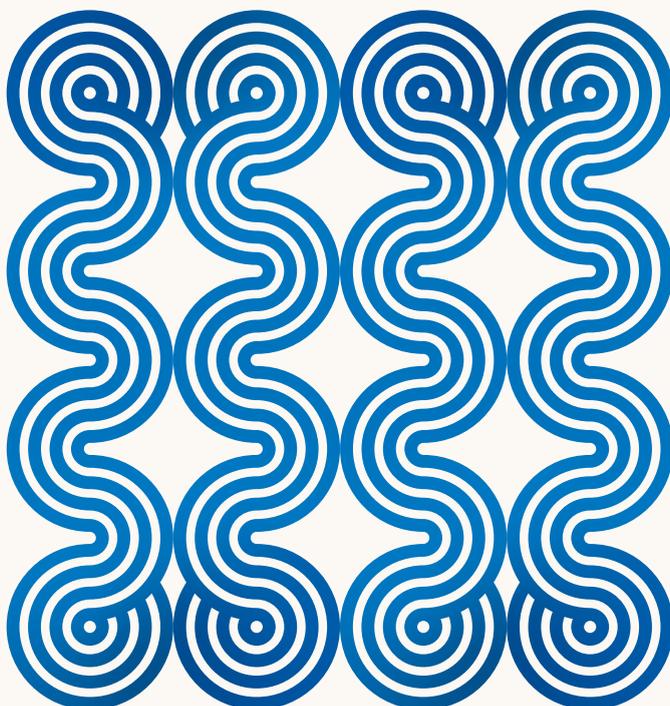


COLECCIÓN SUPERIOR

# **Nuevos territorios para un desarrollo regional concertado**

La importación de la contractualización  
territorial a Colombia

LUIS ARTURO DE LA TORRE SENDOYA



ESCUELA SUPERIOR  
DE ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA

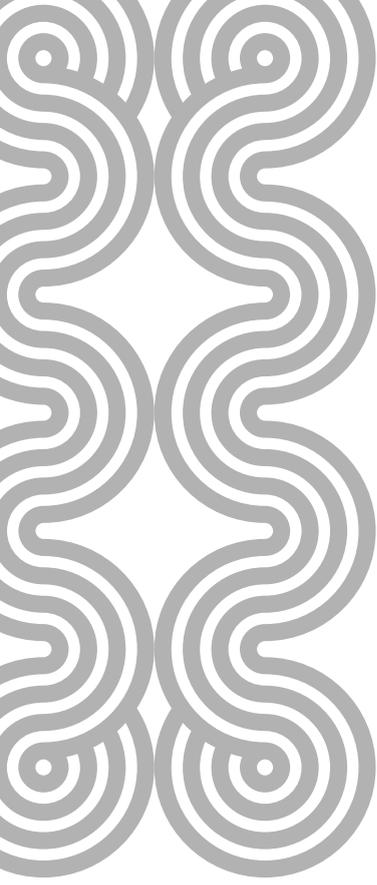


**LUIS DE LA TORRE**

Investigador, consultor y docente con más de 30 años de experiencia en el análisis de políticas públicas, sociología política, geografía y ordenamiento territorial. Doctor en Geografía y Ordenamiento Territorial por la Universidad Paul Valéry de Montpellier (Francia); cuenta, además, con formación en ciencias sociales, sociología del desarrollo y ciencias políticas.



**COLECCIÓN SUPERIOR**



# **Nuevos territorios para un desarrollo regional concertado**

Catalogación en la publicación - Grupo Biblioteca y CDIM

De la Torre Sendoya, Luis Arturo

Nuevos Territorios para un desarrollo regional concertado : La importancia de la contractualización territorial a Colombia / Luis Arturo de la Torre Sendoya. -- Bogotá : Escuela Superior de Administración Pública - ESAP, 2025.

400 páginas : ilustraciones, fotografías. -- (Colección Superior)

Bibliografía : páginas 359-372.

ISBN 978-958-609-175-6 (papel). -- ISBN 978-958-609-176-3 (electrónico)

Descentralización administrativa - Colombia 2. Ordenamiento territorial - Colombia 3. Colombia - Administración pública 4. Contratos públicos - Colombia 5. Gobernanza - Colombia 6. Desarrollo regional - Colombia 7. Planes de desarrollo - Colombia - 2010-2014. I. De la Torre Sendoya, Luis Arturo II. Bula Escobar, Jorge Iván, prologuista III. Bourzai, Marie-Pierre, prefacio IV. Título V. Serie.

CDD-22: 352.53

## Nuevos territorios para un desarrollo regional concertado: La importancia de la contractualización territorial a Colombia

Luis Arturo de la Torre Sendoya, autor

Subdirección Nacional de Investigaciones

Colección Superior

ISBN 978-958-609-175-6 (papel)

ISBN 978-958-609-176-3 (electrónico)

2025

© Escuela Superior de Administración Pública

Director Nacional Jorge Iván Bula

### Subdirección Nacional de Servicios Académicos

#### Grupo de Publicaciones

Editorial ESAP

grupo.publicaciones@esap.edu.co

<https://www.esap.edu.co/>

<https://libros.esap.edu.co/>

<https://revistas.esap.edu.co/>

Coordinación editorial Óscar A. Chacón Gómez

Corrección de estilo Lorena Castro Castro

Diagramación Diego Mesa Quintero

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

Grupo de Publicaciones. Calle 44 # 53-37, Bogotá, D. C.

(+57) 601 795 6110

Agencia Francesa de Desarrollo (AFD)

5 Rue Roland Barthes. 75 598 París Cedex 12

### Agence Française de Développement (AFD)

Serres Philippe, Director Regional de los Países Andinos, Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú

Lamine Sow, Director de la agencia de Colombia

<https://www.afd.fr/>

Dirección Regional Andes y oficina de la AFD en Colombia :

Avenida 82, n° 10-33, Of. 301 & 302

Bogotá

Tel.: (+57) 601 621 32 99

Fax: (+57) 601 621 33 06



Creative Commons Atribución-NoComercial-

CompartirIgual 4.0 Internacional

(CC BY-NC-SA 4.0)

Hecho en Bogotá, D. C., Colombia, 2025

# **Nuevos territorios para un desarrollo regional concertado**

**La importación de la contractualización  
territorial a Colombia**

LUIS ARTURO DE LA TORRE SENDOYA



Este libro retoma las conclusiones de la investigación doctoral realizada por el autor para obtener el título de doctor en geografía y ordenamiento del espacio de la Universidad Paul Valéry Montpellier III. La tesis correspondiente lleva por título *La Fabrique des territoires de l'action publique : L'avènement des Contratos Plan en Colombie* y fue sustentada el 18 de diciembre de 2018 en Montpellier.

# Contenido

|  |     |
|--|-----|
| <i>Lista de tablas</i> .....   | 9   |
| <i>Lista de figuras</i> .....  | 11  |
| <b>Prefacio</b> .....  | 13  |
| MARIE-PIERRE BOURZAI   |     |
| Préface .....  | 15  |
| <b>Prólogo</b> .....   | 17  |
| JORGE IVÁN BULA ESCOBAR  |     |
| <b>Agradecimientos</b> .....   | 27  |
| <b>Introducción</b> .....  | 29  |
| <b>Primera parte.</b>  |     |
| <b>Contrats de Plan État Région y Contratos Plan, transferencia<br/>y movilidad de un instrumento de acción pública</b> .....  | 37  |
| <b>Segunda parte.</b>  |     |
| <b>Reterritorializar la descentralización y territorializar la<br/>planificación a través de la contractualización: los desafíos<br/>de una coalición de causa</b> ..... | 159 |
| <b>Tercera parte.</b>  |     |
| <b>Los desafíos de la gobernanza territorial: la aparición<br/>de nuevos (o renovados) territorios con los Contratos Plan</b> .....                                      | 277 |

|                              |            |
|------------------------------|------------|
| <b>Conclusión</b> .....      | <b>349</b> |
| <i>Referencias</i> .....     | <b>359</b> |
| <i>Anexos</i> .....          | <b>373</b> |
| <i>Sobre el autor</i> .....  | <b>391</b> |
| <i>Índice temático</i> ..... | <b>393</b> |

## **Lista de tablas**

|  |     |
|--|-----|
| Tabla 1. Secuencias del ciclo de transferencia .....   | 42  |
| Tabla 2. La implementación de los Contratos Plan pilotos<br>y los Acuerdos Estratégicos de Desarrollo Urbano (ADU) ..... | 112 |
| Tabla 3. Los proyectos de ley L00T entre 1992 y 1997 .....   | 213 |
| Tabla 4. Progreso de la AGD del Contrato Plan por sectores.....  | 304 |
| Tabla 5. Avance de Contrato Plan Boyacá por sectores .....   | 312 |
| Tabla 6. Avance del Contrato Plan del Tolima por sectores .....  | 325 |
| Tabla 7. Avance del Contrato Plan Santander por sectores .....   | 336 |



## Lista de figuras

|  |     |
|--|-----|
| Figura 1. figura 1. El ciclo de transferencia .....  | 42  |
| Figura 2. Extracto del reporte “Hacia un gobierno a escala humana para Bogotá” .....                           | 64  |
| Figura 3. Mapa de las zonas macrorregionales del PND 2010-2014 .....   | 85  |
| Figura 4. Plano cartesiano de las experiencias estudiados para el marco conceptual de los Contratos Plan ..... | 100 |
| Figura 5. Tipología de territorios pertinentes .....   | 105 |
| Figura 6. Mapa de la primera generación de pilotos de los Contratos Plan .....                                 | 113 |
| Figura 7. Los Contratos Paz firmados .....   | 146 |
| Figura 8. Los Contratos Plan pilotos .....   | 147 |
| Figura 9. Los PDET en dieciséis subregiones .....  | 147 |
| Figura 10. Pregunta 1: el ordenamiento territorial: ¿qué territorios de actuación? .....                       | 166 |
| Figura 11. Pregunta 2: la problemática política: ¿quién dirige el Contrato Plan? .....                         | 168 |
| Figura 12. Pregunta 3: la gobernanza: ¿quién maneja el Contrato Plan? ..                                       | 169 |
| Figura 13. Pregunta 4: ¿qué temas de desarrollo permite abordar el Contrato Plan?.....                         | 171 |
| Figura 14. Pregunta 5: ¿quién financia los Contratos Plan? .....   | 173 |
| Figura 15. Pregunta 6: ¿quién gestiona los recursos financieros de los Contratos Plan? .....                   | 175 |
| Figura 16. Extracto de “Regionalizar para globalizar” 2009 .....   | 248 |
| Figura 17. Ubicación del Contrato Plan Atrato Gran Darién.....   | 296 |
| Figura 18. Distribución de los créditos del Contrato Plan AGD.....   | 302 |
| Figura 19. Mapa de las subregiones de Boyacá.....  | 309 |
| Figura 20. Distribución de los fondos del Contrato Plan de Boyacá .....  | 311 |
| Figura 21. Municipios del sur del Tolima.....  | 316 |
| Figura 22. Distribución de los recursos del Contrato Plan del Tolima.....                                      | 323 |
| Figura 23. Provincias y municipios del departamento de Santander.....  | 328 |
| Figura 24. Distribución de los recursos del Contrato Plan Santander.....                                       | 334 |



## Prefacio

• **EN UN MUNDO EN EL QUE SE INTENSIFICAN** las interacciones entre las regiones y se hace más difícil movilizar los recursos públicos, la cuestión de la gestión concertada de los espacios y las inversiones públicas adquiere una importancia crucial. ¿Cómo desarrollar los territorios respetando a la vez sus especificidades locales y los imperativos nacionales de desarrollo sostenible? Este libro, *Nuevos territorios para un desarrollo regional concertado: La importación de la contractualización territorial a Colombia*, aborda esta cuestión con una perspectiva novedosa y un enfoque comparativo.

Francia, reconocida por su experiencia en contractualización territorial, es un referente en materia de gestión territorial descentralizada. Herramientas como los Contratos de Plan Estado-Región (CPER) y los enfoques participativos de la planificación urbana han demostrado su capacidad para conciliar diferentes intereses y fomentar el desarrollo sostenible. Estos modelos, arraigados en una cultura de consulta y contractualización, ofrecen una valiosa hoja de ruta para las naciones que se enfrentan a retos similares.

La puesta en práctica de estas medidas en Colombia es un audaz experimento. En un país marcado por profundas desigualdades regionales y una historia política compleja, la contractualización

territorial parece ser una solución prometedora para reforzar la gobernanza local, fomentar el crecimiento integrador y aliviar las tensiones sociales.

La Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) ha desempeñado un papel fundamental en la aplicación de este modelo de contractualización territorial. Gracias a su apoyo financiero, la AFD pudo movilizar a expertos franceses para misiones en Colombia y organizar viajes de estudios a Francia para funcionarios y representantes electos colombianos. En el 2013, esta financiación apoyó la puesta en marcha de siete contratos piloto en regiones como el Atrato Gran Darién, el sur del Tolima y Santander.

Este libro explora cómo los principios y herramientas derivados del modelo francés pueden adaptarse a la realidad de la acción pública colombiana. Al mismo tiempo que describe su implementación en el contexto colombiano, ofrece una reflexión crítica sobre los resultados de la interacción entre culturas institucionales distintas, los retos de la apropiación local y los posibles impactos en los territorios.

Mediante un análisis riguroso y estudios de casos concretos, el autor demuestra que la cooperación internacional, cuando se basa en el entendimiento mutuo y la voluntad de colaborar, puede conducir a soluciones híbridas e innovadoras adaptadas a los retos del siglo XXI. El texto va dirigido tanto a los responsables públicos como a los profesionales e investigadores del desarrollo, e invita a todos a replantearse los contornos de la gobernanza territorial.

Al sumergirnos en esta experiencia franco-colombiana única, el libro plantea una pregunta fundamental: ¿y si el diálogo entre territorios fuera la clave de un futuro más solidario y resiliente?

MARIE-PIERRE BOURZAI  
Directora para América Latina  
Agencia Francesa de Desarrollo

## Préface

• **DANS UN MONDE OÙ L'INTERACTION** entre les territoires s'intensifie et où la mobilisation des ressources publiques se complexifie, la question de la gestion concertée des espaces et de l'investissement public prend une importance cruciale. Comment développer des territoires en respectant à la fois leurs spécificités locales et les impératifs nationaux de développement durable ? Ce livre, *Nuevos territorios para un desarrollo regional concertado: La importación de la contractualización territorial a Colombia*, aborde cette problématique avec un éclairage nouveau et une approche comparative.

La France, reconnue pour son savoir-faire en matière de contractualisation territoriale, incarne une référence dans la gestion décentralisée des territoires. Des outils comme les Contrats de Plan État-Région (CPER) ou encore les démarches participatives dans la planification urbaine ont prouvé leur capacité à concilier différents intérêts et à encourager un développement durable. Ces modèles, ancrés dans une culture de concertation et de contractualisation, offrent une feuille de route précieuse pour des nations confrontées à des défis similaires.

L'expérimentation de ces pratiques en Colombie constitue une expérience audacieuse. Dans un pays marqué par des inégalités régionales profondes et une histoire politique complexe,

la contractualisation territoriale apparaît comme une solution prometteuse pour renforcer la gouvernance locale, stimuler la croissance inclusive et apaiser les tensions sociales.

L'Agence française de développement (AFD) a joué un rôle central dans l'implantation de ce modèle de contractualisation territoriale. Le soutien financier de l'AFD a permis de mobiliser des experts français pour des missions en Colombie et d'organiser des voyages d'étude en France pour des fonctionnaires et élus colombiens. En 2013, ces financements ont soutenu la mise en place de sept contrats pilotes dans des régions telles que l'Atrato Gran Darien, le Sud du Tolima, et le Santander.

Ce livre explore comment les principes et les outils issus du modèle français peuvent être adaptés aux réalités de l'action publique colombienne. Tout en s'attachant à décrire leur mise en œuvre dans le contexte colombien, il propose une réflexion critique sur les résultats de l'interaction entre cultures institutionnelles distinctes, les défis de l'appropriation locale, et les impacts possibles sur les territoires.

À travers une analyse rigoureuse et des études de cas concrètes, cet ouvrage démontre que la coopération internationale, lorsqu'elle est ancrée dans une compréhension mutuelle et une volonté de co-construction, peut aboutir à des solutions hybrides, innovantes et adaptées aux enjeux du xxie siècle. Il s'adresse autant aux décideurs publics qu'aux praticiens du développement et aux chercheurs, invitant chacun à repenser les contours de la gouvernance territoriale.

En nous plongeant dans cette expérience franco-colombienne unique, le livre nous interpelle sur une question fondamentale : et si le dialogue entre les territoires était la clé d'un avenir plus solidaire et résilient ?

MARIE-PIERRE BOURZAI

Directrice Amérique latine

Agence Française de Développement

## Prólogo

•  
**ESTA ADICIÓN A LA COLECCIÓN  
DE PUBLICACIONES**

del sello editorial institucional, *Nuevos territorios para un desarrollo regional concertado: La importación de la contractualización territorial a Colombia*, de Luis Arturo de la Torre Sendoya, llega en un momento en el que el país retoma, una vez más, la discusión sobre el proceso de descentralización en el marco del actual Plan Nacional de Desarrollo. Es de destacar su marcado enfoque territorial, que se expresa, en particular, en el quinto eje de transformación relativo la convergencia regional y que introduce en el título sobre “Ordenamiento del territorio alrededor del agua y justicia ambiental”, como desarrollo de su primer eje de transformación, el desarrollo y el impulso de las regiones autónomas (Ley 2294 de 2023, art. 28, Col.). Adicional a ello, hay que mencionar la Misión de Descentralización, creada por el Decreto 1665 de 2021 (ley del Plan de Desarrollo Nacional 2018-2022) y la Ley 1962 de 2019 (ley de regiones), que entregó su informe final en junio de 2024, así como la aprobación en el Congreso de la República del Acto Legislativo 03 de 2024, *Por el cual se fortalece la autonomía de los Departamentos, Distritos y Municipios, se modifica el artículo 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*.

El libro da cuenta de la evolución que se ha observado en la implementación de un instrumento conocido como los *contratos Plan*, como un mecanismo de transferencias de recursos para el desarrollo territorial en Colombia, inspirado en el dispositivo francés *Contrats de Plan État Région* (CPER), que contó con la asistencia técnica de la Agencia Francesa para el Desarrollo (AFD), una agencia de cooperación francesa que también contribuyó a la Misión de Descentralización.

Sin duda, el conocimiento del autor de este instrumento, tanto por su trayectoria académica como por su experiencia profesional, permite adentrarse no solo en la forma como el país ha buscado adoptar y adaptar este “dispositivo” sino, también, hacer un amplio recorrido de lo que ha sido, por un lado, la génesis misma del proceso de planificación en Colombia pero, más significativo aún, los debates históricos que a lo largo de la era republicana se han dado en torno a los procesos de descentralización, comenzando por las justas federalistas del nacimiento de la república colombiana. A lo largo de este trasegar, el trabajo logra poner en escena los diferentes actores y cómo se han expresado las tensiones e interacciones entre los hacedores de políticas en los niveles nacional y territorial, así como las que derivan de las situaciones de gobernanza con las comunidades locales y la sociedad civil en su conjunto. Igualmente, este examen remite a los dilemas que han acompañado las disquisiciones sobre los procesos de descentralización en torno al cierre de las brechas sociales y territoriales, a los asuntos de gobernabilidad y gobernanza, a los de eficiencia del manejo de los recursos o también llamado el dividendo económico de la descentralización (Rodríguez Pose y Bwire, 2005), y los mismos problemas de las relaciones de poder y asuntos de transparencia en el uso de los mismos, ligados a los riesgos de corrupción y clientelismo (Bardhan y Mookherjee, 2006), entre otros.

Es este el retrato que brinda el informe de la Misión de Descentralización, que después de 39 años de iniciado este proceso con la elección popular de alcaldes, fortalecido años después con la nueva Constitución de 1991 que introdujera la elección popular

de gobernadores (artículo 303) y creara el Sistema General de Participaciones (SGP) (artículo 356), muestra cómo las desigualdades regionales persisten y los recursos se siguen concentrando en lo que el informe denomina “el triángulo de oro extendido”. Muestra el informe cómo los centros urbanos de Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Bucaramanga y sus áreas metropolitanas concentran el 74 % del PIB, descontando la actividad extractiva, el 83 % de la actividad industrial, el 82,4 % del crédito y, además, entre los departamentos de Antioquia, Valle y la ciudad de Bogotá, en 2023 explicaron el 25 % de las transferencias del SGP que, agrega el informe, sumadas a las que reciben Bolívar, Cundinamarca, Córdoba, Santander y Atlántico, dan cuenta del 50 % de las transferencias (DNP, 2024, pp. 23-24). Esto significa que cerca de un 80 % del resto de los departamentos recibe el otro 50 % de los recursos del SGP. Este cuadro, aquí resumido, es lo que lleva a calificar a la Misión al modelo de descentralización como “centralista, uniformizante (sic) y sectorial [que] lleva a desconocer la autonomía de los gobiernos y comunidades territoriales de todo tamaño y características” (DNP, 2024, p. 25), derivada de una arquitectura institucional que conlleva altos costos de transacción, coadyuvando así a los problemas de corrupción y clientelismo en los distintos niveles de tomas de decisiones. Este déficit de la autonomía territorial, o “despojo de la “autonomía local”, como lo llama el informe, se traduce igualmente, en una limitada participación ciudadana, cuyos espacios son copados, bien sea por las relaciones clientelares o, en el peor de los casos, por la presencia de grupos armados que agudizan el conflicto armado en las regiones (DNP, 2024, p. 26).

El trabajo del profesor de La Torre se inserta pues en esta importante veta de discusiones y análisis sobre los dilemas de la descentralización o, incluso, de los procesos de autonomización regional, al introducir un componente escasamente presente en ellos: es lo que podría llamarse una mirada contractualista. En estricto sentido, ha de traducirse en unos acuerdos entre el Gobierno nacional y las autoridades territoriales, buscando emular la experiencia francesa que desde la década de los ochenta acudiera, como lo señala el autor, a los *contratos Plan*, en principio

como un instrumento de planificación, pero, igualmente, como un mecanismo que progresivamente va redefiniendo las competencias entre los distintos niveles de decisión.

Los debates sobre el fortalecimiento de los gobiernos regionales, trátense de departamentos o municipios (siguiendo la clasificación del ordenamiento territorial colombiano), han involucrado distintas dimensiones que van desde la responsabilidad en el manejo y el recaudo de los recursos presupuestales, la provisión de servicios públicos, en consecuencia, como los aspectos de gobernabilidad y gobernanza, que sin duda están íntimamente correlacionados.

Un énfasis importante, que es el que además subyace al Acuerdo Legislativo 03 de 2024, alude a los problemas del gasto público, donde una de las preguntas recurrentes es quién es responsable de cuál tipo de gasto, de manera que sea posible satisfacer necesidades y requerimientos de las comunidades, que expresan intereses y situaciones diversas, que al decir de Bardhan y Mookherjee (2006, p. 7):

La capacidad de respuesta del gasto público local (por ejemplo, con respecto a las preferencias heterogéneas entre bienes privados y públicos en diversas comunidades) requiere que cada comunidad pueda establecer sus propias políticas impositivas. (Traducción libre)

Un aspecto que suele estar en medio de la discusión es el uso eficiente de los recursos. Esto puede verse, por un lado, desde la perspectiva de la eficiencia económica (Bardhan y Mookherjee, 2006, p. 7), que prevalece en las aproximaciones basadas en las fuerzas de mercado en esquemas de semimercados (que suelen sustentar la provisión de servicios públicos por agentes privados); también desde un enfoque de eficiencia administrativa o institucional (OCDE, 2021, p. 22), que se centra en la consecución de metas y objetivos; pero en tratándose de bienes públicos, en particular, remite al concepto de eficiencia social, que no es otra cosa que “promover la eficiencia en la provisión y realización de los derechos sociales” (Pinilla-Rodríguez *et al.*, 2015, p. 84).

En el marco de la eficiencia económica, suele asociarse la descentralización a una mayor eficiencia económica en razón de la cercanía de los tomadores de decisiones con las comunidades, dado que estos pueden interpretar y buscar satisfacer mejor las necesidades y preferencias de sus miembros y, adicionalmente, esa cercanía del Gobierno con la ciudadanía permite una más amplia participación ciudadana en los procesos políticos y en exigir mayores niveles de transparencia (Rodríguez Pose y Bwire, 2005, pp. 149-151). Sin embargo, como lo señalan Rodríguez Pose y Bwire, no existe un claro consenso sobre los “dividendos económicos” de la descentralización. La provisión de bienes públicos de forma centralizada puede generar economías de escala, lo que conduce a una reducción de costos significativa en relación con la estructura de costos que podrían tener operadores locales; en algunos casos, la descentralización podría dar lugar al traslape de funciones o responsabilidades, lo que se traduciría en problemas de coordinación entre los niveles de decisión; y, finalmente, la descentralización podría acrecentar los riesgos de corrupción en razón del tejido social donde tomadores de decisiones pueden estar más expuestos a las presiones de élites y actores locales (Rodríguez Pose y Bwire, 2005, pp. 151-152). En términos generales, estos autores, con base en un análisis comparativo de seis países de distintos niveles de desarrollo y diferentes mecanismos de descentralización, no encuentran una clara correlación entre descentralización y un mayor crecimiento económico, por lo que el “dividendo económico” esperado de estos procesos no sería concluyente (Rodríguez Pose y Bwire, 2005, pp. 171-172).

Sin duda, los aspectos institucionales aquí cumplen un papel esencial, para determinar los efectos reales de un proceso de descentralización, como muestra de La Torre, cuando da cuenta de las formas y las dificultades políticas y jurídicas que han encontrado los contratos Plan desde el momento en que comenzaron a ser incorporados en el país a partir de 1998, y el modo accidentado en que este mecanismo ha buscado integrarse a los procesos de planeación en el país. Ya sea, en algunos casos, por la incompletitud en los primeros intentos de la adopción y puesta en marcha del

mecanismo (San Andrés y Providencia y Bogotá, Distrito Capital), la implementación experimental que cubriría nueve territorios del país (La Mojana, los Montes de María, La Macarena, golfo de Morrosquillo, Barrancabermeja, los departamentos de Tolima y Valle del Cauca, las áreas metropolitanas del Valle de Aburrá y Bucaramanga, las regiones Caribe y Distrito Capital y los ecosistemas de la Cuenca Cane-Iguaque), y su reconfiguración como *Contratos Paz* en el marco del Acuerdo de paz de La Habana del año 2016 y aquellos derivados con la creación, producto del acuerdo, de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Como bien lo subraya Keating (2005, p. 133), “los efectos del cambio económico son poderosos pero están mediados por la cultura, por las instituciones y por las políticas”, dinámicas que de La Torre pone en evidencia, respecto al proceso de implementación de los contratos Plan en el país. En efecto, este estudio muestra, con base en el trabajo de campo, el tipo de relaciones sociales que se fueron tejiendo en torno a la participación que han tenido distintos actores sociales en la construcción de este instrumento de planificación, conforme a su procedencia profesional, social o política. Así mismo, a partir de la revisión documental, se delinear los entornos institucionales a través de los cuales tuvieron que irse labrando camino para su adopción.

Mención especial merece el papel que le otorga a las comunidades en la puesta en marcha de los *contratos Plan*. Este trabajo registra la participación de representantes de comunidades étnicas, así como de la sociedad civil en general, en distintos momentos de las discusiones sobre las políticas de descentralización, en particular, en los compromisos derivados del Acuerdo de paz de 2016, en cuanto a la necesidad de una “construcción colectiva de visiones territoriales”. De alguna manera rescata el papel de la comunidad en los procesos de desarrollo económico que, desde la perspectiva de Shaffer *et al.* (2005), es entender a la comunidad como una unidad lógica de toma de decisiones.

En el marco del debate que ha suscitado la reciente aprobación del Acto Legislativo 03 de 2024 y que se prolonga con el correspondiente “proyecto de ley orgánica tendiente a efectuar los ajustes

necesarios a la estructura de la administración pública”, que debe expedirse de acuerdo con esta norma, esta obra ilustra la importancia que adquiere un instrumento como el *contrato Plan*, que ya la Ley 1454 de 2011 de ordenamiento territorial incorpora a la legislación colombiana expresamente en su artículo 18, y que contribuye, como lo señala la misma ley, a avanzar hacia un “modelo de desarrollo y planificación integral”. Así lo muestra el autor, además, en la exhaustiva revisión que hace de las distintas modalidades, también previstas en la ley, de las experiencias —algunas más afortunadas que otras—, de los “esquemas asociativos territoriales”, donde la insistente y oportuna comparación con los CPER de la experiencia francesa permite avizorar cómo este modelo contractualista contribuiría a superar las trampas que podrían interponerse al esperado “dividendo económico” de la descentralización o, mejor aún, de la materialización de las regiones autónomas, previstas en el actual Plan Nacional de Desarrollo, *Colombia, potencia mundial de la vida*.

Pensar estos *contratos Plan* como un mecanismo que permita, como lo advierte el informe de la Misión de Descentralización,

profundizar la autonomía de las comunidades territoriales para cerrar las brechas en desarrollo económico, bienestar social y capacidades institucionales de los gobiernos locales, encarar el cambio climático, impulsar sistemas económicos territoriales sustentables y profundizar el Estado abierto que haga retroceder el clientelismo, la corrupción y la violencia. (DNP, 2024, 177)

Y, como lo muestra de La Torre, supondrá no solo arreglos institucionales como lo ordena el acto legislativo, sino también la concertación de las voluntades políticas para avanzar en este propósito.

Al decir de Bardhan y Mookherjee (2006):

Una preocupación clave con los mecanismos centralizados tradicionales de política y regulación económica en el mundo

en desarrollo ha sido su vulnerabilidad a la corrupción y la ineficiencia burocrática, lo que resulta en problemas como el aumento de costos, la desviación de servicios, el acceso limitado y los precios elevados cobrados especialmente a los pobres. (Traducción libre)

Los *contratos Plan* se muestran, pues, como una alternativa a esos mecanismos “tradicionales de política y regulación económica”, así como una oportunidad para profundizar en la construcción de un nuevo ordenamiento territorial del país.

El papel que ha desempeñado en el proceso de implementación de este instrumento la AFD, como se ilustra a lo largo del trabajo, ha sido esencial, así como se registra su contribución al trabajo realizado por la Misión de Descentralización, y a la cual debe presentarse un agradecimiento por unirse, en esta ocasión, a la edición y la difusión de este importante trabajo, producto de la tesis doctoral de Luis Arturo de La Torre. Se espera que esta obra constituya un aporte esencial a las deliberaciones, como el autor bien lo ha puesto en perspectiva, sobre lo que sería la nueva “estructura de la administración pública” que prevé el Acto Legislativo 03 de 2024. Este instrumento se enmarca en una de las recomendaciones de la Misión, que señala: “Iniciar un proceso profundo de replanteamiento de los instrumentos de planeación que rompan la homogenización y carácter estático de los mismos, de manera que recojan la información real de los territorios” (DNP, 2024, p. 176), entre ellos, como lo enfatiza el informe, el de los territorios indígenas.

JORGE IVÁN BULA ESCOBAR  
*Director nacional de la Escuela Superior de  
Administración Pública*

## Referencias

- Acto Legislativo 03 de 2024. Por el cual se fortalece la autonomía de los departamentos, distritos y municipios, se modifica el artículo 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones - Segunda Vuelta. 27 de diciembre, 2024. DO núm. 52.982 (Col.).
- Bardhan, P. y Mookherjee, D. (eds.) (2006). *Decentralization and Local Governance in Developing Countries. A Comparative Perspective*. The MIT Press. <https://doi.org/10.7551/mitpress/2297.001.0001>
- Decreto 1665 de 2021. Por el cual se adiciona el Capítulo 3 al Título 14 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, con el fin de crear la Misión de Descentralización. 6 de diciembre, 2021. (Col.).
- Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2024). *Informe final Misión de Descentralización*. [https://misiondescentralizacion.dnp.gov.co/SiteAssets/Paginas/MMXXIV/Informe final Misión de Descentralización.pdf](https://misiondescentralizacion.dnp.gov.co/SiteAssets/Paginas/MMXXIV/Informe%20final%20Misi%C3%B3n%20de%20Descentralizaci%C3%B3n.pdf)
- Keating, M. (2005). Gobernar las ciudades-región: Política, Economía y Desarrollo. *Ekonomiaz*, (58), 128-145.
- Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones. 29 de junio, 2011. DO núm. 48.115 (Col.).
- Ley 1962 de 2019. Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C.P. 28 de junio, 2019. DO núm. 50.998 (Col.).
- Ley 2294 de 2023. Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia potencia mundial de la vida”. 19 de mayo, 2023. DO núm. 52.400 (Col.).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2021). *Cooperación Regulatoria Internacional*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/e2233df7-es>
- Pinilla-Rodríguez, D. E., Jiménez Aguilera, J. D. y Montero-Granados, R. (2015). Descentralización fiscal en América Latina: Impacto social y determinantes. *Investigación Económica*, 73(289), 79-110. [https://doi.org/10.1016/S0185-1667\(15\)30004-7](https://doi.org/10.1016/S0185-1667(15)30004-7)

Rodríguez Pose, A. y Bwire, A. (2005). La ineficiencia económica de los procesos de descentralización. *Ekonomiaz*, (58), 146-175.

Shaffer, R., Deller, S. y Marcouiller, D. (2006). Rethinking Community Economic Development. *Economic Development Quarterly*, 20(1), 59-74. <https://doi.org/10.1177/089124240528310>

## Agradecimientos

• **ESTE LIBRO PARTE DE UNA INVESTIGACIÓN DOCTORAL.** En un trabajo de esa naturaleza, que requiere tiempo y perseverancia, ningún autor puede ignorar las contribuciones que otras personas —sus pares académicos, sus testigos e informadores, el cercano entorno familiar— aportaron al resultado. Al poner punto final a la versión definitiva de este libro, pienso en todos ellos con gratitud y cariño.

En mi caso, quiero hacer un reconocimiento especial a quienes dejaron huella en la parte propiamente científica de este emprendimiento. En primer lugar, está Pascal Chevalier, geógrafo de la Universidad de Montpellier, quien dirigió durante cuatro años mis pesquisas y aproximaciones al tema y al terreno que escogí. Su manera original de abordar la movilidad de las políticas públicas desde su experiencia comunitaria europea me abrió un horizonte de referencias que forjaron las bases conceptuales de la investigación. En segundo lugar, debo evocar con emoción y gratitud el acompañamiento académico y personal del profesor Carlos Zorro Sánchez (q. e. p. d.), pionero de la investigación sobre el ordenamiento territorial en Colombia, desde su cátedra en la Universidad de los Andes y el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (Cider) de la misma universidad. Al decano de la

Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, Gonzalo Ordoñez Matamoros, a quien me une un parentesco transversal que se ha prolongado en complicidad científica. Quiero agradecerle la visión pragmática del trabajo de campo y las referencias de sociología política que alimentaron mi análisis sobre los actores del cambio político. La contribución de mi amigo Jean Baptiste Meyer, sociólogo del Institut de recherche pour le développement (IRD), colombiano, especialista de las diásporas científicas y técnicas, me permitió no solo descentrar el tratamiento del tema, teniendo en cuenta mi implicación personal en la implementación del instrumento de acción pública estudiado, sino también contextualizar y objetivar el conjunto de interacciones de los actores que participaron en el *policy-making*.

La paternidad de los *Contratos Plan* en Colombia está claramente establecida en este libro. Hay un padre (único) de esta herramienta de gobernanza multiniveles: David Soto Uribe. Este ensayo es también un reconocimiento a su obstinación y a su sentido del interés general, que permitieron que la innovación administrativa identificada en el contexto francés fuera una realidad en Colombia. Quiero agradecerle especialmente por haber creído en la pertinencia de este trabajo y por haber acompañado las premisas de su publicación.

Por último, quiero mencionar a dos actores de los procesos político-administrativos que aquí describo. Mauricio Vasco Moscovith comparte conmigo un pasado liceísta y una formación académica binacional que son la base de un entendimiento instantáneo, siempre fructífero para la reflexión. Luz Helena Chamorro, desde la Subdirección General de Descentralización y Desarrollo Territorial del Departamento Nacional de Planeación (DNP), que abordó conmigo los temas de desarrollo territorial, con un compromiso con el servicio público y un sentido de humanidad que me inspiraron permanentemente. Quiero agradecerles aquí la complicidad intelectual y personal de estos últimos diez años.

## Introducción

• **ESTE ENSAYO SE INSPIRA EN UNA INVESTIGACIÓN DOCTORAL** (De la Torre, 2018), basada en una minuciosa encuesta empírica a partir de los testimonios de los principales *policy-makers* de una innovación política que ha pasado más o menos desapercibida en Colombia. Se trata de la creación en 2011 de los Contratos Plan, un instrumento de acción pública inspirado en el dispositivo francés Contrats de Plan État Région (CPER).

La relativa invisibilidad de este mecanismo de concertación y programación del gasto público en los territorios viene, en buena parte, de los cambios de nombre que se han operado en sus 12 años de existencia. Hoy se habla de “tres generaciones” de Contratos Plan con apelaciones diferentes, los Contratos Plan piloto, que se desarrollaron entre 2012 y 2015, los *Contratos Paz*, de 2016 a 2020, y los *Pactos Territoriales*, incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo PND 2018-2022, que han sido prolongados con la misma denominación en el PND 2022-2026, “Colombia, potencia mundial de la vida” (DNP, 2023). Estos cambios de nombre no son anecdóticos. El atento observador de la vida política constatará que corresponden a verdaderas reorientaciones de los objetivos que los gobiernos atribuyeron sucesivamente al nuevo mecanismo. Pero también es preciso entender que estas variaciones de objeto y de

método han sido desfavorables para el pleno desarrollo de todas las potencialidades que trae consigo la herramienta Contrato Plan, en particular, y el enfoque de la contractualización territorial, de manera más general.

Al respecto, es importante decir que el prototipo francés que sirvió de inspiración al instrumento colombiano forma parte de los mecanismos que transformaron las relaciones entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales en un país, Francia, caracterizado por un centralismo casi autocrático que para muchos solo ha cambiado de forma desde la Revolución de 1789, que tanta influencia ha tenido en la ordenación de la institucionalidad de los países latinoamericanos. El CPER fue una de las novedades de la reforma de descentralización de 1983, cuya principal innovación en materia de ordenamiento territorial fue la creación de las regiones como entidades territoriales con plena autonomía jurídica y política. La irrupción concomitante del instrumento de programación territorial CPER propició, como se verá en la primera parte de este libro, una transformación radical del ejercicio de planificación nacional. Pero de manera más concreta, permitió generar acuerdos de gestión territorial entre el Gobierno nacional y los ejecutivos regionales para mejorar la calidad de vida en los ciudadanos en los territorios a través de importantes inversiones en infraestructura y servicios.

Por otra parte, el CPER forma parte de la familia de los “contratos de acción pública” (Gaudin, 1999), que construyen pactos para el desarrollo de un determinado territorio, cuyo perímetro geográfico de intervención forma parte de la negociación misma entre los firmantes del acuerdo, y se caracterizan por la concurrencia de los recursos entre las partes para la cofinanciación de proyectos de desarrollo (De la Torre, 2021). Son uno de los instrumentos más conocidos de lo que se ha denominado en los foros internacionales la *contractualización territorial*. De hecho, vistos a escala mundial, los instrumentos asimilables a la noción de “contrato” no son un fenómeno reciente. Muchos son los países en los cuales su implementación ha permitido territorializar el ejercicio de planificación y ha dado lugar a procesos de proyección multisectorial

que fomentan la libre asociación entre entidades territoriales. De ello daba cuenta en 2007 el informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), que hizo un balance internacional de dos décadas de ese tipo de procesos, los cuales hoy se conocen internacionalmente con el neologismo *contractualización*, de uso frecuente en la ciencia política francesa y anglosajona (OCDE, 2007).

La investigación presentada en este texto explora un proceso que dura más o menos 17 años. La génesis del nuevo instrumento de acción pública colombiano empieza con el “descubrimiento” de la medida en Francia a finales de los noventa, continúa con la laboriosa creación legislativa del instrumento que solo se despeja en 2011, y se completa con los procesos de negociación y diseño, a partir de 2012, de los siete Contratos Plan piloto de “primera generación”, que ilustran los retos y oportunidades auspiciados por su implementación.

El libro está dividido en tres partes. La primera parte trata de la llegada a Colombia de los Contratos Plan. Es un proceso que no se dio dentro del curso habitual de las relaciones bilaterales entre Francia y Colombia, sino a través de una serie de intercambios que involucran diferentes actores en los dos países. Los CPER franceses aparecen claramente como el referente de los Contratos Plan colombianos dentro de una dinámica que describen bien los estudios de “transferencias de políticas públicas” o *policy transfer studies* (Dolowitz y Marsh, 1996) y los de “movilidad de políticas públicas” o *policy mobility studies* (Peck, 2011). ¿Cuál de estas dos planteamientos teóricos —el primero inscrito en el neoinstitucionalismo sociológico y el segundo en la propuesta conceptual original de la geografía política confrontada a la evolución de los cambios políticos del final del bloque soviético—, permite una lectura más acorde a la realidad del caso colombiano? En esta sección, se aborda este debate con apoyo del relato de los primeros intentos que hubo en Colombia para implementar el esquema conceptual del CPER en diferentes escenarios de la administración pública nacional (Ministerio del Interior, DNP, presidencia de la República) y local (Alcaldía de Bogotá). Posteriormente, se examina el doble

nacimiento de los Contratos Plan aprobados en 2011 dentro de la ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). La narración de su implementación experimental en siete territorios piloto, donde se refuerza la influencia francesa a través de varias misiones de cooperación técnica financiadas por la Agencia Francesa para el Desarrollo (AFD), y el conjunto de lecciones aprendidas que anuncian la segunda generación de los Contratos Paz, permite interrogar uno de los efectos esperados de los procesos de movilidad-transferencia: ¿qué convergencias hay entre los CPER franceses y los Contratos Plan, y cuáles son las particularidades del instrumento que terminó siendo implementado en Colombia?

La segunda parte se enfoca en la red de “actores cualificados” (*skilled actors*) que elaboraron los Contratos Plan, tanto en el manejo político, como en la elaboración técnico-administrativa del instrumento. Estos actores fueron identificados como testigos privilegiados para la encuesta de campo, porque hicieron parte de la implementación de la medida a diferentes niveles pues no solo conocían su proceso de elaboración, sino que también valoraban con criterios técnicos y políticos la importancia del instrumento. A ellos se les proporcionó, en primera instancia, un cuestionario de seis preguntas, con el fin de fijar su percepción y su comprensión de los Contratos Plan como instrumento de acción pública para el desarrollo. En una segunda fase, se les pidió clasificar a los actores involucrados en su implementación por la importancia y el protagonismo que tuvieron en los procesos de diseño e implementación de la medida, con el fin de identificar y calificar la red de actores que participaron en esta implementación y las razones que motivaron su participación en la misma. La investigación reveló a partir de qué sistema de creencias y bajo qué modalidades de interacción esta red social actuó como una verdadera “coalición de causa”, ACF por Advocacy Coalition Framework (Sabatier, 2014), que permitió la creación de la nueva medida.

En esta segunda parte, el tratamiento de esta información empírica llevó a recontextualizar el proceso de gestación del cambio político que representa la adopción del nuevo instrumento,

a mediano y a largo plazo de la historia institucional del país. El repaso histórico selectivo de las instituciones políticas locales colombianas y de varios episodios clave de la estructuración de la planificación en el país, permite plantear una interrogación que rebasa el marco de implementación del nuevo instrumento: ¿de qué manera los Contratos Plan contribuyen a la transformación de los paradigmas de la descentralización y de la planificación que hoy, más que nunca, están impactados por la necesidad de repensar los procesos de territorialización de la acción pública?

En la tercera y última parte, se examina cómo la aplicación de los Contratos Plan favorece la aparición de territorios de acción pública nuevos o renovados. La pregunta que guía esta sección es: ¿cómo el nuevo instrumento de contractualización contribuye a la transformación del ordenamiento territorial en el país?

Para responder a este interrogante, se analiza la aplicación de los Contratos Plan en cuatro sitios piloto. Dentro de la investigación se trataba de explorar la manera como la medida permitió redefinir los retos de la gobernanza territorial a través de los “acuerdos estratégicos” que definen cada contrato, y de evaluar los logros, las limitaciones y los retos que se plantearon a los actores en los diferentes sistemas políticos locales. Estos cuatro terrenos se escogieron pues proporcionaban una variedad de características de lanzamiento, de modalidades de implementación y de consolidación del proceso de contractualización. De esta manera, se podía abordar otro interrogante de fondo y de contexto: ¿cómo cada proceso de elaboración e implementación del instrumento Contrato Plan permitía enfrentar las apuestas políticas en materia de desarrollo que se jugaban en las tres escalas de gobernanza territorial en las cuales se utilizó la medida?

Para ello, el trabajo de campo se centró en cuatro territorios sobre los siete pilotos, que corresponden a diferentes escalas geográficas e institucionales. El primero era el de Atrato Gran Darién (AGD), que fue también el primer Contrato Plan firmado. El estudio de este piloto mostró que cada territorio tenía particularidades únicas y que, al cabo del lanzamiento experimental, muy pocas experiencias en común o lecciones aprendidas podían difundirse

entre los demás. Fue el único de nivel interdepartamental (Chocó, Antioquia y Córdoba) donde se involucraron sobre todo a los gobernadores de los dos primeros departamentos en un proyecto original de claro corte regional, muy inspirado por el objetivo histórico de operacionalizar un “corredor caribe” antioqueño. El segundo Contrato Plan firmado, el de Boyacá, tenía una vocación de cobertura departamental. Para lograr la inscripción de este territorio en el programa piloto, la Gobernación hizo un trabajo ejemplar de priorización en su plan departamental de desarrollo de los proyectos estratégicos de movilidad. Pero en este Contrato Plan la incorporación de Tunja, la capital portadora de sus propios proyectos de la valorización patrimonial y desarrollo de las TIC, chocaba con los objetivos de modernización y agregación del territorio departamental que tenía la gobernación en aquel entonces. Es un caso muy interesante de beligerancia en la competitividad territorial entre dos entidades locales portadoras de enfoques del desarrollo potencialmente antagónicos. El tercer territorio era el del sur del Tolima. Fue el cuarto piloto firmado y tuvo un fuerte impacto social y político en una zona históricamente marcada por el conflicto armado. El contrato tolimense correspondió a la escala infradepartamental y su estudio permitió asimilar las virtudes de los procesos de desarrollo rural con enfoque territorial. El último piloto que estudiamos fue igualmente el último en ser firmado y fue también el que más recursos económicos logró movilizar. El Contrato Plan de Santander, probablemente el más pertinente en materia de realizaciones y ejecución presupuestal, involucró a las seis provincias del departamento y se enfocó casi exclusivamente en las infraestructuras de conectividad, con lo que se buscaba mejorar la competitividad del territorio departamental en su conjunto.

El estudio de la implementación de estos cuatro pilotos mostró cómo el instrumento de contractualización territorial de reciente creación en Colombia podía desempeñar un papel de “fábrica de territorios de acción pública”. Concretamente, las tres escalas territoriales analizadas, más allá de su dimensión geográfica, llevaron a abordar una interrogación que toma en cuenta el desafío de la

gobernanza (*politics*) a nivel local: ¿hasta qué punto los sistemas políticos de acción pública generan o se adaptan a las tres escalas territoriales de aplicación inicial de la medida (el nivel regional, el nivel departamental y el nivel local) y cómo “inventan” nuevos territorios para la acción pública?



•

## **Primera parte.**

# **Contrats de Plan État Région y Contratos Plan, transferencia y movilidad de un instrumento de acción pública**

Policies, models, and ideas are not moved around like gifts at a birthday party or like jars on shelves, where the mobilization does not change the character and content of the mobilized objects

E. McCANN (2011)

•

### **EN LA CREACIÓN DE LOS CONTRATOS PLAN**

hay dos fechas para un doble nacimiento legislativo: el 16 de junio de 2011, cuando se proclamó la Ley 1450, que permite la adopción del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”, y el 28 de junio del mismo año, cuando se adopta la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). Son las dos leyes que introducen el instrumento dentro de la institucionalidad colombiana. Sin embargo, la construcción institucional de este nuevo dispositivo de acción pública tiene un trasfondo político que es indispensable recordar.

La aparición de los Contratos Plan está inscrita en los objetivos de transparencia y de buena gestión del primer gobierno del presidente Juan Manuel Santos. Pero, tal y como aparece en las declaraciones oficiales de comienzo de mandato, las autoridades colombianas hacen una conexión entre la dimensión innovadora de la nueva herramienta y su parentesco directo con un modelo importado, los Contrats de Plan Etat Région (CPER, Contratos Plan Estado-Región) franceses. Esta referencia se manifiesta especialmente durante el proceso de preparación del Plan Nacional de Desarrollo del primer

•

gobierno Santos, al cual fueron vinculados dos consultores con una probada experiencia dentro de la administración francesa<sup>1</sup>.

El objetivo de la primera parte de este trabajo es analizar el proceso de llegada a Colombia de los Contratos Plan, con el fin de establecer si se trata efectivamente del resultado de la importación de un dispositivo exógeno. Con este propósito, se ha adoptado la línea de investigación de lo que en ciencia política se conoce como una *transferencia de políticas públicas*. Se trata, entonces, de la línea de investigación del célebre artículo de David Dolowitz y David Marsh, titulado *Who learns what from whom: a review of Policy transfer Studies* (1996), que estableció hace más de tres décadas el campo de los denominados *policy transfer studies* (PTS), los cuales dieron nombre a y permitieron comprender múltiples fenómenos de cambio político en el mundo. La matriz comprensiva de los *policy transfer* y la postura crítica, a partir del enfoque geográfico y pluridisciplinario de las *policy mobilities*, que también se abordará en este libro, serán utilizadas para “ordenar” los acontecimientos que, desde el “descubrimiento” del instrumento de acción pública francés hasta su asimilación y apropiación operativa en Colombia, confluyen en la aplicación de la medida.

Como se verá, este proceso no aparece espontáneamente. Fue el resultado de intercambios que se extienden durante casi dos décadas, como resultado de una singular colaboración franco-colombiana. Contrariamente a muchos terrenos empíricos estudiados dentro de los PTS, el caso colombiano no es el resultado de un acuerdo bilateral, sino una iniciativa unilateral de la administración colombiana. La reconstrucción del proceso de creación del dispositivo bajo el filtro conceptual de los *policy transfer* y los *policy mobility studies*, mostrará las etapas de esta gestación parcialmente exógena, y revelará igualmente los desafíos de la organización política colombiana que articulan este *policy-making* con la historia de la construcción institucional colombiana, que será el objeto de la segunda parte de este trabajo.

---

1 El autor de este libro y David Soto Uribe, cuyo rol va a ser ampliamente presentado en este trabajo.

## ¿Transferencia o movilidad de las políticas públicas?

En 1996, David Dolowitz y David Marsh definieron un nuevo campo de estudios en ciencia política cuyo tema era a la vez plural, interdisciplinario y totalmente contemporáneo:

la cuestión de la transferencia de las políticas públicas [...] se refiere al proceso por el cual el conocimiento de las políticas, arreglos administrativos e instituciones vigentes en un momento y/o un lugar determinado, se utiliza para el desarrollo de políticas, arreglos administrativos e instituciones en otro momento y/o lugar.

Los estudios de transferencias de políticas públicas, *policy transfer studies* (PTS), proporcionaron un marco analítico para una diversidad de terrenos actuales de elaboración de la acción pública.

Con esta apuesta conceptual se buscaba comprender el cambio político haciendo énfasis principalmente en tres temas clave: en primer lugar, el tema de la “difusión” —nacional o internacional—, de la innovación política, que proporcionaba un esquema descriptivo de la propagación de las políticas, un primer paso indispensable para comprender el flujo de ideas, instrumentos de política, modelos e instituciones (Rogers, 1995, Newmark, 2002); en segundo lugar, la noción misma de “transferencia”, que ayudaba a problematizar las políticas públicas resultantes de la difusión (*spreading policy*) categorizando fenómenos que van desde el “aprendizaje” y la “imitación”, hasta la “hibridación” o la “síntesis” (Rose, 1991) dentro de un continuum de situaciones que oscilaban entre la adaptación voluntaria y la transposición bajo coacción (Dolowitz y Marsh 2000); finalmente, la cuestión de la “recepción”, es decir, los aportes de las políticas en circulación que transformaban el ámbito receptor, el tema del impacto a largo plazo de estos “trasplantes”, siendo uno de los principales objetos de estudio en la europeización de las políticas públicas en los países de la Unión Europea (Bomberg y Peterson, 2000; Saurugger y Surel, 2006; Bulmer *et al.*, 2007; Chevallier, 2014; Delpeuch y Vassileva, 2016).

Resumiendo, el propósito de esta corriente, podría decirse que los PTS describen un proceso de difusión que postula que un “objeto” (puntualmente políticas públicas, arreglos, instituciones o ideas) circula desde un punto,

geográfico o institucional, y que esta circulación produce una innovación en el lugar donde se recibe. La peculiaridad de este enfoque es que este proceso se plantea como una transferencia, es decir, como la transmisión de un “modelo” que genera, en su lugar de recepción, un objeto político diferente, transformado por el nuevo entorno de asimilación.

Pero, en la práctica, ¿qué tan cierto es que lo que “viaja” es una política pública? A principios del siglo, aparece el enfoque geográfico de la movilidad de las políticas públicas (*policy mobility*) (Peck, 2011) que se interesa, en el contexto posterior a la Guerra Fría, especialmente en lo que estaba ocurriendo en los países del bloque del Este y de la extinta Unión Soviética. Los autores describían cómo los nuevos ciclos de desarrollo de las políticas públicas se habían ido acortando por la manera de actuar de los encargados de formular políticas, quienes recurrían cada vez más al “préstamo” o a la “imitación” de esas ideas o políticas que se presentaban en el ámbito internacional como “las que sí funcionan”. En este nuevo entorno de políticas públicas sin fronteras, lo que Jamie Peck y Nik Theodore llamaron *fast policy* (Peck y Theodore, 2015), la circulación de ideas estructuraba verdaderos circuitos de “turismo de políticas públicas” (*policy tourism*), a través de los cuales los responsables políticos nacionales o locales se desplazaban para ver, en el sitio mismo de su concepción, las políticas públicas emergentes, buscando aprender directamente de sus autores para luego, a su vez, poder implementarlas en sus territorios (Temenos y McCann, 2013).

Desde este enfoque, las que viajaban no eran las ideas o las fórmulas institucionales sino los actores del cambio de las prácticas políticas y de la administración públicas bajo el imperativo de “aprender de sus pares”, adoptando lo que se ha dado en llamar las “buenas prácticas” de los países referenciados como portadores de innovación, ya sea por ellos mismos o bajo la influencia prescriptiva de organismos intermediarios de consultoría o de entidades intergubernamentales de cooperación (Garret *et al.*, 2008). Por otra parte, el proceso de difusión de la innovación política o administrativa no se produce exclusivamente del Norte global hacia los países del Sur global, como implícitamente postulaban los PST, sino que registra una forma de multilateralidad en la creación de la invención en materia de gestión pública que se ha podido verificar en las últimas dos décadas.

En el fondo, las dinámicas de propagación de las políticas-arreglos-instituciones que proponen los *policy transfer* o los procesos de circulación multilateral de la innovación pública a través de actores políticos referenciados que identifican los *policy mobilities studies*, combinan las mismas problemáticas de la difusión, de la transferencia, de la recepción y de la territorialización de las políticas públicas.

El análisis del nacimiento de los Contratos Plan que aquí se ofrece se basa en una aproximación al cambio político y a la innovación institucional que se ajusta a esos dos enfoques y que permite elaborar una matriz analítica operativa denominada *ciclo de transferencia*. Esta noción fue creada por el geógrafo francés Pascal Chevalier (2014) para examinar los efectos que produjo en los países de la Unión Europea la aplicación del programa LEADER<sup>2</sup>. El esquema que se ilustra a continuación fue concebido para dar cuenta de la transferencia de un modelo institucional regulado por las instituciones de la Unión Europea para transformar el paradigma del desarrollo local en los países miembros, a través de la transposición de los principios y las reglas del programa comunitario LEADER. Este esquema integra los conocimientos adquiridos en los PTS y los *policy mobility studies*, y permite diferenciar las secuencias o funciones que constituyen la temporalidad de todo proceso de transferencia-movilidad. En cada fase aparecen los principales actores u operadores, y las acciones y procedimientos característicos del proceso, todo lo anterior teniendo en cuenta las escalas territoriales donde transcurre cada etapa (véase la tabla 1).

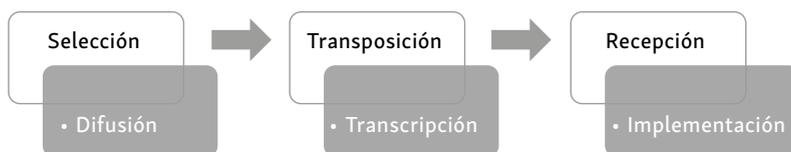
- 
- 2 El programa de iniciativa comunitaria LEADER (Liaison Entre Actions de Développement de l’Economie Rurale) fue lanzado en 1990 por la Comisión Europea para apoyar el re-desarrollo de las zonas rurales de la Unión. LEADER y sus avatares sucesivos (LEADER I -1991-1994-, LEADER II -1995-2001-, LEADER + -2000-2006-, LEADER PAC -2007-2013-), favorecieron un enfoque “de abajo hacia arriba” del desarrollo, que valoraba la consulta y la participación de las poblaciones dentro de un enfoque multisectorial destinado a mejorar las ventajas y puntos positivos de cada territorio, para consolidar en cada uno de ellos estrategias de desarrollo sostenible.

**TABLA 1.** Secuencias del ciclo de transferencia

| <b>Secuencias/<br/>funciones</b> | <b>Actores/operadores</b>         | <b>Acciones</b>           | <b>Escalas<br/>territoriales</b> |
|----------------------------------|-----------------------------------|---------------------------|----------------------------------|
| La selección                     | Actores fuente                    | Transferencia             | Nivel supranacional              |
| La transposición                 | Operadores de la transferencia    | Da el marco de referencia | Nivel nacional                   |
| La recepción                     | Actores receptores/<br>operadores | Pone en marcha            | Nivel local                      |

Fuente: elaboración propia con base en Chevalier (2014).

El contexto del caso estudiado muestra que la transferencia colombiana no corresponde a un *hard transfer*<sup>3</sup> como lo han sido los ejemplos de europeización de las políticas públicas estudiados por Chevalier. Sin embargo, el proceso voluntario de adaptación al contexto colombiano de un dispositivo institucional francés y las condiciones de su implementación experimental pueden ser analizados por medio del mismo esquema descriptivo, como se ilustra en la figura 1.



**FIGURA 1.** El ciclo de transferencia

Fuente: De la Torre (2018).

- 3 Es decir, un proceso vertical en el cual cada etapa de la transferencia obedece a un esquema normalizado resultante del acuerdo (negociado o impuesto) de los actores implicados en la transposición de la política pública.

## **Selección-difusión: cómo se escoge el referente francés CPER y cómo se inicia el proceso de asimilación en Colombia**

### **1996-1997: las premisas francesas de la importación**

El punto de partida de esta historia se sitúa en París, entre 1996 y 1997, cuando un estudiante de la Facultad de Finanzas y Relaciones Internacionales (FIRI) de la Universidad Externado de Colombia, David Soto Uribe, accede al ciclo corto de estudios de la prestigiosa Escuela Nacional de Administración Francesa (ENA). Este programa, en el que se forma la elite de los funcionarios de la administración pública francesa y de muchos países francófonos, incluye varias pasantías y trabajos de campo. Dos de ellas llevaron al colombiano a trabajar sobre temas de planificación y ordenamiento territorial. En su testimonio, él mencionó una pasantía en el Ministerio del Interior, donde se enfocaba la descentralización dentro del marco de lo que se ha dado en llamar en Francia y otros países de Europa la “contractualización territorial”. Esa fue la primera vez que el estudiante oyó nombrar el dispositivo CPER.

Antes de entrar en los procesos de asimilación y difusión de la medida que conducen a la figura colombiana de los Contratos Plan, se examinará genealogía y la funcionalidad de los CPER. Se verá igualmente cómo la llegada de los CPER significa un hito en la transformación de la acción pública y en la mutación del modelo de planificación francés.

### **Los Contratos Plan Estado-Región (CPER): el referente francés de la contractualización territorial**

Los CPER fueron creados a través de la ley n.º 82-653 del 29 de julio de 1982, “relativa a la reforma de la planificación”. El dispositivo lleva claramente la marca de Michel Rocard, quien era ministro de la Planeación y del Ordenamiento Territorial en el primer gobierno de François Mitterrand, antes de ser el primer ministro del periodo inicial de su segundo mandato. Siguiendo el

enfoque reformador de este hombre político<sup>4</sup>, el CPER se presenta como un instrumento de articulación del plan nacional y de los planes regionales de desarrollo (Moulin *et al.*, 2002). La ley que los creó dice:

Art 11. El Estado puede concertar con las entidades territoriales, las regiones, las empresas públicas o privadas y eventualmente otras personas morales, Contratos Plan que comporten compromisos recíprocos de las partes para la ejecución del plan y sus programas prioritarios.<sup>5</sup>

Con respecto a la organización territorial política y administrativa, los CPER cumplen un rol esencial. Se puede decir que los CPER fueron el instrumento financiero de gobernanza que acompañó el surgimiento de las regiones como entidades territoriales de pleno ejercicio. En efecto, la Región fue creada como entidad territorial por las leyes de descentralización de 1982-1983. La adopción efectiva por parte de los recién creados *Concejos Regionales* de las nuevas competencias y recursos del Estado se produjo solo después de las primeras elecciones regionales del 16

---

4 Se le conoce como el inspirador de la 2<sup>me</sup> *gauche* francesa, el ala abiertamente socialdemócrata del Partido Socialista francés.

5 Cabe señalar que la figura de los CPER no solo buscaba establecer un nuevo marco para las relaciones entre el Estado central y las entidades territoriales. El mecanismo también fue utilizado en la organización de las relaciones entre el Estado-accionario y las empresas públicas nacionales, especialmente las empresas industriales y financieras nacionalizadas en 1981 y 1982 por el gobierno del primer ministro Pierre Mauroy. Así, en 1993, bajo los auspicios de Jean Pierre Chevènement, ministro de la Investigación y de la Industria, el Gobierno firmó once Contratos Plan con diferentes empresas industriales del Estado (Barreau y Hardy, 1988). De esa manera, el Contrato Plan se estableció como el marco de las relaciones entre el Estado y las entidades públicas industriales y comerciales como la empresa pública de correos (La Poste) o el operador público de los trenes (SNCF), incluso después de los gobiernos de izquierda de los años ochenta y noventa.

de marzo de 1986. Pero el ejercicio de esas nuevas competencias se concretizó a través del nuevo mecanismo contractual. Puede decirse, entonces, que el instrumento CPER definió los límites y sentó las bases para la creación efectiva de la nueva entidad territorial Región. Contractualización y regionalización van pues de la mano en la historia reciente de la acción pública en Francia.

Concretamente, en sus inicios, la fórmula contractual permitía financiar proyectos inscritos en el Plan Nacional que en aquella época existía en Francia, sobre la base de un cofinanciamiento, es decir, de la participación financiera de las partes firmantes del contrato, en este caso, por un lado, el Gobierno nacional y, por el otro, las entidades territoriales Región. Desde la práctica administrativa, se empezó privilegiando sobre todo la forma procesal de la contractualización, es decir, la simple técnica funcional. Pero el politólogo Jean Pierre Gaudin distingue claramente la contractualización territorial del enfoque jurídico del contrato como “negocio jurídico de derecho público”, definiendo los instrumentos contractuales como “contratos de acción pública” que reúnen tres criterios de forma:

Primero, la presencia de un acuerdo negociado sobre los objetivos mismos de acción; después, el compromiso sobre un calendario de realización que se inscribe, a mediano plazo, entre la anualidad presupuestal y el lejano horizonte de la planificación; y, por último, las contribuciones conjuntas de las partes en el cumplimiento de los objetivos (en términos de financiamiento o de competencias humanas y técnicas); todo esto inscrito en un texto de compromiso acordado por diferentes participantes. (Gaudin, 1999, p. 28)

En su ejecución, los CPER se basaban inicialmente en la temporalidad de la planificación. Como se acaba de indicar, son el producto de una reforma estructural de la planificación contemporánea de la descentralización. En efecto, los CPER de la primera generación (1984-1988) se inscriben en la temporalidad y las prioridades del IX Plan. Este fue el primer plan de los gobiernos de Unión de la

Izquierda de los años ochenta, adoptado después del *tournant de la rigueur* de 1983<sup>6</sup>. Sin embargo, es importante recordar que, en Francia, la contractualización es anterior a la descentralización de la década de 1980.

Los contratos entre diferentes niveles de gobierno aparecieron a principios de los años 1970, vinculados a las transformaciones del ejercicio de la planificación nacional. Cabe recordar que la planificación francesa y del resto de países de Europa occidental se instituyó, en el contexto de la inmediata posguerra, como una política nacional del Estado. De manera que fue por iniciativa del nivel central que comenzaron los procesos territoriales de contractualización, que luego estructuraron la organización de las relaciones entre todos los diferentes niveles de gobierno en Francia.

En efecto, desde comienzos de los años setenta, aparecieron las primeras propuestas contractuales. Son iniciativas del Ministerio del Equipamiento, de la *Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR)*<sup>7</sup>, y de otras administraciones de gestión o de misión<sup>8</sup>, cuyo rol es esencial en el campo de la

- 
- 6 El “giro de la austeridad” de 1983 es un cambio sustancial de la política económica del gobierno socialista y comunista del comienzo del mandato de François Mitterrand. En un contexto determinado por los ataques al franco en los mercados monetarios internacionales y la agravación de la situación económica y social, el Gobierno se vio obligado a abandonar el manejo keynesiano de la economía (alza del gasto público y recuperación económica por el consumo) que había marcado el comienzo del primer gobierno de la Unión de la Izquierda.
  - 7 Organismo estratégico en la historia la implementación de las normas y políticas de ordenamiento territorial en Francia en la década de los sesenta hasta los años 2000.
  - 8 Las “administraciones de misión” responden a la adaptación de la función operativa de ejecución de las políticas públicas del Estado. El concepto se introduce en los años 50 para la ejecución de las políticas de ordenamiento territorial en un contexto en que la descentralización política era aun prácticamente tabú. Los cuerpos administrativos que surgirán de esta revisión de la acción pública son organismos con un marcado perfil tecnocrático. Entre ellos figuran establecimientos públicos encargados del

planificación, se negocian los primeros Contratos Plan entre el Estado y las comunidades urbanas (1970), los contratos de las ciudades intermedias (1973), los contratos de país (1975) y los contratos Hábitat y Vida Social. Luego, los procedimientos contractuales van a acompañar algunas políticas sectoriales tales como el medioambiente (1971) o el desarrollo social de los barrios populares (1984). Las entidades territoriales van a utilizarlos igualmente para sus propias políticas de ordenamiento territorial y para organizar las relaciones financieras entre ellas, a través, por ejemplo, de los denominados *contrats de pays*, que asocian la administración departamental con asociaciones de municipios rurales o urbanos.

Lo que es verdaderamente característico de las técnicas de los “contratos de acción pública” es la relación que se logra establecer entre los diferentes niveles de gobierno. Se encuentra la figura contractual al servicio de la gobernanza del desarrollo regional en muchos países, como lo muestra un informe de la OCDE de 2007 (OCDE, 2007). En el caso francés, por su genealogía y sus desarrollos formales, la contractualización es un procedimiento que se inscribe en el manejo del desarrollo y del ordenamiento territorial. Aunque los CPER no constituyen el primer tipo de negociación contractual entre Gobierno nacional y entidades locales en Francia, la figura se ha convertido en la matriz de la contractualización territorial “a la francesa” (De la Torre, 2021).

#### **De la planificación nacional legislativa a la planificación “contractualizada” en la tercera generación de CPER (1994-1998)**

Al comienzo, la contractualización de tipo CPER estaba íntimamente ligada a la planeación nacional. Es indispensable entender que la planeación cumple un papel esencial en la historia contemporánea de Francia.

El Plan Nacional fue el instrumento legislativo de coordinación y programación de la inversión para la reconstrucción del país en

---

ordenamiento territorial como la DATAR, y a nivel local, por ejemplo, la Compañía del Ródano, la de Gascoña o del Bajo-Ródano del Languedoc (Pisani, 1956).

la posguerra. Se trata de uno de los grandes logros del programa del Consejo Nacional de la Resistencia<sup>9</sup>. El primero de los once planes de las cuatro décadas que dura la planificación nacional francesa, el Plan Monnet (1946-1952), marca claramente la voluntad histórica de equipar y modernizar un país destruido y exangüe por la Segunda Guerra Mundial. Fue el plan que permitió la instalación de una administración especializada en la materia, el *Comissariat Général au Plan*, que, con el fin de distanciarse del dirigismo económico planificado del bloque del Este y de la planificación soviética de tipo “Gosplan”, creó un proceso de planeación flexible alineándose sobre los principios y las prioridades del “programa de restablecimiento europeo” de los Estados Unidos, más conocido como Plan Marshall (Mioche, 1987).

De manera que, en un principio, la planificación francesa respondía a la coyuntura y a las necesidades urgentes de reconstrucción del continente europeo en la posguerra. Pero por su relación con el proyecto político de la figura predominante de esos años de reconstrucción, el general Charles de Gaulle, también tenía un componente político nacional. En la historia francesa contemporánea, la expresión gaullista de la *ardiente obligación* de la planificación va a quedar estrechamente vinculada a la manera en que se desarrolló el ejercicio planificador. La planificación nacional ha sido uno de los campos en los que se ha ilustrado lo que algunos investigadores califican de “Estado sabio”, es decir,

- 
- 9 El Consejo Nacional de la Resistencia (CNR) fue el órgano que dirigió y coordinó los distintos movimientos de la resistencia francesa a la ocupación alemana durante la Segunda Guerra Mundial. A partir de mediados de 1943 el CNR preparó una plataforma política para la posguerra. El programa de la CNR fue adoptado el 15 de marzo de 1944 tras meses de negociaciones, es decir, antes de la liberación del territorio francés de la ocupación nazi. El texto consolidado es conocido principalmente por las medidas de renovación social (por ejemplo, la creación de la seguridad social), pero igualmente por un manejo de la organización económica marcadamente orientado hacia la planificación del aparato productivo (Andrieu, 1984).

ese componente de las administraciones técnicas del Estado central que en Francia se conocen, como ya se ha indicado, como administraciones de misión<sup>10</sup>.

No obstante, en el campo específico de la planificación, desde finales de los años cincuenta, los planes fueron criticados por su rigidez, su insuficiente nivel de realización de objetivos y proyectos de inversión, y por el carácter tecnocrático y centralista de su elaboración. En respuesta a estas críticas y simultáneamente a la afirmación del nivel regional, se inventó la regionalización del plan.

En un comienzo, el Gobierno nacional asociaba las entidades locales, sin compromiso presupuestal o de recursos, a la fijación de las prioridades del Plan Nacional (Boutet *et al.*, 2003), a través de diferentes mecanismos<sup>11</sup>. Pero eran ejercicios tan solo consultivos que, sin embargo, establecieron progresivamente la legitimidad de lo que luego se llamó las *alianzas negociadas* entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales. Después, esta vez dentro del marco de la ya mencionada ley del 29 de julio de 1982 que reforma la planificación, las Regiones convertidas en entidades territoriales de pleno ejercicio, se vieron obligadas a implementar de manera autónoma la planificación a escala regional. En esta ley se crean los *planes de las regiones*. Siguiendo los lineamientos de las leyes de descentralización de 1982, el Gobierno debía, en principio, contentarse con verificar la compatibilidad de los planes regionales y con el plan nacional.

En esta nueva repartición de competencias, la Región se perfilaba como el nivel de referencia para la elaboración de las

---

10 La genealogía de este polo tecnocrático de la administración pública francesa empieza con la creación del Ministerio de Obras Públicas y del Equipamiento y se consolida posteriormente en la DATAR, que se construyó desde la primera mitad del siglo xx, con la autonomización del paradigma urbanístico y la afirmación progresiva del concepto de ordenamiento territorial (Massardier, 1996).

11 Como los denominados *programas de acción regionales* de 1955, los *planes regionales* de 1958 o las *asignaciones regionales del v Plan* (1966-1970).

políticas públicas francesas y europeas en materia de ordenamiento territorial. Con esta especialización planificadora, las Regiones no solamente terminan obteniendo competencias sectoriales que ejercen de manera exclusiva<sup>12</sup> sino que se convierten en el único nivel de gobierno local que comparte con la Nación dos competencias generales intersectoriales: la planificación y el ordenamiento territorial (Albertini, 2007).

En los primeros CPER se impuso la planificación nacional. En la concepción de la primera generación del instrumento de CPER (1984-1988), el plan de cada región tenía que fijar los objetivos y el alcance de cada CPER. Pero en realidad fueron las orientaciones nacionales del conjunto de los CPER que determinaron los planes de cada región, ya que, en la práctica, el manejo del dispositivo dependía en gran medida de un funcionario del Estado central, el Prefecto Regional (Moulin *et al.*, 2002). Los CPER de primera generación hacían claramente énfasis en los objetivos del Gobierno nacional fijados en el IX Plan (1989-1992). Su ejecución movilizó 75 000 millones de francos en esa época (hoy 10 650 millones de euros): el 59,9 % a cargo del Estado y el 40,1 % restante a cargo de las entidades territoriales<sup>13</sup>.

A partir de la segunda generación (1989-1993), el ejercicio de la planificación contractualizada se separó claramente del plan nacional. En efecto, los CPER fueron elaborados antes de la adopción

---

12 La descentralización francesa se caracteriza por un mecanismo de repartición por *bloques sectoriales de competencias* entre los diferentes niveles territoriales. La Región se especializó inicialmente en el desarrollo económico, la formación profesional y la gestión de la educación superior, los *liceos* (educación secundaria terminal) y las universidades.

13 En esta primera generación, la infraestructura vial absorbía el 38 % de los recursos. Las políticas económicas (creación de los denominados Centros de Innovación y de Transferencias Tecnológicas (CRITT), movilización de fondos de ayuda a empresas, modernización del aparato productivo, etc.) reunían el 17 % de los recursos. Con el 10 % de los recursos invertidos, la formación profesional y universitaria constituía la tercera prioridad presupuestal.

legislativa del x Plan (1989-1992). Los recursos aumentaron<sup>14</sup> y comenzó a haber una verdadera focalización territorial para priorizar la inversión en dos tipos de territorios con problemáticas socioeconómicas importantes: las zonas en reconversión industrial<sup>15</sup> y algunas áreas rurales<sup>16</sup>. Con esta segunda generación de CPER se introdujo y cobró una importancia considerable la dimensión europea del ordenamiento territorial. Los denominados Fondos Estructurales Europeos vinieron a cofinanciar los proyectos de los CPER<sup>17</sup>. Los criterios de repartición territorial de la inversión pública que fue imponiendo la Unión Europea fueron adoptados para la elaboración de múltiples proyectos (diseño de infraestructuras de transporte, organización de la oferta de investigación y formación, modernización del aparato productivo).

La disociación de la planificación territorial que representan los CPER, y de la planeación de los Planes Nacionales de Desarrollo que podríamos calificar de “legislativa” pues requiere una validación del Parlamento, va a conducir a la desaparición de esta última con el abandono en 1993 del XI Plan. En realidad, el Plan había sido preparado en 1992 y debía entrar en vigor después de su adopción legislativa para el periodo 1993-1997. Sin embargo, las elecciones legislativas del 21 y 28 de marzo de 1993 produjeron un cambio de mayoría política en el parlamento interrumpiendo así el encadenamiento institucional. La izquierda en el poder desde la segunda elección de François Mitterrand en 1988 perdió la elección a favor de la derecha que asumió el gobierno para

---

14 Más de 15 570 000 000 EUR, lo que significa un aumento del 46,9 %

15 Las regiones de Lorena, Norte y Champagne-Ardenne

16 La isla de Córcega, las regiones de Limousin, Auvergne y Poitou-Charentes

17 Fue el caso, por ejemplo, de los importantes proyectos para el desarrollo económico y la creación de empleos que se apoyaban en el Fondo Regionalizado de Ayudas para las Iniciativas Locales de Empleo (FRILE) de aquel entonces.

la segunda *cohabitation*<sup>18</sup> de la Va República. La nueva mayoría decidió inscribir su acción para los cinco años del mandato legislativo, a través de un conjunto de leyes que, en la práctica, con el instrumento CPER, interrumpieron y suplantaron el tradicional ejercicio de la planificación nacional.

Los CPER de tercera generación que cubre el periodo 1994-1999 fueron implementados en este contexto político singular. Se les conoce como los CPER de la desconcentración administrativa, pues adoptaron el principio de separar una parte “libre” del 25 % de los recursos comprometidos del presupuesto nacional, sobre la cual los Prefectos tenían una relativa libertad de decisión y de ejecución dentro de su mandato de negociación con los ejecutivos locales. El resto, los 75 % del núcleo central de los recursos de la Nación, correspondía a proyectos cuantificados por los ministerios para cada territorio. En este nuevo contexto, fue primordial el papel de los Comités Interministeriales de Ordenamiento Territorial (CIAT), una formación del gabinete ministerial, presidida por el primer ministro, que se reúne puntualmente. Esta evolución se puede leer como la afirmación de la dimensión política de la planificación, teniendo como principales protagonistas ya no al presidente de la República, sino al primer ministro y al ministro del Interior. Esta transformación va también claramente en detrimento del componente técnico-administrativo del ejercicio planificador, tal como se practicaba anteriormente, lo cual conduciría al desmonte progresivo del Commissariat Général au Plan (Moulin *et al.*, 2002) que terminaría siendo disuelto en 2005.

---

18 El término *cohabitation* es utilizado en la política francesa para designar los periodos de gobierno en los que un presidente de la república debe nombrar un primer ministro que no es de su propio campo político por no contar con la mayoría en la cámara baja del Parlamento, la Asamblea Nacional. En los últimos 40 años esta configuración se ha presentado dos veces en los dos mandatos de François Mitterrand (1986-1988 y 1993-1995), y una vez durante el primer periodo presidencial de Jacques Chirac (1997-2002).

Esta generación de CPER marca el final de la planificación legislativa en Francia. En la práctica, el XI Plan Nacional no se adoptó en el Parlamento y posteriormente nunca se elaboró una figura sustitutiva de programación nacional del desarrollo desde una administración central del Estado. La aparición de una planificación contractual territorializada encontró en los CPER el instrumento de acción pública que mejor podía caracterizarla. Este es pues el instrumento que, dos décadas más tarde, fue tomado como referente para los Contratos Plan en Colombia.

### **Primera impregnación y proyecciones en el contexto colombiano: los objetivos estratégicos de los CPER**

Entre 1996 y 1997, los CPER desempeñaron un rol central en la implementación de una ambiciosa política pública de lucha contra las desigualdades territoriales. En efecto, el censo general de la población de 1990 reveló la preocupante situación de disparidades entre regiones en materia de desempleo, de evolución económica de la población y de capacidad tributaria de las familias. A partir de ahí, la trama de fondo de los CPER y su objetivo principal fueron la corrección de esas desigualdades interregionales. Los gobiernos nacionales sucesivos asumieron ese compromiso con estrategias diferenciadas de inversión y financiamiento público según las regiones, aplicando tres criterios: niveles de desempleo, calidad del empleo e ingresos de las familias (Albertini, 2007). Este periodo también fue el de las primeras evaluaciones de los CPER. En los años 1996-1997, las conclusiones de esta primera evaluación comenzaron a ser conocidas tanto a nivel local como regional. En el transcurso de su pasantía en el Ministerio del Interior, David Soto Uribe trabajó sobre estos informes.

Visto desde la práctica administrativa y política colombiana, el interés era evidente. Para empezar, los CPER se presentaban como un instrumento de planificación con enfoque territorial que asumía de manera original la articulación centro-periferia en materia de desarrollo. Bajo este ángulo, el modelo francés parecía aportar soluciones a varios defectos de la descentralización colombiana, pues Colombia había adoptado un modelo de planificación vertical, del

centro hacia los territorios, que ignoraba los puentes y los vínculos que podían establecerse entre los diferentes niveles de gobierno. La descentralización de los años ochenta en Francia planteaba una interrogación crítica respecto a esa planificación *top-down* y, al mismo tiempo, los CPER habían logrado sustituir a los Planes Nacionales de Desarrollo, cuyo nivel de ejecución y de pertinencia siempre habían sido criticados de ambos lados del Atlántico.

Al mismo tiempo, los CPER cuyo presupuesto aumentaba de generación en generación, promovían la creciente implicación de las entidades locales, lo cual se fue traduciendo en nuevos equilibrios financieros entre las partes. De la repartición de los CPER 1984-1988, donde las inversiones estaban mayoritariamente aseguradas por el Estado (60/40) se pasó a una relación 55,4/44,6 en la segunda generación (1989-1993), para alcanzar casi el equilibrio (52 %/48 %) durante la tercera generación (1994-1999). Desde la cuarta generación de aplicación de la medida, el equilibrio de los aportes se invirtió con el 50,5 % para las regiones y el 49,5 % para el Estado, lo que consolidó una tendencia que no ha hecho más que afianzarse desde entonces.

Otro punto importante era la presencia local del Gobierno nacional a través de la figura del Prefecto protagonista de los procesos de coordinación y negociación de la medida. En efecto, la figura del Prefecto, funcionario del Ministerio del Interior que varias reformas administrativas de los años setenta y ochenta confirmaron como coordinador y jefe funcional de las administraciones desconcentradas del gobierno nacional, se vio reforzada en su función política justamente por el papel que cumplía en la negociación con los ejecutivos regionales para determinar las pautas de cada CPER. Por contraste, en Colombia, a partir de la elección por sufragio universal de los ejecutivos de las entidades territoriales<sup>19</sup>, se puede considerar que no existe un representante

---

19 Que se inicia con los actos legislativos de enero de 1986, que adoptan la elección popular de alcaldes quienes, hay que recordar, anteriormente eran nombrados por los gobernadores. Estos últimos, a su vez, eran designados por el presidente de la República.

directo del Estado central que cumpla las funciones de representación, gestión y arbitraje financiero en los territorios. Para un observador colombiano, la ausencia contraproducente de una figura territorial de la autoridad del Gobierno nacional que pueda hacer visible y activa la presencia local de la Nación, se hacía aún más patente frente a la práctica de la misión prefectoral francesa, tan decisiva y eficiente en la negociación contractual de los CPER.

Por último, cabe mencionar la perspectiva que ofrecía la negociación contractual para construir territorios de acción pública más allá de las fronteras administrativas y de la representación política. El ejemplo mencionado por David Soto Uribe era el de la figura de lo que la administración francesa ha denominado *le pays*. La noción de *pays* entró en la esfera administrativa francesa con la ley de orientación para el ordenamiento y el desarrollo territorial del 4 de febrero de 1995. Este texto legislativo, llamado Ley Pasqua, especificaba que

cuando un territorio presenta una cohesión geográfica, cultural, económica o social, a escala de una concentración de personas o de empleos, los municipios o las instituciones de cooperación intermunicipal con fiscalidad propia que lo componen tienen la vocación de agruparse en “país”.

Este enfoque voluntarista de la cooperación local entre municipios no se limitaba a los territorios de la división administrativa de las entidades territoriales, es decir, a los espacios de la representación política local. Aunque los *pays* no fueron asociados directamente al lanzamiento de los CPER, su visión innovadora e inclusiva de la organización de la acción pública territorial hizo emerger múltiples *proyectos de territorio* que la práctica política y administrativa fue consolidando. En las reuniones de la DATAR que frecuentó Soto Uribe, este enfoque del desarrollo contrastaba sugestivamente con la rígida construcción colombiana, donde las escalas político-administrativas parecían ser el único marco territorial para la planificación y para la proyección del desarrollo territorial.

### **1997-2010: la asimilación de la medida en Colombia como instrumento de un nuevo proceso de ordenamiento territorial**

En 1998, comenzó el proceso de asimilación de la fórmula contractual en Colombia. De regreso a su país, su paso por Francia condujo a David Soto Uribe al Ministerio del Interior, donde fue nombrado director general de asuntos territoriales. Como es bien sabido, esta dirección es la instancia de Gobierno nacional encargada de la descentralización a nivel central. En ese comienzo del mandato del presidente Andrés Pastrana, su tarea principal era elaborar la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). La LOOT era una de las principales piezas faltantes del nuevo arsenal legislativo de la Constitución de 1991. En efecto, su artículo 288 prescribía que

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

Sin embargo, en agosto de 1998, después de siete proyectos de ley frustrados, el mandato constitucional de dar un marco legal a la organización territorial colombiana no había sido cumplido. *In fine*, hubo que esperar hasta 2011, es decir 20 años en total después del mandato constitucional, para que esta legislación de rango superior fuera definitivamente adoptada.

#### **El proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de 2001: primera mención de los Contratos Plan en Colombia**

Para llevar a cabo el trabajo de preparación de la LOOT, la Presidencia de la República creó una comisión intersectorial, que estaba codirigida por el Ministerio del Interior y el Departamento

Nacional de Planeación (DNP)<sup>20</sup>. La comisión abordó cinco temas a través de igual número de subcomisiones o grupos de trabajo<sup>21</sup>. Fue en la primera subcomisión en la que se abordó el tema del ordenamiento territorial analizando casos europeos y de América Latina. Allí se presentó la experiencia francesa de los CPER. En la segunda subcomisión, el director de asuntos territoriales introdujo igualmente la legislación francesa bajo la perspectiva de las relaciones entre el nivel nacional y el nivel territorial. De esta manera, la fórmula contractual empezó a circular, no solo entre los funcionarios administrativos involucrados en el proceso legislativo, sino entre representantes de la sociedad civil y especialistas de la administración pública y de la política.

El futuro instrumento Contrato Plan aparece vinculado a dos figuras organizativas del desarrollo que se mencionarán posteriormente. Por un lado, en esta versión de la LOOT se buscaba crear un instrumento prospectivo, el Proyecto Estratégico Nacional de Ordenamiento Territorial (PENOT), cuya validez era de 20 años, reduciendo así la relevancia de los planes cuatrienales de desarrollo. Por otro lado, el proyecto de ley preveía la creación de Áreas de Desarrollo Territorial (ADT), conformadas por las autoridades municipales y departamentales, que debían contar con recursos específicos bajo la forma de un nuevo Fondo Nacional de Inversión.

En ese esquema, la misión de planificación nacional se estructuraba principalmente alrededor de esas dos figuras: el

---

20 Estaba compuesta por miembros del Consejo Nacional de Planeación (CNP), y representantes de la sociedad civil y de los territorios designados por los lobbies de los funcionarios electos locales, la Federación de Gobernadores, y la Federación de Municipios.

21 Primera subcomisión: el derecho internacional en materia de ordenamiento territorial; segunda subcomisión: la legislación colombiana sobre la repartición de competencias entre entidades públicas; tercera subcomisión: la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el tema; cuarta subcomisión: las recomendaciones de la CNP; quinta subcomisión: revisión de los anteriores proyectos de ley presentados ante el Congreso hasta la fecha.

PENOT, que diseñaba una programación sobre 20 años, y las ADT, representativas de los proyectos de los actores locales del desarrollo, financiadas a través del Fondo Nacional de Inversión. Los Contratos Plan debían crearse para activar el financiamiento del nuevo Fondo Nacional con recursos mutualizados de los diferentes niveles de gobierno. Eran el instrumento que facilitaba la implementación de los proyectos de desarrollo programados en el PENOT y sostenidos por las ADT.

Esta es la época en que la noción de ordenamiento territorial empezaba a tomar relevancia en el debate público (Ibarra, 2007) con dos orientaciones estratégicas, una técnica y otra política. El primer desarrollo legislativo que hubo sobre el tema abordaba los aspectos técnicos: se trata de la ley de ordenamiento territorial, sin el componente orgánico, del 18 de julio de 1997 llamada comúnmente *ley urbana*, puesto que reglamenta la ocupación de suelos exigiendo a los municipios elaborar Planes de Ordenamiento Territorial (POT). El otro aspecto del debate era la cuestión, siempre controvertida, de la creación de regiones y provincias como entidades territoriales de pleno ejercicio, prevista en los artículos 307 y 329 de la Constitución de 1991. Desde la redacción misma de la nueva Constitución, este es el aspecto más polémico del ordenamiento territorial no solo porque obliga a replantear el estatus político de las entidades territoriales, es decir sus fronteras, sus competencias y los recursos que se les deben atribuir, sino también porque revive al pasado federal de nuestro país como lo abordaremos en la segunda parte de este texto.

Visto bajo este doble reto, cualquier debate parlamentario para la adopción de la LOOT debía entrar en uno de los escenarios siguientes: el escenario técnico y administrativo de la planificación a través de la problemática de la ocupación de suelos, y el escenario político alrededor de la organización territorial del sistema político. El Ministerio del Interior optó, según la expresión del director de asuntos territoriales, por *la vía del medio* ya que la LOOT de 2001 no buscó modificar la normativa de la ocupación de suelos urbanos y rurales ni a incluir la creación de regiones y de provincias.

Se redactó un primer proyecto de ley sometido a consultas y ajustes durante 1 año y 7 meses que reunía los materiales de las consultas territoriales y el trabajo de las Comisión intersectorial. En su redacción final aparece la noción de Contratos Plan en el Título VII, que trata de las ADT:

Artículo 100: Contratos Plan. Las áreas de desarrollo territorial son instrumentos prioritarios para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, el cual dará especial importancia a la inversión subregional en torno a estas áreas. La Nación podrá contratar con las áreas de desarrollo territorial la ejecución de programas del plan, cuando lo considere pertinente y el objeto para el cual fueron creadas dichas áreas lo permita, previa aprobación de su órgano máximo de administración.

Ese proyecto de LOOT fue presentado al Senado en julio de 2001. Sin embargo, no pasó el filtro de la Primera Comisión, donde después de dos debates antes fue abandonado. En el capítulo siguiente se abordará la larga gestación de la LOOT. Pero de esta primera incursión en el Parlamento vale la pena retener que los Contratos Plan estaban asociados a la figura de las ADT como uno de los principales instrumentos de gobernanza y de financiamiento para el desarrollo dentro de la planificación nacional.

Desde otra perspectiva, en el proyecto LOOT de 2001 se asumía plenamente la relación con el instrumento francés, dado que el preámbulo mencionaba que “en el caso de Francia se destaca el sistema de contratos entre el Estado y las entidades territoriales, abriendo la posibilidad de adquirir compromisos específicos con corresponsabilidad tanto del nivel nacional como de las entidades territoriales”<sup>22</sup>. La LOOT 2001 es una tentativa infructuosa pero la orientación del ordenamiento territorial en Colombia que se forja en los debates del final de los años noventa empieza bajo los auspicios de la matriz francesa de la contractualización territorial.

---

22 *Exposición de motivos*, página 6.

**2001-2010: la asimilación administrativa del instrumento  
entre planificación y gobernanza política del desarrollo**

Con la elaboración de este octavo proyecto de LOOT, la noción de Contrato Plan comenzó a hacer parte del vocabulario de los administradores, los operadores y los políticos colombianos. Y aunque solo se hizo realidad diez años después, su primera formulación legislativa es un acervo irreversible que fue progresivamente desarrollado y asimilado en diferentes niveles de la administración colombiana.

Este proceso de difusión se debe en gran parte a la iniciativa del promotor de esta innovación antes mencionado<sup>23</sup>. Para entender cómo la idea y el enfoque contractual pasan de una administración local o nacional a otra es indispensable seguir los pasos de esta primera asimilación a través de tres intervenciones de Soto Uribe que se desarrollaron entre 1999 y 2006. Los terrenos donde se afianzó la difusión del nuevo instrumento fueron la Presidencia de la República, la Alcaldía de Bogotá y el DNP.

1999: el método de los Contratos Plan en el CONPES que resuelve la crisis social del archipiélago de San Andrés

El primer episodio ocurrió en el segundo semestre de 1999, durante la elaboración del proyecto de LOOT. En esa época, el mencionado director general de asuntos territoriales del Ministerio del Interior fue solicitado por el gabinete del presidente de la República, Andrés Pastrana, para trabajar en un delicado tema de actualidad: la crisis social que afectaba al archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. En efecto, durante los años noventa, este territorio vivió una crisis económica y social de gran magnitud. Era la década de la implementación de la liberalización económica del gobierno Gaviria (1990-1994) que, para el archipiélago, marcó el fin de las ventajas competitivas que daban su estatus fiscal de zona franca. Pero también fue el momento de la

---

23 David Soto Uribe afirmaba con humor: “en esa época, si tocaba remodelar una casa, ¡pues yo le metía Contratos Plan!”.

intensificación del narcotráfico que se tomó la isla de San Andrés como escala estratégica en el tráfico de droga hacia Norteamérica. A estos efectos de coyuntura se articulaba la aceleración de la reivindicación *raizal*<sup>24</sup>, que reunía la protesta social y la construcción identitaria étnica de los habitantes de la isla.

Para hacer frente a estas reivindicaciones, que se manifestaron por huelgas y bloqueos de vías en la isla, la Presidencia de la República movilizó un equipo de funcionarios, entre los cuales estaba David Soto Uribe. La originalidad de la estrategia consistió en la elaboración de un documento CONPES que definió un plan de desarrollo del territorio a gran escala. En el contexto de los problemas socioeconómicos mencionados y de la aparición de nuevos actores del movimiento *raizal*, la elaboración del documento CONPES tomó un camino inédito.

Primero, con respecto al método: el programa de inversiones del CONPES 3058 de diciembre de 1999 sobre el desarrollo del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, fue el resultado de un largo proceso de concertación. Las mesas redondas que integraban, al lado de las autoridades nacionales y locales, a los representantes de organizaciones sindicales, religiosas y étnicas, pusieron en práctica una forma de control ciudadano, que condujo a acuerdos y consensos (DNP, 1999).

Pero el proceso fue original igualmente por el contenido del documento. En efecto, en esa época, los CONPES no estaban destinados a un territorio específico. Basados en una concepción macroeconómica de la planificación, los CONPES buscaban una respuesta sectorial a una problemática económica o social. El de San Andrés se caracterizaba por un diagnóstico territorial global sobre la situación del archipiélago y derivó en un programa de dos años cuya perspectiva era la creación de condiciones para

---

24 Que lidera el movimiento Archipiélago Movement for Ethnic Native Self Determination (AMEN-SD), dirigido por pastores protestantes.

superar los factores que limitan el desarrollo del departamento (de San Andrés) a través de los esfuerzos conjuntos de los gobiernos local y nacional, con el fin de garantizar el bienestar social de la comunidad del archipiélago y su crecimiento económico y cultural.

Este primer CONPES propiamente territorial puede considerarse como un acuerdo concertado que pone en práctica los fundamentos de la contractualización territorial. En la práctica, es un episodio de *lesson draw* metodológico que facilitará después la adaptación de la idea de contractualización. Los componentes de este “aprendizaje” son la aplicación de algunos parámetros en el método de negociación, la ingeniería de proyecto y la coordinación interinstitucional, que luego serán la base de implantación de los Contratos Plan pilotos que se examinarán posteriormente.

2004: Contratos Plan y descentralización inframunicipal, un intento fallido de aplicación en Bogotá, D. C.

En este punto, se examinará en una intervención en la Alcaldía de Bogotá en 2004. Fue el comienzo del mandato de Luis Eduardo Garzón, primer alcalde de izquierda de la ciudad, perteneciente al Polo Democrático Independiente, que ejerció la función suprema del Distrito Capital entre 2004 y 2007.

Cabe recordar que la llegada a la Alcaldía de Lucho Garzón fue un acontecimiento político en sí mismo, puesto que esta elección se desarrolló en la primera mitad del primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez, en aquel entonces en la cima de su popularidad. Garzón, antiguo sindicalista del sector petrolero y ex miembro del Partido Comunista Colombiano, derrotó a Juan Lozano, candidato uribista de la clase política tradicional colombiana. El plan de desarrollo de su mandato, Bogotá Sin Indiferencia ha sido reconocido como uno de los más ambiciosos de las últimas décadas en Bogotá<sup>25</sup>.

---

25 Destacaba por enfocarse en valores como la solidaridad, la equidad y la inclusión social, lo que permitía el mejoramiento de las condiciones de

Pero antes de la elaboración del plan, un análisis socioeconómico mostraba la situación preocupante de la cobertura en salud, alimentación, servicios públicos y educación, en seis de las veinte localidades del Distrito Capital. Los esfuerzos de inversión debían concentrarse en estos territorios, lo que llevó al equipo del nuevo alcalde a contratar un estudio financiado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre el modelo de descentralización aplicable a Bogotá<sup>26</sup>. El informe estableció un diagnóstico de la organización territorial de la aglomeración capital que revelaba fallas en las relaciones institucionales y administrativas entre la Alcaldía Mayor, que concentraba los recursos administrativos y financieros de la colectividad y las localidades. Para responder a estos desafíos, los expertos proponían dar mayor autonomía de las localidades y reforzar sus capacidades financieras e institucionales. Los instrumentos de empoderamiento de las localidades eran:

- La certificación de las localidades según su capacidad de gestión, con el fin de asignar la transferencia de diferentes competencias a cada una.
- La implementación de un ambicioso proyecto de cogestión con la población de una parte de los recursos financieros destinados a las inversiones locales.
- La concertación de mecanismos de control para prevenir la corrupción.
- Y la introducción de la figura de los Contratos Plan como instrumento de planificación concertada entre el Distrito y las localidades, destinado a desarrollar proyectos estratégicos.

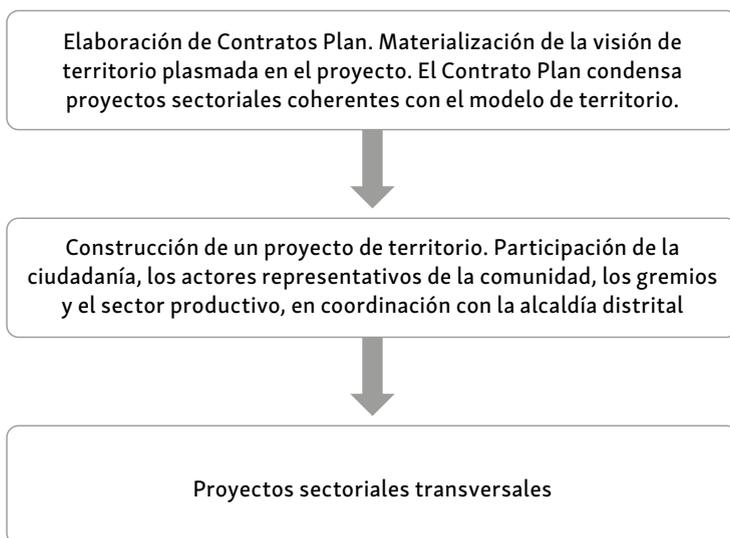
En el escenario propuesto, los Contratos Plan debían optimizar el proceso de gestión pública permitiendo un acercamiento entre

---

vida en los sectores urbanos donde se concentran las personas con mayores dificultades sociales.

26 El estudio fue elaborado por un equipo de expertos constituido por Sonia Durán Smela, Alfredo Manrique Reyes y David Soto Uribe.

los organismos del Distrito y las localidades, así como mejorar la oferta institucional a través de la territorialización de la inversión. La aplicación del mecanismo propuesto pasaba por la construcción de un *proyecto de territorio*, acordado con la población para cada una de las veinte localidades, que debía reflejar una *visión de territorio*, con el objetivo de fijar los sectores de inversión durante el mandato municipal.



**FIGURA 2.** Extracto del reporte “Hacia un gobierno a escala humana para Bogotá”

Fuente: PNUD (2004).

Finalmente, las conclusiones del informe no fueron incorporadas al Plan de desarrollo de Garzón, que se contentó con una reforma de estructuras limitada a la racionalización de la administración distrital. Sin embargo, este documento confirmó la opción de una posible aplicación de los Contratos Plan a la gobernanza urbana. El campo de acción de la medida se vio así ampliado a territorios expuestos a las transformaciones socioeconómicas rápidas del crecimiento urbano.

2005-2006, la contractualización en el DNP: la tentativa de reforma de las regalías del sector minero y de hidrocarburos

La siguiente evolución de la figura de los Contratos Plan se produce en el DNP que había participado en el proyecto de LOOT de 2001. El episodio corresponde a la tentativa de reforma del Sistema General de Regalías del sector minero y de hidrocarburos de 2005-2006.

La gestión y la redistribución de la renta que produce la explotación de recursos naturales no renovables del subsuelo en Colombia es un tema estratégico que articula la planificación de desarrollo y la gobernanza local descentralizada. Colombia no escapa a la condición de los países productores de recursos mineros e hidrocarburos exportados al mercado internacional de *commodities* industriales, para quienes la renta que genera la extracción de recursos naturales del subsuelo es un componente central de su desarrollo económico. En esta materia, la Constitución establece que el Estado es el propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables (art. 332), y que su explotación lleva a una contraprestación económica recaudada por el Gobierno bajo la forma de regalías (art. 360). La forma más directa de controlar esa renta es la participación del Gobierno en su explotación a través de empresas públicas<sup>27</sup>. Pero el artículo 360 prevé igualmente que las entidades locales cuyos territorios sean objeto de la explotación o del transporte de estos recursos naturales no renovables puedan participar o “ejecutar directamente” estas regalías.

Este marco normativo hace que las regalías desempeñen un papel aparte en la gobernanza y el desarrollo territorial, ya que son una contraprestación económica vinculada al derecho de explotación de los recursos nacionales territorializados. La gestión, el cálculo del importe y las formas de redistribución de las regalías del sector extractivo son factores estratégicos para

---

27 En América Latina PEMEX en México, PETROBRAS en Brasil y PDVESA en Venezuela. En Colombia, Ecopetrol es una sociedad donde el 100 % de las acciones pertenecen al Estado.

determinar las capacidades de intervención de las entidades locales en el desarrollo de sus territorios. El sistema de gestión instaurado entre 1994 y 2002 establecía una repartición de las regalías que beneficiaba casi exclusivamente a los territorios donde se extraían o transportaban los recursos naturales no renovables. En este sistema, las regalías “directas”, el 80 % del total de los recursos recaudados en las empresas, eran destinados, a las entidades territoriales concernidas por la extracción, sin verdaderos controles sobre su utilización. Las regalías “indirectas” eran reunidas en un Fondo Nacional de Regalías (FNR), asociado al DNP, pero no representaban sino el 20 % del producto total.

La legislación que creó este Sistema General de Regalías había previsto adjudicar los recursos de este fondo a los Consejos Regionales de Planificación (CORPES) que desaparecen en 1999 y cuya genealogía se abordará en la segunda parte de este libro. Pero, en la normativa original, el producto residual de la regalía extractiva podía ser utilizado por todas las entidades locales, a través de la presentación a la Comisión Nacional de Regalías, una instancia evaluadora y decisiva asociada al DNP, de proyectos de desarrollo (construcción, educación, salud, abastecimiento de agua, etc.) de los municipios y departamentos previamente aprobados por los ministerios concernidos.

Este sistema generó fenómenos evidentes de concentración, de malgasto y de corrupción. Es así como, en la clasificación de los territorios departamentales en materia de rendimiento de la administración pública, varios de estos departamentos “rentistas” como La Guajira, Arauca, Casanare y Cesar presentaban los índices más bajos del país en cobertura de servicios públicos. Además, los siete departamentos extractores (Arauca, Casanare, Cesar, La Guajira, Huila, Meta y Santander), representaban apenas el 17 % de la población total del país. La transformación de este sistema asimétrico y desigual era pues necesaria.

En los años noventa el DNP preparó varios escenarios técnicos para reformar el Sistema Nacional de Regalías con énfasis en nuevos mecanismos de asignación de los recursos del FNR en las cuales participó el principal importados de la idea. Se elaboraron

criterios técnicos que la Comisión Nacional de Regalías debía tomar en cuenta para asignar los recursos financieros del FNR, y se idearon mecanismos de planificación a mediano plazo, con el fin de organizar un sistema de redistribución de explotación minera y petrolera que beneficiara todas las entidades territoriales del país.

El informe presentado al DNP (Soto, 2005) daba en primer lugar una tabla de ponderación de criterios técnicos que permitían a la Comisión Nacional de Regalías clasificar y escoger los proyectos presentados. Los tres criterios eran:

- La articulación territorial de los proyectos evaluada en función del número de entidades locales con continuidad geográfica que presentaban el proyecto.
- La rentabilidad marginal del capital del proyecto calculada en función del impacto económico y social de los proyectos presentados.
- La estructuración administrativa y financiera de los proyectos que tomaba en cuenta los mecanismos de control del gasto, la evaluación de los resultados, los aportes de cofinanciamiento.

El informe proponía un nuevo enfoque en la distribución territorial de los recursos del FNR y planteaba la creación de espacios de integración alrededor de proyectos estratégicos comunes de desarrollo. Estos espacios no eran otros que las ADT que figuraban en el proyecto de LOOT 2001. Las ADT no serían nuevas entidades territoriales que hubieran necesitado una legislación orgánica todavía inexistente en esa época, pero podían federar municipios o departamentos, asociando igualmente organismos no estatales: empresas, grupos económicos, organizaciones civiles y organizaciones no gubernamentales.

Esta propuesta no mencionaba explícitamente la noción de Contratos Plan, pero se refería, a través de los ADT íntimamente asociados a su concepción inicial, a los fundamentos de la contractualización territorial en el plano conceptual y en el acompañamiento operativo.

Es igualmente interesante mencionar que el nuevo enfoque de las regalías mineras y petroleras que proponía el informe integraba una disposición revolucionaria:

los proyectos de inversión regional que requieren los recursos de Fondo de Desarrollo Regional (que reemplaza el Fondo Nacional de Regalías existente) deberán ser presentados por las ADT y deberán corresponder a los objetivos estratégicos de desarrollo de cada Área de Desarrollo Territorial.

Esto significaba, ni más ni menos, que se hubiera establecido una condicionalidad político-administrativa para la otorgación de las regalías: las entidades territoriales solo recibirían regalías si establecían acuerdos estratégicos de desarrollo a mediano plazo con una dimensión territorial.

Esta disposición no se incorporó en el proyecto de ley de reforma del sistema general de regalías presentado en 2005 que de todas maneras no fue adoptado por el Congreso<sup>28</sup>. Para explicar este fracaso es necesario hacer una acotación contextual en cuanto al panorama político colombiano de ese periodo. Era el tercer año del primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez y la mayoría gubernamental del Parlamento preparaba una reforma constitucional para permitir la reelección del presidente de la República. Las mayorías fluctuantes del parlamento no estaban listas para abordar una reforma de fondo de las regalías mineras y petroleras, cuyos efectos redistributivos afectarían directamente las finanzas de los siete departamentos extractores, cuyo voto era matemáticamente indispensable para la adopción de la reelección presidencial a través de la reforma constitucional.

---

28 El proyecto de ley fue abandonado después de dos debates en la comisión encargada de su instrucción en segunda instancia.

## §

Con este último episodio culmina la fase de “selección-difusión” de la medida CPER francesa antes de su consolidación para convertirse en el Contrato Plan colombiano. Hemos visto que, según los espacios de difusión, el concepto tuvo la posibilidad de evolucionar, enfocándose tanto en procesos de gobernanza y ordenamiento territorial en dos entidades territoriales (islas de San Andrés y Providencia, y Distrito Capital de Bogotá), como en la implementación de políticas macroeconómicas de planificación nacional (en la tentativa de reforma del Sistema Nacional de Regalías mineras y petroleras).

En esas experiencias inconclusas, la forma contractual ayudó a vislumbrar un nuevo camino para la gobernanza del desarrollo y la planificación territorial. Partiendo del referente exógeno, se utilizaron principalmente dos características de los CPER franceses: la condición estructural de ser un instrumento que conduce a los actores implicados a racionalizar y priorizar las inversiones del Estado, y un componente más formal y metodológico, que hace que los acuerdos contractuales se forjen obligatoriamente dentro de la negociación política y la concertación local.

En esta fase aun “virtual”, el dispositivo Contratos Plan se caracteriza por su formato básicamente “ordenador del territorio” a través de las ADT a la cual estuvo asociado. En este proceso de difusión, los actores que asimilan el enfoque contractual y se interesan en desarrollarlo son funcionarios de la alta administración colombiana. Pero también son numerosos los legisladores y políticos locales asociados al dispositivo original de concertación que se estableció para redactar el proyecto de LOOT 2001.

La etapa siguiente del proceso, que se denomina de *transposición-transcripción*, se desarrolló entre 2010 y 2011 y fue decisiva tanto en la construcción del nuevo instrumento como en la confirmación de su filiación francesa.

## **Transposición-transcripción: de la creación legislativa a la operacionalización de los Contratos Plan**

En esta secuencia de la elaboración del nuevo instrumento de acción pública se distinguen dos fases. La primera fase corresponde a la elaboración y la adopción en el Congreso de los dos textos legislativos que dieron origen a los Contratos Plan, la ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, y la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT). La segunda fase corresponde al trabajo que se desarrolló en el DNP, después de la adopción legislativa de la medida, para hacer operativa su implementación. Este segundo periodo va de julio a diciembre de 2011.

### **Un nacimiento técnico y parlamentario disgregado por el doble origen legislativo de la medida**

Hay una particularidad en la gestación de las dos leyes que permitieron la creación de los Contratos Plan: cada proyecto de ley se desarrolló en entidades diferentes de la administración, el Ministerio del Interior y el DNP, que escasamente colaboraron entre ellas y prácticamente no intercambiaron sobre el contenido de las dos iniciativas legislativas del gobierno. En efecto, cada texto corresponde a las competencias y especialidades funcionales que la Constitución atribuye a estos dos pilares de la administración gubernamental: el Ministerio del Interior debía trabajar sobre el ordenamiento territorial por las implicaciones que la LOOT tiene sobre la gobernanza política de los territorios, mientras que el DNP se ocupó de manera autónoma de planeación nacional en su dimensión programática y económica. Sin embargo, las apuestas estratégicas de ambas leyes hubieran podido conducir a una colaboración entre las dos entidades, lo que no fue así. De manera que se seguirá el recorrido de los dos proyectos de ley por separado, poniendo de manifiesto las respectivas lógicas de acción propias y disociadas: el enfoque político del Ministerio del Interior en el Congreso de la República para la adopción de la LOOT, y el abordaje macroeconómico y técnico del DNP en la elaboración de la ley del Plan.

### La LOOT de 2011: el alcance de los Contratos Plan en un texto de ordenamiento político

Después del fracaso del proyecto de ley de 2001, los Contratos Plan quedaron de algún modo “suspendidos” por 10 años. La segunda parte de este trabajo vuelve sobre el interminable trámite de este texto legislativo. Pero primero hay que considerar que, si la LOOT se adoptó el 28 de junio de 2011, 20 años después de haber sido ordenada por la Constitución, es también el resultado de la coyuntura política favorable del comienzo del primer mandato del presidente Juan Manuel Santos. También se observará que el contenido del texto mantuvo una cierta indeterminación respecto a varios temas clave de la organización territorial del país, lo cual favoreció igualmente su adopción legislativa.

La coyuntura política favorable para la adopción de la LOOT

Respecto a la coyuntura política, es necesario recordar brevemente las circunstancias en las que Juan Manuel Santos Calderón llegó a la Presidencia de la República el 7 de agosto de 2010. Como recordatorio, al finalizar el decenio uribista de la *seguridad democrática*, la victoria de Santos en segunda vuelta con el apoyo de todas las fuerzas políticas que apoyaban al expresidente Uribe da una fuerte legitimidad al nuevo presidente. La coalición de partidos del denominado *Acuerdo de Unidad Nacional*, que apoyó al nuevo jefe de Estado, se forjó entre la primera y la segunda vuelta, y en buena parte explica el resultado histórico de Santos. Los integrantes de esta coalición representaban todos los componentes del antiguo sistema bipartidista, es decir, los partidos Liberal y Conservador y sus disidencias, el Partido Social de Unidad Nacional —más conocido como Partido de la U—, y Cambio Radical<sup>29</sup>.

Santos nombró a Germán Vargas Lleras, candidato presidencial de Cambio Radical, como ministro del Interior con dos objetivos: reconstruir el diálogo y la confianza entre el Gobierno y la rama

---

29 Estos últimos dos partidos habían ido a la primera vuelta cada uno con candidato propio.

judicial<sup>30</sup> e implementar un ambicioso programa legislativo. La LOOT era uno de esos textos legislativos mayores que el presidente de la República había anunciado en su discurso de posesión. El proyecto de ley fue radicado en el Congreso el 23 de agosto de 2010.

En comparación con las iniciativas de gobiernos anteriores, el “efecto sorpresa” que supuso la rápida presentación del proyecto ante un Congreso mayoritariamente oficialista, condujo a un debate rápido y despejado según los reportes legislativos consultados. El texto del ejecutivo no sufrió modificaciones de los congresistas y fue sancionado el 28 de agosto de 2011, luego de cuatro debates en las comisiones y las plenarias de la Cámara de Representantes y el Senado.

Una LOOT de compromiso que prepara cambios institucionales  
mayores en la organización territorial del país

El texto de la LOOT constaba de cuarenta artículos reunidos en cinco títulos. Su contenido no alteraba sustancialmente la organización política territorial del país, pero no recogía todas las prescripciones que le encargaba la Constitución del 91. Muchos constitucionalistas consideran que la norma de 2011 no respondía a lo que se esperaba de la ley orgánica, pues debía resolver o desarrollar diversos asuntos institucionales de fondo (Hernández Becerra, 2015)<sup>31</sup>. Sin embargo, hay que señalar que, incluso sin

---

30 La relación entre el ejecutivo y el poder judicial se había deteriorado durante los dos mandatos del presidente Álvaro Uribe Vélez. Es así como una de las primeras medidas de Santos fue reestablecer la diferenciación entre el Ministerio de Interior y el de Justicia, que habían sido fusionados en una sola entidad bajo el control directo de la Presidencia en la era uribista.

31 Si se toma en cuenta el texto constitucional, estos temas figuran en los artículos siguientes: artículo 10, las consultas populares municipales y departamentales; artículo 151, la distribución de competencias normativas entre las colectividades territoriales y entre estas y la Nación (artículo 288); artículo 297, las condiciones necesarias para la creación de nuevos departamentos y, artículo 307, aquellas para transformar una región administrativa y de planificación (RAP) en entidad territorial;

LOOT, durante los 20 años que duró su gestación, el Congreso y los gobiernos sucesivos legislaron profusamente sobre el ordenamiento territorial. Solo se citarán tres ejemplos consignados en tres leyes orgánicas: la Ley 60 de 1993, que determinaba la distribución de competencias en educación y salud entre la Nación y las entidades territoriales; la Ley 128 de 1994, que permitía la creación de áreas metropolitanas y establecía su función; y la Ley 715 de 2001, que reformaba y completaba la de 1993 en materia de prestación local de servicios de educación y salud. Por lo tanto, el “vacío” de 20 años en la planeación del ordenamiento territorial es bastante relativo (Trujillo Muñoz, 2012).

En definitiva, los problemas clave que la Constitución pedía zanjar en la LOOT eran tres (Estupiñán, 2012):

- La estructura territorial del país, es decir, las condiciones necesarias para la creación de nuevas entidades territoriales y algunas circunscripciones administrativas;
- Los mecanismos de participación (política y social, pero también financiera) de cada entidad territorial en una perspectiva nacional;
- La distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Objetivamente, la LOOT final no responde a estas tres problemáticas<sup>32</sup>. Sin embargo, en lo que respecta a la estructura

---

el artículo 319 respecto al estatuto de las áreas metropolitanas; y, finalmente, la formación de entidades territoriales indígenas.

32 Su estructura misma así lo revela: el título I (disposiciones generales) determina en tres artículos el objeto y los principios del ordenamiento territorial; el título II (marco institucional) establece en cuatro artículos la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT) ya mencionada y los Esquemas Asociativos Territoriales (diecisiete artículos); el título III aborda competencias (cuatro artículos); el título IV define las Regiones Administrativas y de Planificación (RAP) (siete artículos), y el título V, con cuatro artículos, establece disposiciones finales para la armonización de la legislación existente y medidas transitorias.

territorial, la LOOT promueve soluciones inéditas de asociación entre entidades locales que, de alguna manera, ponen a distancia la dimensión regional de la organización del territorio. Esta no es una decisión trivial, puesto que plantea las premisas de una profunda evolución de la organización política y administrativa de la acción pública en Colombia.

Esta reorganización aparece en el título III, que introduce la noción de “esquemas asociativos territoriales”. Estas nuevas figuras territoriales completan la gama de iniciativas de cooperación existentes entre entidades locales: las asociaciones de departamentos, las asociaciones de distritos especiales, las asociaciones de municipios, las asociaciones de áreas metropolitanas y las provincias administrativas y de planificación.

Para el autor de este libro, la promoción de los esquemas asociativos como espacios de colaboración voluntaria y flexible entre diversas escalas territoriales establece las bases de una arquitectura institucional que se opone a una visión regional del desarrollo. Ciertamente, la LOOT trata de la escala espacial de las regiones, explica su funcionamiento, sus objetivos y las modalidades de su financiación, así mismo, incluye el establecimiento de un Fondo de Desarrollo Regional, medida aún teórica, pues desde 2011 no ha sido puesta en marcha. Pero la promoción de la región como entidad territorial de pleno ejercicio solo figura a través de una referencia teórica a la carta magna, la cual requería precisamente a la LOOT, de forma explícita, “establecer las condiciones para solicitar la conversión de la Región en entidad territorial” (CP, 1991, art. 307, Col.).

Hay que mencionar que la legislación colombiana ha evolucionado recientemente en la materia. La Ley 1962 de 2019 fija normas orgánicas para el fortalecimiento de las regiones administrativas y de planificación y las condiciones para su conversión en entidad territorial, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la Constitución Política. Pero el proceso político no ha empezado en la práctica. Dentro de las tareas pendientes, está la decisión de los departamentos para que asuman la puesta en marcha de la asociación con los territorios vecinos y quedan en libertad y autonomía de poder asociarse en la región que más les convenga.

### El Contrato-convenio Plan: ¿la “navaja suiza” de la gobernanza territorial colombiana?

Es en este marco, que privilegia el asociacionismo voluntario contra del regionalismo institucional, donde aparece la figura de los Contratos Plan. El artículo 18 titulado “Contratos o convenios plan” forma parte del título III sobre los Esquemas Asociativos Territoriales, y define los Contratos Plan en tres párrafos:

- El primero autoriza al Gobierno nacional a establecer este tipo de acuerdo con las entidades locales y los esquemas asociativos, incluyendo las áreas metropolitanas.
- El segundo precisa el ámbito de intervención de la medida, indicando que los Contratos Plan deben versar sobre la ejecución, por parte de los esquemas asociativos, de programas del Plan Nacional de Desarrollo.
- En el tercer párrafo, la ley prioriza ciertos recursos financieros para los esquemas asociativos bajo el Contrato Plan, específicamente los de un futuro Fondo de Desarrollo Regional<sup>33</sup>.

Esta no es la única mención al nuevo instrumento en la LOOT. La ley establece dos novedades en la concepción del dispositivo. Por una parte, el *Contrato* o *Convenio Plan* aparece como el principal instrumento destinado a operacionalizar los esquemas territoriales, puesto que se precisa que las entidades territoriales deciden asociarse en esquemas asociativos, “*mediante contratos o convenios Plan suscritos*” entre las autoridades competentes, como gobernadores

---

33 El texto precisa también que los medios de este fondo —que hasta el PND de 2018 era aún teóricos— podrán ser otorgados a las entidades territoriales que desarrollen los Contratos Plan (y, por lo tanto, no solamente a los esquemas asociativos), en acuerdo a tres principios del ordenamiento territorial determinados en el artículo 3 de la ley: la sostenibilidad, la solidaridad y equidad territorial, y la gradualidad y flexibilidad. En esta reescritura vuelve a aparecer el carácter “incitativo” para la constitución de nuevos esquemas asociativos del Contrato Plan, con recursos financieros señalizados o asignados en la teoría.

en el caso de los departamentos, alcaldes en los municipios y consejos metropolitanos, en las áreas metropolitanas. Por otra parte, el artículo 20 autoriza al Gobierno nacional a “delegar” a las entidades territoriales o a los esquemas asociativos, por medio de Contratos Plan, atribuciones propias de organismos del Estado. La idea de confiar a las entidades locales (consideradas en forma individual o en asociación) asuntos de nivel estatal a través del nuevo instrumento, es decir, servicios públicos o competencias por definir, no se había contemplado hasta ese momento.

El Contrato Plan de la LOOT cuenta, en consecuencia, con un campo de acción bastante abierto:

- Puede contribuir a la implementación de proyectos estratégicos de desarrollo territorial o a algunas orientaciones del Plan Nacional de Desarrollo en el marco de una “ejecución asociada” entre el Gobierno nacional y las entidades locales o también con los nuevos esquemas asociativos territoriales.
- Desempeña un papel en el establecimiento de los esquemas asociativos territoriales, ya que aparecen como el mecanismo a través del cual se concretizan las asociaciones entre entidades territoriales.
- Permite delegar atribuciones, es decir, competencias o funciones definidas por ley, propias de las autoridades nacionales, a las entidades territoriales o a los esquemas asociativos que éstas creen.

Mediante estas disposiciones, el Contrato Plan no se limita a los acuerdos negociados entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales<sup>34</sup>, sino que además se mencionan independientemente los esquemas asociativos territoriales. Dicho de otro modo, pueden existir Contratos Plan sin la participación del Gobierno nacional. El ámbito de acción de esta medida configura un esquema de gobernanza territorial multinivel, asimétrico y variable en función

---

34 Algo explícitamente mencionado en el artículo respectivo en la LOOT (artículo 18).

del objeto de la contractualización definido por los firmantes. Por lo anterior, teóricamente, podría haber:

- Una asociación vertical Gobierno nacional-territorio, manejada desde el nivel central, para los grandes proyectos estratégicos, la planeación nacional y la posible delegación de competencias o atribuciones de la Nación a las entidades territoriales.
- Una asociación horizontal entre territorios cuya apuesta sería “la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas propias”<sup>35</sup>, con el fin de coordinar los planes locales de desarrollo de los firmantes bajo la responsabilidad de las autoridades territoriales.

Desde el punto de vista de la forma jurídica, el Contrato Plan de la LOOT es un instrumento que va más allá de su modelo de referencia francés. La LOOT ratifica dos dinámicas posibles de evolución. Al extender el ámbito de acuerdos entre entidades públicas (nacional-local y local-local) en las cuales se puede aplicar la medida, la ley opera una forma de hibridación de diferentes fórmulas contractuales presentes en la práctica institucional francesa: los CPER y los contratos entre entidades locales<sup>36</sup>. Por otra parte, al permitir la delegación de competencias de la Nación a las entidades locales, la LOOT explora una perspectiva de descentralización funcional ajena a la práctica administrativa francesa.

Si se consideran las múltiples posibilidades de utilización que reúne el instrumento, en particular, la planeación nacional concertada, la consolidación del asociacionismo territorial y la delegación de competencias nacionales o locales, se puede

---

35 Esta es la redacción común de los artículos 12, 13, 14 y 15 de la LOOT que tratan, respectivamente, las asociaciones de departamentos, municipios, distritos y áreas metropolitanas.

36 Por ejemplo, la figura antes mencionada de los *Contrats de pays*.

decir que el Contrato Plan de la LOOT podría ser una especie de “navaja suiza” de la gobernanza territorial colombiana. Pero este formato más o menos antagonista del de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, no fue el que se puso en práctica en el piloto experimental de 2012.

**La Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: el  
Contrato Plan y la territorialización de la planeación**

En la práctica institucional colombiana, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el documento que proporciona los lineamientos estratégicos de las políticas públicas formuladas por el presidente de la República para su periodo electivo de cuatro años. Colombia es un ejemplo típico de planeación legislativa: el PND tiene una base normativa en el artículo 339 de la Constitución, que le da carácter obligatorio, y una legislación específica, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo<sup>37</sup>, que establece los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de todos los planes de desarrollo<sup>38</sup>. Así pues, desde el punto de vista formal y jurídico, el PND establece los objetivos del Gobierno y, desde el punto de vista político, permite programar su acción y evaluar su gestión.

Para caracterizar el tipo de Contrato Plan que prevalece en el plan de desarrollo, se revisará el contenido y el proceso de adopción del PND 2010-2014 dentro del DNP.

---

<sup>37</sup> Ley 152 del 15 de julio de 1994.

<sup>38</sup> La Ley Orgánica de 1994 se refiere al PND y a los planes de desarrollo de las entidades territoriales, municipios, departamentos y comunidades territoriales indígenas, ya que éstas deben también, a través de órganos especializados como las secretarías de planeación, elaborar y luego hacer adoptar por los órganos colegiados deliberantes (Consejo Municipal, Asamblea Departamental, Consejos de Entidades Territoriales Indígenas, ETI) los documentos de planeación para cada mandato electivo.

El PND 2010-2014, Prosperidad Para Todos: elaboración y contenidos del primer plan de gobierno de Santos

La preparación del PND 2010-2014 estuvo a cargo del equipo instalado en agosto de 2010 por el presidente Santos Calderón. Era un equipo altamente técnico, compuesto principalmente por economistas y consultores de reconocida experiencia en instituciones públicas y privadas de diferentes sectores económicos. Además, demostraba una cohesión interna por su previa formación universitaria común o compartida, como por sus anteriores colaboraciones profesionales dentro de los departamentos de investigación de la administración pública nacional en particular<sup>39</sup>.

El Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 que elaboró este equipo fue un delicado ejercicio político de continuidad-ruptura con los PND de los dos gobiernos de Uribe Vélez. Pero, además de este ejercicio de equilibrio político, también marcó un verdadero punto de inflexión en el enfoque del desarrollo territorial en Colombia.

El preámbulo del PND presenta el contexto económico a partir de una afirmación categórica: en comparación con los anteriores diagnósticos nacionales que resaltaban las dificultades sociales y económicas estructurales de la población y el ambiente inseguro generado por el conflicto interno y la economía criminal que había llevado a definir a Colombia como un “Estado fallido” en ciertos círculos internacionales (Tokatlian, 2008), la situación en 2010 podía ofrecer a los colombianos un cierto optimismo. Los logros de casi una década de presidencias de Uribe Vélez se presentaban bajo un ángulo favorable: una economía emergente atractiva para los inversionistas, lo cual justificaba la inclusión de Colombia en

---

39 Un economista de la Universidad de los Andes, Hernando José Gómez, fue nombrado jefe del DNP. El Subdirector General era otro economista egresado de la Universidad de los Andes, Juan Mauricio Ramírez. La labor de coordinación del Plan estuvo a cargo de José Leibovitch y Olga Lucía Acosta. El primero es también economista uniandino y la segunda, economista de La Sorbona.

el grupo CIVETS<sup>40</sup> y el compromiso al inicio del mandato de Santos con el proceso de ingreso de Colombia a la OCDE. Por ello, el nuevo gobierno podía fijarse objetivos ambiciosos: la consolidación de la seguridad, la reducción del desempleo y la erradicación de la pobreza enfrentando los desafíos del cambio climático.

El objetivo general que resume estos compromisos se refleja en el título del PND, Prosperidad para Todos. Para lograr este objetivo, que a veces se encuentra bajo la expresión *prosperidad democrática*, el PND 2010-2014 identificaba ocho áreas de intervención. En un primer círculo de cuatro ejes transversales secuenciados, se encontraban:

- La innovación de las actividades productivas (nuevas y existentes) mediante procesos de alianzas público-privadas, del diseño del desarrollo institucional y la adaptación al cambio climático y al desarrollo sostenible;
- El “buen gobierno”, que se aplica a las políticas públicas en los programas sociales y en la relación entre gobierno y ciudadanos;
- El reconocimiento internacional a través de la integración en el mercado mundial, las relaciones internacionales bilaterales y el programa de cooperación multilateral para el desarrollo;
- La sostenibilidad ambiental, que debe convertirse en una prioridad y una práctica para la obtención del bienestar incluyendo el principio de equidad con las generaciones futuras.

---

40 El término CIVETS estaba en boga en todo el mundo en la década de 2010. Después de promover desde 2001 los BRIC (Brasil, Rusia, India y China), los analistas apostaron por los CIVETS (Colombia, Indonesia, Vietnam, Egipto, Turquía, Sudáfrica) como destinos atractivos para los inversores, ya que se esperaba que sus economías crecieran un 4,5 % anual durante las dos siguientes décadas.

El proyecto político de este primer plan de desarrollo de Santos tiene un claro perfil social-liberal. Al examinar las casi 600 páginas de este PND, se puede decir que hay una continuidad con los planes anteriores respecto a las apuestas macroeconómicas de crecimiento y competitividad, y el enfoque redistributivo de igualdad de oportunidades. En el PND, el tema de la paz, que fue el principal foco de atención del presidente Santos durante sus dos mandatos, aparecía tímidamente planteado en términos de “consolidación” de un proceso iniciado en el periodo anterior.

El cuarto pilar del PND 2010-2014, “convergencia y desarrollo regional”, es uno de esos puntos que marcó una forma de continuidad-ruptura con la política anterior. En efecto, si la dimensión regional estaba presente en los planes de 2002 a 2010 a través de la idea de “autonomía regional”, la perspectiva territorial del PND 2010-2014 estaba mucho más afirmada. El tema territorial fue uno de los soportes conceptuales de este nuevo plan.

PND 2010-2014, replanteamiento territorial en la planeación colombiana: factores externos y dinámicas internas

La cuestión territorial es uno de los temas más importantes para los miembros del equipo que elaboró el PND. Al parecer, dos factores concordantes, uno externo y otro interno al DNP, desempeñaron un papel crucial para impulsar el tema del desarrollo territorial en la *short-list* de “fundamentos” del PND 2010-2014.

El factor externo es el impacto que tuvo el *World Development Report 2009* (Informe de Desarrollo Mundial 2009, WDR por sus siglas en inglés) en el pensamiento de los profesionales de la planeación económica del DNP.

En efecto, el WDR 2009 contrasta con las teorías liberales clásicas que asocian tradicionalmente el desarrollo al crecimiento y que sirvieron históricamente de base a la intervención del Banco Mundial. El WDR 2009 postula que el crecimiento económico es muy pocas veces equilibrado y que los esfuerzos por difundirlo prematuramente pueden minar el progreso económico y social, y plantea dos ideas. En primer lugar, una constatación histórica, según la cual, dos siglos de desarrollo económico demuestran que

las disparidades espaciales en los ingresos y en la producción son inevitables. En segundo lugar, una conclusión analítica, al afirmar que “una generación de investigaciones económicas confirma que no hay razones válidas para creer que el crecimiento económico se extenderá espacialmente sin dificultades” (WDR, 2009, p. 6).

Frente a la visión unilateral del desarrollo establecida en las famosas cinco etapas que cada país debe seguir para alcanzar el desarrollo (Rostow, 1962)<sup>41</sup>, este enfoque propone una concepción dinámica en la cual tres factores geográficos condicionan el desarrollo económico: la densidad, la distancia y la división (WDR, 2009). La densidad —es decir, el nivel de concentración de la población, la producción y la riqueza—, es la dimensión que más influye en las medidas a adoptar a nivel local. La distancia —es decir, el nivel de alejamiento de las poblaciones de los centros de producción y consumo— será un elemento importante en la escala de la geografía nacional. La división —o el nivel de integración y cohesión institucional de las unidades territoriales— es el componente que debe tenerse en cuenta en las políticas de desarrollo a nivel internacional (pero también a nivel local y nacional). La intervención de los poderes públicos, que el informe agrupa en tres categorías —las instituciones (la acción pública *espacialmente neutra*), la infraestructura ( las inversiones centradas en “vínculos espaciales”) y los incentivos (los programas “espacialmente orientados”) —, debe centrarse en un objetivo general que es la integración económica, es decir el camino a seguir para cosechar los beneficios de las desigualdades de crecimiento (que pueden ser productivas en este enfoque de la riqueza mundial) y del desarrollo inclusivo.

Para adquirir las herramientas de intervención correspondientes a la aplicación de esta nueva visión del desarrollo, el DNP se puso en contacto con el Banco Mundial para desarrollar

---

41 La sociedad tradicional, las condiciones previas para el despegue, el despegue (o *take-off*), la madurez y el consumo de masas.

un estudio sobre Colombia. Fue a partir de este trabajo que la agenda del DNP incluyó programas como la misión sobre los sistemas de ciudades y sobre el fortalecimiento de las capacidades institucionales de las entidades territoriales, y debido a lo cual el DNP profundizó su reflexión sobre las políticas regionales diferenciadas.

La cuestión de los sistemas urbanos y el enfoque sobre el fortalecimiento institucional de las entidades locales fueron objeto de misiones posteriores de estudio o intervención dentro del DNP. Sin embargo, a nivel organizativo, en el marco de la preparación del empalme entre el gobierno de Uribe Vélez y el equipo de Santos, la Subdirección General del DNP creó un grupo de trabajo, con miembros de varias direcciones sobre lo que se dio en llamar las *políticas regionales diferenciadas*.

Es interesante constatar que la combinación entre un factor externo (el WDR 2009 ) y uno interno potenció la cuestión territorial en el diseño del PND 2010-2014. Pero esta reflexión sobre la adaptación de las políticas públicas a las realidades regionales tenía un antecedente en el trabajo de la Dirección de Desarrollo Territorial (DDT) del DNP, que se retomará en la segunda parte de este trabajo.

El reto de este grupo de trabajo transversal era la cuestión de las relaciones entre territorio y desarrollo. Las recomendaciones del Banco Mundial estimularon al DNP a considerar la urgente necesidad de coordinar acciones en el territorio y alinear las estrategias de los diferentes niveles de Gobierno en los territorios. Este enfoque mostraba que era necesario ir más allá de un análisis administrativo o político de la descentralización. Era importante explorar el tema territorial ya que, en el momento de comenzar a elaborar el PND, se vieron claramente los límites de las circunscripciones político-administrativas en la ejecución de los objetivos de los PND. En consecuencia, se empezó a reflexionar sobre lo que progresivamente se fue conociendo como los “territorios relevantes” del desarrollo.

El retorno de las Áreas de Desarrollo Territorial  
a través de la legislación del Plan

En el nuevo plan nacional, este nuevo enfoque del desarrollo abrió paso a la promoción de la figura de las Áreas de Desarrollo Territorial (ADT). Este concepto, previamente asociado al proyecto de LOOT abortado de 2001, ya estaba estrechamente vinculado a los Contratos Plan. El concepto de ADT era, en cierto modo, la “contribución” del DNP a la elaboración de aquel proyecto LOOT. En su momento, el razonamiento que sustentaba el DNP era que en Colombia había una serie de zonas propicias para el desarrollo territorial. Se trataba de grandes áreas que podían generar procesos de desarrollo endógeno a través de grandes proyectos estructurales, como la ordenación y el manejo de un río, la construcción de una carretera o una gran zona industrial<sup>42</sup>.

Tras el fracaso de la LOOT 2001, las ADT se abrieron paso dentro del DNP. En el segundo capítulo del PND (DNP, 2011, pp. 23-56), se plantea la necesidad de pensar el desarrollo en términos territoriales delimitando “seis áreas homogéneas a escala macrorregional, siendo cada una de ellas una agregación de municipios y departamentos con similares capacidades de desarrollo endógeno” (p. 24 de las Bases del Plan). Las seis zonas son la Zona Central, la Zona Caribe e insular, la Zona Noroccidental, la Zona Sur, la Zona Amazorinoquía, y la Zona Pacífico<sup>43</sup>.

---

42 Inicialmente, se tomó en cuenta el conjunto de departamentos del Caribe, la Orinoquía y el Eje cafetero andino.

43 Más adelante se verá que esta zonificación es el resultado de los trabajos de evaluación de las capacidades de desarrollo endógeno de los municipios, realizados por la DDT del DNP mediante un índice sintético, el IENDOG.



**FIGURA 3.** Mapa de las zonas macrorregionales del PND 2010-2014

Fuente: DNP (2010).

En las “Bases del Plan”, se definen indicadores y orientaciones estratégicas en materia de crecimiento sostenible, desarrollo social, igualdad de oportunidades y buena gobernanza para cada zona. El Plan 2010-2014 les fija cuatro objetivos:

- La integración de las principales centralidades del país (Bogotá, Medellín y Cali) mediante la búsqueda de complementariedades económicas competitivas, para promover el desarrollo de subregiones en torno a ejes de conexión y así reducir los desequilibrios.
- La integración del interior del país con la zona occidental con los puertos y las zonas fronterizas de acceso a los mercados internacionales como la cuenca del Pacífico, la cuenca del Caribe y América del Sur.
- Integrar la alta densidad urbano-regional del centro del país con las zonas periféricas, con dos objetivos complementarios de reducción de los costos de exportación y, simultáneamente, de desarrollo de zonas intermedias, que amplificarían las cadenas productivas, y el desarrollo territorial endógeno de las zonas circundantes.
- La articulación y el desarrollo de zonas de alto potencial productivo no explotadas.

El PND fijaba la tarea de experimentar este enfoque de desarrollo endógeno en tres territorios estratégicos: el sector de La Mojana; la altillanura, de las estribaciones andinas hasta el Orinoco; y la región costera del Pacífico.

En el texto final de la ley del plan, no se mencionaba explícitamente las ADT. Pero estas sí figuraban en las “Bases del Plan”, por lo cual es un componente activo del Plan Nacional de Desarrollo. Paralelamente, los Contratos Plan estaban explícitamente mencionados en ambos documentos constitutivos del PND.

El Contrato Plan en la Ley del PND 2010-2014: el nacimiento de una herramienta para transformar la planeación nacional

Para empezar, el Contrato Plan aparece en las Bases del Plan 2010-2014 como uno de los “soportes transversales de la prosperidad democrática”. Esta expresión es el título de la parte VI que presenta los mecanismos de apoyo para alcanzar los objetivos de desarrollo fijados en el PND. El Contrato Plan aparece en la sección introductoria, bajo la perspectiva siguiente:

Con el fin de potenciar el desarrollo regional y profundizar el proceso de descentralización y de participación ciudadana, se plantea el desarrollo de Contratos Plan Nación-Región o en donde confluyan los esfuerzos del Gobierno nacional y de los gobiernos regionales y locales, para impulsar programas y proyectos de impacto regional priorizados en los planes departamentales y municipales y en el Plan Nacional de Desarrollo, con base en los principios de subsidiariedad, concurrencia, complementariedad y corresponsabilidad. (p. 527)

Esta presentación de la medida se completa enseguida mediante las tres categorías de “objetivos y orientaciones estratégicas” y una nota de pie de página indica:

Un contrato de acción pública formaliza un proceso de cooperación y fija obligaciones recíprocas, con el fin de atender uno o varios objetivos comunes. Las propuestas regionales deben estar respaldadas por procesos participativos de planificación estratégica territorial con visión de largo plazo. (p. 535)

De esta presentación inicial del instrumento es posible deducir dos cosas. En primer lugar, que la medida se sitúa en el ámbito del desarrollo territorial, pero está asociada a los procesos de descentralización y participación ciudadana. En segundo lugar, que se aplicará a la ejecución de programas y proyectos que reflejen una convergencia entre los gobiernos nacional y locales (departamentales y municipales) y que han sido priorizados en sus respectivos planes de desarrollo. La redacción de la ley sugiere que esta convergencia programática se debe leer como una “integración” de las opciones de los gobiernos locales en el PND.

En este texto de ley, el Contrato Plan se presenta como un instrumento de programación del desarrollo que utiliza mecanismos de gobernanza multiniveles. Pero también aparece asociado a la noción de “contrato de acción pública”, una noción que no hace parte del vocabulario jurídico colombiano, pero sí se utiliza, como ya se mencionó, en uno de los textos de referencia

de la ciencia política francesa Gouverner par Contrat, de Jean Pierre Gaudin (1999).

Si se examina, por otra parte, la linealidad de la Ley del Plan, el Contrato Plan figura en el artículo 8, que forma parte del Título III. Mecanismos de aplicación del plan y del capítulo 1, “Convergencia y fortalecimiento del desarrollo regional”. El texto del artículo dice lo siguiente:

Artículo 8°. Convenio plan. Durante la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional podrá suscribir Convenios Plan, los cuales tendrán como objetivo la implementación de este Plan Nacional de Desarrollo y complementar las acciones de política (pública) que las entidades territoriales deseen implementar, de acuerdo con los objetivos del PND.

El Convenio Plan se entenderá como un acuerdo marco de voluntades entre la Nación y las entidades territoriales, cuyas disposiciones establecerán los mecanismos específicos para el desarrollo de los programas establecidos en la presente ley que, por su naturaleza, hacen necesario que se emprendan conjuntamente con una o más entidades territoriales.

Los Convenios pueden incluir posibles contribuciones del presupuesto nacional, cuya inclusión en la Ley del Plan Plurianual de Inversiones y (las modalidades) de su desembolso serán definidas por el Ministro de Hacienda y Crédito Público y el DNP, de acuerdo con las competencias establecidas por la Ley Orgánica del Presupuesto. La inclusión y el desembolso sólo tendrán lugar si el Ministerio o el servicio administrativo sectorial competente certifican que la entidad territorial ha cumplido plenamente todas las obligaciones contraídas en cada Convenio. Ninguna otra entidad podrá sustituir la expedición del certificado previsto en este apartado.

Los Convenios Plan pueden incorporar mecanismos de participación público-privada, de acuerdo con las normas contractuales vigentes, según el tipo de programa y las entidades privadas.

Los Convenios Plan pueden firmarse por iniciativa del gobierno nacional, de las entidades locales y regionales y de las autoridades ambientales, de conformidad con sus respectivas competencias y de acuerdo con los reglamentos emitidos por el gobierno nacional.

Párrafo 1°. La Dirección General de créditos y del tesoro público está autorizada a administrar los recursos de terceros que participen en la ejecución de los Convenios Plan.

Párrafo 2°. Los Convenios Plan se evaluarán a través del Sistema Nacional de Gestión y Evaluación de Resultados, que incluye el Sistema de Seguimiento a Metas del Gobierno SISMEG y el sistema nacional de evaluación SISDEVAL.

Párrafo 3. Todos los Convenios Plan que incluyan contribuciones del presupuesto nacional o recursos para la participación público-privada deberán publicarse en el sitio web de la entidad pública o territorial que haya tomado la iniciativa de suscribirlos. Esta es una obligación para su aplicación. También debe publicarse el informe detallado sobre la aplicación de los recursos asociados, a fin de facilitar su vigilancia y control por parte de los ciudadanos y los órganos de control competentes.

Con respecto a las bases del Plan, esta presentación proporciona varios elementos adicionales. Un primer punto importante es que la medida es nombrada *Convenio Plan* y no *Contrato Plan*. Ya se ha señalado que la LOOT retomaba la dualidad *Contrato* o *Convenio*, asumiendo así una condición de sinonimia. Por lo tanto, el cambio de nombre debe examinarse desde el punto de vista jurídico, ya que en el derecho colombiano los dos términos *contrato* y *convenio* se refieren teóricamente a dos objetos diferentes. El *contrato* es un “acto por el cual una parte se compromete con otra a dar, hacer o no hacer algo” (Código Civil, art. 1945, Col.), mientras en el *convenio* se hace hincapié en el acuerdo de voluntades para el logro de intereses convergentes o un fin común. De este modo, los juristas explican que el primero da lugar a la coordinación o ajuste de intereses

divergentes mediante un acto jurídico, mientras que el segundo traduce, siempre mediante un acto jurídico, una confluencia de intereses (González Franco, 2013). Sin embargo, ambos términos tienden a utilizarse casi indiscriminadamente, lo que parece ser el caso aquí, ya que esta ley del Plan (al igual que la LOOT) también indica un poco más adelante (artículo 15, § 2) que “el Convenio o Contrato Plan se asimila por estos efectos jurídicos a un Convenio interadministrativo en el que se establecen las competencias específicas a delegar o transferir en las distintas entidades territoriales en función de la naturaleza del objeto”.

La segunda observación se refiere a la jerarquía de los documentos de programación. Si en las Bases del Plan se hablaba de “convergencia” entre los planes nacionales de desarrollo y los de las entidades territoriales, la ley del Plan establece la primacía del PND con respecto a los planes locales, lo cual plantea un reto suplementario para la operatividad de los Contratos Plan.

Un punto importante es la cuestión de quién toma la iniciativa de la medida. La ley establece un escenario en el cual el lanzamiento del proceso contractual es claramente compartido: el Gobierno nacional y las entidades territoriales como principales actores institucionales de la gobernanza territorial, deben fijar la estrategia de desarrollo utilizando el nuevo instrumento.

En el mismo artículo 8 se prevé la posibilidad de que el sector privado participe en la cofinanciación de los proyectos de los Contratos Plan. Es necesario mencionar que la figura de las asociaciones público-privadas (APP) aparece en el panorama institucional colombiano con una legislación prácticamente contemporánea del 10 de enero de 2012 a la LOOT y al PND 2010-2014, que supuso también un giro en la gestión pública en el comienzo de la primera administración de Santos.

Por último, las disposiciones financieras y de evaluación de los Contratos Plan previstas en la ley consolidan el direccionamiento nacional de la medida, ya que se designan órganos nacionales para que lleven a cabo las principales funciones de administración de recursos, seguimiento y evaluación de las acciones.

## §

Finalmente, los dos partos legislativos de los Contratos Plan abrieron paso a dos formatos del mismo instrumento de contractualización territorial:

- un formato de contractualización-planeación para los Contratos Plan de la Ley del PND, donde el instrumento se asimila a los mecanismos de programación del desarrollo territorial,
- y un formato de contractualización política para los Contratos Plan creados a través de la LOT, que se debían utilizar para construir los nuevos esquemas asociativos territoriales.

Estas dos variantes de la misma medida redefinen la acción pública en torno a los desafíos de la planeación, del desarrollo territorial y del ordenamiento espacial. A este nivel del análisis, es indispensable introducir una observación a nivel semántico y conceptual.

La expresión francesa que designa la medida en la que se basa el instrumento colombiano es *Contrat de Plan*. Como se ha indicado, en la historia de las políticas públicas francesas, el instrumento es la continuación de otras herramientas que habían permitido experimentar la contractualización entre las diferentes entidades públicas. Estos “contratos” iniciados en la década de los setenta, introdujeron en la práctica administrativa el paradigma de la gobernanza multiniveles. El advenimiento del “Contrato de Plan” puede, por lo tanto, interpretarse como la aplicación a la planificación (en ese momento en Francia necesariamente “nacional”) de un procedimiento contractual practicado con anterioridad en la acción pública sectorial del Estado, particularmente en las políticas de desarrollo rural, urbano, social o ambiental.

En Colombia, el nuevo mecanismo contractual se denomina con un término compuesto por dos palabras, *contrato* y *plan*, sin la conjunción *de*. Si bien el término *plan* no parece plantear un

problema como complemento o calificativo del término *contrato* —en la medida en que se refiere a una práctica de planificación institucional—, cabe recordar que en ambas leyes existe una duda sobre el nombre, ya que el instrumento se denomina simultánea o alternativamente *Contrato* o *Convenio Plan*.

Sin embargo, como también se ha dicho, aunque la práctica institucional y administrativa los equipara, los dos términos no son estrictamente equivalentes desde el punto de vista jurídico. Precisamente, el concepto de convenio, que hace énfasis en el acuerdo político, parecería el más adecuado porque describe una cooperación menos vinculante entre entidades públicas. No obstante, este término desaparece en la práctica del vocabulario oficial. ¿Cuál podría ser la explicación?

Podría atribuirse a dos posibles razones. Por una parte, se puede evocar la voluntad estratégica de los actores que aplicaron la medida, y en particular el Gobierno nacional, para hacer que los Contratos Plan pasen progresivamente de un *acuerdo de voluntades* a un pacto obligatorio o vinculante entre las partes que firman el contrato. Por otra parte, la decisión deliberada de mantener, mediante el nombre de Contrato Plan, una referencia explícita a un modelo extranjero, en este caso los Contrats de Plan État Région, Contratos de Plan Estado-Región franceses.

Las investigaciones que he llevado a cabo muestran que el dispositivo Contratos Plan sigue estando claramente vinculado a una práctica voluntaria de colaboración interinstitucional, es decir, en últimas a la forma jurídica del *Convenio-acuerdo de voluntades*. El hecho de mantener, a través de la fórmula Contrato Plan, un nexo simbólico con la medida francesa importada puede ser la explicación de este arbitraje final respecto a la apelación oficial de la medida. Luego, se abordará cómo la vinculación del sistema contractual colombiano con la medida francesa se ilustra igualmente en su aplicación durante la fase piloto entre 2012 y 2014.

## **Julio-diciembre de 2011: la operacionalización de los Contratos Plan con la perspectiva de su implementación experimental**

Una vez adoptadas las leyes en el parlamento, la administración debe preparar la aplicación operativa del nuevo dispositivo. Al respecto, es importante recalcar que este trabajo se llevó a cabo en el DNP, que es la administración donde se diseñó la Ley del Plan y no en el Ministerio del Interior, que también contribuyó a definir los Contratos Plan a través de la LOOT. En este proceso de operacionalización, la participación de los representantes del Ministerio se limitó a la parte estrictamente reglamentaria. Esta ausencia, que incluso podría considerarse como un desinterés, marcó definitivamente la orientación de la aplicación del instrumento.

En el DNP, la Subdirección General se hizo cargo de esta misión. Tradicionalmente, una vez aprobado el Plan Nacional, esta instancia del DNP asumió su aplicación estratégica y operativa. Para llevar a cabo esta tarea, la subdirección mencionada recurrió a consultores externos. El objetivo central de la prestación de servicios era preparar lo antes posible la aplicación experimental de la medida<sup>44</sup>.

### **El trabajo técnico operacionalización de los Contratos Plan: los intereses convergentes del equipo PND y de los aliados externos**

A partir de finales de julio de 2011, apareció dentro del DNP un equipo-proyecto que se encargaría de la operacionalización de la medida. La contribución de varios aliados externos fue necesaria y estratégica en esta fase preparatoria.

---

<sup>44</sup> El equipo Contratos Plan estaba formalmente asociado a la ejecución del *Programa de creación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial*, artículo 16 de la ley del PND 2010-2014. Esta iniciativa derivaba de las recomendaciones del Banco Mundial.

Dentro del DNP, el equipo estaba constituido por cuatro personas<sup>45</sup>, al cual se sumaba un grupo de “corresponsales” pertenecientes a las diferentes direcciones de la institución<sup>46</sup>. Fuera del DNP, el grupo de Contratos Plan contó con contribuciones de varios aliados externos, entre los cuales había otras administraciones ministeriales, pero igualmente de la United States Agency for International Development (USAID), la agencia de cooperación estadounidense.

En lo que respecta a los ministerios, en esta etapa preoperativa participaron principalmente los de Finanzas y del Interior. Aunque esta intervención sectorial fue relativamente reducida, su importancia llegó a ser estratégica. En efecto, se consultó al Ministerio de Hacienda sobre dos temas: la financiación asociada a los Contratos Plan, y la forma de organizar los mecanismos para la gestión unificada de los recursos. La participación del Ministerio del Interior fue significativa. El reto de la Dirección General de Asuntos Territoriales de este ministerio era que se reconocieran las particularidades de los Contratos Plan de la LOOT, en particular, su rol en la creación de los nuevos esquemas de asociación territorial. Para el Ministerio del Interior, la conclusión práctica era la necesidad de contar con un único decreto de aplicación que abarcara todos los componentes y perspectivas de utilización de la medida establecidas en las dos leyes. Siguiendo esta orientación, se elaboró

---

45 El Gerente del proyecto Contratos Plan fue el autor de este libro, Luis Arturo e la Torre. David Soto Uribe, mencionado anteriormente como promotor de la importación de la medida francés, era consultor externo. Fueron vinculados dos funcionarios del DNP: Carlos Aparicio, economista y politólogo de la Universidad del Rosario, de la Bishop's University (Sherbrooke, Canadá) y en Políticas Públicas de la Universidad de los Andes, y Ana Cecilia Zamudio, secretaria y coordinadora administrativa.

46 Casi todos los departamentos sectoriales del DNP fueron invitados a participar esta labor. Los más involucrados eran la Dirección de Desarrollo Territorial, la Oficina de Asuntos Jurídicos, la Dirección de Seguimiento y Evaluación de políticas públicas, la Dirección de Inversión y Finanzas Públicas, la Dirección de Política Industrial y Comercial, al igual que la Dirección de Agua y Saneamiento.

un proyecto de decreto único de aplicación de los Contratos Plan, pensado y finalmente aprobado a partir del trabajo mancomunado de los servicios jurídicos de las dos entidades.

La participación en el proyecto de la agencia de cooperación estadounidense USAID fue igualmente un punto clave del proceso. Cabe recordar que USAID no ha sido un actor secundario en la acción pública en Colombia (Aguilar, 2008). En el periodo en cuestión, USAID estaba principalmente involucrada en la aplicación del mecanismo de cooperación militar y civil conocido como *Plan Colombia*<sup>47</sup>. El componente militar del Plan Colombia es la parte más conocida de este acuerdo bilateral. Sin embargo, el Plan Colombia incluía un importante componente de cooperación civil.

El protocolo formal del acuerdo fue establecido por un *Memorandum of Understanding* (MOU), firmado entre USAID y el DNP el 29 de julio de 2011, que establecía la cooperación entre las dos entidades en torno al diseño y la implementación de políticas públicas, dirigidas a promover:

- El desarrollo rural, la competitividad y la productividad del sector agrícola y la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones rurales.
- La generación de ingresos para las poblaciones desplazadas y vulnerables, incluidas las poblaciones afrocolombianas, nativas e informales.
- La inclusión financiera para promover la equidad social.
- El fortalecimiento institucional de las regiones, incluida la gestión eficaz de los recursos, la protección, conservación y utilización sostenible de la biodiversidad y la mejora de la calidad del medioambiente.

---

<sup>47</sup> El Plan para la Paz, Prosperidad y Fortalecimiento del Estado, nombre oficial del Plan Colombia, es un acuerdo bilateral entre Colombia y los Estados Unidos, preparado al inicio del gobierno de Andrés Pastrana en 1999 y firmado por un periodo de seis años por el presidente Bill Clinton. Revisado después de una evaluación de la primera fase (1999-2005), se amplió y se aplicó también bajo los gobiernos colombianos de Uribe Vélez y Santos, y de George Bush y Barack Obama, por el lado estadounidense.

Por consiguiente, el equipo de USAID se integró en el equipo Contratos Plan porque, en el fondo, había una convergencia bilateral de intereses: la orientación de USAID estaba en consonancia con el enfoque del DNP, que trabajaba en ese momento en la territorialización de la planeación. La asistencia técnica de USAID se centró en los Contratos Plan y el Programa de Fortalecimiento Institucional mencionado.

**La producción del equipo Contratos Plan: un marco conceptual y jurídico, una metodología de acción y recomendaciones para la territorialización de la medida**

Los cinco meses de trabajo de este equipo permitieron preparar el lanzamiento experimental de la medida en enero de 2012. Se elaboraron cuatro documentos: un proyecto de decreto de aplicación, el marco conceptual del dispositivo, un documento pre-CONPES y un manual o guía operativa para la puesta en marcha de la medida. En seguida, se examinarán los tres primeros documentos<sup>48</sup>.

El proyecto de decreto de aplicación: un marco normativo posteriormente sintetizado

El decreto de aplicación era el marco reglamentario común a las dos leyes que crearon el Contrato Plan. Por consiguiente, su redacción fue objeto de una consulta tripartita —DNP, ministerios del Interior y de Hacienda—, para llegar a un consenso sobre determinados aspectos técnicos o presupuestarios.

Sin entrar en los detalles de este texto, que se finalizó en octubre de 2011 y se enmendó posteriormente para su publicación definitiva en abril de 2012, es importante mencionar que el documento debía

---

48 La Guía operativa es un documento de 37 páginas en el que se exponen las definiciones jurídicas y reglamentarias básicas, los mecanismos de negociación y mutualismo que se han aplicado y el proceso de elaboración paso a paso de un Contrato Plan.

ser a la vez preciso, en cuanto al procedimiento de elaboración del acuerdo político y técnico, y flexible, respecto a las cuestiones de financiación y organización del mecanismo.

Sobre el procedimiento, se optó por adoptar la teoría jurídica del contrato, que define un “método de perfeccionamiento” en tres etapas formales:

- La llamada fase precontractual, que incluyó aquí la obligación de elaborar, entre las partes, un “acuerdo estratégico para el desarrollo del territorio” y, por lo tanto, el esbozo de un programa de acciones de desarrollo que se llevarían a cabo a través del Contrato Plan.
- La fase contractual, que no es otra que la estructuración de las condiciones del acuerdo, la firma y la ejecución del contrato.
- La fase poscontractual, que se refiere a la evaluación de los efectos y la liquidación de las obligaciones de las partes en relación con los resultados del Contrato Plan.

El proyecto de decreto fijaba igualmente una serie de opciones de gestión y organización: la determinación de lineamientos de política pública de contractualización territorial a través de un documento CONPES que se elaboró posteriormente; la instauración de etapas formales obligatorias (solicitud, acta de compromiso, documentos de estructuración del proyecto etc.); y algunas indicaciones en materia de organización de la oferta interinstitucional, de delegación y de financiación.

El marco conceptual: de las teorías del “contrato” a las lógicas de acción de la gobernanza territorial

El documento *marco conceptual* no se limitó a un “estado del arte” de las experiencias extranjeras de contractualización territorial. Ciertamente este trabajo era de particular interés para el DNP porque la creación de los Contratos Plan correspondía a una dinámica en parte exógena. El ejercicio de comparar el nuevo instrumento con una muestra significativa de experiencias de

contractualización a nivel internacional parecía necesario. Pero el texto fue más allá, pues confrontó esos ejemplos extranjeros a algunas experiencias colombianas de coordinación interinstitucional y co-construcción del desarrollo territorial.

El documento final entregado al DNP constaba de dos partes. La primera parte definía el marco teórico. La noción de “contrato” aparecía en tres ámbitos, las teorías económicas, política y jurídica del contrato. El análisis ponía de manifiesto las contribuciones de cada uno de estos enfoques a la comprensión de la práctica contractual, y proponía tres puntos de vigilancia para la implementación de los Contratos Plan:

- La negociación política y el marco normativo;
- los elementos de procedimiento y de administración;
- las cuestiones técnicas y presupuestarias.

El trabajo de investigación comparativa se centró en los CPER franceses, los “Pactos Territoriales” y los “Acuerdos de Programa Marco” italianos, y el ejemplo chileno de “Acuerdos de Programación”<sup>49</sup>. En el contexto colombiano, se escogieron el precedente histórico de planeación territorializada de los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social (CORPES), la iniciativa de asociatividad territorial de las Agencias de Desarrollo Local (ADEL), y tres programas nacionales del PND 2010-2014: las Comisiones Regionales de Competitividad (CRC), las Zonas de Consolidación de la Paz y los Planes Departamentales de Agua.

El tratamiento de la información analizada se hizo elaborando una matriz en la que se combinaban dos ejes vectoriales: por un lado,

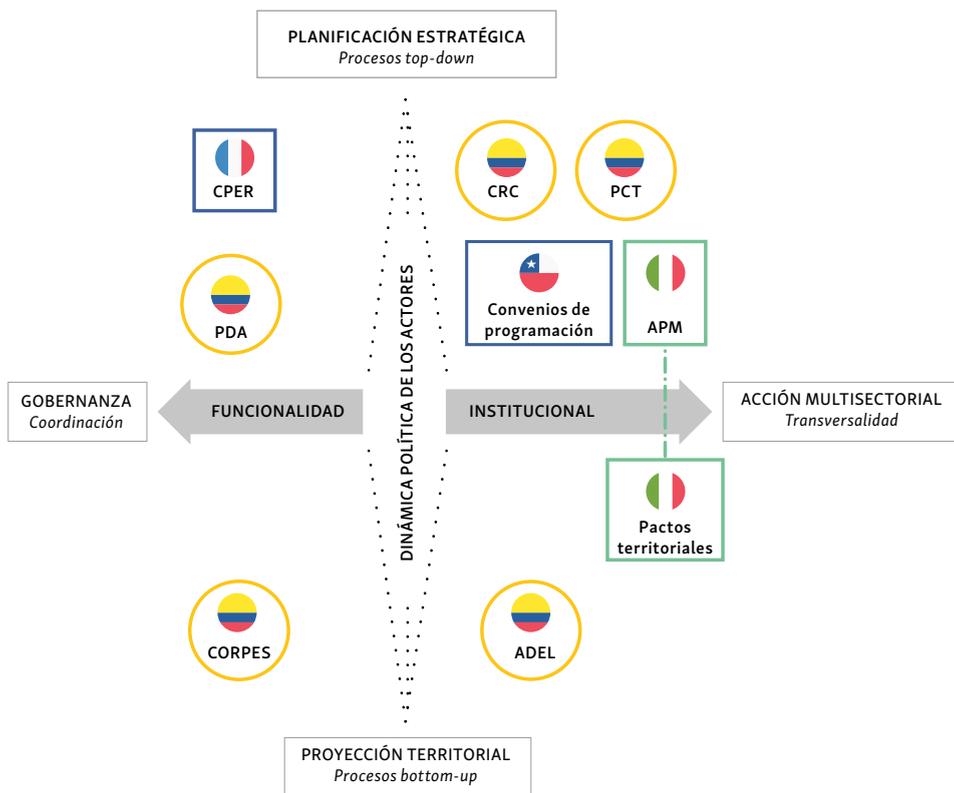
---

49 Esta última experiencia tiene el interés de ser una adaptación del instrumento francés CPER en un país latinoamericano con instituciones comparables, a menudo tomado como ejemplo o modelo en Colombia.

la intervención de las “instituciones” y, por el otro, la movilización de los “actores sociales” implicados. El cruce de estos dos ejes declina cuatro lógicas de acción que permiten posicionar cada una de las experiencias extranjeras y nacionales en un plano cartesiano:

- *La gobernanza*: se define como la cooperación entre las autoridades públicas y los agentes locales en diferentes niveles territoriales, cuya función principal es la coordinación interadministrativa y política.
- *La acción multisectorial*: es el nivel de cooperación que requiere una acción transversal de los poderes públicos en diferentes niveles territoriales, a partir de un diagnóstico socioeconómico, sociopolítico o demográfico que revele determinados problemas prioritarios que deben abordarse.
- *La planificación estratégica*: es la forma de interacción que ocurre cuando el objetivo de la cooperación interinstitucional es llevar a cabo acciones de desarrollo que cumplan con las exigencias del orden nacional. Por lo general, coinciden con una dinámica institucional nación-territorio de tipo vertical descendente, es decir, con procesos de desarrollo de tipo *top-down*.
- *La proyección territorial*: aquí se consideran las acciones de desarrollo propuestas por los actores locales como resultado de la concertación territorial y de procesos de participación ciudadana. Este tipo de intervención se basa en enfoques de desarrollo, horizontales y participativos que corresponden a una dinámica ascendente de interpelación de las autoridades nacionales de tipo *bottom-up*.

A continuación, se presenta un extracto del Marco conceptual en la figura 4, el gráfico de cuadrantes que permite posicionar las diferentes experiencias analizadas a partir de las cuatro lógicas de acción pública.



**FIGURA 4.** Plano cartesiano de las experiencias estudiadas para el marco conceptual de los Contratos Plan  
Fuente: De la Torre (2012).

El pre-CONPES: propuestas de gobernanza y de territorios pertinentes para el lanzamiento del programa piloto

El documento de política general sobre la medida, prefiguración de un CONPES que solo fue adoptado hasta diciembre de 2014, fue presentado por el equipo Contratos Plan en noviembre de 2011. Es el texto más importante de esta intervención preparatoria al lanzamiento del dispositivo. El texto de 65 páginas (De la Torre, 2011) sirvió de guía metodológica para varios puntos importantes de la implementación de los pilotos a partir de enero de 2012, principalmente, las recomendaciones relacionadas con la gobernanza y la visión territorial.

El informe recomendaba la elaboración de un “acuerdo estratégico para el desarrollo del territorio” para cada Contrato Plan, mediante una concertación explícita entre las partes interesadas. En la práctica, este ejercicio no es sencillo. Los planes locales de desarrollo, al igual que el PND, son la expresión técnica y presupuestaria de decisiones políticas tomadas por los ejecutivos electos. Los actores políticos y administrativos locales se han acostumbrado a formular planes en función de criterios y prioridades del contexto propio de cada territorio. Por ello, a pesar de que la coordinación de la planeación sea una obligación de la Constitución en cabeza del DNP como principal operador del PND, en la práctica, el Gobierno nacional y los gobiernos locales “compiten” defendiendo las preferencias estratégicas de sus respectivos planes de desarrollo.

Para darle una verdadera relevancia al ejercicio de “planificación concertada”, en el cual los planes de desarrollo son uno de los recursos del proceso, mas no el único resultado esperado, se propuso trabajar los acuerdos estratégicos en tres etapas. En primera instancia, la elaboración de un diagnóstico territorial compartido para determinar los sectores de intervención a partir de datos demográficos, socioeconómicos y ambientales. Posteriormente sobre la priorización de las acciones y proyectos, basándose en los lineamientos de los distintos planes de desarrollo, buscando evitar el síndrome de la “lista de compras” y haciendo énfasis en los resultados deseados y en el impacto esperado.

Y, finalmente, sobre la construcción conjunta de la estructura del documento contractual. En este texto vinculante para los firmantes debían figurar los resultados del diagnóstico territorial y sus priorizaciones, el acuerdo estratégico bajo la forma de una matriz aplicativa en la cual se determinaban la financiación, los operadores y el calendario de ejecución.

El documento pre-CONPES determinaba igualmente una serie de estrategias subsidiarias:

- Desarrollar el procedimiento contractual en las tres etapas mencionadas en el decreto de aplicación (fase precontractual, contractual y poscontractual).
- Coordinar la oferta nacional potenciando el rol del DNP en la organización de una “ventanilla única” para los programas y fuentes de financiación propuestos por los ministerios y otros organismos nacionales, y en la asistencia técnica y metodológica a las autoridades locales para la adecuada estructuración de los proyectos.
- Manejar la implementación operativa de cada Contrato Plan a través de una administración flexible dedicada a la coordinación de la acción, el seguimiento de los compromisos y la finalización de los proyectos.
- En cuanto al financiamiento, el documento puntualizaba los “recursos propios” de los cocontratantes (Presupuesto Nacional, transferencias de libre afectación, en particular los recursos del Sistema General de Regalías (SGR) asignados a las entidades territoriales) y una serie de “recursos asociados” del Fondo de Compensación Regional, el Fondo de Desarrollo Regional, Ciencia y Tecnología del SGR, tramitados por el Estado, al igual que la cooperación internacional.
- Fortalecer las capacidades de intervención de las entidades territoriales mediante el acceso privilegiado de los agentes locales comprometidos con los Contratos Plan a formaciones y a la asistencia técnica del “Programa de creación y fortalecimiento de capacidades institucionales para el desarrollo territorial”.

Las opciones de gobernanza del pre-CONPES planteaban la importancia y las ventajas prácticas de una negociación explícita, al igual que una matriz homogénea para estructurar el acuerdo entre las partes en cada territorio. Pero también se confirmó el papel del DNP en el direccionamiento nacional de la iniciativa, haciendo énfasis en las funciones de coordinación, facilitación de la oferta institucional, asistencia técnica y evaluación.

La perspectiva territorial de la implementación de la medida desarrollada en este documento era un punto importante. El tema principal era la escala territorial en la que se aplicaría la medida. Este tema era importante debido a que los Contratos Plan, a diferencia del instrumento francés CPER, no están circunscritos, desde el punto de vista legal o reglamentario, a un único territorio institucional de aplicación. Teniendo en cuenta esta plasticidad normativa, el pre-CONPES proponía una tipología de territorios “pertinentes” para la experimentación-piloto de la medida. Esta tipología aplicaba las conclusiones del marco conceptual, que se presentó anteriormente, estableciendo tres escalas territoriales:

- El nivel departamental como nivel intermediario de gobierno, que desempeña un papel de coordinación y articulación entre las políticas nacionales y las aspiraciones y demandas locales.
- Los territorios inter o intradepartamentales definidos en el PND, fuera de la institucionalidad de los límites político-administrativos, por su coherencia geográfica, económica, poblacional o ambiental con el objetivo de afirmar la presencia del Estado y priorizar la inversión pública.
- Y los esquemas de asociación o integración territorial en el ámbito intermunicipal (asociaciones de municipios, distritos y áreas metropolitanas), intradepartamental (provincias de planeación y de gestión), e incluso algunas unidades interdepartamentales (asociaciones de departamentos, regiones administrativas y de planeación), que representaban el ámbito de la asociatividad territorial definida por la LOOT.

Sobre esta base territorial, fueron definidas tres categorías de posibles Contratos Plan, los Contratos Plan Nación-Departamento

(CPND), los Contratos Plan Nación-Territorios Estratégicos (CPTE) y los Contratos Plan Nación-Esquemas Asociativos (CPEA). Se propuso un plan de extensión de la medida para los tres años restantes del mandato presidencial con un ambicioso objetivo cuantitativo para el mandato<sup>50</sup>.

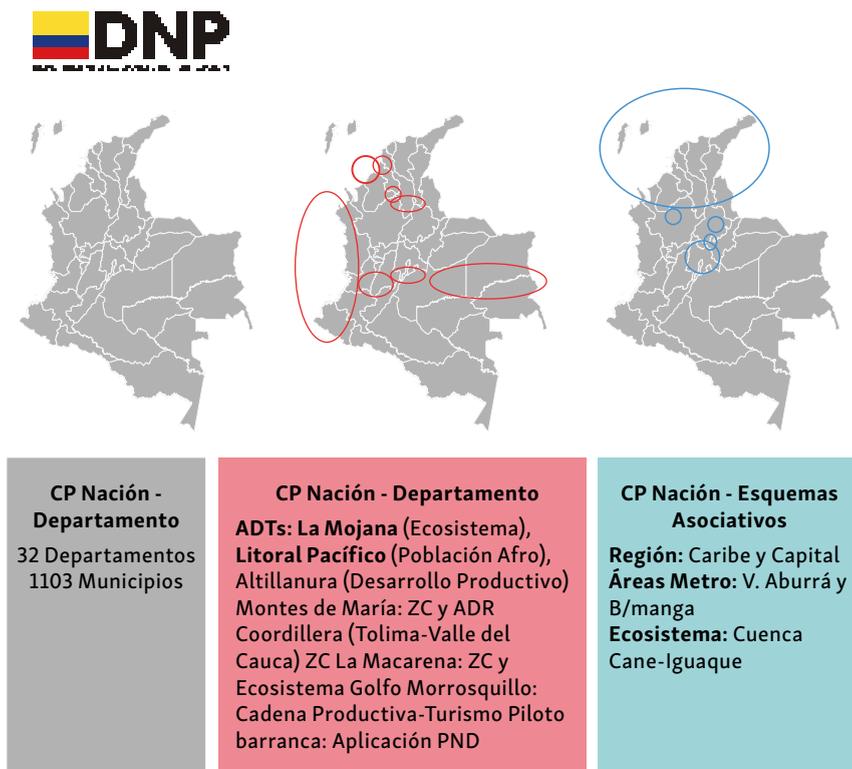
Los pilotos del lanzamiento mencionados en el pre-CONPES se fijaron tras la recopilación de información y de reuniones con actores locales. Los nueve territorios propuestos (cf. la figura 6) constituían una especie de “vanguardia” de implementación experimental. Eran territorios representativos de problemáticas estructurales socioeconómicas y de seguridad muy variadas, pero sobre todo fueron juzgados como los más “maduros” desde el punto de vista de las dinámicas endógenas de desarrollo local, para adoptar exitosamente el nuevo enfoque de la planificación participativa y concertada.

## §

A finales de 2011, los Contratos Plan estaban teóricamente listos para ser implementados en el territorio colombiano. En efecto, además de la legislación que constituye la base normativa de la medida, el DNP disponía de las herramientas metodológicas y de factibilidad para abordar los desafíos de la contractualización territorial y de la planificación concertada.

---

50 Contratos Plan firmados antes del final del cuatrienio.



**FIGURA 5.** Tipología de territorios pertinentes

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

Para concluir este capítulo, es necesario mencionar un último punto que fue importante en la aplicación ulterior de la medida. Durante el desarrollo de esta misión de operacionalización, los dos consultores que tenían un conocimiento práctico de los CPER franceses, tomaron contacto con el embajador de Francia en Colombia<sup>51</sup>, para explicarle el proyecto que se estaba llevando a cabo en el DNP. A petición suya, se organizó una reunión de trabajo con la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) en Bogotá. En esa reunión, el director de la Agencia en ese momento<sup>52</sup> manifestó su interés por la iniciativa, considerando la posibilidad de apoyar al DNP en este proyecto. Más adelante volveremos sobre la importancia de este apoyo técnico en la implementación piloto.

Este hecho lleva igualmente a observar que la “invención” de los Contratos Plan comenzó mediante el filtro de lo que se podría llamar una “creación legislativa diferida”, en el proyecto de LOOT de 2001, donde se introdujo por primera vez la referencia al instrumento francés CPER. Y que terminó, en el momento de su implementación experimental, con el oportuno lanzamiento de una colaboración entre el DNP, la institución colombiana encargada de su ejecución y la AFD, la entidad francesa a cargo de la cooperación internacional.

Estos dos acontecimientos no son fortuitos. Es importante examinar este aspecto de la genealogía de los Contratos Plan, ya que los dos hechos muestran el papel singular que el consultor externo del equipo del DNP y el autor de este libro desempeñaron en la implementación de la medida. Se puede considerar que la condición y el posicionamiento individual de ambos son un

---

51 Pierre-Jean Vandoorne, diplomático de carrera jubilado, era un especialista en América Latina que residía en Venezuela y Colombia. Ahora es director de France-Amériques y presidente de la sección de América Latina y el Caribe.

52 Fabrice Richy, funcionario hoy jubilado, fue luego representante de la AFD en Vietnam y director del Departamento de los Territorios Ultramarinos de la AFD.

ejemplo de las dinámicas de intercambios y de transferencias transnacionales que la sociología recoge bajo la noción de *diáspora científica y técnica*.

Este concepto se forjó para identificar los grupos de investigadores e ingenieros expatriados en países del Norte provenientes de países del Sur que trabajaban para el desarrollo de su país de origen, mediante procesos de ayuda mutua, intercambio de información o apoyo institucional (Meyer, 2004). Varias investigaciones empíricas han descrito este tipo de grupos autoorganizados en diferentes zonas geográficas. Algunas experiencias estudiadas se refieren a trayectorias de movilidad de ida y vuelta entre el país de asentamiento y el país de nacimiento, que estructuran flujos económicos durablemente articulados (por ejemplo, los mexicanos que viven en los Estados Unidos o los chinos del sudeste asiático). Otras describen algunos contextos sociopolíticos excepcionales (guerras, dictaduras, hambrunas, etc.), que transforman la expatriación en exilio durable (por ejemplo, los chilenos, argentinos o uruguayos en Europa en la década de las dictaduras de los ochenta).

Mayoritariamente, los estudios sobre las diásporas científicas y técnicas subrayan el papel activo en el desarrollo de entidades o programas económicos o de desarrollo en los países de origen en los que los actores de la expatriación (o del exilio) participan. Pero también hay trabajos que plantean los efectos en la afirmación de la pertenencia o identidad elegida, reclamada o asumida por estos mismos. Algunos ejemplos de redes de intelectuales expatriados colombianos han sido estudiados, en particular la Red Caldas de investigadores e ingenieros residentes en el extranjero, que fue creada en los años noventa como parte de la convergencia de intereses entre el sistema nacional de ciencia y tecnología de Colciencias y varias redes de investigadores colombianos en el extranjero (Chaparro *et al.*, 2004)<sup>53</sup>. Esta contribución “a distancia”

---

53 La Asociación Colombiana para el Avance de la Ciencia (ACAC) y el Centro Internacional de Física (CIF), que desarrollaron presencia en los Estados Unidos y Europa durante los años noventa.

al desarrollo del país de los denominados “cerebros fugados”, no ha dejado de ratificarse a pesar de que algunos indicadores empíricos, revelados en otras investigaciones, muestran también la progresiva consolidación de una distanciamiento definitiva de una mayoría de expatriados respecto a su país de origen (Fibbi y Meyer, 2002).

Es necesario hacer una precisión: en este caso, los dos consultores mencionados no forman una diáspora propiamente constituida y activa como los ejemplos mencionados anteriormente. Sin embargo, la pertenencia de cada uno a ciertas redes específicas<sup>54</sup> puede explicar la convergencia de ambos en este proceso. Es la razón por la cual es relevante poner en evidencia lo que podría llamarse un “efecto de diáspora”, que desempeña un papel importante en la consolidación del referente exógeno de la medida. De hecho, ambos actores tienen una doble identidad nacional y sus redes de sociabilidad los situaban, en aquel entonces, en una posición favorable para activar los mecanismos de reproducción-asimilación, o la indexación al modelo externo del nuevo instrumento de acción pública que se está examinando. Y estas funciones de reproducción, asimilación, indexación del modelo francés son claramente etapas esenciales de todo proceso de transferencia-movilidad de un instrumento de acción pública.

Para resumir el proceso, el consultor externo estuvo presente en la “entrada” (la fase de selección-difusión) y los dos actores (el autor de este libro y el consultor) participaron en la “llegada” (la fase de transcripción-transposición) de la medida.

Naturalmente, esta doble intervención no es el factor determinante ni exclusivo que explica el proceso completo de producción del nuevo instrumento conocido inicialmente como Contrato Plan en Colombia. En la segunda parte de este trabajo, se revisará el papel y el posicionamiento de otros actores clave en la dinámica

---

54 Antiguos alumnos del Liceo Francés de Bogotá, antiguos alumnos colombianos de la Escuela Nacional de Administración francesa (ENA), por ejemplo.

de cambio político de la institucionalidad colombiana que generó la introducción de la medida estudiada.

### **Recepción-implementación: desde la “fase piloto” hasta la recreación de la medida**

La tercera secuencia del proceso de elaboración de los Contratos Plan es la recepción-implementación. Esta secuencia comprende tres etapas que contribuyen a su instalación progresiva en la institucionalidad colombiana: la primera es el lanzamiento operativo de siete pilotos a partir de febrero de 2012; la segunda, el proyecto de consolidación institucional del instrumento a comienzos del segundo mandato del presidente Santos (agosto de 2014), que dura hasta mayo de 2016; y a partir de junio de 2016, la tercera etapa, en la cual el Gobierno buscaba una “refundación” del dispositivo a través de una nueva reglamentación, que creó la segunda generación de la medida bajo la apelación *Contratos Plan para la Paz* o *Contratos Paz*.

#### **2012-2014, la fase piloto: un tiempo para diversos aprendizajes operativos e institucionales**

El equipo que se encargó del lanzamiento de la medida en enero de 2012 seguía siendo un servicio del DNP adscrito a la Subdirección General<sup>55</sup>. El nuevo personal asumió la continuidad estratégica del programa, que se había fijado al comienzo del primer mandato de Santos.

Los elementos conceptuales y operativos desarrollados en la fase anterior se habían preparado con un objetivo pragmático: la aplicación experimental inmediata de la medida. El PND había fijado

---

55 El nuevo director del programa Contratos Plan, Carlos Córdoba, era un funcionario de la Dirección de Evaluación de políticas públicas del DNP. El director y el subdirector generales del DNP de la fase anterior fueron sustituidos durante el primer trimestre de 2012 por Mauricio Santamaría Salamanca y Paula Acosta, respectivamente.

un objetivo de tres pilotos para el mandato, pero en el documento pre-CONPES recomendaba el lanzamiento inicial de nueve pilotos para cubrir las diferentes categorías de la tipología de territorios pertinentes para desarrollar metódicamente el instrumento. Finalmente, el DNP desarrolló la medida en siete territorios, a los cuales se deberían añadir dos experiencias denominadas *Acuerdos Estratégicos de Desarrollo Urbano*, basadas en el mismo enfoque contractual y que se comentarán en esta sección.

Pero este despliegue no fue el resultado de una concertación nacional basada en un protocolo experimental, tal y como lo recomendaba el documento pre-CONPES de 2011. Lo que se dio fue la inclusión progresiva de cada territorio piloto en el programa Contratos Plan, con base en consideraciones políticas locales o nacionales que se van a analizar en este capítulo.

Lo que llama igualmente la atención es el proceso de aprendizaje. Las diferentes categorías de actores que enfrentaron el lanzamiento del dispositivo fueron protagonistas de procesos de adquisición de conocimientos, en los cuales se afirmaban sus valores y sus creencias. En la dinámica observada, los pilares de todo proceso de aprendizaje, a saber, la atención, el compromiso activo, la retroalimentación y la consolidación de lo adquirido (Dehaene, 2018) estuvieron presentes. Los protagonistas centraban su intervención, por un lado, en la búsqueda de las mejores prácticas sociales y profesionales y, por otro lado, en la adaptación de soluciones institucionales adecuadas. En este proceso, los actores no solo se vieron implicados en la creación operativa de un nuevo instrumento de acción pública, sino que debieron afrontar el desafío político de superar con éxito su lanzamiento experimental. En esas condiciones, el proceso de aprendizaje tuvo dos componentes.

En primer lugar, se buscó recurrir a una fuente externa en la figura del CPER, que fue la referencia de su gestación. En efecto, a partir de principios de 2012, los responsables del DNP consideraron que era pertinente recurrir a la cooperación francesa para acompañar el lanzamiento con la experiencia de

funcionarios familiarizados con el uso del referente en el país galo. En la sección b de este capítulo se examinará el impacto de estas “misiones francesas”.

Pero en esta primera aplicación de los Contratos Plan en los territorios-piloto, hubo también una dimensión de autoaprendizaje. Para esta investigación se recolectaron los relatos de los actores que implementaron la medida. También se hizo un análisis de los documentos de evaluación que se produjeron en ese periodo. Ambas fuentes muestran que los protagonistas del proceso adoptaron enfoques individuales y de colaboración entre ellos, basados en sus respectivos intereses y en la comprensión de las posibilidades de aplicación de la medida. Pero que adaptaron constantemente sus propios modos de intervención y comportamiento a las limitaciones del entorno institucional nacional y de los territorios en que se aplicaba la medida. Fue un juego de “ensayo-falla-revisión-consolidación”, en el que los funcionarios aprendieron “de” y “por sí” mismos. Este será el tema de la sección 3 de este capítulo.

#### **Una experimentación bajo influencia: la “oportunidad política” en la selección de los pilotos**

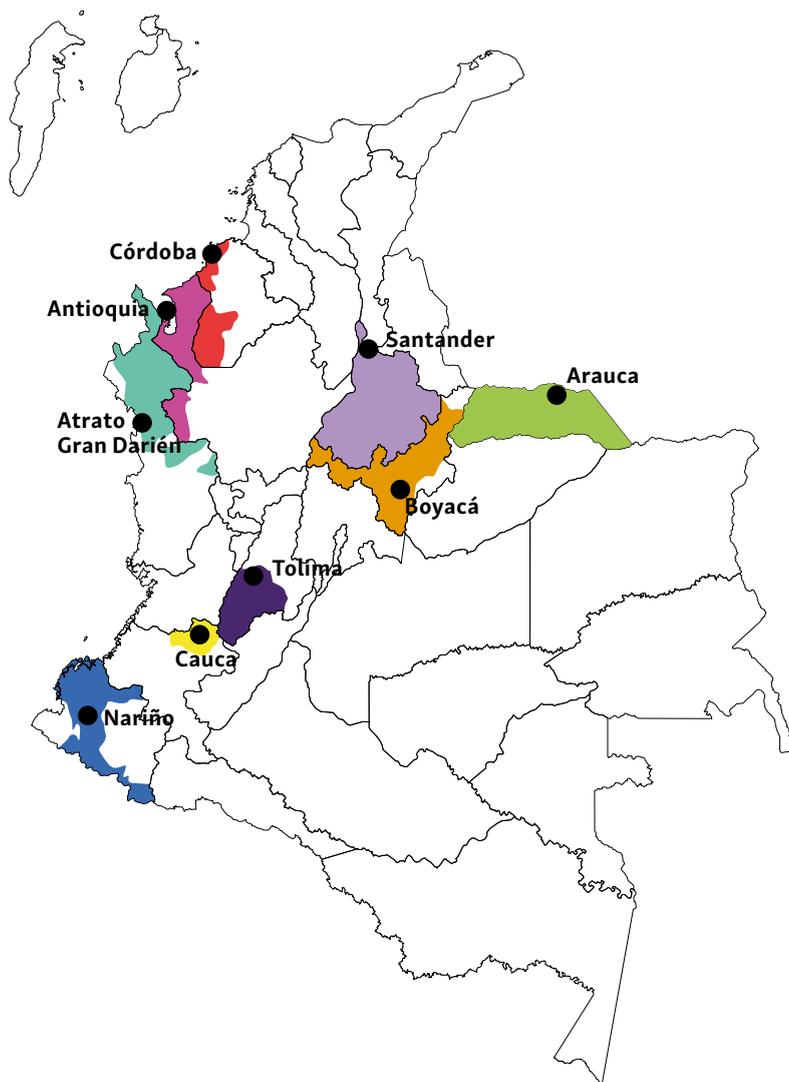
¿Cómo se construyó la muestra de territorios que aplicaron experimentalmente la medida Contratos Plan por primera vez en Colombia? Tras el anuncio de la creación legislativa de la medida a mediados de 2011, el primer reto para el Gobierno nacional fue difundir amplia información sobre el instrumento a los nuevos ejecutivos territoriales elegidos en las elecciones locales del 30 de octubre de ese mismo año. En efecto, era con los nuevos gobernadores y alcaldes electos que el Gobierno nacional debía emprender la implementación de los Contratos Plan. Por lo tanto, el DNP se dedicó a establecer un apretado calendario para difundir la información a los nuevos ejecutivos locales. A partir de finales de 2011, los políticos elegidos comenzaron a dirigirse al DNP y el despliegue de la medida se llevó a cabo, de manera singular en cada territorio, siempre por iniciativa de los actores locales. La tabla 2 resume ese cronograma.

**TABLA 2.** La implementación de los Contratos Plan pilotos y los Acuerdos Estratégicos de Desarrollo Urbano (ADU)

| <b>Fecha de firma</b>    | <b>Nominados</b>  | <b>Territorios beneficiados</b>                                  |
|--------------------------|---|--|
| 12 de septiembre de 2012 | Contrato Plan de Atrato Gran Darién                           | 25 municipios de los departamentos de Chocó, Antioquia y Córdoba |
| 10 de noviembre de 2012  | Contrato Plan de Boyacá                                       | 117 de los 123 municipios del departamento                       |
| 6 de enero de 2013       | Contrato Plan de Nariño                                       | 14 municipios situados en 5 subregiones del departamento         |
| 12 de enero de 2013      | Contrato Plan de Sur Tolima                                   | 9 municipios al sur del departamento                             |
| 19 de enero de 2013      | Contrato Plan del Norte del Cauca                             | 13 municipios  |
| 16 de febrero de 2013    | Contrato Plan de Arauca                                       | 7 municipios   |
| 27 de julio de 2013      | Contrato Plan de Santander                                    | Todos los municipios del departamento (87)                       |
| 2 de febrero de 2014     | Acuerdo Estratégico de Desarrollo Urbano de Riohacha y Maicao | 2 municipios del departamento de La Guajira (Riohacha y Maicao)  |
| 25 de marzo de 2014      | Acuerdo Estratégico de Desarrollo Urbano de Tunja             | 1 municipio, Tunja   |

Fuente: De la Torre (2018).

La constitución de la muestra experimental del programa Contratos Plan del DNP duró en total dos años. Cabe señalar que el equipo operativo del DNP trabajaba con los actores políticos locales que manifestaban su interés por la medida, pero que la decisión de inscribir un territorio en el programa era validada sistemáticamente por el director general y debía ser aceptada explícitamente por la Presidencia de la República. Queda pues en evidencia que, entre la gestión del instrumento por parte del Gobierno y los intereses de los actores locales de cada sitio de implantación, prevaleció la lógica de oportunidad política nacional. En la tercera parte de este libro, se examinará de manera más precisa y contextualizada cómo se tomaron las decisiones de inscripción en el programa Contratos Plan piloto en cada uno de los territorios.



**FIGURA 6.** Mapa de la primera generación de pilotos de los Contratos Plan

Fuente: elaboración propia con base en información del DNP.

**Aprender de sus pares y del modelo: las misiones francesas, 2013**

Como se mencionó, en 2011, el equipo encargado de los Contratos Plan había establecido contacto con la dirección de la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) en Bogotá. La aplicación de la medida abría un espacio para la cooperación técnica, ya que la administración colombiana siempre había hecho énfasis en la filiación entre los Contratos Plan y los CPER.

Cabe señalar que, de manera más general, la AFD solo empezó a trabajar en Colombia a finales de 2009. La AFD llegó a Colombia como operador financiero institucional para desarrollar su orientación estratégica de “crecimiento verde e inclusivo”, logrando posicionarse entre los principales donantes internacionales del Gobierno colombiano. Entre 2009 y 2012, la AFD se convirtió en el primer donante bilateral del Estado colombiano y el tercero entre todos los operadores internacionales, detrás del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.

Además de las condiciones de financiación que proporciona<sup>56</sup>, la AFD también es apreciada por los socios colombianos por la filosofía que impulsa en las acciones de cooperación técnica que promueve. Mientras que los bancos multilaterales favorecen la intervención de grupos de expertos y especialistas, y ciertos organismos bilaterales hacen intervenir incluso empresas vinculadas a operadores multinacionales, como es el caso de USAID, la AFD busca favorecer los contactos con expertos y técnicos locales de la administración pública francesa.

Cabe recordar el contexto del préstamo para apoyar el proceso de descentralización de Colombia que sirve de base a la cooperación técnica en cuestión, la cual fue una de las primeras operaciones

---

56 El rápido éxito de la AFD en Colombia se debe en parte a la gama de herramientas de financiación de que dispone. Fuera de asignar diferentes tipos de préstamos al Gobierno colombiano (préstamos presupuestarios, préstamos semi-soberanos), es el único banco de desarrollo, a excepción de la CAF, que financia directamente las entidades locales colombianas sin garantía del Estado.

financieras que hizo la AFD en Colombia. Sus modalidades de asignación y desembolso<sup>57</sup> estaban condicionadas al cumplimiento por parte del Gobierno colombiano de un plan de reforma, que se llevaría a cabo entre 2009 y 2010. En la matriz de políticas públicas del documento de referencia del préstamo figuraban dos enfoques, la “descentralización presupuestaria”<sup>58</sup> y la “descentralización administrativa”<sup>59</sup>. El tema de la implantación de los Contratos Plan pudo oportunamente considerarse como el punto de encuentro entre los dos componentes del préstamo.

Los contactos entre la AFD y el DNP se establecieron a principios de 2012 y, rápidamente, se encontró una convergencia de intereses para elaborar un documento de acuerdo. La AFD programó misiones de experticia técnica en Colombia y Francia, dirigidas por actores institucionales franceses, con tres objetivos: orientar al DNP y al Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE) en la definición y la aplicación de modelos de contratos de acción pública adaptados a las diferentes escalas de la gobernanza local (municipios y departamentos); proponer a las entidades colombianas un “modelo de gobernanza y de funcionamiento” para la elaboración del contenido, la negociación y el seguimiento de los futuros contratos; y apoyarlas en la aplicación de los primeros Contratos Plan.

Este programa de apoyo debía desarrollarse en tres etapas:

1. Constitución, por parte de un consultor francés identificado, de un equipo de expertos y actores institucionales franceses,

---

57 Se negoció inicialmente en 2009 por 140 millones de dólares y finalmente se fijó en 100 millones de dólares.

58 Para mejorar el Sistema General de Participaciones y desarrollar la utilización adecuada de los recursos del Sistema General de Regalías.

59 Buscaba fortalecer la transparencia en la utilización de los recursos fiscales de las autoridades territoriales y mejorar la capacidad de las administraciones locales.

- que aceptaran participar en la negociación y la coordinación de los contratos.
2. Organización de varias misiones en Colombia con presencia de expertos franceses, y en Francia para los actores institucionales colombianos con participación de funcionarios franceses que facilitarían el intercambio sobre experiencias de diseño y coordinación de CPER.
  3. Capitalización de las prácticas y las experiencias adquiridas durante las diversas misiones.

El programa de apoyo se ejecutó entre el último trimestre de 2012 y el 31 de diciembre de 2013 a través de cinco misiones de cooperación técnica, que correspondían a tres visitas de expertos franceses a Colombia y dos viajes de funcionarios colombianos del DNP y de los gobiernos locales firmantes de los pilotos a Francia, durante las cuales se efectuaron visitas y módulos de capacitación en varias administraciones centrales y locales francesas<sup>60</sup>. La Embajada de Francia y la AFD en Bogotá apelaron a dos organismos franceses que ya tenían experiencia en otros programas de cooperación técnica en el extranjero: la Escuela Nacional de Administración (ENA) francesa y la DATAR.

Durante las “misiones francesas”, los expertos franceses empezaron por recoger la demanda de los funcionarios colombianos para organizar los aportes de capacitación en Colombia y Francia. Se idearon tres módulos de capacitación e información. El primer módulo trataba sobre el compromiso contractual. Se abordaron cuestiones políticas, aspectos de gestión administrativa y gobernanza nacional del dispositivo y temas jurídicos que constituían un punto importante para los actores colombianos. El segundo módulo trataba de la gestión administrativa y financiera de los Contratos Plan: el ciclo de vida de los proyectos; el procedimiento de selección

---

60 Los desplazamientos en Francia se dieron entre París (ENA, DATAR y AFD) y las ciudades de Burdeos, Nantes y Rennes.

de los proyectos; el sistema de seguimiento; la organización de los flujos financieros; los acuerdos de financiación entre el Estado y las autoridades locales; los controles y las técnicas de evaluación y comunicación. En el tercer módulo se abordó la comparación con otras formas de contractualización en Francia, Europa y otros ejemplos extranjeros. Con este prototipo de intervención, las “misiones francesas” aportaron varios puntos importantes al programa Contratos Plan.

En primer lugar, los diferentes módulos de capacitación y las visitas permitieron a los funcionarios tomar conciencia de la diversidad de mecanismos contractuales existentes. En efecto, más allá de la figura de los CPER, la dinámica de la contractualización territorial organiza prácticamente toda la acción pública en Francia, ya se trate de relaciones verticales Europa-Estado-entidades territoriales o de los acuerdos horizontales entre entidades territoriales. Visto desde este ángulo, los funcionarios colombianos adquirieron una base argumentativa para ir más allá del simple instrumento e iniciar una reflexión sobre una nueva política pública del Estado para el desarrollo territorial. La experiencia francesa también les mostró que toda política contractual con enfoque territorial es obligatoriamente una política interministerial. La contractualización obliga a pensar el desarrollo en términos intersectoriales y a incorporar lo territorial en las políticas sectoriales del Estado.

Los aspectos administrativos y jurídicos eran los mayores interrogantes de los funcionarios colombianos, en particular, el persistente problema técnico de la ejecución efectiva de los recursos inscritos en los Contratos Plan. Sin poner en tela de juicio la reflexión global, estas cuestiones, en particular, fueron identificadas durante las visitas a Francia e ilustradas con ejemplos en las evaluaciones de los CPER. Otra cuestión que se planteó durante las misiones fue la de la participación de la sociedad civil, que, en el caso francés, solo se ha logrado perfeccionar en contratos territoriales muy cercanos a la población (los contratos de aglomeración o los denominados “contratos de país”).

Pero es igualmente importante mencionar la toma de conciencia por parte de los actores colombianos de las diferencias irreductibles entre los contextos de los dos países. La “lección” era que, en muchos ámbitos políticos y técnicos de aplicación de la medida, no se debía *imitar*, sino *asimilar y recrear*. La cuestión de la ausencia de una representación unificada del Gobierno nacional en los territorios (la figura francesa del prefecto que ordena las negociaciones territoriales), y el tema de las reglas del juego político (la no reelección colombiana y su *spoils system* local, que limita la continuidad de las políticas territoriales), fueron dos desafíos de la gobernanza política que mostraron las disimilitudes contextuales y obligaron a los actores a buscar respuestas originales fuera del modelo de referencia.

**Aprender de uno mismo: autoaprendizaje ante los retos políticos y técnicos del experimento piloto**

Como esta fase piloto era el auténtico lanzamiento de la medida, también fue necesariamente un momento en el que se experimentaron por primera vez los mecanismos de gobernanza, gestión, programación operacional, financiación y ejecución presupuestaria imaginados en la fase anterior de operacionalización de la medida. El análisis de varios documentos de evaluación interna o externa<sup>61</sup> llevó a considerar el proceso de aplicación de los Contratos Plan desde la perspectiva del aprendizaje técnico y político.

El proceso de cada Contrato Plan podría resumirse en dos fases operacionales que corresponden al ciclo de aplicación efectiva de la medida: la fase de “formulación”, durante la cual se llevó a cabo la identificación de la iniciativa, la negociación para su inclusión en el programa nacional, la construcción del proyecto y la formalización del acuerdo; y el momento de la “operación”, cuando se consolidaron los arreglos institucionales y organizativos, el

---

<sup>61</sup> Principalmente el informe de investigación de la ESAP (Borda Villegas, 2012), y la evaluación del organismo consultor Economía Urbana (Bautista e Ibáñez, 2014).

presupuesto, la ejecución operativa y presupuestaria, la supervisión de la ejecución y la evaluación.

A partir de este marco metodológico se observan cinco esferas principales en las que los participantes en los procesos elaboraron nuevas respuestas, adaptadas a las expectativas del mecanismo y a los diferentes contextos locales:

- La práctica del ejercicio de planificación.
- Los mecanismos de articulación entre los niveles de gobierno y de administración.
- La definición y articulación de los papeles de los diferentes actores.
- La búsqueda y asignación de recursos financieros.
- Los arreglos institucionales y operacionales.

La planificación negociada en cada territorio: de la “lista de compras” a la “priorización concertada”.

El ejercicio de planificación es el núcleo central del nuevo enfoque de la gobernanza del desarrollo que proponen los Contratos Plan. Durante la fase de formulación de los Contratos Plan, se observó que la negociación debía ajustarse simultáneamente a los tiempos políticos de los actores locales (ejecutivos y asambleas territoriales) y los funcionarios nacionales (presidente de la República, ministros y DNP). En esta temporalidad se distingue la fase de lanzamiento del programa y de arbitraje general sobre el contenido de cada Contrato Plan del proceso de elaboración de los documentos de planificación y de formalización de las asignaciones presupuestales. Son ejercicios en los cuales participan, con posiciones diferentes y frecuentemente antinómicas, los planificadores del DNP, los ministerios que proporcionan buena parte de la financiación, y las entidades territoriales principalmente a través de sus secretarías de planeación.

La formulación de los Contratos Plan permitió establecer un diálogo y una “negociación técnica entre técnicos” inédita. Para los territorios, en esta negociación, los Contratos Plan se presentaban como espacios de deliberación donde podían surgir

oportunidades para captar nuevos recursos de la Nación. Esta percepción que algunos calificaron de “oportunista” por parte de las entidades territoriales, o si se quiere “efecto de ganancia imprevista”, se vio reforzado por el discurso nacional, en cabeza del director general del DNP, que introdujo la noción de “bolsa de dinero” para caracterizar las oportunidades de financiación de los Contratos Plan.

Esta nueva situación perturbó los fundamentos del ejercicio de planificación en dos niveles aparentemente contradictorios. Por un lado, la búsqueda de nuevos fondos llevó a los territorios a poner sobre la mesa de negociación todos sus problemas y necesidades, frecuentemente sin filtrar de forma estratégica las prioridades del territorio, con el fin de obtener el máximo de recursos financieros. Es lo que se tiene por costumbre llamar la lógica de la “lista de compras”, que intrínsecamente dificulta las negociaciones para el financiador nacional, que siempre exige priorización por parte de sus interlocutores locales. Sin embargo, esta exigencia de priorización de los proyectos se planteó con base en los criterios técnicos y financieros de los sectores ministeriales, que no siempre fueron explícitamente formulados dentro de los “requisitos de entrada” al programa Contratos Plan. Fue por ello por lo que el proceso de negociación terminó imponiendo prioridades que no siempre tomaban en cuenta la construcción de una visión a largo plazo del territorio compartida por todos los actores.

En la ejecución de este ejercicio de planificación mediado por un proceso de negociación vertical, los actores de los dos niveles de gobierno llegaron a tener frecuentemente percepciones negativas de sus interlocutores: los funcionarios locales insistían en la falta de conocimiento de las realidades locales por parte del personal administrativo y técnico del nivel central, mientras que los funcionarios técnicos de los ministerios, que no participaron en la negociación política inicial, se sintieron utilizados como meros “proveedores de fondos”, lo cual, en su opinión, rebajaba considerablemente la realidad de sus funciones.

Adecuación de la oferta nacional a la demanda local:  
las dificultades de la articulación multiniveles

La articulación multiniveles es uno de los principales desafíos en la aplicación de los instrumentos de contractualización en todos los países en los cuales se han implementado. La búsqueda de concordancia entre los planes nacionales y locales constituye un requisito previo para la formulación de cada acuerdo contractual. Pero la lógica de la “lista de compras” corregida por la de la “priorización”, puede generar una especie de “repertorio” de proyectos desconectados entre sí desde el punto de vista de su impacto socioeconómico sobre el territorio. El resultado paradójico de la priorización es que los proyectos que terminan por ser incluidos en la matriz financiera de un Contrato Plan no constituyen forzosamente un conjunto coherente de acciones derivadas de una visión territorial a mediano o a largo plazo. Sobre esta base, las acciones escogidas en los Contratos Plan pilotos dieron prelación a la factibilidad técnica y política, es decir, en la fase de su concepción, a la evaluación de su viabilidad a la luz de la oferta de programación y financiación existente a nivel nacional.

Uno de los puntos clave del contexto institucional y administrativo en el que se ejecutaron los proyectos de los Contratos Plan es que la oferta nacional estaba preestablecida. Los ministerios dictaban sus orientaciones y programas de inversión con una visión frecuentemente muy simplificada y generalista de las necesidades de los territorios. En la práctica de la negociación, cada ministerio era más o menos flexible en la adaptación de sus inversiones. Algunos como los ministerios de Vivienda y Transporte, que estaban acostumbrados al trabajo interinstitucional, manifestaban mayor adaptabilidad en la ejecución de sus programas, mientras que carteras como las de Agricultura o Salud, que contaban, sin embargo, con importantes rubros de inversión territorial, aplicaron mayor rigidez y dificultad en la adaptación a los pedidos de los territorios.

Respecto al tema de la adaptación de la oferta nacional de programas y financiación, que constituye una de las claves de

la articulación entre los diferentes niveles de gobierno, hay dos observaciones interesantes sobre las dificultades que surgieron en la aplicación piloto.

La primera se refiere a la capacidad de adaptación de las administraciones ministeriales a los desafíos de la negociación territorial. Los funcionarios locales que participaron en la negociación (desde los territorios y del DNP) constataron en los ministerios una predominancia de criterios técnicos de asignación de la financiación sectorial. El clamor de estos funcionarios era “fuera de los programas nacionales de inversión plurianuales de tal o cual ministerio, no hay salvación”, ... a menos que uno de los viceministros encargados del sector pudiera intervenir. En efecto, desde los ministerios, el diálogo interinstitucional se vio a menudo condicionado por el hecho de que el DNP “forzaba la llegada” de los interlocutores locales con sus proyectos de Contratos Plan. Este punto de partida pudo generar un clima de sospecha y de prevención en las administraciones centrales.

La segunda observación se refiere al tema de la inestabilidad política, que es sin duda un obstáculo para la consolidación de los Contratos Plan. En particular, se trata de las incertidumbres que generan los cambios en titulares en los ministerios y el ritmo de renovación de los ejecutivos locales sujetos a la norma de la no reelección durante dos periodos consecutivos. Durante el periodo examinado en este trabajo, hubo proyectos que no contaron con fondos suficientes o fueron abandonados debido a estas dos circunstancias. A pesar del liderazgo político del Gobierno nacional en la persona misma del presidente Santos, quien fue un firme defensor de los Contratos Plan, se debe observar que el nuevo instrumento no contó con una base institucional que garantizara la sostenibilidad de su aplicación durante el delicado ejercicio de su creación operativa en los territorios piloto.

La aparición de nuevas funciones técnicas y políticas  
para el éxito de la planificación negociada

Con el lanzamiento de la medida, se estableció una especie de nueva sociología funcional que definía los papeles de los diferentes

actores implicados. Se ha visto que la iniciativa de la formulación vino de los territorios, pero que la intervención activa del Gobierno nacional fue esencial en la priorización de la elección de los lugares de implementación de los pilotos. También hay que tener en cuenta la implicación de los representantes electos en el Congreso de la República que, como principales protagonistas de las arenas políticas locales, utilizaron su influencia para garantizar el éxito de los proyectos de los territorios de los que eran oriundos.

A nivel nacional, el papel del DNP quedó claramente establecido. Los actores locales y nacionales de otras administraciones reconocieron su función en la coordinación y el despliegue de la medida. Todos percibían a los miembros del equipo Contratos Plan del DNP como “aliados” en la promoción de sus proyectos y en la articulación de la compleja mecánica de la oferta institucional nacional. La relación con los sectores ministeriales fue un poco más tensa: el equipo del DNP buscaba siempre la viabilidad de los proyectos para satisfacer las aspiraciones de los territorios. Su rol oscilaba entre “forzar” a los ministerios y ayudar a los funcionarios ministeriales a hacer “realizables” los proyectos ante la realidad de los recursos financieros y la inflexibilidad organizativa y técnica de la oferta nacional. En este juego de roles, el DNP fue más allá de su función de planificador, ya que asumió finalmente la misión de ejecutor de los Contratos Plan. Esta posición de “juez y parte” en procesos en los que se juegan considerables intereses políticos para las regiones llevó al DNP a implicarse directamente en términos financieros y de recursos humanos en la ejecución de los proyectos. Por ejemplo, como se verá de manera puntual luego, fue necesario compensar las deficiencias de los territorios en la estructuración de los proyectos y movilizar recursos financieros propios para remediar los retrasos y las rigideces en la asignación de recursos de los sectores ministeriales.

A nivel territorial, los Contratos Plan contribuyeron a reforzar el papel de los gobernadores. La medida confirmó otra tendencia general del sistema político colombiano, como es la centralidad del nivel departamental en la articulación de intereses y proyectos a nivel local-municipal. Junto a los gobernadores, apareció el

destacado papel de los secretarios de planificación quienes, dentro de los ejecutivos departamentales, son los funcionarios que deben combinar capacidades de intervención política y técnica con un alto nivel de perspicacia política. Entrando más en el detalle de la relación privilegiada entre el DNP y los gobiernos territoriales, cabe destacar la escasa presencia e implicación de los alcaldes y, en general, del nivel local-municipal, especialmente de las organizaciones de la sociedad civil y de los habitantes.

*Enfrentar los cuellos de botella presupuestales combinando la lógica normativa y la asignación local de recursos del Sistema General de Regalías*

El problema de la asignación de los recursos presupuestarios fue uno de los aspectos que reveló un mayor número de incoherencias y disfunciones en el sistema administrativo colombiano. Los Contratos Plan fueron utilizados como instrumentos para focalizar los recursos financieros de la Nación en los territorios. A partir de esta percepción, los actores pudieron constatar la insuficiente coordinación entre los recursos transferidos y las inversiones del Gobierno.

El tema de la falta de armonización de los ciclos presupuestarios nacionales y locales constituyó otro obstáculo técnico para lograr la negociación y la posterior financiación de ciertos proyectos. Los presupuestos de los sectores ministeriales no solo eran inaccesibles para las autoridades locales, porque respondían a criterios sectoriales y no territoriales, sino también porque se elaboraron “a ciegas”, es decir, de forma previa, con poca vinculación y un diálogo insuficiente con los territorios. Entre los factores de rigidez resultantes de la legislación vigente, los actores señalaron especialmente la inflexibilidad de la anualización del gasto y la ausencia de mecanismos de ejecución conjunta de los presupuestos. Se trata del famoso *efecto silo*, resultante de la autonomía de las entidades públicas nacionales y locales, que frena las iniciativas de cofinanciación. Se menciona este problema general porque justamente la concurrencia de los recursos es uno de los propósitos fundamentales del enfoque contractual.

Pero al mismo tiempo, los Contratos Plan demostraron su utilidad para ayudar a darle viabilidad a la asignación de una nueva partida incorporada a partir de 2012 en los presupuestos de las entidades locales, los recursos procedentes del nuevo Sistema General de Regalías (SGR). Cabe recordar que el SGR fue modificado por el Acto Legislativo n.º 5 del 18 de junio de 2011. Como es sabido, el nuevo sistema optó por destinar a todos los gobiernos locales, y no solo a los ejecutivos de los municipios en los que se encuentran los recursos naturales explotados, el producto las regalías mineras y petroleras<sup>62</sup>. Para acceder a la financiación de los fondos de inversión del SGR, la normativa creó los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD). Estos organismos son responsables de evaluar la viabilidad, de aprobar y priorizar los proyectos de inversión que serán financiados por los recursos del SGR.

Es importante señalar que la participación local, que es la contrapartida de los recursos concedidos por los ministerios para los Contratos Plan, proviene casi exclusivamente de las regalías, que son uno de los pocos recursos sin afectación previa específica. Por lo tanto, los Contratos Plan y el SGR están estrechamente vinculados en la aplicación de la norma de cofinanciación de los acuerdos contractuales. Sin embargo, el sistema que se estableció con la instrucción obligatoria de los proyectos por parte de los órganos consultivos de los OCAD creó incertidumbre en los compromisos de financiación local. Estos órganos colegiados de funcionarios electos no aprueban automáticamente todos los proyectos provenientes de los Contratos Plan que se les presentan.

---

62 Igualmente, direccionó su inversión a tres áreas de interés general: el ahorro público mutualizado para cubrir el déficit del sistema de pensiones (el 10 % de los recursos generales) y para compensar las desigualdades regionales, el 30 % del total; la inversión en educación, investigación e innovación (el 10 % del total); y la financiación de proyectos de desarrollo social, económico y medioambiental a través de los gobiernos locales (el 50 % del total).

En la práctica, las apuestas y los intereses creados de la política intra-local pueden interferir en el cierre financiero de cada Contrato Plan. Fue así como la implementación de los Contratos Plan piloto reveló déficits en el cierre de los planes de financiación de ciertos proyectos que el DNP se vio obligado a compensar con sus propios recursos no asignados. Se trataba principalmente de proyectos productivos (en el sector agrícola, por ejemplo), de protección o valorización del medioambiente o de desarrollo social, que, a diferencia de los grandes proyectos de infraestructuras, por ejemplo, no contaban con una partida presupuestaria específica en los programas sectoriales nacionales o recurrían a ministerios con escasa capacidad de inversión. Así, surgió en 2013 una “dotación DNP”<sup>63</sup>. Aunque la contribución de esta fuente casi informal al conjunto del programa para el periodo 2012-2015 es proporcionalmente baja (apenas el 0,0001 % del total de las contribuciones del Estado)<sup>64</sup>, estos fondos específicamente destinados a los Contratos Plan representaron una adaptación del mecanismo de ingeniería financiera del decreto de aplicación de los Contratos Plan que, como se verá luego, tuvo un impacto en las disposiciones que se tomaron posteriormente.

*Las gerencias territoriales: un acuerdo institucional para la administración de programas nacionales y la gestión de proyectos locales*

Los acuerdos institucionales son los que permiten la aplicación operativa de los Contratos Plan. La normativa no había generado un marco organizativo preciso para las tres problemáticas a las que se enfrentaron los actores en cuanto se puso en marcha la medida: la conducción local del dispositivo, la estructuración y

---

63 De lo que se conoce como los “Proyectos de Inversión del director”, una parte del presupuesto de inversión del DNP, cuya afectación queda a la discreción del director general.

64 El importe movilizado para la finalización de los Contratos Plan será de 2500 millones de dólares en 2013 y de 3500 millones de dólares en 2014.

la ejecución de los proyectos, y el seguimiento y la evaluación de los proyectos y de los Contratos Plan en su conjunto.

Para abordar estos temas, el programa DNP planteó la creación de estructuras locales de gestión. Estas instancias que se denominaron “gerencias territoriales” fueron financiadas desde el comienzo del programa en su totalidad por el DNP con personal adscrito al equipo nacional de Contratos Plan. Cada gerencia contaba con un gerente y un número variable según el contexto local de asesores responsables de intervenciones sectoriales (por ejemplo, planificación, proyectos de infraestructura, proyectos de producción agrícola, etc.). Implantados en los territorios y muy activos en el desarrollo de los proyectos y la ejecución de las diferentes actividades administrativas, los integrantes de las gerencias territoriales desempeñaron un importante papel de mediación y coordinación técnica sobre el terreno. Se trataba principalmente de funciones de identificación de las necesidades, concertación entre los actores, desarrollo y estructuración de los proyectos y también la ejecución de los proyectos, lo que incluía la contratación de las prestaciones de servicios, el seguimiento, la valoración y la evaluación.

Los integrantes de los equipos territoriales también se reunían periódicamente en Bogotá en el DNP dentro del ejercicio de su trabajo operativo de campo o dentro de secuencias de capacitación especializadas. La organización del equipo del DNP también había previsto referentes nacionales por territorio piloto basados en Bogotá. Eran los interlocutores preferentes de los gerentes territoriales y desempeñaban un importante papel en la finalización de los proyectos, por tener un contacto directo con los ministerios, en la elaboración de los reportes de avance de cada contrato y en la coordinación entre los diferentes sitios piloto. Los desplazamientos entre la capital y el territorio fueron frecuentes y fluidos. La movilidad geográfica y los intercambios entre actores locales y nacionales fueron un componente importante para el lanzamiento de los Contratos Plan sobre el terreno.

Uno de los problemas prácticos que se planteó entre las fases de formulación y de operación fue la estructuración de los proyectos.

Los documentos de evaluación consultados mencionan primero problemas respecto al calendario de estructuración de los proyectos. La interrogación era: ¿los proyectos debían formularse en el momento de la firma del “acuerdo estratégico” o después, cuando ya se había establecido la “cartera” de cada Contrato Plan? Pero, igualmente, aparecieron problemáticas funcionales no resueltas, por ejemplo, ¿quién debía hacer el trabajo de estructuración de cada proyecto, es decir, la redacción de documentos basados en los datos de viabilidad, factibilidad, impacto social y económico esperado y sostenibilidad financiera? De hecho, estas cuestiones se plantearon en la medida en que no todos los territorios de la fase piloto disponían de las capacidades correspondientes a estas tareas técnicas. En realidad, la implementación de los Contratos Plan replanteaba el problema recurrente de la presencia desigual de una buena ingeniería de proyecto a nivel local, que permite involucrar tanto los actores que producen las iniciativas como los que se deben beneficiar con su implementación.

En cuanto al seguimiento evaluativo, el DNP se mostró muy atento a la hora de poner en marcha estrategias de información financiera y de comunicación. Los documentos de seguimiento de la ejecución consultados proporcionaban información cuantitativa sobre el progreso de las acciones y los logros financieros. Pero había poca información cualitativa, por ejemplo, sobre el impacto en el entorno económico y social a nivel local de los proyectos y sobre la efectividad de su ejecución.

Paralelamente, la comunicación institucional se fue convirtiendo en una preocupación creciente. A medida que se desarrollaba el programa, se fue consolidando la búsqueda de una cobertura de su implementación en los medios de comunicación. Los esfuerzos por comunicar positivamente los avances del programa fueron significativos. En las primeras etapas, el DNP favoreció los formatos dirigidos a los actores locales mediante conferencias de prensa al lanzamiento de cada contrato. También se buscó dirigirse a los responsables nacionales de la toma de decisiones (federaciones de departamentos y municipios, parlamentarios, académicos) mediante simposios y seminarios que aumentaron la difusión de

la información sobre la medida. Luego, las gerencias territoriales se encargaron de “vender” la medida a nivel local. Un punto importante es también la publicación de un libro colectivo *Contratos Plan. Un instrumento para la descentralización y el desarrollo en las regiones*, editado en 2016 por el DNP.

## §

La aplicación concreta de la medida Contratos Plan en los siete territorios piloto puso de manifiesto importantes problemas técnicos y políticos a los cuales los actores fueron dando respuestas que se apoyaban en las dinámicas de ajuste-adaptación que caracterizan todo proceso de autoaprendizaje. En la fase de formulación de los Contratos Plan, la fijación de las orientaciones y la escogencia de los proyectos prioritarios suponían un ejercicio de planificación negociado entre nación y territorio, en el cual los intereses de cada actor se fueron expresando y afirmando en toda la extensión de sus contradicciones. En este contexto, la articulación multiniveles aparece como un reto permanente, frente al que solo se pudieron plantear respuestas singulares propias y acordes a lo vivido en cada territorio.

A nivel operativo, se instauraron los roles de todos los participantes y se estableció un escenario modélico de juego de actores. Vale la pena indicar que, entre los diferentes protagonistas, las “líneas de falla” que determinan las posiciones respectivas de los actores no eran solo territoriales, es decir, fruto de una posible oposición nacional-local, sino también funcionales y políticas. Es así como el rol de coordinación del DNP y el liderazgo político de los gobernadores terminó por imponerse. Ambos actores obtuvieron una mayor legitimidad y beneficio políticos a raíz de la experiencia de los Contratos Plan piloto.

La problemática presupuestal evidenció a la vez los límites del sistema vigente de asignación de recursos del Gobierno central a los territorios y el carácter estratégico para el cierre financiero de las regalías asignadas a las autoridades locales. Por último, la figura de las gerencias territoriales localizadas en cada territorio

piloto, estrictamente direccionadas a nivel nacional por el DNP, constituyó una respuesta organizativa que en la práctica permitió concretar la ejecución efectiva de los proyectos.

### **2014, el final de la fase de lanzamiento: logros y deficiencias**

El programa Contratos Plan del DNP comenzó a aplicarse con la firma de los primeros contratos a finales de 2012, de manera que el recurso financiero para la ejecución de los primeros proyectos figuraba en los presupuestos nacionales y locales de 2013. Se dispone de un primer corte financiero a finales de 2014, pero las cifras más significativas, comunicadas internamente a la administración nacional, aparecen en septiembre de 2015.

Desde un punto de vista estrictamente presupuestal, el programa Contratos Plan representó un esfuerzo financiero global de 12 622 mil millones de pesos colombianos. La participación de la Nación fue de 9935 mil millones de pesos, es decir, el 79 % de las inversiones programadas. A la escala del presupuesto estatal de 2014 (199 billones de pesos), este esfuerzo es bastante reducido (0,005 % del presupuesto nacional). El nivel medio de ejecución financiera (disponibilidad de los créditos programados) fue del 61,2 %, lo cual representa un porcentaje bastante bueno, y el porcentaje de ejecución física (realización de las inversiones) del 43,7 %, lo cual es ciertamente modesto, pero sigue siendo un rendimiento satisfactorio.

El programa fue objeto durante el año 2014 de una evaluación orientada hacia la conceptualización y la regulación del instrumento dentro de su primera aplicación<sup>65</sup>. El informe final de esta evaluación se basaba en la observación de tres de los siete pilotos (Atrato Gran Darién, Boyacá y norte del Cauca). El documento establece dieciocho recomendaciones para lo que debía ser la segunda generación de Contratos Plan, que se pueden resumir en cinco grandes orientaciones:

---

65 Este estudio ya mencionado fue realizado por Economía Urbana (Bautista e Ibáñez, 2014).

- Desde el punto de vista político e institucional, se recomendaba volver a incorporar el mecanismo Contratos Plan en el futuro Plan Nacional de Desarrollo. A partir de la experiencia piloto, la evaluación proponía utilizar el instrumento para reforzar el papel de los departamentos como órganos de planificación territorial. Esto implicaba adaptar la legislación vigente, en particular, el código departamental. Se proponía una apertura importante con la implementación de Contratos Plan, diseñados en aplicación de la definición de la LOOT.
- Los evaluadores se interesaron también en el ejercicio de planificación al considerar que los Contratos Plan debían ser el resultado de un ajuste de las prioridades territoriales que permitieran reforzar los mecanismos de planeación *bottom-up*. Para ello, el instrumento debía desplegarse para construir estrategias multisectoriales de desarrollo regional basadas en un enfoque territorial, con objetivos a largo plazo, buscando la articulación multinivel y la planificación territorial y medioambiental.
- Varias recomendaciones apuntaban a modificar la gestión operativa del instrumento. Entre ellas figuraban la definición más precisa de los mecanismos de acceso a los Contratos Plan, de tal manera que se garantizara la transparencia y la equidad en el tratamiento de las autoridades locales. También planteaban la armonización de los tiempos y los procedimientos propios a la implementación de la medida y la fijación de mecanismos de contratación más flexibles para los proyectos de inversión.
- Otras preconizaciones estaban dirigidas a estabilizar y asegurar el entorno financiero de los Contratos Plan, en particular la coherencia entre las diferentes fuentes de financiación de los proyectos. Se indicaba la importancia de incorporar los Contratos Plan entre los mecanismos de programación y ejecución financiera del presupuesto del Estado articulando su ejecución con el presupuesto del SGP. También formulaban la hipótesis de una utilización

preferencial de las regalías a través de los OCAD, estableciendo un dispositivo de incentivos fiscales.

- Por último, se mencionaba la importancia de fijar mecanismos de coordinación interinstitucional multinivel y reglas del juego más claras en un documento de política general de tipo CONPES.

#### 2014-2016: el proyecto (fallido) de institucionalización de los Contratos Plan

El inicio del año 2014, cuando el DNP recibió la primera evaluación de los Contratos Plan, coincidió con el final del primer mandato de Juan Manuel Santos. El entorno político que contribuyó a su elección en 2010 había cambiado radicalmente, debido al proceso de paz. De manera que la reconducción del programa Contratos Plan se inscribió en un contexto en el cual los enfrentamientos políticos habían polarizado el debate público alrededor de un tema único: la aplicación de los acuerdos de paz que ponían fin al conflicto armado con las Farc.

Después de la primera etapa experimental de los pilotos, y con base en los primeros elementos de evaluación interna, el programa Contratos Plan fue incluido en el segundo Plan de Desarrollo del presidente Santos. Simbólicamente, el PND 2014-2018 se llamó “Todos por un nuevo país”. Con la expectativa y la esperanza de la finalización de los acuerdos de paz que aún estaban siendo negociados en La Habana, el Gobierno buscaba que los colombianos se proyectaran hacia un “nuevo país” libre de la pesada realidad del conflicto armado. El *story-telling* político era que Colombia iba a entrar en un proceso societal novedoso, el de un país en paz.

Sin embargo, en retrospectiva me parece interesante observar que la paradoja de este “nuevo país” del PND, virtualmente posterior a los acuerdos de paz, era que seguía definiéndose por referencia al pasado inmediato del “conflicto”, pues la palabra clave que configuraba ese proyecto de país era el concepto de *posconflicto*. El discurso político hubiera podido fijar o “ambientar” un proceso transicional con un vocabulario disociado definitivamente del

pasado y proyectado hacia un futuro. Pero no fue así. Naturalmente, hay razones políticas y económicas objetivas que han frenado el proceso iniciado con los acuerdos de paz de 2016. Pero valdría la pena reconocer el valor simbólico del impase semiológico mencionado: el esbozo de un “país en transición”, forjado en el proceso de paz, está anclado desde el principio en una retórica que recurre al pasado que se aspiraba sobrepasar y que no deja de repetirse en la realidad socioeconómica, política y militar.

Elaborado por un nuevo equipo de funcionarios del DNP<sup>66</sup>, el nuevo PND, cuyos tres pilares fueron la paz, la equidad y la educación, asignó al programa Contratos Plan una nueva función. El instrumento debía contribuir a la implementación de dos de las siete orientaciones transversales que definían el nuevo plan: el buen gobierno y la estrategia territorial. Estas dos orientaciones estaban estrechamente relacionadas con uno de los principales objetivos de los dos gobiernos de Santos, el ingreso de Colombia a la OCDE<sup>67</sup>.

En efecto, la incorporación de los estándares de la OCDE en la dinámica gubernamental colombiana suponía que la gobernabilidad y las instituciones operaran en función del mejoramiento de múltiples dimensiones del bienestar de la población (salud, educación, empleo, vivienda entre otras) y del desarrollo de los territorios. De manera que, para lograr estos objetivos, se reintrodujo la fórmula de los Contratos Plan en las Bases del Plan y el

---

66 El nuevo director general del DNP fue Simón Gaviria, economista de la Universidad de Pensilvania, hijo del expresidente César Gaviria. Manuel Fernando Castro, economista de la Universidad de los Andes y de la Universidad de Exeter (Gran Bretaña), fue el primer subdirector general territorial de ese periodo. El nuevo gerente del programa Contratos Plan fue Juan Carlos Mojica, ex subdirector de transporte del DNP.

67 Este objetivo figura explícitamente en el documento Bases del Plan 2014-2018, considerando que el acceso de Colombia a la OCDE proporciona un sello de calidad a la orientación de las políticas públicas del país. La adhesión de Colombia al organismo multilateral sería un reconocimiento de su capacidad de transformarse.

PND estableció un objetivo cuantitativo: diecisiete nuevos Contratos Plan departamentales finalizados o en curso de negociación al final del cuatrienio, es decir, diez más de los siete pilotos en curso de implementación que debían proseguirse.

El documento CONPES de diciembre de 2014: un giro gerencial para la institucionalización y departamentalización de los Contratos Plan

¿Cuáles eran las novedades del nuevo plan de desarrollo en esta materia? El primer punto era la definición de la vocación general de los Contratos Plan a través de la fórmula “articulación de la planificación concertada y la gestión eficaz”. Para el segundo punto, el enfoque territorial, el PND optó por utilizar la medida a escala departamental con una posible extensión hacia las capitales de departamento que estructuraban el tejido de las áreas metropolitanas del país. No obstante, el Gobierno consideraba la posibilidad de fomentar la asociatividad entre los departamentos y los municipios en proyectos de escala subregional y regional. La tercera evolución fue lo que se podría denominar el enfoque social de la medida. La perspectiva a mediano plazo de los Contratos Plan era concentrar todos los recursos en la reducción de las brechas sociales y económicas en los territorios que sufrían de atraso en las infraestructuras sociales, productivas e institucionales.

El documento Bases del Plan, elaborado antes de noviembre de 2014, siguió su curso en la consulta interinstitucional hasta la adopción del PND el 9 de junio de 2015. Pero, sin esperar esta fecha, el DNP elaboró un CONPES para fijar las orientaciones de política general de los Contratos Plan. El documento que no se había adoptado en el momento de lanzamiento de los pilotos en 2012 fue aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) del 22 de diciembre de 2014.

Ese CONPES buscaba fortalecer e institucionalizar los Contratos Plan redefiniéndolos alrededor de tres ejes funcionales: como instrumento de gestión del desarrollo territorial; como mecanismo de articulación estratégica multinivel de las inversiones del PND; y como vector de profundización de la descentralización y del

fortalecimiento de los departamentos en su función de intermediarios entre la nación y los municipios.

En los preliminares del documento, se recuerdan las experiencias internacionales de contractualización con un tímido distanciamiento a la referencia francesa. En efecto, el texto menciona experiencias como los Public Service Agreements (PSA) del Reino Unido, las Conferencias Sectoriales Estado-Comunidades Autónomas de España y la alineación de los Fondos Estructurales de la Unión Europea, sin desestimar, siempre en primer lugar, el ejemplo francés de los CPER. La diversificación de las referencias internacionales busca situar el proyecto colombiano en un espectro comparativo más amplio de países miembros de la OCDE para destacar la noción de “acuerdos de rendimiento o resultados”, desarrollada justamente por esta organización internacional (OCDE, 2013).

En las lecciones alcanzadas en la experiencia piloto figuran las principales conclusiones de la evaluación de Economía Urbana. El documento CONPES plantea principalmente la institucionalización de los Contratos Plan, distinguiendo dos aspectos. El primero es el enfoque estratégico que se fija al instrumento: los Contratos Plan deberán desempeñar un papel en la reducción de las brechas y las desigualdades sociales y económicas, y en la capacidad institucional de los territorios. El segundo aspecto son las cinco líneas de aplicación de la medida que determinan la política pública en la materia y que se puede resumir de la manera siguiente:

- *La focalización de la medida*, que se desglosa en tres dimensiones: focalización geográfica, focalización temática y sectorial, y focalización programática. En lo territorial, los futuros Contratos Plan deberán favorecer el nivel departamental para reforzar el papel del departamento como interlocutor privilegiado del Gobierno nacional en materia de desarrollo territorial. En lo sectorial, la nueva orientación conduce a privilegiar la inversión en infraestructuras. Y, en materia programática, el instrumento se reorienta a la planificación del gasto por programas estructurados,

abandonando así la ejecución presupuestaria de proyectos desconectados de una dinámica territorial.

- *Las condiciones de elegibilidad* se definen a través de cinco criterios: la demanda regional (iniciativa explícita de los gobiernos subnacionales y validación mayoritaria por parte de los alcaldes); la inversión regional (estimada según las competencias de los gobiernos locales); la alineación de los objetivos de desarrollo (búsqueda de la coincidencia entre planes de desarrollo nacional y locales); la condición de atraso social y económico de los gobiernos locales (basada en indicadores de convergencia regional); y los requisitos de mejora de la capacidad institucional (estimada según los indicadores de gestión y desempeño fiscal de los gobiernos locales).
- *La financiación de la medida* que el CONPES redefine alrededor del principio de cofinanciación con una nueva norma de reparto de las aportaciones de los firmantes. La participación de la Nación será del 60 % y la de los entes locales deberá aumentar hasta el 40 %. El documento precisa que la participación nacional se reparte en dos fuentes, la financiación de los sectores ministeriales y un aporte presupuestal del DNP para la realización de proyectos a través de un nuevo “fondo de participación”.
- En materia de *arbitrajes institucionales*, el CONPES establece las funciones de los diferentes actores en la cadena de toma de decisiones. El documento identifica los actores institucionales y los organismos encargados de dirigir cada Contrato Plan. El documento prevé la creación de tres órganos de gestión de proyectos que coinciden, a grandes rasgos, con las matrices aplicadas a la gestión del SGR a través de los OCAD y a la organización de los CPER franceses;
- Por último, se fija un “ciclo de los Contratos Plan”, que modifica superficialmente el circuito funcional en tres etapas inspiradas de la técnica jurídica contractual, aplicado en la fase piloto.

Como ya se indicó, este documento se publicó antes de la aprobación de la ley del Plan el 9 de junio de 2015. Es por ello por lo que la mayor parte de las líneas estratégicas para el nuevo despliegue de la medida figuran en el CONPES y no en el PND. El artículo 198 de la Ley del Plan dedicado al Contrato Plan no hizo más que repetir las directrices anteriormente expuestas. La única novedad del texto legislativo con respecto al CONPES de diciembre 2014 fue la creación del “Fondo Regional de los Contratos Plan”, administrado por el DNP (Ley 1450 de 2015, art. 199, Col.).

El proceso de institucionalización corto e inconcluso de los Contratos Plan: opciones territoriales prospectivas y normalización de la medida

El nuevo equipo del programa Contratos Plan del DNP se encargó de aplicar estas disposiciones. El trabajo, que se llevó a cabo entre 2015 y mediados de 2016, consistió principalmente en la prospección de territorios para la implementación de la medida a nivel departamental, al tiempo que se consolidaron los pilotos y se ultimaron los documentos normativos que permitirían aplicar las nuevas orientaciones del PND.

La exploración para la ampliación del espectro territorial del instrumento no esperó la aprobación de la ley del Plan. En un comunicado de febrero de 2015, el DNP anunciaba que se estaban preparando proyectos de Contratos Plan para los departamentos de Cesar, Putumayo, Amazonas, Meta y Norte de Santander. El monto de las inversiones anunciadas era de 5000 millones de pesos para proyectos en los sectores de la salud, el agua, la educación, la vivienda, la energía, la cultura, el deporte y los sistemas de riego en 160 nuevos municipios. Estas cinco opciones, y otras anunciadas posteriormente como la del departamento del Valle del Cauca, exploraban la posibilidad de acuerdos departamentales en territorios estratégicos del nuevo PND, pues, aparte del Valle y Meta, los otros territorios tenían importantes carencias en materia de integración y desarrollo regional y múltiples retrasos estructurales de capacidad institucional.

Es relevante mencionar que todos los departamentos citados estaban muy expuestos a la violencia relacionada con la presencia

de grupos armados políticos o del crimen organizado, con situaciones especialmente preocupantes en Norte de Santander y en las zonas rurales y costeras del Valle del Cauca. En estos dos últimos territorios, la negociación avanzó rápidamente a principios de 2016. Algo similar ocurrió con el proyecto denominado *Contrato Plan Verde*, diseñado para el departamento del Amazonas, con un ambicioso programa de 500 mil millones de pesos de inversiones en saneamiento básico, educación, salud y ecoturismo.

El trabajo sobre la reglamentación permitió confirmar la creación del Fondo Regional de los Contratos Plan (FRCP) en mayo de 2016. El decreto de creación del nuevo instrumento financiero (Decreto 740 de 2016, Col.) definió, entre otros puntos, la naturaleza jurídica del nuevo instrumento financiero<sup>68</sup>. Mediante un decreto posterior la administración de los recursos del FRCP fue entregada al FONADE. Entre los recursos que podían incluirse en el Fondo se previeron medios procedentes de fuentes nacionales, internacionales, privadas o públicas. Para la transparencia del FRCP, el FONADE debía establecer subcuentas para cada Contrato Plan. El decreto planteaba también incentivos para las entidades locales que contribuían financieramente a la realización de los Contratos Plan<sup>69</sup>.

Un aspecto importante del mismo decreto era que consolidaba el ámbito de aplicación de la medida incorporando la fórmula de los Contratos Plan para la asociatividad territorial y la delegación de competencias prevista en la LOT<sup>70</sup>.

---

68 Se trata de una cuenta especial sin personalidad jurídica adscrita al DNP que tiene por objeto “servir de mecanismo de gestión para facilitar la ejecución y el cumplimiento de los acuerdos, objetivos y resultados previstos en cada Contrato Plan” (Decreto 740 de 2016, art. 2.2.13.1.2.2, Col.).

69 En particular, la financiación a través del FRCP de “estudios de identificación, pre-inversión y estructuración de proyectos de carácter estratégico nacional o territorial que formen parte del PND” (Decreto 740 de 2016, art. 2.2.13.1.2.9, Col.).

70 El capítulo 2 de este decreto estaba dedicado a esta variante de la legislación que estaba aún por aplicar.

Durante este año y medio, el trabajo del equipo del DNP fue más productivo en términos normativos que en términos operativos, pues no se firmó formalmente ningún nuevo contrato. Sin embargo, la formalización del marco jurídico mediante un documento de política general de tipo CONPES, completado con la publicación del texto normativo del FRCP permitió fijar los recursos necesarios para el direccionamiento y la financiación de una nueva generación de Contratos Plan.

Pero en el segundo semestre de 2016, la situación política nacional cambió radicalmente, con el desenlace de la negociación de los acuerdos de paz entre el Gobierno y las Farc, que había empezado en septiembre de 2012. A pesar de las dificultades, los negociadores anunciaron un acuerdo el 24 de agosto de 2016, en una ceremonia con una importante participación internacional. El texto de 297 páginas incluía disposiciones en seis áreas principales: el primer punto era la lucha contra la pobreza rural; el segundo, la participación política; el tercero abordaba el tema del alto el fuego, no solo especificando las modalidades de desarme de la guerrilla; el cuarto, la lucha contra las drogas ilícitas mediante la creación de un programa nacional de sustitución de cultivos; el quinto versaba sobre la reparación de las víctimas y la justicia transicional; y el sexto punto se refería a los marcos institucionales de control del cumplimiento del acuerdo.

Cabe recalcar que un bloque de opositores a los acuerdos de paz se consolidó a raíz de la convocatoria por el presidente Santos a un plebiscito para su refrendación. El 6 de octubre de 2016, día del referendo, el No ganó por un pequeño margen. El trauma de esta inesperada derrota del proceso referendario no desmovilizó al Gobierno y se iniciaron negociaciones contrarreloj para salvar los acuerdos. Fue así como los ganadores del referéndum presentaron propuestas para modificar el texto original del acuerdo en reuniones con el Gobierno en Bogotá, que llevaron a una nueva ronda de negociaciones exprés en La Habana con representantes de las Farc. A pesar de que la oposición rechazó el nuevo documento, el acuerdo de paz definitivo se firmó el 24 de noviembre de 2016 y fue ratificado por el Congreso el 1 de diciembre de 2016.

La nueva etapa de los Contratos Plan está directamente relacionada con la implementación de los acuerdos de paz efectivamente adoptados por la representación parlamentaria de la nación.

**La refundación de la medida a través de la figura  
de los Contratos Paz a finales de 2016**

La última etapa de implementación-recepción de los Contratos Plan se inscribe en el contexto que surge de la adopción final de los acuerdos de paz. Es la secuencia de una primera “refundación” de la medida, en la que se revisa el instrumento en función del nuevo contexto y se abandona el proyecto anterior de institucionalización de la medida. El Gobierno redefinió su apuesta política con una nueva focalización programática del instrumento que cambió de nombre y pasó a llamarse *Contratos Paz*, para implementarse de forma articulada con los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), lo que condujo en particular a replantear las modalidades de su despliegue territorial.

La redefinición de la apuesta política en la nueva coyuntura: el Contrato Paz, un vector para el despliegue territorial de los acuerdos de paz

Con la firma definitiva de los acuerdos de paz en diciembre de 2016 se reevaluaron las prioridades del Gobierno. El país entró en la dinámica que había fijado el PND 2014-2018 alrededor de la implementación del posconflicto. Era pues necesario desplegar nuevos instrumentos que respondieran a los objetivos de los acuerdos de paz por lo cual, desde finales del primer semestre de 2016, el DNP trabajó para preparar su aplicación operativa y financiera<sup>71</sup>.

Este trabajo era necesariamente interministerial. Todo el Gobierno contribuyó a la elaboración de un documento de política

---

<sup>71</sup> El director general y el subdirector territorial del DNP se mantuvieron en funciones. Pero fue nombrado un nuevo gerente para el programa Contratos Plan, el politólogo de la Universidad Nacional de Colombia, Santos Alonso Beltrán con experiencia como consultor en la ejecución de proyectos de desarrollo rural.

general, el CONPES 3867 del 23 de septiembre de 2016, titulado “Estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto”. En este documento, el posconflicto se plantea como un escenario transitorio de intervención estatal con un horizonte a veinte años a partir de la firma de los acuerdos. El texto hace primero un análisis de experiencias de salida del conflicto armado interno en otros países en los últimos 30 años, para deducir los principales puntos de vigilancia para Colombia. El diagnóstico del contexto para la aplicación de las medidas transitorias se centra en dos puntos. Por un lado, la geografía de los territorios más expuestos al conflicto, que identifica 181 municipios utilizando el Índice de Incidencia del Conflicto Armado (IICA)<sup>72</sup>. Y, por otra parte, los cinco principales problemas asociados al conflicto que caracterizan estos municipios, a saber, el rezago social y económico de las zonas rurales del país, la debilidad de los mecanismos de ordenamiento territorial<sup>73</sup>, las débiles garantías de seguridad y convivencia, la escasa capacidad institucional que se manifiesta, en particular, en serias dificultades para permitir el ejercicio de la participación política y ciudadana, y, prospectivamente, los retos para garantizar el proceso de desmovilización y reincorporación a la vida civil de los excombatientes de la guerrilla.

Este documento CONPES prevé dos vectores o vehículos territoriales para asegurar la coordinación, articulación y complementariedad entre las fuentes de recursos y los esfuerzos del Gobierno nacional, los gobiernos locales, el sector privado, la sociedad civil y la comunidad internacional. El primero son los Contratos Plan para la Paz y el Posconflicto, que en adelante se denominaron Contratos Paz. El otro es la figura de los PDET. Este segundo vector estaba explícitamente previsto en los acuerdos de paz, no así los Contratos Paz.

---

72 Es un indicador elaborado por el DNP que incluye seis variables: acciones armadas, homicidios, secuestros, víctimas de minas terrestres, desplazamiento forzado, cultivos ilegales (coca).

73 En particular, conflictos de uso del suelo y degradación medioambiental.

El CONPES fija una serie de reglas para articular los dos vectores de la implementación territorial de los acuerdos.

Si se compara con los Contratos Plan previstos en el CONPES de 2014, los Contratos Paz obedecen a objetivos diferentes adaptados a los territorios más frágiles del posconflicto. La normativa vigente para los Contratos Plan se aplicaba plenamente a los nuevos Contratos Paz, pero se incorporaron varias novedades. En primer lugar, se estableció la obligación de elaborar un documento CONPES por cada nuevo Contrato Paz. Respecto a las fuentes de financiación, además de los recursos ya identificados anteriormente y de la línea presupuestal del Fondo Regional de los Contratos Plan, la nueva figura cuenta con los recursos del Fondo Colombia en Paz.

De manera más precisa, para diferenciar y reforzar los Contratos Paz de los anteriores Contratos Plan, el CONPES menciona seis nuevas orientaciones:

- La focalización de la medida en las zonas de alta conflictividad con un enfoque de *implementación orientada a resultados*, en términos de necesidades básicas de la población.
- La definición e implementación para estas zonas de un *mínimo institucional vital*, una especie de “canasta básica” institucional que permita a los municipios garantizar a sus habitantes la seguridad y el acceso a la justicia, los derechos sociales básicos (salud, educación, alimentación y tratamiento del agua), el acceso a la información, la cultura, las capacidades institucionales y la asistencia técnica y productiva.
- La aplicación del enfoque territorial asegurando que cada departamento tenga acceso al proceso de consulta de los Contratos Paz.
- El fortalecimiento de la participación comunitaria para validar los proyectos técnicamente viables a nivel local.
- El énfasis se pone también en la función de coordinación de las inversiones y en el fortalecimiento de las capacidades locales.
- Y la inclusión de todos los actores de la sociedad local, no solo de los que se han movilizadо previamente en los proyectos que podrían ser manejados por los Contratos Plan.

Por último, el CONPES determina las modalidades de pilotaje de los Contratos Paz. El nuevo dispositivo depende políticamente en primera instancia de la Presidencia de la República a través del Alto Consejero para el Posconflicto y técnicamente del DNP.

Los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET): el vector para la implementación de la reforma rural integral

El segundo vector de la paz territorial son los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Los PDET figuraban en el Acuerdo Final de La Habana. Puntualmente hacen parte de la primera parte del Acuerdo, que trata sobre la reforma rural integral.

Vale la pena recordar que el tema de la reforma rural fue un punto clave de las negociaciones. En efecto, hay que resaltar que la creación de las Farc como grupo de autodefensa campesina se debe apreciar en la complejidad multicausal del desarrollo histórico colombiano (Pécaut, 1987). Pero su surgimiento a finales de los años cincuenta, en la continuidad del conflicto político de La Violencia, se inscribe en una tradición de luchas campesinas relacionadas directamente con las condiciones de extrema desigualdad social y económica del campo colombiano, particularmente en lo que respecta al acceso a la propiedad de la tierra<sup>74</sup>. Por ello, los PDET aparecen en el Acuerdo final, a petición expresa de las Farc, para enfatizar tanto los objetivos de desarrollo específicamente rural que conciernen, como se indicó, al territorio natural de la guerrilla, pero también con el fin de fomentar la participación de organizaciones comunitarias en las cuales la guerrilla encontraba igualmente su base de reclutamiento y de apoyo.

El documento CONPES retoma y hace operativas las disposiciones del acuerdo final al hablar de “construcción colectiva de visiones

---

74 Aunque el proceso de colonización continuada del vasto territorio colombiano se inició en la década de 1920, durante sus 50 años de existencia, la guerrilla de las Farc desempeñó un importante papel en la prolongación de esas dinámicas migratorias, que continuaron en las zonas de presencia de los actuales actores del conflicto interno (Pécaut, 2008).

territoriales” (p. 54). Los PDET se apoyan en los programas y planes nacionales de reforma rural integral: el Plan de Formalización Masiva de Tierras, que procede a la legalización catastral de las tierras ocupadas sin derecho ni título por familias campesinas, el Programa Nacional Integral de Cultivos Ilícitos y su variante local, los Planes de Sustitución de Cultivos Ilícitos, y los Planes de Reparación Colectiva con enfoque territorial y de Retorno Colectivo.

El conjunto de esta política pública está en manos de una instancia nacional que depende directamente de la Presidencia de la República, la Agencia de Renovación del Territorio (ART). El CONPES afirmaba que el direccionamiento de esta política se haría en coordinación con el DNP, pero desde el lanzamiento del proceso se hizo evidente que esta organización bicéfala podía generar desacuerdos y minar la confianza en los actores presentes en los territorios.

El documento CONPES posiciona la primacía de los Contratos Paz respecto a los PDET, considerando que estos últimos son solo, territorialmente hablando, una parte de los diferentes Contratos Paz<sup>75</sup>. Así vistos, los PDET debían desplegarse a escala de espacios territoriales calificados como subregionales, es decir, territorios rurales intermunicipales mientras que los Contratos Paz debían cubrir áreas departamentales o interdepartamentales. Las inversiones regionales priorizadas en los PDET debían ser revisadas y articuladas con la gerencia del Contratos Paz del área correspondiente que lideraba el DNP. El rol de la ART debía limitarse a la coordinación, la articulación y la gestión de la oferta sectorial.

De manera que, en el marco normativo de este nuevo CONPES, los Contratos Paz eran los instrumentos de planificación del desarrollo territorial de los municipios más expuestos del posconflicto, mientras que los PDET debían ser la herramienta para implementar la reforma rural integral. La práctica institucional nunca fue esa. La convergencia territorial parcial, el reparto de los objetivos de inversión y de las fuentes de financiación y la

---

75 “Todos los PDET concurren a un Contrato Paz, pero no todos los Contratos Paz tienen que contar con un PDET” (p. 57)

dispersión de los órganos de dirección institucional y política, previstos en el CONPES impidieron una coordinación armoniosa de la ejecución operativa. Al final, los Contratos Paz se desarrollaron con un bajo perfil desde el DNP, y los PDET recogieron la legitimidad y la visibilidad de la implementación de los acuerdos de paz, apoyándose en el pilotaje presidencial desde la ART.

La aplicación de los Contratos Paz: nuevas opciones territoriales ante las incertidumbres políticas de la nueva Presidencia de la República

El Decreto 1675 del 26 de octubre de 2016 creó reglamentariamente los Contratos Plan para la Paz y la nueva generación del instrumento se implementó a partir de 2017. El primer Contrato Paz fue firmado en mayo de 2017 en uno de los territorios emblemáticos del conflicto armado, los municipios de Montes de María<sup>76</sup>. La escogencia de los demás Contratos Paz se hizo desde el DNP a partir de una focalización geográfica basada en el IICA. Los siete territorios de los demás Contratos Paz fueron los departamentos del Meta, Caquetá, Guaviare, Putumayo, Valle del Cauca, La Guajira y Guainía. La evolución de la situación de inseguridad en la frontera con Venezuela en el departamento de Norte de Santander hizo incluir posteriormente a este departamento. Al mismo tiempo, se renovaron varios pilotos ampliándolos a la escala departamental. Este fue el caso de los Contratos Plan del norte del Cauca, sur del Tolima, Santander y Boyacá.

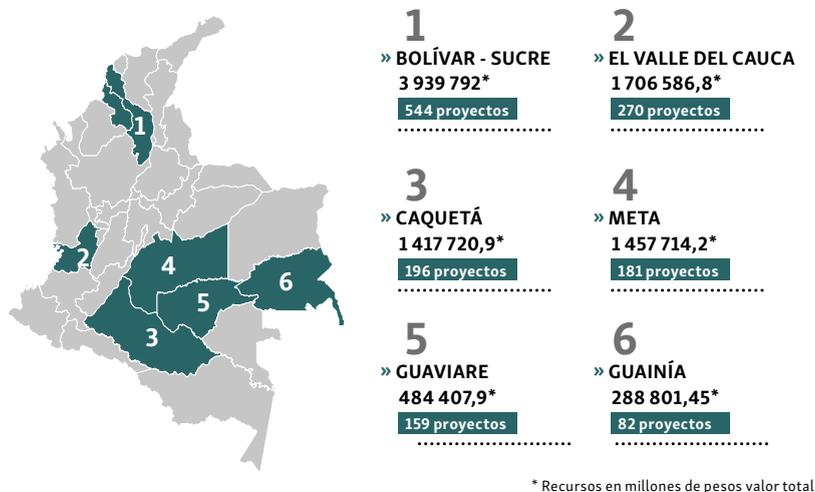
Con la elección a la Presidencia de la República el 17 de junio de 2018 de Iván Duque, candidato del Centro Democrático, podía abrirse un periodo de incertidumbre pues, a partir de su segunda generación, estaban íntimamente ligados a la aplicación de los acuerdos de paz que criticaba explícitamente el candidato electo.

---

76 La población de este territorio caribeño ha sido alternativamente víctima durante más de 20 años de la ocupación de la guerrilla y de la respuesta violenta de los paramilitares. Allí se produjeron varias masacres que fueron documentadas por el Centro de Memoria Histórica, como la de El Salado en febrero de 2000.

Sin embargo, los Contratos Paz firmados se mantuvieron, pero el instrumento de contractualización territorial, que empezó bajo la apelación Contratos Plan, cambió de apelación y de orientación estratégica. Utilizando el mismo esquema reglamentario y las lecciones aprendidas en los primeros seis años de implementación de la medida, el PND 2018-2022 “Pacto por Colombia”, promovió la figura de los Pactos Territoriales, una tercera generación del dispositivo contractual. Debía ser una pieza clave dentro de la ambiciosa propuesta de regionalización del desarrollo que anunciaba una nueva etapa de la descentralización. Durante el gobierno de Duque, se firmaron once pactos territoriales, en beneficio de siete departamentos<sup>77</sup> y de cuatro “territorios funcionales”<sup>78</sup>. La figura se ha mantenido dentro del PND 2022-2026.

### Contratos Paz



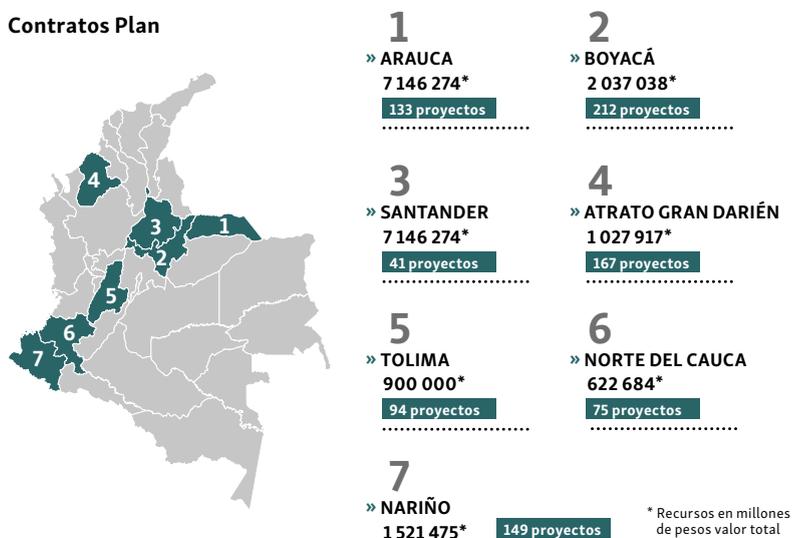
**FIGURA 7.** Los Contratos Paz firmados

Fuente: DNP.

77 Pactos Santander, Cesar y La Guajira, Magdalena, Atlántico, Casanare, Bolívar y Cundinamarca.

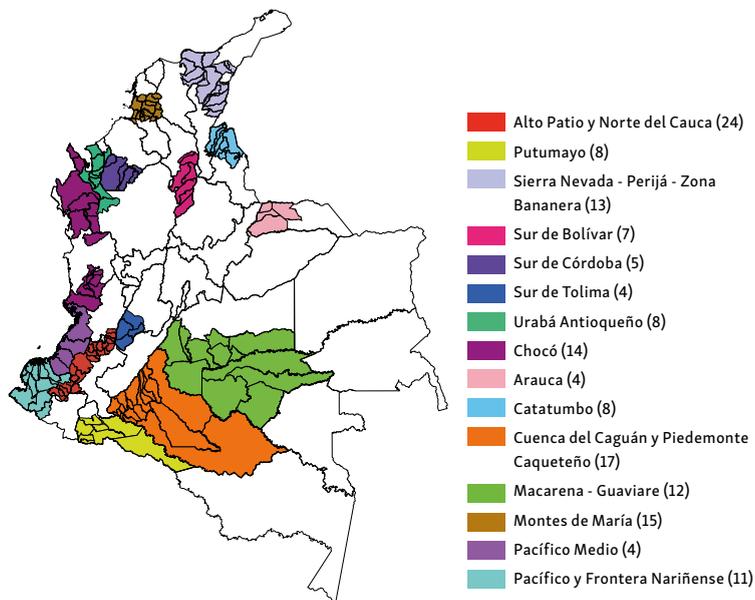
78 Pacto Bicentenario, Pacto Golfo de Morrosquillo, Pacto Río Bogotá y Pacto por el arte, la cultura y la vida.

**Contratos Plan**



**FIGURA 8.** Los Contratos Plan piloto

Fuente: DNP.



**FIGURA 9.** Los PDET en dieciséis subregiones

Fuente: elaboración propia a partir de ART (s. f.).

## **Convergencias y disonancias entre los Contratos Plan colombianos y los Contrats de Plan État Région franceses: entre referenciación y modelización**

Para concluir este análisis de la genealogía de los Contratos Plan a lo largo de sus 20 años de gestación, es necesario interrogar la relación entre los dos instrumentos, los CPER franceses y los Contratos Plan colombianos. De lo que se trata es de completar el relato sobre la asimilación del instrumento de acción pública francés al contexto colombiano, procediendo a una lectura comparativa de la práctica político-administrativa de las dos medidas que permita asimilar las conexiones, coincidencias y distorsiones que hay entre ellas.

El ejercicio debe partir de tres interrogaciones analíticas que permiten explorar y caracterizar el proceso de asimilación. La primera pregunta sería: ¿en qué medida el Contrato Plan colombiano entra en resonancia o en diálogo con el Contrato Plan Estado Región francés, y en qué se aleja de él? Luego, es importante considerar: ¿dónde actúan las lógicas de convergencia o incluso de asimilación, y dónde son más importantes las dinámicas de adaptación, hibridación o aclimatación? Por último, considerando esta vez el juego de actores, ¿en qué medida los procesos que han tenido lugar a lo largo de esta gestación siguen un camino en el que los actores colombianos se encuentran en una situación de aprendizaje exógeno o de recreación local del referente francés?

En esta investigación, se considera el objeto de estudio Contrato Plan, como un “instrumento de acción pública”, es decir, como “un dispositivo que es a la vez técnico y social y que organiza relaciones sociales específicas entre el poder público y sus destinatarios según las representaciones y significados que porta” (Lascoumes y Le Galès, 2010, p. 327). Por lo tanto, para responder a las tres preguntas anteriores, se deben distinguir dos niveles de reflexión.

En primer lugar, está el instrumento Contratos Plan, tal como aparece en los años 2012 y 2016, que corresponden al trabajo de campo de la investigación que aquí se presenta. Podemos tratar este aspecto mediante una comparación “punto por punto” entre

los dos instrumentos considerando sus respectivas funcionalidades técnicas, es decir, concretamente, examinando si las autoridades públicas utilizan los dos instrumentos para los mismos fines, según los mismos patrones de gobernanza y si existen similitudes o divergencias en su financiación.

Pero, retomando la definición antes mencionada también es necesario abordar los procesos sociales y políticos que generó el instrumento colombiano que hemos estudiando, es decir, los juegos de actores implicados en las diferentes fases del proceso de movilidad-transferencia de la política pública, la dinámica de direccionamiento de la medida desde un punto de vista institucional, político, geográfico y los procesos cognitivos en juego (asimilación-aprendizaje, recreación, etc.), que conducen al paso de un instrumento de acción pública contextualizado al otro.

En las dos últimas partes de este libro, se tratará con más precisión este segundo nivel de reflexión, que es el de las representaciones y valores que fundamentan la creación de los Contratos Plan, en relación con el proceso de movilidad transnacional ya descrito. Pero, de momento, se hará hincapié en el marco comparativo CPER y Contratos Plan, para deducir una serie de conclusiones sobre sus coincidencias y divergencias.

#### **La utilización de la medida en los proyectos de desarrollo**

La primera observación es que en el momento del lanzamiento de las dos medidas (final de los años ochenta para el CPER francés y 2012-2013 para los Contratos Plan colombianos), hay una verdadera convergencia en cuanto a las opciones prioritarias de los actores implicados en la negociación y aplicación de los dos programas. En efecto, con los dos instrumentos se concibieron y financiaron proyectos de infraestructuras (especialmente carreteras, pero también, en Francia, vías férreas para nuevas generaciones de trenes), que captaron la mayor parte de la financiación consolidada. En cuanto a las otras inversiones preferenciales, en ambos casos se hizo énfasis en proyectos con objetivos de desarrollo económico y empleo. En el caso de Colombia, dada la ubicación

predominantemente rural en que se aplicó la medida, fueron priorizados los proyectos productivos agrícolas.

Lo que diferencia la aplicación de las dos medidas es que en Francia los CPER tuvieron una vocación de financiadores de la innovación tecnológica y la educación superior. Esta es una orientación de gasto prácticamente ausente en Colombia, donde la priorización en materia de inversiones fue el “rescate” o la modernización de la infraestructura de servicios públicos (agua, saneamiento, y salud), que a su vez no figuran en la agenda de inversiones contractuales francesa. Este “segundo rango” de inversión refleja en realidad dos enfoques diferentes de la competitividad territorial que se adaptan, en ambos casos, a las particularidades del contexto socioeconómico de cada país.

#### **La financiación**

En aplicación del principio de cofinanciación, existe una convergencia entre los instrumentos en la utilización de las dos principales fuentes posibles: por un lado, los presupuestos del Estado representados en los recursos ministeriales y los programas interministeriales en Francia, y los presupuestos ministeriales y los programas del PND en Colombia; y, por otra parte, los recursos propios de libre asignación de las entidades territoriales de los dos países, en particular, las regalías para las autoridades locales colombianas.

Las diferencias entre el instrumento francés y el colombiano se observan en la movilización de los tres otros mecanismos financieros disponibles: en Francia, la utilización de una herramienta específica del contexto europeo, los Fondos Estructurales de la Unión Europea; y, en Colombia, la creación de un instrumento específico, el Fondo Regional de los Contratos Plan, pero igualmente la opción de incorporar financiación privada con alianzas público-privadas (APP).

En el momento del lanzamiento de las dos medidas, las legislaciones nacionales de los dos países no fijaron estrictamente el reparto de los porcentajes de financiación entre las entidades públicas firmantes de los Contratos, pero, en ambos casos, en la

primera generación de la medida, la participación de la Nación fue mayor que la de las autoridades locales. En Colombia, el documento CONPES de 2014 estableció posteriormente una base de financiación de 60/40, con una participación mayoritaria de la Nación que en la práctica no se ha cumplido.

### **Las formas de gobernanza**

Existe una estricta convergencia en la conducción nacional de las dos medidas a través de instancias técnicas de la administración central. Sin embargo, en el caso de los CPER, las administraciones técnicas del ordenamiento territorial (el Commissariat au Plan y la DATAR), que iniciaron el despliegue de la medida, dejaron luego el protagonismo a la acción interministerial. En Colombia, los Contratos Plan, en sus diferentes modalidades de aplicación, siguen siendo un “producto” del DNP, la administración técnica que lanzó la medida.

A pesar de esta estructuración nacional convergente, la gobernanza local que corresponde a los procesos de negociación contractual previos a la implementación de la medida no puede coincidir. En efecto, el Gobierno nacional colombiano no cuenta con una representación directa en los territorios de lo que en Francia se conoce como el “Estado local”, representado por los prefectos para conducir la negociación con los actores políticos y administrativos locales (gobernadores, alcaldes y secretarios de planificación). Por esta razón, son los agentes nacionales del DNP quienes intervinieron en las negociaciones locales. Para ello, contaron con el apoyo de las gerencias territoriales verdaderas gestoras locales de cada Contrato Plan, pero, como se indicó anteriormente, estos cargos son financiados y coordinados por el DNP.

### **La territorialidad**

Los CPER franceses se crearon en un contexto de territorialización de la acción pública. La regionalización de la planificación nacional y la legitimación de la Región como entidad territorial, creada al mismo tiempo que el instrumento, hacen que el territorio de aplicación de la medida sea, desde un principio, específicamente

regional. Sin embargo, existen otros acuerdos contractuales que preceden o complementan los CPER y tienen otros ámbitos de aplicación, que son tanto territorios institucionales (departamentos, municipios, establecimientos públicos de cooperación intermunicipal) como territorios de proyecto (cuencas hidrográficas, cordilleras, etc.). En el caso francés, la cobertura territorial es nacional, pues desde un principio todas las regiones cuentan con un CPER, dada la relación entre contractualización concertada y planificación nacional que da origen a la medida.

Los Contratos Plan colombianos no tienen un territorio exclusivo de aplicación. Las dos leyes fundadoras de la medida y las normas que la reglamentan contemplan territorios institucionales (departamentos, municipios) y territorios de proyecto (esquemas asociativos territoriales), que corresponden a niveles intermunicipales, intradepartamentales e interdepartamentales. La tendencia departamental de la medida en la fase piloto y en la fallida fase de institucionalización, era el resultado de iniciativas políticas locales y nacionales que apoyaron la medida en el momento de su lanzamiento. El Contrato Plan fue concebido y aplicado con una perspectiva experimental en tan solo siete sitios piloto, lo cual no permitió proyectar la medida hacia una cobertura nacional. El enfoque geográfico en los territorios de proyecto (que pueden corresponder a escalas intermunicipales o interdepartamentales) o en los territorios institucionales (escala departamental) confirma la ausencia de cobertura nacional de la segunda generación de Contratos Paz, considerando que el nuevo criterio de elegibilidad de la medida es restrictivo y no universal. Dicho criterio trata de la exposición de los territorios a los riesgos propios al posconflicto. La tercera generación de los Pactos Territoriales tampoco asume objetivos de cobertura integral del territorio nacional.

En conclusión, se puede considerar que entre los CPER y los Contratos Plan hay muchos elementos de convergencia: el uso que se hace de los dos instrumentos en términos de proyectos de desarrollo, las modalidades básicas de su financiación y la gobernanza nacional del dispositivo. Los puntos de divergencia se refieren a otros aspectos en los cuales parece evidente la adaptación del

instrumento por razones contextuales: la gobernanza local, las fuentes complementarias de financiación y las opciones evolutivas de territorialización de la medida.

Recogiendo los principales conceptos de los *policy transfer* y los *policy mobility studies*, es posible distinguir los roles que cumple el referente francés en las tres etapas de la creación de los Contratos Plan colombianos.

En la secuencia inicial de selección-difusión iniciada en Francia, entre 1995 y 1997, que se completa en Colombia, entre 1997 y 2010, el referente francés desempeña un papel de primer plano. Para el principal agente importador, en el momento del “descubrimiento” de la existencia del CPER y de sus funcionalidades, el referente francés aparece como una herramienta moderna de gestión pública, que debe ser imitada por su valor intrínseco como instrumento de planificación y desarrollo territorial. El proceso de asimilación continua en Colombia con un primer intento fallido de transcripción legislativa y varios ensayos de aplicación en otros ámbitos administrativos, también sin aplicación exhaustiva. Sin embargo, estos intentos infructuosos tienen la particularidad de promover la idea de la contractualización en diferentes proyectos políticos locales e iniciativas de inversión y planificación nacional. Finalmente, en esta fase inicial, el CPER desempeña el papel de “modelo” prácticamente como un ejemplo para replicar o adaptar.

En la siguiente secuencia de transposición-transcripción, entre 2010 y 2011, la medida vuelve a estar en primera línea como resultado de la doble coyuntura favorable que representa la primera presidencia de Juan Manuel Santos: la adopción, al fin posible, de la LOT que confiere al instrumento la función de facilitar la creación de esquemas de asociación territorial; y el interés de la administración técnica del DNP de incorporar al PND una nueva herramienta para articular los ejercicios de planeación nacional y local. Estos dos nacimientos legislativos deberían haber permitido al nuevo instrumento desempeñar un doble papel en la organización de la acción pública en Colombia: la función de ordenador territorial y la de soporte de la planificación territorial. Sin embargo, los imperativos de la aplicación del PND 2010-2014 se

impusieron al intento de promover la descentralización asociativa, y se aplicó solamente el formato de planificación nación-territorio de la herramienta. En la fase inicial de esta secuencia, cuando se preparaba la creación legislativa, la referencia francesa estaba menos presente, prueba de que una cierta asimilación ya se había producido en la fase anterior. Posteriormente, en el momento de preparar la operacionalización de la medida, se buscó de nuevo la referencia al modelo francés. En esta última fase de la secuencia, el CPER desempeñó un papel importante esta vez como *buena práctica* o *experiencia a la que se puede recurrir*, entre otras iniciativas de contractualización territorial identificadas, para determinar el marco experimental de lanzamiento de la medida.

En la fase de implementación-recepción, a partir de 2012, la herramienta despegó en una secuencia experimental, donde las cuestiones de gobernanza, gestión y financiación acapararon la atención del equipo encargado del programa en el DNP. La presencia del referente francés CPER volvió a ser estratégica, teniendo en cuenta que la experiencia y las aportaciones de varios expertos franceses invitados sirvieron de apoyo a los agentes políticos y administrativos que aplicaron la medida en los siete pilotos. Este aprendizaje entre pares técnicos y administrativos franceses y colombianos se combinó con el autoaprendizaje de los funcionarios colombianos para la aplicación concreta de la medida en diferentes contextos locales. Aquí desempeñó un papel determinante la adaptación a las contingencias procedimentales, las rigideces financieras y las problemáticas políticas de la administración central del Estado colombiano.

Al inicio del segundo gobierno de Santos, la figura se reconfigura radicalmente y se le asignan nuevos objetivos en el PND 2014-2018. Una evaluación externa señala los principales puntos favorables y las deficiencias que deben corregirse. El reto que se plantea es la consolidación institucional del instrumento. Para ello, los medios desplegados toman en cuenta la norma que representa el referente francés, que sigue sirviendo de modelo dentro de un enfoque de la medida que se vuelve más cuantitativo, gerencial y departamentalista, en el cual también se acogen otras experiencias

internacionales referenciadas por la OCDE. En este nuevo *lesson drawing*, el CPER aparece explícitamente como un “referente”, pero solamente “uno entre otros”, lo cual permite posicionar al nuevo instrumento colombiano dentro de la familia transnacional de las herramientas de buena gestión pública territorial.

Este esbozo de institucionalización estaba aún en preparación cuando, en 2016, la situación política nacional cambió y la prioridad del Gobierno nacional pasa a ser la implementación de los acuerdos de paz. Este acontecimiento mayor conduce al equipo del DNP a una nueva reingeniería del proyecto para cubrir el componente territorial de los citados acuerdos. En esta secuencia, el Contrato Plan se convirtió en Contrato Paz, con lo que se alejó de su función inicial de instrumento de planificación concertada y se transmuta en vector político de aplicación del componente territorial del posconflicto. De esta manera, el instrumento colombiano muestra una maleabilidad y una capacidad de evolución que lo alejan del referente francés, al tiempo que se mantiene unido a la familia a la que pertenece el CPER, el repertorio de instrumentos modernos de gobernanza territorial reconocidos internacionalmente bajo el principio de la contractualización territorial.

De esta manera, visto desde la perspectiva de la progresiva gestación y consolidación de la innovación colombiana, el CPER francés tiene una presencia intermitente a lo largo de un proceso que se extiende prácticamente durante 20 años. Pero más que un “modelo” que se impone a través de la coerción o dentro de una estrategia prolongada de cooperación bilateral entre Colombia y Francia, el CPER aparece como un “referente”, es decir, retomando la definición lingüística del término, “aquello a lo que el signo lingüístico se refiere ya sea en la realidad extralingüística o universo real, o en un universo imaginario”<sup>79</sup>. En este caso, parecería que para ser realmente efectivo a los ojos de los responsables de la toma de decisiones del DNP, es decir, los principales *policy-makers* de esta política pública, el nuevo instrumento desarrollado en Colombia

---

79 Definición de la Enciclopedia Universal.

debía estar relacionado con una práctica política y administrativa, probada y registrada dentro de una experiencia reconocida internacionalmente. Es bajo este ángulo que el instrumento colombiano tuvo su referente en Francia, en un proceso en que se conjugaron un conjunto de factores de genealogía, proximidad conceptual y oportunidad política que se han detallado en este capítulo.

La transferencia-movilidad de la política pública analizada se enmarca en un proceso de indexación, es decir, en la catalogación de la nueva medida en un repertorio de buenas prácticas administrativas y de gestión pública. En este proceso, el vínculo con el instrumento francés es decisivo, ya que confiere a la nueva medida una legitimidad derivada de la presencia previa de esta última en el repertorio de buenas prácticas, en materia de políticas regionales que la OCDE había enumerado en su informe de 2007. Este es un punto de una gran importancia en las dinámicas de innovación estudiadas. La intención de las autoridades colombianas de formar parte de la OCDE es un elemento que también explica este proceso de referenciación.

En el proceso analizado se prestó atención a las diferentes fases de aprendizaje que permitieron la existencia de este proceso de referenciación. Era importante resaltar varios *lessons drawings* esenciales en la experimentación de la herramienta: la participación de mediadores binacionales bajo un “efecto diáspora”, seguida de visitas y análisis de expertos franceses y, por último, los encuentros entre pares técnicos de los dos países bajo el auspicio de la cooperación internacional francesa.

Pero este esquema explicativo muestra sobre todo que los actores colombianos que participaron en la adaptación del instrumento externo no fueron importadores pasivos de una política pública. El caso estudiado muestra que el control del proceso, su escalonamiento y sus evoluciones de contenidos, técnicos y políticos, en particular, estuvieron siempre a cargo de los actores colombianos que aprendían por su cuenta permanentemente, ya sea en la práctica de la experimentación piloto o cuando intercambiaban con sus pares franceses en las visitas de experiencias en Colombia o en Francia.

Por lo tanto, todo el proceso puede leerse también como la aclimatación creativa de un instrumento de acción pública, identificado ciertamente en Francia en 1996, pero cuyos resultados en el contexto de “recepción” podrían tomarse a su vez como referencias para nuevas adaptaciones en otros contextos nacionales o locales. Esto se puede interpretar, entonces, como la prolongación del proceso de movilidad continua de las políticas públicas, revelado por los trabajos de Peck y Theodore (2011). En el contexto actual la división internacional tradicional del trabajo entre productores y consumidores de ideas, modelos y buenas prácticas, los primeros tradicionalmente en el Norte desarrollado y los segundos siempre en el Sur global, deja de tener validez frente al ascenso de un movimiento de hibridación permanente en el que un grupo de actores puede desempeñar papeles sociales y profesionales de mediación, articulación y traducción de las políticas públicas, movilizándose a nivel internacional y tocando según su propia partitura, sus intereses particulares y el marco institucional de sus relaciones de poder.

Estos son algunos de los roles sociales y profesionales de articulación que pueden cumplir los actores portadores del cambio político en general. En la segunda parte de este trabajo, se detallará y se recontextualizará el caso específico de los actores colombianos que ocuparon estos tipos de roles en el largo proceso del *policy-making* de los Contratos Plan.



## **Segunda parte. Reterritorializar la descentralización y territorializar la planificación a través de la contractualización: los desafíos de una coalición de causa**

“les attaches sont premières, les acteurs  
viennent en second”.

BRUNO LATOUR (2006)

- **EL OBJETIVO  
DE LA PRIMERA PARTE** de este trabajo era analizar la creación y la aplicación de los Contratos Plan a través de la matriz explicativa de los estudios de transferencia y movilidad de políticas públicas. Sin embargo, el advenimiento de los Contratos Plan requiere otros ángulos de análisis. Es igualmente importante contextualizar esa dinámica endógena para comprender por qué se aplica la medida en el contexto nacional de recepción, y qué papel desempeñan ciertos actores en el proceso que conduce a la experimentación de los siete pilotos.

Para ello, esta segunda parte profundiza el tema del “cambio político”, considerando que la elaboración de los Contratos Plan constituye un proceso en el cual cumplen un papel decisivo tanto las acciones individuales como los condicionamientos ligados a las estructuras que se imponen a los actores implicados en la aplicación de la medida<sup>80</sup>. En el análisis de las políticas públicas el cambio

---

80 Según Pierre Muller (2005), el análisis del cambio de las políticas públicas busca descubrir los mecanismos concretos que combinan los efectos

político requiere una serie de condiciones entre las cuales está la existencia de actores cualificados (*skilled actors*) que hagan viable la innovación ejerciendo funciones de mediación o de articulación entre diversas configuraciones o universos de significación. Lo que caracteriza a estos actores es que pueden estar, en posición más o menos exclusiva, en un entorno institucional determinado, dispuestos a “hablar varios idiomas o decodificar el lenguaje de uno y otro mundo (o campo)” (Muller, 2005, p. 183). Los actores cualificados pueden así tomar la medida de las limitaciones del presente y al mismo tiempo los retos del futuro que proyecta el cambio político. De esa manera, se convierten en sus principales protagonistas. Este planteamiento se basa en la definición de Peter Hall en su célebre estudio sobre las políticas económicas británicas entre 1970 y 1989, que distingue tres niveles constitutivos del cambio de políticas públicas: cambios en los objetivos, en los instrumentos y en los marcos institucionales (Hall, 1993)<sup>81</sup>.

El análisis del cambio político implica, en primer lugar, la identificación de esos actores cuya posición social e institucional, al igual que sus capacidades y hábitos de trabajo, les permiten desempeñar funciones de enlace o de articulación. Estos actores cualificados son de interés no solo como individuos o dentro de su rol social, sino a través de las relaciones que los llevan a configurar redes sociales especializadas, es decir, grupos de individuos caracterizados por su interdependencia y por el carácter eficiente de su intervención,

---

estructurales que limitan a los actores y la libertad de la que gozan para formular y aplicar las políticas. Con el concepto de *estructuras* se hace referencia a instituciones, organizaciones sociales o políticas, corporaciones establecidas, en su actualidad y en su historicidad.

- 81 El primer nivel busca cambios en las orientaciones generales de las políticas públicas, sin tocar los instrumentos y los marcos institucionales. El segundo nivel combina cambios en los instrumentos (o técnicas básicas) y en los objetivos. Y el tercer nivel se refiere a cambios simultáneos en los objetivos, los instrumentos y la percepción de los problemas a resolver. La transformación de los paradigmas de la acción pública, como se verá, lleva a una evolución general que transforma los marcos institucionales.

o, como dice Bruno Latour, por su condición “actuante” dentro de la cadena de acciones que conduce al cambio (Latour, 2006).

Para entender el alcance del cambio político que supuso la introducción del nuevo instrumento Contratos Plan, fueron entrevistados los principales protagonistas de su implementación piloto. Los actores identificados y entrevistados corresponden a tres categorías: en primer lugar, estaban los *policy-makers*, es decir, los responsables políticos y administrativos encargados de la creación del instrumento; en segundo lugar, se encuentran algunos “intermediarios asociados”, es decir, administradores, técnicos y consultores que participaron en el proceso de diseño y puesta en marcha inicial de la medida; y por último, está un amplio grupo de operadores de terreno que constituían, por así decirlo, los primeros “usuarios” de los Contratos Plan, principalmente técnicos nacionales y locales que aplicaron la medida.

Estos actores fueron interrogados utilizando un cuestionario autoadministrado en dos partes que se incluye en los anexos de este libro. La primera parte buscaba establecer la comprensión que cada persona interrogada tenía del mecanismo Contrato Plan, pero también su posición sobre varios puntos esenciales de la doctrina del desarrollo y de la gobernanza territorial. Esta parte del cuestionario consistía en 6 escalas de ordenación y apreciación sobre los retos del desarrollo local vinculados a la aplicación de los Contratos Plan. La segunda parte del cuestionario buscaba fijar un “mapa de actores” a través de la relación o percepción que los interrogados tenían de 32 personalidades identificadas por su papel clave en el diseño, la concepción operativa y la aplicación inicial de la medida. En esta parte se utilizaron seis preguntas sobre las interacciones entre los miembros del grupo y sus relaciones de interconocimiento, sociabilidad o proximidad.

Con esta metodología se observó y se analizó cómo un grupo de actores, portadores de una determinada imagen o concepción de los procesos de planeación territorial y de los Contratos Plan, formaban parte de un tipo particular de red social que, como se verá, cuestionaba los fundamentos de la acción pública en materia de desarrollo territorial en Colombia. La existencia de esta red

social portadora de una visión estructurada del desarrollo llevó a recontextualizar el proceso de creación de la medida, esta vez en una escala a mediano plazo, exclusivamente en el contexto nacional colombiano. La hipótesis que se configuró fue que la red de actores se inscribía en procesos de mayor envergadura, sobre un periodo más largo que el de la implementación de los Contratos Plan, cuyo objetivo era la transformación de dos *policy paradigms* estructurantes de la institucionalidad colombiana, el paradigma de la planificación del desarrollo y el de la descentralización política.

### **Una red de actores, núcleo central del cambio político: la representación de los Contratos Plan y los desafíos que estructuran una coalición de causa (ACF)**

La base empírica de la investigación que utilizamos en este trabajo es el resultado de la explotación del cuestionario antes mencionado presentado a dos grupos de actores: 32 personas que participaron en el diseño y lanzamiento inicial de la medida que se denomina “grupo red”<sup>82</sup>, y 39 “usuarios” de la medida escogidos entre los equipos nacionales y locales encargados de la implementación de la medida, “grupo de control”<sup>83</sup>. Finalmente, el cuestionario fue completado por 44 encuestados, 19 de la primera matriz de actores del “grupo red”, y 25 del “grupo de control”, lo cual significa que el universo consolidado de la encuesta representa el 62 % de los actores que implementaron efectivamente los Contratos Plan pilotos entre 2011 y 2016.

---

82 Este grupo fue entrevistado entre marzo y abril de 2016. Se escogió una muestra con un número equivalente de actores nacionales (administrativos, consultores y responsables políticos) del programa Contratos Plan del DNP y locales implicados en los siete pilotos. La lista nominal figura en los anexos de este libro.

83 Se trata de todo el equipo del programa Contratos Plan del DNP con un perfil más administrativo y técnico, que fue entrevistado entre noviembre y diciembre de 2016.

En la sección 1 de esta segunda parte se exponen las representaciones asociadas a los Contratos Plan que revela la encuesta entre los protagonistas de los procesos de decisión y diseño-lanzamiento-ejecución de la medida. En la sección 2, se identifica a los actores que desempeñaron un papel más relevante en su diseño y aplicación, para caracterizarlos a la vez por el tipo de representación del instrumento y por sus interacciones específicas en el *policy making* de la medida<sup>84</sup>.

### **Representaciones del desarrollo y del nuevo instrumento Contratos Plan**

Las seis preguntas de la primera parte del cuestionario abordaban, bajo la forma de escalas de ordenación, los siguientes temas:

1. *La planificación territorial*: ¿qué territorios eran los más adecuados para la implantación de los Contratos Plan?
2. *La cuestión política*: ¿quién debe controlar el proceso de toma de decisiones de los Contratos Plan?
3. *La gobernanza*: las respuestas propuestas proponían diferentes opciones en materia de gestión local, nacional o participativa y de experticia técnica en la implementación de la medida.
4. *El desarrollo territorial*: el objetivo de esta pregunta era que el interrogado priorizara diferentes funciones que podía cumplir el instrumento, el ejercicio de planificación, la inversión

---

<sup>84</sup> En cuanto a las interacciones entre los actores, aquí se retoma la definición general de la noción de *red social* como un grupo constituido por “un conjunto de unidades sociales y las relaciones que estas unidades sociales mantienen entre sí, directa o indirectamente a través de cadenas de longitud variable” (Merckle, 2011, p. 4). Pero más allá de un enfoque descriptivo de la morfología del “relacional humano”, las redes son concebidas, siguiendo a Emmanuel Lazega (2012), no como actores colectivos de un nuevo tipo, tal y como propugna una determinada ideología contemporánea, sino como “artefactos de método”, es decir, como indicadores de sistemas de interdependencias y conflictos entre actores en un medio social determinado.

regional, la cofinanciación, la consulta-negociación con la sociedad civil o la creación de consensos locales.

5. *Aspectos financieros*: aquí se planteaban las fuentes de financiación de la medida, es decir, el presupuesto nacional, los recursos locales o aportes no presupuestales externos.
6. *La gestión de los recursos financieros*: aquí se planteó el tema de las formas de gestión de los recursos, delegación o externalización, a nivel nacional o local.

Para procesar estas respuestas, se aplicó un método estadístico multivariantes denominado ACP (análisis de componentes principales), que permite identificar los grupos de actores que respondieron de la misma manera a cada una de las preguntas del cuestionario y que ayuda a dividir las respuestas en “gráficos de dispersión” y en un “plano factorial”<sup>85</sup>. Se detallarán pregunta por pregunta los diferentes aspectos de la representación del “tipo ideal” de la medida que proporciona el análisis multifactorial de las respuestas de los dos grupos de actores entrevistados implicados en la elaboración de los Contratos Plan. Las principales representaciones gráficas de la explotación del material empírico de esta investigación figuran en los anexos del libro.

**Pregunta 1: el ordenamiento territorial:  
¿qué territorios de actuación?**

Para la pregunta 1 que se refería a los territorios más proclives a utilizar la medida, fueron propuestos 9 ítems correspondientes a

---

<sup>85</sup> Esta clasificación de los actores por grupos variables de encuestados, denominados *clases*, permite contrastar la representación de los Contratos Plan que genera un simple análisis de ordenación plana. El análisis factorial permite así problematizar la representación del instrumento de acción pública que estamos estudiando. Para elaborar los planes factoriales y las tipologías de actores, se realizó una clasificación mixta (*clustering híbrido*) (Lebart *et al.*, 1998).

igual número de configuraciones territoriales posibles<sup>86</sup>. El análisis de las respuestas mostró que los encuestados se situaban entre dos dinámicas de construcción territorial:

- Un eje de la *institucionalidad del territorio* que se refiere a la geografía política y administrativa entre el nivel de institucionalidad más fuerte, el departamento y el más débil, la región, en el sentido de los espacios interdepartamentales, cuya existencia como autoridad territorial en Colombia es aún virtual.
- Un eje de la *representación del territorio* donde los actores asimilaban la noción de territorio sobre un eje donde un polo de los espacios locales vulnerables donde era necesaria una intervención pública singular, y el polo opuesto de las construcciones territoriales que no tienen aún base institucional<sup>87</sup> pero que para los interlocutores constituían una buena opción de implementación de los Contratos Plan.

Las respuestas se dividieron en cuatro clases o grupos de encuestados, los cuales recibieron los nombres siguientes:

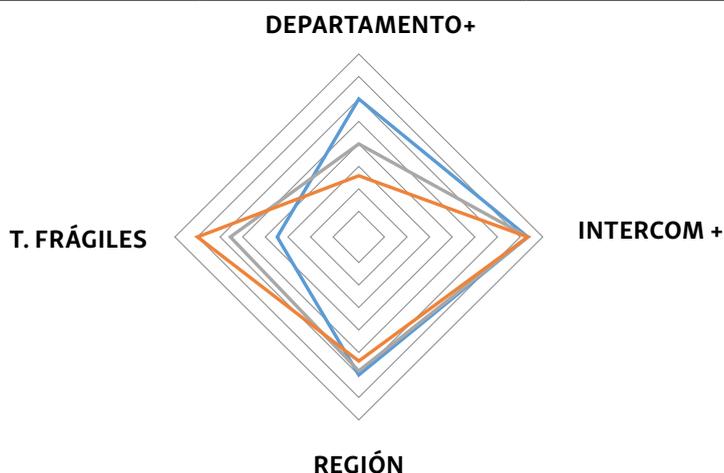
- **INTERCOM:** para este grupo de encuestados, el Contrato Plan se debía desplegar en espacios intermunicipales y territorios en crisis (rurales, zonas álgidas del postconflicto, espacios naturales frágiles).

---

<sup>86</sup> Formulación de la pregunta: “Los Contratos Plan deben abarcar: 1) el territorio de todos los municipios de un solo departamento; 2) el territorio de varios municipios de un solo departamento; 3) el territorio de varios municipios de varios departamentos; 4) el territorio de todos los municipios de varios departamentos con una perspectiva regional; 5) centrarse en los municipios rurales; 6) en los municipios urbanos que forman áreas metropolitanas; 7) en los municipios con espacios naturales vulnerables (páramos, bosques, parques naturales, manantiales hidrográficos, etc.); 8) en los municipios fronterizos; 9) en los municipios de zonas críticas de posconflicto; 8) municipios fronterizos; 9) municipios en zonas críticas postconflicto”.

<sup>87</sup> Como provincias, asociaciones de municipios, por ejemplo.

- **DEPARTAMENTO:** en este caso, los encuestados consideraban que los Contratos Plan se adaptaban mejor a espacios departamentales o a territorios frágiles.
- **REGIÓN:** para este grupo de personas el Contrato Plan se debía aplicar a espacios intermunicipales e interdepartamentales con vocación regional.
- **TERRITORIOS FRÁGILES:** los encuestados de este grupo proyectaban los Contratos Plan en diferentes territorios “vulnerables” (zonas rurales, fronterizas, impactadas por el conflicto o en espacios naturales expuestos al cambio climático).



| Qué territorios para la utilización de la medida | REGIÓN    |                  | Consolidado 2 grupos de la encuesta |
|--|-----------|------------------|-------------------------------------|
|  | Grupo red | Grupo de control |                                     |
| Departamento+                                    | 26 %      | 12 %             | 18 %                                |
| Intercom+  | 32 %      | 32 %             | 32 %                                |
| Región   | 26 %      | 24 %             | 25 %                                |
| T. frágil  | 16 %      | 32 %             | 25 %                                |
| Total  | 100 %     | 100 %            | 100 %                               |

**FIGURA 10.** Pregunta 1: el ordenamiento territorial: ¿qué territorios de actuación?

Fuente: elaboración propia.

**Pregunta 2: la problemática política:  
¿quién dirige el Contrato Plan?**

La pregunta 2 llevaba a los encuestados a determinar quiénes serían los firmantes de los Contratos Plan. Se propusieron cuatro escenarios, que iban del más “institucional” (solo firman las autoridades públicas)<sup>88</sup>, hasta el más “participativo”, con la opción de validación de los acuerdos de los Contratos Plan por parte de la población o de representantes de la sociedad civil<sup>89</sup>. Las respuestas se estructuraron en torno a dos ejes:

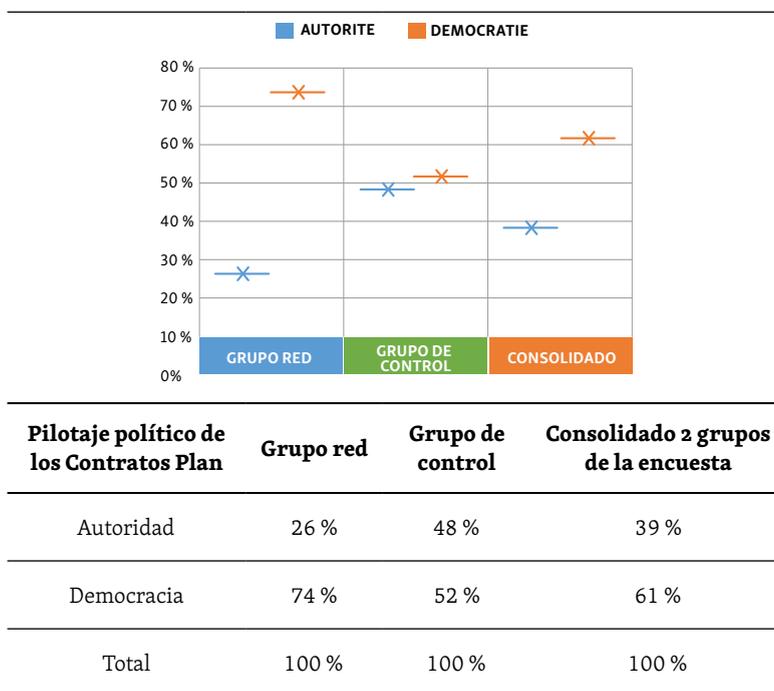
- Un primer eje que mide el grado de *apertura a la participación*, que va desde el nivel más bajo de apertura, donde los firmantes son solo los actores asociados a la negociación de los Contratos Plan, hasta el nivel más alto, que admite la participación, directa o indirecta, de toda la población del territorio (o sus representantes no institucionales).
- Un segundo eje que tomaba en cuenta el *nivel de institucionalidad* de los firmantes, y que iba desde los poderes públicos hasta el conjunto de financiadores de las acciones.

Los encuestados se dividieron en dos clases: en la clase **AUTORIDAD** se reservaba la firma de los documentos del acuerdo a las autoridades o a los financiadores de las acciones, y el grupo denominado **DEMOCRACIA** consideraba que la participación de todos los actores involucrados en la elaboración del acuerdo que se formaliza en el Contrato Plan era primordial, por lo cual el documento del acuerdo debía ser firmado por todos.

---

<sup>88</sup> Respuestas 1 y 2 del cuestionario: 1) Solo representantes del Gobierno nacional y de los cargos electos locales; 2) solo representantes de los organismos que financian proyectos en los Contratos Plan.

<sup>89</sup> Respuestas 3 y 4 del cuestionario: 3) todos los organismos implicados en el proceso que lleva al acuerdo de los Contratos Plan, incluidos los que no financian proyectos; 4) los representantes de la sociedad civil y la población deben validar los Contratos Plan.



**FIGURA 11.** Pregunta 2: la problemática política: ¿quién dirige el Contrato Plan?

Fuente: elaboración propia.

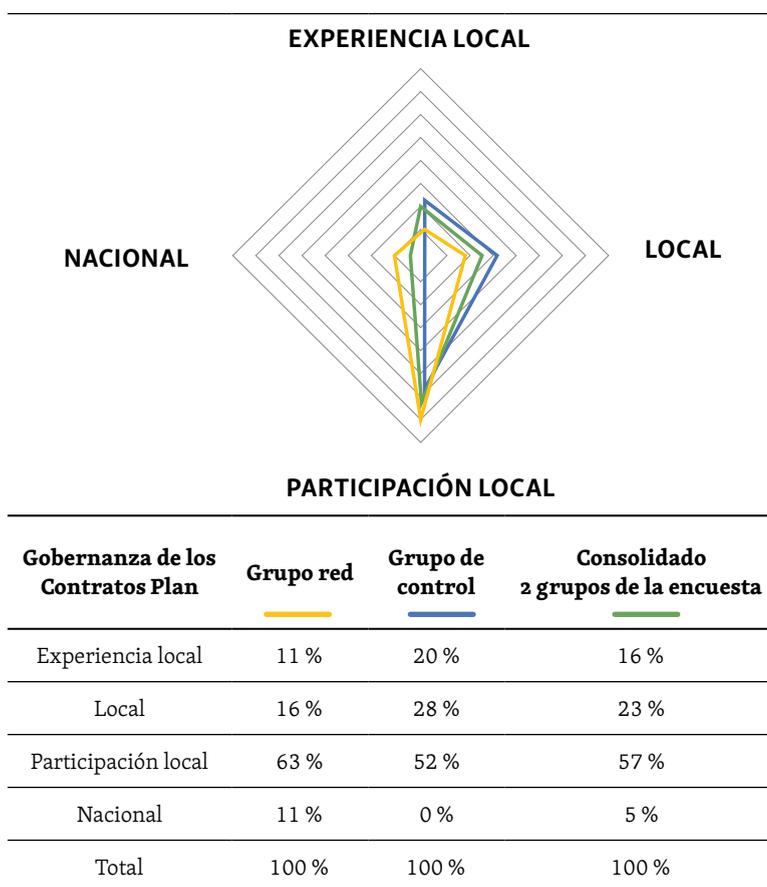
**Pregunta 3: la gobernanza: ¿quién maneja el Contrato Plan?**

La pregunta 3 trataba de la gobernanza del instrumento proponiendo respuestas en las que los entrevistados debían posicionarse (Sí o No) sobre dos aspectos de la gestión del dispositivo: la administración nacional o local de los recursos, y la dirección participativa (a través de los actores locales) o por parte de expertos. La combinación de respuestas reveló dos líneas de estructuración:

- Un eje de *territorialidad*, que va de lo nacional a lo local.
- Un eje de *legitimidad esperada*, que va de un polo en que se privilegia la participación local a otro que valoriza la experticia reconocida.

Las respuestas condujeron a la identificación de cuatro clases:

- Clase **NACIONAL**: preferencia a la gestión de los recursos a nivel nacional.
- Clase **LOCAL**: defendía la necesidad de dirigir el proceso desde el nivel local.
- Clase **LOCAL PARTICIPATIVA**: combinaba la norma de una gestión local con una amplia participación de todos los interesados.
- Clase **EXPERIENCIA LOCAL**: prioridad a la gobernanza del nuevo instrumento por parte de expertos.



**FIGURA 12.** Pregunta 3: la gobernanza: ¿quién maneja el Contrato Plan?

Fuente: elaboración propia.

**Pregunta 4: el desarrollo local: ¿qué problemas de desarrollo permite abordar el Contrato Plan?**

Se plantea el tema de los objetivos de desarrollo que el Contrato Plan podría permitir alcanzar a través de 9 respuestas posibles<sup>90</sup>. La exploración de las respuestas se estructura en torno a dos problemáticas operativas:

- La cuestión de los *objetivos (buscados) a través de la concertación-negociación*, que oscila entre, por un lado, la búsqueda pragmática de la convergencia o el equilibrio entre las posiciones de los actores y, por otro, el énfasis puesto en los aspectos formales del diálogo y la negociación.
- La cuestión de la *priorización territorial*, que va desde la búsqueda de una convergencia entre los intereses de la nación y del territorio hasta la focalización en las realidades locales de cada territorio.

Las respuestas determinaron tres clases de encuestados:

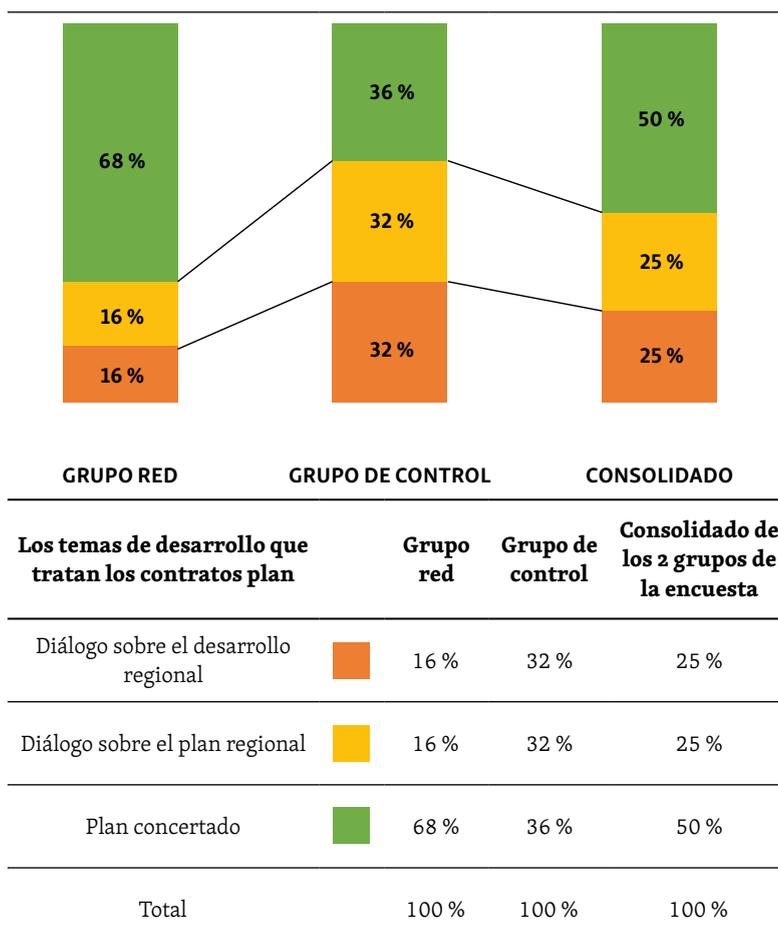
- La clase **PLAN CONCERTADO**, combinaba las respuestas donde se enfatizaba la articulación de los ejercicios de planificación nacional y local, valorando al mismo tiempo las propuestas de consulta local que el Contratos Plan podían facilitar.

---

<sup>90</sup> La formulación de la pregunta era la siguiente: “Los Contratos Plan son un instrumento importante: 1) del Gobierno nacional para desarrollar el Plan Nacional de Desarrollo; 2) para desarrollar las prioridades comunes del Plan Nacional de Desarrollo y los Planes Departamentales y Regionales; 3) para captar nuevos recursos financieros de la Nación y de la cooperación internacional; 4) para aprovechar mejor los recursos financieros de las entidades locales; 5) para establecer una financiación equilibrada entre los recursos de la Nación y de las entidades locales para los proyectos de desarrollo territorial.

Los Contratos Plan deben permitir: 6) la ejecución de proyectos de interés regional (que impliquen a varios municipios); 7) la ejecución de proyectos de municipios que requieran recursos financieros y técnicos excepcionales; 8) un diálogo equilibrado entre los gobiernos nacionales y locales; 9) la creación de un consenso entre los actores del desarrollo local”.

- La clase **DIÁLOGO PARA EL DESARROLLO REGIONAL**, que atribuye al Contrato Plan una función relevante en la concertación y la negociación local sobre el desarrollo territorial.
- La clase **DIÁLOGO PARA LA PLANIFICACIÓN REGIONAL**, en la cual los encuestados privilegiaron los aspectos más técnicos de la intervención pública focalizándose en aspectos formales del ejercicio planificador.



| Los temas de desarrollo que tratan los contratos plan | Grupo red    | Grupo de control | Consolidado de los 2 grupos de la encuesta |
|---|--------------|------------------|--|
| Diálogo sobre el desarrollo regional                  | 16 %         | 32 %             | 25 %                                       |
| Diálogo sobre el plan regional                        | 16 %         | 32 %             | 25 %                                       |
| Plan concertado                                       | 68 %         | 36 %             | 50 %                                       |
| <b>Total</b>  | <b>100 %</b> | <b>100 %</b>     | <b>100 %</b>                               |

**FIGURA 13.** Pregunta 4: ¿qué temas de desarrollo permite abordar el Contrato Plan?

Fuente: elaboración propia.

### Pregunta 5: ¿quién financia los Contratos Plan?

La pregunta 5 se refería a las fuentes de financiación de los Contratos Plan y proponía diversas fórmulas de cofinanciación, que iban desde la participación mayoritaria de uno de los actores públicos firmantes (Nación o territorios)<sup>91</sup>, pasando por soluciones de estricto equilibrio o de negociación caso por caso<sup>92</sup>, hasta centrar la financiación de los Contratos Plan en recursos no presupuestarios (regalías, cooperación internacional)<sup>93</sup>. Las respuestas definieron un universo de posicionamientos en torno a dos ejes estructurantes:

- Un eje de la *concentración presupuestaria*, cuyas polaridades para el grupo de encuestados<sup>94</sup> eran, por un lado, la financiación mayoritaria de la Nación y, por otro, un equilibrio entre Nación y territorios.
- Un eje que mide el *nivel de negociación presupuestaria*, que varía entre la posición extrema en que *todo se negocia*, y una opción más restrictiva que insiste sobre la asignación exclusiva a los Contratos Plan de diferentes recursos no presupuestarios<sup>95</sup>.

---

91 Respuesta sugerida: “La mayor parte de la financiación de los proyectos de Contratos Plan debe proceder de la Nación 2) o de las autoridades locales y los agentes de desarrollo local (Corporaciones Autónomas, empresas, fundaciones, etc.)”.

92 Respuesta sugerida: “La financiación de los proyectos de Contratos Plan debe estar estrictamente equilibrada entre las naciones y los territorios. O la participación de cada actor de la financiación forma parte del proceso de negociación de la Contratos Plan”.

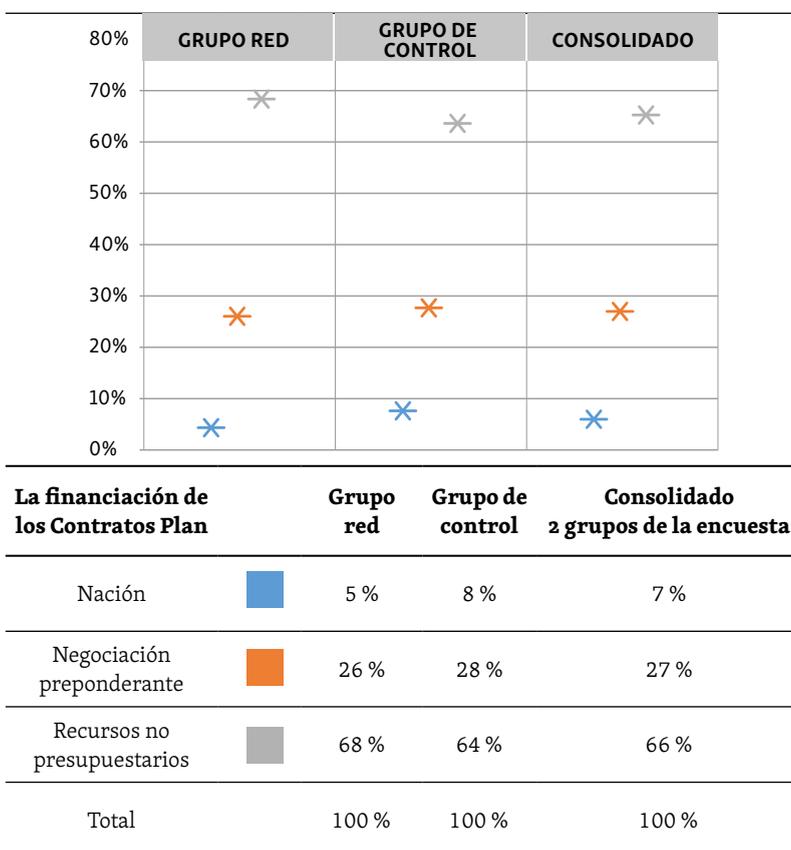
93 Respuesta sugerida: “La financiación de los proyectos de Contratos Plan debe incorporar un porcentaje fijo de recursos del Sistema Nacional de Regalías; o 6) Los recursos de la cooperación internacional deben utilizarse prioritariamente para financiar los proyectos de Contratos Plan”.

94 Que excluyeron la financiación mayoritaria por parte de las entidades territoriales.

95 Regalías y cooperación internacional.

Estas respuestas estructuraron tres clases de encuestados:

- La clase **RECURSOS NO PRESUPUESTARIOS**, en la cual los encuestados valoraban el estricto equilibrio presupuestario entre Nación y territorio, insistiendo a la vez en la importancia de la aportación prioritaria de los recursos no fiscales (regalías, cooperación).
- La clase **NEGOCIACIÓN PREPONDERANTE**, que planteaba dejar completamente abierta la negociación financiera de cada Contrato Plan.
- La clase **NACIÓN**, que corresponde a los encuestados que abogaban por una financiación nacional mayoritaria.



**FIGURA 14.** Pregunta 5: ¿quién financia los Contratos Plan?

Fuente: elaboración propia.

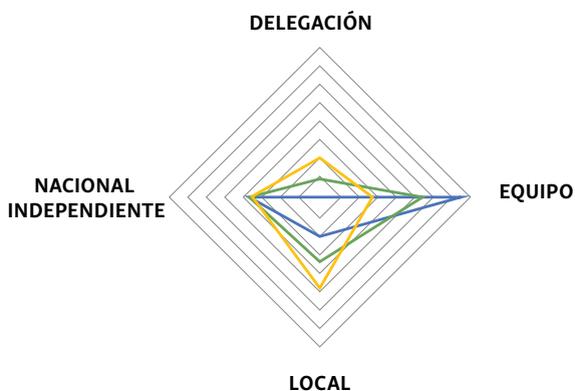
**Pregunta 6: ¿quién administra los recursos financieros del Contrato Plan?**

La pregunta 6 sobre las modalidades técnicas de gestión proponía soluciones de gestión directa por parte de los financiadores, de delegación (nacional o local) de los recursos, y de intervención de operadores especializados (fideicomiso, equipo administrativo del Contrato Plan). Las respuestas a esta pregunta se estructuraron en torno a dos ejes:

- Un eje *unidad de caja + delegación*, que va de la delegación local de los recursos a la gestión delegada nacional.
- Un eje de *autonomía* de gestión y ejecución de los recursos, que varía entre una gestión autónoma de sus recursos por cada contribuyente a la administración unificada de los recursos por un actor independiente (fiducia).

De esta serie de respuestas surgieron cuatro clases de encuestados:

- La clase LOCAL, en que las personas interrogadas preferían la delegación de los recursos a una de las autoridades locales firmantes.
- La clase que nombramos INDEPENDIENTE NACIONAL, en la que las respuestas convergen sobre la solución de una gestión de los recursos mancomunados por un organismo fiduciario.
- La categoría EQUIPO, en la cual el equipo técnico a cargo del Contrato Plan desempeña un papel central en la gestión financiera de los recursos.
- La clase que denominamos DELEGACIÓN, en la cual los encuestados estaban a favor de delegar la gestión de los recursos a un tercero sin privilegiar el ámbito local o nacional.



| Quién administra los recursos de los contratos plan | Grupo red | Grupo de control | Consolidado 2 grupos de la encuesta |
|---|-----------|------------------|-------------------------------------|
| Delegación  | 16 %      | 0 %              | 7 %                                 |
| Equipo  | 21 %      | 56 %             | 41 %                                |
| Local   | 37 %      | 16 %             | 25 %                                |
| Nacional e independiente                            | 26 %      | 28 %             | 27 %                                |
| Total   | 100 %     | 100 %            | 100 %                               |

**FIGURA 15.** Pregunta 6: ¿quién gestiona los recursos financieros de los Contratos Plan?

Fuente: elaboración propia.

El tratamiento de la información de esta encuesta de campo permitió elaborar una serie de gráficos y planos factoriales que ilustran las respuestas de las diferentes clases o grupos de actores y que se incluyeron en los anexos de este libro. El resultado sintético que arroja este tratamiento revela una representación del instrumento que parece guiada por una concepción del desarrollo territorial bastante estructurada.

En lo que respecta a la *territorialidad*, el análisis revela que los actores sitúan el instrumento en una perspectiva territorial muy abierta. Las regiones y los territorios frágiles son las alternativas de implementación más fuertes. La opción más institucional, la del departamento, que es la autoridad local con mayores recursos políticos, figura igualmente entre los territorios considerados como “pertinentes”. El tratamiento multifactorial revela también la importancia que ciertos actores le dan a lo que se podría llamar *territorios de proyecto*, que pueden ser espacios locales intermunicipales o interdepartamentales. Esta representación abierta de la territorialidad de los Contratos Plan se ajusta a la letra a la legislación que dio vida al instrumento, sin fijar estrictamente una escala territorial única o limitativa para su despliegue.

En el campo *político*, los utilizadores de la medida expresaron mayoritariamente una aspiración: que se apliquen mecanismos participativos en los procedimientos de decisión para desarrollar los Contratos Plan. Es relevante indicar que esta opción contrasta con la práctica institucional que se utilizó (y sigue vigente) para su implementación, en la cual domina una gestión vertical del sistema. Sin embargo, se observa que esta representación de la participación “idealizada” no va más allá, para las personas encuestadas, del círculo de actores asociados a la negociación técnica y política, ya que las respuestas ponderadas no prevén ninguna validación política por parte de los ciudadanos de las alternativas de desarrollo tomadas a través de los Contratos Plan.

Acerca del tema de la *gobernanza*, en la visión proyectada por los resultados de la encuesta domina un enfoque local-participativo de la gestión de los Contratos Plan. Al mismo tiempo, para más de un tercio de los encuestados, las soluciones de gobernanza

deben incorporar un componente de experticia técnica (tanto a nivel nacional como local).

Sobre el tema central del *desarrollo territorial*, los encuestados consideran que los Contratos Plan deben centrarse en objetivos de planificación, concertación y diálogo-negociación con los actores locales<sup>96</sup>.

En materia de *financiación*, el análisis multifactorial muestra que, para los encuestados, la estructura financiera de los Contratos Plan debe estructurarse a partir de las aportaciones de las autoridades públicas, y completarse con recursos no presupuestarios específicamente orientados al desarrollo territorial.

Para la *gestión de los recursos financieros*, las respuestas revelan una verdadera diversidad de posiciones. Todas las opciones de gestión que propusimos en el cuestionario<sup>97</sup>, es decir, la delegación local, la externalización nacional, la externalización local y la ejecución por parte del equipo del proyecto, parecen alternativas viables para los encuestados.

En conclusión, el análisis multifactorial de las respuestas al cuestionario sobre la vocación territorial, los usos prioritarios, la gobernanza, la gestión y las formas de financiación de los Contratos Plan, revela una representación del nuevo instrumento básicamente como una herramienta de planificación del desarrollo cuyo despliegue territorial está abierto a los territorios institucionales (departamento), a los territorios en proceso de construcción (regiones y espacios intermunicipales) y a los territorios en crisis (zonas de posconflicto, zonas rurales, fronteras).

---

96 Cabe señalar que el grupo inicial de responsables políticos priorizó en gran medida el uso de los Contratos Plan para la articulación de la planificación nacional y local, mientras que el grupo de control dio la misma importancia a las tres opciones, la planificación en colaboración, las negociaciones de planificación regional y las negociaciones de desarrollo regional.

97 Con la notable excepción de la fórmula de “delegación a nivel nacional” de los recursos, que no recibió una sola respuesta favorable.

También puede decirse que, a los ojos de los interlocutores de esta investigación, las condiciones para el éxito de los Contratos Plan reflejan un doble juego de equilibrios. Por un lado, la irrupción de los Contratos Plan plantea la redefinición del papel del Estado, de las reglas de gobernanza y de financiación del desarrollo. Pero, con la utilización de la nueva medida, está muy presente igualmente la búsqueda del empoderamiento de los gobiernos locales a través de una planificación nacional-local concertada. Por otro lado, la figura conduce necesariamente a la creación de novedosos mecanismos de gestión colaborativa (cofinanciación, gobernanza negociada, gestión de proximidad). Sin embargo, para los actores encuestados, esta nueva práctica operativa se circunscribe a los actores “legítimos” de la negociación y a los “expertos” técnicos de la acción pública.

### **“Retrato hablado Ideal” de los Contratos Plan**

(a partir de las respuestas de los entrevistados de la encuesta<sup>98</sup>)

Los Contratos Plan son instrumentos de acción pública abiertos a varios ámbitos territoriales de utilización, pero más aptos para apoyar proyectos a nivel de regiones y de espacios intermunicipales...

... orientados políticamente por la ambición de establecer un enfoque participativo ampliado a todos los actores de la negociación local...

... manejados localmente incorporando una experticia técnica...

... que se focalizan en la planificación colaborativa y la negociación multiniveles...

... financiados a partir de una matriz compuesta por presupuestos públicos y recursos no presupuestarios orientados...

... buscando un equilibrio negociado entre las aportaciones de la Nación y de los Territorios...

... con recursos gestionados por delegación o externalización, a nivel local o nacional.

---

<sup>98</sup> Los gráficos y las tablas que resumen las respuestas a los cuestionarios de los dos grupos de encuestados se reproducen en los anexos de este libro.

## **La red de actores que participaron en la ejecución de los Contratos Plan: discusión alrededor de los instrumentos y mecanismos de la acción pública para el desarrollo**

La segunda parte del cuestionario utilizado en esta investigación buscaba determinar las interacciones entre los actores que habían desempeñado un papel importante en la implementación del programa Contratos Plan entre 2011 y 2015. En esta sección del cuestionario, los entrevistados respondieron a las preguntas marcando los nombres de una lista de personas identificadas como los principales protagonistas de la creación y primera implementación de la medida. Para ello, se conformó una matriz de 32 responsables políticos y técnicos asociados al diseño, concepción y primera implementación del instrumento<sup>99</sup>.

Las preguntas buscaban establecer el nivel de conocimiento mutuo de los actores (preguntas 1 y 2), la percepción del reconocimiento social y profesional de las personas que figuraban en la matriz (preguntas 3 y 4), y los niveles de colaboración profesional (o de deseos de colaboración futura) con los actores de la matriz (preguntas 5 y 6).

Las respuestas se procesaron por compartimentación o *clustering*<sup>100</sup>. ¿Por qué se usó esta técnica de tratamiento de la información en esta investigación? Tomadas individualmente, las respuestas a cada pregunta proporcionan los contornos de una red social simple de actores o red “uniplex”, centrada en el tema planteado por la pregunta. Pero el foco de interés era el conjunto de factores interrelacionados

---

99 La lista figura en el Anexo 3 de este libro.

100 Las comunidades (*clusters*) son una partición de actores cuya principal característica es que la densidad de enlaces dentro de cada clase es lo más alta posible, y la densidad de enlaces entre clases es lo más baja posible. Los *clusters* reflejan la compartimentación y fragmentación de la actividad dentro de una red. El algoritmo de Wakita y Tsurumi (2007) utilizado en esta investigación basa la modularidad de la red en una relación entre los enlaces inter-clase y los enlaces totales con una condición adicional para obtener clases de tamaño equilibrado. Los mapas de actores realizados utilizando esta técnica figuran en los anexos de este libro.

que operaron en la implementación de los Contratos Plan. Por eso, para entender la forma en que los actores involucrados interactuaron en esta tarea, era necesario recoger y “encajar” las respuestas a las diferentes preguntas. Para ello, se construyeron dos redes, cada una de ellas compuesta por las respuestas de los encuestados a tres preguntas del cuestionario, es decir, *in fine* tres redes uniplex, que permitieron crear dos redes múltiples o “multiplex”, retomando el lenguaje informacional. Estas dos redes corresponden, en este caso, a los siguientes objetos analíticos:

- La primera red tomaba en cuenta el grado de reconocimiento social y profesional de los actores que conforman la matriz de actores relevantes sobre los cuales interrogamos a los encuestados. Hemos denominado esta primera *red del protagonismo percibido* de los actores pues corresponde a las preguntas siguientes:
  - Pregunta 1, “persona conocida”.
  - Pregunta 3, “personas reconocidas profesionalmente”.
  - Pregunta 4, “personas que contribuyeron a los Contratos Plan”.
  
- La segunda red buscaba revelar la “proximidad” entre los actores a partir del conocimiento mutuo y el trabajo realizado en común con las personas de la matriz. Esta *red de interdependencias* entre los actores se refiere a las preguntas siguientes:
  - Pregunta 2, “persona que conozco muy bien”.
  - Pregunta 5, “persona con la que he trabajado antes en los Contratos Plan”.
  - Pregunta 6, “con quién me gustaría trabajar en los Contratos Plan”.

A partir del análisis cruzado de las dos redes múltiples de “protagonismo” e “interdependencias”, se dibujan los contornos del grupo de actores más importantes en la implementación de

la nueva política pública. En los anexos de este libro figuran tres mapas de actores que ilustran el tratamiento de compartimentación del conjunto de la información empírica que produjo la encuesta: los de las dos redes multiplex (protagonismo e interdependencias) y el de los actores más nombrados.

Se puede sintetizar el resultado de esta explotación diciendo que los actores más importantes, es decir, los más citados, constituyen el “núcleo duro” de las dos redes. Son 13 en total<sup>101</sup> y forman parte, en su mayoría, del DNP (9 de los 13 del núcleo duro)<sup>102</sup>. Los 4 restantes intervenían a nivel local en 4 de los 7 pilotos<sup>103</sup>. Dentro de este núcleo duro, los actores más importantes, es decir, las personas que reunían las capacidades necesarias para estructurar las dos redes multiplex, es decir, todos los roles de articulación<sup>104</sup> y el capital relacional más fuerte<sup>105</sup>, eran:

---

101 La lista completa de este grupo central de dos redes múltiplex figura en los anexos de este libro.

102 Entre ellos se encuentran el primer director operativo del programa Contratos Plan y su asistente principal, el subdirector general del DNP entre 2010 y 2011, el jefe de coordinación del PND de 2010 a 2014, los dos directores de la Dirección de Desarrollo Territorial que ejercieron la función entre 2010 y 2014, y consultor del grupo de operacionalización de los Contratos Plan, que sería luego subdirector de la Dirección de Desarrollo Territorial.

103 Son los gerentes de los Contratos Plan de Atrato Gran Darién, Tolima y Cauca entre 2012 y 2015, y la secretaria de planeación de la Gobernación de Antioquia.

104 Los roles articuladores (*brokerage roles*) se refieren a los vínculos indirectos entre los actores y se definen en relación con una determinada participación de grupos de actores. En la literatura científica, existen cinco tipos de roles de articulación: coordinador (*coordinator*), mediador (*itinerant broker*), representante (*representative*), guardián (*gatekeeper*), intermediario (*intermediary*) (Gould y Fernandez, 1989).

105 La tipología del capital relacional se realizó teniendo en cuenta las seis centralidades principales de los actores: el *in-degree* o grado entrante es decir, el número de veces que el actor ha sido citado; el *out-degree* o grado

- El gerente del programa Contratos Plan en el momento del lanzamiento de los pilotos, Carlos Córdoba.
- La principal colaboradora del gerente de Contratos Plan y corresponsal nacional del piloto Atrato Gran Darién, Lisbeth Buitrago.
- El principal protagonista de la “importación” inicial de la medida que también asesoró la implementación de la fase piloto, David Soto Uribe.
- La directora de la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP durante la fase piloto, Camila Aguilar.
- Y uno de los asesores del equipo de la fase de operacionalización de la medida, quien ocupó luego la función de subdirector de la Dirección de Desarrollo Territorial, Carlos Aparicio.

¿Cómo se puede caracterizar a este pequeño grupo de actores que desempeñó un papel decisivo en el *policy-making* de la medida estudiada?

La primera observación es que en este grupo no hay homogeneidad de criterios de género o de edad: es a la vez un grupo mixto (3 hombres, 2 mujeres) e intergeneracional. En cambio, se observan otros factores de identificación que los singularizan desde el punto de vista del análisis de redes.

El primer punto es su vinculación al DNP. Este punto corresponde probablemente a un hecho fundador: la medida Contratos Plan es, ante todo, en su gestación y aun ahora en sus nuevas

---

saliente, o el número de contactos citados por el actor; la capacidad de intermediación o *betweenness*, que corresponde al número de veces que el actor se encuentra en los caminos geodésicos que conectan a todos los miembros de la red por parejas; la cercanía (*closeness*), que es la suma de todos los caminos geodésicos que unen al actor con todos los demás miembros de la red; el vector propio (*eigenvector*), que representa la centralidad de los vértices adyacentes al actor; y el coeficiente de aglomeración, que es el número efectivo de enlaces entre los vecinos del actor en relación con el número total de sus posibles enlaces

declinaciones, un “producto del DNP”, por lo menos en la percepción de los diferentes componentes de la administración del gobierno. Sin embargo, se debe mencionar una característica singular: este grupo de *policy-makers* está conformado por personal formado en ciencias políticas o administrativas y este no es el perfil habitual del personal de esta administración técnica, que se identifica tradicionalmente por la presencia dominante de economistas<sup>106</sup>. A esta formación académica heterodoxa se suma la heterogeneidad del estatus profesional de los cinco protagonistas<sup>107</sup> y el hecho de que todos estaban adscritos, antes o durante el lanzamiento del programa Contratos Plan, a la subdirección general del DNP o a la Dirección de Desarrollo Territorial (DDT).

Estos elementos de heteronomía sociológica y funcional dentro de la institución nos condujeron a pensar que el encuentro de estos actores y su implicación como grupo actuante en torno a los Contratos Plan, no era una pura coincidencia. La convergencia de estos individuos, dentro de sus trayectorias personales y de sus interacciones profesionales, va más allá de la creación del nuevo instrumento de acción pública. La investigación puso en evidencia que había varias lógicas propias a la red a la cual pertenecen estos actores, al igual que valores y afiliaciones profesionales compartidas, que debían tomarse en cuenta para recontextualizar la elaboración de esta política pública a la luz de problemáticas más generales dentro de la evolución del sistema político-administrativo colombiano.

De hecho, a partir del procesamiento de los materiales recogidos en el trabajo de campo, fue claro que el proceso general de creación de los Contratos Plan reflejaba el accionar prolongado de una red de actores que tenía las características de lo que en ciencia

---

106 Históricamente, los economistas han ocupado no solo los puestos de responsabilidad operativa y de toma de decisiones, sino también, a menudo, los puestos de directores en las áreas de estudio y de gestión.

107 Dos eran funcionarios de planta del DNP y tres consultores o contratistas externos de la institución.

política se llama una *coalición de causa*. Pero ¿qué es exactamente una coalición de causa?

Según Paul Sabatier (2014), las coaliciones de causa (Advocacy Coalition Framework, ACF) son grupos cuyos miembros comparten un conjunto de creencias normativas y percepciones del mundo que los llevan a actuar de forma concertada para convertir sus ideas en políticas públicas. El marco teórico de las coaliciones de causa toma en cuenta especialmente la importancia del aprendizaje institucional. En este enfoque teórico, el cambio de políticas no se produce por la mera aplicación de reglas institucionales o de intereses contrapuestos que condicionan estrictamente las relaciones de poder y la asignación de recursos, sino que es el resultado de procesos de aprendizaje dentro de diferentes asociaciones de actores y entre las redes que estas conforman vinculadas a diferentes subsistemas políticos. El marco teórico de las ACF plantea cuatro grandes postulados:

- La actividad de la red se lee en una perspectiva temporal de diez años o más.
- Los actores implicados en la coalición de causa respetan sistemas de creencias estables. Sabatier dice que los sistemas de creencias de una ACF llevan a los actores a “percibir el mundo a través de una serie de filtros compuestos por creencias preexistentes que son difíciles de cambiar” (Sabatier, 2014, p. 51)<sup>108</sup>.

---

108 El sistema de creencias de los actores de este tipo de red social tiene una estructura tripartita. El primer nivel es el de las creencias fundamentales (*deep core beliefs*), que representan los fundamentos normativos y ontológicos generales a los que adhieren los individuos. Sabatier clasifica en esta categoría, por ejemplo, el posicionamiento de los individuos respecto a planteamientos binarios como libertad individual e igualdad social, mercado y regulación estatal, izquierda y derecha, etc. Las creencias del núcleo político (*policy core beliefs*), el segundo nivel del tríptico ACF, representan el núcleo central del subsistema político y determinan la escala de prioridades de los diferentes valores que se refieren al problema público en cuestión, el papel relativo de los Gobiernos y los mercados, la evaluación de la gravedad del problema y sus causas, etc. Por

- El cambio político que propicia la coalición de causa implica la identificación de varios subsistemas localizados dentro de un sistema político más amplio. Las interacciones entre estos subsistemas constituyen el nivel de análisis adecuado para observar las dinámicas del cambio político.
- El análisis de la coalición implica la observación de un amplio abanico de actores implicados en los diferentes subsistemas.

Se planteó la hipótesis de que el *policy-making* de los Contratos Plan en su conjunto puede leerse a través del enfoque conceptual de las ACF y que la aplicación de este marco teórico aporta una verdadera plusvalía para comprender esta transformación en la gestión pública desde dinámicas políticas de largo alcance que aún siguen siendo de actualidad. Antes de entrar en la recontextualización a escalas a mediano y a largo alcance, es importante entender cómo se aplican los cuatro postulados de las ACF al caso de la red de actores implicados en la concepción y la implementación de los Contratos Plan.

Para empezar, si se tiene en cuenta la totalidad del proceso, desde la identificación de la medida CPER en el catálogo de instrumentos franceses de acción pública hasta su diseño legislativo y aplicación experimental, la temporalidad de las ACF se aplica, abarca un periodo de 17 a 20 años<sup>109</sup>.

Como se expuso en la primera parte de este trabajo, el proceso de *policy-making* implica a un conjunto de actores que articulan su participación en un trabajo colectivo persistente que conduce

---

último, están las creencias secundarias (*secondary beliefs*) que no definen un subsistema de acción. Respecto a estas últimas, Sabatier cita como ejemplo las normas y la aplicaciones presupuestarias dentro de un programa de gobierno.

109 Según se fije la fecha de inicio del proceso en 1997, cuando se asimila por primera vez la medida en Francia, o durante los años 1999 a 2001, con motivo del proyecto de LOOT 2001, que incorporó la medida en Colombia.

gradualmente a la adopción legislativa de la medida y luego a su implementación en 7 pilotos. En la primera parte de este trabajo, se describieron las etapas de la asimilación gradual del nuevo instrumento, considerándolo como esencialmente alóctono. Los grupos de actores identificados en esas diferentes etapas estaban involucrados en espacios de deliberación administrativa y política, o en organizaciones y grupos de influencia, donde se plasmaron las evoluciones técnicas, políticas y administrativas que caracterizan hoy al instrumento. Estos espacios a los que pertenecían los actores individuales que estaban en primera línea del *policy-making*, son dos administraciones esenciales dentro la elaboración de las políticas públicas del Estado colombiano: el Ministerio del Interior y el Departamento Nacional de Planeación y en su seno, en particular, la Dirección de Desarrollo Territorial.

Al examinar la representación de los Contratos Plan proporcionada por la explotación de la encuesta empírica, se observa que no es un simple reflejo de las normas legales que crearon la medida. Desde el punto de vista de los actores entrevistados, los Contratos Plan son un instrumento portador de valores que debe estructurar de manera innovadora la política y la gestión públicas. Si se tiene en cuenta el “retrato hablado ideal” elaborado a partir de las respuestas a la encuesta, por un lado, su utilización describe una concepción de la gobernanza territorial que impone la negociación y la concertación entre los responsables nacionales y locales como método y soporte de la decisión política; y, por otro lado, la concepción de la gestión pública que plantea el instrumento es eminentemente colaborativa, pues busca apoyarse en la experticia técnica y valoriza la proximidad, es decir, la inscripción territorial. Para decirlo con las categorías de la ACF, la representación de los Contratos Plan que reveló la encuesta a la que respondieron la mayoría de los actores implicados en su implementación, se apoya en un sistema de creencias cuyo núcleo duro (*deep core beliefs*) postula la territorialización de la gobernanza y cuyo núcleo central relativo a las políticas públicas (*policy core beliefs*) hace énfasis en un enfoque colaborativo y negociado de la gestión pública.

Desde el punto de vista de la dinámica del cambio político que supone la creación de la medida, el instrumento cumple un doble objetivo de transformación de las prácticas de acción pública. Es relevante observar, en primer lugar, cómo a través de los Contratos Plan, los interlocutores esbozaron, junto a los territorios institucionales (en este caso, principalmente los Departamentos), los contornos de nuevos territorios de acción pública no institucionales sobre varias escalas territoriales: la escala intermunicipal, que podría responder a una serie de fragilidades sociales, políticas, ambientales y de seguridad; y la escala interdepartamental, con una perspectiva regional, un nivel cuya validación como entidad territorial de pleno derecho sigue en proceso de gestación en el país. Este punto permite afirmar que la llegada de los Contratos Plan hubiera facilitado, si la medida hubiera tenido más “músculo financiero” y mayor visibilidad política, cuestionar de manera frontal los fundamentos de la organización política y administrativa del Estado en Colombia. La perspectiva queda abierta, como se verá en la tercera parte de este trabajo.

Por otro lado, para los actores encuestados el concepto de Contrato Plan traía consigo la idea de una evolución del ejercicio administrativo de programación de las inversiones públicas, codificado por una legislación que encasilla estrictamente la planificación nacional y local. Los Contratos Plan ponían en cuestión la práctica planificadora, ya que invitaban a redefinir los roles respectivos del Estado y de las entidades territoriales mediante la aplicación, a nivel local, de mecanismos colaborativos de negociación y de gestión de los recursos.

En definitiva, la representación del Contrato Plan que reveló la investigación de campo abrió un espacio de diálogo y discusión sobre la acción pública para el desarrollo en Colombia, tanto por los valores que intrínsecamente encarnaba, como a través de los mecanismos de gestión que defendía. Es de esta manera que la irrupción del nuevo instrumento constituyó un punto de inflexión en los sistemas de creencias que históricamente han estructurado dos pilares de la organización política del Estado:

la matriz territorial unitaria del país, y los fundamentos técnicos y políticos del ejercicio de la planificación.

En el sistema global de organización de la acción pública del Estado colombiano, las perspectivas que abre este cambio de creencias cuestionan los marcos teóricos y operativos de los que se podrían considerar, dentro del enfoque teórico de Sabatier, como dos subsistemas: el de la planificación y el de la descentralización. Retomando la terminología de las ACF, la “causa” de la “coalición de causa” que se manifestó alrededor de la implementación del nuevo instrumento es en realidad un ambicioso proyecto de cambio del modelo de acción pública para el ordenamiento y el desarrollo territorial en Colombia, cuyo alcance se estudiará enseguida.

### **Descentralización, planificación, contractualización: los retos del desarrollo territorial**

En el primer capítulo de esta segunda parte, los resultados del trabajo de campo revelaron que el surgimiento de los Contratos Plan, a través de la participación de una red de actores empleados en el momento de su creación por el DNP, cuestiona la práctica del sistema político colombiano en materia de desarrollo. Las problemáticas objetadas son dos pilares de la acción pública del Estado: por un lado, la geografía política y administrativa de la nación, que hoy ordena el sistema de la descentralización política vigente; y por otro, el PND y sus mecanismos de elaboración, que estructuran la planificación legislativa nacional.

En ambos ámbitos, la llegada de los Contratos Plan desafía los paradigmas dominantes de la acción pública en materia de desarrollo. Al respecto, hay que considerar la noción de *policy paradigm*, definida por Peter Hall así:

El sistema de ideas y modelos [dentro del cual suelen trabajar los responsables políticos] que define no solo los objetivos de una política pública y el tipo de instrumentos que pueden utilizarse para alcanzarlos, sino también la propia naturaleza de los problemas que se pretenden abordar. (1993, p. 279)

¿Cuáles son los fundamentos de los paradigmas de la descentralización y la planificación, que “interpelan” la implementación de los Contratos Plan? ¿Qué problemas de gobernanza están en juego con la introducción del nuevo instrumento? Más allá del rol individual de los actores en el proceso de elaboración del instrumento estudiado, ¿qué grupos o círculos de acción pública participaron en la transformación de los *policy paradigm* de la planificación y la descentralización, y qué sistemas de creencias o valores los caracterizan?

Estas preguntas van más allá de la figura de los Contratos Plan que son la base de la investigación empírica. Pero para responder a estas preguntas deben verse desde otro ángulo las dificultades y los entresijos de la elaboración de las dos leyes que marcaron el nacimiento legislativo del nuevo instrumento, la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio (LOOT) y la ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 Prosperidad para Todos. En la primera parte de este libro, se hizo un recuento lineal de la gestación de las dos legislaciones, ahora, la observación irá más allá de este enfoque político-administrativo, para reconstruir las problemáticas institucionales, políticas y territoriales que estaban en juego en la elaboración de las dos legislaciones y así recontextualizar, a otra escala temporal, el surgimiento de los Contratos Plan. Más allá de la coyuntura política de esa doble creación, se trata de resituar en la historia política colombiana la representación del instrumento que reveló el trabajo de campo y así poder “recalificar” la red de actores que lo inspiró en el universo institucional del país.

El material empírico y documental recogido llevó a considerar que las dinámicas de transformación de los *policy paradigm*, en los que se inscriben los dos procesos legislativos generadores de los Contratos Plan, corresponden a dos formas de territorialización de la acción pública encarnadas en los subsistemas antes mencionados de la descentralización y de la planificación. En el enfoque propuesto a partir de ahora, no se busca el protagonismo individual de los *policy-makers* identificados en la encuesta. Estos actores relevantes (los 32 identificados para la encuesta y los 5 principales que reveló el análisis) son de interés porque formaban

parte de los dos subsistemas de acción pública que preceden o van más allá del desarrollo de la política pública estudiada. Sus valores, expectativas y técnicas de actuación en el ámbito público, que alimentaron su labor político-administrativa para llegar a la figura de los Contratos Plan, son dentro de este enfoque indicadores de temas que van más allá del contexto de creación de la medida.

Por lo tanto, en esta segunda parte se examinará la historia de las instituciones políticas y administrativas colombianas y se explorarán algunos aspectos de la diversidad cultural y territorial de la sociedad, para comprender mejor la “razón de ser” de la innovación política estudiada en este libro.

### **¿Por qué los Contratos Plan aparecen en la LOOT? El desafío de la reterritorialización de la descentralización**

En la primera parte de esta investigación, se hizo alusión a que la LOOT, un requisito prolongadamente aplazado de la Constitución de 1991 fue finalmente aprobada al comienzo del primer mandato del presidente Santos. A modo de recordatorio, a diferencia de los once intentos infructuosos de los 20 años anteriores, lo que hizo posible que se lograra aprobar esta ley orgánica fue el contexto político del comienzo del primer mandato de Santos, que contaba con una mayoría parlamentaria sin precedentes.

En la LOOT definitiva, el mecanismo de los Contratos Plan, que formaba parte de las referencias de la administración colombiana desde el octavo proyecto de ley fallido de 2001, se incorporó para fomentar el asociacionismo territorial. El formato de contractualización adoptado daba la espalda al formato planificador que tenía el mismo instrumento en ese proyecto de ley. Pero el nuevo instrumento también abordaba, de manera heterodoxa, uno de los temas clave de la construcción nacional colombiana: la cuestión de la organización territorial del Estado y de la acción pública.

En Colombia, la respuesta institucional y política a esta cuestión central fue el establecimiento, desde principios de los años ochenta, de una organización descentralizada, consolidada por la Constitución de 1991. Para entender lo que está en juego

con la adopción de la LOOT, es fundamental comprender los retos y los fallos de la descentralización colombiana, que se propone tratar en tres etapas. En primer lugar, se restituirá el enfoque descentralizador dentro de la historia colombiana. Para ello, hay que recordar que, en sus más de 200 años de vida independiente, la organización político-territorial del Estado colombiano ha alternado centralismo y federalismo, que han sido las dos expresiones políticas de un proyecto de país que fluctúa permanentemente entre regionalismo sociológico y cultural, y nacionalismo político. En segundo lugar, se examinarán los 40 años de descentralización política y fiscal colombiana, para dar cuenta de los resultados contrastados de su aplicación. Y, en tercer lugar, se presentarán dos episodios del largo proceso de gestación de la LOOT antes de su aprobación en 2011, igualmente representativos de un “punto ciego” de la construcción nacional colombiana: el de la representación política de la autoctonía.

**El proyecto descentralista colombiano de la Constitución de 1991: respuestas políticas a la persistencia del síndrome federalista y del regionalismo cultural**

Antes que todo, hay que recalcar que la Constitución colombiana en vigor es una de las primeras nuevas constituciones que, entre finales de los años ochenta y la primera década del siglo XXI, transformaron el panorama institucional latinoamericano. En este movimiento confluyen nuevos textos constitucionales<sup>110</sup>, pero igualmente reformas en profundidad de constituciones existentes que se mantuvieron vigentes<sup>111</sup>. En la diversidad de este neoconstitucionalismo latinoamericano, hay textos “constructivos” que se presentaron como “en ruptura con el pasado”,

---

110 Brasil en 1988, Colombia en 1991, Paraguay en 1992, Ecuador en 1998 y 2008, Perú en 1993, Venezuela en 1999, Bolivia en 2009. El proceso concierne gobiernos considerados de izquierda, pero también países surgidos de las dictaduras militares del subcontinente (Herrera, 2015).

111 Costa Rica en 1989, Argentina en 1994, México en 1992.

y documentos más “transaccionales”, cuyo objetivo era corregir los defectos de las institucionalidades existentes, y un estudio comparativo revelaría tanto puntos en común como diferencias (Uprimny, 2012). El contexto del advenimiento en Colombia de la nueva Constitución debe ser recordado brevemente porque el contexto político del comienzo de los años noventa es un factor importante para la comprensión del tema en cuestión.

La aspiración a un cambio de referente constitucional en Colombia data de finales de los años ochenta. El presidente de la República en el último mandato de los años ochenta, Virgilio Barco (1986-1990), negoció la desmovilización de varios grupos guerrilleros, entre ellos el M-19. Durante la negociación, esta guerrilla trató de imponer la convocatoria de una asamblea constituyente que, según el análisis que hacía este grupo, debía reformar la antigua constitución de 1886, referente de la actual república unitaria colombiana. El objetivo era superar el bipartidismo del periodo anterior y facilitar la expresión de nuevos partidos políticos, especialmente aquellos que representaban a los distintos grupos armados insurreccionales desmovilizados durante el gobierno Barco.

La última manifestación del bipartidismo histórico colombiano es el periodo del Frente Nacional, que había forjado un acuerdo político entre los partidos liberal y conservador. En aplicación de este pacto, entre 1958 y 1974, se estableció la distribución concertada entre estas dos formaciones de las funciones ejecutivas y administrativas, cuya confrontación política y armada había sido la causa y principal manifestación de La Violencia (1948-1957). Este sistema, por definición excluyente para las fuerzas políticas emergentes y caracterizado por una fuerte vocación centralista y presidencialista, entró en conflicto en los años setenta y ochenta con la evolución sociológica, urbana y política del país en un entorno regional de por sí desestabilizado por el despegue económico del subcontinente y por los retos que planteaba la Revolución cubana en el contexto de la Guerra Fría. El acuerdo bipartidista del Frente Nacional es considerado generalmente como una de las causas del conflicto armado entre el Gobierno y varios grupos guerrilleros.

Finalmente, Barco no aceptó oficialmente la apertura del cambio constitucional. Pero un grupo de estudiantes de varias universidades públicas y privadas se unió en 1989, al final del gobierno del dirigente liberal, bajo la emblemática bandera de *La Séptima Papeleta*, para apoyar la idea original de incluir en la siguiente consulta electoral de marzo de 1990, que incluía seis escrutinios diferentes<sup>112</sup>, precisamente una “séptima papeleta” para que los votantes decidieran sobre la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente. Dada la importancia de la participación a la consulta extraoficial<sup>113</sup>, la Corte Suprema de Justicia autorizó una convocatoria, esta vez formal, dentro de los siguientes comicios, es decir las elecciones presidenciales del 27 de mayo de 1990. En estas elecciones, en que resultó elegido el liberal César Gaviria, la séptima papeleta se contó extraoficialmente. La Corte Suprema de Justicia reconoció la mayoritaria voluntad popular validando el voto en favor de la constituyente y el presidente Gaviria convocó a la elección de representantes a la Asamblea Constituyente en diciembre de 1990. El trabajo de la Asamblea Nacional Constituyente duró cinco meses y el 4 de julio de 1991 se proclamó la nueva Constitución colombiana.

A la Constitución del 91 se le atribuyen numerosos avances en materia de libertades civiles individuales y en la práctica democrática institucional (García Jaramillo, 2012). El otro aspecto destacado de este esfuerzo de renovación democrática es el que se refiere directamente al tema en cuestión: la profundización de la descentralización que resume solemnemente el artículo 1 de la Constitución:

---

112 Senado, Cámara de Representantes, Asambleas Departamentales, Consejos Municipales, Alcaldías, Juntas Administradoras Locales y Consejos Distritales para las grandes aglomeraciones.

113 El recuento de la consulta registró más de 2 millones de papeletas a favor de la Asamblea Constituyente sobre los 7,6 millones de votantes que participaron en las elecciones, a partir de un cuerpo electoral registrado de 13 millones de electores potenciales.

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

Teniendo en cuenta los antagonismos políticos, las guerras civiles y los enfrentamientos sociales que la organización territorial del país ha provocado a lo largo de sus dos siglos de vida independiente, los 46 artículos del Título XI dedicados al tema de la organización territorial del Estado<sup>114</sup> revisten una importancia considerable.

La expresión *república unitaria* que inaugura esta caracterización instituyente, es ante todo la afirmación de la organización centralista del Estado, lo cual, a la luz de la historia del país, no es una fórmula del todo incontestable, ya que en Colombia se han expresado fuertes tendencias federalistas desde el comienzo de su historia independiente. Es importante recordar brevemente los tres momentos clave del federalismo político colombiano.

En primer lugar, está el episodio del primer intento de emancipación de España de 1810 a 1816, que inauguró el célebre grito de la Independencia del 20 de julio de 1810 en Santafé de Bogotá, capital del Virreinato de Nueva Granada. Hay que recordar que esta revuelta, cuyos principales protagonistas eran los comerciantes y artesanos criollos, y los hacendados hispanos rentistas del campo, contra el impopular “mal gobierno” de las instituciones reales españolas, fue menos un proyecto nacional republicano que una serie de “pronunciamientos” de cabildos e instituciones administrativas locales de las principales ciudades del virreinato.

---

114 Así como un número consecuente de disposiciones de los Títulos V (De la organización del Estado), VII (Del poder ejecutivo) y XII (Del régimen económico y de la hacienda pública), que tratan de algunos aspectos importantes de la administración y la hacienda de las entidades locales.

Las ciudades emancipadas crearon alianzas entre sí, pero cada una de ellas redactó su propia constitución sin que estas dinámicas acabaran de consolidar proyectos territoriales sólidos y unificados. Al contrario, el proceso emancipador debería leerse como la expresión de potenciales estados federales que reivindicaban su autonomía y evidentemente los intereses de sus élites económicas respectivas. Pero el proyecto federalista no fue viable porque no era mayoritario a escala del conjunto de las provincias del virreinato. El intento de crear una Federación de Provincias Unidas de Nueva Granada en 1811, que fue la tentativa de consolidación de este proyecto federalista, entró en contradicción y en guerra abierta con los defensores de una alternativa centralista dirigida desde Santafé de Bogotá, la capital virreinal. La Federación fracasó y este primer enfrentamiento entre federalistas y centralistas se conoce en la historiografía nacional con el concepto de *Patria boba*. Esta apelación poco halagadora solo considera el resultado nefasto, es decir, el hecho incuestionable de que la impotencia de los criollos emancipados facilitó la llegada triunfal de la expedición española de reconquista para la efímera restauración colonial de 1816 a 1819. Pero seguramente descarta, desde el unitarismo centralista dominante actual, la legitimidad del primer proyecto federalista de Nación colombiana.

Tras la derrota definitiva del Imperio español en 1819, posterior a la campaña de liberación bolivariana, el péndulo se inclinó hacia una forma unitaria de Estado con instituciones de corte centralista. Si se sigue el curso de las tres constituciones implementadas a partir de entonces (1821, 1832 y 1843) a través de las tres repúblicas sucesivas (la República de la Gran Colombia, el Estado de Nueva Granada y la República de Nueva Granada), las configuraciones territoriales que generan muestran una organización estatal unitaria con una división administrativa en 7 grandes departamentos, subdivididos a su vez en 18 provincias. Sin embargo, cabe resaltar que los interregnos de estos cambios de república fueron tiempos de intensas luchas políticas, prolongadas por cruentos conflictos militares, en los que se expresaron las grandes divisiones ideológicas que estructuraron el debate político del bipartidismo colombiano.

Los dos campos o familias políticas en ciernes (liberales y conservadores) fueron construyendo dos idearios totalmente opuestos en sus esquemas de pensamiento y representaciones de la Nación: en lo ideológico, los liberales eran partidarios de un Estado laico, mientras los conservadores defendían un Estado confesional sujeto al poder intemporal de la Iglesia católica; y en lo administrativo, los liberales favorecían un proyecto de Estado federalista cuando los conservadores patrocinaban una forma centralista de Estado mucho más vertical y autoritaria en su concepción y en su práctica administrativa (Leal, 1984). De manera que ese periodo de la primera mitad del siglo XIX fue también un tiempo de una afirmación alternativa del proyecto federal que, aunque no llegó a ser dominante, sí preparaba la fase siguiente.

En efecto, el último punto culminante de la historia colombiana en el que la organización territorial se orientó hacia el federalismo se produjo tras el periodo de agitación de la década de 1850, cuando se impulsieron los proyectos modernizadores de las nuevas élites urbanas, influenciadas por la corriente del radicalismo europeo, especialmente francés. La nueva hegemonía de los liberales permitió la adopción de medidas como la abolición de la esclavitud (1852), la libertad de prensa y la separación de la Iglesia y el Estado (1853). Al mismo tiempo, nació un nuevo empuje federalista. De este impulso surgieron dos repúblicas con textos constitucionales de marcada estructuración federal, la Confederación Granadina y los Estados Unidos de Colombia, que establecieron un sistema de autonomía regional. Los componentes territoriales de estas dos uniones se formaron a partir de las antiguas provincias coloniales cuyo rol se mencionó en relación con la emancipación inicial del Imperio español, y estructuraron nueve estados soberanos federados: Cundinamarca, Boyacá, Santander, Antioquia, Cauca, Tolima, Bolívar, Magdalena y Panamá, a los cuales se sumaban, en una arquitectura administrativa relativamente compleja, diez Territorios Nacionales, que dependían directamente del Estado Federal capitalino. Este periodo de lo que se denominó el *Olimpo* radical duró hasta 1885. Se presenta en general como una etapa política sinónimo de progreso, libre comercio y desarrollo

intelectual. Sin embargo, es también un periodo de intensa fragmentación institucional e inestabilidad política durante el cual el desarrollo del caudillismo local y la contraofensiva confesional conservadora condujeron a una nueva guerra civil, que acabó con el experimento federalista y condujo a la actual república unitaria colombiana. De hecho, fue en la continuidad del llamado movimiento de la Regeneración, que recibió el apoyo de liberales moderados y del Partido Conservador, que Rafael Núñez, expresidente liberal, emprendió la redacción de una nueva constitución desmedidamente centralista y presidencialista<sup>115</sup>.

La Constitución de 1886, que cerró el último ciclo federal colombiano, estuvo vigente durante ciento cinco años. En el siglo de hegemonía de ese marco institucional unitario-centralista anteriores a 1991, Colombia vivió grandes cambios económicos y políticos, y fue el escenario de guerras civiles y graves conflictos sociales. Pero durante todos estos años, la cuestión territorial nunca se replanteó en términos de cambio radical de régimen, como ocurrió en los primeros setenta años de su vida independiente.

Sin embargo, sería un error no tomar en cuenta un componente social y cultural asociado a las formas territoriales del Estado que también cumple un papel en la historia institucional colombiana. Asociada al federalismo político que ha sido episódicamente activo en la historia del país, hay que tomar en cuenta la cuestión de las *culturas regionales*. En efecto, uno de los lugares comunes de las caracterizaciones generalistas de Colombia como Nación, es la famosa aserción “Colombia es un país de regiones”. Esta idea de la fragmentación social y cultural del país está fuertemente afianzada tanto en las representaciones eruditas como en las presentaciones ordinarias del país, tanto por parte de autores extranjeros como entre los propios colombianos.

---

115 La segunda pluma de esta Constitución fue Miguel Antonio Caro, gramático reputado y líder de un conservatismo confesional y radical en temas de sociedad.

Entre las causas posibles de esta diversidad consustancial, se han citado la accidentada geografía física que confina a asentamientos poblacionales relativamente aislados. Se habla igualmente de la historia de la colonización y de los procesos de aculturación y mestizaje con sus consecuencias demográficas y culturales<sup>116</sup>. Por último, en la construcción de identidades comunitarias contemporáneas, parecen desempeñar un papel importante los fenómenos modernos de urbanización y metropolización. En definitiva, para hablar de culturas regionales se utiliza todo un repertorio de causas “naturales” o de datos descriptivos de un estado de cosas sin alcance explicativo real.

Pero desde hace veinte años, una historiografía regional y local se ha arriesgado a abordar el tema considerando las culturas regionales no como “realidades” inmanentes de una geografía y una historia determinadas, sino como construcciones de la complejidad de las culturas locales, de dimensión territorial variable, que reivindican características propias derivadas de la apropiación de un espacio particular y de una experiencia histórica compartida (Ramírez Bacca, 2011). En este sentido, los investigadores han planteado el concepto de “región de la experiencia”, “que ocupa un lugar equidistante entre el terruño y el Estado, más grande que éste y más pequeño que aquél”, según la expresión del historiador mexicano Luis González y González (1997, p. 190).

Esto ha conducido a la delimitación de un número variable de zonas, que sería dudoso llamar regionales, ya que no se han afianzado en una división administrativa duradera que las establezca, con sus poblaciones específicas y sus formas de vida y de apropiación del medioambiente que ocupan, y con sus nombres geográficos o históricos, que son también factores simbólicos de pertenencia social y cultural: las dos zonas costeras, el Caribe y

---

116 Esto es particularmente cierto en el caso de los acentos o inflexiones dialectales en el uso de la lengua española, un elemento unificador en un país cuyas lenguas étnicas minoritarias no tienen el estatus de lenguas nacionales.

el Pacífico; la meseta central de la cordillera Occidental entre las ciudades de Bogotá y Tunja (*Altiplano cundiboyacense*); la llanura oriental, que se extiende desde el piedemonte andino hasta los confines del Orinoco (*los Llanos*); los departamentos del Eje Cafetero en la cordillera Central, marcados por la epopeya colonial, comercial e industrial antioqueña paisa; el área nororiental de los Santanderes; pero también las áreas metropolitanas de las ciudades que estructuran fenómenos más recientes de adhesión identitaria con una fuerte correlación a las culturas urbanas (Distrito Capital, Medellín, Cali, etc.); y la afirmación de la especificidad de los territorios insulares de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en torno a la especificidad étnica y lingüística *raizal*.

Se cita esta *short-list* de espacios de afiliación en los cuales se reconocen o se discriminan los colombianos para indicar que la consistencia del “hecho regional” colombiano no es solo un problema de organización político-administrativa del territorio. Este tema está presente dentro de una dimensión cultural y de reivindicación-creación de identidades y pertenencias. Desde la nueva historiografía regional se busca cuestionar los arquetipos estigmatizadores y las representaciones folclóricas restrictivas, examinando las “realidades” regionales como construcciones sociales y económicas complejas.

En cualquier caso, la expresión social y cultural de un regionalismo portador o fundador de identidades sociales arraigadas en la historia, es uno de los componentes que se debe tomar en cuenta para entender las divisiones territoriales administrativas en su profundidad histórica. considerando que son un factor de cohesión social y de movilizaciones colectivas siempre a punto de reavivarse políticamente en el país.

Para terminar, se complementa la lectura analítica del artículo 1 de la Constitución. Como se mencionó anteriormente, los tres principios estructurantes de la definición de la forma de Estado en el texto de 1991 son su carácter unitario, la descentralización territorial y la autonomía de las entidades territoriales.

La declaración del carácter unitario del Estado, como se expuso, es una afirmación que sirve de “marcador” y recuerda

sin nombrarlos una serie de conflictos fundadores de la historia colombiana. Es algo así como una declaración necesaria de principios. Pero, para el tema en cuestión, hay que decir que esa aserción tuvo una verdadera utilidad en el comienzo de los trabajos de la Asamblea Constituyente, ya que, por primera vez en más de un siglo, se planteó abiertamente la cuestión del cambio de la forma del Estado.

En efecto, durante los trabajos de la Asamblea Constituyente, un grupo de constituyentes, que al final fue minoritario, planteó varias alternativas al modelo jacobino y centralista que predominaba en la constitución de 1886. Se habló de Estado Federal, de Estado Regional, e incluso de Estado de Provincias. Alrededor de estos conceptos, se pudo especular sobre un “bloque federalista” entre los constituyentes. En esta ocasión, esta dinámica política estuvo liderada por los representantes del departamento de Antioquia. Pero el enfoque regionalista propuesto por estos constituyentes pareció a otros representantes orientado por una forma de hegemonismo paisa que se apoyaba en el auge y el impacto nacional de la economía antioqueña de aquel entonces, lo cual seguramente contribuyó al fracaso de esta iniciativa<sup>117</sup>. Se examinará la influencia del motor regionalista paisa en la tercera parte de este trabajo, respecto a las condiciones en las cuales se lanzó el Contrato Plan Atrato Gran Darién. Pero es igualmente importante decir que, si ninguna de las tres iniciativas mencionadas logró obtener los votos necesarios para cambiar el régimen político, fue sobre todo por la preeminencia de los clivajes políticos partidistas, que fueron decisivos en la organización los debates entre los constituyentes, deslegitimando en la práctica cualquier tentativa de consolidación de un bloque reformista territorial (Hernández Becerra, 2015).

---

117 Desde la sociedad minera colonial, pasando por el mundo campesino del enclave central andino, hasta la epopeya de la expansión comercial e industrial de principios del siglo xx, el proyecto regionalista paisa trasciende la historia reciente. Este proyecto se afirmó activamente antes y después del boom de la cocaína de los años ochenta (Londoño Vega, 2006).

La descentralización es el segundo concepto de referencia para definir la forma del Estado en el texto constitucional. Según la lectura propuesta, en la Constitución es un principio moderador del carácter unitario del Estado. Pero la descentralización colombiana tuvo un componente estrictamente administrativo que precedió las medidas de descentralización política. La descentralización administrativa está asociada a los establecimientos públicos del orden nacional, los denominados establecimientos, institutos o departamentos “descentralizados”, adscritos a los sectores ministeriales que ejercen funciones administrativas especializadas. Por ello, el texto constitucional califica la descentralización política a la que se alude como “territorial”, una caracterización que va unida a la verdadera novedad de la Constitución de 1991 en este campo que es la afirmación de la autonomía de las entidades territoriales. Este es el tercer principio fundacional de la forma de Estado, que le confiere a las entidades públicas locales, convertidas dentro del texto constitucional en personas jurídicas territoriales, derechos de participación en los recursos nacionales en particular en el Sistema General de Participaciones y en el Sistema General de Regalías.

Al resituar la caracterización del Estado que plantea el texto constitucional en la temporalidad larga de la historia territorial colombiana, se entiende que la Constitución de 1991 busca igualmente consolidar un proceso legislativo descentralizador, que la precede solo unos cuantos años con un único objetivo: encontrar un compromiso entre la afirmación de la unicidad política de la Nación y el síndrome persistente del federalismo político, asociado al regionalismo cultural diferencialista, siempre dispuestos a reactivarse en Colombia.

**Contrastes en los resultados de la descentralización colombiana: limitaciones en la cobertura de servicios a la población y estancamiento institucional**

Se puede considerar que, hasta finales de la década de 1980, la historia colombiana había construido una democracia centralizada con un sistema de partidos políticos de despliegue regional

(Tirado Mejía, 1983; Leal, 1984). La vida política estaba dominada por los dos partidos históricos, conservador y liberal, cuyos anclajes ideológicos fundadores, como ya se indicó, dibujaban los contornos de dos bloques doctrinarios, uno más tradicionalista, confesional y centralista, y otro más bien radical (en el sentido del radicalismo político europeo), laico y federalista. Las fronteras ideológicas entre estos dos bloques parecían consolidadas histórica e ideológicamente. Sin embargo, es un hecho que estas fronteras se volvieron porosas con el paso de los años y las transformaciones socioeconómicas de la sociedad colombiana. Lo que se consolidó en el Frente Nacional y los años ochenta y noventa, fue una especie de continuum político bipartidista nunca mejor caracterizado que en la boca del coronel Aureliano Buendía en *Cien años de soledad*: “La única diferencia actual entre liberales y conservadores es que los liberales van a misa de cinco y los conservadores van a misa de ocho”.

A nivel territorial, los dos partidos tradicionales habían creado sólidas clientelas regionalizadas que configuraban espacios prácticamente homogéneos políticamente hablando: una costa caribeña liberal, bastiones andinos conservadores (Eje Cafetero, Boyacá, Cauca, Nariño) o liberales (Bogotá, Cundinamarca, Santanderes). Esta configuración política territorial fue, hasta mediados de los años noventa, sintéticamente la matriz dominante del sistema político colombiano (Chambron y De la Torre, 1994). Pero en los años ochenta y noventa, Colombia inició un proceso político de reformas institucionales, que abrió el camino a la expresión de una mayor autonomía territorial y que alteró y transformó el equilibrio político bipartidista casi centenario.

En el despegue de este proceso de reformas, hay que considerar las causas nacionales y las dinámicas internacionales. De hecho, los procesos de descentralización de los años ochenta y noventa, coinciden con las transiciones democráticas de varios países del sur del continente, en un periodo en el que todos los países del área vivían bajo el yugo generalizado de la hiperinflación. La ola de descentralizaciones y reformas del Estado, en Colombia como en otros lugares del continente, tiene dos objetivos: uno político y otro económico (Marcou, 2008).

El primer objetivo era promover una mayor presencia del Estado en aquellos territorios donde la huella de la acción pública era menos visible, más débil y menos eficaz, es decir, los niveles de gobierno departamental y local. En el caso de Colombia, fuera de las grandes ciudades, solo los actores de la política regional adscritos al sistema bipartidista hacían presencia. En los territorios afectados por las diferentes manifestaciones del conflicto armado, los protagonistas de la insurgencia política y los actores de la economía ilegal de la droga se constituyeron igualmente en una carta sustitutiva de los poderes públicos. Pero el protagonismo de los unos y los otros se vivía en los territorios, siempre bajo el signo de la arbitrariedad y la inseguridad (Leal Buitrago y Dávila Ladrón de Guevara, 1991).

El segundo objetivo era dar respuestas a los problemas que reveló un informe sobre las finanzas intergubernamentales, elaborado por una misión del Banco Mundial en 1981. El célebre informe Bird-Wiesner planteaba que el talón de Aquiles de la gobernanza pública colombiana era la fuerte concentración de los recursos financieros del sector público en el nivel nacional, en detrimento de los niveles locales. A ese desequilibrio de los recursos disponibles entre los diferentes niveles de gobierno, el informe sumaba un severo análisis sobre las deficiencias en la prestación de los servicios públicos básicos a la población (educación, salud, agua y saneamiento). El proyecto de descentralización colombiano se inspiró en las conclusiones de este informe, que sentaba igualmente las bases para una reorganización de la administración territorial destinada a reducir el impacto de los déficits fiscales del Estado (Rojas y Moncayo, 1989), transfiriendo competencias y aportes presupuestarios a las administraciones locales, para mejorar la cobertura del territorio nacional y la calidad del servicio prestado a la población.

La legislación y las medidas administrativas que se tomaron a partir de esa fecha por los diferentes gobiernos de las tres décadas del cambio de siglo (González Salas, 1997), pueden analizarse diferenciando dos tiempos o dos “ciclos” dentro de la implementación de la descentralización colombiana, que en realidad corresponden a una doble dinámica invertida.

La primera etapa es un proceso de unos quince años de duración (entre 1986 y 2000), que combina medidas políticas de democratización, en particular la elección por sufragio universal de los ejecutivos de las entidades locales con el Acto Legislativo n.º 1 de 9 de enero de 1986. Esta norma permite la elección popular de los alcaldes y, por tanto, el reconocimiento de las alcaldías como entidades jurídicas territoriales. También da lugar a la transferencia de un cierto número de atribuciones y recursos a los distintos niveles territoriales, como corolario de una repartición parcial de competencias entre el nivel nacional y el nivel local. Se trata de un movimiento claramente centrífugo que se inició a principios de los años ochenta con la ya mencionada *descentralización administrativa* (1978-1982), y luego continuó con el impulso a la delegación y simplificación de la gestión pública asignando la prestación por parte de las autoridades locales (departamentos y municipios) de los servicios públicos a la población (educación, salud, saneamiento, agua potable y recolección y eliminación de residuos). El proceso se consolidó posteriormente reforzando el nivel departamental con una serie de funciones de coordinación y planificación. La aplicación de esta primera etapa de la descentralización se vio reforzada por la arquitectura institucional de la Constitución de 1991, ya descrita. El nuevo marco constitucional también hace énfasis en los mecanismos de participación política de los ciudadanos (CP, 1991, Col.)<sup>118</sup>, aunque la extensión de estos nuevos espacios democráticos sigue siendo más formal que efectiva<sup>119</sup> (Melo, 2011).

En la segunda etapa, los sucesivos gobiernos de 2000 a 2010, a través de nuevas disposiciones legislativas y dentro de los planes nacionales de desarrollo, sentaron las bases de un movimiento de

---

118 Título IV, Capítulo 1. Formas de participación democrática.

119 Con la excepción de la consulta a los grupos culturales minoritarios llamados a arbitrar los proyectos de desarrollo con impacto territorial en sus áreas de vida, que es generalmente respetada y defendida por una abundante jurisprudencia de la Corte Constitucional.

recentralización de signo contrario al de las décadas anteriores. Leyes como la Ley 489 de 1998, y otras como la reforma de la carrera administrativa, la transformación de las normas de administración de la contabilidad pública y de la administración tributaria, y la reformulación de la articulación sectorial del Estado a través de la redefinición de las competencias ministeriales, el fortalecimiento de la planificación y el desarrollo de sistemas de información y monitoreo del desempeño de la administración, como lo identifica Gutiérrez Sanín (2010)<sup>120</sup>, cambiaron radicalmente el rumbo del proceso de descentralización. De tal manera que si se considera el nuevo “equilibrio jerárquico”<sup>121</sup> que caracterizó las relaciones entre el nivel central y los gobiernos subnacionales durante los dos mandatos de Álvaro Uribe, es claro que, durante las últimas dos décadas, los gobiernos han reestructurado el Estado y reorganizado los sistemas de gestión pública para impulsar una dinámica de recentralización (Castro Forero, 2014).

Estas dinámicas contrapuestas de extensión y luego de recorte democrático y de las autonomías territoriales resumen el componente propiamente institucional de la descentralización colombiana (De la Torre, 2016). Pero hay que resaltar que las premisas del movimiento de descentralización en los años ochenta giraban en torno a la cobertura territorial y a la calidad de la prestación de los servicios públicos básicos a la población. Es por eso por lo que, para evaluar el impacto de la descentralización, se debe abordar igualmente el tema fundamental de la utilización de las finanzas públicas.

En efecto, el contexto que determinó el advenimiento de la descentralización colombiana estaba muy influenciado por el

---

120 Véase, en particular, el Acto Legislativo 1 de 2001, por el que se modifican los siguientes artículos de la Constitución: el artículo 356 sobre *Servicios a cargo de la Nación y de las entidades locales* y el artículo 357 sobre *Participación en los ingresos corrientes de la nación*.

121 En palabras del analista de la organización no gubernamental Foro Nacional por Colombia, Fabio Velásquez, (Velásquez, 2006)

movimiento del federalismo fiscal. Esta doctrina postulaba una repartición de las competencias y recursos presupuestarios entre los diferentes niveles de gobierno de un Estado que permitiera desarrollar adecuadamente las funciones que el sector público debe desempeñar para el bienestar de la población. En la teoría económica general desarrollada principalmente por el economista norteamericano Richard Musgrave, estas funciones se clasifican en tres categorías: asignación de recursos (*allocation*), distribución (*distribution*) y estabilización (*regulation*) (Musgrave y Musgrave, 1989). La doctrina operativa del federalismo fiscal se desarrolla principalmente en torno a la primera función, la asignación de recursos para la producción de bienes y servicios públicos. La teoría económica clásica consideraba que la producción de bienes públicos era responsabilidad del gobierno central. Sin embargo, en los años setenta, una corriente económica planteó la importancia de definir cuál nivel territorial era el más apropiado para la financiación, la producción y la gestión de los servicios públicos, de manera que mejorara la eficacia y la cobertura de las necesidades básicas de la población. La conclusión era que la gestión de los servicios públicos podía ser centralizada o descentralizada (Denil *et al.*, 2005) y los defensores del federalismo fiscal se inclinaron por la segunda opción. Los mecanismos de esta alternativa se aplicaron primero en países con una organización federal. Varios países latinoamericanos con una estructura centralista también adoptaron este enfoque, en general, tras la visita de misiones internacionales de expertos.

En cuanto a la organización de la acción pública, la descentralización de la gestión de los servicios públicos no implicaba automáticamente la autonomía fiscal. Este fue el caso de Colombia, donde, en aplicación de esta teoría, la reforma constitucional de 1968<sup>122</sup> introdujo la participación de los entes locales en los ingresos fiscales de la Nación a través del mecanismo del llamado *situado*

---

122 Bajo el mandato del presidente Carlos Lleras Restrepo.

*fiscal*, y luego, en 1985, en una nueva reforma fiscal<sup>123</sup>, se introdujo el mecanismo de las *participaciones*. El principio del situado fiscal supone la transferencia a los departamentos y distritos<sup>124</sup> de un porcentaje de los recursos corrientes de la Nación. El sistema de participaciones se basaba en la asignación de un porcentaje del impuesto sobre el valor añadido, y luego de otros ingresos fiscales, a los municipios. Estas dos medidas constituyen la base de un sistema de transferencias a las autoridades locales, condicionadas en ambos casos a la prestación por parte de éstas de servicios públicos como la educación, la sanidad y el agua potable a la población de su jurisdicción. Los dos sistemas se unificaron y racionalizaron en 2001 en un único Sistema General de Participaciones (SGP) (Acto Legislativo 1 de 2001, *Col.*).

La estructura de los recursos de las entidades territoriales colombianas se articula en torno a dos fuentes, los recursos propios y las participaciones y transferencias. La primera categoría incluye los impuestos locales, los recursos fiscales y las operaciones no corrientes sobre los bienes propios de la autoridad. En la segunda categoría, se encuentran las dos fuentes de transferencia ya identificadas: el Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías. En el primer caso, el del SGP, se trata de un sistema estricto de transferencias condicionadas ya que los recursos están específicamente destinados a gastos vinculados a la

---

123 Bajo la presidencia de Belisario Betancur.

124 Los Distritos colombianos son municipios con un régimen jurídico especial por su importancia política, comercial, histórica, turística, cultural, industrial, ambiental, portuaria, universitaria o fronteriza. La Constitución de 1991 los creó (Bogotá, Barranquilla, Santa Marta y Cartagena) y desde entonces diferentes actos legislativos han completado la lista con aglomeraciones portuarias del Pacífico (Buenaventura, Turbo y Tumaco), ciudades fronterizas (Cúcuta), centros económicos regionales (Cali, Tunja) y centros de patrimonio cultural (Mompox, Popayán).

prestación de los servicios públicos<sup>125</sup>, mientras que el segundo, el SGR, es un sistema más flexible en el que el Estado busca optimizar la asignación de recursos a través de la ejecución de proyectos y acciones de desarrollo territorial, mediante el mecanismo de los OCAD que coordina y dirige el DNP.

En los últimos tiempos, esta estructuración de los recursos locales no refleja una situación de autonomía efectiva de las autoridades locales. Por el contrario, los recursos sobre los que las entidades locales tienen pleno control para la evolución y la gestión, es decir, las operaciones corrientes (fiscales, no fiscales y sobre bienes propios), representaban el 37,9 % de sus recursos frente al 61,2 % de los recursos procedentes de las transferencias condicionadas<sup>126</sup>. Dada esta estructura, las entidades territoriales tienden a comportarse como rentistas que siempre buscan obtener una mayor proporción de ingresos corrientes de la Nación (Soto, 2003).

Al mismo tiempo, el resultado paradójico de esta evolución es que, en vísperas de la elaboración del PND 2010-2014, que es el foco de interés en este estudio, los municipios y departamentos absorbían alrededor del 40 % de los ingresos corrientes de la nación, pero con un escaso margen de autonomía en las decisiones de inversión debido al sistema de transferencias citado. Al final, el nivel territorial de gobierno realizaba el 64 % de la inversión total del país (Maldonado-Copello, 2011).

---

125 Estos recursos están gestionados a través de fondos desconcentrados (por ejemplo, los Fondos Regionales de Educación o los Servicios Sectoriales de Salud), cuyos operadores son las autoridades locales, pero que no entran en sus presupuestos.

126 Las cifras citadas corresponden a 2016. La situación varía según el tipo de entidad local: para los departamentos, los ratios de 54,9 % de fondos propios / 44,5 % de transferencias reflejan una mayor autonomía, mientras que para los municipios el desequilibrio es más fuerte que la media: 33 % de fondos propios / 66 % de transferencias (Hernández y Barreto Nieto, 2018).

Sin embargo, si el objetivo inicial de la descentralización colombiana era que, a través de la gestión local de los servicios públicos, la población tuviera un mejor acceso a la educación primaria y secundaria, a los servicios de salud, al agua potable y al saneamiento, y que, en general, mejorara su calidad de vida, el resultado a principios de la segunda década de este siglo no era totalmente satisfactorio.

En efecto, el desempeño de Colombia, medido por el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), fue insuficiente en relación con el despliegue de los recursos financieros que se cuantificaron. Ciertamente, para cada una de las áreas mencionadas, Maldonado-Copello (2012) calcula una evolución positiva entre 1985 y finales de la década de 2000. Sin embargo, la situación se caracteriza por marcadas desigualdades, que corresponden a tres tendencias:

- Nivel departamental, los departamentos más ricos (7 de los 32) y los de menor índice de desarrollo (5 de los 32) habían logrado mejorar significativamente sus respuestas en cuanto a cobertura de servicios básicos; pero en los otros 20 departamentos, con índices de desarrollo correspondientes a los promedios nacionales, la reducción de los fenómenos de pobreza fue más moderada o inexistente.
- Las ciudades de más de 500 000 habitantes vieron mejorar sus índices de cobertura de las NBI. Pero el nivel de aumento fue mayor en los municipios más pequeños (menos de 20 000 habitantes), mientras que las variaciones fueron más modestas para las categorías intermedias (municipios entre 100 000 y 500 000 habitantes).
- Nivel longitudinal, estos índices de evolución social muestra otra brecha territorial, la situación de los habitantes de las zonas rurales tiende sistemáticamente a ser más desfavorable respecto a la de los de las zonas urbanizadas con, por ejemplo, índices de cobertura de agua y saneamiento tres veces inferiores para los primeros.

En conclusión, si el balance general es el “éxito relativo” de la descentralización territorial iniciada bajo el signo del federalismo fiscal, no se pueden ocultar las indiscutibles insuficiencias del sistema en la resolución de los problemas de los habitantes de una parte significativa del territorio nacional. Naturalmente, al mismo tiempo hay otras causas que explican estos fracasos localizados. Hay que mencionar en particular dos problemáticas de fondo que exceden la práctica institucional de la descentralización.

La primera tiene que ver con dos fenómenos de amplio impacto territorial: el clientelismo y la corrupción. Aunque el sistema descentralizado adoptado creó teóricamente las condiciones financieras para que las autoridades locales se hicieran cargo de la prestación de los servicios básicos a la población, las deficiencias de gestión de las administraciones, combinadas con el clientelismo y la corrupción, no han permitido alcanzar el nivel de cobertura de los servicios públicos esperado por la reforma y por la población en todo el país (Maldonado-Copello, 2011). Es importante mencionar, que la captación y malversación de los recursos públicos locales, ya sea de los impuestos locales o de las transferencias condicionadas del SGP y del SGR, en las zonas de conflicto por parte de los actores armados, desvirtuó y desacreditó aún más los logros institucionales de la descentralización ante la población. Pero el fenómeno concierne igual y masivamente a territorios no directamente impactados por el conflicto interno. Es así como, para buena parte de la población en los territorios, fue el proceso de descentralización mismo que, en los últimos 30 años, creó las condiciones de la prevalencia de la corrupción, la extorsión y la intimidación armada<sup>127</sup>.

---

127 Esta era la tesis defendida por Garay Salamanca y Salcedo-Albarracín (2010), y ampliamente ilustrada en López Hernández (2010), que planteaba una “reconfiguración cooptada” del Estado por los actores armados del conflicto y los políticos que los apoyaron.

La segunda problemática apunta a un hecho político-administrativo irrefutable: en Colombia, las fórmulas de cooperación entre entidades territoriales, que hubieran podido dar una respuesta horizontal desde el territorio a los retos sociales, financieros y políticos del desarrollo para compartir y repartir los recursos mancomunados, no se han desarrollado suficientemente. Las realizaciones en este campo eran aún claramente incipientes en 2010 como consecuencia de la debilidad institucional estructural de las entidades locales, que ya se ha mencionado (De la Torre, 2016). Es el caso, en particular, de la cooperación intermunicipal, cuya posibilidad fue abierta por una ley de 1975 y reforzada por la Constitución de 1991, mediante la fórmula de las “asociaciones de municipios”. El censo de 2009 mostraba que en el país existían 54 asociaciones activas que cubrían 581 municipios, es decir, apenas el 50 % del territorio nacional.

En resumen, a principios de la década de 2010, cuando se produjo el cambio político aquí estudiado, después de tres décadas de implementación territorial, el paradigma de la descentralización colombiana podría resumirse en tres rasgos característicos:

- Respetando un marco institucional estrictamente unitario y presidencialista con una fuerte propensión centralista, el proyecto descentralista colombiano se confunde con el dogma del federalismo fiscal.
- El principio constitucional de la autonomía de las autoridades locales se vio fuertemente limitado por un sistema de transferencia de recursos condicionados en función del progreso gradual de la cobertura de las necesidades básicas de la población.
- La evolución de la organización territorial permaneció inhibida por la expresión reiterativa de la dispersión regional, que se nutre de las disfunciones políticas engendradas por la persistencia del clientelismo y la corrupción, y la constante prevalencia del conflicto armado.

**El largo camino de la LOOT: cuestiones políticas y de planificación en la gestación de una norma que contribuye a la transformación del paradigma de la descentralización**

Hay consenso para sostener que la LOOT resolvió varias problemáticas importantes del ordenamiento territorial. La ley orgánica reafirmó el papel de los niveles intermedios de gobierno, flexibilizó el asociacionismo territorial y confirmó una descentralización de corte municipalista (Zorro, 2012). Pero al mismo tiempo, los especialistas consideran que no cumplió las disposiciones del texto constitucional. ¿Cómo se explica ese desfase del texto legislativo finalmente adoptado respecto a lo prescrito en la Constitución? Al respecto, es especialmente relevante observar que el debate legislativo que precedió a la elaboración de la normativa estuvo prácticamente polarizado durante 20 años en torno a la delicada cuestión de la organización territorial y, en particular, sobre el tema de la creación de nuevas entidades territoriales. Esta no es la única razón del excepcional retraso de una producción legislativa considerada como necesaria en 1991, pero sin duda es una de las circunstancias que generó esta disfunción política ejemplar.

En lo que respecta al tema de la creación de nuevas entidades territoriales, hay que decir que la Constitución preveía que la LOOT estableciese “las condiciones para solicitar la transformación de las regiones en entidades territoriales [...] y las competencias, órganos administrativos y recursos de las regiones” (CP, 1991, art. 307, Col.). Para el campo regionalista, en la continuidad del federalismo atávico ilustrado anteriormente, esta formulación no solo constituía una posibilidad para hacer progresar la idea regional. Los partidarios del proyecto regionalista veían en las disposiciones de la nueva carta magna, ni más ni menos, un mandato constitucional para el Gobierno. Esta lectura orientada de la ley fundamental hizo que el tema se convirtiera en un punto problemático de bloqueo durante la larga gestación de la legislación orgánica sobre el ordenamiento territorial en Colombia.

En la primera parte de este trabajo se mostró cómo los Contratos Plan aparecieron en Colombia inicialmente en el borrador del

proyecto de LOOT de 2001, y cómo luego se abrieron paso en fallidos intentos legislativos y dentro de la administración pública hasta su versión definitiva de 2011. Ahora es importante ver cómo el debate legislativo asumió la cuestión de la organización territorial entre estas dos fechas claves. En ese ejercicio analítico, la figura de los Contratos Plan se revela bajo una luz diferente que explica mejor por qué se le asigna hoy la función de acompañar el desarrollo del asociacionismo territorial como una nueva dimensión del proceso de descentralización, cuyos principales impases se acaban de referir. Para ello, se analizarán primero algunos aspectos de la redacción de la LOOT de 2001, y luego las aportaciones de otras iniciativas legislativas, también inconclusas, examinadas en el Congreso entre 2002 y 2010.

El proyecto de ley de la LOOT de 2001: propuestas legislativas contrapuestas en torno al desarrollo regional colombiano

Antes del proyecto de LOOT 2001, hubo siete textos parlamentarios no adoptados, que se listan en la tabla 3.

**TABLA 3.** Los proyectos de ley LOOT entre 1992 y 1997

| <b>Número de proyecto</b> | <b>Iniciativa</b>                             |
|---------------------------|---|
| 178 de 1992               | Humberto de la Calle, ministro del Interior   |
| 089 de 1993               | Fabio Villegas Ramírez, ministro del Interior |
| 130 de 1995               | Horacio Serpa, ministro del Interior          |
| 191 de 1995               | Horacio Serpa, ministro del Interior          |
| 023 de 1996               | Armando Blanco Dugand, senador                |
| 103 de 1996               | Juan Camilo Restrepo, senador                 |
| 021 de 1997               | Amylkar Acosta, senador                       |

Fuente: elaboración propia.

Si se estudia de manera descriptiva esta lista, la primera observación es que cuatro de estas iniciativas emanaban de los gobiernos sucesivos del comienzo de la década de los noventa, y que las tres restantes eran de origen parlamentario. Un análisis más detallado revela que hay un texto muy extenso y detallado que los demás: se trata de la iniciativa parlamentaria de 1996, que contenía 769 artículos. Pero que los demás proyectos oscilan entre menos de 100 y un máximo de 200 artículos. Cuando se examina la sucesión temporal, se observa que las primeras iniciativas gubernamentales son justamente textos “cortos”, recibidos en el Congreso como meras declaraciones de principios y de orientación general que, en parte, no llegaron al consenso político por falta de precisión. La alternativa fue, entonces, la promoción de un texto mucho más exhaustivo que, en contraste, buscaba responder al más mínimo detalle de las cuestiones de ordenación del territorio. Fue el proyecto presentado en 1996 por el senador conservador Juan Camilo Restrepo. Pero, esta opción “técnica” tampoco recogió las mayorías necesarias para su adopción, tal vez por el defecto inverso de los anteriores: su excesiva rigurosidad hubiera generado un texto inaplicable.

El texto de 2001 constituyó, como ya se dijo, una solución media, es decir, que no era ni un texto de orientación y de principios generales, ni un catálogo técnico de medidas de ordenamiento territorial. Esta solución de compromiso fue seguramente el resultado del proceso de elaboración del proyecto de ley analizado en la primera parte, que tenía la ambición de generar un vasto debate público, ampliamente abierto a los *lobbies* políticos y a la sociedad civil, pero igualmente orientado hacia la búsqueda de un verdadero consenso, por parte del Gobierno, con los representantes parlamentarios de los territorios.

De hecho, el mismo año en que fue registrado en el Congreso este proyecto de L.O.O.T gubernamental, ya se estaban discutiendo tres textos de origen parlamentario que trataban igualmente de temas relacionados con el ordenamiento territorial:

- El proyecto 052, propuesto por el senador liberal Amylkar Acosta y focalizado en el tema de las regiones administrativas y de planificación.

- El proyecto 057 del senador liberal Juan Martín Caicedo, un texto bastante exhaustivo sobre el conjunto de temas del ordenamiento territorial.
- El proyecto 072, del líder indígena Francisco Rojas Birry, centrado en el desarrollo de las entidades territoriales indígenas.

La problemática que planteaba Amylkar Acosta, senador liberal del Caribe, era la creación de regiones en Colombia. Su proyecto de ley, presentado en julio de 2001, trataba específicamente del desarrollo del artículo 306 de la Constitución Nacional. Este artículo es uno de los que abre la posibilidad de creación de regiones en Colombia. En la exposición de motivos, el senador limitaba claramente el objetivo de su planteamiento a la creación de *regiones administrativas y de planificación* (RAP) y no al de las *regiones entidades territoriales* que, como ya se dijo, es un tema mucho más sensible en la larga historia política de Colombia. La propuesta de Acosta hacía directamente referencia a la experiencia caribeña de los Consejos Regionales de Planificación (CORPES) —los cuales se estudiarán en el capítulo siguiente—, y proponía en particular la asignación a las nuevas RAP de recursos financieros específicos del presupuesto nacional.

Como ya se mencionó, el proyecto de ley del senador liberal Juan Martín Caicedo, presentado al Senado en agosto de 2001 era más integral<sup>128</sup>. Era un texto que abarcaba todos los problemas en materia de ordenación del territorio, y hacía igualmente énfasis en la creación de las RAP. Pero, en esta materia, la propuesta de Caicedo, contrariamente a la de Acosta, buscaba limitar el campo de intervención de las RAP a *programas específicos* con vocación sectorial. El otro punto relevante de este texto era la voluntad de fortalecer el papel del departamento como nivel intermedio de la administración del Estado, claramente posicionado entre las regiones administrativas y los municipios, siendo estos últimos la unidad territorial básica para la prestación de los servicios públicos.

---

128 Contiene 4 títulos desarrollados en un total de 119 artículos.

El proyecto de ley del senador Fernando Rojas Birry, presentado en agosto de 2001, buscaba desarrollar el artículo 329 de la Constitución, que prescribe la creación de *entidades territoriales indígenas* (ETI). Al respecto, la Constitución establece los siguientes preceptos:

- Las ETI se crearán dentro de la LOOT, con la participación de los representantes de las comunidades indígenas y con la asesoría de la Comisión de Ordenamiento Territorial<sup>129</sup>.
- Los *resguardos*<sup>130</sup> son propiedad colectiva inalienable.
- Las cuestiones administrativas<sup>131</sup> deberán ser legisladas por la LOOT.
- Las ETI serán gobernadas por Consejos “*formados y regulados según los usos y costumbres de sus comunidades*” (CP, 1991, art. 330, Col.).

El proyecto de ley de Rojas Birry, quien representaba la comunidad indígena emberá y que fue uno de los constituyentes más jóvenes en 1991 (22 años) precisamente en representación de las minorías indígenas, abordaba la definición y el funcionamiento administrativo de las ETI. Buscando la concordancia con la Constitución, el proyecto de ley afirmaba el papel de las ETI en el mantenimiento de la biodiversidad, a través de procedimientos de consulta para cualquier inversión en estos territorios, y en la conservación y desarrollo de las lenguas y culturas de las comunidades indígenas a través de la promoción de la etnoeducación. La cuestión política de la gobernanza de las ETI se plantea en varios artículos. De hecho, el texto constitucional abría la perspectiva de la creación de nuevas autoridades políticas, los Consejos Territoriales

---

129 Un órgano consultivo nacional previsto igualmente en la Constitución que se creó tras la aprobación de la LOOT.

130 Es decir, los territorios reconocidos como *reservas indígenas*.

131 En particular las relaciones entre las ETI y las autoridades locales de las que forman parte previamente —municipios o departamentos—, las cuestiones interdepartamentales, etc.

Indígenas, resultantes de procesos de designación que no estaban claramente determinados en la Constitución. Sin embargo, estas nuevas instancias, encargadas de gestionar importantes partidas para las comunidades provenientes de la organización administrativa del Estado, podían entrar en conflicto con las autoridades indígenas tradicionales, que tienen su origen y legitimidad en una organización social autóctona. El proyecto de ley 072 no se pronunciaba justamente sobre la preeminencia de una instancia sobre otra, aludiendo a la diversidad de situaciones locales<sup>132</sup>.

Volviendo al proyecto gubernamental de LOOT, se llegó a un acuerdo entre el Gobierno y los promotores de estos tres proyectos de ley. Los ponentes retiraron sus iniciativas y el proyecto 041 del Gobierno, presentado de nuevo el 27 de noviembre de 2001 en un formato de 121 artículos, sintetizó las iniciativas del Gobierno y de los parlamentarios. Hay que reconocer que el nuevo texto de síntesis avanzaba teóricamente sobre la cuestión regional: estaba prevista la creación de una autoridad territorial regional después de un periodo de tres años, durante el cual la futura entidad funcionaría como RAP.

Consultando el contenido de los debates, parece evidente que fueron justamente estas disposiciones sobre la organización político-administrativa del territorio las que resultaron más controvertidas y las que *in fine* frenaron el acuerdo político en las comisiones. La oposición se polarizó respecto a la creación de las provincias y regiones “territoriales” y las denominadas *figuras de integración territorial*, es decir, las áreas metropolitanas, las zonas de integración fronteriza, las provincias administrativas y de planificación y las

---

132 La cuestión de la cohabitación y los posibles conflictos de representación o de intereses entre las autoridades tradicionales de las sociedades indígenas y las nuevas autoridades, que forman parte de los acuerdos institucionales del Estado moderno, no solo se plantea en Colombia. El portal *Territorio Indígena y Gobernanza*, apoyado por dos redes de organizaciones no gubernamentales (Helvetas y la alianza Rights and Resources Initiative), ofrece una visión completa de la diversidad de situaciones nacionales y locales en relación con este tema (Territorio Indígena y Gobernanza, 2021; RRI, s. f.; Helvetas, 2025).

regiones administrativas y de planificación. De manera que, tal como se completó el articulado, el proyecto de ley abordaba efectivamente el componente político del ordenamiento territorial.

Nuestra interpretación es que la perspectiva de la creación de regiones como entidades territoriales, hacía correr el riesgo de alterar el orden político consolidado en los bastiones electorales departamentales, de los cuales provenía la legitimidad y el poder político de los parlamentarios que participaban en los debates. Finalmente, los debates que “enterraron” el proyecto de LOOT, criticaron enérgicamente no solo su ambición reformista en materia de organización territorial, sino también el hecho de que la promoción del expediente regional generaría burocracia y un posible despilfarro presupuestal. Es así como, a pesar de los esfuerzos de consulta de los actores locales y de la negociación política preliminar, la LOOT del gobierno de Pastrana fracasó y el proyecto de ley 041 de 2001 fue abandonado en diciembre de ese mismo año.

Visto bajo este ángulo, el episodio de la LOOT del 2001 es de interés tanto porque introduce el concepto de Contrato Plan en el debate político colombiano, como porque aborda importantes temas de la organización territorial. Por un lado, como ya se ha dicho, la creación de regiones, pero igualmente, el tema de la gobernanza territorial en los territorios donde se asientan las minorías indígenas. La importancia de la cuestión regional tiene una trayectoria en la historia colombiana, que ya se expuso en este capítulo. Pero también es importante identificar lo que está en juego con los territorios de las comunidades indígenas, que son espacios naturales vastos y aislados, a menudo en zonas fronterizas, donde las modalidades de ocupación del suelo y la vocación económica están en el centro de importantes problemas sociales y de seguridad.

Para abordar el estatus jurídico y político de los territorios indígenas, hay que tomar distancia de la forma en que los gobiernos suelen tratar la cuestión del desarrollo rural y agrícola de un país. Los retos que plantean las comunidades indígenas son ante todo sociales y culturales.

El punto nodal es la colonización de grandes extensiones de tierra aparentemente despoblada en un país cuya dinámica demográfica

y la conflictividad social endémica producen constantemente una movilidad de las poblaciones en búsqueda de oportunidades. Hay problemas económicos y medioambientales relacionados con la explotación de recursos minerales no renovables que existen en estos territorios de vida de las comunidades indígenas. Las cuestiones de seguridad también son estratégicas para el Gobierno, ya que estos enclaves siguen siendo zonas de producción o corredores de circulación de los estupefacientes que sustentan la economía paralela ilegal. Por ello, estos lugares están persistentemente en el centro del conflicto armado, y su control territorial y militar no puede ser ignorado por los actores políticos nacionales y locales.

Por último, lo que está en juego a nivel cultural no es menos importante si se toma en cuenta que las consideradas “tierras de nadie” en el imaginario colectivo de los gobernantes y de buena parte de la población nacional, son en realidad las tierras comunitarias de las sociedades aborígenes colombianas. Como tales, tienen una función social especial. Son la tierra de los antepasados difuntos y, por eso, son lugares donde se realizan actos sociales y pactos simbólicos que mantienen a los individuos “en sociedad”. Son espacios privilegiados de lo sagrado, de la reproducción de los equilibrios que buscan las comunidades para “regular” las interacciones entre los hombres y las especies naturales, con lo cual desempeñan un papel central en la preservación de la cohesión de las sociedades humanas.

En el momento de los debates de ese séptimo proyecto de LOOT, la visibilidad mediática de estos temas en el espacio público era ciertamente menor que la de la cuestión regional que, como ya se dijo, agita periódicamente a la clase política en momentos clave del calendario electoral. Pero es necesario señalar la importancia de estas problemáticas ocultas que se vuelven “nudos ciegos” a la hora de reflexionar sobre la cuestión general de la organización territorial de la acción pública en Colombia. En todo caso, la elaboración de la LOOT, en diferentes momentos de su larga gestación, ha sido el espacio político para plantearlas e introducirlas en la reflexión sobre el alcance de la descentralización colombiana en la que los Contratos Plan estaban llamados a cumplir un papel más

importante que el que finalmente tuvieron en la implementación experimental que se ha estudiado en esta investigación.

2002-2010, los proyectos de LOOT bajo los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez: el reposicionamiento de la figura de los Contratos Plan en el ámbito político

Tras el fracaso del proyecto de 2001 del gobierno de Pastrana, la opción del gobierno que le sucedió, el primero de Álvaro Uribe Vélez, fue simplificar al máximo el proyecto legislativo de una futura LOOT. El Ministerio del Interior de ese primer gobierno<sup>133</sup> elaboró un proyecto de LOOT basado en una lógica de mínimos conceptuales: 26 artículos que pretendían perfilar el marco institucional del ordenamiento territorial. Así, el Título I (Disposiciones Generales, 2 artículos) establecía el objetivo de la ley, el Título II (Marco Institucional, 22 artículos) determinaba las principales instituciones e instrumentos de ordenación del territorio y el Título III (Disposiciones Finales, 2 artículos) fijaba las medidas prácticas para su aplicación.

La verdadera novedad de la nueva iniciativa legislativa fue el énfasis que se le dio a figura de la asociación entre autoridades locales<sup>134</sup>. La idea era que el Estado debía:

promover procesos asociativos entre las entidades locales con el objetivo de la formación libre y voluntaria de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo, la competitividad y las economías de escala en la organización territorial del Estado. (Proyecto de ley 16 de 2003, art. 14, Col.)

Este enfoque pretendía fomentar la creación de “provincias”, “áreas metropolitanas” y, sobre todo, regiones. Pero lo interesante era que el artículo 18 recogía la idea de utilizar la medida Contratos Plan como uno de los instrumentos destinados a fomentar este

---

133 Fernando Londoño Hoyos.

134 En los artículos 14 a 19 del tercer capítulo del título II.

movimiento fundamental para transformar el mapa administrativo y político del país.

Los Contratos Plan de 2001 estaban estrechamente vinculados a las Áreas de Desarrollo Territorial (ADT). Esta figura, con su componente de planificación concertada entre autoridades locales, desaparece. En cambio, el artículo 18 del nuevo proyecto de ley establece:

La Nación podrá contratar o convenir, con las entidades territoriales o con las asociaciones de entidades territoriales, la ejecución de proyectos estratégicos de desarrollo territorial. En los Contratos Planes contratados por la Nación con las entidades territoriales o (estas últimas) entre ellas, se establecerán los respectivos aportes y recursos de financiación que cada una, la Nación y las entidades territoriales, aportarán.

Por lo tanto, el ámbito de aplicación de la medida se amplía a las relaciones entre el Estado y las autoridades locales, y a los proyectos en los que participan solo autoridades territoriales asociadas entre ellas. Por otro lado, la finalidad de los Contratos Plan se establece en torno a la ejecución de los proyectos del PND, en una estricta lógica de delegación:

La Nación también podrá contratar con asociaciones de entes locales para la ejecución de los programas del Plan Nacional de Desarrollo, cuando (la Nación) lo considere pertinente y cuando el objeto para el cual han sido creadas estas asociaciones lo permita, previo acuerdo de su órgano de administración autorizado, de acuerdo con los principios establecidos en esta ley. (Proyecto de ley 16 de 2003, art. 18, Col.)

Por último, a través de una formulación equívoca, se encuentra la idea de una asignación prioritaria de los recursos financieros del Estado a las iniciativas llevadas a cabo por las agrupaciones de colectividades locales a través de los Contratos Plan:

los fondos de inversión de la Nación darán prioridad a la asignación de estos recursos a la financiación de proyectos estratégicos de interés nacional, (llevados a cabo por) las colectividades territoriales asociadas que elaboren e integren las disposiciones definidas en este capítulo. (Proyecto de ley 16 de 2003, art. 18, Col.)

Esta idea de “asignación prioritaria” de recursos financieros a los proyectos de una iniciativa asociativa intermunicipal es un tema delicado. Como se desarrollará luego, es una de las “líneas rojas” infranqueables para los grupos de presión del personal político local<sup>135</sup>, quienes denuncian constantemente cualquier ajuste presupuestario de este tipo como un intento de vulneración del principio de libre administración de los entes locales<sup>136</sup>.

Ese proyecto de LOOT se presentó el 20 de julio de 2003, se aprobó en dos sesiones de las comisiones correspondientes del Senado, y luego se abandonó en el tercer debate en la Cámara de Representantes. El informe del debate que condujo al retiro del proyecto subrayaba el hecho de que era un texto minimalista y poco ambicioso en cuanto a la profundización de la descentralización. Reconocía que desarrollaba un esquema voluntario y flexible para la evolución del mapa político y administrativo con un mínimo impacto presupuestario. Pero criticaba que la voluntad de reforzar las autoridades locales existentes no se viera reflejada en una presentación clara de los recursos necesarios para lograr este objetivo.

En este proyecto de LOOT no se planteaba la reforma de la planificación nacional. El ejercicio planificador seguía pareciendo

---

135 En particular, a través de las federaciones de municipios, de grandes ciudades y de departamentos.

136 Que es una manera de encubrir la cuestión del control de los recursos públicos de las entidades territoriales que permiten alimentar las maquinarias electorales locales.

una camisa de fuerza, un *instrumento-objetivo* cuando, según la expresión de los legisladores, debería ser una de las muchas herramientas para facilitar el adecuado ejercicio de la acción de gobernar. Los representantes a la Cámara, que, por la forma en que son elegidos en sus circunscripciones territoriales, pueden considerarse como los “grandes electores” del territorio en el sistema político colombiano, afirmaban a través de esta crítica, lo que esperaban las autoridades locales de la LOOT. Para el personal político local, la ley orgánica debía fijar una interpretación estable de la Constitución y una definición más clara del papel de las autoridades locales y de sus competencias. También se esperaba el tratamiento de la cuestión de las ETI, que no figuraban en el proyecto de ley de 2003. Ninguno de estos puntos se abordó pues el Gobierno optó por un texto simplificador sin verdadera ambición legislativa.

De manera que el nuevo proyecto gubernamental de LOOT quedó enterrado una vez más. Pero es importante observar el cambio de perspectiva en materia de organización y planificación de la acción pública que se produce con la introducción del asociacionismo territorial, directamente vinculado a los Contratos Plan. Este nuevo enfoque le dio un vuelco al tema de la gobernanza del desarrollo territorial, cuyas consecuencias se verán en los próximos capítulos.

**Conclusión sobre el paso dado con la LOOT de 2011:  
la reterritorialización de la descentralización  
en torno a territorios de gestión**

A partir de los debates en torno al proyecto de LOOT de 2003, la administración del Estado hizo énfasis en la cooperación intergubernamental y en la delegación en el ámbito de la ordenación del territorio. Es, por así decirlo, la “nueva doctrina” en materia de gobernanza territorial. Es por la introducción de este nuevo marco político que la LOOT definitiva de 2011 dio la espalda a la creación de nuevas entidades territoriales, ya sean regiones, provincias o áreas metropolitanas, o entidades territoriales representativas

de las minorías étnicas y culturales. Da la sensación de que la legislación orgánica adoptó una nueva postura política. A partir de ese instante, el foco de atención ya no está en el problema jurídico de la autonomía de los entes locales y en la cuestión política de su número o de su legitimidad histórica. La nueva doctrina pone en el centro del debate político y administrativo la capacidad de las entidades territoriales para responder a los problemas de gestión pública que plantea la ejecución de los planes de desarrollo y la cobertura de las necesidades sociales básicas de la población, que son los principales retos de la descentralización tal y como se ha concebido en Colombia. Esta es, sin duda, la razón de la insistencia en el Ministerio del Interior en incluir en el texto de la LOOT adoptada en 2011, disposiciones sobre la delegación “vertical” de competencias de la Nación a los territorios, y “horizontal” de las autoridades locales entre sí, como ya se indicó en la primera parte de este trabajo.

Con este nuevo enfoque de la cuestión territorial, se puede observar la evolución de la doctrina de la descentralización. A la persistente preocupación por la regionalización, en el sentido de crear un nivel supradepartamental de gobernanza política, o de reconocer espacios relevantes para la representación política de las minorías culturales (generalmente a nivel intermunicipal o interdepartamental), se substituye un discurso sobre la eficiencia de la gestión pública a través del asociacionismo territorial. Los nuevos perímetros de intervención de las autoridades locales que se perfilan a través de la LOOT son el nivel interdepartamental-regional (RAP), el nivel subdepartamental histórico de las provincias y el nivel urbano intermunicipal de las áreas metropolitanas.

De esta manera, se puede decir que la descentralización territorial “formato LOOT” patrocina una cierta “despolitización” del tema del ordenamiento territorial, al menos en lo que se refiere a los temas que estructuraron tradicionalmente el sistema político colombiano y en el que entran en juego el control clientelista de las redes electorales locales y el manejo patrimonial de los recursos públicos territoriales.

Un instrumento de contractualización de las inversiones públicas como los Contratos Plan parecía ajustarse perfectamente al marco institucional que configura la nueva doctrina de la LOOT. Pero también se buscaba que fuera un factor que acelerara y profundizara la evolución del asociacionismo territorial. En primer lugar, el nuevo instrumento se inscribe en un enfoque de planificación concertada territorializada, que cuestiona la preponderancia deliberativa del nivel central. Por otro lado, el Contrato Plan se rige por una lógica cooperativa de la gobernanza multinivel, que se opone a la división estructural nacional-local. Por último, el Contrato Plan no se centra en un único territorio político de aplicación, lo cual permite abandonar los anclajes locales, regionales o comunitarios, favoreciendo una construcción territorial “a la carta”, basada únicamente en criterios y objetivos de gestión pública.

Se puede observar que los nuevos “esquemas asociativos territoriales” asociados a los Contratos Plan formato LOOT, deberían incluir diferentes hipótesis de cooperación inter o intra-local: asociaciones de departamentos, asociaciones de distritos especiales, asociaciones de municipios, asociaciones de áreas metropolitanas, provincias administrativas y de planificación. Pero también hay que mencionar que estas configuraciones territoriales no parecen servir de soporte para la expresión de la diferenciación regional o la afirmación de la identidad de un grupo de la población, independientemente de la razón histórica o cultural de su reivindicación.

Estos nuevos territorios de acción pública (en buena parte aún virtuales), no se rigen por lógicas históricas de ocupación espacial ni por dinámicas sociales de pertenencia. Se definen principalmente como espacios de gestión funcional. Se supone que deben construirse a través de la negociación política entre diferentes niveles de gobernanza política: en primer lugar, entre la Nación y el departamento, que es el emparejamiento más utilizado, pero la LOOT también prevé un “diálogo de gestión” de autoridades territoriales entre ellas, sin favorecer ninguna

configuración territorial exclusiva. Los acuerdos que se celebren en este marco deberían asumir exclusivamente temas de gestión: ejecución de proyectos, delegación de servicios públicos o competencias.

Es en este sentido que se puede considerar que la irrupción de la figura de los Contratos Plan es un factor de transformación del paradigma de la descentralización. En la LOOT, los Contratos Plan se presentan como un instrumento de planificación territorial orientado a subvertir la división vertical Nación-territorio replazándola por una organización multinivel virtuosamente cooperativa pero que, en la práctica, estará estrictamente enmarcada por el nivel central del Estado. También debería permitir redefinir el componente territorial de la acción pública del Estado y acompañar la despolitización de la descentralización, que el Estado busca orientar hacia un modelo de gestión funcionalmente reterritorializado.

Por último, para cerrar este recuento de la gestación legislativa de la LOOT, se evocan dos episodios que no deben tomarse como anecdóticos. En efecto, después del intento de 2003, los dos gobiernos de Uribe Vélez no presentaron otros proyectos de legislación orgánica en materia de ordenamiento territorial, con lo cual esta tarea urgente tuvo que esperar al cambio de jefe de Estado en 2010. Sin embargo, durante las dos legislaturas de la era uribista, se presentaron y se debatieron dos proyectos de ley de origen parlamentario con el rótulo LOOT.

El primero fue el proyecto de ley 122 de 2007, presentado al Senado por representantes de comunidades indígenas elegidos en circunscripciones especiales, a saber, el senador Ernesto Ramiro Estácio (comunidad pueblo de los pastos) y el representante Manuel A. Carebilla (comunidad carijona de la Amazonía). El texto retomaba la estructura y la redacción del proyecto de ley gubernamental de 2003, pero se posicionaba esencialmente sobre la afirmación de la cuestión comunitaria: su artículo 1 establecía como principio o finalidad del ordenamiento territorial la *protección de la vida*, y afirmaba solemnemente la cuestión ambiental como uno de

los principales fundamentos de la ley. El capítulo 2 del título II establecía detalladamente las condiciones de creación, gobierno y gestión de las ETI. Este texto se debatió en la primera sesión de la comisión y luego fue retirado por sus autores.

El segundo proyecto de ley fue presentado en la Cámara el 1 de septiembre de 2009 con el número 149, por el diputado liberal Alberto Godoy May. Este pastor de la Iglesia Protestante Bautista, nacido en la isla de San Andrés, era el representante de la comunidad raizal del archipiélago. El senador sanandresano propuso un texto generalista de afirmación de principios, que combinaba una redacción original con secciones tomadas íntegramente del proyecto de ley del Gobierno de 2003. El texto introducía el tema de la distribución de competencias entre los niveles central y local de gobierno (Título III), y abordaba en un título específico la problemática étnica (Título VI. Etnicidades y Territorio) para afirmar el acceso a las tierras comunitarias de los grupos reconocidos por la Constitución como comunidades indígenas, afrocolombianos, raizales, gitanos y palenqueros. Este texto no se debatió en comisión y fue abandonado al final de la legislatura.

Es así como, al final de la legislatura que precede la aprobación del texto definitivo de la LOOT, dos iniciativas parlamentarias plantearon la cuestión territorial y política de la afirmación de las minorías culturales y étnicas, con el resultado descrito. Este nuevo fracaso demuestra que la problemática de las minorías étnico-culturales siempre ha sido invisibilizada en la historia colombiana y no ha sido objeto de soluciones, tanto en la legislación orgánica vigente como en la sociedad colombiana contemporánea.

### **¿Por qué los Contratos Plan figuran en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014? La apuesta política de la territorialización de la planificación en Colombia**

En la primera parte de este trabajo, se presentó cómo fueron concebidos e integrados los Contratos Plan en la ley del PND 2010-2014. Este PND consolidaba el giro territorial de la planificación.

Esta evolución no corresponde a una transformación repentina sino a un cambio de rumbo gradual, preparado a lo largo del tiempo. Desde este postulado, se reconstruirá la historia de la transformación del paradigma de la planificación del desarrollo en Colombia a través de tres secuencias que reflejan las lógicas y los marcos conceptuales e instrumentales que operaron en la implementación de la figura estudiada en este libro.

En primer lugar, se expondrá cómo surgieron el concepto, los instrumentos y las instituciones de la planificación en Colombia, y cómo estructuraron una doctrina que determinó la vocación macroeconómica y de integración nacional del ejercicio planificador. En la segunda parte, se abordará la experiencia inconclusa y disruptiva de planificación territorial de los CORPES, contemporánea de las primeras leyes de descentralización, que sacudieron la doctrina nacional de la planificación entre 1985 y 2000. Esta experiencia llevará a una última secuencia, directamente vinculada a la formulación de los Contratos Plan que es el trabajo paciente y persistente, realizado en el DNP por la Dirección de Desarrollo Territorial (DDT), para poner el territorio en el centro del ejercicio de planificación.

#### **La planificación en Colombia: la doctrina de la planificación nacional para legitimar la intervención económica del Estado**

El objetivo de este capítulo no es ofrecer una historia de la planificación en Colombia. Este propósito iría mucho más allá del estricto objetivo de esta investigación. Sin embargo, en la reflexión propuesta sobre la forma en que llega la contractualización territorial a Colombia, es importante entender las principales líneas conceptuales y políticas que han forjado este campo, a lo largo de un periodo que va desde mediados de la década de 1920, cuando el concepto de planificación empieza a ser utilizado por varias misiones internacionales invitadas por el Gobierno colombiano, hasta mediados de la década de 1980, cuando un nuevo enfoque del ejercicio planificador, vinculado a las primeras leyes descentralizadoras, cambia el contexto. Este periodo, de aproximadamente 70 años, determinó el marco conceptual y las instituciones que

estructuran la planificación en Colombia. Se han identificado cuatro secuencias o momentos clave en esta historia en la que se forjaron las herramientas institucionales de este campo de la acción pública en Colombia.

1923-1930: las Misiones Kemmerer legitiman la  
intervención económica del Estado

La secuencia inicial aporta las premisas de la planificación y se sitúa en un momento histórico importante para el país. Eran tiempos de hegemonía conservadora cuando Colombia apenas salía del traumatismo de la Guerra de los Mil Días<sup>137</sup>. No hay que entrar en el relato detallado de esta verdadera guerra civil, iniciada bajo los auspicios de la histórica rivalidad ideológica entre el radicalismo liberal y el nacionalismo conservador, que produjo más de 100 000 muertos y desestabilizó profundamente la economía de un país, en aquel entonces en pleno despegue industrial, agrícola y exportador<sup>138</sup>. Pero, para entender su influencia en materia de organización de la acción pública y de planificación, hay que evocar la internacionalización de este conflicto inicialmente interno, en el que varios países vecinos intervinieron en apoyo (o en oposición) a los levantamientos regionales: Venezuela, en el frente de las revueltas de los Santanderes y de la Costa Caribe; Ecuador, en el sur, preocupado por los movimientos de tropas que desbordaron el departamento del Cauca; y Nicaragua, en apoyo de las revueltas locales del istmo panameño. El más importante de los frentes regionales del conflicto fue justamente Panamá, donde el poder militar y económico de los Estados Unidos de América comenzó a desempeñar un papel preponderante.

---

137 Que la historiografía oficial sitúa entre octubre de 1899 y noviembre de 1902.

138 Cf. la completísima colección del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional (Sánchez y Aguilera Peña, 2001).

Mientras que entre 1900 y 1901 se producían dos levantamientos liberales contra el Gobierno central nacionalista conservador, que causaron disturbios en el territorio panameño, las tropas estadounidenses se asentaron en la costa del Pacífico de Panamá, aún departamento colombiano, en apoyo a los intereses económicos norteamericanos en torno a la zona del Canal, en ese entonces en construcción. En su posterior intervención, el gobierno republicano de Theodore Roosevelt no ahorró esfuerzos para controlar el accionariado de la Nueva Compañía del Canal de Panamá hasta obtener el control territorial del área aledaña al trazado del Canal. El Gobierno estadounidense fue incluso un actor importante cuando se resolvió la crisis colombiana de la Guerra de los Mil Días, pues fue en el buque Wisconsin de la marina estadounidense donde se firmó, el 21 de noviembre de 1902, el tratado de paz definitivo entre el Gobierno conservador y los representantes de los rebeldes liberales. A continuación, participó activamente en el levantamiento separatista panameño, que condujo a la independencia del país, el 3 de noviembre de 1903, y que fue seguido, el 18 de noviembre del mismo año, por la firma en Nueva York del Tratado Hay-Bunau-Varilla. Este tratado completó el nacimiento de la nueva nación panameña, con un estatus de protectorado por parte de los Estados Unidos. Panamá concedió a EE. UU. en el mismo tratado, a cambio y como compensación de esa “protección”, la posesión de una franja estratégica de 8 km a ambos lados del Canal, y su explotación a perpetuidad.

En 1922, casi 20 años después, el Gobierno conservador del presidente Pedro Nel Ospina (1922-1926), aplicó otra de las disposiciones del tratado que puso fin a la crisis nacional e internacional que representó la secuencia Guerra de los Mil Días - separación de Panamá. Colombia recibió la primera parte de una indemnización de 25 millones de dólares que Estados Unidos había reconocido pagar a Colombia por la pérdida del Canal de Panamá en el tratado Urrutia-Thompson (1914). Fue entonces que, para determinar cómo invertir esta suma, el Gobierno

colombiano recurrió a una misión de expertos, presidida por Edwin W. Kemmerer, economista de la Universidad de Princeton.

El objetivo principal de esta misión, preparada por el entonces embajador colombiano en Washington, el liberal Enrique Olaya Herrera, era reformar y modernizar el marco administrativo del sistema financiero y fiscal colombiano. En ese momento, el discurso de la clase dirigente era que la prioridad de un país desangrado por la guerra civil debía ser la inversión en las regiones, es decir, allí donde se habían originado las revueltas y las protestas que generaron el conflicto armado. La destrucción de la incipiente infraestructura de comunicaciones del país durante la guerra civil puso de manifiesto la importancia de atraer capital extranjero para desarrollar la inversión principalmente en este sector. Pero esto requería una institucionalidad con la cual el Gobierno no contaba, en particular entidades y organismos públicos que pudieran ordenar el funcionamiento del sistema económico, para crear la legitimidad necesaria que facilitaría la llegada de la inversión extranjera.

El gobierno reformista de Ospina adoptó el conjunto de medidas legislativas recomendadas por la primera misión de Kemmerer (1923): la creación de un Banco Central, que más tarde se convertiría en el Banco de la República y, en materia monetaria, el restablecimiento del patrón oro; la regulación de los presupuestos del Estado; la organización de la administración y la recaudación de impuestos; la regulación de los bancos privados y la creación de organismos para supervisar su actividad; la reorganización de la contabilidad nacional con la creación de la Contraloría General de la República.

Hubo una segunda misión, en cabeza del mismo economista, en 1930, durante el mandato de Olaya Herrera, que entretanto había llegado a la presidencia de la República. Se centró en las finanzas públicas, la fiscalidad, la contabilidad y la inversión públicas. Se trataba de perfeccionar las conclusiones y recomendaciones de la primera misión, pero también dio lugar a la creación, en 1931, del primer Consejo Nacional de Economía, una institución

consultativa, cuya misión era fijar la política económica del país en materia de producción, consumo, comercio internacional y aranceles aduaneros (Rengifo Rengifo, 2012).

Las instituciones creadas como resultado de las dos misiones Kemmerer dieron consistencia a la administración de una política económica del Estado. Por el momento, no se abordaba el tema de la planificación, pero el conjunto de las reformas mencionadas preparaba la legitimación de un espacio institucional para la intervención reguladora del Estado, con el objetivo de racionalizar la actividad de los agentes económicos en la producción, distribución y consumo de bienes y servicios. Estas instituciones configuraban un intervencionismo estatal ordenador que, a través del Consejo Económico Nacional, debía esbozar una reflexión programática que, de hecho, ya se podía asimilar al ejercicio de planificación.

El término *planificación* se introdujo posteriormente en la legislación para confortar esta práctica reguladora con la reforma de la Constitución de 1945. Fue una de las obras principales del segundo mandato del presidente liberal Alfonso López Pumarejo (1942-1945), quien redefinió diferentes aspectos de la administración nacional y local. Dentro del espíritu keynesiano de este periodo de hegemonía liberal, la reforma confirmó el principio de la intervención económica de los poderes públicos y asignó al Parlamento la función de “fijar los planes y programas a que debe sujetarse el desarrollo de la economía nacional, así como los planes y programas de todas las obras públicas que deban emprenderse o continuarse” (Acto Legislativo 1 de 1945, art. 69, Col.). De esta manera, se ratificaba el principio de la intervención del Estado en la conducción de la economía, introduciendo la noción de planificación (Franco González, 2012).

1950: la Misión Currie elabora un esquema de gobernanza para la planificación

La segunda secuencia corresponde a una nueva misión en el extranjero. Fue dirigida por el economista canadiense

Lauchlin Currie<sup>139</sup>. Esta nueva misión fue financiada por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), una de las instituciones del Banco Mundial. Hay que recordar que el Banco Mundial, junto con el Fondo Monetario Internacional y el GATT (Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio), formaban parte de las instituciones creadas tras los acuerdos de Bretton Woods en 1944 con el fin de establecer una organización monetaria mundial para la inmediata posguerra con el objetivo de promover la reconstrucción y el desarrollo económico de los países afectados por el segundo conflicto mundial.

A petición del gobierno colombiano, el BIRF aceptó financiar una misión de expertos en 1949. Fue la primera intervención del BIRF fuera de los países directamente afectados por la Segunda Guerra Mundial. El proyecto estaba asociado a un préstamo de 78 millones de dólares de la institución multilateral para financiar proyectos de reconstrucción de infraestructuras y equipamientos en un país afectado de nuevo por un periodo de agitación política y militar, el que siguió al Bogotazo (el asesinato del líder liberal Jorge Eliezer Gaitán el 9 de abril de 1948) que inauguró el largo periodo de conflicto armado de La Violencia.

Hay que indicar que la misión Currie de 1950 tuvo un alcance más general que las anteriores que estaban especializadas en cuestiones macroeconómicas y político-administrativas. La misión debía, “formular un programa de desarrollo para elevar el nivel de vida del pueblo colombiano” (Currie, 1951). El informe

---

139 A diferencia de Kemmerer, Lauchlin Currie estableció una relación privilegiada con Colombia. Si Kemmerer era un monetarista vinculado al *establishment* bancario norteamericano, Currie era funcionario de la Reserva Federal y del Departamento del Tesoro de los Estados Unidos y fue uno de los asesores económicos del presidente Franklin Delano Roosevelt durante la Segunda Guerra Mundial. Se casó con una colombiana, adoptó la nacionalidad del país y vivió allí hasta su muerte en 1993, ocupando varios cargos influyentes en la administración y en el mundo académico.

de este grupo de expertos, compuesto por primera vez por el mismo número de economistas internacionales y de especialistas colombianos, presentaba una minuciosa descripción de los problemas socioeconómicos del país, centrándose en los factores determinantes del bajo nivel de vida de la población, en particular los temas de renta y producción nacional, y las problemáticas de la formación del capital y de la actividad económica sector por sector. El diagnóstico hacía énfasis en la debilidad estructural de los precios de la producción agrícola, que obstaculizaba el crecimiento industrial y recomendaba medidas para controlar la inflación, acelerar el crecimiento urbano mediante ambiciosos programas de obras públicas, al igual que una primera aproximación a la reforma agraria (Acevedo Vélez, 2009).

Pero fueron las recomendaciones sobre la organización de la gobernanza económica las que tuvieron mayor impacto en las instituciones del país. El informe recomendaba la creación de organismos especializados que debían ocuparse de la planificación económica y social. Aplicando esta recomendación, los gobiernos sucesivos de 1951 a 1958, avanzaron en la construcción de una verdadera organización administrativa y técnica para la planificación en Colombia.

El primer paso se dio en 1951, bajo el gobierno interino del presidente conservador Roberto Urdaneta Arbeláez<sup>140</sup>. Fue la creación de la Oficina de Planificación, un órgano que sustituyó al Comité de Desarrollo Económico y que tenía una función de asesoramiento técnico más amplia. En 1952, aún durante el mandato de Urdaneta, se creó el Consejo Nacional de Planificación como órgano de gobierno para supervisar el trabajo técnico de la Oficina de Planificación. En 1953, se añadió el término *económico* al Consejo Nacional de Planificación. El nuevo Consejo Nacional de Planificación Económica incluyó entre sus misiones la elaboración

---

140 El titular elegido en 1948, Laureano Gómez, también conservador, se apartó por motivos de salud.

del Plan. De hecho, la noción de plan ya estaba presente desde 1945, pero sin ninguna concreción administrativa o política hasta esa fecha. En 1953, esta vez bajo el régimen militar del general Gustavo Rojas Pinilla, se creó un organismo administrativo, la Dirección Nacional de Planificación Económica y Fiscal, en sustitución al Consejo Nacional de Planificación Económica, creado ese mismo año. En 1954, se restableció el Consejo Nacional de Planificación, una estructura consultiva de personalidades y representantes electos.

A estas reformas le siguieron, en los dos periodos presidenciales siguientes, varias medidas de certificación legislativa y reglamentaria que consolidaron este esquema<sup>141</sup> estableciendo los referentes organizativos de la actual planificación colombiana. Por un lado, un órgano político de manejo de la planificación a partir de una formación técnica del Consejo de Ministros, que en 1958 se llamó Consejo Nacional de Política Económica y Planificación y luego, en 1968, se convirtió en el actual Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES). Por otro lado, un organismo técnico y administrativo dedicado a la planificación, el Departamento Administrativo de Planificación y Servicios Técnicos, que se convirtió, en 1968, en el actual Departamento Nacional de Planeación.

Los textos legislativos de 1958 también establecieron que los dos órganos, el de Gobierno y el técnico-administrativo, dependían directamente de la Presidencia de la República. La legislación confirmó la obligación del gobierno de elaborar planes nacionales de desarrollo, especificando que la competencia para adoptarlos le pertenecía al Parlamento. Fue así como, al final de esta secuencia, el sistema institucional colombiano estabilizó un patrón de gobernanza dual de la planificación nacional que se mantiene hasta hoy.

---

141 Concretamente la Ley 19 y el Decreto Ley 2009 de 1958.

El primer Plan Nacional de Desarrollo (1961-1970): una herramienta para programar la inversión estatal bajo la experticia de la CEPAL

En la tercera secuencia definida, se observa el tránsito de un marco de gobernanza consolidado a la implementación de medidas que hacen operativo el ejercicio de planificación nacional.

Era el comienzo de la década de 1960 cuando, tras los seis años del régimen militar de Gustavo Rojas Pinilla, el país volvió a gobiernos civiles como resultado del pacto bipartidista del Frente Nacional. El primer gobierno de este periodo fue el del liberal Alberto Lleras Camargo (1958-1962)<sup>142</sup>. Este activo opositor a la dictadura militar, como principal dirigente político del liberalismo, fue una de las figuras más importantes de la vida política colombiana desde los años treinta hasta los sesenta, en los que se produjo una transformación económica y social de Colombia sin precedentes, con el telón de fondo de la alternancia de las hegemonías de los dos partidos tradicionales (liberal hasta 1946, conservador hasta la dictadura de 1952 a 1958) y de La Violencia. No es pertinente abordar los diferentes aspectos de su trayectoria, desde el periodismo hasta el combate político partidista, pero en cambio sí es importante mencionar su actividad en la política internacional.

Lleras Camargo ocupó tres cargos claves en las relaciones internacionales del país: en 1943 fue embajador en Estados Unidos; en 1945, ministro de Asuntos Exteriores; y después de su primer mandato como presidente de la República, entre 1948 y 1954, fue el primer secretario de la Organización de Estados Americanos (OEA). Lo que muestra esta secuencia de cargos públicos de alto perfil es que Lleras Camargo era un hombre político vinculado a las redes internacionales de los Estados Unidos.

---

142 Era su segundo mandato presidencial. El primer mandato fue entre agosto de 1945 y agosto de 1946, sustituyendo al reformista liberal Alfonso López Pumarejo, que había sido elegido para su segundo mandato en 1942.

Por ello, no es sorprendente que algunos de los pasos que precedieron a la creación en 1962 de la Alianza para el Progreso, la iniciativa norteamericana de cooperación en el continente americano para contrarrestar la influencia internacional de la Revolución cubana, tuvieran lugar en (o partir de) Bogotá. El primer acto fue la creación en 1959 del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con un capital de mil millones de dólares, de los cuales 450 millones fueron suscritos por Estados Unidos. Pero las directrices de este banco multilateral se fijaron tras la reunión sobre cooperación económica interamericana celebrada en Bogotá en septiembre de 1960. Los lineamientos del documento que concluyó esta reunión internacional, que pasaría a la historia como el Acta de Bogotá, sirvieron de base para el Plan Interamericano de Desarrollo Social de la OEA de 1961, que prefiguró así la “Carta de Punta del Este” (1962), acta de nacimiento de la Alianza para el Progreso.

Como buen alumno del pacto interamericano, estrictamente alineado con las posiciones diplomáticas de los EE. UU., Colombia, bajo el gobierno de Lleras Camargo, se comprometió a aplicar las directrices del Acta de Bogotá. Precisamente de esa manera, Colombia se convirtió en el primer país dentro los países del subcontinente en elaborar un plan de desarrollo. Una misión de expertos de la CEPAL, dirigida por el economista argentino de la ONU Manuel Balboa, fue enviada para ayudar a los funcionarios de los ministerios y del Departamento de Planificación colombianos a adquirir las herramientas técnicas para elaborar el plan. De manera que este primer plan fue elaborado por funcionarios colombianos de las instituciones nacionales de planeación de la época (el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y el DNP) con la asistencia de la CEPAL y la ONU (Arévalo Hernández, 1997). Fue un plan decenal que cubría el periodo de 1960 a 1970 aplicando las directrices de la Alianza para el Progreso. Las orientaciones generales de la Carta de Punta del Este se basaban en el objetivo de crecimiento sostenido de la renta per cápita de al menos 2,6 % anual, y una tasa de crecimiento económico anual del 5,6 %, que

eran, según la doctrina económica de la Alianza para el Desarrollo, las condiciones para reducir la brecha en los niveles de vida de los países latinoamericanos en un periodo de 10 años.

Este plan decenal es un documento con un análisis socioeconómico y sociodemográfico muy elaborado, bastante original para los ejercicios de programación económica realizados en Colombia hasta la fecha. En algunos círculos académicos, se utilizó el término Plan-Libro para ese ejercicio, un calificativo que describe bien este instrumento modelado con un formato sistémico (diagnóstico, formulación, programación, estrategias, presupuesto), que luego fue adoptado en las diferentes administraciones colombianas para todas las actividades de planificación (Grosso Rincón, 2009). El Plan-Libro, con su apéndice de Plan Cuatrienal de Inversiones, se convirtió en el modelo formal de la planificación ajustado a la lógica política y a la periodicidad del mandato presidencial colombiano.

Este formato técnico y su inscripción política en la institución presidencial son coherentes con la consolidación de la dirección técnica por parte de instituciones nacionales de planificación, que también se encuentran bajo la tutela política y administrativa de la Presidencia de la República. No obstante, la legislación vigente hasta ese momento establecía el principio de validación parlamentaria del Plan. Esta condición no se cumplió hasta 24 años después, tras nuevas disposiciones establecidas por la Constitución de 1991.

A partir de la Constitución de 1991: la consolidación del  
aparato institucional de planificación legislativa y el  
inicio de una doctrina de planeación territorial

La cuarta secuencia identificada dentro de la evolución del marco conceptual e institucional de la planificación colombiana parte de la Constitución de 1991. Ya se señaló la importancia de la nueva ley, fundamental en la transformación de la institucionalidad colombiana y, en particular, cómo acompaña un proceso descentralizador con una solución de compromiso entre las tendencias integradoras del centralismo político y las predisposiciones

centrípetas de los regionalismos culturales. En lo que respecta a la planificación, en un movimiento que puede leerse como la continuidad de este proceso descentralizador, la nueva Constitución confirmó el marco operativo de la planificación legislativa y abrió el proceso de institucionalización de la planeación regional.

El texto constitucional dedica el Capítulo 2 del Título XII a los “Planes de Desarrollo”. Desde su primer artículo (CP, 1991, art. 339, Col.), se confirma la obligación de elaborar planes nacionales de desarrollo. Aunque se trata de una reformulación de una disposición vigente desde la reforma constitucional de 1945, el artículo añade que “las entidades territoriales elaborarán y adoptarán, entre ellas y en concertación con el gobierno colombiano, planes de desarrollo con el fin de asegurar el uso eficiente de los recursos”. El mismo artículo confirma otra disposición existente: la obligación de la aprobación legislativa del Plan Nacional por el Parlamento en los seis meses siguientes a la elección del presidente de la República. Los siguientes artículos establecen el marco de intervención de los nuevos órganos consultativos que deberán crearse y asociarse para realizar la planificación periódica (los planes) y para fijar orientaciones generales de planificación estratégica. Se trataba del Consejo Nacional de Planificación, que tendrá variantes locales en forma de Consejos Territoriales de Planificación y que, en su conjunto, conformarán el Sistema Nacional de Planificación.

Por lo tanto, la Constitución amplía la exigencia de la planificación a las autoridades locales. También establece un entorno institucional común para la Nación y los territorios, y, respecto a la consolidación del marco normativo, ordena al Parlamento el voto de dos leyes orgánicas, la ley orgánica de planificación que se votó efectivamente en 1994, y la famosa ley orgánica de ordenamiento territorial, ya estudiada ampliamente. Al incluir a las autoridades locales en lo que se llamará el Sistema Nacional de Planificación, la nueva ley básica incorpora la cuestión del ordenamiento territorial en la órbita del ejercicio de planificación.

No obstante, antes de volver sobre la aprobación de la LOOT, vale la pena revisar lo dispuesto en una ley, la 388 de 18 de julio

de 1997, que se denominará Ley de Ordenación del Territorio (no orgánica), ya mencionada en este trabajo. La norma establece los mecanismos de ordenación del territorio para “la utilización equitativa y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural, la prevención de catástrofes en zonas de alto riesgo, así como la realización de actuaciones urbanísticas eficaces” (Ley 388 de 1997, art. 1, Col.). Esta ley introduce la obligación de elaborar planes de ordenación del territorio (POT) en los municipios, bajo diferentes formatos en función de la población residente. Las disposiciones de los POT tienen una duración de aplicación variable, que va de 12 años (3 mandatos electivos) para las medidas de “contenido estructural”, a 4 años (1 mandato electivo) para las medidas urbanísticas de corta duración<sup>143</sup>.

El otro texto legislativo orgánico prescrito por la Constitución era la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. La Ley 152 de 15 de julio de 1994, destinada a regular y protocolizar el ejercicio de la planificación, fue aprobada bajo el gobierno del presidente Ernesto Samper Pizano. Al respecto, es interesante señalar que el primer plan cuatrienal que se aprobó en el Parlamento, en cumplimiento de la nueva legislación orgánica, fue justamente el de esta legislatura, titulado *El Salto Social*. Sin embargo, no es el primero sino el séptimo plan nacional cuatrienal aplicado en el país desde 1970 o el octavo, si se tiene en cuenta el plan decenal de 1961. Los planes de los anteriores mandatos presidenciales habían sido elaborados sin la validación parlamentaria. A continuación, los seis primeros planes cuatrienales que no fueron sancionados por ley:

---

143 Esta norma fundacional de la misión de interés público del urbanismo está estrechamente vinculada a la planeación, ya que establece la necesidad de que los POT sean coherentes y complementarios con los Planes Cuatrienales de Ordenación Local. Hay que tener en cuenta que, desde la aprobación de la LOOT en 2011, los departamentos también deben presentar planes de ordenación del territorio, que se denominan planes de ordenación departamental (POD).

- Gobierno de Misael Pastrana (1970-1974): Las cuatro estrategias;
- Gobierno de Alfonso López (1974-1978): Para cerrar la brecha;
- Gobierno de Julio César Turbay (1978-1982): Plan de Integración Nacional (PIN);
- Gobierno de Belisario Betancur (1982-1986): Cambio con equidad;
- Gobierno de Virgilio Barco (1986-1990): Plan de Economía Social;
- Gobierno de César Gaviria (1990-1994): La Revolución Pacífica.

## §

Para sintetizar esta breve historia de la planificación colombiana, los mecanismos del sistema general se forjaron a lo largo de 75 años, de 1923 a 1997. El marco conceptual e institucional que estructura el paradigma de esta forma de organización de la acción pública puede resumirse en tres puntos clave. El primero es que la planificación apareció en los años treinta, en el marco de un modelo económico keynesiano clásico, para legitimar la intervención económica del Estado. El segundo es que su consolidación es el resultado de la aplicación de un esquema de gobernanza dual, que se compone de dos órganos de dirección adscritos a la Presidencia de la República, uno de consulta y arbitraje político, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), y otro de administración y experticia técnicas, el Departamento Nacional de Planificación (DNP). En este sistema se impone progresivamente la exigencia de una validación parlamentaria del Plan por ley. El tercero es que el funcionamiento del sistema político colombiano convierte el ejercicio planificador prácticamente en un artefacto del mandato presidencial, ya que “un plan = un mandato presidencial”. Sin embargo, a partir de la Constitución de 1991, se inició una territorialización de la planificación a través de dos medidas: la obligación de los ejecutivos

locales (departamentos y municipios) de elaborar planes locales de desarrollo limitados a los mandatos electivos de los ejecutivos territoriales (4 años), y la instauración de los planes de ordenamiento territorial (POT o POD) de duración variable, pero con previsiones que pueden llegar hasta los 12 años.

**La planificación nacional cuestionada por las regiones:  
la experiencia de los CORPES (1985-2000)**

Se expuso cómo el tema del territorio se incorpora recientemente en la estructuración del paradigma de la planificación, a través de los instrumentos de programación y regulación de suelos que son los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial. La planificación es primero nacional antes de aplicarse a los territorios institucionales de la gobernanza local, los departamentos y los municipios. Es en estos territorios legítimos de la acción pública donde emerge la reflexión sobre la ordenación territorial, que se orientará progresivamente hacia la problemática de la gestión sostenible del espacio dentro de los POT y los POD.

Sin embargo, antes de que se produzca esta evolución relativamente reciente, es necesario rememorar un episodio que puso en tensión la dimensión institucional y territorial del ejercicio planificador, partiendo del nivel regional en el sentido histórico de los espacios interdepartamentales con arraigo cultural. Se trata de los Consejos Regionales de Planificación (CORPES), que funcionaron entre 1985 y 2000. Es una experiencia que atraviesa el periodo de refundación institucional de la asamblea constituyente de 1991. Pero, sobre todo, los CORPES son contemporáneos de las primeras leyes de descentralización de los años ochenta. Sin embargo, la reflexión sobre la regionalización de la planificación en Colombia tiene dos antecedentes que también hay que recordar: son las conclusiones de otra misión internacional, la Misión Lebreton de 1955 en la que participó el sacerdote francés Louis-Joseph Lebreton, y las experiencias de regionalización del presupuesto de inversión del Estado que realizó el DNP entre 1983 y 1985.

1955-1958, la Misión Lebret: seis territorios para la regionalización en torno a centros urbanos en desarrollo

La misión internacional mencionada fue preparada por el director ejecutivo del Comité Nacional de Planeación bajo el gobierno de Lleras Camargo, Álvaro Ortiz Lozano. Este economista, vinculado a los círculos católicos, recurrió a una personalidad que empezaba a ser conocida en la cooperación internacional, el padre dominico Louis-Joseph Lebret. La carrera de este teólogo bretón se asocia a su reflexión económica al servicio de la humanidad. Este era el propósito de la asociación “Economía y Humanismo”, que creó en la región de Lyon en 1941, con el fin de estudiar las realidades humanas y sociales en su complejidad y globalidad para, según su expresión, “volver a poner la economía al servicio del hombre”. Esta iniciativa, que dio lugar a la creación de la revista del mismo nombre, contó con el apoyo del también economista francés François Perroux. Se les atribuye el concepto de *economía humana*, que tiene como objetivo “el desarrollo de todo el hombre y de todos los hombres”<sup>144</sup>.

La Misión Lebret intervino en Colombia entre 1955 y 1956 y presentó en 1958 el informe *Estudio sobre las condiciones du desarrollo de la Colombia*. Este trabajo hacía un severo análisis de la situación del país basado en un enfoque de economía de las necesidades y recomendaba un esfuerzo considerable en materia de educación. Pero, para aplicar lo que el documento calificaba de “ambicioso programa de cambio de costumbres y mentalidades”, el informe adoptó un enfoque geográfico diferenciado. El texto definía una

---

<sup>144</sup> La originalidad de este enfoque hizo que el religioso francés fuera reconocido por las Naciones Unidas en los años cincuenta y sesenta como experto en los temas de la desigualdad de los niveles de vida en el mundo. También contribuyeron a su notoriedad, el enfoque “participativo” desarrollado por el grupo de investigadores en sus trabajos de campo, utilizando metodologías de lo que llamaban *encuesta-participación* o *investigación-acción*, y la importancia en sus diagnósticos sobre el desarrollo de los temas educativos.

división territorial que debía permitir inversiones a nivel local y garantizar así que el desarrollo fuera beneficioso para todo el país. Defendía, en particular, la creación de seis regiones basadas en la noción de *unidades normales de planificación*, que debían ser homogéneas, corresponder a cuencas hidrográficas y contar con una (o varias) unidades administrativas y técnicas. Estas regiones se estructuraban en torno a los seis principales centros urbanos del país en esa época —Bogotá, Medellín, Barranquilla, Cali, Bucaramanga y Popayán—, que, según el informe, se perfilaban como los polos del crecimiento demográfico y económico del país. Este enfoque regional no tuvo un seguimiento inmediato en la realización de la planificación, pero fue un primer material de reflexión que se retomó más adelante dentro del propio DNP.

1983-1985: regionalización del presupuesto de inversión estatal del DNP

A nivel administrativo, hay que tener en cuenta el enfoque del DNP sobre la regionalización del presupuesto de inversión del Estado, que se experimentó entre 1983 y 1985.

Este enfoque consistía en solicitar las autoridades locales para la elaboración del presupuesto del Estado, practicando una modalidad de manejo local de los recursos a nivel de los departamentos. Esta innovación se puso en práctica en 1983 dentro de un programa experimental del DNP denominado “Participación de las autoridades locales en la programación del presupuesto de inversión de la Nación”. Concretamente, los departamentos, a través de sus secretarías departamentales de planificación actuando como responsables técnicos del programa, reunían a los representantes de otras autoridades locales (principalmente los secretarios municipales de planificación y algunos representantes políticos electos) y también a las administraciones nacionales presentes en el territorio (principalmente establecimientos públicos descentralizados), para definir las prioridades de inversión pública en el presupuesto nacional para el año siguiente. Estas prioridades se transmitían al DNP para que las integrara en el proceso de elaboración del presupuesto general de la Nación.

El experimento duró 3 años y su impacto en realidad fue más bien limitado. En la práctica, la experiencia tropezó con tres obstáculos: en primer lugar, las administraciones locales de planificación eran todavía débiles, técnicamente hablando y en cuanto a su capacidad financiera; en segundo lugar, los representantes locales de las instituciones nacionales tenían muy poco margen de maniobra en cuanto a la decisión del gasto, lo que les obligaba a consultar sistemáticamente al nivel nacional; y, por último, la experiencia se llevó a cabo con la inseguridad jurídica generada por la inexistencia de un estatuto orgánico para el presupuesto del Estado, que no se aprobó hasta 1989<sup>145</sup> (Vasco, 1996).

Sin embargo, a pesar de estas limitaciones administrativas y técnicas, el esquema de la participación en la programación presupuestal estatal de los departamentos quedó establecido. En esta secuencia, se crearon vínculos entre el órgano estratégico de la administración central, el DNP y el personal administrativo y los representantes electos del territorio. A partir de estos conocimientos técnicos y relacionales compartidos, se puso en marcha el proceso experimental de los CORPES, que se estudiará a continuación.

La dinámica política de los CORPES y sus logros: un proceso regional a partir del Caribe colombiano

En 1985, a partir del programa para la regionalización de la programación presupuestaria del DNP citado, varios actores políticos, empresarios y personalidades de la Costa Caribe se movilizaron para hacer realidad el proyecto de creación de una entidad de planificación que representara a toda la región. El territorio regional referenciado era la reunión de los departamentos de la Guajira, Magdalena, Cesar, Atlántico, Bolívar, Sucre,

---

145 Con las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, las tres compiladas en el Decreto 111 de 1996, que constituyen el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP).

Córdoba y el archipiélago de San Andrés y Providencia<sup>146</sup>. El movimiento regionalista en esta zona geográfica, que representa el 11,6 % del territorio colombiano, tiene probablemente sus raíces en la historia, marcada por la preeminencia de la ciudad de Cartagena de Indias en la economía colonial del Imperio Español, y la importancia económica y cultural de ciudades portuarias como la industrial Barranquilla, la costera Santa Marta y la fluvial Mompo. También debe tomarse en cuenta el papel de la sociedad caribeña, más liberal y federalista, en varios episodios del proceso histórico de fragmentación regional del país que se refirió anteriormente (Fals Borda, 1980-1984).

Sin embargo, existen precedentes más cercanos al acontecimiento en cuestión, que confirman la base de este regionalismo histórico. Solo se hará referencia a la creación de un Sistema Integrado de Planificación Urbana y Regional (SIPUR) para la Costa, que ocurrió en 1974, con la ayuda de la OEA y el apoyo del Gobierno nacional, que precedió la iniciativa de los gobernadores de los departamentos de la región de crear, a finales de los años setenta, una Asociación de Gobernadores de la Costa Atlántica. Fue un experimento pionero en muchos aspectos, al reunir a representantes locales electos, que dejaban de lado las lógicas políticas, en favor de un enfoque de “bloque”, o de “bancada” con vocación regional.

A partir de entonces, se puso en marcha una movilización que involucró a los actores económicos (principalmente las Cámaras de Comercio) y a la sociedad civil (en particular las universidades) en torno al tema de la cooperación entre las diferentes instancias representativas de la Costa Atlántica, y el reconocimiento de los

---

146 En la configuración de ese Caribe con vocación política regional de aquel entonces son notables dos hechos: la exclusión de la franja costera del golfo del Darién antioqueño, donde domina la centralidad del departamento de Antioquia; y la incorporación del espacio insular de San Andrés y Providencia, que hoy se desconectó del espacio Caribe, fruto principalmente de la afirmación de su identidad cultural raizal.

rasgos característicos de esta cultura regional. A continuación, se organizaron varios “Foros de la Costa Atlántica” en las principales ciudades de la región, con el apoyo estratégico de la compañía eléctrica regional, que respaldó financieramente la iniciativa: 1981, Santa Marta; 1982, Cartagena; San Andrés, 1993<sup>147</sup>.

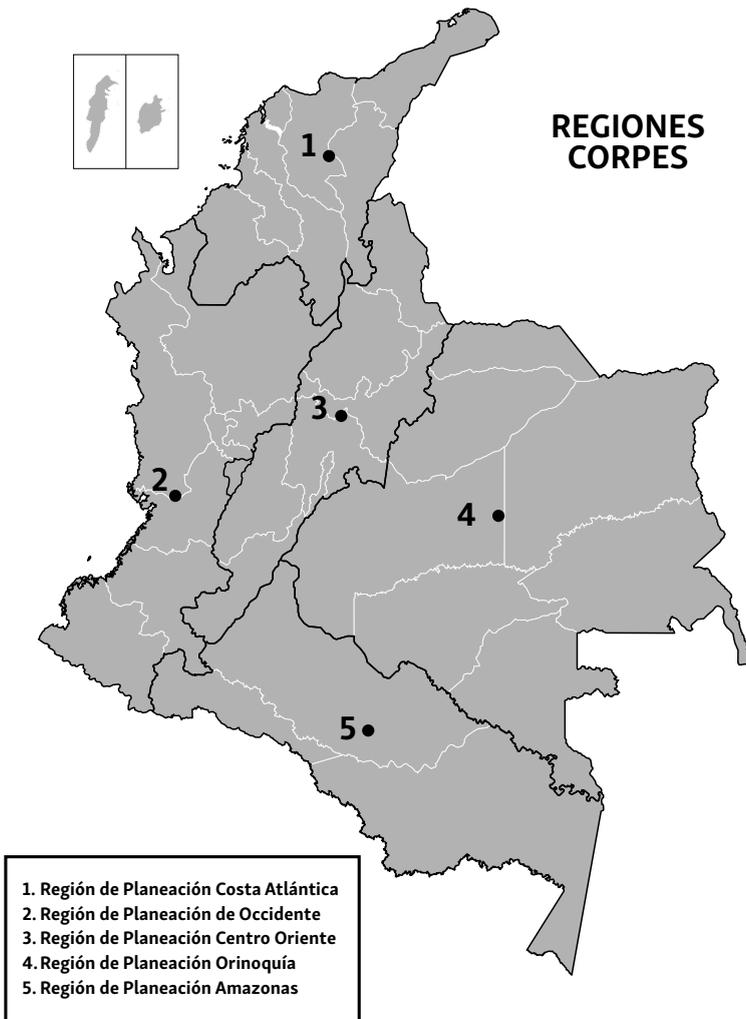
La movilización dio sus frutos cuando el gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), el mismo que impulsó la primera descentralización colombiana, creó el CORPES de la Costa Atlántica mediante la Ley 76 de 1985. La misma ley otorgaba al ejecutivo nacional poderes extraordinarios para crear otras regiones de planificación por decreto ley, lo cual fue hecho a finales de 1986 por el siguiente presidente Virgilio Barco (1986-1990). El territorio nacional quedó así dividido en cinco CORPES: Costa Atlántica, Occidente, Centro Oriente, Orinoquía y Amazonía.

Los Consejos Regionales de Planificación se crearon con cinco objetivos (García Estévez y Rodríguez Urrego, 2017):

- Garantizar la planificación equilibrada del desarrollo de las regiones.
- Reforzar la integración económica y social de las comunidades territoriales en cada uno de estos territorios.
- Desarrollar instrumentos para dar más autonomía y capacidad a las autoridades locales en materia administrativa.
- Reforzar la coordinación interinstitucional entre los niveles de planificación nacional, departamental y local.
- Asegurar la participación de las regiones en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y del presupuesto de inversión de la Nación.

---

<sup>147</sup> La Fundación Foro Costa Atlántica se convirtió luego en una organización no gubernamental que aglutina a personas de la región y busca “ser un referente en Colombia y la región Caribe para la promoción de la participación ciudadana, la gestión democrática del sector público, el ejercicio de los derechos humanos, el fortalecimiento de las organizaciones sociales y el fomento de una cultura democrática de paz y convivencia”. Sin embargo, su sede se encuentra ahora paradójicamente en Bogotá...



**FIGURA 16.** Extracto de “Regionalizar para globalizar” 2009

Fuente: Vasco (1996).

Se identificaron recursos financieros específicos para los CORPES. La ley creó un Fondo de Inversión para el Desarrollo Regional (FIDR) que constituía una dotación importante, ya que estos recursos de origen fiscal eran el 5 % de las regalías departamentales, el 10 % del impuesto de valorización de las inversiones realizadas por el Estado en la región y el 10 % del impuesto vehicular de los departamentos de la región.

La implementación de los CORPES empezó en 1986 con el de la Costa y poco a poco se fueron activando los otros cuatro. Cada uno tenía sus órganos de dirección política y sus unidades técnicas regionales. Las regiones de planificación más activas fueron la Costa Atlántica, la región Occidental, con la participación muy diligente del departamento de Antioquia, y la región Centro Oriental, en la que se encontraba Bogotá. En la práctica eran las áreas de desarrollo económico y social de los cuatro polos del “cuádruplex urbano” (Barranquilla, Medellín, Cali y Bogotá) que caracterizaron la transición urbana colombiana (Gouësset, 1996).

En estas tres regiones, el trabajo de los CORPES se enfocó principalmente en dos de los cinco objetivos mencionados: la reestructuración de las administraciones departamentales, con énfasis en la calificación del personal de las secretarías de planeación y la elaboración, en cada región, de propuestas de inversión para alimentar la preparación del presupuesto de inversión de la Nación (Vasco, 1996). Se trataba de los dos objetivos más estratégicos para las nuevas regiones, ya que la estructuración de las competencias locales era una condición necesaria para el desarrollo de un diálogo equilibrado entre territorio y Nación, y la identificación y priorización de las inversiones regionales era indispensable para influir en los principales resortes de la acción pública, que son el presupuesto de inversión del Estado y el PND. Estas decisiones estratégicas eran comprensibles desde el punto de vista de las regiones. Sin embargo, considerando los objetivos más amplios que se había fijado la legislación, los resultados del experimento son finalmente más bien modestos.

Si se considera, por ejemplo, el objetivo de la integración regional, o, si se quiere, la identificación de intereses comunes para la región

en su conjunto, evitando, en lo posible, el “patriotismo” departamental y local que llevaría a dar prioridad sólo a los proyectos de cada jurisdicción territorial, los resultados no fueron satisfactorios. Los arbitrajes entre departamentos fueron reclamados y, al final, un pequeño número de proyectos de interés verdaderamente regional terminaron “subiendo” al nivel nacional para ser incluidos en la programación presupuestaria de la Nación o en el PND.

Respecto al objetivo de la articulación de los niveles de gobierno para hacer efectiva la oferta interinstitucional, el balance también parece escaso. En el caso del CORPES de la Costa Atlántica, la valoración que hacen el DNP y los observadores es positiva: se considera que este Consejo sí logró cumplir su función de articular y promover la integración regional (García Estévez y Rodríguez Urrego, 2017). No sorprende este resultado, teniendo en cuenta el activismo estratégico del que hicieron gala los representantes políticos de esta región en la búsqueda de mecanismos de planificación conjunta con el Gobierno. Pero los resultados de los demás CORPES son mucho más heterogéneos. De manera más general, desde el DNP, se insistió en las deficiencias técnicas y operativas a nivel local.

La experimentación de los CORPES también fue criticada por la priorización de las alianzas exclusivas entre algunos departamentos de cada gestión, que excluían en general a los más frágiles. Pero también se les reprochó la inexistencia de los niveles micro de las provincias, o los proyectos macro que hubiera permitido desarrollar el nivel regional propiamente dicho. La elección selectiva de las alianzas territoriales prioritarias entre ciertos departamentos no era de ninguna manera anodina, claro está. Estas alianzas condicionaban la asignación de recursos que aportaban ventajas competitivas a ciertos territorios en detrimento de otros. Estas territorialidades privilegiadas, con intereses comunes, avalaban finalmente una especie de *statu quo institucional*, que no abría la puerta a las nuevas construcciones territoriales que hubieran podido surgir, por ejemplo, de nuevas movilizaciones sociales en los territorios más rezagados o perjudicados desde el punto de vista socioeconómico (Pardo, 2017).

Por último, la autonomía regional en el control de su estrategia de desarrollo fue muy limitada. Parecería que los límites de la experiencia de los CORPES en estos temas de gobernanza eran atribuibles a los criterios que el Gobierno nacional aplicó para la asignación de los recursos de inversión. En efecto, los porcentajes más elevados de ejecución de inversiones (y, por tanto, de realización de proyectos) correspondían a programas impulsados a nivel nacional, en detrimento de las iniciativas procedentes de los territorios.

La evaluación realizada por el DNP, que fue el interlocutor directo de los operadores regionales en todas las negociaciones, dio cuenta de todos estos matices en la experimentación de los CORPES. Tres puntos positivos fueron destacados en la evaluación de 10 años de esta experiencia de planificación concertada (Chamorro, 1997). En primer lugar, los CORPES aportaron un mejor conocimiento de las regiones a través de los estudios que se realizaron para desarrollar proyectos regionales. Es decir que se avanzó globalmente en la comprensión de las necesidades de los territorios. Por otra parte, también permitieron la modernización y la consolidación de los departamentos en los procesos presupuestarios y de programación técnica del desarrollo. Por último, de manera más general, los CORPES contribuyeron a reforzar las capacidades institucionales de las administraciones departamentales para afrontar los retos de la descentralización.

1996-2000, el final de los CORPES: emergencia de una generación de emprendedores institucionales del territorio

A principios de los años noventa, la experiencia de los CORPES estaba en plena expansión. Su participación en la inversión para el desarrollo, calculada en términos de ingresos y gastos, fue bastante significativa, a pesar de que, a modo de referencia, el presupuesto del Estado en 1994 se situó en 10 378 millones de dólares, lo que redujo los recursos comprometidos en el gasto a favor del desarrollo regional, dirigido a través de los CORPES, al 2,6 %.

Sin embargo, la consolidación de los Consejos Regionales de Planificación estaba avanzando desde la aprobación de la

Constitución de 1991. De hecho, como ya se mencionó, la nueva ley básica incluía la creación de las RAP. Concretamente, el artículo 306 establecía que “dos o más departamentos pueden constituirse en regiones administrativas y de planificación con personalidad jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objetivo principal será el desarrollo económico y social de su territorio”.

En la Ley Orgánica del Plan (Ley 152 de 1994) esta disposición tuvo una consecuencia práctica inmediata: la normativa avaló la transformación casi obligatoria de los CORPES en RAP. El capítulo XI (Ordenación del Territorio) hacía referencia al papel de las RAP y los CORPES existentes, y el artículo 51 del capítulo XII (Disposiciones Generales) se dedicaba explícitamente a esta transformación:

Los consejos regionales de planificación, creados por las disposiciones legales, promoverán en un plazo de dos años a partir de la adopción de la presente ley, la organización de las regiones a las que se refiere el artículo 306 de la Constitución y los gobernadores (de los departamentos) definirán las condiciones de transición en un plazo de seis meses a partir de la entrada en vigor de la presente ley. (Ley 152 de 1994, art. 51, Col.)

Y añadía:

Una vez transcurridos los dos años, la organización administrativa y financiera de los actuales consejos de planificación regional, los CORPES, dejarán de existir. El gobierno nacional reglamentará las disposiciones de este artículo.

Así se inició una carrera contrarreloj para finalizar el proceso de institucionalización del nivel regional en materia de planificación. En noviembre de 1994, los gobernadores de los departamentos del CORPES Occidente elaboraron un documento para constituir la RAP del Pacífico colombiano. En agosto de 1995, votaron los representantes elegidos del CORPES Occidente, seguidos por los de la Amazonía en abril de 1996.

Sin embargo, al mismo tiempo, habían surgido conflictos en torno a la gestión de la información y los circuitos de decisión para la adopción de las propuestas de los diferentes CORPES. El DNP era criticado por las regiones, en particular por la región de la Costa Atlántica, por la falta de impacto de sus propuestas en las orientaciones estratégicas nacionales. La sensación de que los circuitos técnicos “alejaban” a los territorios de la decisión, llevó a los representantes políticos de esta región a promover propuestas de inversión dentro de la discusión presupuestal parlamentaria en el Congreso. Fue de esa manera que las bancadas regionales se enfrentaron al Gobierno, estructurando grupos parlamentarios que se reunían periódicamente con la participación del personal local de los CORPES para intentar integrar los proyectos regionales en el presupuesto general de la Nación. Una vez más fue la representación de la Costa Atlántica la que estuvo en primera línea con lo que desde entonces se ha dado en llamar el Bloque Costeño.

Esta intervención política generó fuertes tensiones entre la dirección del DNP y los parlamentarios. Para la administración nacional, esta estrategia eludía el circuito técnico establecido para los CORPES, a pesar de que éstos se encontraban en ese mismo momento en plena transformación institucional. También hay que señalar que la dinámica de los CORPES afectó internamente al DNP, sobre todo a través del trabajo de los Comités Funcionales, órganos de consulta previstos en la normativa, que reunían a los funcionarios del DNP y a los actores locales de los CORPES, para tratar directamente los compromisos financieros del Estado en diversos programas nacionales con impacto regional. Esta práctica disruptiva del funcionamiento administrativo tradicional desestabilizó el funcionamiento de las direcciones sectoriales de la institución, que veían así cuestionada su legitimidad técnica en la confrontación de sus propias prioridades técnicas o presupuestales, con el conocimiento más fino de las cuestiones locales que poseían los interlocutores regionales. Esto no hizo más que aumentar la tensión que el clima político parlamentario ya había agravado, lo cual rápidamente llevó a un impase insalvable.

Por ello, el Gobierno nacional finalmente dejó correr el plazo de la legislación de 1994, por lo cual, a pesar del inicio a tiempo de los trámites por parte de las gobernaciones para transformar los CORPES en RAP, como lo pedía la Ley Orgánica de Planeación, el DNP argumentó que no se habían cumplido las condiciones para su transformación institucional. El gobierno de Misael Pastrana, que asumió el poder en 1998, neutralizó los CORPES con un decreto de junio de 2000, que declaraba lapidariamente que, en aplicación del artículo mencionado en la ley de 1994, “la organización administrativa y financiera de los Consejos Regionales de Planificación, CORPES, había dejado de existir”.

Hay un evidente paralelismo entre el enfoque territorial de los CORPES y la dinámica de los Contratos Plan. Sin embargo, la diferencia esencial, que obviamente cambiaba todo en su momento, es que los CORPES fueron iniciados y promovidos desde las regiones, asimilados por los territorios y llevados conjuntamente por la Nación y las regiones hasta la irrupción de la política parlamentaria en el funcionamiento institucional de la medida. En cambio, los Contratos Plan y sus derivados posteriores, fueron concebidos a nivel nacional por el DNP, y luego se han ido asimilando progresivamente en los territorios, con diferentes niveles de adhesión, coherencia e impacto en el desarrollo regional.

El final de los CORPES parece, en muchos sentidos, abrupto e incluso autoritario. Se ha visto que, a pesar de los sentimientos de un destino inacabado y las frustraciones que produjo en ciertos territorios, esta experiencia es un hito notable en la historia de la transformación del paradigma de la planificación colombiana. Un recorrido por los circuitos de la acción política y administrativa colombiana en los 20 últimos años lleva a pensar en que esta experiencia forjó una especie de “generación CORPES”. Esta red de actores está formada por antiguos funcionarios, consultores y actores políticos, especialmente de la Costa Atlántica, cuyo compromiso con este ejercicio de regionalización les abrió las puertas a nuevas funciones vinculadas la política nacional o regional, y

en la gestión de las administraciones técnicas del Estado. Se trata de personas cuya posterior trayectoria profesional y política está permanentemente marcada por este episodio único en la historia de la administración pública colombiana.

Esta generación CORPES, conformada por verdaderos emprendedores institucionales de los territorios, es uno de los componentes periféricos esenciales de la coalición de causa comprometida con la transformación de los paradigmas fundacionales de la planificación y la descentralización, estudiada en los primeros capítulos de esta segunda parte. Sin embargo, hay que hacer una mención especial, en relación estrecha pero no exclusiva con la experiencia de los CORPES, al papel de los actores del DNP que participaron en el seguimiento de estas iniciativas de planificación regional. Este es el tema del siguiente capítulo de este trabajo.

**Resituar el territorio en el centro de la planificación:  
la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP y  
las “políticas territoriales diferenciadas”**

Los CORPES se basaron en un esquema institucional que enfrentó la Nación a los territorios en una tensa lucha de poder que condujo, a finales de los años noventa, a la parálisis de un proceso innovador de regionalización que parecía bien encaminado. Sin embargo, esta experiencia de 15 años de regionalización de la planificación no puede resumirse al pulso político entre el centro y la periferia. Por supuesto, es cierto que ese tire y afloje fue determinante en los episodios en los que el activismo político caribeño y, más tarde, paisa, permitió que se concretara la iniciativa de planificación territorial, y que la afirmación regional de las élites antioqueñas, por su peso político y económico en la región occidental, también produjo avances significativos. Pero, al componente político de este esquema, hay que añadir una dimensión técnica y de conocimiento, que es igualmente importante en la continuidad de los procesos de elaboración de las políticas públicas de planificación en el país.

El UDRU del DNP: producir conocimiento para regionalizar la programación de las inversiones estatales

Se ha hecho énfasis en las dificultades que tenía la administración central sectorial del Estado, la de los especialistas de las políticas macroeconómicas del DNP, para trabajar con los representantes políticos y técnicos de las regiones. Sin embargo, hay un componente de esta misma administración central que, durante el mismo periodo, buscó y condujo un acercamiento a las autoridades locales. Se trata de la Unidad de Planificación Regional y Urbana (UPRU), cuya estructuración y progresivo empoderamiento dentro del DNP se remonta a la experiencia de regionalización del Plan Anual de Inversiones del Estado de 1983 a 1985, referido anteriormente.

Esta experiencia se basaba en una de las funciones que la normativa asigna al DNP. A grandes rasgos, mientras que el presupuesto de funcionamiento del Estado se elabora desde el Ministerio de Hacienda, el presupuesto anual de inversiones tiene un fuerte componente que pasa por el DNP, a través del PND. Es así como, en cumplimiento de esta importante prerrogativa administrativa y política, entre 1983 y 1985, el DNP incluyó a las autoridades locales en la determinación de las prioridades de gasto. Como ya se indicó, esta medida no fue ajena al clima de apertura descentralista que caracterizó al gobierno de Belisario Betancur (1982-1986), donde varias leyes fortalecieron las finanzas locales. Debe considerarse el papel personal del ministro del Interior de 1984 a 1986, Jaime Castro, en la adopción de los diferentes textos legislativos que conforman esta primera etapa de la descentralización colombiana. En particular, es de mencionar su papel en la implementación del mecanismo institucional fundacional es el Acto Legislativo 1 del 9 de enero de 1986, que reforma la Constitución vigente en aquel entonces y fija la elección de los alcaldes por sufragio universal. Pero este proceso también involucró en su reflexión a los actores más implicados en los procesos de planificación regional del DNP.

La UPRU, que posteriormente pasó a llamarse Unidad de Desarrollo Regional y Urbano (UDRU), era un componente con intereses propios dentro del DNP. Su misión era coordinar técnicamente los procesos de consulta local, primero la mencionada

regionalización del presupuesto de inversión y luego los ejercicios de articulación de proyectos de desarrollo local y nacional dentro de los Comités Funcionales de los CORPES. Para este tipo de trabajo, contaba con el apoyo directo de la Presidencia de la República<sup>148</sup> para finalizar la convocatoria de todos los actores de la administración central. El resultado es que, con la mediación de recursos políticos nacionales, esta instancia técnica del DNP, logró alejar la sensación de “dispersión” sectorial que prevalecía en la administración estatal y dentro del propio DNP durante las primeras etapas de la experiencia de los CORPES (Vasco, 1996).

Pero al mismo tiempo que desempeñaba un papel de articulación político-administrativa, la UDRU tenía la obligación de producir conocimiento sobre las realidades regionales del país. Este es otro aspecto en el que la experiencia de los CORPES desempeñó un papel importante para la renovación de las prácticas profesionales de la administración pública. Fue en la UDRU, en 1985 el año de su creación, donde se estudiaron las modalidades de creación de las regiones de planificación, y se prepararon las principales decisiones en la materia, en particular sobre dos cuestiones esenciales: los criterios socioeconómicos propios de cada territorio y la división territorial de las futuras regiones de planificación. Para ello, a finales de ese año, el equipo de la UDRU elaboró dos importantes informes.

El primero de ellos, publicado en septiembre de 1985, titulado *Elementos para una política regional en Colombia*, proponía fijar “criterios de homogeneización socioeconómica y de acción estatal” para fundamentar la acción pública a escala supra departamental. El texto empezaba con una observación de orden general: aunque una parte importante de los recursos financieros del presupuesto del Estado se destinaba a los territorios, su repartición se basaba esencialmente en criterios técnicos sectoriales. Es así como, según los estudios realizados en su momento, solo el 30 % de las inversiones del Estado correspondían a un enfoque territorial. El informe proponía actualizar la metodología para identificar

---

148 Específicamente, en aquel entonces, la Secretaría del Consejo de Ministros.

posibles territorios regionales que permitieran organizar la distribución de los recursos nacionales para “garantizar un nivel mínimo de desarrollo económico y social para todas las regiones” (DNP, 1985a). El informe aplicaba el método del “análisis de correlación” (Merckle, 2010)<sup>149</sup>. El procesamiento de estos datos revelaba una clasificación del nivel de desarrollo socioeconómico de los departamentos en 6 categorías, desde el nivel más alto del Distrito Especial de Bogotá de aquel entonces, hasta los niveles más bajos de desarrollo representados por los departamentos de Sucre, La Guajira y Chocó<sup>150</sup>. Esta clasificación también identificaba fuertes desequilibrios intrarregionales en relación con los niveles de urbanización de cada territorio.

El segundo informe de noviembre de 1985 estaba directamente relacionado con la creación de los CORPES. Se titulaba *Bases y criterios para la reglamentación de la Ley 76 de 1985*. Este documento presentaba varias hipótesis de división territorial y determinaba las bases organizativas del Fondo de Inversión para el Desarrollo Regional (FIDR), así como el mecanismo de apoyo técnico para el funcionamiento de las nuevas autoridades de planificación regional.

Este informe presentaba la división geográfica de las regiones, que era uno de los puntos más delicados de la aplicación de la reforma. En este documento (DNP, 1985b), los autores se apoyaron

---

149 Que trata 38 indicadores departamentales correspondientes a 8 áreas de acción pública: infraestructuras (3 indicadores), social (4), educación (5), salud (7), agua y saneamiento (2), demografía (3), impuesto sobre la renta (8), desarrollo económico (4).

150 En esa época, las zonas fronterizas del oriente y el sur del país, los actuales departamentos de Arauca, Guainía, Vichada, Vaupés, Amazonas, Caquetá y Putumayo estaban bajo el régimen de las Intendencias o Comisarías, una forma de administración central que fue abolida con la Constitución de 1991. Estos territorios, probablemente los más pobres del país en ese momento, estaban excluidos de esta clasificación.

sobre varios informes anteriores: el de la Misión Le Bret, ya citado, con su plan de seis regiones estructuradas alrededor de seis grandes centros urbanos; el estudio de 1969 de los geógrafos Miguel Fornaguera y Ernesto Guhl de la Universidad Nacional de Colombia, quienes proponían igualmente seis regiones también organizadas en torno a polos urbanos pero que variaban respecto al informe anterior, pues se tomaban en cuenta Barranquilla, Medellín, Manizales, Cali, Bogotá y Bucaramanga, dentro de perímetros que no respetaban la división administrativa departamental vigente; y dos modelos de planificación regional preparados dentro del DNP para la elaboración del Plan Nacional, ambos con ocho regiones, el primero (1969) elaborado en torno a la noción de “polos de desarrollo”, y el segundo (1976) construido a partir de las denominadas “regiones nodales”, que valorizaban la conectividad intrarregional (servicios, telefonía, infraestructuras de transporte y migración).

Estos dos informes son ejemplos de los resultados del trabajo de fondo de esta unidad técnica y administrativa que preceden y preparan la experiencia de los CORPES. Sin embargo, después de la desaparición de estos últimos, el trabajo de elaboración de contenidos y de conocimiento continuó después en varios campos y en particular en temas relacionados con la planificación y la descentralización. Lo que resulta más interesante es que el DNP y, por tanto, la administración central del Gobierno se dotó a través de este equipo técnico, en ese periodo estratégico, de los recursos necesarios para elaborar su propio conocimiento y sus propios diagnósticos sobre las realidades regionales del país. Los planteamientos de la época de las misiones extranjeras producían un conocimiento sobre la realidad socioeconómica del país que podría caracterizarse como exógeno en su concepción, que estaba supeditado a las prescripciones de los organismos multilaterales que las financiaban, y que obedecían a construcciones conceptuales frecuentemente descontextualizadas. Con la consolidación de la UDRU, estos enfoques van a ser si no abandonados, por lo menos renovados y diversificados dentro del trabajo de una administración

especializada en este tipo de ejercicio que se apoyaba en y convocaba a profesionales y académicos nacionales<sup>151</sup>.

Otro elemento interesante es el de los perfiles profesionales de los colaboradores de este componente de la administración de la planificación. Se ha puesto en evidencia, en varias ocasiones, el predominio de los economistas en los equipos del DNP. La vocación inicial de la institución, creada para dirigir las políticas económicas del Estado, que encarna el paradigma fundacional de la planificación, explicaba esta preeminencia afirmada. Pero para esta nueva misión de estructuración de un diálogo territorial y de negociación de la planificación en las regiones, la administración fue incorporando, inicialmente en la UDRU y luego en la Dirección que la sucedió, a profesionales con perfiles no económicos o a economistas especializados, sobre todo en el extranjero, en cuestiones de desarrollo territorial, lo cual cambió definitivamente el enfoque de la planificación. Según los testimonios recogidos, antes de 1983, la UDRU estaba dirigida por un arquitecto, Germán Ruiz Silva, y luego por economistas, todos ellos especializados o con experiencia previa en la gestión del desarrollo<sup>152</sup>. Entre los responsables de los estudios y de las intervenciones operativas, pronto se produjo una notable diversificación: primero en la UDRU, algunos politólogos

---

151 Los centros de excelencia en ciencias económicas y sociales de la universidad colombiana de la época se implicaron directamente en este proceso: la Universidad Nacional de Bogotá, y la Universidad de los Andes, en particular a través de su Centro Interdisciplinario del Estudios del Desarrollo (Cider) creado en 1967, cuya labor, entre la investigación y el apoyo a los procesos de decisión política, es especialmente importante en materia de planificación (cf. Pineda Duque *et al.*, 2017).

152 Germán Villamizar Alvargonzalez, formado en la Universidad de Texas, que tenía una experiencia en la realización de proyectos de desarrollo en el Banco Mundial, seguido por Martha Lucía Hincapié de los Ríos, Cecilia María Vélez White y Alberto Maldonado-Copello. Los tres últimos son economistas de la Universidad de los Andes y cada uno tenía especialización en temas de desarrollo territorial; uno de ellos (Maldonado) hizo un doctorado en ciencias políticas.

e ingenieros especializados en procesos socioestadísticos, y luego, en la Dirección que la sucedió, geógrafos, sociólogos y antropólogos. La progresiva integración en esta unidad del DNP de profesionales de las ciencias humanas y sociales, que contrasta con los perfiles mayoritariamente económicos dominantes en la institución, es uno de los determinantes de las transformaciones del ejercicio de la planificación que se iniciaron en los años ochenta y noventa.

Hay que mencionar un último punto importante en cuanto a lo que se podría llamar la “producción de significado político” dentro de los procesos en cuestión. Con su trabajo socioestadístico y sus estudios de campo, la UDRU proporcionó la materia prima para un minucioso conocimiento de los territorios, que progresivamente sustentó un discurso político sobre las desigualdades sociales y territoriales que aquejaban al país. Este nuevo enfoque de lo territorial se extendió más allá de las administraciones, especialmente a través de las interacciones con el mundo académico. Este último campo puede considerarse como otro logro de la experiencia de los CORPES. Con la planificación regional negociada, se profundizó el conocimiento sobre las necesidades sociales y económicas de los territorios y se activó una red, a partir de ese momento muy eficiente, de producción de este tipo de conocimiento dentro del mundo académico regional.

En resumen, después del ejercicio de regionalización de los CORPES, la mayor parte de los logros de este enfoque experimental, incluidas las redes políticas en ciernes, se mantienen dentro del DNP a través de la UDRU. Lo irónico, e incluso un poco trágico, es que cuando se promulgó la disolución de los CORPES, fueron los agentes de este componente del DNP quienes fueron nombrados como “liquidadores financieros” de los cinco Consejos Regionales de Planeación existentes...

La Dirección de Desarrollo Territorial del DNP:  
hacia políticas territoriales diferenciadas

Durante la década de los noventa, se produjo una primera evolución organizativa. La UDRU se dividió en dos: el departamento “urbano” constituyó una unidad administrativa independiente,

encargada de la planificación urbana y de los temas de vivienda; y fue creada una Unidad Especial de Desarrollo Territorial. Un poco más tarde, en 1998, el DNP realizó un cambio organizativo completo y las Unidades Técnicas y Administrativas se convirtieron en Direcciones. Con esta transformación, la Unidad Especial de Desarrollo Territorial pasó a ser la Dirección de Desarrollo Territorial. Es significativo indicar que este cambio le confirió a la antigua UDRU una característica que supone un reto estratégico en la institución: con esta definición y denominación, la DDT se convirtió en la única dirección estrictamente no sectorial y no funcional de la institución encargada de la planificación del país.

El responsable de la nueva dirección fue Oswaldo Porras, jefe de una de las dos antiguas divisiones de la UDRU<sup>153</sup>. Era el jefe de la División de Inversiones Públicas de la UDRU, el componente de la Unidad que se encargaba de supervisar las inversiones en las regiones. Él y su equipo eran los interlocutores directos de las regiones en el marco de los CORPES, y de alguna manera, dentro del DNP, eran la “contraparte” de la Unidad de Gasto Público, que se convertiría luego en la influyente Dirección de Inversiones y Gasto Público, es decir, el “tesorero” de la institución. Esta configuración muestra la dualidad de la relación de la Nación con los territorios. Después del episodio traumático de los CORPES, el contacto con las autoridades locales se mantuvo dentro del DNP a través de la DDT. Sin embargo, la autorización del gasto nacional en las regiones quedó en manos de una dirección funcional, la Dirección de Inversiones y Gasto Público, un órgano estratégico que rápidamente fue directamente adscrita a la Dirección General del DNP.

A partir de esta evolución, la DDT evolucionará hacia una misión administrativa que combina la coordinación interinstitucional territorial de los servicios del Estado con las autoridades locales, y la exploración de un conocimiento más profundo de las

---

153 Economista de la Universidad de Antioquia, especialista en descentralización, gestión municipal y desarrollo local, que fue uno de los actores más citados en la implementación de los Contratos Plan en este estudio.

regiones. Su función era claramente la acción territorial del Estado. Este propósito contrastaba con los objetivos y metodologías de las direcciones sectoriales del DNP. Para este trabajo discreto y perseverante, el DDT se apoyó en un equipo directivo que cambió muy poco en 15 años<sup>154</sup>, y en una verdadera capacidad para adaptación a las cambiantes exigencias políticas de los distintos gobiernos.

Son muchos los campos en los que trabajó el equipo de DDT durante los 10 o 12 años que transcurrieron entre su creación y el lanzamiento de los Contratos Plan. Se enfatizarán solo dos aspectos de este trabajo que merecen un análisis más detallado para los objetivos de este estudio.

Con el lanzamiento de las reformas de descentralización y la experiencia de los CORPES, la caracterización de los problemas sociales y económicos del país y de las desigualdades territoriales había sido plenamente identificada. El paso siguiente era formular las políticas públicas que permitieran responder a esta situación.

A principios de la década de los años 2000, la DDT abordó el tema desde la perspectiva del desarrollo endógeno. Esta decisión estuvo conceptualmente sustentada en los enfoques de desarrollo “desde abajo” de autores como W. B. Stöhr y del desarrollo territorial de John Friedmann, que estaban en boga en ese momento a nivel internacional. El desarrollo endógeno o autocentrado buscaba la inscripción territorial de las necesidades sociales fundamentales y propendía por un manejo local de estos procesos por parte de las poblaciones y los gobiernos locales. Este enfoque suponía identificar la escala territorial “correcta” para iniciar y llevar a cabo las estrategias de desarrollo. En el análisis de aquel entonces

---

154 Para tomar en cuenta solo los directivos, junto a Oswaldo Porras, director a lo largo de estos años, cabe destacar la subdirectora Luz Helena Chamorro, economista de la Universidad de los Andes, especializada en planificación regional y resolución de conflictos, y el consultor que estuvo muy presente en la elaboración del enfoque colectivo de la Dirección, Hernando González Murillo, estadístico de la Universidad Nacional de Colombia, especializado en gestión urbana y regional de la Universidad de Sao Paulo, Brasil.

había que partir del departamento. Es por ello por lo que, desde la DDT, se hizo la promoción del nivel departamental para construir dinámicas de desarrollo territorial.

Esta orientación estratégica no reñía con el entorno institucional de la Constitución de 1991, que le otorgó al departamento una función estratégica como principal nivel intermedio de gobierno. En efecto, además de la gestión de los asuntos de su competencia territorial y de la planificación y promoción del desarrollo económico y social en su territorio de referencia (CP, 1991, arts. 29-310, Col.), la Ley Fundamental le atribuye al Departamento funciones de “administración, coordinación y complementariedad de la acción municipal [y de] intermediación entre la Nación y los municipios”. Sin embargo, los departamentos no han podido desarrollar esta función de articulación.

Por un lado, el crecimiento urbano ha hecho que las ciudades, especialmente las metrópolis regionales o nacionales, se “salten” el nivel departamental y se orienten hacia una colaboración directa con la Nación. De hecho, ante los retos financieros y técnicos de la gestión urbana, la “tutela” departamental plantea más problemas que soluciones. Por otra parte, este nivel intermedio de la gobernanza territorial se identifica con ineficacia y corrupción. Cabe recordar que es a nivel de la escala territorial del departamento que se elige un profuso personal político, entre gobernadores, diputados y parlamentarios de la Cámara Nacional de Representantes. Por otro lado, los gobernadores tienen la facultad de nombrar un importante contingente de responsables de entidades descentralizadas que a su vez emplean un sinnúmero de funcionarios públicos. El reto de todas las campañas políticas que cubren la circunscripción departamental (sea cual sea el cargo de representación política) termina siendo el control de los recursos de los departamentos en términos de burocracia y recursos financieros.

Se verifica el diagnóstico del otro padre de la descentralización colombiana, el abogado y diplomático Jaime Vidal Perdomo, quien afirmaba que el nivel intermedio de gobierno que se escoge en el sistema político es el que define el modelo de ordenamiento del

territorio. Podría completarse esta aserción considerando que es también ese nivel intermedio el que determina el núcleo duro del sistema político. En el caso colombiano, el modelo descentralizado se percibe principalmente a nivel departamental, en lo político y en lo administrativo, como un sistema caracterizado por la captura de los recursos locales y la corrupción clientelista.

Los funcionarios de la DDT no ignoraban esta realidad. Para remediarla hacían énfasis en un enfoque técnico-cognitivo que preconizaba mejorar las capacidades institucionales en los territorios, en los Departamentos en particular. Un estudio de 2008, por ejemplo, planteaba que el comienzo de todo proceso de desarrollo endógeno sólo era posible si se cumplían simultáneamente cuatro condiciones: la capacidad de los actores para diseñar y aplicar políticas de transformación con una visión compartida del desarrollo; la capacidad del territorio de generar valor económico añadido y de reapropiarse y reinvertir los excedentes a nivel local y regional; la capacidad territorial de producir sus propios avances tecnológicos mediante la cualificación de los recursos humanos locales y la adopción de tecnologías innovadoras; y la consolidación y el despliegue de las identidades y culturas locales para generar una cohesión social inclusiva y una imagen territorial atractiva (DNP, 2008).

El obstáculo principal de este tipo de informes era desencadenar procesos de desarrollo virtuosos. El propósito radicaba, en realidad, en las insuficientes o desiguales “capacidades institucionales” de los territorios. La problemática principal era un enfoque de la “cultura del desarrollo”, que exigía políticas múltiples e integradas que debían abarcar desde la educación hasta la activación de los circuitos económicos y la transformación de los marcos institucionales de la acción pública.

El informe de 2008 clasificaba los departamentos según su capacidad de desarrollo endógeno identificando cuatro grupos:

- El Grupo 1 de departamentos en *fase inicial de desarrollo territorial o en formación* con bajas capacidades endógenas. Se

trataba de los departamentos de la Orinoquía y la Amazonía<sup>155</sup> y la costa del Chocó. Todos tenían una economía basada en las ventajas comparativas (virtuales) de sus recursos naturales, pero contaban con bajos niveles de ocupación de la población, a los que se sumaban asentamientos de frontera en expansión con importantes obligaciones de preservación de reservas de biodiversidad. Eran igualmente los departamentos en los que la problemática de las minorías étnicas era más aguda, y en los que la capacidad de gestión de las administraciones era la más débil.

- El Grupo 2 estaba formado por departamentos en *fase de despegue* con capacidades endógenas intermedias y bajas. En este grupo, los 15 departamentos que figuraban<sup>156</sup> habían ampliado la “frontera agrícola” del país y desarrollado una dinámica agroindustrial y ganadera. La densidad de personas empleadas correspondía a la media nacional, y el acceso y la conectividad con las aglomeraciones urbanas en crecimiento estaban mejorando progresivamente, aunque todavía había necesidades en términos de transporte, logística y movilidad. La capacidad de gestión administrativa de las autoridades locales estaba en la media nacional.
- El Grupo 3, en fase de *expansión*, tenía capacidades endógenas medias-altas. Eran 8 departamentos<sup>157</sup>, la mayoría de los cuales, ubicados en el corredor andino, que es la zona de desarrollo más interconectada y con mayor interacción con el triángulo de los principales centros de desarrollo urbano a nivel nacional (Bogotá, Medellín y Cali), lo cual permitía integrar mejor la producción de estos territorios

---

155 Putumayo, Guaviare, Vichada, Vaupés, Guainía, Amazonas.

156 Cauca, Arauca, Caquetá, Nariño, Meta, Boyacá, Bolívar, Magdalena, Norte de Santander, Casanare, Cundinamarca, Guajira, Sucre, Córdoba y Cesar.

157 Santander, Risaralda, Caldas, Quindío, Tolima, Huila, San Andrés y Atlántico.

a los mercados internacionales. En este grupo existía una fuerte heterogeneidad de la capacidad administrativa de los departamentos.

- El Grupo 4<sup>158</sup> eran los departamentos en fase de *consolidación*. Sus capacidades endógenas de desarrollo eran altas. Estos departamentos tenían los mayores niveles relativos de desarrollo socioeconómico y se caracterizaban por su tendencia a especializar sus bases económicas en los servicios, el comercio y las actividades manufactureras, lo cual permitía la acumulación de valor y la formación de cadenas productivas. Los niveles de cobertura, inversión y asignación de recursos en los servicios de salud, educación, agua y saneamiento eran, desde esa época, elevados, y la capacidad administrativa de los gobiernos locales importante.

Es importante observar que esta caracterización de los departamentos revelaba a una geografía de posibles afiliaciones regionales muy diferente de la que se desprendía del trabajo histórico de las misiones extranjeras y de los primeros borradores de regionalización presupuestaria que hemos comentado en este capítulo.

A través de este tipo de trabajo, mucho más atento a las dinámicas socioeconómicas de terreno, y muy identificado con la problemática de las capacidades y los recursos de los territorios, surgió el marco conceptual de lo que se denominó la *regionalización flexible*. Para darle viabilidad a este concepto se planteó la aplicación de “políticas regionales diferenciadas”, una noción que figura en la LOOT y que caracterizará, a partir de ese momento, el enfoque de la planificación nacional del DNP.

Es importante puntualizar que este es el entorno conceptual en el que aparece la figura de las ADT, mencionada ampliamente en este trabajo. En 2013, la DDT editó una “Guía para la estructuración de las Áreas de Desarrollo Territorial” (DNP, 2013). En este documento, que proporcionaba un marco conceptual y técnico

---

158 Bogotá, Valle del Cauca, Antioquia

completo para la aplicación de la figura, el enfoque de las ADT se presentó como un componente de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), un mecanismo institucional para coordinar las acciones intergubernamentales de doce países sudamericanos que habían establecido una agenda común para desarrollar la integración de las infraestructuras de transporte, energía y comunicaciones. Entre los referentes conceptuales comunes, el documento incorporaba las nociones de *ejes de integración* y *corredores de desarrollo*. La noción de ADT participaba de un programa internacional, en el cual figuraban igualmente las denominadas Áreas de Desarrollo Rural<sup>159</sup>, al igual que la reflexión sobre corredores y *clusters* de desarrollo económico de la Misión sobre de Sistemas Urbanos ya mencionada.

Los funcionarios del DDT solían plantear la cuestión del desarrollo con una frase casi provocadora en el contexto del DNP: “el crecimiento viene de fuera, el desarrollo de adentro”. Parece que, a la luz de la manera como se han elaborado los planes de desarrollo de Colombia desde el Plan 2010-2014, la evolución de la acción pública ha terminado por darles la razón.

## §

En conclusión, en este capítulo se ha descrito la naturaleza del paradigma fundacional de la planificación en Colombia. En primer lugar, durante el periodo de consolidación estatal de la primera hegemonía liberal, fue un ejercicio que legitimó la intervención macroeconómica del Estado a escala territorial, que se estructuraba en formas de gobernanza y representación a la vez centralistas y presidencialistas. Este marco conceptual y operativo se fue transformando en las décadas de los ochenta y los noventa de la primera descentralización colombiana, por la

---

159 Catorce áreas en Colombia, incluyendo La Mojana.

experiencia de regionalización de la planificación del CORPES. La territorialización del ejercicio planificador fue confirmada por el nuevo marco constitucional de 1991, hasta que las lógicas políticas parlamentarias y las dinámicas locales de afirmación identitaria llevaron a una abrupta interrupción del proceso experimental.

Lo que quedó en suspenso en ese momento fue la dimensión institucional del hecho regional. En su lugar se fue gestando un proceso más amplio de recomposición territorial de la organización de la acción pública, viabilizado por la reflexión sobre la territorialización del ejercicio de planificación que se fue consolidando en la institucionalidad y en la práctica operativa. De hecho, con la Ley de Ordenamiento Territorial de 1997, la cuestión territorial ya había irrumpido en la práctica de la planificación de las autoridades locales.

El desarrollo de este enfoque territorial de la planificación se prolongó en la DDT del DNP. Fue un trabajo que empezó en torno al conocimiento de las desigualdades territoriales, que luego fue asentando la escala departamental a través de la noción de desarrollo endógeno, y posteriormente, con el concepto de Áreas de Desarrollo Territorial, planteó la evolución de los territorios institucionales de la acción pública.

Esta dinámica de cambio político y de transformación de los marcos conceptuales de la acción pública, produjo una transformación del paradigma de la planificación. El PND 2010-2014 no solo marcó el abandono de la dimensión nacional, macroeconómica y sectorial del ejercicio de planificación. También se renovó la dimensión territorial del ejercicio: con los Contratos Plan y las ADT, ya no había un solo y exclusivo territorio institucional (el Departamento o el Municipio) ni territorios identitarios (prospectivamente las Regiones, por ejemplo) para la ejecución de la acción pública. El instrumento Contratos Plan contribuyó a fijar a la idea de “territorios pertinentes” por construir, ya que buscaba la adecuación entre las mecánicas de la programación del desarrollo (la coordinación de los planes nacionales y locales) y la articulación

de los intereses políticos, en acuerdos multinivel, delimitados en el tiempo, como resultado de una negociación local. En el fondo, los espacios de la planificación, territorializados dentro de los procesos que hemos descrito, son prospectivamente los verdaderos territorios de acción para el desarrollo.

### **La contractualización, un enfoque para la descentralización y la planificación reterritorializadas por las coaliciones de causas**

Anteriormente se ha resituado el lugar particular que ocupa la figura del Contrato Plan en la historia contemporánea de la organización de la acción pública colombiana y en particular en las políticas de desarrollo territorial. Así mismo, se ha mostrado que los Contratos Plan son un componente de la LOOT y que su misión dentro de esta legislación orgánica es acompañar una alternativa de descentralización que redibuja los territorios de la acción pública a través de la fórmula de la asociación voluntaria entre entidades territoriales. En este sentido, el nuevo instrumento de acción pública complementa otras herramientas de la normativa vigente<sup>160</sup> y reterritorializa la descentralización, planteando la aparición de nuevos territorios institucionales y no institucionales de gestión de lo público.

También se ha observado que los Contratos Plan se integraron en la ley del PND 2010-2014, y que se implementaron de manera experimental para confortar una evolución del ejercicio de planificación que ya había empezado y cuyo objetivo inicial era regionalizar la inversión pública y, posteriormente, tener en cuenta las realidades locales cambiantes, en particular departamentales y urbanas, a través de políticas públicas regionales diferenciadas. Como la planificación está permanentemente territorializada en su procesos de elaboración, los Contratos Plan, allí donde se han implantado bajo sus diferentes declinaciones, permitieron articular

---

160 Como los mecanismos de programación y ordenación del territorio que figuran en los POT y POD.

los planes nacionales y locales y construir nuevos territorios de acción pública, institucionales y no institucionales.

Es momento de retomar la representación del tema del desarrollo territorial que se desprende del trabajo de campo. Todo parece indicar que, para los actores cualificados implicados en el *policy-making* de los Contratos Plan, el desarrollo territorial debía articularse con los nuevos principios que debían sustentar los paradigmas de la planificación y la descentralización.

Para estos actores, el instrumento emergente perfeccionaba nuevos territorios de acción pública a nivel intermunicipal (territorios con problemas sociales, políticos, ambientales y de seguridad), interdepartamental (a nivel regional) y departamental. Para ellos, el Contrato Plan reflejaba la evolución del ejercicio político y administrativo de la planificación nacional y local, en contraste con la legislación que creó la medida. A través de los Contratos Plan, los protagonistas de las políticas públicas entrevistados veían la redefinición de los roles respectivos del Estado y las autoridades locales, así como la posibilidad de establecer nuevos mecanismos de colaboración para el diálogo y la gestión del desarrollo.

Hay dos claves que explican la transformación de los marcos conceptuales, las creencias, y las modalidades prácticas de acción que los actores consultados consideran en la nueva figura: por un lado, el “mecanismo” contractual por sí mismo y, por otra parte, la manera de abordar la problemática territorial.

El contrato es ante todo una “forma” cuya utilización en el manejo de la acción pública implica gobernar mediante procedimientos negociados entre actores legítimos, en este caso, los representantes de los diferentes niveles de gobierno. En este juego de actores, como indicaban claramente las personas entrevistadas, todo se puede negociar: el calendario de actuación, el proyecto, los recursos financieros e incluso la norma y el perímetro territorial. Los territorios de la descentralización asociativa, la de los esquemas asociativos territoriales, y los del ordenamiento territorial que permitiría la contractualización, están por construir. Pueden corresponder a territorios institucionales, es decir, los que ya existen en el ordenamiento jurídico y que son el marco actual

de la acción pública y la competición política, o son territorios aún por crear, con base en los principios jurídicos de la LOOT, o de nuevos modelos de planificación. En ambos casos, se pueden generar proyectos territoriales o “territorios de proyecto” según la función que los actores quieran darles a las nuevas territorialidades en ciernes.

Adicionalmente, es hora de reconsiderar a los actores que produjeron la representación de los Contratos Plan que ha permitido revelar esta investigación. El tratamiento analítico de la encuesta permitió identificar cinco protagonistas que, en el *policy-making* estudiado, acumulaban los roles de articulación y el capital relacional más fuerte de las dos redes multiplex construidas a partir de las respuestas al cuestionario. El quinteto mixto e intergeneracional está constituido por los siguientes actores:

- Carlos Córdoba, director del programa Contratos Plan.
- David Soto, protagonista de la “importación” de la medida.
- Lisbeth Buitrago, principal colaboradora del director del programa Contratos Plan.
- Camila Aguilar, directora de la Dirección de Desarrollo Territorial del DNP.
- Carlos Aparicio, subdirector del DDT.

Vale la pena insistir sobre el hecho de que todos estos actores tienen un perfil heterodoxo en cuanto a su formación académica y en comparación con a los funcionarios del DNP. Entre ellos se encuentran diplomados en ciencias políticas y administrativas y solo una economista. Igualmente, todos tienen una proximidad interna con la DDT y la Subdirección General, y, en general, pocas afinidades con las direcciones sectoriales, siendo estos dos órganos, cabe recordar, los que manejan los proyectos de planificación territorial en la institución.

Después de la recontextualización de la medida, propuesta en los dos capítulos anteriores, puede verificarse la siguiente hipótesis: estos actores individuales pertenecen a una serie de “coaliciones de causa”, comprometidas con la transformación de

dos subsistemas de acción pública del Estado colombiano, el de la descentralización y el de la planificación.

Las coaliciones de causa en cuestión no surgieron durante el “episodio” de los Contratos Plan. Manifiestamente tenían sus raíces en una serie de acontecimientos que han marcado la historia de las políticas de descentralización y de la planificación en Colombia desde los años ochenta. Tal y como se ha expuesto, las coaliciones de causa estaban formadas por un conjunto de actores que pertenecían principalmente al DNP y gravitaban en torno a la DDT. En esta subdivisión de la administración planificadora del Estado, la especialidad funcional de la misión de sus miembros los llevó a conservar o a difundir, durante los últimos 20 años, la memoria de la primera descentralización colombiana de principios de los años ochenta, y la práctica de la experiencia disruptiva de planificación regional de los CORPES. Ambas experiencias estaban claramente asociadas, en congruencia o en oposición, a la persistencia de lo que se puede llamar el “síndrome regionalista federal” colombiano.

La existencia de esta memoria profesional y política también ha llevado a la diversificación de los perfiles profesionales y académicos del personal movilizado en distintos programas y proyectos. Como unidad especializada, y luego como dirección no sectorial, la DDT multiplicó los estudios para profundizar el conocimiento de las problemáticas económicas, sociales y culturales locales, desarrollando varios diagnósticos sobre las desigualdades territoriales que han permitido transformar los marcos conceptuales de las políticas públicas estudiadas. Es posible decir que fue la DDT del DNP la que puso en la agenda pública el tema de las “capacidades institucionales de los territorios” como un problema de política pública tan importante como las problemáticas económicas e institucionales tradicionalmente valorizadas por el personal político y administrativo.

Desde esta dirección, los funcionarios que participaron en el *policy-making* de los Contratos Plan y de otros instrumentos que han quedado en un limbo operativo, como las ADT, se vincularon

a otros actores políticos que, por su parte, tuvieron un papel en la construcción del primer proceso de descentralización de corte municipalista (Jaime Castro, por ejemplo) o de la reivindicación de la descentralización regional (por ejemplo, Amylkar Acosta). El protagonismo de estos actores en la evolución del marco legislativo general permitió instalar progresivamente el tema territorial en el debate público colombiano.

En este análisis, también se subraya la importancia, en la constitución de estas coaliciones de causa, de lo que se ha denominado la generación CORPES. En efecto, esta experiencia extremadamente política de regionalización de la planificación dejó una huella en la mente de los que participaron por su duración (prácticamente 15 años) y por las condiciones de su interrupción. Es claro que, en algunos casos, por ejemplo, en la Costa Caribe, el recuerdo aún vivo del CORPES condiciona las relaciones Nación-territorio, caracterizadas, a menudo, por una mutua desconfianza.

Los actores de estas coaliciones de causa, que se construyeron y ampliaron a partir o en torno a la DDT del DNP, comparten un sistema de creencias estabilizado que enfatiza la importancia del territorio para el diseño de las políticas públicas del desarrollo dentro de la descentralización, o en la programación de la acción pública a través de la planificación. En su momento, estos actores movilizaron los recursos de los que disponían por su conocimiento de los territorios, en particular ciertas redes de expertos, la academia y algunos actores políticos locales. Su posición en el DNP, y su actividad como consultores independientes en otras instituciones, les permitió no solo diseñar los nuevos instrumentos de la acción pública, como los que se han examinado en este libro, sino también participar en su implementación.

El camino hacia la definitiva “instalación” operativa de una innovación institucional como los Contratos Plan, que según el presente análisis saca su legitimidad del compromiso entre actores públicos y privados que actúan en una dinámica de coalición de causa, puede ser largo y accidentado. En el caso de estudio, puede llevar a fracasos, como ha ocurrido hasta ahora con la otra figura más ambiciosa y elaborada de las políticas territoriales

diferenciadas que el DNP ha defendido durante la última década, las ADT. Las ADT tienen, como se ha visto, una trayectoria que cruza constantemente la gestación de los Contratos Plan, desde el proyecto de LOOT de 2001 hasta el PND de 2010-2014. Pero también puede haber “éxitos” potenciales o incompletos, como es el caso de los Contratos Plan, con sus tres generaciones de programación de inversiones, al menos en el sentido de la “acción” operativa, por no hablar de la relevancia y el impacto social y económico que generan.

En el caso de los Contratos Plan, se ha podido constatar la capacidad efectiva de actuación de estos grupos de actores en el diseño del instrumento, su aplicación operativa y su dirección técnica nacional. Pero en el lanzamiento de la fase de aplicación experimental de la nueva medida entre 2012 y 2016, entran en juego otros factores propios de la gobernanza territorial dentro de la singularidad de cada territorio. Esta es la problemática que se abordará en la parte final de este trabajo.



## **Tercera parte. Los desafíos de la gobernanza territorial: la aparición de nuevos (o renovados) territorios con los Contratos Plan**

Un país de regiones y de provincias, esa es la  
República Regional Unitaria a la que invita  
*kaziyadu* (un término huitoto que significa  
amanecer, despertar)

ORLANDO FALS BORDA (1980-1984)

•

### **LA APLICACIÓN**

### **DE LOS CONTRATOS PLAN**

plantea el tema de los territorios de la acción pública. Se ha evidenciado cómo esta cuestión era esencial en la selección del modelo, cuando se “importó” la referencia de los CPER franceses para resolver problemas de organización de la oferta institucional y de la gobernanza multi-nivel en Colombia. También ha sido fundamental la manera como el instrumento ha permitido cuestionar simultáneamente las doctrinas de la descentralización y del ordenamiento territorial. En la última parte de esta investigación se examinará cómo la implementación de los Contratos Plan se incorpora en la gobernanza territorial, es decir, de qué manera contribuye concretamente a la transformación de los territorios de la acción pública, y cómo desempeña un papel en la interacción política local, es decir, en el terreno de las *policies* y las *politics* en acción.

La problemática emergente de la gobernanza territorial tiene una serie de referencias teóricas y conceptuales que vale la pena puntualizar. Para abordar esta problemática, es necesario retomar

•

el hilo conductor del trabajo de campo que sirvió de base empírica a esta investigación. A partir de la información y la documentación obtenida, se examinará la importancia de las problemáticas de gobernanza territorial que estructuran las políticas públicas para el desarrollo (Título I). Con esta perspectiva se profundizará el estudio de cuatro territorios donde se aplicó la medida en la fase piloto. Los sitios escogidos fueron Atrato Gran Darién (AGD), Boyacá, sur de Tolima y Santander. Estos cuatro terrenos proporcionaban una variedad de situaciones de lanzamiento, implementación y consolidación del proceso de contractualización territorial que permiten comprender mejor las apuestas políticas de las principales escalas de gobernanza territorial (Título II). A modo de conclusión, se presentarán las enseñanzas de estas cuatro experiencias de implementación de la medida en cada una de las tres escalas de gobernanza territorial identificadas (Título III).

### **Territorio y gobernanza: dos conceptos que permiten abordar las transformaciones contemporáneas de la acción pública**

No es inútil recordar que desde hace varias décadas la noción de *territorio* ha dejado de tener un referente disciplinario exclusivo que se situaría entre la geografía y la historia administrativa. Los espacios naturales o los asentamientos humanos, considerados en su estricta materialidad, ya no pueden considerarse como si fuesen puros objetos geomorfológicos. Las ciencias humanas y sociales se han apoderado de ellos y los examinan, con una perspectiva predominantemente interdisciplinaria, en sus dimensiones antropológica, económica, cultural o política. Un enfoque exclusivamente geográfico del territorio se ha vuelto imposible (Faure, 2006).

Al mismo tiempo, las transformaciones de la acción pública del Estado han puesto en tela de juicio la concepción tradicional de la autoridad ligada a la noción de gobierno. Su definición clásica “congeló”, por así decirlo, el lugar y el papel de las instituciones y los intercambios entre los actores sociales en el mundo cerrado de la política. Para responder al impase teórico y práctico que esta situación generaba, la noción de *gobernanza* vino casi a suplantarla,

abriendo la investigación a nuevas problemáticas: la complejidad progresiva y creciente de la acción administrativa y de la gestión pública; la disipación y distorsión de las fronteras entre lo público y lo privado; el énfasis puesto en la dimensión procedimental; y la aparición de una afirmada aspiración de los actores sociales a transformar, especialmente en lo público, las relaciones de coacción y autoridad, con una perspectiva más horizontal, cooperativa y flexible (Le Galès, 2013).

En la confluencia de estas dos nociones de territorio y gobernanza, ha surgido la problemática de la *gobernanza territorial*, que cuestiona la construcción, la gestión o la representación de los territorios, considerando todas las situaciones de cooperación entre grupos de actores localizados, coordinados o no por autoridades institucionales (Simoulin, 2013).

Este enfoque dinámico de los fenómenos espaciales ha conducido, en particular, a cuestionar el tema de la construcción territorial. El territorio puede ser pensado como un sistema productivo local (Lipietz, 1995), o como un lugar de interacción y de proximidad (Torre y Zuindeau, 2009) o bien como un recurso para el desarrollo (Lacquement y Chevalier, 2016). Para los politistas, estos enfoques ponen en tela de juicio los marcos normativos y reglamentarios de los territorios instituidos en los que se ha asentado tradicionalmente la organización administrativa del Estado y la representación política.

Además, a través de un cuestionamiento pragmático sobre los *buenos territorios* o *territorios pertinentes* para la acción pública, han surgido las problemáticas del “óptimo dimensional” y de la “coherencia espacial” (Offner, 2006), donde la gobernanza multinivel, lejos de despolitizar los desafíos que hoy se plantean, confirma la interdependencia de los actores de los diferentes niveles de gobierno en la implementación de las políticas públicas (Dubois, 2009).

Por último, el enfoque de la gobernanza territorial supone restaurar al mismo tiempo la “estática” de las configuraciones territoriales tal como existen hoy (históricamente o desde un punto de vista funcional), es decir, la variedad de enfoques del territorio (territorios administrativos, económicos, electivos, etc.) y la “dinámica” de las diferenciaciones territoriales que generan, en el futuro, otras temáticas contemporáneas en las que se ha fijado el debate público y la atención de la ciudadanía: los denominados territorios medioambientales, culturales, identitarios, etc. (Genieys *et al.*, 2000).

Entre los diferentes fenómenos que ayudan a pensar las transformaciones de la acción pública, hay que considerar en particular la problemática de los “cambios de escala” que, a través de las variaciones del foco dimensional del análisis, expresan las evoluciones de la percepción de un problema identificado con la relación entre el territorio y la institución que lo encarna (Négrier, 2007b). La noción de “escala” ilustra bien la idea de “encaje” o “anidación” jerárquica de los territorios.

Todas estas problemáticas y la pluralidad de situaciones mencionadas muestran claramente que, para comprender la organización evolutiva de la acción pública, es necesario plantear y estudiar la contingencia territorial de las políticas públicas (Négrier, 2007a).

### **Lógicas de actuación nacional y dinámicas territoriales en la implementación de los Contratos Plan piloto**

Al analizar la gestación de cada uno de los Contratos Plan pilotos, entre principios de 2012 y finales de 2013, se observa que el dilatado calendario de la decisión política distaba mucho de un enfoque experimental plenamente asumido. Lo que estuvo en juego en los procesos de decisión de incorporar cada territorio al programa piloto fue claramente una lógica de oportunidad política. En efecto, como se verá, en el momento preciso de su aplicación efectiva, el nuevo instrumento fue empleado como un recurso político coyuntural y oportuno, identificado como tal por los distintos actores nacionales y locales.

Entramos a analizar la dimensión *politics in action* que es inseparable del *policy-making* presentado en las dos primeras partes de este trabajo. Las dos preguntas que se busca explorar en este capítulo son: ¿qué dinámicas políticas nacionales desencadenan la incorporación de los distintos pilotos dentro del programa Contratos Plan del DNP? Y, a nivel de cada territorio, ¿cómo los Contratos Plan refuerzan o “cualifican” las problemáticas propias de los sistemas políticos de acción locales que caracterizan cada piloto?

Para ello, en primer lugar, se ofrecerán algunas referencias generales sobre cada uno de los procesos que condujeron a la firma de los siete pilotos y de los dos Acuerdos Estratégicos de Desarrollo Urbano (ADU) que se desarrollaron paralelamente (sección 1). Posteriormente, se presentarán los mecanismos que permitieron la activación del recurso político que representa, para los actores políticos nacionales y locales, la figura de los Contratos Plan (sección 2).

Antes de entrar de lleno en este trabajo es importante recordar el contexto en el que el DNP puso en marcha el programa piloto en enero de 2012. Para propiciar su lanzamiento, se llevó a cabo una amplia labor de comunicación a lo largo del último trimestre de 2011, con el fin de proporcionar información a los nuevos ejecutivos elegidos en los comicios locales de noviembre.

Con el documento pre-CONPES que debía preparar el lanzamiento de la medida, el DNP contaba con una muestra estructurada de los territorios que parecían ser los más adecuados para desarrollar la medida. Este mapa prospectivo incluía cuatro departamentos, cuatro localizaciones intermunicipales que correspondían a diversas configuraciones poblacionales (rural, urbana, metropolitana), y dos territorios con vocación regional. Para presentar este marco experimental, se había reunido información socioestadística, y se habían establecido contactos con los funcionarios electos y los líderes locales, incluyendo visitas *in situ*.

Pero la posición del Gobierno a finales de 2011 generó una situación particular. El DNP lanzó una estrategia de comunicación indiscriminada que contribuyó a “crear la demanda” entre los representantes recién elegidos, lo cual condujo a poner entre paréntesis la hipótesis de una fase de experimentación de la medida. Los testimonios de los que se dispone muestran que, a partir de esta comunicación, la medida fue asimilada por las autoridades locales como una fuente de recursos financieros adicionales para incorporar en los planes locales de desarrollo que cada ejecutivo recién electo debía preparar antes de su posesión.

En el contexto generado por esta comunicación institucional, el DNP se vio obligado a elaborar una especie de “lista de espera” de las entidades territoriales candidatas a la implementación de Contratos Plan pilotos, dejando de lado el esquema “virtuoso” del enfoque experimental que debía incorporar al programa los sitios de la muestra del documento pre-CONPES mencionado, que habían sido escogidos en función de criterios técnicos y de prospectiva institucional.

### **La incorporación “gota a gota” al programa Contratos Plan de los pilotos**

El primer Contrato Plan que se implementó en Colombia fue el único territorio interdepartamental de los siete pilotos, el área del Atrato Gran Darién, que involucra 25 municipios pertenecientes a tres departamentos, Antioquia, Chocó y Córdoba. Se firmó el 12 de septiembre de 2012.

Esta iniciativa fue preparada poco después de las elecciones departamentales por los gobernadores electos de Antioquia, Sergio Fajardo, y de Chocó, Luis Gilberto Murillo. Una vez que los nuevos equipos de los dos departamentos empezaron a trabajar juntos, la iniciativa fue respaldada por el gobernador de Córdoba, Alejandro Lyons Muskus. El objetivo principal de este Contrato Plan era reducir los índices de pobreza extrema en el área del golfo de Urabá, especialmente expuesta a los desafíos del conflicto armado. El propio presidente de la República respaldó la iniciativa y participó en la ceremonia de firma de este primer Contrato Plan. Cabe destacar que el “acuerdo estratégico de desarrollo”, el documento que formaliza el consenso entre los firmantes también fue firmado simbólicamente por tres alcaldes representando cada uno los municipios de los tres departamentos, San Bernardo del Viento (Córdoba), Acandí (Chocó) y Apartadó (Antioquia).

El segundo Contrato Plan que se firmó fue con la Gobernación de Boyacá. El 10 de noviembre de 2012 se rubricó el correspondiente “acuerdo estratégico” entre el director del DNP y el gobernador de Boyacá, Juan Carlos Granados Becerra. Su eje central era el desarrollo de las capacidades institucionales del departamento y

el establecimiento de condiciones socioeconómicas para mejorar los niveles de competitividad. En realidad, este acuerdo tiene directa relación con la venta por parte del Gobierno nacional de la Empresa de Energía de Boyacá (EBSA) al consorcio BCIF Holding Colombia S.A.S., una empresa del fondo de inversión canadiense Brookfield. En su momento, esta transacción no fue bien recibida por la clase política local ya que, entre 2008 y 2010, el Gobierno nacional había vendido los activos financieros de las empresas eléctricas de Cundinamarca, Santander y Norte de Santander a las gobernaciones de sus departamentos respectivos. El proceso de transferencia de las participaciones del Estado debía realizarse igualmente en Boyacá. Pero el operador público departamental, el Consorcio de Energía de Boyacá, fue rechazado por haber propuesto una oferta económicamente menos atractiva que la del concesionario canadiense. De manera que el Contrato Plan de Boyacá permitió que el Gobierno nacional invirtiera en el departamento una cantidad equivalente a esta transacción. El Contrato Plan de Boyacá tuvo una cobertura prácticamente departamental, abarcando 117 de los 123 municipios, pertenecientes a 6 de las 7 provincias o subregiones del departamento.

El Contrato Plan de Nariño se firmó el 6 de enero de 2013. Centraba sus esfuerzos en 14 municipios, ubicados en 5 subregiones del departamento, sin continuidad geográfica, pero afectados por los mismos problemas de aislamiento, pobreza e inseguridad vinculados al conflicto interno y al tráfico de drogas. En ese momento, Nariño se encontraba afectado por el recrudecimiento de la presencia de la guerrilla de las Farc y por las consecuencias de un grave escándalo financiero de repercusión nacional, la célebre “crisis de las pirámides”<sup>161</sup>. En la preparación del acuerdo

---

161 Este escándalo se refiere a hechos ocurridos en 2008 que llevaron a la quiebra y a la intervención del Estado en varias empresas que, bajo diversas fórmulas de inversión financiera, ofrecían cuantiosos beneficios a sus clientes. Las autoridades colombianas identificaron actividades ilegales de captación de dinero y de blanqueo de activos, principalmente

del Contrato Plan, los parlamentarios y los ejecutivos locales, de todos los partidos políticos, hicieron causa común para obtener con el nuevo dispositivo una “compensación” del Gobierno nacional. El Contrato Plan tenía un objetivo general de desarrollo humano sostenible para los municipios beneficiarios.

El Contrato Plan del Tolima se firmó el 12 de enero de 2013. Este contrato, benefició a 9 municipios del sur del departamento, todos ellos situados en uno de los lugares emblemáticos del conflicto armado colombiano, la zona rural donde nació la guerrilla de las Farc, a finales de los años cincuenta. El “acuerdo de desarrollo estratégico” fue firmado por el director general del DNP, el gobernador del departamento y los 9 alcaldes de los municipios beneficiarios. Fue una iniciativa del gobernador del departamento, Luis Carlos Delgado Peñón, que se apoyaba en la participación de organismos universitarios locales y de USAID. Este Contrato Plan hacía énfasis en un enfoque de desarrollo rural integrado con un planteamiento territorial que buscaba aumentar los ingresos y la dignidad de las familias campesinas más pobres.

La región norte del departamento del Cauca, conformada por 13 municipios, fue la que se benefició del quinto Contrato Plan, firmado el 19 de enero de 2013. Este territorio, que colinda con el sur del Tolima, ha sido afectado por los mismos problemas de seguridad y aislamiento institucional. La iniciativa recayó aquí claramente en el gobernador electo en 2012, Temístocles Ortega<sup>162</sup> quien, activando sus redes de influencia y con el apoyo de otros parlamentarios del departamento, contactó al DNP y logró el

---

procedentes del narcotráfico. A la cabeza de este entramado, que afectó principalmente a empresarios y ahorradores de clase media en los departamentos del sur de Colombia (Cauca, Putumayo, Valle y Nariño), se encontraba el joven comerciante David Eduardo Murcia Guzmán, propietario de la empresa D.M.G Grupo Holding S. A., que fue detenido y encarcelado en 2012 en Panamá.

<sup>162</sup> Quien era abogado de la Universidad del Cauca, exviceministro de Justicia y ya había sido gobernador en otro periodo.

compromiso del Gobierno para un proyecto de desarrollo rural integral con enfoque territorial para mejorar el bienestar de las comunidades, así como la conservación y el uso sostenible de los ecosistemas de esa parte del departamento.

El 16 de febrero de 2013 se firmó el Contrato Plan del departamento de Arauca. El contexto de este Contrato Plan es el de un departamento expuesto al conflicto armado por una implantación histórica de la guerrilla del ELN y golpeado por la reforma del sistema de la distribución de las regalías mineras con varios pozos petroleros en funcionamiento<sup>163</sup>. De manera que el Contrato Plan buscaba claramente compensar esta disminución de recursos concentrando la inversión en la mejora de la productividad y la competitividad como factores de desarrollo social y económico. Además del gobernador, participaron en la firma del “acuerdo de desarrollo estratégico” los alcaldes de los siete municipios del departamento, el director de la autoridad ambiental Corporinoquia, el presidente de la empresa petrolera nacional Ecopetrol y el director del oleoducto Bicentenario.

El Contrato Plan de Santander fue el último que se firmó y fue suscrito el 27 de julio de 2013. Establecía como prioridad estratégica el aumento de la competitividad del departamento. Este Contrato Plan cubría los 87 municipios de Santander. Fue una iniciativa que promovió activamente el gobernador Richard Aguilar, quien llegó a interpelar públicamente al respecto al presidente de la República durante varias visitas de este último al departamento. Aquí también se utilizó el argumento de compensar la pérdida de

---

163 La explotación petrolera en el departamento se inició en 1985 en el yacimiento de Caño Limón, ubicado entre los municipios de Arauca y Arauquita. Desde entonces, se abrieron otros yacimientos en Yarumal, La Yuca, Redondo, Remana y Tonina. Teniendo en cuenta esas características, el 53 % de los recursos del departamento dependían de las regalías, con lo cual la reforma del SGR redujo estos recursos a un porcentaje del 24 % (Hernández y Araujo, 2015).

recursos departamentales derivados de los yacimientos del área de Barrancabermeja que produjo la aplicación de la reforma del SGR.

Por último, es indispensable mencionar los dos Acuerdos Estratégicos de Desarrollo Urbano (ADU) que se firmaron posteriormente, en 2014, que, aunque no son contabilizados presupuestalmente por el DNP en el programa Contratos Plan, participaron innegablemente del enfoque general y de la metodología del instrumento contractual. La Dirección General del DNP había decidido el cierre del programa piloto a finales de 2013 con el Contrato Plan de Santander. Pero ante las presiones y las solicitudes urgentes de los políticos locales, al DNP y a la Presidencia de la República, fue necesario idear una fórmula paliativa. Se presentará someramente el contexto de este “apéndice” al programa Contratos Plan.

El primer ADU es el de Riohacha y Maicao, las dos principales ciudades de La Guajira, uno de los departamentos más pobres y expuestos a problemas sociales y de seguridad del país. El expediente de este acuerdo estaba a cargo de la directora general del DNP en este periodo, Tatyana Orozco<sup>164</sup>. El objetivo principal de este acuerdo era apoyar la recuperación de Maicao, el tradicional polo comercial del departamento, y de la capital, Riohacha. El problema era que estos dos municipios se habían visto afectados por el cambio de rumbo de la economía del departamento. En efecto, durante los últimos 30 años, la actividad económica de este territorio giraba en torno a la extracción del carbón para la exportación, muy rentable para las firmas concesionarias<sup>165</sup>. Sin embargo, este *boom* carbonero alteró en gran medida el equilibrio

---

164 Esta economista de la Universidad de los Andes y de la London School of Economics, tenía fuertes raíces en la región de la que procede, el Caribe colombiano (la ciudad de Barranquilla en particular). Su cercanía a las redes políticas locales, en particular con la familia Char, la llevó a ocupar el cargo de viceministra de Turismo antes de ser nombrada en el DNP.

165 La explotación de las minas de carbón a cielo abierto del área de Cerrejón fue entregada en concesión al conglomerado australiano BHP Billiton, a la sudafricana Anglo American PLC y a la anglosuiza Glencore Xstrata.

tradicional de la sociedad local, en particular las condiciones de vida de la minoría étnica wayuu. El principal objetivo del ADU era definir estrategias comunes entre la nación, las autoridades del departamento y las de los dos municipios para impulsar el desarrollo urbano sostenible e inclusivo de ambas ciudades. A diferencia de los demás, este acuerdo estratégico no dio lugar a una evaluación del coste financiero de la inversión proyectada.

El segundo ADU se firmó con la capital de Boyacá, Tunja, en un contexto de desacuerdos políticos entre el gobernador del departamento y el alcalde de la ciudad. Por razones que se explicarán después, el Contrato Plan departamental no había integrado los principales proyectos municipales. El propósito de este ADU era que esta ciudad clave para el desarrollo de la región andina occidental no se viera penalizada. Tunja era la “locomotora” del centro del departamento, y el equipo municipal elegido en 2011, a la cabeza de Fernando Flórez Espinoza, estaba preparando un ambicioso proyecto de “región piloto” alrededor de los temas del conocimiento. El principal objetivo del acuerdo era establecer una alianza interinstitucional que hiciera posible el éxito de esta iniciativa. El presupuesto de los proyectos que combinan creación de instalaciones y desarrollo del capital humano ascendía a 162 000 millones de pesos (43 % nacionales, 36 % departamentales y 21 % de otras fuentes).

### **Los fundamentos de la activación de los Contratos Plan como recurso político de coyuntura**

Esta presentación de las circunstancias en las cuales cada uno de los pilotos fue integrado en el programa Contratos Plan, es ilustrativa del contexto en el que se puso en marcha la medida y permite extraer varias conclusiones.

En primer lugar, se observa que, en la mayoría de los territorios piloto, el Contrato Plan se utilizó para concretar una reflexión, más

---

Desde entonces, la producción de estos yacimientos llevó a Colombia al top 5 de los productores mundiales de carbón.

o menos elaborada según los contextos, de los actores locales sobre las necesidades del territorio y de sus poblaciones. En particular, se pueden mencionar los de AGD, Tolima, Cauca y Nariño. En estos territorios, parece haberse establecido un patrón virtuoso de asimilación de la medida por parte de los ejecutivos locales y una interpelación *bottom-up* del nivel central para entrar en el programa piloto. Se examinará con más detalle en dos de estos sitios pilotos, AGD y Tolima, la forma como la figura del nuevo instrumento sirvió para que estos intereses y problemáticas locales se expresaran y se consolidaran de manera particularmente eficaz.

Pero en el ajuste del circuito de toma de decisiones, lo más llamativo es que los Contratos Plan aparecen generalmente como una “contrapartida” en el juego político nacional-local. Esto fue lo que ocurrió de manera evidente en tres de los siete pilotos, Boyacá, Arauca y Santander. Allí la negociación entre actores locales y nacionales llevó a utilizar los recursos del dispositivo para compensar las pérdidas de ingresos de las entidades territoriales debido a decisiones del Gobierno nacional. Concretamente, se trató de la modificación de la renta vinculada a la extracción del petróleo con la implementación del nuevo SGR para los dos primeros, y, en Boyacá, la reducción de recursos financieros debido a la venta de un activo industrial local a una firma extranjera.

Vale la pena tomar en cuenta que estos tres últimos departamentos estaban gobernados por mayorías “aliadas” políticamente al Gobierno nacional: sus gobernadores eran miembros del movimiento Cambio Radical (Santander y Boyacá), el partido del entonces vicepresidente Vargas Lleras y del Partido de la U (Arauca), el partido del presidente Santos. Esta proximidad política se aplica igualmente a los ADU de las dos ciudades del departamento de La Guajira, bastión electoral de Cambio Radical. Para el Gobierno fue una oportunidad de poner en evidencia su proximidad política con este departamento estructuralmente afectado por altos niveles de pobreza y servicios públicos deficientes. Naturalmente, la lógica de la afinidad política no es ajena a los otros tres Contratos Plan, que en su momento fueron liderados por gobernadores de

centroizquierda: el Partido Liberal en el Tolima, y la Alianza Social Independiente (ASI) en Cauca y Nariño.

La lógica de la “compensación” o “contrapartida” cumplió también un papel en el apoyo al proyecto económico y tecnológico del ADU de la ciudad de Tunja, que permitió corregir la no inclusión de varios proyectos de la capital de Boyacá en la Contrato Plan departamental. De hecho, esta exclusión se debía a rivalidades políticas locales entre el alcalde de la ciudad del Partido Verde, y el gobernador, miembro de Cambio Radical.

Cuando se presentan los desencadenantes políticos locales de la entrada de los pilotos en el programa Contratos Plan del DNP, no se busca invalidar la racionalidad técnica que preside la promoción de la medida al rango de instrumento innovador de coordinación interinstitucional, tal y como fue concebido en la legislación. Pero en cambio, es importante revelar las tres funciones que desempeñó la medida como recurso político en la gobernanza territorial multinivel. Para ser más precisos, en ciertos territorios fue una herramienta de compensación en el juego de transferencias de recursos financieros entre la Nación y los territorios. En otros, actuó como “contrapartida” en el arbitraje de conflictos intralocales para “alinearse” las posiciones de los actores frente a las políticas nacionales. Y, por último, en la mayoría de los pilotos, fue un “marcador” o un mecanismo de visualización para dar a conocer a la población, las alianzas políticas entre actores del sistema político regional o nacional.

A continuación, se presentarán los cuatro sitios experimentales estudiados con más detalle. Este trabajo permitirá ver las “dos caras de la moneda” del Contrato Plan: por un lado, su condición de instrumento de acción pública con un verdadero potencial innovador de coordinación interinstitucional y cofinanciación del desarrollo, y por el otro, su utilización como recurso en el juego político nacional-local. Se verá que los dos niveles, que podrían definirse por una funcionalidad de *innovative policy* y un componente “*politics as usual*”, tienen un impacto diferente según la escala de gobernanza territorial estudiada.

## **Los retos de la gobernanza territorial en los Contratos Plan ilustrada a través de cuatro pilotos**

Antes de entrar en el relato de las circunstancias en las que se desarrollaron los cuatro pilotos escogidos, es importante hacer unas cuantas precisiones metodológicas. El protocolo para el trabajo de campo de esta investigación estableció un sistema de encuestas por cuestionario y entrevistas semiestructuradas para identificar el grupo de actores que desempeñó un papel sustancial en el diseño de la medida Contratos Plan. La encuesta reveló las interacciones (relaciones de interconexión, sociabilidad y proximidad) entre estos protagonistas, identificados como la “grupo de control” de la encuesta, con el denominado “grupo red” activo en el proceso de *policy-making* de la medida, y la convergencia de representaciones entre estos dos grupos en puntos clave de la implementación de los Contratos Plan. Al mismo tiempo, para recopilar esta información se alternó el trabajo de campo con visitas y entrevistas a miembros de la administración central nacional en Bogotá, y de los cuatro sitios piloto escogidos. En total, fueron 39 entrevistas semiestructuradas, que junto a la documentación recogida en cada sitio permitieron elaborar el análisis puntual de cada piloto. La elección de estos cuatro pilotos se hizo en función de criterios de temporalidad (el primero y el último Contratos Plan firmados), de diversidad sociogeográfica (territorios rurales, y zonas mixtas rurales y urbanas) y de territorialidad (espacios interdepartamentales, departamentales e intermunicipales). La muestra quedó constituida por los Contratos Plan de AGD, Tolima, Boyacá y Santander<sup>166</sup>.

A continuación, se describirán estos cuatro sitios en el orden cronológico de su entrada en el programa Contratos Plan. En esta

---

166 En los cuatro casos, la información se recogió *in situ* en las capitales de los departamentos, Medellín, capital de Antioquia para el Contrato Plan AGD, Bucaramanga para el de Santander, Ibagué para Tolima y Tunja para Boyacá.

presentación, se seguirá un mismo formato monográfico en cuatro partes: la primera aportará información sobre las condiciones de negociación y los retos territoriales a los que se enfrentaban los actores en el momento de firmar el acuerdo; la segunda servirá para identificar los ejes estratégicos escogidos en el Contrato Plan; la tercera, las realizaciones; y en la cuarta caracterizará cada piloto en términos de retos de gobernanza territorial.

### **Atrato Gran Darién: los desafíos económicos y sociales de un proyecto con regional bajo influencia antioqueña**

Como el Contrato Plan Atrato Gran Darién fue el primero de los siete pilotos, a menudo se considera que fue el que “pagó el precio” del noviciado para todos los demás. De ahí la observación de que, atrapados en dinámicas y obstáculos inéditos, los actores “cometieron errores” y que estas “lecciones” alimentaron los otros sitios experimentales (Velasco, 2016). Pero los testimonios recolectados durante la investigación han permitido relativizar esta valoración.

Ciertamente, para el equipo nacional del programa de Contratos Plan del DNP, cuando se inició el proceso de implementación de la medida en febrero de 2012, AGD permitió identificar los principales problemas a resolver e inventar fórmulas prácticas de intervención. De hecho, la primera evaluación general de los Contratos Plan (Bautista e Ibáñez, 2014) extrae conclusiones comunes a todos los sitios y pone de manifiesto el escaso nivel de intercambio de experiencias entre los operadores de cada piloto. En la implementación del Contrato Plan AGD, se observan sobre todo particularidades que, al igual que en los demás sitios, reflejan los retos territoriales de cada sistema de acción local. Es sobre estos aspectos sobre los cuales es relevante insistir para identificar los aspectos característicos de la gobernanza territorial que se manifiestan de forma diferenciada en cada sitio.

Una de las características distintivas de la localización de AGD que hay que tener en cuenta, y que, por supuesto, se pone de manifiesto en los análisis externos y de los propios actores

locales, es el hecho de que es un Contrato Plan interdepartamental. ¿Cómo se llega a esta singular configuración territorial dentro del programa piloto?

El punto de partida fáctico fue una reunión entre los dos gobernadores recién electos, Sergio Fajardo, de Antioquia, y Luis Gilberto Murillo, de Chocó. Esta reunión tuvo lugar en los primeros días después de sus respectivas elecciones. De ella surgió un acuerdo entre los dos políticos sobre la posibilidad de utilizar el formato Contrato Plan para resolver los problemas de pobreza extrema de las poblaciones de la zona fronteriza interdepartamental. Pero no fue solo el resultado de las convergencias entre dos políticos calificados como “independientes” en el mundo político colombiano, ya que este primer encuentro condujo a una serie de reuniones entre los funcionarios designados para cargos ejecutivos de los dos departamentos, en las cuales participó el equipo del Contratos Plan DNP. La rápida intervención del DNP permitió ir perfilando un proyecto de compromiso técnico y político. Se esbozaron las fronteras del territorio de intervención y los principales problemas de desarrollo que se debían abordar.

Fue a partir de esta “pre-matriz” de lo que sería el futuro Contrato Plan, que aún no se había formalizado ni redactado, que el nuevo gobernador de Córdoba, Alejandro José Lyons Muskus, se interesó en el proyecto. Entonces, los tres gobernadores se reunieron y el trabajo continuó entre los equipos administrativos de los tres departamentos. Al final del proceso de elaboración de los tres planes departamentales de desarrollo, el principio de la participación de las tres entidades territoriales en un Contrato Plan común quedó registrado en las ordenanzas de junio de 2012, que aprobaron los documentos de planificación para los mandatos de los tres gobernadores.

Al igual que el PND, los tres planes locales de desarrollo (PDD) tenían nombres que resumían las orientaciones prioritarias de los gobernantes para su mandato: *Un Nuevo Chocó para Vivir*, *Antioquia, la Más Educada* y *Gestión y Buen Gobierno para la prosperidad de Córdoba*. En los tres, se hacía referencia al futuro Contrato Plan interdepartamental. Sin embargo, hay que mencionar que la

inclusión de este enfoque con perspectiva regional, centrado sobre el área geográfica del golfo del Darién, era sobre todo explícito en el plan departamental de Antioquia.

En efecto, los planes de Córdoba y Chocó tenían una visión de las inversiones sectoriales que los dos ejecutivos pretendían realizar durante su mandato. Es así como el plan de Córdoba identificaba 15 ejes temáticos que determinarían los programas del Gobierno departamental<sup>167</sup>. El ejecutivo del Chocó estableció, por su parte, cinco ejes transversales<sup>168</sup> que luego se tradujeron en programas sectoriales. Pero en ambos casos, aunque el diagnóstico ponía en perspectiva los problemas territoriales, los proyectos se centraban en el desarrollo social y económico integral de los departamentos sin una referencia muy clara al desarrollo del área cubierta por el Contrato Plan. Es de mencionar, en el caso del Chocó, el marcado interés por la cuestión étnica en un departamento con una alta proporción de población aborigen<sup>169</sup> y afrodescendiente<sup>170</sup>.

---

167 Educación de calidad para la prosperidad; sanidad eficiente, con transparencia y sin corrupción; infraestructuras de obras y servicios para el desarrollo; vivienda con un entorno social y saludable; ocio y deporte, para la salud, la cohesión y la sana convivencia; mujer y género para el desarrollo; juventud participativa, responsable y dinámica; inclusión social de personas con discapacidades físicas o mentales; cultura para el desarrollo integral; Córdoba productiva, industrial y comercial; Córdoba ecológicamente sustentable; seguridad, orden público y convivencia; generación y fortalecimiento del empleo productivo; buen gobierno para la eficiencia y transparencia administrativa; fortalecimiento institucional.

168 Un Chocó con seguridad humana y ambiental; un Chocó con principios y valores; un Chocó educado y próspero; un Chocó funcional, moderno e interconectado; un Chocó gobernable con capacidades institucionales.

169 Los grupos emberá, eperara, catíos, chamí y wounann.

170 Llama la atención que, en el capítulo de diagnóstico socioeconómico del Plan Departamental de Desarrollo del Chocó, titulado “Historia y Oportunidad”, estas dos categorías de grupos étnicos son consideradas como la población indígena del departamento, mientras que el tercer

En cambio, en el PDD de Antioquia, el enfoque general establece un objetivo estratégico basado en la educación como factor de desarrollo, y plantea siete líneas de acción, entre las cuales la número 6 define precisamente un objetivo territorial, el “Proyecto regional integral para el desarrollo de Urabá”. Es decir que en Antioquia sí se focaliza como prioridad estratégica el desarrollo de la región de Urabá, objeto del Contrato Plan Atrato Gran Darién.

El término *Urabá*, que significa ‘tierra prometida’ en lengua embera katio, se refiere al golfo situado en la costa Atlántica colombiana. Varias localidades caribeñas de los dos actuales departamentos del Chocó y Antioquia se encuentran en esta entrada de mar. Sin embargo, a excepción de los dos municipios de Acandí y Unguía, situados en el extremo noroccidental del golfo, el Chocó es un departamento situado principalmente en la costa del Pacífico y en los valles de los ríos San Juan y Atrato, que dan nombre a dos de las cinco provincias o subregiones que lo componen.

En cuanto a Antioquia, el territorio que conduce a los municipios costeros de Arboletes, San Juan de Urabá, Necoclí y Turbo, que forman el bucle oriental del golfo de Urabá, junto con los siete municipios de la subregión de Urabá (San Pedro de Urabá, Apartadó, Carepa, Chigorodó, Mutatá, Murindó y Vigía del Fuerte), es un espacio muy singular comparado con las otras ocho subregiones del departamento, todas ellas con una marcada inscripción geográfica andina.

La vinculación de Córdoba a este conjunto territorial es más bien periférica. De las seis subregiones del departamento, solo la llamada subregión “costera”, que cierra el Golfo de Urabá por la costa hacia el norte (formada por los municipios de Canalete,

---

grupo, cuya proporción se estima en un 10 % de la población departamental, se denomina “sociedad mestiza externa”.

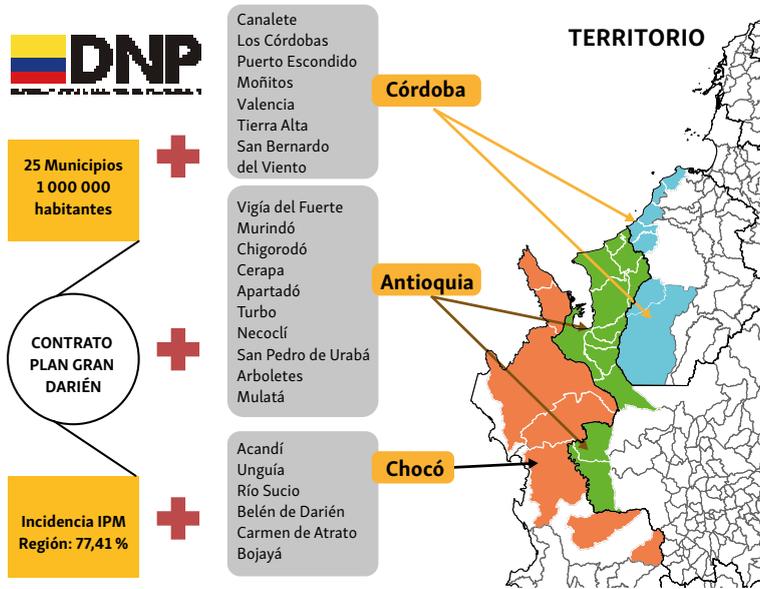
Los Córdoba, Puerto Escondido, Moñitos y San Bernardo del Viento) forma parte del mismo sistema geográfico<sup>171</sup>.

Históricamente, en la época de los Estados Unidos de Colombia, Urabá formaba parte del Estado federado del Cauca. Esa poderosa región, además de la entrada marítima del golfo, abarcaba la totalidad de la actual costa Pacífica y se extendía hacia los confines amazónicos del este del país. En el convulso periodo del cambio de siglo, al finalizar la Guerra de los Mil Días (1902) y la independencia de Panamá (1903), el Gran Cauca, como se le llamaba entonces, fue dividido con la creación del departamento de Nariño en el sur y la intendencia del Chocó en el norte, a la que pertenecería la superficie territorial caribeña de Urabá. Sin embargo, los dirigentes de Antioquia trabajaron por recuperar este “corredor al mar”, según la construcción del imaginario de la población paisa andina, al mismo tiempo que se creaba y se separaba de Antioquia el departamento andino de Caldas. Se ha dicho que la integración de Urabá en el perímetro departamental antioqueño compensó la pérdida de Caldas, y que fue una “cláusula adicional” o “mico” que se introdujo en la ley de creación del nuevo departamento, lo que permitió esta “anexión” ...

Lo que es necesario recalcar es la perspectiva histórica de este cambio en la organización territorial de este departamento, que aún hoy se reconoce por su identidad andina. El acceso al mar era un objetivo vital para la economía antioqueña en el momento de la expansión de su poderío agrícola e industrial. Los dirigentes locales, todos oriundos de los municipios andinos, consideraron que el departamento no podía quedar al margen de los dos grandes proyectos estratégicos de la época: la construcción de un segundo canal interoceánico junto al de Panamá y la creación paralela de una ruta terrestre de conexión interamericana, ya sea por ferrocarril o por ruta, la que se convertiría posteriormente en la actual carretera Panamericana.

---

171 Finalmente, por razones de vinculación económica, también se incluirán en el Contrato Plan dos municipios del interior situados en la cuenca del Alto Sinú: Valencia y Tierralta.



**FIGURA 17.** Ubicación del Contrato Plan Atrato Gran Darién

Fuente: DNP (2014).

De manera que el asentamiento de antioqueños andinos en esta zona comenzó en la década de 1900. Esta colonización del interior se dio bajo el signo de la preeminencia cultural y del conservatismo de funcionarios y comerciantes del centro del departamento (Londoño Vega, 2006). De hecho, el proyecto de desarrollo económico de este territorio iba unido, como suele ocurrir en la historia de las colonizaciones *paisas*, a un designio de “civilización”. Para establecer la nueva autoridad política del departamento, los colonos tendían a someter o a excluir a los grupos social o económicamente organizados de la región, que eran mayoritariamente afrodescendientes y una gran proporción de población indígena. En la representación de los colonos *paisas*, esta región (valga decir, su población autóctona) se caracterizaba por su “salvajismo” y “barbarie”. Los colonos consideraban que la colonización, más que la ocupación física del territorio debía aportar a las poblaciones históricamente implantadas en la región, la religión, la educación y la afiliación política y patriótica (Steiner, 1993).

Lo que parece particularmente interesante es que los designios políticos e ideológicos de estos primeros años del siglo xx, se hayan ido “reciclado” en el contexto del comienzo del siglo xxi, con la sugestiva persistencia del cálculo económico inicial. El Urabá era, y sigue siendo, una frontera de expansión y desarrollo para la Antioquia moderna, aunque, en el contexto de la expansión de la economía del narcotráfico en los años noventa, la región haya visto desarrollarse hasta hoy, sin respetar las fronteras departamentales, la presencia de los distintos actores del conflicto armado.

Desde los años setenta, el Urabá ha sido una de las zonas más afectadas por el conflicto. Primero fue ocupada por las guerrillas de las Farc y el Ejército Popular de Liberación (EPL), luego se convirtió en un centro de producción extensiva de plátano, con la presencia dominante de grandes multinacionales de la alimentación<sup>172</sup>, y después fue tomada, en los años noventa, por los grupos paramilitares más sanguinarios aliados o insertados en la economía del narcotráfico. El Centro Nacional de Memoria Histórica registró en esa zona más de un centenar de masacres entre 1998 y 2003, con un resultado aproximado de 3000 muertos y 32 000 desplazamientos (CNMH, 2013)<sup>173</sup>. Esta presencia masiva y antagónica de los actores del conflicto, que continúa hoy en día —ya que uno de los principales grupos de la nueva generación de narcotraficantes se autodenomina sintomáticamente el Clan del Golfo—, tiene una explicación, que es básicamente la misma que había motivado a los empresarios de Antioquia desde el siglo xix: este territorio constituye un paso estratégico hacia las salidas marítimas de la producción local, productos industriales y agrícolas para unos, cocaína y otros productos ilícitos para otros.

---

172 En particular, Chiquita Brands, el conglomerado que substituyó a la histórica United Fruit Company.

173 Además, según la Unidad para las Víctimas, de los 747 340 habitantes del Urabá, 504 933 han declarado ser víctimas de la guerra (cifras con corte a 28 de febrero de 2023).

En todo caso, para el departamento de Antioquia, el territorio de Urabá constituye una de las principales líneas de su desarrollo estratégico a largo plazo. Cabe destacar que, a finales de la década de los noventa, Antioquia se prestó a un ejercicio de prospectiva en el que participaron el mundo académico y los sectores económicos y financieros más influyentes<sup>174</sup>, denominado Plan Estratégico de Antioquia (PLANEA) con horizonte 2020, basado en una serie de foros y encuentros de actores de la sociedad civil<sup>175</sup>. Este plan, que en algunos aspectos era también un ejercicio de resiliencia colectiva ante la explosión de las economías paralelas que habían puesto a Antioquia, a través del Cartel de Medellín en particular, en el punto de mira internacional por los peores motivos, fue aprobado por la Asamblea Departamental en agosto de 1998. La Gobernación se dotó así de un proyecto territorial a gran escala, instaurado con un valor prácticamente prescriptivo por su paso por la asamblea departamental. El propósito del PLANEA, publicado en 2012, se resume en el ambicioso lema: “En el año 2020, Antioquia será la mejor esquina de América, justa, pacífica, educada, pujante y en armonía con la naturaleza”. En el listado de líneas estratégicas de este plan, la primera era “articular e integrar territorialmente a Antioquia”, y entre las iniciativas que se priorizaron estaba claramente explicitada la inversión en el denominado “núcleo de transporte de Urabá”, en torno a los temas de conexión interoceánica, integración continental y desarrollo portuario.

En el fondo, el PDD antioqueño para 2012-2015 no hacía más que confirmar esta orientación general actualizando los objetivos en el “Proyecto Integral Regional de Desarrollo de Urabá”. Los cuatro lineamientos estratégicos de este proyecto eran la institucionalización de los sectores público, privado y comunitario, el acceso a

---

174 Reunidos en particular alrededor de la fundación Proantioquia.

175 Se llamaron *Antioquia siglo XXI, Antioquia Toda Conversando, Visión Siglo XXI, Antioquia Convergencia y Desarrollo*.

los derechos económicos, sociales y culturales de la población, el desarrollo de la zona costera y del golfo en el sistema portuario colombiano y caribeño, y el desarrollo sostenible de los recursos naturales y ambientales.

El Contrato Plan AGD aparece en el PDD como una de las herramientas de este enfoque, uno entre más entre los mecanismos legales, institucionales y financieros que Antioquia plantea para impulsar su desarrollo regional. Pero lo que resulta más interesante es que la utilización de la nueva herramienta establece un marco territorial de dimensión claramente regional. El Urabá es considerado no solo en su composición nacional colombiana de los *tres Urabás* (chocoano, antioqueño y cordobés), sino también en la conexión con el espacio panameño de las provincias de San Blas y Darién. Esta presentación convierte al Urabá colombiano en un componente del extremo norte de la región biogeográfica del Chocó (que incluye a las provincias panameñas) y en un elemento articulador entre las regiones colombianas del Caribe, de los Andes y del Pacífico.

Gracias a la intervención y a la inspiración estratégica de Antioquia, este primer Contrato Plan piloto tiene entonces una afirmada vocación regional, en el sentido de un área con arraigo interdepartamental que, dentro de la estrategia de crecimiento económico antioqueño, se proyecta internacionalmente.

#### **La superación de la pobreza extrema, objetivo y eje estratégico del Contrato Plan AGD**

El eje central del Contrato Plan AGD fue, sin embargo, “la creación de las condiciones sociales, económicas y ambientales necesarias para superar la pobreza extrema y avanzar en el desarrollo económico y social del territorio”<sup>176</sup>.

El acuerdo establecía cuatro ejes estratégicos: el desarrollo productivo, el desarrollo social sostenible, la vivienda, y los

---

176 Extracto del acuerdo estratégico del Contrato Plan AGD.

servicios públicos y la conectividad. Este desglose de las prioridades de inversión muestra que el Contrato Plan AGD establecía un rumbo “social” para el territorio, que se puede resumir en un objetivo general: la “lucha contra la pobreza extrema”. Para lograr esta ambición, el plan se fraccionaba en objetivos operativos de desarrollo productivo y social y de conectividad. El proceso de formulación de los proyectos que se incluyeron en el paquete financiero fue principalmente el resultado del trabajo entre las administraciones de los tres departamentos, junto con el equipo del programa Contratos Plan del DNP.

Un punto que podría parecer anecdótico pero que, por el contrario, es esencial para organizar el trabajo y facilitar los procedimientos operativos, fue la designación de la sede del equipo operativo. El lugar donde trabajaba el personal técnico y administrativo del Contrato Plan, y donde se celebraban las reuniones técnicas y políticas entre funcionarios de las gobernaciones o con personal de las administraciones nacionales, no podía ser en este caso una capital de departamento, como ocurrió en los otros Contratos Plan. Finalmente, se eligió la principal localidad antioqueña de la zona, el municipio de Apartadó. Esta ciudad, de unos 180 000 habitantes, tiene una ubicación central en la zona. Sin embargo, como prácticamente todos los municipios de la zona, tenía el inconveniente de estar aislada de los principales polos económicos de los tres departamentos. En efecto, Apartadó está conectada por carretera con Medellín y Montería, pero no con Quibdó, aunque haya enlaces aéreos regulares entre los dos municipios.

La estructuración del programa en su conjunto en términos de temas de desarrollo fue relativamente sencilla en lo que respecta a la fijación de la prioridad general, que era la cuestión de la inclusión social. Este era evidentemente el problema común dominante en la zona para los habitantes de los tres departamentos. La forma en que se incorporaron paulatinamente los demás temas fue el resultado del trabajo del personal administrativo de las tres secretarías de planificación, ya que el equipo local de Contrato

Plan<sup>177</sup> se puso en marcha muy lentamente, sin poder contar con pautas o modelos de referencia para programar proyectos en un marco contractual.

Uno de los puntos que se observó en la evaluación de este primer piloto fue que implicó muy poco a los alcaldes de los municipios del territorio en el establecimiento de las directrices generales y en la elección de los proyectos financiados. Es cierto que el carácter interdepartamental de la iniciativa no facilitaba la logística y la viabilidad material de esta consulta local. Pero también se debe considerar que, en este tipo de configuración territorial, el papel de la administración departamental debía ser técnica y políticamente central, para la concreción de la iniciativa. En casi todos los pilotos, el papel de los ejecutivos electos y de los funcionarios técnicos y administrativos departamentales fue central en la negociación y la construcción del acuerdo entre Nación y territorio. La Gobernación tuvo tendencia a manejar el proceso decisional, mientras que el nivel propiamente local, el de los municipios, se vio obligado a asumir una posición subordinada. Ese fue claramente el caso de AGD, donde no hubo una voluntad política de asociación o participación de los funcionarios del nivel municipal. Esta mecánica departamental no era inevitable, como se verá en otro piloto característico de otra configuración territorial.

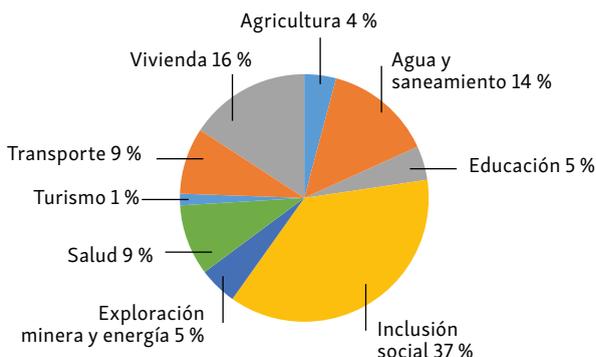
La formalización final de la matriz financiera de inversiones previstas para los cinco años de duración del piloto permite hacer algunas observaciones. El importe global movilizado, 1000 millones de pesos, es significativo. El número de sectores que abarca el contrato AGD (9) es uno de los más grandes de la muestra estudiada, junto con el de Tolima, pero es menor que el de Arauca, que comprende 12 sectores, lo que convierte este último en una especie de reiteración del Plan de Desarrollo Departamental. No obstante,

---

177 Encabezado inicialmente por Arnobio Córdoba, ingeniero y exalcalde de Quibdó.

en el caso de AGD sí puede darse una impresión de dispersión, ya que los gastos realizados corresponden a 166 proyectos, que es el mayor número de proyectos financiados en un solo Contrato Plan dentro del programa nacional del DNP.

**CP AGD Distribución por sector**



**Presupuesto previsual (en millones de pesos colombianos)**

| Sector             | Coste total estimado |
|--------------------|----------------------|
| Agricultura        | \$ 42 996            |
| Agua y saneamiento | \$ 144 215           |
| Educación          | \$ 47 065            |
| Inclusión social   | \$ 379 362           |
| Minería y energía  | \$ 52 725            |
| Salud              | \$ 96 404            |
| Turismo            | \$ 14 229            |
| Transporte         | \$ 89 770            |
| Vivienda           | \$ 161 150           |
| <b>Total</b>       | <b>\$ 1 027 916</b>  |

**FIGURA 18.** Distribución de los créditos del Contrato Plan AGD

Fuente: elaboración propia.

La distribución por sectores muestra la importancia de los proyectos sociales. Las inversiones en proyectos con una vocación productiva solo conciernen el 10 % de los recursos movilizados (minería y energía, turismo y agricultura). La parte dedicada a las infraestructuras de transporte, que suele ser la más presupuestada en los otros Contratos Plan, no llegaba aquí a los 90 000 millones de pesos, es decir, apenas el 9 % del total. Todas las partidas vinculadas a la mejora de las condiciones de vida de la población, ya sea vivienda, agua y saneamiento, servicios públicos colectivos (educación, sanidad) o medioambiente, no están incluidas. Toda la inversión vinculada a esta problemática general ya sea el alojamiento (vivienda, agua y saneamiento), los servicios públicos colectivos (educación, sanidad) o la focalización de recursos para las familias en situación de pobreza a través de ayudas sociales o de programas de integración social, que se agrupan bajo el título “inclusión social”, representan el 81 % de los recursos comprometidos en el presupuesto global.

#### **Resultados a dos años de aplicación: un Contrato Plan con importante implicación presupuestal local**

Al igual que los demás Contratos Plan, el lanzamiento de AGD tuvo las dificultades mencionadas para la articulación presupuestal con los ministerios. En palabras de los interesados, los ministerios respondieron a la presentación de proyectos con “incredulidad o resistencia”. Los testimonios recogidos revelan obstáculos en la finalización de proyectos de salud (la construcción de varios hospitales locales), de desarrollo productivo (cooperativas bananeras) y en materia de turismo (un proyecto de centro de orientación turística en el popular sitio natural de Capurganá).

En la configuración financiera final, el Contrato Plan AGD es uno de los que más recursos movilizó por parte de los territorios: el 32 % de la inversión provino de las gobernaciones y el 68 %, del Estado.

**TABLA 4.** Progreso de la AGD del Contrato Plan por sectores

| <b>Sector</b>                     | <b>Coste total estimado 2013-2017 (en millones de dólares)</b> | <b>Compro-metido 2013-2015 (en millones de dólares)</b> | <b>Progreso financie-ro 2013-2017 (%)</b> | <b>Progreso físico 2013-2017 (%)</b> |
|-----------------------------------|--|---|---|--------------------------------------|
| Agricultura                       | \$ 42 996  | \$ 55 873   | 41 %                                      | 23,2 %                               |
| Agua potable y saneamiento        | \$ 144 215   | \$ 105 405  | 54,1 %                                    | 19,2 %                               |
| Educación                         | \$ 47 065  | \$ 29 606   | 53,8 %                                    | 16,8 %                               |
| Inclusión social y reconciliación | \$ 379 362   | \$ 345 864  | 91,2 %                                    | 91,2 %                               |
| Minería y energía                 | \$ 52 725  | -   | -   | -                                    |
| Salud y protección social         | \$ 96 404  | \$ 9842   | 8,9 %                                     | 1,7 %                                |
| Comercio, industria y turismo     | \$ 14 229  | \$ 11 319   | 59,8 %                                    | 12,6 %                               |
| Transporte                        | \$ 89 770  | \$ 136 104  | 122,8 %                                   | 27,3 %                               |
| Vivienda                          | \$ 161 150   | \$ 42 935   | 24,9 %                                    | 10,4 %                               |
| Total                             | \$ 1 027 917   | \$ 736 948  | 61,7 %                                    | 42,4 %                               |

Fuente: elaboración propia.

#### **Atrato Gran Darién, un Contrato Plan para estructurar un proyecto de región abierta hacia lo internacional**

El Contrato Plan AGD es el único interdepartamental del conjunto inicial de siete pilotos. Se trata de un acuerdo político apoyado localmente por un proyecto territorial de dimensión regional, en particular, en la manera en que lo abordó el principal socio departamental que resultó ser el promotor y soporte financiero y técnico de la iniciativa, es decir, la Gobernación de Antioquia. La perspectiva de apoyar el desarrollo económico del área cubierta por la medida para consolidar la puerta económica hacia el Caribe de la economía antioqueña representaba la continuidad histórica de un proyecto de estructuración de los sectores económicos agroindustrial (dedicado al cultivo del plátano a gran escala) e industrial de este departamento.

Pero al mismo tiempo, dada la realidad del territorio con el auge del narcotráfico que ha generado, junto a una situación de inseguridad endémica, condiciones de pobreza extrema para la mayoría de la población, el Contrato Plan se concentró en inversiones de “recuperación social”, con objetivos de integración de la población en el sistema nacional de seguridad social, de construcción y equipamiento de la vivienda, así como de mejora de la cobertura de los servicios públicos colectivos.

Sin embargo, estas inversiones sociales no resultaron tan evidentes en los debates de la asamblea departamental de Antioquia, donde, durante la discusión del Plan de Desarrollo, el 8 de mayo de 2012, ocurrió un incidente inusual. Al descubrir el proyecto integral para Urabá y la perspectiva de inversiones de Antioquia que podrían beneficiar indirectamente al vecino chocoano, uno de los diputados, el liberal Rodrigo Mesa Cadavid, dijo desde la tribuna: “la plata que uno le mete al Chocó es como meterle perfume a un bollo”. La violencia de la expresión no solo se debe a su vulgaridad: era claro para todo observador que se trataba de un sarcasmo racista, pues es bien sabido que la población del departamento del Chocó, pero igualmente del Urabá antioqueño, es mayoritariamente negra.

Este Contrato Plan piloto inicial se cerró en septiembre de 2017, al final de su plazo contractual de cinco años. Pero el territorio del AGD siguió siendo objeto del desarrollo de la fórmula Contratos Paz en el posconflicto. A más largo plazo, es difícil considerar si la fórmula contractual experimentada es la herramienta adecuada para la concretización del proyecto regional en ciernes en esta zona, que además se proyecta a lo internacional. El territorio sigue estando en pleno centro de las contingencias socioeconómicas y de seguridad pública más complejas que generaron el conflicto armado colombiano. Los actores políticos y la sociedad civil tendrán que hacer frente a las contradicciones producto de la confrontación de intereses divergentes que se enfrentan localmente, pero también a la persistencia de la violencia vinculada al narcotráfico en esta zona.

## **Contrato Plan de Boyacá: departamento versus metrópolis en un proyecto de competitividad territorial**

En el grupo de siete pilotos experimentales, Boyacá es probablemente el campo de aplicación donde mejor se expresó el potencial de articulación del ejercicio de planificación local y nacional del instrumento Contratos Plan.

La posibilidad de utilizar el nuevo dispositivo surgió durante la elaboración del Plan Departamental que el equipo del gobernador electo en 2011, Juan Carlos Granados, preparó a través de un proceso ampliamente participativo. En esta iniciativa participaron los sectores económicos (cámaras de comercio), educativos (establecimientos de educación secundaria y universitaria) y los 123 alcaldes de los municipios del departamento. La animación del proceso estuvo a cargo de la secretaría de planificación<sup>178</sup>. Al cabo de la consulta de las diferentes instancias de la población, se estableció un panel con los denominados “32 pactos regionales”, que correspondían a otras tantas orientaciones de trabajo sectoriales y temáticas que, junto con las aportaciones de las direcciones administrativas de la Gobernación, que elaboraron materiales técnicos (perfiles territoriales, planes sectoriales, esquemas departamentales), permitieron confeccionar un “documento preliminar”, una especie de bases del Plan Departamental. A partir de esta materia prima, el equipo de coordinación del plan emprendió las discusiones e intercambios con los actores institucionales departamentales, los grupos de expertos y los representantes de los departamentos vecinos (Santander, Casanare, Cundinamarca) para concluir un documento final bastante consensuado.

El PDD de Boyacá, que se llamó *¡Boyacá se atreve!*, tenía cinco ejes estratégicos:

- Promover un desarrollo económico sostenible que respete los ecosistemas.

---

178 El secretario de planeación era Bernardo Umbarilla, ingeniero y especialista en gestión de proyectos.

- Tener en cuenta las cuestiones sociales con objetivos ambiciosos de reducción de la pobreza.
- Desarrollar una economía de alto valor añadido.
- Promover la buena gobernanza.
- Iniciar una política de integración regional con fuerte proyección internacional.

Sin embargo, además del clásico documento administrativo, la administración departamental elaboró un segundo documento, inspirado en el Plan integral, que priorizaba las orientaciones en materia de competitividad territorial. El texto se llamó *Las 7 maravillas de Boyacá para el mundo* y en él se resumían los proyectos emblemáticos del Plan Departamental. Estos proyectos eran:

1. El desarrollo hotelero del lago de Tota, uno de los lagos naturales más importantes del continente.
2. El mejoramiento de las condiciones de acceso y acogida al Nevado del Cocuy, el único lugar del país donde se practican deportes de alta montaña, cuyo rico ecosistema es particularmente frágil.
3. El desarrollo de Paipa, sitio turístico conocido por sus aguas termales y su lago, para fortalecer su centro de negocios.
4. Reforzar las capacidades de acogida turística de la capital, Tunja, permitiendo así la valoración de su valioso patrimonio arquitectural y de lugares de culto.
5. Promover la sinergia de Villa de Leyva, principal polo turístico y patrimonial del departamento, con otras ciudades y municipios de la misma subregión, en particular, Moniquirá.
6. Una atención particular en materia de inversión para la parte occidental del departamento, que en la actualidad es reconocida exclusivamente por la extracción de esmeraldas.
7. Desarrollar el potencial de desarrollo turístico y agrícola de las estribaciones boyacenses de los Llanos orientales.

Este documento fue entregado al presidente de la República durante la visita que el mandatario hizo al departamento en marzo de 2012. Fue en las reuniones que siguieron a este encuentro, en presencia de la bancada de parlamentarios boyacenses, que se

planteó el delicado tema de la pérdida de ingresos del consorcio público departamental de energía por la venta de la empresa departamental de electrificación a un operador internacional, que ya se ha mencionado. Aparentemente, fue el propio presidente Santos quien sugirió la idea de hacer un Contrato Plan a partir del proyecto de *Las 7 maravillas de Boyacá para el mundo*, que parecía un terreno propicio para el uso de la nueva herramienta, lo que resolvió al mismo tiempo el delicado tema de la “compensación” departamental. De esta manera, sobre la base de este documento programático, se inició el proceso de estructuración del proyecto de Contrato Plan y se fijaron los objetivos operativos en torno a la problemática de la competitividad de la economía del departamento.

El punto más complicado fue el del despliegue territorial del nuevo Contrato Plan, en particular la delicada cuestión del papel que se le debía dar a la capital, Tunja. El alcalde electo de la ciudad, Fernando Flórez Espinosa, era miembro del Partido Verde y había elaborado un ambicioso proyecto de desarrollo tecnológico y urbanístico para la ciudad que, de alguna manera, contrastaba y a la vez “competía” con la iniciativa departamental, mucho más orientada hacia la valorización patrimonial. Es por esta razón que el Contrato Plan de Boyacá se desentendió inicialmente de los proyectos tunjanos, manteniendo la presencia de la capital entre los municipios beneficiarios de la provincia de Centro, pero limitando la inversión al desarrollo vial y turístico previsto en *Las 7 Maravillas*. Como ya se indicó, en compensación, el DNP propuso la firma de un Acuerdo Estratégico de Desarrollo Urbano (ADU), que incluyó los principales proyectos tecnológicos y educativos de Tunja. Este segundo texto fue firmado por el gobernador de Boyacá, pero no obtuvo financiación departamental.

Por otro lado, debido a la naturaleza de los proyectos que figuraban en el acuerdo estratégico, los cuales estaban ubicados cerca de las principales ciudades intermedias del departamento, el Contrato Plan de Boyacá no incluyó los municipios rurales de dos subregiones periféricas del oriente del departamento, Valderrama (municipios de Betétiva, Chita, Jericó, Paz del Río, Socotá, Socha y Tasco) y La Libertad (Labranzagrande, Pajarito, Paya y Pisba).



**FIGURA 19.** Mapa de las subregiones de Boyacá

Fuente: elaboración propia.

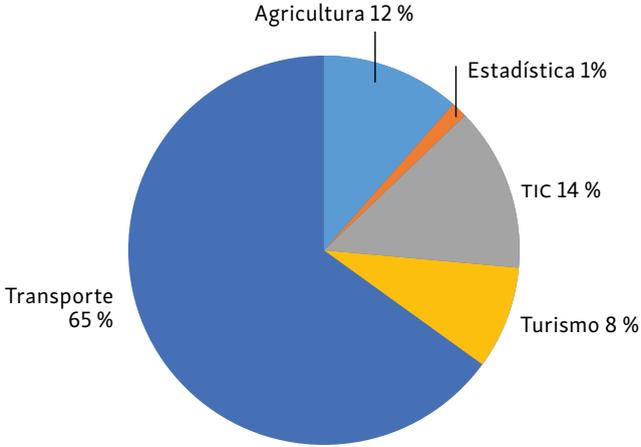
### **Competitividad y desarrollo vial, ejes estratégicos principales del Contrato Plan de Boyacá**

El objetivo principal del Contrato Plan de Boyacá era “desarrollar capacidades y crear condiciones para mejorar el Índice de Competitividad Territorial del departamento, generando conectividad para el fomento de la productividad en general y ofreciendo una mejor calidad de vida especialmente en las zonas rurales”. Este eje central del acuerdo estratégico insistía en el desarrollo de las capacidades institucionales y la creación de condiciones para mejorar los niveles de competitividad del departamento. Los otros cinco ejes estratégicos eran: ordenación y desarrollo del territorio, conectividad vial, vivienda y formalización catastral, desarrollo turístico, ciencia, tecnología e innovación.

Antes de la firma del acuerdo, la estructuración temática del proyecto se hizo con bastante facilidad a partir de la orientación que fijó el departamento. Entre mayo y junio de 2012, se realizaron en Bogotá los primeros contactos con los ministerios con la lista de proyectos de *Las 7 Maravillas*. El equipo de la secretaría de planificación departamental, al que se unió rápidamente el gobernador, comprobó que las administraciones centrales no disponían de recursos para estos proyectos o que mostraban poco interés en priorizarlos en sus presupuestos. Tras una consulta entre el gobernador y los municipios, se decidió orientar las inversiones hacia los proyectos de infraestructuras viales identificados en *Las 7 Maravillas*, que finalmente constituían un factor clave para mejorar la competitividad económica del departamento.

Por otra parte, el hecho de entablar la negociación con un único interlocutor nacional, en este caso el Instituto Nacional de Vías (INVÍAS), también resultó ser más cómodo para los funcionarios de la Gobernación. De manera muy pragmática, la administración departamental movilizó a la Sociedad de Ingenieros de Boyacá para estructurar los principales proyectos viales a priorizar. A continuación, sobre la base de esta experticia, se consultó a los alcaldes para la selección de las carreteras que se financiarían en el Contrato Plan. La coordinación entre el gobernador y el equipo del DNP permitió ultimar el programa final de inversiones, que concentraba el gasto en nueve proyectos de carreteras primarias y terciarias. Esto representaba el 65 % de la matriz financiera del Contrato Plan. El 35 % restante se destinó a un proyecto de parque tecnológico para el desarrollo de las TIC (14 % de la financiación prevista), a proyectos de vivienda rural y a la legalización de tierras ocupadas por familias campesinas en el rubro de “agricultura” (12 %), a seis proyectos de desarrollo turístico entre los que se habían identificado en *Las 7 Maravillas* (8 %) y a la financiación adicional de un estudio geomorfológico en curso (1 %).

**Contrato plan Boyacá, Desglose por sectores**



**Presupuesto previsional (en millones de pesos)**

| Sector                  | Coste total estimado |
|-------------------------|----------------------|
| Agricultura             | \$ 85 000            |
| Información estadística | \$ 10 000            |
| TIC                     | \$ 100 000           |
| Turismo                 | \$ 62 414            |
| Transporte              | \$ 481 650           |
| Total                   | \$ 739 064           |

**FIGURA 20.** Distribución de los fondos del Contrato Plan de Boyacá

Fuente: elaboración propia

**Una fuerte inversión de la gobernación en la ejecución del proyecto**

El presupuesto consolidado del Contrato Plan de Boyacá fue de 739 000 millones de pesos. Es el segundo más bajo de los siete



pilotos. Pero también es el que más recursos locales movilizó, ya que las aportaciones del departamento cubrían el 33 % del gasto, lo que redujo la participación del Estado al 67 %. Se encuentra entre los que tienen los mayores índices de inversión y finalización de proyectos tras dos años de aplicación.

**TABLA 5.** Avance de Contrato Plan de Boyacá por sectores

| Sectores                      | Coste total estimado 2013-2017 (en millones de pesos) | Comprometidos 2013-2015 (en millones de pesos) | Progreso financiero 2013-2015 (%) | Avance físico 2013-2017 (%) |
|-------------------------------|---|--|-----------------------------------|-----------------------------|
| Agricultura                   | \$ 85 000   | \$ 89 784                                      | 31,9 %                            | 24,2 %                      |
| Ciencia y tecnología          | \$ 100 000  | \$ 79 724                                      | 1,9 %                             | 2,2 %                       |
| Planificación                 | \$ 10 000   | \$ 15 877                                      | 116,9 %                           | 72,8 %                      |
| Comercio, industria y turismo | \$ 62 414   | \$ 49 537                                      | 96,4 %                            | 36,5 %                      |
| Transporte                    | \$ 481 650  | \$ 483 650                                     | 100,4 %                           | 40,8 %                      |
| Total                         | \$ 739 064  | \$ 718 572                                     | 81 %                              | 33,8 %                      |

Fuente: elaboración propia.

Si bien el Contrato Plan de Boyacá revela las contradicciones entre gobernanza departamental y construcción metropolitana, es considerado por la mayoría de los observadores como una experiencia exitosa de aplicación del potencial del nuevo instrumento de contractualización, dentro del marco de un proyecto de desarrollo integral para un departamento. Las decisiones tomadas para promover la competitividad territorial del programa *Las 7 Maravillas de Boyacá*, que priorizaba varios proyectos importantes del PDD, permitieron a los actores locales evitar caer en la trampa de “Contrato Plan = Plan de Desarrollo bis”, que se verificó en la mayoría de los otros pilotos. La complementariedad entre el mecanismo de planificación y el Contrato Plan se logró a través de un ejercicio realista de focalización de la inversión, que permitió priorizar un sector, el de la infraestructura vial, pues realmente requería la “inyección” de recursos subsidiarios del Estado.

La utilización que hicieron los actores locales del nuevo instrumento de acción pública se caracterizó igualmente por el buen manejo de las distintas fases de la ejecución del proyecto, respetando la progresividad de los tiempos de la “formulación” y los de “operacionalización”. Al final, el proyecto permitió valorizar la escala departamental del desarrollo, que fue la configuración territorial escogida por los actores políticos locales para la implementación de la medida.

Sin embargo, hay que recordar que la escogencia de esta escala de gobernanza por parte de los funcionarios elegidos fue reveladora, desde el principio de las negociaciones, de una falla: la ausencia en el esquema general de inversiones de la capital del departamento, Tunja. Lo que estaba en juego en el incidente que llevó a la exclusión de los proyectos de desarrollo tecnológico de esta ciudad<sup>179</sup> en la matriz de Contrato Plan va más allá de simples rencillas políticas locales.

Al respecto, hay que mencionar que el diagnóstico de la Misión Sistema de Ciudades (DNP, 2014b) puso en evidencia la importancia del triángulo Tunja, Sogamoso, Duitama como uno de los diez ejes regionales del sistema urbano colombiano<sup>180</sup>. Respecto a Boyacá, el informe del DNP planteaba la necesidad de integrar este triángulo urbano en un conjunto territorial mayor, directamente vinculado a la capital de la República, Bogotá, D. C., y a Bucaramanga, como polo industrial y centro terciario del noreste del país. Esta perspectiva era claramente la que habían adoptado los concejales de Tunja cuando adoptaron el Plan de Desarrollo Municipal para el mandato 2011-2015, denominado *Hechos de Verdad*.

Es claro que el desarrollo de Tunja y su capacidad de desarrollar una dinámica autónoma en el corazón de este sistema urbano particularmente dinámico, podía debilitar potencialmente

---

179 Que, con sus 190 000 habitantes en aquel entonces, representaba más del 15 % de la población departamental.

180 Este mismo informe confirmó que el sistema urbano colombiano representa más del 70 % de la población del país.

la configuración de la gobernanza territorial defendida por la Gobernación de Boyacá y poner en dificultad la preeminencia política de los políticos locales miembros de las dos autoridades departamentales (Gobernación y Asamblea departamental) en su tradicional área de influencia electoral. Lo que se configuró fue una situación que podría llamarse de “competencia-oposición” entre la metrópoli emergente de este territorio, Tunja, liderando la dinámica de un triángulo urbano con intereses propios, y la autoridad departamental, en cabeza de la Gobernación.

Más allá del contexto propiamente boyacense, lo que parece decantarse en esta experiencia es una configuración mucho más sistémica que se asemeja, en muchos aspectos, a las “batallas de influencia” o “guerras de legitimidad” que se observan en otros contextos nacionales sobre la base de la misma diferenciación-oposición territorial. Para tomar solamente dos ejemplos europeos en Francia y España, fuera de los contextos específicos de las aglomeraciones capitales (París y Madrid), se pueden mencionar las oposiciones entre Marsella y hoy su área metropolitana (Aix en Provence - Marsella) y la administración del departamento *Bouches du Rhône*, y los permanentes conflictos entre Barcelona y la Generalitat de Cataluña.

### **Sur del Tolima: el enfoque territorial del desarrollo en una zona rural históricamente fragilizada por el conflicto**

#### **El proyecto político de Provincia del sur del Tolima prefigura el Contrato Plan**

El lanzamiento del Contrato Plan del sur del Tolima, el cuarto que se firmó en la primera etapa de implementación del nuevo instrumento, fue el resultado de una consulta local ejemplar dentro del lanzamiento experimental bajo examen. Este enfoque participativo no es el único entre los siete pilotos. Los Contratos Plan de Nariño (el tercer Contrato Plan firmado) y Cauca (el quinto firmado) desarrollaron procesos que reunieron igualmente a los municipios y a los representantes locales electos, pero ninguno

de los dos se apoyó en una declaración política tan explícita como la que permitió la experiencia tolimense.

En efecto, el 28 de febrero de 2012, apenas mes y medio después de que los equipos elegidos en noviembre de 2011 tomaran posesión de sus cargos, los alcaldes de los ocho municipios del sur del Tolima (Ataco, Chaparral, Coyaima, Natagaima, Ortega, Planadas, Rioblanco, Roncesvalles, San Antonio), el gobernador del departamento, Luis Carlos Delgado, y el presidente de la Asamblea Departamental, Alexander Tovar, reunidos en Ataco, firmaron una solemne declaración para “la regionalización del Tolima, Provincia del Sur del Tolima”. Este manifiesto, que posteriormente fue denominado la “Declaración de Ataco”, recogía la aspiración de los firmantes de crear la “Provincia del Sur del Tolima [...] como autoridad territorial”. Este propósito se basaba en las disposiciones de la LOOT y de la Constitución de 1991 relativas a las asociaciones municipales y a la integración regional<sup>181</sup>.

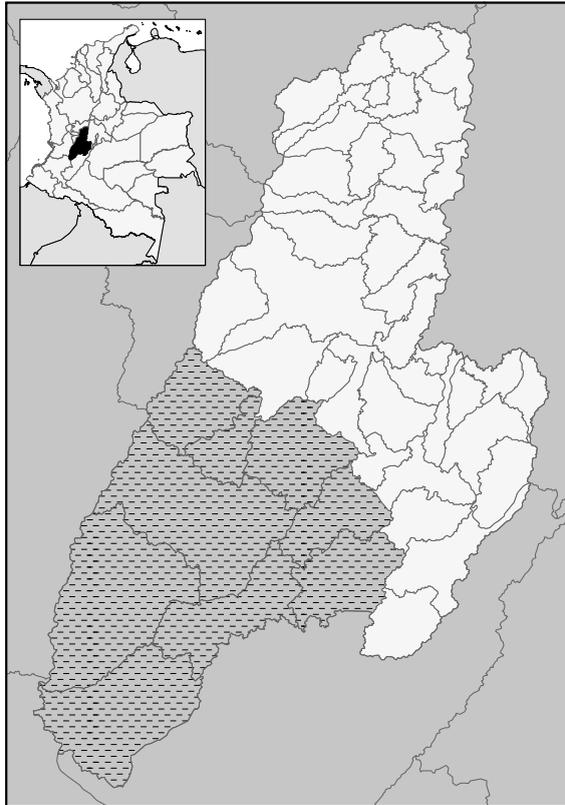
El documento era un acuerdo de voluntades que, en la práctica, iba más allá de la declaración de principios, ya que establecía seis disposiciones, entre las cuales estaban: la creación de un equipo de trabajo regional con representantes de las comunidades firmantes, al que se vinculaba explícitamente una entidad académica, el Centro de Estudios Regionales de la Universidad del Tolima (CETE-UT); una consulta para establecer una *Mesa de Planificación Regional de la Provincia del Sur del Tolima*, que definiría las instancias institucionales, técnicas y académicas responsables de determinar los proyectos estratégicos de la nueva provincia que se debían integrar al PDD *Unidad y Transformación Social del Tolima 2012-2015*<sup>182</sup>; y también se enumeraban exhaustivamente las áreas

---

181 Se trata de los artículos 307 de la Constitución, que establece las condiciones para la creación de Regiones como entidades territoriales, 309 sobre Áreas Metropolitanas y 321 sobre Provincias (CP, 1991, arts. 307, 309 y 321, Col.).

182 El plan definitivo del Departamento, aprobado en junio de 2012, se llamó *Unidos por la Grandeza del Tolima 2012-2015*.

en las que se haría énfasis a través de los proyectos de inversión (educación, ordenación del territorio, productividad, medioambiente, infraestructuras, vivienda, turismo, paz, democracia y tranquilidad pública de las comunidades, salud, agua potable, equidad de género, empleo digno y seguridad alimentaria). Por último, el documento mencionaba la satisfacción de los firmantes por la decisión del Ministerio de Agricultura de incluir al sur del Tolima entre los territorios donde se implementaría el programa “Desarrollo rural con enfoque territorial”.



**FIGURA 21.** Municipios del sur del Tolima  
Ataco, Chaparral, Coyaima, Natagaima, Ortega, Planadas, Rioblanco, Roncesvalles, San Antonio

Fuente: DNP (2014).

Hay que reiterar que este acto político es anterior e independiente de cualquier contacto con el programa de Contratos Plan del DNP. Sin embargo, en el contexto local, se explicaba por el hecho de que, en este territorio singular de la geografía del conflicto armado colombiano, dos iniciativas recientes habían preparado esta rápida y entusiasta movilización de los actores locales para promover un proceso de desarrollo con enfoque territorial.

Antes que todo, el sur del Tolima es la región en la que nacieron las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (Farc-EP), como grupo político armado. El surgimiento de las Farc es bien conocido y, en este trabajo solo se quiere señalar la importancia que tiene en esta genealogía la persistencia de los grupos de autodefensa campesina que se formaron al final del periodo de La Violencia de los años 1946 a 1958. Estos grupos campesinos autoorganizados, esencialmente liberales, perseguidos por las milicias del Partido Conservador y alistados por los sucesivos gobiernos de este partido entre 1946 y 1953, durante la dictadura militar de 1953 a 1957, fueron disueltos o desmovilizados tras diversos procesos de negociación o amnistía. Sin embargo, en algunas regiones, continuaron y mutaron bajo la influencia del partido comunista (Pécaut, 2006). El Partido Comunista Colombiano adoptó la línea de “combinar todas las formas de lucha” a principios de los años sesenta, cuando un movimiento revolucionario insurreccional apareció con fuerza en todo el subcontinente latinoamericano, bajo la influencia de la Revolución cubana. Este nuevo enfoque del combate político le llevó a reunir a varios núcleos de las autodefensas campesinas supervivientes del sur del Tolima para formar el denominado Bloque Sur, que dio origen oficialmente a las Farc en 1964 (Pizarro Leongómez, 1991).

El epicentro geográfico de este nacimiento, que la leyenda de la organización armada asocia a la resistencia de la población a los bombardeos del Ejército Nacional en 1962 sobre lo que la propaganda del Gobierno colombiano denominó las *Repúblicas Independientes*, es el caserío de Marquetalia, en la vereda Gaitanía, municipio de Planadas. Desde este lugar, que durante mucho

tiempo fue un bastión inexpugnable y un lugar de repliegue para la guerrilla, el grupo armado se fue extendiendo progresiva y metódicamente. La implantación territorial preferente en esta zona se mantendrá sólidamente hasta la década del 2000, cuando las Farc se encontraban en el apogeo de su expansión nacional<sup>183</sup>.

Las dos iniciativas referidas anteriormente deben considerarse como las respuestas institucionales a la nueva situación de repliegue de las Farc al comienzo del siglo XXI, que permitieron la negociación de los acuerdos de paz de La Habana a partir de 2012. Fueron, en cierto modo, el componente civil de la ofensiva militar del gobierno de Uribe Vélez y el contingente social del Plan Colombia acordado con Estados Unidos bajo el gobierno Pastrana, que se fueron implementando en las regiones que la nomenclatura oficial llamó “zonas de consolidación”.

La primera de estas dos iniciativas parte de una de las instituciones de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Foro Andino de Desarrollo Rural. Este grupo *ad hoc* de la organización multilateral de integración regional desarrolló activamente los denominados “modelos de desarrollo rural con enfoque territorial” para los países de la comunidad andina desde 2007/2008. La inclusión de la cuestión territorial en los proyectos de desarrollo rural se remonta a la década del 2000, a partir de las evaluaciones de las reformas agrarias y rurales realizadas en el continente en el marco del Sistema Interamericano, es decir, de las estructuras que formaban parte de la OEA. El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (ICCA), por ejemplo, proponía adaptar el enfoque de las políticas de desarrollo en el campo a los ajustes en curso en los

---

183 Aprovecharon, a la postre, la catastrófica negociación fallida del gobierno Pastrana (1998-2002) que desmilitarizó en su beneficio una zona de distensión de unos 42 000 km<sup>2</sup> entre los departamentos de Caquetá y Meta. La ofensiva militar de los dos gobiernos de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010) puso fin a este proceso de expansión del grupo guerrillero, que se replegó y perdió influencia, incluso en sus santuarios como el del sur del Tolima (Echandía Castilla, 2012).

modelos de desarrollo del continente (Sepúlveda *et al.*, 2003). Para hacer frente a la persistencia de las desigualdades territoriales entre el campo y la ciudad, y a los problemas específicos de las poblaciones rurales (pobreza, acceso a los servicios, inseguridad alimentaria, etc.), el IICA recomendaba un enfoque territorial del desarrollo rural. Este nuevo paradigma, en el que la agricultura ocupaba un lugar esencial junto con otras actividades, rurales o no, pero todas ellas consideradas importantes para construir un entorno de medios de vida sostenibles, se inspiraba explícitamente en las experiencias de otros países y, en particular, en la política europea de desarrollo local del programa LEADER, ya mencionado en la primera parte de este libro<sup>184</sup>.

En Colombia, la experimentación para establecer una estrategia de desarrollo rural con enfoque territorial fue asumida por el Ministerio de Agricultura, que en 2008 decidió trabajar en los nueve municipios del sur del Tolima. El protocolo de intervención publicado en diciembre de 2009 (Villa Rivera, 2009) insistía sobre varios puntos de metodología con un alto contenido político: un enfoque ascendente y participativo; la importancia de las alianzas público-privadas; la integración multisectorial; el apoyo a la innovación; la promoción de redes de cooperación entre actores y territorios; y la financiación local con fuerte coordinación a nivel nacional. Sobre esta base, el documento también incluía una matriz técnica de “plan de acción”, que debía servir de modelo para el lanzamiento de las diferentes experiencias locales.

La segunda iniciativa que sirve de base al proyecto surtolimense es también un emprendimiento del Gobierno nacional a partir del Plan Nacional de Consolidación (PNC). Este plan,

---

184 También sirvieron de referencia, dentro del espacio interamericano, las iniciativas en curso en cada zona geográfica (América Central, Comunidad Andina) o en algunos países piloto (como México con su ley de desarrollo rural, o Canadá con el Canadian Rural Partnerships, y Estados Unidos con el Congressional Rural Caucus).

coordinado directamente por la Presidencia de la República, tenía como objetivo compensar la ausencia o la debilidad del Estado en las zonas expuestas al conflicto interno en todo el país, a través de un proceso sistémico y progresivo que se fijaba tres objetivos: reforzar la gobernanza local y regional; restablecer los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la propiedad, así como los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las poblaciones más expuestas en los territorios; y crear dinámicas sostenibles de crecimiento económico y de bienestar social, para favorecer la sostenibilidad ambiental y la integración económica y social regional con el resto del país (CCAI, 2010).

En el departamento del Tolima, esta estrategia de “consolidación integral” se centró en los cuatro municipios de Ataco, Chaparral, Planadas y Rioblanco. Se trataba de las localidades de lo que se conoce como el Triángulo del Tolima, ubicadas en el extremo sur del departamento, que son las más aisladas y afectadas por la presencia de los grupos ilegales. El enfoque de coordinación interinstitucional del PNC era claramente el acompañamiento civil de la acción militar del Gobierno. Las orientaciones de este plan de consolidación fueron aplicadas localmente por operadores directamente contratados por USAID, como parte del componente social del Plan Colombia. El informe que presentaron estos consultores establecía cuatro prioridades para el territorio: la protección de los ciudadanos, la democracia local, la integración regional y la protección social. El documento fijaba también un programa de acción trienal (2010-2012) por un importe total de 464 407 millones de pesos.

Por lo tanto, en 2010, es decir un año y medio antes de las elecciones locales municipales y departamentales, la provincia del sur del Tolima contaba ya con el marco metodológico para un enfoque territorial del desarrollo rural, y con un plan de acción consolidado para cuatro municipios de la subregión. Este es precisamente el contexto que precede y prepara la Declaración de Ataco de febrero de 2012. El Contrato Plan del Tolima se apoyó en

esta oportuna movilización de los actores locales, con el objetivo de aplicar las conclusiones y la metodología de estas dos iniciativas convergentes.

Los principales actores que impulsaron el nuevo proyecto territorial fueron, por parte de la Gobernación, el secretario departamental de planeación<sup>185</sup>, y por parte de la Universidad, la directora de Proyección Social de la Universidad de Ibagué<sup>186</sup>. El primero hizo el enlace con el equipo del Contratos Plan del DNP y participó activamente en la consulta con actores políticos municipales que hicieron parte del proceso de planificación territorial. La segunda persona estuvo muy implicada en el trabajo minucioso de elaboración del programa con la población y las organizaciones de la sociedad civil, que se estableció bajo los principios de la “estrategia de desarrollo rural con enfoque territorial” recomendados por el estudio preliminar del IICA.

El Contrato Plan tolimense utilizó plenamente el diagnóstico territorial que se había aplicado en los dos enfoques de desarrollo rural y de consolidación civil. Las conclusiones de los dos programas eran bastante convergentes y consensuales en particular sobre las situaciones de pobreza, las dificultades de acceso a los servicios y sobre el impacto del conflicto armado en la vida de la población de la subregión. Al mismo tiempo, la doble consulta y la co-construcción del nuevo Contrato Plan con los representantes elegidos y con los componentes activos de la sociedad civil, duró casi 9 meses, lo cual dio una verdadera legitimidad al proceso. Esta anterioridad de los procesos participativos es una de las razones

---

185 Se trataba del ingeniero industrial Fabián Zabala, ya ducho en proyectos de implementación de programas con enfoque territorial.

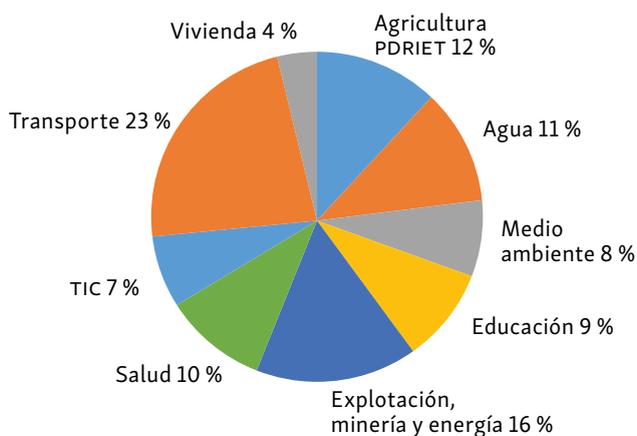
186 Era la socióloga Victoria Kairuz, formada en la Universidad de Toulouse y quien había sido consultora de DNP y USAID. La Universidad de Ibagué, el establecimiento académico asociado, es la principal universidad privada del departamento.

por las cuales la herramienta Contratos Plan, en sus principios y lógica de actuación, pudo ser bien asimilada por los actores políticos locales y por amplios sectores de la sociedad tolimense.

**Las virtudes del desarrollo con enfoque territorial frente a las contingencias de la negociación política multiniveles**

El objetivo principal del Contrato Plan del Tolima era “articular y coordinar las capacidades de planificación, gestión y financiación entre la Nación y los entes territoriales, para contribuir al desarrollo rural integral con enfoque territorial”. Su principal eje estratégico era “el desarrollo rural para aumentar los ingresos de las familias rurales y contribuir a mejorar su calidad de vida”. Había otros cuatro ejes estratégicos que reflejaban las necesidades socioeconómicas del territorio: el desarrollo rural con enfoque territorial; el desarrollo social; la creación de infraestructuras; y la sostenibilidad medioambiental.

Como se puede observar, el Contrato Plan del Tolima tiene una dimensión de desarrollo territorial integral que hace que abarque un gran número de sectores (9 en total) con una distribución bastante equilibrada de los recursos presupuestados para cada ámbito de intervención. El mejoramiento de las carreteras, que buscaba el desenclave de los municipios más alejados de la capital del departamento, representaba algo menos de la cuarta parte de las inversiones programadas. Casi todos los otros rubros de gasto por sectores-objetivo movilizaron cuantías más o menos equivalentes. Los proyectos en el área de “minas y energía”, con un 16 % del gasto total, tomaban en cuenta otra inversión importante para el desarrollo económico y humano del territorio: la electrificación rural. Los proyectos del sector de agricultura, con un 12 % de los recursos, se destacaban bajo el subtítulo Programa de Desarrollo Rural con enfoque territorial (PDRIET). Se trataba de proyectos productivos, de vivienda rural y de seguridad alimentaria. Los proyectos con el sello “medioambiente” estaban cofinanciados mayoritariamente por la autoridad medioambiental departamental Cortolima.

**Contrato plan Tolima, Distribución por sectores****Presupuesto anterior (en millones de dólares colombianos)**

| Sector               | Coste total estimado |
|----------------------|----------------------|
| Agricultura (PDRIET) | \$ 110 000           |
| Agua                 | \$ 99 000            |
| Medio ambiente       | \$ 67 000            |
| Educación            | \$ 83 000            |
| Minería y energía    | \$ 147 000           |
| Salud                | \$ 92 000            |
| TIC                  | \$ 62 000            |
| Transporte           | \$ 206 000           |
| Vivienda             | \$ 34 000            |
| Total                | \$ 900 000           |

**FIGURA 22.** Distribución de los recursos del Contrato Plan del Tolima

Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, detrás de esta matriz que cubre de manera equilibrada casi todos los ámbitos de la vida social y económica de la población de este territorio, hay que señalar un punto esencial: el monto total de la dotación fue relativamente pequeño, alrededor de 900 000 millones de pesos, lo que representó tan solo el cuarto presupuesto de los siete pilotos. En realidad, la prudencia de estos compromisos financieros fue una fuente de frustración para los actores locales. De hecho, sobre la base del denso trabajo preparatorio que hemos mencionado, los dirigentes locales habían establecido una hipótesis inicial de proyectos a realizar por un importe que se acercaba a los 2000 millones de pesos. Pero en el momento en que se llegó a la negociación final con las autoridades nacionales hubo que abandonar un gran número de proyectos, sobre todo aquellos que cubrían necesidades importantes en los ámbitos del medioambiente, la salud y la actividad productiva, porque el tope fijado por la Nación era de la mitad de esa primera evaluación presupuestal.

Se puede considerar que este arbitraje desfavorable al territorio es una especie de “daño colateral” del largo trabajo colectivo de preparación al que dio lugar la elaboración del Contrato Plan. En efecto, este trabajo generó, según la expresión de un representante de una organización no gubernamental muy implicada en el proceso, una “bolsa de ilusiones” que tuvo que dar paso a la aplicación del “principio de realidad” de la regulación financiera multinivel.

#### **La percepción positiva de la ejecución del proyecto**

El Contrato Plan del Tolima se caracterizó por un bajo nivel de financiación local: tres cuartos de los recursos fueron aportados por el presupuesto nacional y tan solo un cuarto por las autoridades locales. El nivel de cumplimiento de los compromisos financieros a los 2 años de ejecutado era relativamente alto (88 %), pero la finalización de las obras en ese entonces era baja (22 %).

**TABLA 6.** Avance del Contrato Plan del Tolima por sectores

| <b>Sector</b>   | <b>Inversiones programadas (en millones de pesos colombianos)</b> | <b>Comprometidos 2015</b> | <b>Logros financieros 2013-2015 (%)</b> | <b>Ejecución física 2013-2015 (%)</b> |
|-----------------|---|---------------------------|---|---------------------------------------|
| Agricultura     | 110 000   | 76 903                    | 86 %                                    | 18 %                                  |
| Educación       | 83 000  | 34 342                    | 42 %                                    | 84 %                                  |
| Salud           | 92 000  | 34 638                    | 39 %                                    | 63 %                                  |
| Agua potable    | 99 000  | 43 105                    | 52 %                                    | 8 %                                   |
| Transporte      | 206 000   | 144 852                   | 142 %                                   | 9 %                                   |
| TIC             | 62 000  | 23 481                    | 53 %                                    | 84 %                                  |
| Electrificación | 147 000   | 43 313                    | 77 %                                    | 29 %                                  |
| Vivienda        | 34 000  | 10 196                    | 63 %                                    | 79 %                                  |
| Medioambiente   | 67 000  | 22 991                    | 38 %                                    | 60 %                                  |
| Total           | 900 000   | 433 821                   | 88 %                                    | 22 %                                  |

Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, se observa una relativa satisfacción de los actores locales, sobre todo en lo que respecta al compromiso de proyectos emblemáticos en materia de infraestructura, sanidad y educación. Se trataba de sectores clave para el desarrollo del territorio, en los cuales la falta de logros había puesto especialmente de manifiesto el abandono del Estado. En particular, quienes tomaron parte en este proceso hablaron de la importancia de algunas realizaciones en materia de vías secundarias que permitieron acortar los tiempos de transporte a los municipios donde los grupos armados ilegales aprovechaban, o incluso fomentaban, el aislamiento. Concretamente, en palabras del gobernador, pasar de un día de viaje a tres horas en la conexión entre Chaparral y Rioblanco, era “ganarle terreno a la insurgencia sin disparar una sola bala”.

### El Contrato Plan y el pago de la “deuda histórica con el campo”

El Contrato Plan del Tolima permitió poner en marcha un programa de desarrollo rural con enfoque territorial, con innegables éxitos. Otros Contratos Plan de la misma zona geográfica andina del sur del país como Nariño y Cauca, en contextos muy similares desde el punto de vista de la exposición de la población y de la economía al conflicto interno, practicaron el mismo esquema de intervención *bottom-up* con logros comparables.

En palabras de los actores locales consultados, en cargos públicos departamentales y municipales o en organizaciones no gubernamentales y sectores académicos, esta iniciativa, que concentró los recursos en los principales municipios del sur del departamento, pudo considerarse como la mejor manera de “pagar la deuda histórica” que la Nación tiene con esta región, una de las más pobres y aisladas del sur del país, y que sufre desde hace mucho tiempo los problemas de inseguridad y violencia provocados por el conflicto interno. Este tema de la “deuda territorial” fue el concepto de referencia del programa de desarrollo rural integral que el gobierno del presidente Santos implementó posteriormente. La “Misión para el Desarrollo del Campo”, encargada en 2014 a uno de los más acreditados economistas del país<sup>187</sup>, incorporó en la práctica de la administración pública los mismos principios del desarrollo integral con enfoque territorial. El informe de síntesis de la Misión, presentado en octubre de 2015, llevaba justamente por título *Saldar la deuda histórica con el campo*.

Un aspecto importante del planteamiento propuesto por el Contrato Plan del Tolima es la voluntad de reforzar una configuración territorial intermunicipal. Como se ha expuesto, el proyecto se basaba en la afirmación de un proyecto político, la creación de la Provincia del Sur del Tolima mediante la Declaración de

---

<sup>187</sup> José Antonio Ocampo, quien fuera ministro de Agricultura, Hacienda y director general del DNP. También ocupó el prestigioso cargo de Secretario Adjunto de la ONU, junto a Kofi Annan.

Ataco, firmada por los alcaldes de los municipios que adoptaron luego el instrumento contractual. Al final del proceso, se dio un paso hacia la constitución de una asociación de municipios, un acuerdo intermunicipal voluntario menos complejo que el de la constitución de la provincia.

Finalmente, hay que decir que esta experiencia del Tolima, junto con las otras que adoptaron el enfoque territorial para el desarrollo rural en los departamentos de Nariño y Cauca, representó la primera aplicación del enfoque de desarrollo territorial rural que las Farc impusieron posteriormente en la mesa de negociación de los acuerdos de La Habana y que se consolidaron en los PDET, referidos en la primera parte de este libro. A través de este enfoque de desarrollo, el Contrato Plan del Tolima permite visualizar un modelo “localista” de gobernanza territorial, que se explicará posteriormente en la tipología general de esta investigación.

### **Santander: un Contrato Plan de corte “empresarial” para la afirmación del departamento como cuarta economía del país**

El Contrato Plan de Santander fue el último que se firmó dentro del grupo de los siete pilotos. Es una iniciativa que abarcaba todo el territorio departamental con inversiones que beneficiaron a los 87 municipios del departamento. También fue el que más recursos financieros logró movilizar, con un total de 6100 millones de pesos, lo que representa el 48,3 % del gasto total comprometido por los financiadores en el programa nacional Contratos Plan del DNP, cuyo importe total fue de 12 622 millones de pesos. También fue el que concentró más partidas en un solo sector de inversión, el de la conectividad. Estas características políticas, territoriales y técnicas son bastante ilustrativas de un proyecto de gestión departamental muy coherente, cuyos principales cimientos aparecen desde el momento de su concepción local y dentro de las negociaciones nacionales que permitieron ponerlo en práctica.



**FIGURA 23.** Provincias y municipios del departamento de Santander  
Fuente: elaboración propia.

A pesar de que el acuerdo estratégico se firmó muy tarde y que prácticamente fue “rescatado” para el programa nacional, cuando la Dirección General del DNP había cerrado la muestra en diciembre de 2012, la idea de un Contrato Plan circulaba en la administración departamental antes de la elaboración de su PDD.

El gobernador elegido en noviembre de 2011, Richard Aguilar<sup>188</sup>, dijo que asimiló la medida en la reunión de “inducción” de los nuevos

---

<sup>188</sup> Abogado de la Universidad Sergio Arboleda, miembro del partido Cambio Radical.

gobernadores. Pero, al principio, el Contrato Plan no formaba parte de su plan de desarrollo. En efecto, el nuevo gobernador nombró a un primer secretario de planeación<sup>189</sup>, que ya había servido al primer gobernador elegido por sufragio universal en el departamento<sup>190</sup> y a otros políticos que ejercieron el mismo cargo<sup>191</sup>. Este primer secretario de planeación elaboró un plan enfocado en la competitividad departamental, *Santander en serio, el gobierno de la gente, 2012-2015*. Sin embargo, el gobernador se desmarcó del plan tras una crisis política y administrativa que marcó su primer año de mandato.

Pero la idea del Contrato Plan estaba presente en los corredores de la Gobernación y se reactivó tomando forma cuando se nombró al nuevo secretario de planeación<sup>192</sup>. El reto para el nuevo funcionario que asumía la ejecución de un plan de desarrollo que no había preparado, era aplicarlo de manera eficiente. Para ello, el Contrato Plan apareció como un buen instrumento que, además, permitía diferenciarse de su predecesor a través de un enfoque innovador, en materia de concepción y metodología de la acción pública.

Los primeros contactos del segundo secretario de planeación santandereano con el DNP fueron negativos, ya que, como se indicó

---

189 Juan Carlos Duarte Torres, economista de la Universidad Santo Tomás de Bogotá y especialista en gestión de servicios públicos.

190 Luis Emilio Rojas Pabón, político liberal independiente que ocupó el cargo entre 1992 y 1994.

191 Entre los cuales el padre de Richard Aguilar, Hugo Aguilar, a su vez gobernador entre 2004 y 2007. Este último no tenía experiencia política local y se enfrentó a problemas de gobernabilidad durante su mandato. Luego fue juzgado y condenado en 2011 por vínculos probados con grupos paramilitares en el Magdalena Medio, en plena campaña de su hijo por la Gobernación.

192 Se trataba de Sergio Muñoz, un ingeniero que hasta finales de 2012 fue vicerrector de la prestigiosa Universidad Industrial de Santander, el principal centro académico público del noreste del país.

anteriormente, el programa nacional Contratos Plan estaba técnicamente “cerrado”. La única manera de romper este cerrojo era mediante una intervención política. Esto fue lo que logró hacer el gobernador en sus contactos con la administración central y, en particular, con la Presidencia de la República.

La oportunidad definitiva se presentó en una reunión pública en el departamento de Santander, donde el gobernador se dirigió públicamente al presidente Santos, diciéndole que su administración tenía un programa de inversión en carreteras por un valor de alrededor de 7 billones de pesos, al que la Gobernación podía aportar el 30 %, y que solo estaba esperando un buen mecanismo de cofinanciación como el Contrato Plan. Esto era a principios de 2013, cuando la comunicación del Gobierno estaba volcada sobre la promoción del ambicioso programa de construcción y modernización de carreteras conocido como 4G o Cuarta Generación de Concesiones Viales de Colombia. La propuesta del gobernador resultó ser estratégicamente oportuna y el presidente se vio obligado a responder en la tribuna de la reunión pública con la expresión coloquial “Ahí lo miramos...”, abriendo así la puerta a una negociación técnica expedita, que finalmente desembocó en una matriz financiera y operativa estructurada y lista para ser implementada en menos de cuatro meses, el tiempo más corto para la elaboración de un Contrato Plan piloto.

Teniendo en cuenta este contexto, desde el principio, el Contrato Plan de Santander fue integralmente departamental. El objetivo para el equipo del gobernador era que llegara a todos los municipios de las seis provincias del departamento. Este objetivo político era esencial para consolidar un mandato que, como se dijo, empezó con dificultades de gobernabilidad y siguió siendo disputado en varias provincias. Para ello, el Contrato Plan se concentró en un único sector, el que fue anunciado en la oferta realizada al presidente de la República, es decir, la construcción de infraestructura vial. Para el gobernador, la construcción de carreteras tenía la virtud de no representar un programa de inversión “a cuentagotas” sino, al contrario, permitir una

visibilidad efectiva de la acción de la Gobernación para todos los políticos locales y para la población santandereana en general.

El razonamiento técnico de la administración departamental complementaba este posicionamiento exclusivo sobre la conectividad departamental. En palabras del secretario de planeación, la inversión en carreteras iba a desempeñar un papel esencial para lograr establecer “pactos de articulación” entre las diferentes provincias, a través del fortalecimiento de las vías secundarias y terciarias del departamento. Hay que recordar que, en el departamento de Santander, la organización provincial tiene una verdadera profundidad histórica y la cuestión de su integración departamental ha sido siempre un tema controvertido.

En efecto, cada una de las seis provincias santandereanas se estructura en torno a un importante centro urbano, que suele dar nombre a la provincia, en torno al cual se organiza la vida económica y social del territorio. La primera provincia es la de la capital, Bucaramanga, quinta ciudad del país, centro administrativo, comercial, universitario y terciario. La provincia de Barrancabermeja se apoya en este poderoso centro histórico de la producción petrolera colombiana, que estructura económica y socialmente una zona de llanura más allá de los límites departamentales, lo que ha dado lugar a un proyecto de “departamento del Magdalena Medio”, con Barrancabermeja como capital, promovido desde la época de la Asamblea Constituyente de 1991<sup>193</sup>. La de

---

193 El área correspondería a 32 municipios ubicados en un perímetro de 32 900 km<sup>2</sup> que bordean el curso medio del río Magdalena, en el sur del departamento de Bolívar, Santander, Antioquia y el sur del Cesar. A esta zona también se puede añadir la zona de “conducta especial” de Boyacá, donde se encuentra el municipio de Puerto Boyacá. La idea fue planteada por Orlando Fals Borda, entre otros. Uno de los trabajos más recientes sobre este tema es el “Diagnóstico socioeconómico del departamento del Magdalena Medio”, realizado en 2014 por la Agencia Nacional de Hidrocarburos con el apoyo financiero del PNUD para definir una “estrategia territorial para una gestión equitativa y sostenible del sector de hidrocarburos”.

Vélez es una provincia en la cual este municipio estructura una importante zona de producción agrícola de media montaña. La del Socorro es igualmente una provincia agrícola cuya ciudad central es recordada por la revuelta colonial de los Comuneros. San Gil ordena una provincia que fue un departamento de corta duración durante el periodo posterior a la Guerra de los Mil Días, pero que hoy prospera con una actividad orientada hacia el turismo. Por último, la provincia de García Rovira constituye una zona agrícola y de alta montaña en el noreste del departamento.

El otro punto importante que se planteaba la administración departamental era el tema de la competitividad territorial. La economía del departamento de Santander es probablemente uno de los grandes éxitos de los últimos 20 años en el país. En 2012, representaba el 7,4 % del PIB nacional, ocupando el cuarto lugar en el *ranking* nacional<sup>194</sup>. La estructura de la riqueza santandereana revelaba además una economía bastante diversificada: la industria (incluida la explotación petrolera) representaba el 28 %, seguida de la construcción (17 %), las instituciones financieras (13 %) y los servicios (10 %); el comercio y la minería pesaban el 9 % y el 8 %, respectivamente, y la producción agrícola, el 6 %.

Pero la particularidad de una economía diversificada es que requiere una infraestructura de transporte eficiente tanto para atender un creciente mercado interno departamental como para trasladar la producción del departamento al mercado nacional e internacional. Al respecto, a principios de la década de 2010, los responsables económicos del departamento consideraban que la red de carreteras departamentales estaba menos desarrollada y estructurada que, por ejemplo, la del vecino departamento de Boyacá, que era tan solo la novena economía del país, con un 2,9 % del PIB nacional de aquel entonces. Por lo tanto, la cuestión de desarrollar no solo una serie de ejes de conexión interdepartamentales, sino una red de vías de comunicación e integración

---

194 Le sigue al trio de Bogotá, con el 24 % del total, Antioquia, con el 13,1 %, y el Valle del Cauca, con el 9,2 %.

intradepartamentales parecía a todos una inversión clave en la perspectiva de mejorar los resultados económicos del departamento.

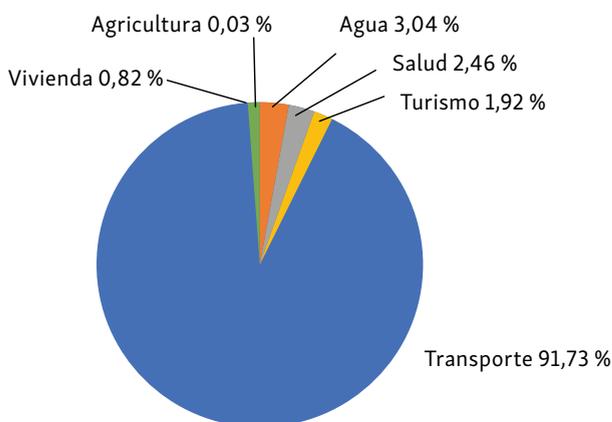
La oportunidad política de participar en el gran programa del Gobierno nacional de modernización de la infraestructura vial nacional (4G), y la coherencia con el perfil gerencial de un PDD orientado a aumentar la competitividad territorial, llevaron de manera natural a la implementación del Contrato Plan más departamentalista y ejecutivo del programa experimental del DNP.

#### **El “buen negocio” santandereano: objetivo estratégico y aplicación de compromisos financieros**

El acuerdo estratégico del Contrato Plan de Santander indicaba que el objeto del contrato era “articular y coordinar las capacidades de planificación, gestión y financiación de la Nación con las de las entidades territoriales asociadas para mejorar los niveles de competitividad y bienestar social”. En consecuencia, el eje principal del Contrato Plan fue “la mejora de la competitividad como eje estratégico capaz de promover el desarrollo del departamento, apoyando el aumento de la conectividad y el desarrollo social y económico”.

Las tres prioridades estratégicas que sustentaban este objetivo principal eran el desarrollo de las infraestructuras de conectividad, el desarrollo social y la sostenibilidad económica. La estructura financiera y sectorial del Contrato Plan del Santander no deja lugar a dudas sobre los objetivos de la programación de inversiones. Más del 90 % de los cuantiosos recursos invertidos fueron destinados a la construcción de infraestructuras viales (carreteras nacionales, secundarias y terciarias). En los demás ámbitos en los que buscaba incidir el esfuerzo financiero compartido entre el Estado y la Gobernación, había cerca de un 2 % para otras actividades productivas (turismo y agricultura), y apenas un 7 % en inversiones en infraestructuras para el desarrollo social de la población (salud, agua potable y saneamiento y vivienda). Debido a las opciones políticas y económicas detalladas anteriormente, este Contrato Plan termina siendo prácticamente la sección de “infraestructura vial” del PDD.

**Contrato Plan de Santander. Distribución por sectores**



**Presupuesto previsual (en millones de pesos colombianos)**

| Sector      | Coste total estimado |
|-------------|----------------------|
| Agricultura | \$ 1 958             |
| Agua        | \$ 186 018           |
| Salud       | \$ 150 145           |
| Turismo     | \$ 117 220           |
| Transporte  | \$ 5 608 056         |
| Vivienda    | \$ 50 000            |
| Total       | \$ 6 113 397         |

**FIGURA 24.** Distribución de los recursos del Contrato Plan de Santander

Fuente: elaboración propia.

Esta configuración sectorial y el importante monto global de las inversiones realizadas hacen que el Contrato Plan de Santander sea ante todo valorado como un “buen negocio” para la gobernación.

En efecto, el ofrecimiento en tribuna pública del gobernador al presidente de la República de aportar una participación del 30 % a los proyectos realizados en el Contrato Plan no llegó nunca a cumplirse. La estructura real de los recursos invertidos de este Contrato Plan es la siguiente:

- Nación: 86 %<sup>195</sup>
- Gobernación: 9 %
- Aportes privados (Ecopetrol): 5 %

#### **La preponderancia de la ejecución de infraestructuras de conectividad**

El Contrato Plan de Santander permitió la ejecución de 35 proyectos de desarrollo en 6 sectores de actividad. El nivel de realización de los compromisos financieros a los dos años era del 54 % y se situaba en el rango bajo del programa del DNP. Al tratarse del último Contrato Plan firmado, un año después de los primeros, este bajo rendimiento podría relativizarse. Pero al mismo tiempo, hay niveles de ejecución financiera del 100 % en algunos sectores, por ejemplo, las considerables inversiones en carreteras, y algunos proyectos de sistemas de inducción de agua. Hay que decir que, en el caso de Santander, pero igualmente en otros, los funcionarios nacionales y actores locales procedieron a lo que la administración departamental llamaba, con una falsa ingenuidad, un “empaquetamiento”, es decir, la inclusión en la matriz del Contrato Plan de proyectos ya elaborados y “amarrados” financieramente en el Plan Departamental de Desarrollo. En este sentido, estamos bastante lejos de las prácticas virtuosas de co-construcción del desarrollo local que describimos en los tres departamentos del Sur del país, particularmente en esos contextos donde se buscó a implementar los principios y la metodología del desarrollo rural con enfoque territorial.

---

195 De los cuales el 6 % fue aportado por el DNP.

**TABLA 7.** Avance del Contrato Plan Santander por sectores

| <b>Sector</b>                     | <b>Recursos programados 2013-2017 (en millones de pesos colombianos)</b> | <b>Recursos programados 2013-2015</b> | <b>Progreso financiero 2013-2015</b> | <b>Progreso financiero 2013-2017</b> |
|-----------------------------------|--|---------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------------|
| Transporte                        | \$ 5 608 056   | \$ 3 012 088                          | 100 %                                | 53,71 %                              |
| Salud                             | \$ 105 145   | \$ 165 690                            | 11,7 %                               | 12,93 %                              |
| Agua potable y saneamiento básico | \$ 186 018   | \$ 147 543                            | 108,22 %                             | 85,83 %                              |
| Viviendas rurales                 | \$ 50 000  | \$ 24 854                             | 93,98 %                              | 46,72 %                              |
| Comercio                          | \$ 1958  | \$ 1958                               | 91,93 %                              | 91,93 %                              |
| Turismo                           | \$ 117 220   | \$ 133 226                            | 79,56 %                              | 90,42 %                              |
| Total                             | \$ 6 113 397   | \$ 3 485 629                          | 95,31 %                              | 54,34 %                              |

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, los principales logros de este Contrato Plan de competitividad territorial se concentraron en vías de comunicación centrales. Entre ellas, el mejoramiento de los ejes viales de Bucaramanga-Barrancabermeja y de Curos-Málaga en la provincia de García Rovira, en las carreteras secundarias que interconectan los municipios de las diferentes provincias (por ejemplo, Girón-Charalá, o San Gil-Zapatoca), y en una serie de inversiones, en el mismo sector vial, en el área metropolitana de Bucaramanga, especialmente hacia la zona del aeropuerto de Leiria y del sector periurbano de Floridablanca.

#### **Santander, un Contrato Plan para la competitividad y la integración departamental**

Como se anticipó, el Contrato Plan de Santander estuvo determinado por un enfoque de gobernanza territorial de carácter claramente departamentalista. La genealogía del proyecto muestra

que la elección de una cobertura departamental integral era un imperativo para el manejo político del proyecto.

La visión del territorio que traduce esta iniciativa es la de un espacio con subregiones, las provincias santandereanas fuertemente arraigadas y económicamente activas, en las cuales, para la Gobernación, es necesario estar presente para que permanezcan “integradas”. El esfuerzo en infraestructuras viales permite mantener la conectividad funcional del territorio y, al mismo tiempo, facilita la construcción o la consolidación de alianzas políticas locales a través de la máxima difusión territorial de los beneficios de los proyectos financiados a través del Contrato Plan que se identifica *in fine* como una iniciativa de la Gobernación.

La dimensión departamental que supone la elección prioritaria de las inversiones en infraestructuras de transporte permite igualmente responder al discurso que esperaban los agentes económicos del departamento, que también militaban por desarrollar la competitividad del territorio. En el caso de Santander, es claro que todo el departamento se encuentra en una fase económica ascendente debido al desarrollo combinado de la producción industrial, la explosión del turismo y el aumento de la actividad de un sector terciario urbano muy dinámico en torno a la metrópoli de Bucaramanga y a las ciudades intermedias cabeceras de provincia, especialmente Barrancabermeja y Vélez.

A través de estas dos dimensiones, se observa una concordancia entre los Contratos Plan de Santander y de Boyacá. En la práctica, ambos tienen proyectos en los que el modelo de gobernanza territorial busca una afirmación departamentalista. Así, los ejecutivos departamentales pueden enfrentar la fragilidad relativa del pacto político que constituye esa escala territorial, donde las provincias siempre pueden buscar “desafilarse”, simbólicamente y políticamente, si la aserción de la institucionalidad y la identidad del conjunto departamental no se reafirman constantemente.

Pero el manejo del Contrato Plan por parte de la Gobernación dentro del espacio público, que implica una apropiación por parte de los actores de la entidad territorial, y de un número

importante de políticos locales aliados al gobernador por las ventajas que reciben del dispositivo, fue lo suficientemente ejemplar en Santander como para ser señalada. De hecho, el departamento produjo más de sesenta reportajes que estuvieron disponibles mucho tiempo en YouTube para ilustrar los logros del Contrato Plan. En todas estas producciones audiovisuales, hay un verdadero esfuerzo por dar a conocer la medida, su filosofía, sus principios de acción y las expectativas en cuanto a la gestión de los recursos públicos locales.

Se ha podido cuestionar el carácter demasiado gerencial y poco orientado al desarrollo social del Contrato Plan de Santander, pero hay que señalar que no existe un equivalente en el conjunto de pilotos del programa piloto del DNP en cuanto a la difusión social, con resultados tan positivos, de la medida que trascienden los intereses políticos a corto plazo.

### **Territorios institucionales, de proyecto y de gestión de proximidad: las lógicas operativas de los tres niveles de gobernanza territorial de los Contratos Plan**

A través del estudio que hemos realizado en estos cuatro pilotos (Atrato Gran Darién, Boyacá, Tolima y Santander) hemos buscado sobre todo revelar los elementos distintivos de cada territorio donde se ha implementado la medida Contrato Plan. Los materiales analizados reflejan principalmente los sistemas locales de acción pública, resultantes de interacciones entre diferentes componentes de este campo social, específicamente, la historia de los territorios, el peso de los contextos locales, los roles encarnados por los diferentes tipos de actores implicados y su capacidad de funcionar (o no) en red, mediante la convergencia u oposición de sus respectivos intereses políticos, económicos y socioculturales (Loncle, 2011).

Sin embargo, estas experiencias no solo tienen un valor monográfico. Los datos y los relatos recogidos contribuyen igualmente a asimilar la tipología general de actores que reveló la encuesta,

cuyas representaciones y lógicas de acción deben ser especificadas. Los resultados de este trabajo ayudan a calificar tres niveles de gobernanza territorial a los cuales el DNP, el operador del programa nacional se vio obligado a recurrir para la aplicación del nuevo dispositivo de contractualización. Los resultados del trabajo de campo que sirvió de base empírica a esta investigación llevaron a formular una hipótesis: existen tres sistemas políticos de acción local que corresponden a las tres escalas territoriales de aplicación inicial de la medida, el nivel departamental, el nivel regional y el nivel local.

La primera escala es la del nivel departamental. En este estudio, el 25 % de los encuestados consideraban que este era el nivel óptimo de implementación de la medida. Los dos Contratos Plan en los que se identificó esta escala de gobernanza son los de Boyacá y Santander. Se trataba de las dos experiencias más verticales y gestionarias dentro de la implementación de la medida en la muestra piloto. También fueron los Contratos Plan en los que se observó una mayor sinergia entre los ejercicios de planificación local (en este caso, a nivel de los planes de cada gobernación) y nacional (el PND). Fueron igualmente los pilotos en los que fueron predominantes las inversiones en favor de la competitividad territorial. Se observa una verdadera concordancia en el momento de la firma del acuerdo estratégico de estos dos Contratos Plan respecto a las inversiones en infraestructuras viales, tanto por parte de los gestores locales como de los actores nacionales, lo cual corresponde claramente a la prevalencia del tema de la competitividad territorial en la concepción empresarial y económica de la vocación del instrumento.

Al aunar la utilización de los instrumentos institucionales de la planeación pública y los intereses políticos que mantienen unificados los departamentos, la escala de la gobernanza territorial departamental aparece, para los actores encuestados, típicamente como el territorio institucional por excelencia de la acción pública.

Sin embargo, el trabajo de campo mostró también la importancia de los desafíos estrictamente locales que se ilustran en

la política partidista tradicional y se dirimen en la contienda electoral. Aquí se evidencia que, como cualquier nivel intermedio de gobernanza, el departamento se enfrenta permanentemente a dinámicas de deconstrucción de la unidad política y administrativa que representa, contra la cual se afirman fuerzas políticas, económicas y sociales representativas de lógicas históricas que pueden activarse en cualquier momento. Para ser más explícitos, en los dos casos estudiados, estas dinámicas de disociación provienen no de la institución municipal *per se* sino de las “localidades”, es decir, de espacios geográficos y poblacionales que exceden el estricto perímetro municipal y que son las bases de la construcción histórica y social de los territorios. En los dos ejemplos que hemos ilustrado, hay dos configuraciones territoriales que ponen en dificultad la unidad territorial de las gobernaciones: en Boyacá, el surgimiento de un área metropolitana dinámica a partir de la capital departamental, y en Santander, la tendencia histórica que promueve la desintegración provincial a partir de subregiones económicamente muy dinámicas y exitosas. Ambas dinámicas de construcción-deconstrucción territorial pueden, en cualquier momento, debilitar la hegemonía de la gobernanza territorial encarnada por la Gobernación y, en el sistema político local, por el gobernador.

Por lo tanto, la elección prioritaria en ambos casos de la “conectividad vial” debe leerse de una manera que no es exclusivamente funcional: la inversión en infraestructuras de transporte es una forma de mantener los territorios subdepartamentales integrados o sujetos a una unidad territorial, cuya afirmación política y cultural encarna la “identidad departamental”. Este ejercicio requiere naturalmente alianzas con redes políticas cuya legitimidad proviene de esos espacios municipales o intermunicipales, donde son prioritarios los intereses estrictamente locales. He ahí el corazón de una economía política en la que los intereses privados que trabajan en la asignación de los recursos locales son igualmente decisivos en la construcción de las clientelas, que han definido durante mucho tiempo los sistemas departamentales de acción pública en Colombia (Leal y Dávila Ladrón de Guevara, 1991).

En la muestra de siete pilotos experimentales, solo un Contrato Plan, el del AGD, encarna la escala interdepartamental y en él se perfila un proyecto de gobernanza de dimensión regional. Este posicionamiento para utilización de la medida es el que defienden alrededor del 39 % de los encuestados. En este único Contrato Plan regional, el acuerdo político hace claramente referencia a un proyecto de desarrollo económico y de recuperación social de un área de escala regional, que tiene incluso una vocación internacional, si se toman en cuenta los postulados del PLANEA antioqueño, donde se define el AGD por su función de “puerta estratégica del Caribe”. Antioquia, el actor económicamente dominante del trío de departamentos que firmó este Contrato Plan, lidera activamente esta orientación. En este liderazgo se encuentra la continuidad histórica del apoyo de las élites políticas paisas a los “grupos de interés” financieros, industriales y agroindustriales antioqueños que han invertido en las diferentes potencialidades del corredor hacia el mar, particularmente en el área abierta del Golfo de Urabá. Ya se ha señalado cómo el control de este espacio es también un desafío para los actores criminales del conflicto armado, puesto que el corredor urabeño constituye una posición vital en cualquier empresa de exportación de sus propios productos hacia el norte del continente americano. Esta convergencia involuntaria de intereses económicos y de control territorial contrapuestos explica igualmente la importancia que otorga el Gobierno nacional a esta ubicación territorial estratégica.

Sin embargo, es evidente que esta configuración territorial abre de inmediato la historia de los conflictos de larga duración en el país. En Colombia, muchos retos contemporáneos del desarrollo y múltiples defectos de la institucionalidad de su sistema político y del Estado constituyen poderosos factores que pueden reactivar en cualquier momento el síndrome federalista constitutivo de una parte significativa de la historia nacional. En estos procesos que podrían poner en cuestión la unidad nacional han cumplido un papel los fracasos institucionales que se han presentado por la inaplicación de disposiciones constitucionales sobre la regionalización, y la prevalencia de viejas o nuevas

construcciones identitarias, que oscilan entre la utopía política y la discriminación social y cultural oculta.

En el futuro, la región es sobre todo la escala de una serie de territorios de proyectos en construcción o en ciernes. La escala regional comienza a implementarse funcionalmente hoy en día con herramientas institucionales distintas de los Contrato Plan como son las RAP en diferentes regiones del país, acompañando dinámicas muy actuales que concilian enfoques de desarrollo sostenible, manejo virtuoso de los recursos públicos y participación política que corresponderían a los estándares internacionales de los Land alemanes, las regiones francesas o italianas, o las comunidades autónomas españolas. En el caso colombiano, la aplicación de los Contratos Plan a escala regional podría desempeñar un papel importante. El instrumento es compatible con las RAP y podría utilizarse como un mecanismo ágil para establecer un diálogo entre el nivel central y los ejecutivos locales, con el fin de articular y arbitrar las prioridades de inversión en proyectos estructurantes a mediano y largo plazo, pero también como una herramienta apropiada para construir alianzas o coaliciones locales de interés o causa, basadas en esquemas eficientes de cooperación horizontal. El precedente histórico de los CORPES con sus mecanismos disruptivos de gestación política y de ejecución de proyectos, podría servir de referente tanto desde la administración central del Estado, en particular en el DNP, como desde los territorios.

Hay un último perfil de gobernanza territorial dentro del presente estudio, que toma como referencia la escala más rigurosamente local de las “localidades,” que se concretiza en las construcciones territoriales intermunicipales. El 35 % de los encuestados considera que esta es la configuración territorial más adecuada para la contractualización territorial. En el trabajo de campo, esta es la configuración de gobernabilidad de la experiencia del sur del Tolima. Pero como se ha indicado, a partir de una amplia documentación consultada, que también correspondería a las dinámicas que generaron los Contratos Plan del Cauca y Nariño.

Estos ámbitos son los territorios en los que el mayor número de actores políticos y sociales participó en la elaboración de los acuerdos estratégicos. Fue posible establecer que los políticos municipales, los ciudadanos a través de varias organizaciones no gubernamentales locales y consultores especializados, pero también a partir de la academia o adscritos a la cooperación internacional, desempeñaron un papel activo en la programación y la priorización de los proyectos. Estos Contratos Plan fueron también el campo de aplicación de la metodología de ingeniería de proyecto basada en los principios del desarrollo local con un enfoque territorial.

La escala localista de la gobernanza territorial aporta la visión más fragmentada del territorio de la acción pública. Cada configuración territorial objeto de la acción pública desplegada a través de un Contrato Plan, fue tomada en su más estricta singularidad social y geográfica. Aquí se pusieron de manifiesto todas las contingencias coyunturales vinculadas, por ejemplo, a la guerra, al narcotráfico y a las luchas sociales de la población, pero también a problemas más estructurales de los territorios y de las poblaciones que los habitan. Por ejemplo, se pudo observar la urgencia de tratar las problemáticas vinculadas a la ruralidad (el aislamiento o la lejanía de los centros urbanos, la ausencia o la insuficiencia de los servicios públicos, etc.) o a la vulnerabilidad medioambiental (la sustitución de los cultivos agrícolas ilegales por las fumigaciones con pesticidas, por ejemplo). La implementación de los Contratos Plan permitió generar otras territorialidades en espacios sociales y de acción pública que podríamos denominar prospectivamente “territorios de gestión de proximidad”.

Estos ámbitos de la acción pública, cuya “fragilidad territorial” permitió revelar la implementación de los dispositivos de contractualización, son los verdaderos desafíos de la gestión local, las imprescindibles temáticas de la vida cotidiana que permiten afrontar los “problemas reales de la gente real”. En estos contextos particulares se trata de configuraciones territoriales y de sociedades locales que, para ser viables desde el punto de vista de la gobernanza, deben movilizar instrumentos operativos de

construcción de consensos locales para desbloquear situaciones complejas o históricamente “congeladas”. Todo parece indicar que los Contratos Plan desempeñaron este papel en esos territorios intermunicipales, rurales y aislados, de la muestra del programa piloto. Si se considera la inclusión de toda la variedad de proyectos generados por la aplicación de métodos participativos en las matrices de programación, es claro que los Contratos Plan también sirvieron de hilo conductor en el trabajo que buscaban desarrollar algunos funcionarios de los niveles centrales de la administración, en particular desde el DNP, empeñados en desarrollar un esquema virtuoso de desarrollo local integrado.

## §

En conclusión, al término de este último enfoque focalizado sobre la gobernanza territorial, es posible decir que la implementación de los Contratos Plan, no solo permitió la importación de una herramienta exógena (el referente francés) valorada dentro del repertorio de las “buenas prácticas” de gestión pública, y que su adopción profundizó procesos ya avanzados de territorialización de la descentralización y de la planificación, sino que fue una verdadera “fábrica de territorios de acción pública”. Se usa el término *fábrica* en la polisemia de sus dos significados principales: en el primer sentido del término, es decir, ‘establecimiento dotado de maquinaria, herramientas o instalaciones necesarios para la fabricación de ciertos objetos’ (RAE, 2024a) y como sinónimo de *fabricación*, acción o efecto de producir el objeto fabricado (RAE, 2024B). Dentro del enfoque de esta investigación, la contractualización territorial sería un “instrumento” (el primer sentido del vocablo según la RAE) y un “momento” (el segundo sentido de la RAE) para la transformación de la acción pública. Cabe enfatizar que se está hablando de “territorios de acción pública”, es decir, de espacios que no están predeterminados por su dimensión geográfica o su legitimidad administrativa.

Dentro del enfoque de la gobernanza territorial aplicado en este trabajo, se consideraron las diferentes configuraciones territoriales por su capacidad de encarnar los desafíos contemporáneos de la acción pública, así como por su funcionalidad dentro de los procesos de cambio político. Al respecto, es importante traer a la discusión una última referencia respecto al tema teórico del cambio político. Ya se había dicho que Peter Hall (Hall, 1993) distingue tres niveles de cambio en las políticas públicas: cambios en los objetivos que no cambian los instrumentos de política y los marcos institucionales; cambios que alteren los objetivos e instrumentos sin afectar los marcos establecidos; y cambios simultáneos en objetivos, instrumentos y marcos institucionales. En el análisis propuesto, los cambios políticos observados en la implementación de los Contratos Plan corresponden al tercer nivel de esta tríada. Siguiendo a Pierre Muller (Muller, 2005), esta categoría de cambio revela mecanismos que combinan, por un lado, efectos estructurales que limitan a los actores y, por otro lado, la libertad de que gozan para la formulación e implementación de políticas.

Las tres categorías de nuevos (o renovados) territorios de acción pública que aparecen en el diseño e implementación piloto de los Contratos Plan son los “territorios institucionales”, los “territorios de proyecto” y los “territorios de gestión de proximidad”.

La escala de gobernanza departamental, la que en el fondo favorecía potencialmente la normativa y el enfoque que le dio inicialmente el Gobierno nacional a través del DNP, quedó plasmada en los pilotos estudiados de Boyacá y Santander. El Contrato Plan de Arauca corresponde ciertamente a la misma categoría. Estas experiencias dan prioridad a la competitividad territorial y a las inversiones en infraestructuras viales. Son características de una lógica de “territorio institucional” de la acción pública, una configuración en la que hasta ahora los diferentes gobiernos nacionales han buscado operacionalizar los Contratos Plan para que los PDD

sean una verdadera declinación territorial del PND. Por supuesto, no es un “nuevo” territorio administrativo de gobernanza. Pero la utilización de la medida renovó su protagonismo, tal como se pudo observar en la manera como se lo apropiaron los políticos departamentales. Ellos adoptaron el instrumento con el propósito de desarrollar proyectos para potenciar la competitividad económica de sus territorios. Esta orientación estratégica del desarrollo puso en evidencia dos problemáticas estructurales que pueden convertirse en un factor de deconstrucción de la escala departamental de gobernanza: 1) la emergencia de dinámicas metropolitanas que compiten con la lógica de la agregación departamental, en particular, en torno a capitales departamentales como Tunja (frente a Boyacá); y 2) el riesgo de desintegración provincial de los departamentos, en un contexto de sedimentación histórica de las identidades provinciales (Santander) o de afirmación del liderazgo económico de ciudades intermedias de rápido crecimiento (Barrancabermeja).

En la muestra de sitios pilotos, la escala territorial regional solo estuvo presente en el Contrato Plan AGD. Es la configuración representativa de lo que se denominó *territorios de proyecto*. En efecto, el proyecto regional AGD fue promovido y potenciado principalmente por la Gobernación de Antioquia, el departamento más poderoso económicamente del tríptico que constituye el Contrato Plan y el mejor dotado en términos de capacidad institucional. El nuevo instrumento se ejecutó con objetivos de crecimiento económico del territorio y de recuperación social de la población. Pero este territorio estratégico tan particular está expuesto en primera línea al desarrollo del narcotráfico. Más allá del caso concreto de AGD, si se toma la escala regional como categoría de gobernanza territorial, se ve que esta configuración puede ser portadora de proyectos de territorios en construcción. Prospectivamente, la dificultad (o para algunos el riesgo) en este caso será que el “hecho regional” pueda, en cualquier momento, despertar una aspiración federalista colombiana potencialmente activa. Regularmente, las discusiones sobre el carácter incompleto de ciertas disposiciones

constitucionales y la afirmación de viejas o nuevas construcciones identitarias que ciertos actores políticos y a veces comunitarios proyectan a la escala regional, alimentan el debate público. Tal vez el mecanismo multinivel Contrato Plan con sus virtudes de funcionalidad técnica y de visibilidad pública de la negociación política (cuando se emplea con todas las garantías de transparencia institucional) podría servir a los proyectos regionales en ciernes sin trastocar el marco institucional actual de nuestro país.

Por último, la escala territorial local intermunicipal es la configuración de gobernanza del Contrato Plan del sur del Tolima que se estudió, pero igualmente la de los de Cauca y Nariño, los tres ubicados en la zona andina del sur del país, que tiene en común contextos socioeconómicos debilitados y graves problemas de inseguridad. Son territorios funcionales que describen las potencialidades de los territorios de gestión de proximidad que patrocina la LOOT a través de los esquemas asociativos territoriales. Para establecer los acuerdos estratégicos que definieron los territorios y los proyectos en los que se aplicó la medida, la administración departamental de las tres gobernaciones convocó un amplio abanico de actores locales: representantes municipales, organizaciones no gubernamentales locales, consultores y académicos. Este marco metodológico aplicaba los principios del desarrollo rural con enfoque territorial. Al final, estas experiencias son las que dan una visión más fragmentada de los territorios de la acción pública que se pueden identificar con las escalas de la localidad, la intermunicipalidad y la provincia. Los tres pilotos aplicados a esta escala de gobernanza revelaron la “fragilidad” de ciertos territorios particularmente expuestos, es este caso, principalmente a los avatares de la violencia. Pero consideramos que otras configuraciones en las cuales el riesgo compartido tiene que ver con temas de protección medioambiental (por ej., zonas de paramo, cuencas hidrográficas etc.) o de pertenencia cultural (territorios comunitarios indígenas) podrían corresponder igualmente a esta categoría de territorios de acción pública. Hay que reconocer en particular que esta forma de gobernanza aplicada a través de

los Contratos Plan, como igualmente en ciertos territorios PDET, permitió generar consensos que han desbloqueado situaciones antes inextricables (como en el sur del Tolima), mostrando el potencial de interpelación *bottom-up* de los niveles de gobierno departamental y central por parte de los actores locales.

## Conclusión

- **DESPUÉS DE PRESENTAR UN ANÁLISIS EXHAUSTIVO** de la genealogía sociopolítica, institucional y geopolítica de los Contratos Plan colombianos, surge la siguiente pregunta: al cabo de sus 12 años de implementación operativa, ¿cuál es el balance de sus tres declinaciones oficiales?

Para empezar, se puede citar el “Balance de resultados del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018” (DNP, 2018) donde se indicaba que, al final del segundo mandato de Juan Manuel Santos, llegaron a doce los contratos en actividad, contando los seis *Contratos Plan para la Paz y el Posconflicto*, más conocidos como Contratos Paz en los departamentos del Meta, Caquetá, Guaviare, Valle del Cauca, Guainía Bolívar y Sucre, las cinco renegociaciones de los pilotos iniciales de Nariño, Tolima, Boyacá, Cauca y la prórroga del de Santander (DNP, 2018). Según este informe, los Contratos Plan piloto promovieron el cumplimiento de metas del PND, como reducir el número de municipios con bajo nivel en el Índice de Desempeño Integral (IDI). También se creó el Fondo Regional para los Contratos Plan, que financió cuarenta y seis proyectos territoriales.

En este proceso se perfeccionaron los Contratos Paz en los territorios mencionados, lo cual permitió dar una mejor respuesta a las necesidades regionales. Esta “segunda generación” se contabiliza de los resultados del PND 2014-2018. El instrumento rebautizado cumplió su función de cubrir territorios identificados con riesgos en el posconflicto. Sin embargo, su implementación no tuvo el impacto social y económico esperado, debido a la estrategia inadaptada de comunicación sobre el alcance del instrumento y sus mecanismos financieros específicos (en particular, la utilización del Fondo Regional), pero además por la rotación de los equipos en territorio y las condiciones de ejercicio de los mecanismos de “rendición de cuentas”, que desestimularon la implicación de los actores locales involucrados (CNC, 2021).

En cuanto al PND 2018-2022, se amplió el contenido y la cobertura de la contractualización territorial bajo la figura de los Pactos Territoriales, buscando capitalizar las lecciones aprendidas en los Contratos Plan y Paz. Según el “Balance de resultados del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022” de 2019 (DNP, 2019), esta “tercera generación” del instrumento contribuyó a fortalecer la descentralización, de acuerdo con el Índice de Gestión de Proyectos Regalías (DNP, 2019).

Naturalmente, muchos de los objetivos de los Pactos Territoriales se vieron contrariados por el impacto que tuvo la pandemia por el covid-19 en el país. A pesar de eso, se cumplieron buena parte de las orientaciones de los pactos firmados, como el de la Región Caribe donde, por ejemplo, se completó la construcción de 452 km de vía férrea con operación comercial en la región. En el Pacto Región Amazonía, según el último informe del Consejo Nacional de Planeación (CNP, 2022), se expandió de manera significativa el acceso al agua potable. En 2021, se firmó el Pacto Territorial Bicentenario, que buscaba “la consolidación de inversiones en corredores viales estratégicos y en la competitividad turística de la región”, en los departamentos de Arauca, Boyacá, Casanare,

Cundinamarca y Santander<sup>196</sup>. En este pacto, a la fecha de corte, se lograron ejecutar doce proyectos completos, seis estaban en ejecución y 48 en gestión, con un balance contable alentador (DNP, 2022a)<sup>197</sup>. Igualmente, en el mismo año se formalizó el “Pacto Funcional por el arte, la cultura y la vida”, una iniciativa original que tenía como objetivo “la consolidación de inversiones en desarrollo económico y social, vías para la equidad e infraestructura social”, al igual que “articular políticas, planes y programas orientados a la gestión técnica y financiera de intervenciones urbano-integrales, que contribuyan a consolidar el arte, la cultura y la vida” en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá y el municipio de Bello, Antioquia<sup>198</sup> (DNP, 2022b). No se dispone aún de una evaluación general sobre este y los otros pactos firmados.

El balance general no parece reflejar el impacto masivo y determinante en la reorganización de la planeación territorial y el ordenamiento del territorio que abría la normativa del nuevo instrumento. Sin embargo, en esta trayectoria marcada por la discontinuidad de las orientaciones políticas que condicionaron su aplicación durante tres mandatos presidenciales, es interesante observar que el instrumento de contractualización territorial emerge como un constructo original que se caracteriza principalmente por su flexibilidad en materia de escalas territoriales de aplicación y por su capacidad para vincular diferentes categorías de actores en los territorios, en una práctica novedosa de gobernanza multinivel.

---

196 Con el objetivo de “rendir homenaje y declarar patrimonio cultural de la Nación a los municipios que hicieron parte de la Ruta Libertadora”.

197 Para 2022 presenta un avance financiero del 62 % y un avance de ejecución del 30 % según el informe del DNP: Pacto Territorial Bicentenario (DNP, 2022a).

198 El Pacto tiene un plazo de ejecución de 5 años, para 2022 el pacto presenta un avance financiero del 40 % y un avance de ejecución del 24 % (DNP, 2022b).

En realidad, este balance de los primeros 12 años de contractualización territorial en Colombia no es insignificante ya que, abriendo una perspectiva de futuro a mediano plazo, las realizaciones, las insuficiencias y las singularidades de la implementación de la medida permiten plantear cuatro de los principales desafíos de la territorialización de la acción pública en Colombia. Para cerrar el hilo conductor de esta investigación, se propone una lectura de esos retos prospectivos, en clave de conformidad-disconformidad con el referente francés del cual se inspiró el dispositivo colombiano.

El primer aspecto que vale la pena mencionar tiene que ver con los territorios de aplicación de la medida. Como se dijo al comienzo de este libro, el referente francés Contrat de Plan État Région (CPER) estaba íntimamente asociado a la región como entidad territorial. En Francia, este nivel intermedio de gobierno tiene poder administrativo y músculo financiero como delegatario de un porcentaje considerable (alrededor del 40 %) de los Fondos Estructurales de la Unión Europea asignados a país galo<sup>199</sup>. Se puede decir que el CPER participó en una reconfiguración de la arquitectura institucional del sistema territorial de ese país, cuyos efectos perduran y se han amplificado de generación en generación de aplicación de la medida. En Colombia, el marco operativo de la región es prácticamente embrionario, pues no hay aún una reglamentación definitiva sobre competencias o asignación de recursos. Pero tanto la historia política e institucional del país como la actualidad del desarrollo económico de los territorios muestran que el nivel regional puede ser un poderoso factor de refundación del sistema político e institucional (Posada Arrubla

---

199 Sobre los cuatro principales “fondos estructurales” del presupuesto de la Unión Europea —el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo Europeo Agrícola para el Desarrollo Rural (FEADER), y el Fondo Europeo para los Asuntos Marítimos, la Pesca y la Acuicultura (FEAMPA)—, los tres primeros implican una participación directa de la Regiones. El FEDER está en un 100 % gestionado por los Consejos Regionales. En el FSE, el 65 % está gestionado por el Estado y el 35 %, por las regiones, dependiendo de las políticas apoyadas.

y Berrocal Mendoza, 2015). Vale la pena recordar al respecto que, durante el gobierno de Iván Duque, se aprobó la Ley 1962 de 2019, que “fija normas orgánicas para el fortalecimiento de las regiones administrativas y de planificación y las condiciones para su conversión en entidad territorial, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la Constitución Política”<sup>200</sup>. El debate sobre la regionalización colombiana está, pues, de nuevo al orden del día y los instrumentos de contractualización territorial y de planeación concertada ser cruciales en su concretización.

El segundo desafío tiene que ver con la coordinación interinstitucional en los territorios. Los CPER franceses se apoyan, desde el momento de su creación en 1982, y más aún al cabo de su séptima generación actualmente en aplicación (2021-2027), en la figura del prefecto que, como también se indicó en la primera parte de este trabajo, es un funcionario del Ministerio del Interior con autoridad sobre todos los servicios desconcentrados de la administración central, que hace de intermediario entre el Gobierno nacional y los territorios. Más allá de la encarnación de la función de coordinación en una figura de autoridad, es claro que en Colombia no se ha podido generar un mecanismo local de regulación manejado por el Gobierno nacional que se encargue de la coordinación interinstitucional y que permita visibilizar la presencia del Estado en los territorios. La fórmula constitucional colombiana en la cual la función de coordinación interinstitucional en los territorios termina siendo desempeñada por los gobernadores, que tienen ante todo una legitimidad política como ejecutivos de los departamentos, es claramente ineficiente, porque genera de forma mecánica y permanente un sinnúmero de situaciones en las que es patente la figura del conflicto de intereses.

Otro desafío concierne al delicado problema de la financiación. Al respecto, el diagnóstico es bien conocido: las entidades territoriales colombianas no son verdaderamente autónomas en materia

---

200 Esta disposición abre potencialmente un nuevo espacio para el desarrollo de la contractualización territorial.

presupuestal, pues la parte más substancial de sus recursos proviene de su participación en los presupuestos de la Nación (Soto, 2005). Desde la primera generación de los Contratos Plan piloto, no hay recursos nuevos dedicados al desarrollo territorial, a excepción del Fondo Regional de los Contratos Plan, creado en 2015 con una función estrictamente paliativa de “válvula de emergencia” para cerrar la financiación de ciertos proyectos. En la práctica, los recursos de los que dispone cada territorio local han sido asignados previamente y son condicionados por diferentes entidades, incluso los que provienen del Sistema General de Regalías, cuya mecánica de atribución no escapa al fardo de la corrupción estructural. He aquí un punto donde el modelo francés se distingue por poseer mayor nivel de independencia fiscal de cada una de las entidades territoriales, del municipio a la región, pasando por el departamento. Esta configuración puede seguir inspirando la reflexión colombiana, en la medida en que se configuren paralelamente las instituciones y las prácticas garantes de la transparencia en la gestión de los dineros públicos.

El último desafío tiene que ver con la orientación estratégica que se le ha dado a la inversión pública dentro de la contractualización. Desde la generación de los pilotos, no se ha logrado fijar por parte del Gobierno nacional, en concertación con las entidades territoriales, una orientación general para las inversiones que se van a priorizar a través de los Contratos Plan. Lo que se dio fue la inversión en un conjunto dispar de proyectos que estaban en el limbo de los asuntos no resueltos por las entidades locales, en particular aquellos destinados a cubrir las necesidades básicas de la población aún masivamente insatisfechas en muchos territorios. La programación de las tres generaciones de Contratos Plan adolece de una focalización estratégica o sectorial que se aplique uniformemente a todos los territorios que se benefician de la medida. Es así como todas las problemáticas económicas, sociales y en materia de ordenamiento territorial, de los territorios convergen en los Contratos Plan, Paz y Pactos Territoriales, haciendo de ellos, en el mejor de los casos como se ha dicho en este ensayo, una suerte de “Plan Departamental de Desarrollo bis”. Así mismo, se podría decir

que en Colombia no hay una “doctrina” en materia de inversión pública territorial con sectores o programas estratégicos a los cuales se reservan los recursos invertidos a través de los instrumentos contractuales. Esta dispersión del gasto contrasta con la focalización de la inversión en una serie limitada de campos de la acción pública que, desde la tercera generación, caracteriza la aplicación del modelo francés. Para dar un solo ejemplo, el objetivo de la sexta generación de CPER (2015-2020) era desarrollar tres orientaciones principales: el apoyo a la inversión pública y al empleo; la coherencia de las políticas públicas y la convergencia de la financiación para la estructuración de proyectos en los territorios; y, por último, el desarrollo de los territorios más vulnerables (zonas rurales, barrios prioritarios de la política de desarrollo social urbano). Solo en esos tres campos se invirtieron los recursos públicos mutualizados y los resultados han sido generalmente positivos para la población.

Teniendo en cuenta lo anterior, cabe preguntarse: ¿cuál es el porvenir de la contractualización territorial en Colombia? En este libro se han enfatizado dos virtudes: la ductilidad del enfoque contractual en materia de escalas territoriales de implementación y en su capacidad de generar, a través del instrumento polifacético que se ha concebido y aplicado, el Contrato Plan-Paz-Pacto Territorial, nuevos o renovados territorios de acción pública. Ese potencial de reconfiguración del sistema político-administrativo se ha esbozado en este libro, introduciendo las nociones de *territorios institucionales*, *territorios de proyecto* y *territorios de gestión de proximidad*, que son directamente el resultado de la implementación de la medida.

Desde el punto de vista de la investigación, esta manera de abordar el tema de la organización de la administración pública tiene la ventaja de plantear la materia territorial en clave de acción pública tomando distancia de las construcciones más tradicionales y “naturalistas” que fundan los enfoques del territorio geográfico, culturalista e incluso sociológico, sin abandonarlas. En otras palabras, para la implementación de las políticas públicas las categorías a las que deben recurrir los responsables políticos deben ser los *territorios de acción pública*, los cuales se

han identificado en este ensayo u otros, en línea con un enfoque que integra el paradigma de la complejidad (Morin, 1995) cuando de lo que se trata es, como efectivamente es el caso, de actuar sobre las condiciones de vida de las poblaciones, tomando en cuenta su inscripción territorial.

Aunque no se puede pronosticar que el camino de la contractualización territorial en Colombia contribuirá a apuntalar las reformas estructurales del sistema político que el país necesita, la lectura del PND 2022-2026, “Colombia, potencia mundial de la vida”, deja la impresión de que sí existe un interés del Gobierno nacional por potenciar el enfoque contractual del desarrollo.

En efecto, en el PND 2022-2026, al igual que en el plan anterior, la contractualización territorial aparece en el desarrollo consolidado de la figura de los Pactos Territoriales, pero igualmente con la introducción de la figura de las Regiones Autónomas. En el texto aprobado por el Congreso en mayo de 2023, el artículo 250 define los Pactos Territoriales como un instrumento de articulación para la concertación de inversiones estratégicas de alto impacto y lo sitúan entre las herramientas para consolidar el desarrollo regional definido en el Plan Nacional de Desarrollo.

Este artículo se enfoca principalmente en la transformación del Fondo Regional para los Pactos Territoriales como patrimonio autónomo dirigido por el DNP y una sociedad fiduciaria de carácter público, que será seleccionada por dicho departamento. En su artículo 28, la ley del PND introduce las Regiones Autónomas como “un pilar que permita una gestión pública eficiente para el desarrollo económico, social, ambiental, cultural y étnico que redunde en el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes”. El informe sobre las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, presentado el 5 de mayo de 2023, menciona que el plan promoverá un modelo de gobernanza descentralizado, para lo cual insiste sobre la continuidad de la Misión de Descentralización que ya produjo su informe final (DNP, 2024), fortaleciendo los niveles sectoriales y regionales. Este documento Bases del Plan menciona los Pactos Territoriales como “un instrumento financiero que permita fortalecer la eficiencia de la ejecución de

los recursos y de los proyectos que se suscriban a través de este mecanismo” (DNP, 2023).

Estas disposiciones del PND 2022-2026 abordan directa o indirectamente los principales desafíos identificados para la evolución virtuosa de la contractualización territorial. De esta manera, el nuevo plan de desarrollo deja abierto un extenso campo de trabajo en el cual las lecciones aprendidas en la implementación de tres generaciones del instrumento de contractualización territorial colombiano pueden ser claves para la reestructuración institucional y territorial del Estado.



## Referencias

- Acevedo Vélez, J. J. (2009). La planeación nacional y los planes de gobierno: una mirada al desarrollo social, político y económico de Colombia. *Revista Ciencias Estratégicas*, 17(22), 291-308.
- Acto Legislativo 1 de 1945. Reformatorio de la Constitución Nacional. 6 de febrero, 1945. (Col.).
- Acto Legislativo 1 de 1986. Por el cual se reforma la Constitución Política. 9 de enero, 1986. DO núm. 37304 (Col.).
- Acto Legislativo 1 de 2001. Por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política. 1 de agosto, 2001. DO núm. 44.506 (Col.).
- Agencia de Renovación del Territorio [ART] (s. f.). ¿Qué son los PDET? <https://centralpdet.renovacionterritorio.gov.co/conoce-los-pdet/>
- Aguilar, P. L. (2008). El rol de USAID (U.S. Agency for International Development) en América Latina y el Caribe (2000-2006). Informe final del concurso: Las deudas abiertas en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO.
- Albertini, J-B. (2007). *Les Contrats de projet Etat Régions*. La Documentation Française.
- Andrieu, C. (1984). *Le programme commun de la Résistance. Des idées dans la guerre*. Les Éditions de l'Érudit.
- Bautista, D. e Ibáñez, L. (2014). *Análisis de la evaluación cualitativa de la conceptualización y reglamentación del instrumento Contratos Plan*. Economía Urbana Ltda.; Escuela Superior de Administración Pública.
- Barreau, J. y Hardy, J. (1988). Les contrats de plan Etat-Entreprises nationalisées: un instrument de politique industrielle innovateur mais sans avenir? *Politiques et management public*, 6(4), 25-47. <https://doi.org/10.3406/pomap.1988.2025>
- Bomberg, E. y Peterson, J. (2000). Policy Transfer and Europeanization: Passing the Heineken Test? *Queen's Paper on Europeanization*, (2).

- Borda Villegas, E. (2012). *Nuevos instrumentos de gestión en Colombia: Contratos Plan, esquemas asociativos de entidades territoriales y asociaciones público-privadas. Elementos para su análisis desde la perspectiva de gestión pública*. Escuela Superior de Administración Pública.
- Boutet, A., Fouchier V. y Galmiche, C. (2003). *La contractualisation territoriale, capitalisation bibliographique. Un mode d'action publique en renouveau permanent ou un outil d'avenir pour l'aménagement ? Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'action régionale*.
- Bulmer, S., Holowitz, D., Humphreys, P. y Padgett, S. (Ed.). (2007). *Policy transfer in European Union governance: regulating the utilities*. Routledge.
- Chambron, N. y De la Torre, L. A. (1994). La décentralisation municipale comme outil de gestion urbaine : l'exemple de Bogotá. En Colombia. *Cahiers d'Amérique Latine* (pp. 141-160). IHEAL.
- Chamorro, L. H. (1997). Balance del proceso de conformación de regiones en Colombia: los CORPES. *Planeación y Desarrollo*, xxviii(4), 115-150
- Chaparro, F., Jaramillo, H. y Quintero, V. (2004). *Aprovechamiento de la Diáspora e Inserción en Redes Globales de Conocimiento: el Caso de la Red Caldas*. Informe preparado para el Banco Mundial.
- Chevallier, P. (2014). *Action locale et développement rural en Europe. Le modèle européen LEADER 2007-2013*. PIE Peter Lang.
- Centro de Coordinación Regional Cordillera Central [CCA1] (2010). *Plan de acción para la consolidación integral de la región del Sur del Tolima. Estrategia y perfiles de proyecto*. USAID, Oportunidad estratégica, CREA Colombia.
- Centro Nacional de Consultoría (2021, enero). *Evaluación sobre la implementación de los Contratos Paz en el marco del Programa Nacional de Contratos Plan — Pactos Territoriales a nivel financiero, administrativo y de recursos humanos del programa, así como acompañar la transición hacia los Pactos Territoriales*.
- Código Civil [CC], art. 1945 [Col.].
- Constitución Política [CP] 7 de julio, 1991, GJ núm. 116 [Col.].

- Centro Nacional de Memoria Histórica [CNMH]  
(2013). *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y de dignidad*. <https://centrodememoriahistorica.gov.co/basta-ya-memorias-de-guerra-y-dignidad/>
- Currie, L. (1951). *Bases de un programa de fomento para Colombia*. Banco de la República.
- Decreto 111 de 1996. Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto. 18 de enero, 1996. DO núm. 42.692. (Col.).
- Decreto 740 de 2016. Por el cual se adiciona el Título 13 a la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, con el fin de reglamentar parcialmente la Ley 1454 de 2011 y los artículos 198 y 199 de la Ley 1753 de 2015 sobre los Contratos Plan y el Fondo Regional para los Contratos Plan. 4 de mayo, 2016. DO núm. 49.863. (Col.).
- Dehaene, S. (2018). Les quatre piliers de l'apprentissage, ou ce que nous disent les neurosciences. En *La révolution de l'éducation* (pp. 17-27). Paris Tech Review.
- De la Torre L. A. (2011). *Borrador de documento CONPES que define los lineamientos estratégicos de política general y metodología para la implementación de los Contratos Plan en Colombia*. Departamento Nacional de Planeación.
- De la Torre L. A. (2012). *Marco conceptual para la implementación del instrumento Contratos Plan en Colombia*. Departamento Nacional de Planeación.
- De la Torre, L. A. (2016). El desafío frente a las insuficiencias de la coordinación interinstitucional. En *Los Contratos Plan: un instrumento para la descentralización y el desarrollo de las regiones* (pp. 51-66). Departamento Nacional de Planeación.
- De la Torre, L. A. (2018). *La fabrique des territoires de l'action publique : l'avènement des Contratos Plan en Colombie*. [Tesis de doctorado]. Université Paul Valéry - Montpellier III, Montpellier, Francia. <https://theses.hal.science/tel-02113912v1>

- De la Torre L. (2021). La contractualisation « à la française », un *policy paradigm* pour la gouvernance territoriale du développement, *Pôle Sud*, (55), 107-131.
- Denil, F., Mignolet, M. y Mulquin, M-E. (2005). Chapitre 1. La théorie du fédéralisme fiscal et ses enseignements. En M. Mignolet (dir.), *Le fédéralisme fiscal. Leçons de la théorie économique et de l'expérience de 4 Etats fédéraux* (pp. 11-23). De Boeck Supérieur.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP] (1985a, septiembre). *Elementos para una política regional en Colombia*. DNP; UDRU.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP] (1985b, noviembre). *Bases y criterios para la reglamentación de la Ley 76 de 1985*. DNP; UDRU.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP] (1999). *Documento CONPES 3058. Estrategia del Gobierno nacional para apoyar el desarrollo del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2008). *Propuesta para la formulación de políticas regionales diferenciadas*. DDTS.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para todos. Tomo 1*.  
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20I%20C.D.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2013). *Guía para la estructuración de Áreas de Desarrollo Territorial alrededor de ejes de integración y corredores de desarrollo*. DNP; DDTS.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2014). *Misión Sistema de Ciudades. Una política nacional para el sistema de ciudades a largo plazo*. Coordinado por Carolina Barco Isakson.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2018). *Balance resultados 2018*. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Balance\\_Resultados\\_2018\\_vfinal.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Balance_Resultados_2018_vfinal.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2019). *Departamento Nacional de Planeación. Balance resultados 2019*. Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. [https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Balance\\_de\\_Resultados\\_2019\\_PND\\_2018\\_2022.pdf](https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Balance_de_Resultados_2019_PND_2018_2022.pdf)

- Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2022a). Departamento Nacional de Planeación. Pacto Territorial Bicentenario. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Contratos%20Plan/Pactos%20Territoriales/Informe%20Semestral%20a%2030-06-2022/F-C-A-09%20Informe%20Semestral%20-%20Pacto%20Bicentenario%20I-2022.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2022b). Departamento Nacional de Planeación. Pacto Funcional por el arte, la cultura y la vida. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Contratos%20Plan/Pactos%20Territoriales/Informe%20Semestral%20a%2030-06-2022/F-C-A-09%20Informe%20Semestral%20-%20Pacto%20por%20el%20arte%20C%20la%20vida%20y%20la%20cultura%20%20I-2022.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2023). Departamento Nacional de Planeación. Texto conciliado del proyecto de ley número 274 de 2023 Cámara - 338 de 202 Senado “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 Colombia, potencia mundial de la vida”. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-05-05-texto-conciliado-PND.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP] (2024). *Informe final Misión de descentralización*.
- Dolowitz, D. y Marsh, D. (1996). Who learns what from whom: a review of Policy Transfer Studies. *Political Studies*, 44(2), 343-357. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x>
- Dolowitz, D. y Marsh, D. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making. *Governance*, 13(1), 5-23. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00121>
- Dubois, J. (2009). *Les politiques publiques territoriales. La gouvernance multiniveaux face aux défis de l'aménagement*. Presses Universitaires de Rennes.
- Echandía Castilla, C. (2012). Colombie : évolution du conflit armé à partir de l'analyse de la territorialité et des stratégies des FARC (1990-2011). *Problèmes d'Amérique Latine*, (83), 101-116. <https://doi.org/10.3917/pal.083.0101>

- Estupiñán, L. (2012). La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Principio de asociatividad y nueva orientación de la organización del territorio colombiano. En *Diálogo Territorial* (Tomo I). Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- Fals Borda, O. (1980-1984). *Historia doble de la Costa* (3 tomos). Carlos Valencia Editores.
- Faure, A. (2006). Quelques éléments de réflexion sur la notion de territoire. *Territoires/Territorialisation*. <https://shs.hal.science/halshs-00113259>
- Fibbi, R. y Meyer, J-B. (2002). Introduction. Le lien plus que l'essence. *Autrepart*, (22), 5-21.
- Franco González, H. (2012). Evolución de la planeación del desarrollo colombiano: una aproximación teórica. *Revista Universidad EAFIT*, 30(96), 45-53. <http://hdl.handle.net/10784/16515>
- Garay Salamanca, L. J. y Salcedo Albarracín, E. (2010). Crimen, captura y reconfiguración cooptada del Estado: cuando la descentralización no contribuye a profundizar la democracia. En *25 años de descentralización en Colombia* (pp. 89-137). Konrad Adenauer Stiftung.
- García Estévez, J. y Rodríguez Urrego, F. (2017). El Cider 1976-1985: experiencias de desarrollo regional. En J. A. Pineda Duque, C. Saldias Barreneche y A. H. J. Helmsing (eds.), *Universidad y Desarrollo Regional. El Cider en sus 40 años* (pp. 47-68). Universidad de los Andes.
- García Jaramillo, L. (2012). Logros y desafíos de una democracia constitucional en construcción. En S. Jost (ed.), *20 años de Constitución Colombiana, logros, retrocesos y agenda pendiente* (pp. 65-80). Fundación Konrad Adenauer-KAS-Colombia.
- Garret, G., Dobbin, F. y Simmons, B. A. (2008). Conclusión. En B. A. Simmons, F. Dobbin y G. Garrett (eds.), *The Global Diffusion of Markets and Democracy* (pp. 344-360). Cambridge University Press.
- Gaudin, J. P. (1999). *Gouverner par contrat. L'action publique en question*. Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politique.

- Genieys, W., Smith, A., Baraize, F., Faure, A. y Négrier, E. (2000). Le pouvoir local en débats. Pour une sociologie du rapport entre leadership et territoire. *Pôle Sud*, (13), 103-119. <https://doi.org/10.3406/pole.2000.1090>
- González Franco, D. (2013). Consideraciones jurídicas sobre la figura de los contratos plan en Colombia. En L. Estupiñán Achury y M. A. Restrepo Medina (eds.), *Asociatividad territorial. Enfoque comparado y análisis en el nuevo contexto de la organización territorial colombiana* (pp. 307-337). Editorial Universidad del Rosario,
- González y González, L. (1997). *Invitación a la microhistoria*. Clio.
- González Salas, E. (1997). *El laberinto institucional colombiano 1974-1994*. Universidad Nacional de Colombia; Escuela Superior de Administración Pública; FESCOL.
- Gouëset, V. (1996). La Colombie : un territoire en construction. *L'ordinaire latino-américain*, 162, 5-49.
- Gould, R. V. y Fernandez, R. M. (1989). Structures of Mediation: A Formal Approach to Brokerage in Transaction Networks. *Sociological Methodology*, 19, 89-126. <http://dx.doi.org/10.2307/270949>
- Grosso Rincón, C. A. (2009). Desarrollo histórico y ámbito de acción de la planeación en Colombia. *Administración y Desarrollo*, 37(51), 39-58. <https://doi.org/10.22431/25005227350>
- Gutiérrez Sanín, F. (2010). Instituciones y territorio. La descentralización en Colombia. En *25 años de descentralización en Colombia* (pp. 11-53). Konrad Adenauer Stiftung.
- Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296. <https://doi.org/10.2307/422246>
- Helvetas. (2025). <https://www.helvetas.org/es/suiza>
- Hernández, A. y Barreto Nieto, L. H. (2018). *Descentralización y finanzas públicas*. Fedesarrollo.
- Hernández Becerra, A. (2015). *Organización territorial de Colombia. Doscientos años en búsqueda de un modelo*. Universidad Externado de Colombia. <https://doi.org/10.57998/bdigital.handle.001.4725>

- Herrera, C. M. (2015). *Le Constitutionnalisme latino-américain aujourd'hui : entre renouveau juridique et essor démocratique ?* Kimé.
- Lacquement, G. y Chevalier, P. (2016). Capital territorial et développement des territoires locaux, enjeux théoriques et méthodologiques de la transposition d'un concept de l'économie territoriale à l'analyse géographique. *Annales de Géographie*, 711(55), 490-518. <https://doi.org/10.3917/ag.711.0490>.
- Lascoumes, P. y Le Galès, P. (2010). Instrument. En L. Boussaguet, S. Jacquot y P. Ravinet (dirs.), *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 325-335). Presses de Sciences Po.
- Latour, B. (2006). *Changer de société — Refaire de la sociologie*. La Découverte.
- Lazega, E. (2012). Analyses de réseaux et classes sociales. *Revue Française de Socio-Économie*. 10(2), 273-279. <https://doi.org/10.3917/rfse.010.0273>
- Lebart, L., Piron, M. y Morineau, A. (1998). *Statistique exploratoire multidimensionnelle. Visualisation et inférence en fouille de données* (2.a ed.). Dunod.
- Le Galès, P. (2013). Postface à la 2ème édition. En R. Pasquier, V. Simoulin y J. Weisbein (dirs.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*. L'Extenso.
- Ley 19 de 1958. Sobre reforma administrativa. 18 de noviembre, 1958. (Col.).
- Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. 18 de julio, 1997. DO núm. 43.091 (Col.).
- Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. 15 de julio, 1994. DO núm. 41.450 (Col.).
- Ley 489 de 1998. Por la cuál se dictan normas sobre la organizacion y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. 30 de diciembre, 1998. DO núm. 43.464 (Col.).
- Ley 1450 de 2015. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. 16 de junio, 2019. DO núm. 48.102 (Col.).

- Ley 1962 de 2019. Por la cual se dictan normas orgánicas para el fortalecimiento de la región administrativa de planificación, se establecen las condiciones para su conversión en región entidad territorial y se dictan otras disposiciones, en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la C.P. 28 de junio, 2019. DO núm. 50.988 (Col.).
- Lipietz, A. (1995). De la régulation des espaces aux espaces de régulation. In Boyer R., Saillard Y. *L'état de la théorie de la régulation*. La Découverte.
- Loncle, P. (2011). La jeunesse au local : sociologie des systèmes locaux d'action publique. *Sociologie* 2011/2 (Vol. 2), p. 129-147.
- Londoño Vega, P. (2006). La identidad regional de los antioqueños: Un mito que se renueva. En G. Carrera Damas, C. Leal Curiel, G. Lomné, F. Martínez (eds.) *Mitos políticos en las sociedades andinas. Orígenes, invenciones, ficciones* (pp. 203-230). Travaux IFEA.
- Maldonado-Copello, A. (2011). Descentralización territorial en Colombia: situación y perspectivas de política. *Policy Paper 1*, FESCOL.
- Maldonado-Copello A. (2012). *Los límites de la descentralización territorial: el caso de Colombia* [tesis doctoral]. Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España.
- Marcou, G. (ed.) (2008). *La descentralización y la democracia local en el mundo. Primer Informe Mundial*. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU).
- Massardier, G. (1996). *Expertise et aménagement du territoire. L'Etat savant*. L'Harmattan.
- McCann, E. (2011). Urban Policy Mobilities and Global Circuits of Knowledge: Toward a Research Agenda. *Annals of the Association of American Geographers*, 101(1), 107-130. <https://doi.org/10.1080/00045608.2010.520219>
- Melo, J. O. (2011, 23 de mayo). Éxitos y debilidades de la Constitución de 1991. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/exitos-y-debilidades-de-la-constitucion-de-1991/>
- Merckle, P. (2010). Corrélacion. En S. Paugam (dir.), *Les 100 mots de la sociologie*. Presses universitaires de France. <http://journals.openedition.org/sociologie/526>
- Merckle, P. (2011). *Sociologie des réseaux sociaux*. La Découverte.

- Meyer, J-B. (2004). Savoirs, diasporas et identités projectives. *Hermès, La Revue*, 40(3), 350-354. <https://doi.org/10.4267/2042/9574>
- Mioche, P. (1987). *Le plan Monnet. Genèse et élaboration (1941-1947)*. Publications de la Sorbonne.
- Morin, E. (1995). Penser la complexité. *Sciences humaines*, (47).
- Moulin, O., Pinson, G. y Chapelet, M. (2002). *Les Contrats de Plan Etat — Région*. La Documentation Française, Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR).
- Muller, P. (2005). Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs. *Revue française de science politique*, 55(1), 155-187. <https://doi.org/10.3917/rfsp.551.0155>
- Musgrave, R. y Musgrave, P. (1989). *Public Finance in Theory and Practice*. McGraw Hill Higher Education.
- Négrier E. (2007a). Penser les changements d'échelle territoriale. Institution, dynamiques sociales et politiques métropolitaines. En Faure A., et alt. (dir.) *L'action publique à l'échelle des changements d'échelle*. L'Harmattan.
- Négrier E. (2007b). L'échelle métropolitaine pour penser la politique. En A. Faure, J-P. Leresche, P. Muller y S. Nahrat (dir.), *Action publique et changements d'échelle. Les nouvelles focales du politique* (pp. 27-47). L'Harmattan.
- Newmark, A. J. (2002). An Integrated Approach to Policy Transfer and Diffusion. *Review of Policy Research*, 19(2), 151-178. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.2002.tb00269.x>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2007). *Linking Regions and Central Governments. Contracts for Regional Development*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264008755-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2013). *Public Governance Reviews: Colombia. Implementing good governance*.
- Offner, J-M. (2006). Les territoires de l'action publique. Fausses pertinences et jeux d'écart. *Revue française de sciences politiques*, 56(1), 27-47. <https://doi.org/10.3917/rfsp.561.0027>

- Pardo, O. (2017). La regionalización en Colombia. Planeación territorial y visión de largo plazo: cinco variables para la discusión de la competitividad regional. En J. A. Pineda Duque, C. Saldias Barreneche y A. H. J. Helmsing (eds.), *Universidad y Desarrollo Regional. El Cider en sus 40 años* (pp. 135-164). Universidad de los Andes.
- Pécaut, D. (1987). *L'ordre et la violence : évolution socio-politique de la Colombie entre 1930 et 1953*. Editions de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales.
- Pécaut, D. (2006). Les FARC : longévité, puissance militaire, carences politiques. *Hérodote*, 4(123), 9-40. <https://doi.org/10.3917/her.123.0009>
- Pécaut, D. (2008). *Las Farc: ¿una guerrilla sin fin o sin fines?* Norma.
- Peck, J. y Theodore, N. (2015). *Fast Policy: experimental statecraft at the thresholds of neoliberalism*. University of Minnesota Press.
- Pineda Duque, J. A., Saldias Barreneche, C. y Helmsing, A. H. J. (eds.) (2017). *Universidad y Desarrollo Regional. El Cider en sus 40 años*. Universidad de los Andes.
- Pisani, E. (1956). Administration de gestion, administration de mission. *Revue française de science politique*, (2), 315-330. <https://doi.org/10.3406/rfsp.1956.402692>
- Pizarro Leongómez, E. (1991). *Las Farc (1949-1966). De la autodefensa a la combinación de todas las formas de lucha*. Tercer Mundo Editores.
- Proyecto de ley 16 de 2003. Congreso de Colombia. Por la cual se expiden normas orgánicas en materia de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones. 24 de julio, 2003. Gaceta del Congreso núm. 350 (Col.).
- Ramírez Bacca, R. (2011). Tendencias de la historia regional en Colombia. Problemas y perspectivas recientes. *HISTORELo. Revista de Historia Regional y Local*, 3(5), 147-168. <https://doi.org/10.15446/historelo.v3n5.20653>
- Real Academia Española (2024a). Fábrica. *Diccionario de la lengua española*. <https://dle.rae.es/fábrica>
- Real Academia Española (2024b). Fabricación. *Diccionario de la lengua española*. <https://dle.rae.es/fabricación#7aQt9nA>

- Rengifo Rengifo, J. A. (2012, 7-11 de mayo). *Evolución de la planificación en Colombia: tendencias y perspectivas del desarrollo* [ponencia]. x11 Coloquio Internacional de Geocrítica. Bogotá, Colombia. <https://desarrollomedellin.wordpress.com/wp-content/uploads/2017/09/planificacion-colombia.pdf>
- Rights and Resources Initiative [RRI] (s. f.). Partenaires et collaborateurs. <https://rightsandresources.org/fr/the-coalition/partners-collaborators/#.WlHl5ExFzIU>
- Rojas, F. y Moncayo, V. M. (1989). Tendencias de reinstitucionalización del Estado en Colombia. En P. Medellín, (ed.). *La reforma del Estado en América Latina* (pp. 243-302). FESCOL.
- Rogers, E. (1995). *Diffusion of innovation*. Free Press.
- Rose, R. (1991). What is Lesson-Drawing? *Journal of Public Policy*, 11(1), 3-30. <http://www.jstor.org/stable/4007336>
- Rostow, W. W. (1962). *Les étapes de la croissance économique*. Editions du Seuil.
- Sabatier, P. A. (2014). Advocacy Coalition Framework (ACF). En L. Boussaguet, S. Jacquot y P. Ravinet (Dirs.), *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 49-59). Presses de Sciences Po. <https://doi.org/10.3917/scpo.bouss.2010.01.0049>
- Sánchez, G. y Aguilera Peña, M. (eds.) (2001). *Memoria de un país en guerra: los Mil Días, 1899-1902*. Planeta.
- Saurugger, S. y Surel, Y. (2006). L'européanisation comme processus de transfert de politique publique. *Revue internationale de politique comparée*, 13(2), 179-211. <https://doi.org/10.3917/ripc.132.0179>
- Sepúlveda, S., Rodríguez, A., Echeverry Perico, R. y Portilla Rodríguez, M. (2003). *El enfoque territorial del desarrollo rural*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Simoulin, V. (2013). La gouvernance territoriale près d'une décennie plus tard : retour sur les discours, les stratégies et les cadres théoriques. En R. Pasquier, V. Simoulin y J. Weisbein (dirs.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories* (pp. 3-25). L'Extenso.
- Soto, D. (2005). *Elementos a considerar en el marco de la reforma de la ley de regalías*. Departamento Nacional de Planeación (no publicado).

- Steiner, C. (1993). Urabá: De región de frontera a región de conflicto. En M. Jimeno Santoyo (ed.), *Conflicto social y violencia. Notas para una discusión* (pp. 63-71). Institut français d'études andines. <https://doi.org/10.4000/books.ifea.6996>
- Temenos, C. y McCann, E. (2013). Geographies of policy mobilities. *Geography Compass*, 7(5), 344-357. <https://doi.org/10.1111/gec3.12063>
- Territorio Indígena y Gobernanza (2021). Autoridades tradicionales y modernas. <https://www.territorioindigenaygobernanza.com/web/autoridades-tradicionales-y-modernas/>
- Tirado Mejía, A. (1983). *Descentralización y centralismo en Colombia*. Oveja Negra.
- Torre, A. y Zuindeau, B. (2009). Les apports de l'économie de la proximité aux approches environnementales : inventaire et perspectives. *Nature Sciences Sociétés*, 17(4), 349-360. <https://shs.cairn.info/revue-natures-sciences-societes-2009-4-page-349?lang=fr>
- Trujillo Muñoz, A. (2012). La autonomía en el nuevo contexto del Ordenamiento Territorial Autonomía y descentralización en el derecho constitucional colombiano. En *Diálogo Territorial* (pp. 47-51). Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- Uprimny, R. (2012). Les récentes transformations constitutionnelles en Amérique Latine : un effort de créativité démocratique ? En *La gouvernance en révolution(s) — Chroniques de la gouvernance 2012*. Institut de recherche et de débat sur la gouvernance. Charles Léopold Mayer. <https://www2.institut-gouvernance.org/es/chapitrage/fiche-chapitrage-123.html>
- Vasco, M. (1996). *Sistema de inversión pública y descentralización: el caso colombiano*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Velásquez, F. (2006). *20 años de descentralización en Colombia: presente y futuro* [seminario]. Bogotá.
- Villa Rivera, W. (2009). *Proyecto modelos de desarrollo rural con enfoque territorial. Informe final*. Comunidad Andina de Naciones.

- Wakita, K. y Tsurumi, T. (2007). Finding community structure in megascale social networks. Cornell University Library. <http://arxiv.org/pdf/cs/0702048v1.pdf>
- World Bank Report [WDR] (2009). *Rapport sur le développement dans le monde 2009 : Repenser la géographie économique.*
- Zorro Sanchez, C. (2013). *El nivel local en la política de desarrollo territorial. Perspectivas y retos a la luz de la ley 1454 de 2011.* Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

## Anexos

### Anexo 1. Focalización de los contratos plan en el documento CONPES 2014

| Geográfica   | Temática               | Sectorial                  | Programación  |
|--------------|------------------------|----------------------------|---|
| Departamento | Infraestructura social | Salud                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adecuación y ampliación de la infraestructura</li> <li>• Construcción de nuevas infraestructuras</li> <li>• Asignación de plazas para la prestación de servicios</li> </ul>  |
|              |                        | Educa-<br>ción             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adecuación y ampliación de la infraestructura educativa</li> <li>• Construcción de nuevas infraestructuras educativas</li> </ul>   |
|              |                        | Cultura<br>y deporte       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción de infraestructuras culturales</li> <li>• Construcción de infraestructuras deportivas</li> </ul>  |
|              |                        | Agua y<br>sanea-<br>miento | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción y optimización de sistemas de tratamiento de agua potable y aguas residuales; construcción y optimización de estaciones de bombeo de aguas residuales; construcción y ampliación de sistemas de distribución de agua y saneamiento; construcción y optimización de vertederos aprobados por los ccr en sus planes de regionalización</li> </ul> |
|              |                        | Vivienda                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejora de la vivienda urbana y rural</li> <li>• Construcción de viviendas sociales o prioritarias, mejora integral de barrios, urbanización y equipamiento urbano</li> </ul>   |

| <b>Geográfica</b> | <b>Temática</b>           | <b>Sectorial</b> | <b>Programación</b>   |  |
|-------------------|---------------------------|------------------|---|--|
| Departamento      | Infraestructura económica | Transporte       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rehabilitación y mejora de carreteras secundarias</li> <li>• Rehabilitación y mejora de las vías terciarias</li> <li>• Recuperación de la navegabilidad y del personal portuario y fluvial</li> <li>• Construcción y rehabilitación de puentes</li> <li>• Rehabilitación y mejora de la infraestructura ferroviaria</li> <li>• Rehabilitación y mejora de los aeródromos regionales</li> </ul> |  |
|                   |                           |                  | Energía   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Centrales eléctricas, subestaciones, redes, sistemas no convencionales</li> </ul>   |
|                   |                           |                  | Gas   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción y ampliación de redes</li> </ul>   |
|                   |                           |                  | Productivo  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Construcción y recuperación de sistemas de riego</li> <li>• Construcción de la infraestructura de comercialización</li> </ul> |
|                   |                           |                  | Fortalecimiento institucional   | Planificación y gestión financiera   |

**Anexo 2.**  
**Lista de las 32 personas que participaron**  
**en el diseño y lanzamiento inicial de los**  
**Contratos Plan, el denominado Grupo Red**

| <b>Nombre</b>             | <b>Función en el momento de la encuesta o durante el <i>policy-making</i></b> |
|---------------------------|---|
| 1. Amilkar Acosta         | Director Federación de Departamentos  |
| 2. Camila Aguilar         | Directora de la DDT - DNP   |
| 3. Richard Aguilar        | Gobernador de Santander   |
| 4. Carlos Aparicio        | Subdirector DDT - DNP   |
| 5. Dolka Arias            | Secretaria de Planeación Arauca   |
| 6. Diego Bautista         | Coordinador políticas territoriales USAID                                     |
| 7. Lisbeth Buitrago       | Asesora programa CP del DNP   |
| 8. Jaime Castro           | Constituyente, Alcalde de Bogotá  |
| 9. William Cifuentes      | Director CP Cauca   |
| 10. Carlos Córdoba        | Director programa CP - DNP  |
| 11. Arnobio Córdoba       | Director CP AGD   |
| 12. Mauricio Cuestas      | Director Financiero DNP   |
| 13. Raúl Delgado          | Gobernador de Nariño  |
| 14. Luis Carlos Delgado   | Gobernador de Tolima  |
| 15. María Fernanda García | Directora CP Tolima   |
| 16. Andrea Ramírez        | Secretaria de Planeación de Tunja   |
| 17. Victoria Kairus       | Profesora universitaria U. de Ibagué  |

| <b>Nombre</b>                 | <b>Función en el momento de la encuesta o durante el <i>policy-making</i></b> |
|-------------------------------|---|
| 18. José Leibovich            | Consultor, coordinador PND - DNP  |
| 19. Juan Carlos Granados      | Gobernador Boyacá   |
| 20. Juan Carlos Mojica        | Director programa CP - DNP  |
| 21. Sergio Muñoz              | Secretario de Planeación Santander  |
| 22. Luis Gilberto Murillo     | Gobernador de Choco   |
| 23. Oswaldo Porras            | Director DDT - DNP  |
| 24. Juan Mauricio Ramírez     | Subdirector General DNP   |
| 25. María Eugenia Ramos       | Secretaria de Planeación de Antioquia   |
| 26. Carlos Rodríguez          | Consultor USAID   |
| 27. Hugo Rodríguez            | Director CP Santander   |
| 28. David Soto                | Consultor equipo CP - DNP   |
| 29. Ana María Vargas          | Coordinadora desarrollo rural Cauca   |
| 30. Carlos Alberto Villadiego | Director CP AGD   |
| 31. Bernardo Umbarila         | Secretario de Planeación Boyacá   |
| 32. Fabián Zabala             | Secretario de Planeación Tolima   |

### **Anexo 3.**

## **Cuestionario que se presentó a los actores nacionales y territoriales del grupo red y del grupo de control**

### **Presentación**

Este cuestionario ha sido elaborado para llevar a cabo una investigación de las universidades de Montpellier III y de los Andes sobre la creación, la experimentación y la difusión de los Contratos Plan (CP) en Colombia. El estudio trata de comprender las condiciones de diseño, aplicación piloto, gestión local y ejecución de los proyectos de desarrollo que han utilizado este instrumento, cuya principal referencia es una forma de “contrato territorial” desarrollada en Francia desde los años ochenta. Se divide en 4 partes.

### **I. Lo que está en juego con los Contratos Plan**

La CP es un nuevo instrumento de acción pública que puede responder a algunos de los desafíos del desarrollo territorial y que plantea una serie de retos políticos y organizativos a la administración pública. Las siguientes preguntas presentan lo que está en juego en la aplicación de los CP en estos ámbitos.

Se utilizarán preguntas en forma de “escalas de ordenación o de estimación”, las cuales buscan que el entrevistado clasifique, ordene o deseche una serie de aserciones u opciones de acción propuestas sobre estos temas.

#### **A. Desafíos en materia de organización territorial: los territorios de las CP**

Los CP han acordado ejecutar proyectos que abarcan el territorio de varios municipios y departamentos. De cara al futuro, ¿está usted de acuerdo o en desacuerdo con las frases siguientes?

- “De acuerdo” 1, “En desacuerdo” 2

| <b>Los territorios de los Contratos Plan</b>  | <b>1 0 2</b> |
|---|--------------|
| • Los CP deben cubrir el territorio de todos los municipios de un mismo departamento  |              |
| • Los CP deben abarcar el territorio de varios municipios de un mismo departamento  |              |
| • Los CP deben cubrir el territorio de varios municipios en varios departamentos  |              |
| • Los CP deben abarcar todos los municipios de varios departamentos con una perspectiva regional  |              |
| • Los CP deben concentrarse en los municipios rurales   |              |
| • Los CP deben concentrarse en los municipios urbanos que forman áreas metropolitanas   |              |
| • Los CP deben concentrarse en los municipios con zonas naturales vulnerables (parques, marismas, parques naturales, fuentes de agua, etc.) |              |
| • Los CP deben concentrarse en los municipios de las zonas fronterizas  |              |
| • Los CP deben concentrarse en los municipios de las zonas críticas tras el conflicto   |              |

## **B. Desafíos políticos**

Las entidades firmantes

Los CP se aplican mediante un acuerdo entre las entidades implicadas. ¿Qué entidades públicas o privadas deben suscribir el CP?

- Responda por SÍ (1) o NO (2)

| <b>Las entidades firmantes</b>   | <b>1 0 2</b> |
|--|--------------|
| • Sólo los representantes del gobierno nacional y los funcionarios locales electos   |              |
| • Sólo los representantes de las organizaciones que financian proyectos dentro de la CP                                    |              |
| • Todas las organizaciones implicadas en el proceso concluido en el acuerdo (CP), incluidas las que no financian proyectos |              |
| • Los representantes de los ciudadanos y de la población deben responder al CP   |              |

## Percepción de la gobernanza multiniveles

En la elaboración de los CP pilotos participaron actores del nivel nacional (DNP, ministerios etc.) y del nivel territorial (gobernadores, secretarios de planeación, etc.). Basándose en su experiencia y conocimiento del territorio, indique una de las afirmaciones propuestas

| <b>Administración de los recursos</b>  | <b>1 0 2</b> |
|--|--------------|
| • 1. Aquí la gente prefiere administrar todos los recursos localmente        |              |
| • 2. Aquí la gente prefiere que los recursos se administren a nivel nacional |              |
| <b>Gestión pública</b>   | <b>1 0 2</b> |
| • 1. Donde la gente prefiere la gestión participativa                        |              |
| • 2. Aquí la gente prefiere que un experto tome las decisiones               |              |
| <b>Y usted personalmente</b>   | <b>1 0 2</b> |
| • 1. Prefiero una gestión participativa                                      |              |
| • 2. Prefiero que un experto tome las decisiones                             |              |

## C. Retos de desarrollo

Representación del CP como instrumento de desarrollo territorial

El CP ha sido concebido como un instrumento de apoyo al desarrollo territorial. De cara al futuro, ¿con qué frases está usted de acuerdo?

- Enumere 3 en orden de importancia, “1” la función principal del CP, “2” la función principal, “3” otro uso del instrumento

| <b>Representación del Contrato Plan como instrumento de desarrollo territorial</b>  | <b>N.º</b> |
|---|------------|
| Los CP son un importante instrumento del Gobierno nacional para desarrollar las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo                                       |            |
| Los CP son un importante instrumento para desarrollar las prioridades comunes del Plan Nacional de Desarrollo y los planes departamentales y municipales          |            |
| Los CP son un instrumento para captar nuevos recursos financieros de la Nación y de la cooperación internacional  |            |
| Los CP son un instrumento para aprovechar mejor los recursos financieros de las entidades territoriales   |            |
| Los CP son un instrumento para establecer una financiación equilibrada entre los recursos nacionales y territoriales para los proyectos de desarrollo territorial |            |
| Los CP deben permitir la realización de proyectos de interés regional (que impliquen a varios municipios)   |            |
| Los CP deben permitir a los municipios realizar proyectos que requieran recursos financieros o técnicos excepcionales   |            |
| Los CP deben permitir un diálogo equilibrado entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales para definir las prioridades de desarrollo local            |            |
| Los CP deben ser un instrumento para crear consensos entre los actores del desarrollo local   |            |

### D. Desafíos en materia de financiación y gestión de fondos públicos

Los CP permiten la cofinanciación de proyectos de desarrollo con recursos de diferentes organismos públicos. De cara al futuro, ¿está usted de acuerdo o en desacuerdo con las frases siguientes?

- “De acuerdo” 1, “en desacuerdo” 2

| <b>Modalidades de financiación de los proyectos de CP</b>   | <b>1 0 2</b> |
|---|--------------|
| La financiación de los proyectos del CP debe ser mayoritariamente de la nación  |              |
| La financiación de los proyectos de CP debe ser aportada principalmente por las entidades territoriales y los agentes de desarrollo local (corporaciones autónomas, empresas, fondos, etc.) |              |
| La financiación de los proyectos de CP debe estar estrictamente equilibrada entre los gobiernos nacionales y territoriales  |              |
| La participación de cada actor financiero hace parte del proceso de negociación de los CP   |              |
| La financiación de los proyectos del CP debe incorporar un porcentaje fijo de recursos del Fondo Nacional de Regalías   |              |
| Los recursos de la cooperación internacional deben utilizarse principalmente para financiar proyectos de CP   |              |

#### Modalidades de la ejecución presupuestaria

La ejecución presupuestaria para la realización de los proyectos programados dentro de los CP ha planteado diferentes problemas. Basándose en su experiencia y conocimiento del territorio, seleccione una de las dos declaraciones propuestas.

**Unidad de caja**

**1 0 2**

- 1. Los recursos presupuestarios necesarios para la ejecución de todos los proyectos de los CP deben ser delegados a una sola entidad
- 2. Los recursos presupuestarios necesarios para la ejecución de cada proyecto (o fase de proyecto) de los CP deben ser ejecutados por cada entidad aportante

**En caso de delegación general**

**1 0 2**

- 1. Según el tipo de proyecto, la delegación de gestión y de ejecución de los recursos recae en un organismo del nivel nacional
- 2. Según el tipo de proyecto, la delegación de gestión y de ejecución de los recursos recae en una de las entidades territoriales firmantes

**O bien...**

**1 0 2**

- 1. Según el tipo de proyecto, la delegación de gestión y de ejecución de los recursos recae en el equipo administrativo de cada CP
- 2. Según el tipo de proyecto, la delegación de gestión y de ejecución de los recursos recae en un organismo independiente (fideicomiso, fiducia)

**II. Los actores implicados y las relaciones sociales y profesionales que generaron los Contratos Plan**

Los CP se han desarrollado con la participación de muchos actores de diferentes niveles de gobierno. De cara al futuro, el papel de cada actor y las relaciones que han generado los CP en esta red de actores son importantes para la estructuración de los protocolos de trabajo. Dentro de los actores que han participado en el proceso de elaboración de los CP, hemos establecido la lista a continuación.

*(En cada pregunta figuraban los nombres de las 32 personas que participaron en el diseño y lanzamiento inicial de la medida, el denominado "grupo red" antes mencionado en el anexo II)*

**Pregunta 1:**

*Para cada persona de la lista, indique si es una persona “muy conocida” o es una persona “poco conocida”*

**Pregunta 2:**

*Indique ahora las personas que usted “conoce muy bien”*

**Pregunta 3:**

*En el grupo de actores involucrados, indique las 5 personas más reconocidas profesionalmente*

- Escoger 5 personas

**Pregunta 4:**

*En el grupo de actores involucrados, indique las 5 personas más han aportado al proceso de los CP*

- Escoger 5 personas (Si así lo piensa, escriba los nombres de personas que han aportado al proceso de los CP que no figuran en la lista)

**Pregunta 5:**

*Indique las personas con las que “ya ha tenido que colaborar dentro del trabajo de los CP”*

- Marcar con una cruz (x)

**Pregunta 6:**

*Indique las 3 a 5 personas con las que “le gustaría trabajar dentro de los CP”*

- Escoger 3 a 5 personas

**Pregunta 7:**

*Indique las personas con las que “no le gustaría trabajar dentro de los CP”*

### III. Datos de identificación

*Nombre / Apellido*

|  |  |
|--|--|
|  |  |
|--|--|

*Sexo:*

- 1. Femenino
- 2. Masculino

*Edad:*

- 1. Menos de 25 años
- 2. De 25 a 34 años
- 3. De 35 a 49 años
- 4. De 50 a 59 años
- 5. 60 años o más

*Nivel de estudios:*

- 1. Elemental
- 2. Bachillerato
- 3. Universitario
  - > Carrera:
  - >> Especialización (+ universidad):
  - >>> Máster o doctorado (+ universidad):

*Estatus profesional:*

- 1. Empleado público
- 2. Consultor entidad pública
- 3. Empleado ONG o agencia de cooperación
- 4. Profesional independiente
- 5. Empresario privado

*Lugar de trabajo:*

- 1. Bogotá
- 2. Otra ciudad de Colombia
  - ¿Cómo?
- 3. Otra ciudad extranjera
  - ¿Cómo?

*Responsabilidades extraprofesionales*

¿Ha ejercido o ejerce usted actualmente una función política electiva?

- 1. Sí
- 2. No
  - > Si sí, cuál:

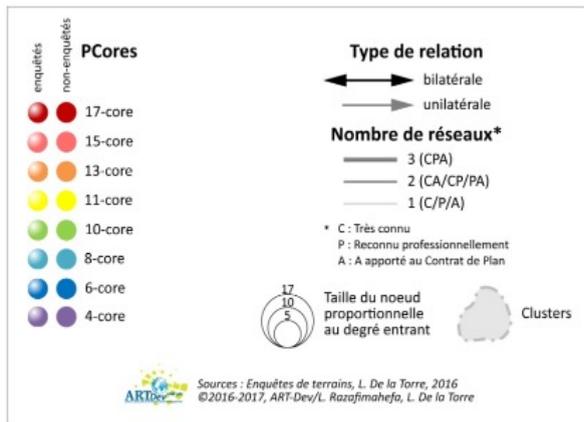
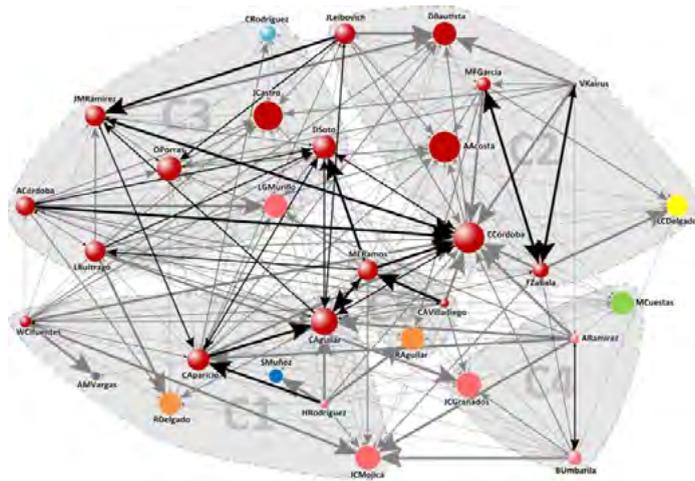
¿Ha ejercido o ejerce usted actualmente una función de “representación corporativa”\*?

- 1. Sí
- 2. No
  - > Si sí, cuál:

\* Participación organizativa en órganos representativos técnicos, deliberativos o consultivos de una profesión, sindicato o corporación económica.

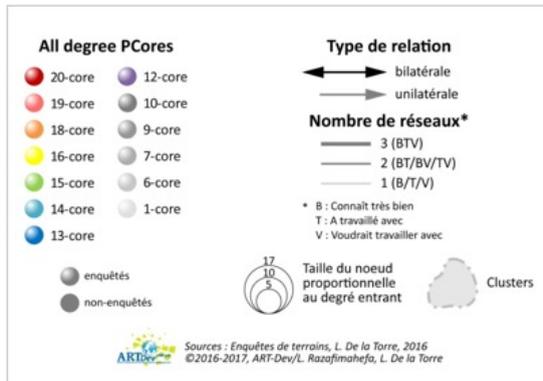
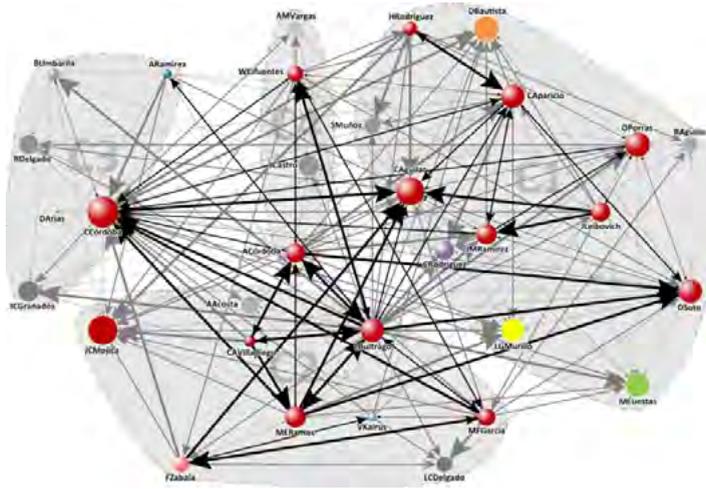


## Anexo 5. La red de los actores más nombrados en la creación y la implementación de los Contratos Plan



Fuente: De la Torre (2018).

## Anexo 6. La red de interdependencias de los principales actores en la creación e implementación de los contratos plan



Fuente: De la Torre (2018).

## **Anexo 7.**

### **Actores del núcleo común de las dos redes multiplex, “protagonismo” e “interdependencias”**

---

#### **Los actores más importantes presentes en ambas redes**

---

| Los 13 actores de los dos “grupos centrales”   | Los 5 articuladores múltiples                                   | Los 5 actores con el más fuerte Capital relacional                                  |
|--|---|---|
| C. A. Villadiego, C.<br>Córdoba, D. Soto, L.<br>Buitrago, M. F. García, W.<br>Cifuentes, C. Aguilar, M.<br>E. Ramos, A. Córdoba, C.<br>Aparicio, J. Leibovich, J.<br>M. Ramírez, O. Porras | C. Córdoba, D. Soto, L.<br>Buitrago, C. Aguilar, C.<br>Aparicio | C. Córdoba (8), D. Soto (8),<br>L. Buitrago (9), C. Aguilar<br>(9), C. Aparicio (9) |

---



## **Sobre el autor**

### **Luis de la Torre**

Investigador, consultor y docente con más de 30 años de experiencia en el análisis de políticas públicas, sociología política, geografía y ordenamiento territorial. Doctor en Geografía y Ordenamiento Territorial por la Universidad Paul Valéry de Montpellier (Francia), cuenta además con formación en ciencias sociales, sociología del desarrollo y ciencias políticas.

A lo largo de su carrera, ha trabajado en la gestión de programas de desarrollo y gobernanza territorial, así como en la formulación y evaluación de políticas sociales, de empleo y vivienda en el ámbito internacional. Ha sido asesor de organismos como la Unión Europea y ha liderado proyectos para el Departamento Nacional de Planeación en Colombia. Su experticia en cooperación internacional le ha permitido contribuir al fortalecimiento institucional en América Latina y Europa.

Su producción académica y su labor en el sector público han estado orientadas a la lucha contra la pobreza, la inclusión social y la transformación del desarrollo urbano y regional.

Correo electrónico: [luisar1@yahoo.fr](mailto:luisar1@yahoo.fr)



## Índice temático

### A

acción pública 14, 28-35, 37-39, 43, 45-47, 53, 55, 70, 74, 82, 87, 91, 95, 99, 108, 110, 115, 117, 148, 149, 151, 153, 157, 160, 161, 164, 178, 179, 183, 185, 187, 188-190, 203, 206, 219, 223, 225, 226, 229, 241, 242, 249, 257, 258, 265, 268-274, 277-289, 313, 329, 338-340, 343-345, 347, 352, 355, 377

actores locales 21, 58, 99, 104, 111, 112, 119, 123, 127, 128, 168, 177, 218, 253, 288, 291, 312, 313, 317, 321, 324-326, 335, 347, 348, 350

administración pública 23, 24, 31, 43, 49, 57, 66, 79, 114, 213, 255, 257, 326, 355, 377

Antioquia 19, 34, 112, 181, 196, 200, 246, 249, 262, 267, 282, 290, 292-295, 297-299, 304, 305, 331, 332, 341, 346, 351, 376

asignación de recursos 119, 123, 129, 184, 206, 208, 250, 267, 352

autoridades locales 102, 117, 124, 129, 131, 150, 151, 172, 174, 204, 207, 208,

210, 211, 216, 220-224, 239, 244, 247, 256, 262, 266, 269, 271, 281, 324

### B

Bogotá 19, 22, 31, 60-64, 69, 86, 106, 108, 114, 116, 127, 139, 146, 194, 195, 199, 202, 207, 237, 244, 247, 249, 258, 259, 260, 266, 267, 290, 310, 313, 329, 332, 375, 385

Boyacá 34, 112, 130, 145, 196, 202, 266, 278, 282, 283, 287, 288, 289, 290, 306-314, 331, 332, 337-340, 345, 346, 349, 350, 376

### C

Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 134, 235, 241

Consejos Regionales de Planificación (CORPES) 66, 215, 242

contractualización 13-15, 17, 30, 31, 33, 34, 43, 45-47, 59, 62, 65, 67, 77, 91, 97, 98, 104, 117, 121, 135, 146, 152-155, 159,

- 188, 190, 225, 228, 270, 271, 278, 312,  
339, 342, 343, 344, 350-396
- contractualización territorial 13-15,  
17, 30, 34, 43, 45, 47, 59, 62, 67, 91, 97,  
104, 117, 146, 154, 155, 228, 278, 342,  
344, 350-357, 396
- contrato
- contrato 23, 30, 33, 34, 45,  
87, 89, 91, 92, 97, 98, 127, 128,  
139, 271, 284, 301, 333, 377
  - contratos 23, 30, 33, 34, 45,  
87, 89, 91, 92, 97, 98, 127, 128,  
139, 271, 284, 301, 333, 377
- contrato plan 393
- contratos plan 393
- cooperación 14, 18, 32, 40, 55, 74, 80,  
87, 92, 94, 95, 99, 102, 106, 110, 114,  
116, 152, 155, 156, 170, 172, 173, 211,  
223, 225, 237, 243, 246, 279, 319, 342,  
343, 380, 381, 384, 391
- D**
- Departamento Nacional de Planeación  
28, 56, 186, 235, 391
- DNP 19, 23, 24, 25, 28, 29,  
31, 57, 60, 61, 65, 66, 67,  
70, 78, 79, 81-85, 88, 93-98,  
101-106, 109-112, 114-116,  
119, 120, 122-124, 126-134,  
136-139, 140, 141, 143-145,  
151, 153-155, 162, 181-183,  
188, 208, 228, 237, 241, 242,  
244, 245, 250, 251, 253-255,  
256-258, 259-263, 265, 267,  
268, 269, 272-275, 280-282,

- 284-286, 289, 291, 292, 296,  
300, 302, 308, 310, 313, 317,  
321, 326-329, 333, 335, 338,  
339, 342, 344, 345, 349-351,  
356, 357, 362, 375, 376, 379
- Desarrollo 14, 17, 18, 22, 23, 27- 29, 31,  
32, 37, 51, 54, 57, 59, 63, 68, 70, 74,  
75, 76, 78, 79, 81, 83, 84, 86, 87, 88,  
94, 98, 102, 106, 110, 112, 114, 115, 131,  
132, 140, 143, 170, 181-183, 186, 189,  
221, 227, 228, 234, 236-239, 240, 247,  
249, 255, 256, 258, 260- 262, 267- 269,  
272, 281, 286, 293, 298, 301, 305, 308,  
312, 313, 316, 318, 322, 326, 335, 349,  
350, 352, 354, 356, 380, 396
- desarrollo económico 22, 23, 50, 51,  
65, 81, 82, 149, 233, 249, 252, 258,  
264, 268, 296, 299, 304, 306, 322,  
341, 351, 352, 356
- desarrollo regional 3, 13, 15, 17, 47, 81,  
87, 88, 131, 137, 171, 177, 213, 251, 254,  
299, 356, 396
- desarrollo rural 34, 91, 95, 140, 218,  
284, 285, 318, 319, 320, 321, 322, 326,  
327, 335, 347, 376
- desarrollo territorial 393
- descentralización 393
- Dirección de Desarrollo Territorial  
393

**E**

- educación 393
- enfoque territorial 393
- entidades locales 393

- entidades territoriales 30, 31, 44, 45, 47, 49, 50, 54-56, 58, 59, 66, 67, 68, 69, 73, 75-78, 83, 88, 90, 102, 117, 119, 120, 150, 172, 187, 194, 199, 201, 207, 208, 211, 212, 215, 216, 218, 221-224, 239, 270, 282, 288, 292, 315, 333, 353, 354, 380, 381, 382
- Escuela Superior de Administración Pública 24, 359, 396
- ESAP 118
- esquemas asociativos 23, 74- 76, 91, 152, 225, 271, 347
- F**
- financiación 14, 74, 94, 97, 102, 114, 117, 118-122, 124-126, 131, 136, 138, 139, 142, 144, 149, 150-154, 164, 170, 172, 173, 177, 178, 206, 221, 222, 308, 310, 319, 322, 324, 333, 353, 354, 355, 380, 381
- Fondo Regional de los Contratos Plan 137, 138, 142, 150, 354
- funcionarios 14, 43, 57, 61, 69, 94, 111, 116, 117, 119, 120, 122-125, 133, 154, 183, 237, 253, 254, 264, 265, 268, 272, 273, 281, 292, 296, 300, 301, 310, 313, 335, 344, 378
- G**
- gobernanza 14, 18, 20, 28, 33, 35, 44, 47, 59, 60, 64, 65, 69, 70, 75, 76, 78, 85, 87, 90, 91, 97, 99, 101, 103, 115, 116, 118, 119, 149, 151-155, 161, 163, 168, 169, 176-178, 186, 189, 203, 216, 218, 223-225, 232, 234-236, 241, 242, 251, 264, 268, 275, 277, 278, 279, 289, 290, 291, 307, 312-314, 320, 327, 336-347, 351, 356, 379, 391
- gobernanza territorial 14, 33, 75, 76, 78, 90, 97, 155, 161, 186, 218, 223, 264, 275, 277-279, 289-291, 314, 327, 336-340, 342-346, 391
- Gobierno Nacional 88
- Guerra de los Mil Días 229, 230, 295, 332
- I**
- implementación de los contratos 22, 388
- instrumento de acción pública 28, 29, 31, 32, 37, 38, 53, 70, 108, 110, 148, 149, 157, 164, 183, 270, 289, 313, 377
- L**
- ley orgánica de ordenamiento 56, 239
- M**
- Ministerio del Interior 31, 43, 53, 54, 56, 58, 60, 70, 93, 94, 186, 220, 224, 353
- O**
- ordenamiento territorial 20, 23, 24, 27, 30, 33, 43, 46, 47, 49, 50, 51, 56-59, 69, 70, 73, 75, 141, 151, 164, 166, 212, 214, 215, 218, 220, 224, 226, 239, 242, 271, 277, 354, 391

organización territorial 44, 56, 58,  
63, 71, 72, 190, 194, 196, 211-213, 218,  
219, 220, 295, 377

**P**

planes de desarrollo 78, 87, 101, 136,  
224, 239, 242, 268

planificación 13, 18, 20, 22, 23, 30, 33,  
43, 45-55, 57-61, 63, 65, 67, 69, 72, 74,  
87, 91, 92, 99, 101, 104, 119, 120, 122,  
124, 127, 129, 131, 134, 135, 144, 151, 152,  
153, 154, 155, 159, 162, 163, 170, 171, 177,  
178, 187, 188, 189, 204, 205, 212, 214,  
215, 217, 218, 221-223, 225-229, 232,  
234, 235, 236, 238-242, 244, 245, 247,  
249, 250, 251, 252, 254-264, 267-274,  
292, 300, 306, 310, 312, 321, 322, 333,  
339, 344, 353, 374

planificación nacional 30, 46, 47, 48,  
50, 52, 57, 59, 69, 151, 152, 153, 170,  
177, 178, 187, 222, 228, 235, 236, 242,  
247, 267, 271

Plan Nacional de Desarrollo 17, 23,  
29, 32, 37, 59, 70, 75, 76, 78, 79, 86,  
87, 88, 131, 170, 189, 221, 227, 236,  
247, 349, 350, 356, 380

políticas públicas 27, 31, 38, 39-42,  
46, 50, 78, 80, 83, 91, 94, 95, 109,  
115, 133, 157, 159, 160, 184, 186, 255,  
263, 270, 271, 273, 274, 278, 279, 280,  
345, 355, 391

Presidencia de la República 56, 60,  
61, 71, 112, 143, 144, 145, 235, 238, 241,  
257, 286, 320, 330

Presidente de la República 394

**R**

recursos financieros 63, 67, 75, 119,  
120, 123, 124, 164, 170, 174, 175, 177,  
203, 209, 215, 221, 222, 249, 257, 264,  
271, 281, 288, 289, 327, 380

región 50, 72, 74, 86, 165, 166, 198, 243,  
245-247, 249, 250, 253, 255, 284, 286,  
287, 294-297, 299, 304, 317, 326, 342,  
350, 352, 354, 360

**S**

Santander 14, 16, 19, 34, 66, 112, 137,  
138, 145, 146, 196, 266, 278, 283, 285,  
286, 288, 290, 306, 327, 328, 329,  
330-340, 345, 346, 349, 351, 375, 376  
servicios públicos 20, 63, 66, 76, 77,  
150, 203-210, 215, 226, 288, 300, 303,  
305, 329, 343  
Sistema General de Regalías 65, 66,  
102, 115, 124, 125, 201, 207, 354

**T**

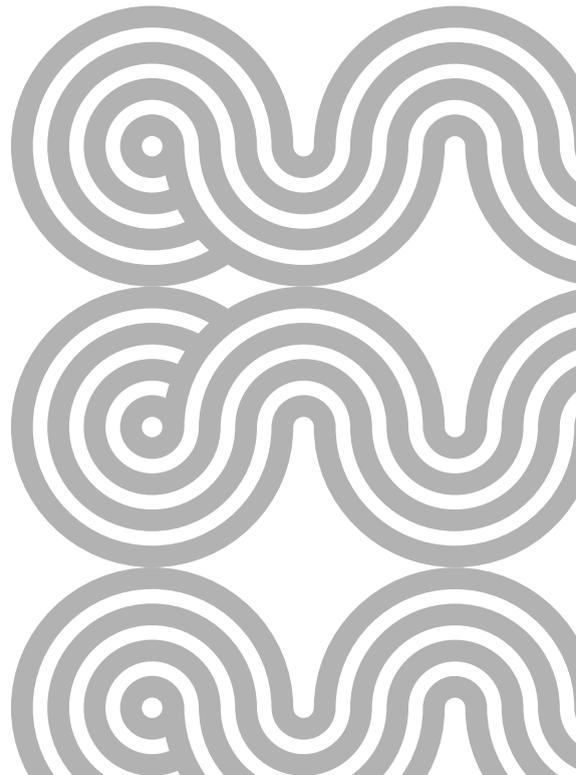
territorios de acción 33, 34, 55, 187,  
225, 270, 271, 344, 345, 347, 355  
territorios de acción pública 33, 34,  
55, 187, 225, 271, 344, 345, 347, 355  
transferencia 32, 37, 38, 39, 40, 41,  
42, 63, 108, 149, 156, 159, 204, 207,  
211, 283

**U**

Urabá 282, 294, 295, 297, 298, 299,  
305, 341







NUEVOS TERRITORIOS PARA UN DESARROLLO  
REGIONAL CONCERTADO: LA IMPORTACIÓN  
DE LA CONTRACTUALIZACIÓN TERRITORIAL A  
COLOMBIA hace parte de la Colección Superior.  
Para su composición se usaron caracteres  
de la familia Skolar. Su cuidado estuvo a  
cargo de Editorial ESAP, sello editorial de la  
Escuela Superior de Administración Pública,  
y la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD).  
Su impresión estuvo a cargo de la Imprenta  
Nacional de Colombia.

## Otros títulos de la ESAP

### COLECCIÓN DIDÁCTICA

*Demografía: Enfoque y aplicaciones en administración pública* | RONALD ALEJANDRO MACUACÉ OTERO Y JUAN DE JESÚS SANDOVAL (2025)

*Fundamentos sociológicos: De las teorías a la transformación social en la administración pública* | MIGUEL ANTONIO BORJA ALARCÓN, YOLANDA RODRÍGUEZ RINCÓN, CHRISTIAN ALEXANDER NARVÁEZ ÁLVAREZ, DAVID FERNANDO SIERRA GUTIÉRREZ Y MARÍA LUCÍA SIERRA SIERRA (2025)

### COLECCIÓN SUPERIOR

*Las políticas públicas en Sumapaz: Experiencias, aprendizajes y desafíos en una provincia plural* | ANGÉLICA BERNAL OLARTE, editora académica (2025)

•  
**ESTA OBRA ANALIZA  
LA EXPERIENCIA**

de los Contratos Plan en Colombia, un instrumento de planificación territorial inspirado en el modelo francés *Contrats de Plan État-Région*, así como su implementación, evolución y desafíos a lo largo de más de una década. Mediante una mirada crítica y comparativa, el autor —académico y actor clave en el diseño de estos mecanismos— revela cómo este enfoque de “contratualización territorial” ha influido en la relación entre el nivel nacional y los entes territoriales, y en la búsqueda de mayor autonomía, eficiencia y participación ciudadana en la gestión pública. Los investigadores, responsables de política pública y ciudadanos interesados en un desarrollo más justo, colaborativo y sostenible encontrarán en este libro herramientas conceptuales y casos concretos para repensar la descentralización, la planificación regional y la gobernanza territorial en el contexto latinoamericano.

ISBN: 978-958-609-175-6

