

**Participación ciudadana en el Consejo Territorial de Planeación  
en Popayán (2008-2015)**

**Valentina Hernández Casas**

**Universidad del Cauca**

**Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales**

**Departamento de Ciencia Política**

**Popayán, Cauca**

**2018**

**Participación ciudadana en el Consejo Territorial de Planeación  
en Popayán (2008-2015)**

**Valentina Hernández Casas**

**Trabajo de grado para optar al título de Politóloga**

**Mg. Alexander Castillo Garcés  
Director**

**Universidad del Cauca  
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales  
Departamento de Ciencia Política  
Popayán, Cauca**

**2018**

## Agradecimientos

A *Dios*, por la bendición de la vida, su infinita bondad y la oportunidad de culminar este camino conforme a su voluntad.

A mi *Madre y hermanos*, mi motor, aliento y fuerza, que acompañaron este proceso con gran amor, esfuerzo y constancia.

A *Alexander Castillo Garcés*, mi director de trabajo de grado, quien ha sido parte fundamental en este proceso de formación tanto académica como profesional. Agradezco su generosidad en las enseñanzas recibidas, han sido valiosos aprendizajes.

A *Alexander Montoya Prada*, una gran persona, amigo y mentor, que ha acompañado de manera incondicional este camino. Agradezco su apoyo, sus siempre generosos conocimientos y su confianza. Sin su acompañamiento y dirección, culminar esta etapa no hubiera sido posible.

Al profesor *Gildardo Vanegas Muñoz*, que abrió la puerta del camino al hermoso campo de la investigación social, y de quien aprendí los valores de la perseverancia, pasión y humildad, no solo en el oficio del investigador, también en el transcurso de la vida misma.

A mi gran amiga *Gabriela Castro*, compañera incondicional en este camino que juntas emprendimos, de quien aprendí el valor de la amistad, lealtad y bondad. A su lado, han sido importantes aprendizajes y lecciones de vida.

## Tabla de contenido

	Pág.
<b>Introducción.....</b>	<b>11</b>
<b>Capítulo I. Participación ciudadana y gestión pública en Colombia (1990-2015) .....</b>	<b>16</b>
1.1. Consideraciones conceptuales de la participación ciudadana y la gestión pública.....	16
<i>1.1.1 Democratización de la gestión pública: democracia, participación y gestión pública.....</i>	<i>17</i>
<i>1.1.2 Participación ciudadana: significados, tipos y niveles. ....</i>	<i>19</i>
<i>1.1.3 Participación y planeación local: hacia una planeación participativa. ....</i>	<i>21</i>
1.2 Consideraciones legales sobre la participación ciudadana en la gestión pública en Colombia.....	24
1.3 Experiencias participativas en América Latina y Colombia .....	31
<b>Capítulo II. Consejo Territorial de Planeación en Popayán (2008-2015).....</b>	<b>41</b>
2.1 Conformación del Consejo Territorial de Planeación .....	42
2.2 Características estructurales del Consejo Territorial de Planeación .....	49
2.3 Competencias y responsabilidades del Consejo Territorial de Planeación .....	57
<b>Capítulo III. Participación ciudadana en el Consejo Territorial de Planeación en Popayán (2008-2015).....</b>	<b>67</b>
3.1 Participación ciudadana en la gestión pública: Colombia y Popayán.....	68
3.2 Funcionalidad de la participación en el Consejo Territorial de Planeación .....	76

3.3 Alcances de la participación ciudadana en el Consejo Territorial de Planeación .....	84
3.3.1 <i>Iniciativas participativas e interés institucional</i> .....	84
3.3.2 <i>Consolidación de lo público y fortalecimiento del interés colectivo</i> .....	85
3.3.3 <i>Formación de redes entre la base social y su representación</i> .....	86
3.3.4 <i>Voluntad política y participación:</i> .....	86
3.3.5 <i>Capacidad institucional y soporte técnico:</i> .....	87
3.3.6 <i>Reglamentación y planeación participativa:</i> .....	88
<b>Consideraciones finales</b> .....	<b>90</b>
<b>Bibliografía</b> .....	<b>95</b>
<b>Anexos</b> .....	<b>100</b>

## Índice de Tablas

	<b>Pág.</b>
Tabla No. 1. Tipo de experiencia y nivel de participación en América Latina (1996-2015) .....	34

## Índice de Cuadros

	<b>Pág.</b>
Cuadro No. 1. Conformación del Consejo Territorial de Planeación (2012-2015) .....	48
Cuadro No. 2. Funciones del Consejo Territorial de Planeación .....	50
Cuadro No. 3. Seguimiento y evaluación del CTP al Plan de desarrollo " <i>Fuentes de Progreso con Seguridad</i> " 2012-2015 .....	61
Cuadro No. 4. Seguimiento y evaluación del CTP al Plan de desarrollo " <i>Fuentes de Progreso con Seguridad</i> " 2012-2015 desde la base social .....	64

## Índice de Esquemas

	<b>Pág.</b>
Esquema No. 1. Fases del proceso de planificación y sus instrumentos .....	58

## Índice de Anexos

	<b>Pág.</b>
Tabla Anexa No. 1. Experiencias participativas según el país en América Latina (1996-2015). .....	111
Tabla Anexa No. 2. Significados de participación en las experiencias registradas, América Latina (1996-2015).....	112
Tabla Anexa No. 3. Tipos de participación en las experiencias registradas, América Latina (1996-2015).....	112
Tabla Anexa No. 4. Niveles de participación en las experiencias registradas, América Latina (1996-2015).....	112
Tabla Anexa No. 5. Espacios y niveles de participación en las experiencias registradas, América Latina (1996-2015) .....	113
Tabla Anexa No. 6. Tipo de experiencia según el ámbito, América Latina (1996-2015).....	113
Tabla Anexa No. 7. Tipo de experiencia según el alcance territorial, América Latina (1996-2015) .....	113
Tabla Anexa No. 8. Formalidad y niveles de participación en las experiencias registradas, América Latina (1996-2015).....	114
Tabla Anexa No. 9. Fase de intervención de la participación en las experiencias registradas, América Latina (1996-2015).....	114
Tabla Anexa No. 10. Fase de intervención y niveles de participación en las experiencias registradas, América Latina (1996-2015) .....	114
Tabla Anexa No. 11. Objetivos propuestos en las experiencias registradas, América Latina (1996-2015).....	115
Tabla Anexa No. 12. Objetivos propuestos según el nivel de cumplimiento en las experiencias registradas, América Latina (1996-2015) .....	116
Tabla Anexa No. 13. Limitaciones en las experiencias registradas, América Latina (1996-2015) .....	117
Tabla Anexa No. 14. Personas que han desarrollado acciones para resolver problemas que los afectan y/o su comunidad, Colombia (2008) .....	117
Tabla Anexa No. 15. Personas que han formado parte de organizaciones y/o grupos en el último año, Colombia (2011-2015) .....	118
Tabla Anexa No. 16. Personas que han desarrollado acciones para resolver problemas que los afectan y/o su comunidad en el último año, Colombia (2011-2015).....	118
Tabla Anexa No. 17. Personas que conocen o han oído hablar de los mecanismos de participación ciudadana, Colombia (2011-2015).....	119
Tabla Anexa No. 18. Personas que conocen o han oído hablar de los mecanismos de participación ciudadana, Colombia (2011-2015).....	119

Gráfica Anexa No. 1. Tipo de experiencia participativa, América Latina (1996-2015) .....	120
Gráfica Anexa No. 2. Tema de experiencias participativas, América Latina (1996-2015).....	120
Gráfica Anexa No. 3. Espacios dispuestos en las experiencias registradas, América Latina (1996-2015).....	121
Gráfica Anexa No. 4. Experiencias participativas registradas, América Latina (1996-2015)....	121
Gráfica Anexa No. 5. Ámbito dispuesto en las experiencias registradas, América Latina (1996-2015).....	122
Gráfica Anexa No. 6. Alcance territorial de las experiencias registradas, América Latina (1996-2015).....	122
Gráfica Anexa No. 7. Nivel de formalidad en las experiencias registradas, América Latina (1996-2015).....	123
Gráfica Anexa No. 8. Personas que han formado parte de organizaciones y/o grupos en los últimos 3 años, Colombia (2008).....	123
Gráfica Anexa No. 9. Personas que conocen o han oído hablar de los mecanismos de participación ciudadana, Colombia (2008).....	124
Gráfica Anexa No. 10. Personas que conocen o han oído hablar de los espacios de participación ciudadana, Colombia (2008).....	124
Gráfica Anexa No. 11. Personas que han participado en los mecanismos y/o espacios, Colombia (2008).....	125
Gráfica Anexa No. 12. Opinión de las personas acerca del grado de dificultad para organizarse con otros ciudadanos para trabajar en una causa común, Colombia (2008).....	125
Gráfica Anexa No. 13. Razones de las personas para no participar, Colombia (2008).....	126
Gráfica Anexa No. 14. Opinión de las personas según lo que consideran necesario para vincular a los ciudadanos en procesos de participación, Colombia (2011-2013).....	126
Gráfica Anexa No. 15. Personas que han formado parte de organizaciones y/o grupos, Popayán (2016).....	127
Gráfica Anexa No. 16. Personas que conocen o han oído hablar de los mecanismos de participación ciudadana, Popayán (2016).....	127
Gráfica Anexa No. 17. Personas que han desarrollado acciones para resolver problemas que los afectan y/o su comunidad, Popayán (2016) .....	128
Gráfica Anexa No. 18. Personas que conocen o han oído hablar de los espacios de participación ciudadana, Popayán (2016).....	129
Gráfica Anexa No. 19. Personas que han participado en los mecanismos y/o espacios, Popayán (2016).....	129
Gráfica Anexa No. 20. Personas según frecuencia en la que participa en los espacios, Popayán (2016).....	130
Gráfica Anexa No. 21. Opinión de las personas acerca de la efectividad de los espacios para resolver problemas que afectan el barrio y la ciudad, Popayán (2016) .....	130
Gráfica Anexa No. 22. Razones de las personas para no participar, Popayán (2016).....	131



Gráfica Anexa No. 23. Percepción de los ciudadanos acerca del principal problema de la participación en la Ciudad, 2016 ..... 131

Cuadro Anexo No. 1. Disposiciones legales rastreadas sobre la participación ciudadana en la gestión pública y en la planeación, Colombia (1991-2015) ..... 100

Cuadro Anexo No. 2. Disposiciones legales rastreadas sobre la participación ciudadana en la gestión pública según el mecanismo propuesto, Colombia (1991-2015) ..... 101

Cuadro Anexo No. 3. Disposiciones legales rastreadas sobre la participación ciudadana en la gestión pública según el ámbito dispuesto, Colombia (1991-2015)..... 102

Cuadro Anexo No. 4. Disposiciones legales rastreadas sobre la participación ciudadana en la gestión pública según el nivel de participación dispuesto, Colombia (1991-2015) ..... 102

Cuadro Anexo No. 5. Disposiciones legales rastreadas sobre la participación ciudadana en la gestión pública según el tipo de participación dispuesto, Colombia (1991-2015) ..... 103

Cuadro Anexo No. 6. Conformación del Consejo Nacional de Planeación ..... 103

Cuadro Anexo No. 7. Composición del Consejo Territorial de Planeación en Popayán, 1995.. 104

Cuadro Anexo No. 8. Modificación de la integración del Consejo Territorial de Planeación en Popayán, 1999..... 105

Cuadro Anexo No. 9. Esquema de trabajo interno de los Consejos Territoriales de Planeación ..... 105

Cuadro Anexo No. 10. Seguimiento y evaluación del CTP al Plan de desarrollo "*Fuentes de Progreso con Seguridad*" 2012-2015 ..... 106

Cuadro Anexo No. 11. Seguimiento y evaluación del CTP al Plan de desarrollo "*Fuentes de Progreso con Seguridad*" 2012-2015 desde la base social..... 108

Cuadro Anexo No. 12. Actividades del Proyecto "*Mejoramiento de los mecanismos de participación ciudadana del CTP del municipio de Popayán*" en el marco de la ejecución Plan de Acción del CTP- 2013..... 110

Esquema Anexo No. 1. Conformación del Sistema Nacional de Planeación en Colombia ..... 132

Esquema Anexo No. 2. Autoridades e instancias nacionales y territoriales de Planeación.....133

## **Acrónimos**

**CNP:** Consejo Nacional de Planeación

**CTP:** Consejos Territoriales de Planeación

**SNP:** Sistema Nacional de Planeación

**PND:** Plan Nacional de Desarrollo

**PDM:** Plan de Desarrollo Municipal

**ECP:** Encuesta Nacional de Cultura Política

## **Introducción**

La participación ciudadana se entiende como un dispositivo democrático orientado a fortalecer el ejercicio de la gestión pública en términos de eficiencia y eficacia, permitiendo un acercamiento entre administradores y ciudadanía, y con ello la transparencia en los procesos. Así, es posible otorgar un papel fundamental a la participación ciudadana en la medida que determina el camino de las políticas públicas y la construcción de procesos de planeación bajo principios de inclusión, equidad y desarrollo sostenible para transformar las relaciones entre la ciudadanía y el gobierno local (Velásquez & González, 2003).

En ese sentido, la relación entre participación ciudadana y gestión pública en América Latina ha sido objeto de debate y demanda por parte de sectores sociales, como consecuencia de la incapacidad del Estado al momento de priorizar y responder a problemáticas como la pobreza, prestación y acceso a servicios, y la garantía de los derechos sociales y políticos (Castillo, 2015, pág. 29). Estas demandas de la sociedad han estado dirigidas a una ampliación y profundización de la democracia en los estados latinoamericanos, es decir, a una democratización de la gestión pública. Si bien esto responde a un paradigma social, estas sociedades contemporáneas han venido exigiendo en las últimas décadas los derechos a la información, asociación y expresión de lo público, esto es, el derecho a la participación tanto individual como colectiva en los espacios y procesos de la toma de decisiones (CLAD, 2009, pág. 2).

En Colombia, por su parte, estos procesos participativos se llevaron a cabo por vías contestatarias y reivindicativas hacia los años noventa (Castillo, 2015, pág. 29). El hito que produjo un cambio significativo en el régimen político y jurídico del país, y condujo asimismo a replantear la participación de los ciudadanos, fue la promulgación de la Constitución Política de 1991. El país vivió el paso de un sistema político cerrado implementado a partir del Frente Nacional, a la construcción de una democracia participativa. Así, la Carta Política y los siguientes avances legislativos permitieron la promoción de espacios y mecanismos de participación, donde la ciudadanía pudiera exponer sus opiniones y necesidades, concertar acciones con los gobiernos locales, ejercer control, exigir efectividad y transparencia en la agenda pública (Velásquez & González, 2003, pág. 13).

El Artículo 40 de la Constitución Política de 1991 reglamentó que “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político” (Constitución Política de Colombia, 1991), y el Artículo 340 dispuso la creación de un Consejo Nacional de Planeación (CNP) y de Consejos Territoriales de Planeación (CTP) integrados por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales y culturales, de carácter consultivo y como espacios para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los planes municipales. En esa misma línea, el Artículo 342 reglamentó que la Ley Orgánica de Planeación (Ley 152 de 1994) determine la estructura y el funcionamiento del CNP y de los consejos territoriales, así como los procesos sobre los cuales se hace efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo y sus modificaciones de acuerdo a lo dispuesto en la Constitución (Constitución Política de Colombia, 1991).

Si bien existen avances en materia de planeación participativa, se han identificado diferentes limitaciones. En principio se dispuso de una amplia reglamentación, sin embargo suscribieron la intervención de los ciudadanos a un ejercicio consultivo, informativo y de fiscalización, limitando su acceso a los escenarios reales de la toma de decisiones. Asimismo, se suman aspectos como la falta de interés e impulso dado por la clase política a la participación y los diferentes cambios sociales que produjo la violencia y el conflicto en la última década (Velásquez & González, 2003, pág. 13). En este contexto, la presente investigación pretende analizar la eficacia de la participación ciudadana en el Consejo Territorial de Planeación en Popayán en los periodos de administración de Ramiro Antonio Navia (2008-2011) y Francisco Fuentes (2012-2015).

Su importancia, obedece a las limitaciones que las entidades territoriales han tenido al momento de incluir los procesos participativos en las diferentes fases de la planeación, lo que demuestra una desarticulación entre los aspectos formales y las dinámicas internas. En esa perspectiva, el estudio se propuso desde Popayán debido a que no se evidencia investigaciones sobre el tema en el Municipio, y por ello hay una escasa producción sobre experiencias de planeación participativa. La temporalidad (2008-2015), por su parte, está determinada por la reglamentación expedida al respecto. Si bien la Ley 152 de 1994 es la Ley Orgánica de Planeación, fue hasta los siguientes años que se reglamentó a través del Decreto 2250 de 2002, la Sentencia C-524 de 2003 y el Acto Legislativo 02 de 2002. Este último estableció el periodo de los consejeros

territoriales por una temporalidad de 8 años designados a partir de 2002 (Departamento Nacional de Planeación, 2007, pág. 13), lo que permite estudiar el proceso de renovación de los consejeros designados desde la vigencia legal que debía realizarse en el año 2010 y la transición a una nueva administración en 2012 hasta 2015.

Este estudio es relevante para la Ciencia Política, ya que las acciones del gobierno como respuesta a las demandas de la sociedad constituyen un aspecto fundamental en el objeto de estudio de la disciplina. En las últimas décadas las demandas sociales han sufrido transformaciones, ya no son materiales (vivienda, empleo, educación, servicios), ahora se reclama la identidad, aceptación de las múltiples perspectivas de los ciudadanos, oportunidades dentro de la gestión pública como una forma de empoderamiento social, donde la participación ciudadana ocupa un lugar esencial para la toma de decisiones. Estos cambios se acentuaron cuando los estados dirigieron sus esfuerzos no sólo a la conservación de la gobernanza, sino en el fortalecimiento de la gobernabilidad (Álcantara Sáez, 1995).

La presente investigación estuvo guiada por el enfoque Neo-institucionalista, el cual establece que la indagación de los fenómenos políticos parte de las instituciones, como un rasgo estructural de la sociedad, es decir, de la forma de gobierno. Sin embargo, este análisis está mediado por el comportamiento individual y los intereses en juego tanto individuales como grupales (Losada & Casas, 2008, pág. 179). La línea del Neo-institucionalismo escogida para abordar el problema de investigación es el institucionalismo normativo, ya que permite hacer énfasis en las rutinas organizacionales (normas) y en los significados compartidos (símbolos) al interior de las instituciones, para comprender su funcionamiento y la manera cómo influyen en el comportamiento de los individuos (Losada & Casas, 2008, pág. 180). Así, este enfoque permitió indagar sobre las disposiciones legales de la participación ciudadana en la gestión pública y facilitó la comprensión de la estructura, composición y funcionamiento del Consejo Territorial en la Ciudad. A partir de ello, fue posible examinar el proceso de inclusión de la participación ciudadana en la planeación.

Para el desarrollo de la investigación fue necesario integrar métodos y técnicas cualitativas y cuantitativas. Se empleó el método historiográfico a partir del análisis documental, que permitió la consulta de documentos técnicos y académicos relacionados con la participación ciudadana y la gestión pública, así como la normatividad que reglamenta el objeto de estudio a nivel nacional,

regional y local; permitió además, la sistematización de experiencias participativas en América Latina y Colombia que estableció una tipología de participación, la cual sirvió de base para la comprensión del fenómeno a nivel local. Igualmente, fue necesaria la consulta de las actas y los documentos oficiales expedidos por el CTP en la Ciudad, con el fin de indagar sobre su conformación y funcionamiento, así como las competencias y responsabilidades. Esta información fue procesada a través de fichas de vaciado, depurada y sistematizada en SPSS.

Por otro lado, se empleó el método estadístico desde el análisis de datos agregados para establecer la percepción ciudadana sobre democracia, planeación municipal, participación y gestión pública. Esta información se obtuvo del Departamento de Ciencia Política de la Universidad del Cauca en el marco del Proyecto *“Avances y desafíos de la gestión local: Seguridad y convivencia, participación ciudadana y movilidad en Popayán 2000-2015”* desarrollado por el grupo de investigación GIAPRIP, y fue procesada a través de SPSS. Por último, se aplicó el método etnográfico a partir de la realización de entrevistas semiestructuradas con el objetivo de indagar sobre el nivel de representatividad del Consejo Territorial (por composición y procedimiento), renovación de consejeros y el nivel de concertación entre actores. Las entrevistas se realizaron a consejeros territoriales, funcionarios de la Oficina de Planeación Municipal, funcionarios de la Alcaldía Municipal y representantes de organizaciones sociales, las cuales se transcribieron y procesaron a partir de categorías analíticas.

De igual forma, es importante mencionar los problemas metodológicos que se presentaron en la recolección y procesamiento de la información. Una de las principales dificultades, se evidenció en la disponibilidad y acceso a la información de carácter documental y estadístico, ya que al ser una problemática poco abordada existen escasos documentos al respecto, de ahí que las entidades públicas encargadas de facilitar los insumos hayan limitado su acceso. Además, las mismas fallas internas en las dependencias y oficinas a cargo dificultaron los trámites necesarios para la recolección de la información, es el caso de la limitada voluntad de los funcionarios y las desarticulaciones entre las dependencias para el cumplimiento de sus funciones. Por otro lado, la concertación de reuniones con los funcionarios públicos para la aplicación de entrevistas fue un proceso lento, ya que la voluntad política, las diversas ocupaciones y las reservas con respecto a la información solicitada, dificultaron su acceso y procesamiento.

El presente trabajo está dividido en tres capítulos. El primero, *Participación ciudadana y gestión pública en Colombia (1990-2015)* reúne las nociones conceptuales de la participación y la gestión pública, las consideraciones legales sobre la participación ciudadana en la gestión pública en Colombia, así como algunas experiencias en América Latina y en el país. El segundo, *Consejo Territorial de Planeación en Popayán (2008-2015)* aborda aspectos principales de la conformación del CTP en la Ciudad, sus características estructurales, al igual que las competencias y responsabilidades del mismo. El tercer capítulo, *Participación ciudadana en el Consejo Territorial de Planeación en Popayán (2008-2015)* aborda la participación ciudadana en la planeación municipal, la funcionalidad de la participación frente a las competencias y responsabilidades del CTP, así como los alcances de los procesos participativos en el CTP en términos de fortalezas y debilidades.

## **Capítulo I. Participación ciudadana y gestión pública en Colombia (1990-2015)**

El propósito del presente capítulo es hacer una aproximación a los aspectos constituyentes de la participación ciudadana a partir de un marco conceptual, legal y de contexto, con el objetivo de identificar sus antecedentes en la gestión pública en Colombia desde la promulgación de la Constitución Política de 1991 hasta 2015. Metodológicamente, el capítulo se estructura a partir de la revisión y análisis de documentos institucionales, técnicos y académicos del Departamento Nacional de Planeación, Fundación Foro Nacional por Colombia, Viva la Ciudadanía, Transparencia por Colombia y universidades. Además, se consultó la normatividad (leyes, decretos, sentencias) que reglamenta el objeto de estudio a nivel nacional, regional y local. Al igual, se hizo una revisión bibliográfica sobre experiencias participativas que permitió establecer los alcances de la participación en los procesos a partir de estudios de caso y establecer una tipología de participación que sirvió de base para la comprensión del fenómeno a nivel local.

Para el desarrollo del capítulo, se abordan tres apartados. El primero, reúne las principales nociones conceptuales de la participación ciudadana en la gestión pública, en lo referido al tema de la planeación. En el segundo, se describe el marco legal que el Estado colombiano ha dispuesto para la participación ciudadana en la gestión pública a nivel nacional, regional y local. El tercero, contextualiza el objeto de estudio a partir de algunas experiencias participativas en América Latina y Colombia.

### **1.1 Consideraciones conceptuales de la participación ciudadana y la gestión pública**

Los procesos de tramitación de demandas sociales a través de instrumentos democráticos y participativos benefician el desarrollo de la democratización de la gestión pública, la cooperación y construcción participativa de lo público, fortalece el ejercicio de una ciudadanía activa en la intervención de los asuntos públicos, aspectos que a su vez dan lugar a órdenes sociales más incluyentes y representativos (Castillo, 2015, pág. 32). No obstante, la materialización de estos procesos ha presentado importantes dificultades, ya que enfrenta limitaciones en el acercamiento Estado-sociedad civil y su interrelación. Situaciones como la exclusión social, la precariedad del Estado, la subordinación de lo público y la reproducción de prácticas ilegales, evidencia los grandes desafíos que países como Colombia debe enfrentar para la instauración efectiva de una democracia participativa e incluyente (Garay, Crisis, exclusión social y democratización en Colombia, 2002, págs. 3-4).



En ese sentido, el presente estudio delimitó un campo muy específico de análisis, la participación ciudadana en la gestión pública. Lo anterior se define como el conjunto de prácticas individuales y colectivas que facilitan la acción de la ciudadanía en los asuntos públicos con el fin de apoyar el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos (Velásquez & González, 2003, pág. 36). En este caso, se hizo énfasis en el tema de la planeación, específicamente el de la *planeación participativa*, ya que se presenta como un espacio muy importante para la participación ciudadana que permite analizar diferentes alcances y limitaciones, para facilitar la construcción de conocimiento sobre un escenario esencial de la gestión pública, obteniendo valiosas lecciones al respecto.

No obstante, hacer una aproximación al estudio propuesto sugiere la necesidad de abordar tres dimensiones conceptuales: la primera, democratización de la gestión pública como la reforma al Estado que introdujo la acción ciudadana como un aspecto esencial sobre los asuntos públicos; la segunda, participación ciudadana desde sus significados, tipos y niveles; y por último, la planeación participativa.

### ***1.1.1 Democratización de la gestión pública: democracia, participación y gestión pública.***

Desde una propuesta reivindicadora de la democracia basada en criterios de inclusión, participación y representación, se asume como un proceso social de construcción colectiva de intereses comunes, con el propósito de avanzar en la instauración de un *contrato social* para transformar la sociedad y superar sus limitaciones (Garay, Crisis, exclusión social y democratización en Colombia, 2002, pág. 5). Sin embargo, avanzar en dirección a ella requiere de un rediseño profundo del Estado. Es decir, el paso de un Estado burocrático, autoritario, extraño a la ciudadanía, hacia un Estado descentralizado (Kliksberg, 1994) que se abre plenamente a los procesos de liberación y democratización para ampliar la participación de actores sociales en la toma de decisiones, favoreciendo todas sus formas de co-gestión y activando las diferentes instancias y espacios participativos (Santos, 1998).

Lo anterior, advierte la importancia de la participación ciudadana en la ampliación del sistema democrático, ya que supone una redefinición y recomposición de la relación entre el Estado y la sociedad civil a través de procesos de gestión que integran la acción de los ciudadanos organizados en los asuntos locales. La participación, entonces, ha sido ligada al fortalecimiento

de la gobernanza en la medida que asume nuevas formas de intervención estatal para mejorar los niveles de eficiencia y eficacia, los cuales, a su vez, relegitiman el Estado. Estos aspectos democratizadores implican ejercer el poder por medio de formas “autogestionarias” que involucran a la ciudadanía desde las instancias regionales y locales, así como el fortalecimiento del ejercicio de derechos como “el plebiscito, asambleas populares, consejos y comités ciudadanos, elecciones locales” (Castillo, 2015, pág. 50).

Estos postulados son desarrollados a fondo desde el enfoque Neo institucionalista. Su propuesta advierte grandes cambios en la institucionalidad frente a las dinámicas de la sociedad, ya que la primera debe implementar acciones conforme a los procesos, recursos, actores y demandas sociales propios de cada contexto. Parten del supuesto de que las instituciones y su relación con la sociedad se encuentra permeada por reglas formales e informales que determinan la existencia, legitimidad y funcionalidad del aparato estatal. En ese sentido, cuando la regulación institucional sobre la conducta de los individuos presenta fallas y las reglas informales advierten un cambio social, la estructura de la institucionalidad puede ser reformada a través de la modernización y el ajuste incremental (Castillo, 2015, pág. 45). Desde esta perspectiva, se puede llevar a cabo la modernización del sistema administrativo si se comprende que los sistemas sociales se transforman a través del tiempo, lo que hace necesario un permanente estudio de las prácticas culturales, las reglas y valores sociales, para implementar acciones acordes a los escenarios reales (Castillo, 2015, pág. 46).

Los anteriores planteamientos fueron ampliados por corrientes como la Nueva Economía Institucional, la Nueva Gestión Pública y la Reforma Gerencial del Estado, cuyas propuestas responden a reformas de corte administrativo e institucional en el proyecto de profundizar y ampliar el sistema democrático (Castillo, 2015, pág. 46). Estas corrientes, advierten la importancia de la democratización de la gestión pública, ya que surge como mecanismo para el fortalecimiento de la eficacia del sistema político en la organización de las relaciones humanas frente a las condiciones y problemas de los ciudadanos. Así, la democracia es más flexible y adaptable frente a los cambios; permite el libre flujo e intercambio de la información; promueve la innovación e incorpora mayor diversidad de ideas y capacidades (Harris, 2000).

En esta relación, los gobiernos no solo controlan sus propias acciones, también los ciudadanos vigilan y ejercen un control continuo sobre la gestión de sus gobiernos. Para que esto sea posible,

se requiere de dos componentes: “que los gobiernos estén dispuestos a ser controlados y que los ciudadanos estén dispuestos a controlarlos” (Oszlak, 2013, pág. 6). Sin embargo, estas condiciones no resultan naturales en las dinámicas institucionales de las democracias actuales, el caso de América Latina por ejemplo, sino que se constituye como una importante causa de su fragilidad. Esta situación, se relaciona de manera directa con la limitada capacidad de adaptación funcional del modelo burocrático a las nuevas dinámicas económicas, sociales y políticas de los países de la región, la poca disposición ciudadana a ejercer sus derechos de participación y control de la gestión pública, y la incapacidad de los gobiernos para atender de manera efectiva las demandas de la ciudadanía (Oszlak, 2013, pág. 7).

### ***1.1.2 Participación ciudadana: significados, tipos y niveles.***

La participación ciudadana puede entenderse desde dos perspectivas: como un proceso de incorporación o de intervención. Desde una visión formal, se asume como “una forma de acción individual o colectiva a partir de un esfuerzo racional e intencional de un individuo o un grupo en busca de logros específicos” (Velásquez & González, 2003, pág. 57), los individuos toman parte de las decisiones a través de una asociación corporativista pero no siempre consensuada; si bien los procesos participativos se desarrollan bajo intereses compartidos, no implica que no se produzcan tensiones entre los asociados. Sin embargo, el alcance de esta noción es limitado en la medida que no comprende las lógicas sociales alrededor de la participación.

El concepto de participación ha estado influenciado por diversas teorías y enfoques alrededor de la historia; por un lado, estuvo mediado por las teorías de la modernización, dependencia y marginalidad. Desde este enfoque, se pone especial atención sobre las llamadas sociedades subdesarrolladas o del Tercer Mundo, planteando que una gran parte de su población vive en condiciones marginales, de atraso y dependencia por lo que se encuentran impedidos para acceder a los servicios que ofrece la modernidad, se trata de sociedades atomizadas y desintegradas social, económica y políticamente (Cortés, 2014, pág. 230). Así, los individuos con niveles educativos bajos, desprovistos de los instrumentos para asociarse y movilizarse en función de intereses comunes, son absorbidos por el atraso económico, invisibles en el ámbito social y relegados políticamente. En ese sentido, la participación se plantea como la solución inmediata a la marginalidad, lo que lleva a pensarse como una estrategia de incorporación de los grupos excluidos a las dinámicas del desarrollo y modernización, a través de intermediarios

(Organizaciones públicas, privadas y de cooperación internacional, Iglesia) encargados de capacitarlos e integrarlos al mundo moderno (Delfino, 2012). Desde esta perspectiva, se asume la participación como una herramienta potente de integración social.

Por otro lado, con la influencia de la teoría marxista y de movimientos sociales, la noción de participación adquiere una connotación diferente. Pasa a entenderse como un escenario de confluencia entre actores, grupos y clases completamente diversas, con intereses contrapuestos sobre situaciones problemáticas comunes, que se interrelacionan con dificultad debido a ciertas resistencias. Sin embargo, las tensiones y el conflicto se presentan como generadores del ambiente propicio para la organización y movilización de los individuos asociados ya que transforma las dinámicas sociales. Así, la participación es entendida como “un proceso en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política” (Velásquez & González, 2003, pág. 59).

La participación, más allá de entenderse como un proceso de incorporación, se asume como intervención, es decir, la posibilidad individual y colectiva de tomar parte en las decisiones que afectan las cuestiones públicas, así como un estímulo para el desarrollo de una gestión pública efectiva y como instrumento de control social (CONAMAJ, 2007). En esta perspectiva, el proceso social tiene como fin último la profundización de la democracia a través del ejercicio de una ciudadanía activa que propicie espacios de interlocución, cooperación, diálogo y debate (Rebollar, Ugidos, & Guirard, 2007).

En esta línea, la participación puede actuar en diversos escenarios o niveles. En el primer nivel, los ciudadanos se informan sobre un tema o decisión específica, interpretan la situación y adquieren elementos de juicio para actuar. El segundo, responde a los procesos de fiscalización de la gestión pública, es decir, proponer, vigilar y controlar la gestión y sus resultados (Velásquez & González, 2003, pág. 60). En otro nivel, la ciudadanía puede tener iniciativas sobre la resolución de los problemas y realizar consultas al respecto. Y por último, la participación puede tener un alcance mayor cuando se trata de acciones de concertación, negociación sobre acuerdos y decisiones previas, y sobre el manejo de recursos destinados a la ejecución de los mismos (Cámara de Comercio, 2014, págs. 9-10).

Según el ámbito de actuación y los intereses predominantes, puede añadirse modalidades o tipos de participación: social o comunitaria y ciudadana o política. En el primer tipo, se incorpora una dinámica de intereses de carácter más privado o sectorial como la pavimentación de una vía o la ampliación de un acuerdo veredal, donde los ciudadanos a través de la movilización y organización se convierten en protagonistas de su propio desarrollo. Por otro lado, en la participación ciudadana o política, predomina los intereses globales que afectan a la sociedad en su conjunto, pero también actúa en favor de intereses gremiales, corporativos o territoriales (Castillo, 2015, pág. 52). Este estudio se centra en el análisis de la participación ciudadana en el ámbito municipal, a través de instancias formales creadas por la Constitución y las leyes, en este caso, en los Consejos Territoriales de Planeación.

Finalmente, es importante tener en cuenta que la participación ciudadana dentro de las relaciones Estado-sociedad civil, ha favorecido la modernización de los gobiernos regionales y locales a través del impulso del desarrollo local para mejorar la eficiencia y la eficacia de la gestión pública, ya que es en estas instancias donde es posible la generación de autonomías a través de procesos de descentralización, los cuales promueven a su vez la democratización y la participación. A los gobiernos locales les concierne un papel más activo en la toma de decisiones y un control más directo de sus representantes (Cárdenas, 2002, pág. 59). A través del desarrollo local y la modernización administrativa e institucional, es posible la apertura de la participación ciudadana a las instituciones, ya que las convierte en instancias de deliberación y negociación para determinar la trayectoria de las políticas públicas; además, fortalece la legitimidad de la acción pública y, por ende, del sistema político (Velásquez & González, 2003, pág. 77).

### ***1.1.3 Participación y planeación local: hacia una planeación participativa.***

La planeación ha sido una práctica desarrollada desde hace tiempo en diferentes sociedades y ha asumido un papel importante en el manejo de los procesos administrativos, económicos y sociales. Sus resultados, en términos de alcances y limitaciones, ponen de manifiesto el papel destacado que ha desempeñado en el ámbito de la gestión pública y su potencialidad en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos (Forero, El sistema nacional de planeación participativa de Colombia, 1994-2000. Seminario Funciones Básicas de la Planificación, 2000).

El tema de la planeación ha propiciado un debate significativo en el objeto de estudio de las ciencias sociales, relacionado a las transformaciones conceptuales y los cambios en las dinámicas sociales y políticas sobre las cuales se ha desarrollado la planeación. En ese sentido, la apuesta y el reto de una planeación con carácter participativo ha sido un esfuerzo por superar los modelos tecnocráticos y racionalistas en los procedimientos y, emplear instrumentos que privilegian la acción de los ciudadanos en la formulación de planes y programas, pues tales esquemas hoy en día han sido superados por los escenarios reales de la sociedad (Velásquez & González, 2003, pág. 65).

Desde el enfoque tecnocrático, la planeación es asumida como “una técnica que permitiría alcanzar las condiciones óptimas para la estabilidad económica, política y social, necesarias para la búsqueda del tan anhelado desarrollo, mediante una adecuada capacitación de los encargados de elaborar los planes y programas de desarrollo económico” (Gutiérrez Gómez, 2001, pág. 50). Sin embargo, esta visión recibió fuertes cuestionamientos debido al exceso de formalismo, la falta de voluntad política, escasa coordinación entre planificadores, limitado desarrollo metodológico en la formulación de los planes, deficiencias en el manejo del presupuesto público y la inexistencia de sistemas de información estadística adecuados a las necesidades de la planeación (Gutiérrez Gómez, 2001, pág. 51). Esta noción fue sometida a críticas tanto teóricas como metodológicas, lo que facilitó la contextualización de la planeación a los países latinoamericanos. Así, la planeación es asumida, más allá de técnica especializada, como un proceso sociopolítico y como escenario de interlocución entre actores.

Como proceso, comprende una serie de dinámicas sociales y políticas en torno a la identificación de problemas y potencialidades del presente y a la formulación de apuestas de futuro. Como escenario, la planeación es una oportunidad de encuentro entre voces diferentes interesadas en construir consensos básicos sobre metas de bienestar y sobre los procedimientos, instrumentos y acciones necesarios para alcanzarlas (Fundación Foro Nacional por Colombia, 2010, pág. 8).

Desde esta noción, la planeación es esencialmente participativa, ya que involucra a los individuos en la discusión de los asuntos públicos, y por ello, no puede excluir a ningún actor como artífice del proceso. Pretende, entonces, superar la concepción tradicional de la planeación, pues la concibe descentralizada, democrática y de largo plazo. Descentralizada en el sentido que se desarrolla de la periferia hacia el centro y desde abajo hacia arriba (de la base social a las instancias de gobierno), es decir, una “planeación al derecho”, como lo concibe el Consejo de

Planeación; democrática, ya que pretende involucrar a los ciudadanos mediante procesos y escenarios de concertación social en el ámbito local, regional y nacional; y una planeación extendida a largo plazo, por cuanto se construye como visión futura social y de territorio de manera colectiva que sustenta la toma de decisiones y las acciones puestas en marcha (Departamento Nacional de Planeación, 2016, págs. 4-7).

El desarrollo de la planeación, implica un escenario con la capacidad de articular las dinámicas sociales, económicas, políticas y culturales que se extienden en un espacio físico y simbólico para la población que lo habita, se requiere, además, de una redefinición sobre la visión, el contenido y la organización del territorio a través del desarrollo local (Cárdenas, 2002, pág. 55). Asimismo, la planeación participativa requiere de dos condiciones para desarrollarse de manera eficaz: la configuración de un entorno favorable para su ejercicio y, la existencia de actores tanto individuales como colectivos que estén dispuestos a ser parte de este escenario (Fundación Foro Nacional por Colombia, 2010, págs. 8-9).

El entorno favorable está constituido por un conjunto de posibilidades y condiciones que el sistema social y político debe brindar, como contar con un estado de libertades sociales, gozar de un grado de apertura en el sistema político para la aceptación de iniciativas ciudadanas, contar con diseños institucionales y metodológicos para la planeación y los recursos necesarios para su desarrollo, y por último, que los gobiernos tengan la capacidad para materializar sus políticas. En cuanto a los actores, se requiere de la voluntad colectiva para deliberar y concertar sobre decisiones en los diferentes ámbitos para mejorar sus condiciones de vida en el territorio. En este punto, es importante que los actores cuenten con niveles de organización muy fuertes, compromisos previamente establecidos y de motivaciones para participar adecuadamente (Fundación Foro Nacional por Colombia, 2010, págs. 9-10).

La planeación participativa se desarrolla entonces como una herramienta de gobernabilidad y de gobernanza, ya que se crean escenarios de diálogo y acercamiento entre los gobiernos y la ciudadanía alrededor de una situación problemática pública para generar consensos y priorizar alternativas de solución. Lo anterior, fortalece el sentimiento de confianza entre el Estado y la sociedad, y con ello la legitimación de la acción pública, lo que permite una fluida interlocución entre los actores sobre un escenario particular para contribuir al desarrollo de una localidad,

región o país (Forero, El sistema nacional de planeación participativa de Colombia, 1994-2000. Seminario Funciones Básicas de la Planificación, 2000, pág. 7).

Para el caso de Colombia, los diseños institucionales y la normatividad vigentes actualmente para la planeación, sostiene como referente principal a la Constitución Política de 1991, ya que estableció obligatoriedad sobre los planes de desarrollo en los niveles de la administración pública, y creó el Sistema Nacional de Planeación conformado por el CNP y los CTP, los cuales se constituyen como instancias fundamentales para la participación ciudadana en la planeación del desarrollo (Constitución Política de Colombia, 1991). Estos espacios permiten comprender las diversas miradas locales, regionales y nacionales que sirven de base para realizar las propuestas de plan que presentan las distintas entidades públicas.

## **1.2 Consideraciones legales sobre la participación ciudadana en la gestión pública en Colombia**

La planeación, como herramienta de la gestión pública, surge en Colombia gracias al proyecto modernizador promovido por las elites, en el marco del denominado “Estado desarrollista” a partir de los años 30 del siglo pasado. El proyecto pretendía promover el desarrollo económico y asegurar las condiciones necesarias para la consolidación del capitalismo. Asimismo, defendía la idea de un estado centralizado, que a través de medidas proteccionistas atendiera las demandas de la población. En este contexto, la planeación constituyó un elemento central en la gestión, ya que se requería de estudios técnicos que diagnosticaran la situación económica y social del país, además de herramientas especializadas que el gobierno pudiera emplear para la formulación y ejecución de políticas públicas (Contreras, 2007, pág. 128).

El proceso de institucionalización de la planeación en Colombia ha comprendido tres periodos: el primero 1950-1968, el segundo 1968-1991, y el tercero se da a partir de la promulgación de la Constitución Política de 1991 (Velásquez & González, 2003, pág. 268). Durante estos años se puede evidenciar el paso de una planeación económica, entendida como una herramienta técnica en el manejo de variables macroeconómicas empleadas para la conducción de la economía, hacia una planeación de carácter territorial, es decir, basada en el desarrollo local y de corte participativo.



En el primer periodo (1950-1968), destaca la propuesta *Bases de un Programa de Fomento para Colombia* realizada por el Banco Mundial a finales de la década del 40, la cual propuso una serie de recomendaciones para mejorar la calidad de vida de la población a partir del aumento de la productividad económica. Este hecho se constituyó como la primera estrategia de acción estatal encaminada a dirigir las actividades económicas del país (López, 2011, pág. 27). Años después, a través del Decreto ley 1921 de 1951 se creó la primera *Oficina de Planificación* como organismo consultivo de la Presidencia de la República (Molina, 2002). Hacia 1956, se llevó a cabo la Misión Le Bret con el fin de analizar las condiciones del desarrollo en el país. Dicho estudio, superó el enfoque meramente económico e introdujo un enfoque integral a partir del análisis de aspectos institucionales, culturales y regionales, planteando la necesidad de promover la organización de los ciudadanos para la superación de problemáticas específicas (Hernández, 1997, págs. 16-17).

Hacia finales de la década del 70 e inicios de los 80's se dio un cambio significativo en la planificación. Como consecuencia del crecimiento excesivo y desordenado de las ciudades surgió la necesidad de que los gobiernos locales intervinieran en la planificación el desarrollo urbano. No obstante, a finales de los 70's la planeación urbanística evidenció grandes limitaciones para integrar los aspectos socioeconómicos y políticos, lo que reflejaba la brecha que había entre la propuesta y el crecimiento real de las ciudades. Frente a ello, el gobierno nacional creó la Ley 61 de 1978 llamada *Ley orgánica de desarrollo urbano* que introdujo una visión integral de la planeación, reglamentando la formulación de planes integrales del desarrollo en las ciudades. Lo anterior fue desarrollado mediante el Decreto 1306 de 1980, que introdujo a su vez la incorporación de la participación ciudadana en la planificación de las ciudades (Velásquez & González, 2003, pág. 270).

Otro aspecto importante del cambio en la planificación hacia lo territorial, fue la reforma descentralista del Estado implementada en los años 80, que fortaleció las entidades territoriales en el ámbito político, administrativo y financiero, otorgando un mayor fundamento al enfoque territorial de la planificación municipal. Con la reforma, se buscó estructurar un Estado ágil, regulador, descentralizado, comprometido con las tendencias de la economía mundial, con la disposición de asumir los asuntos del desarrollo desde los entes territoriales y en interacción con el sector privado, abierto a la participación de la sociedad en la gestión local. En este contexto, el

municipio aparece como un elemento fundamental de la estructura político-administrativa, ya que se constituyó como centro de “impulsión de políticas económicas y sociales y como órgano ejecutor o facilitador de procesos destinados a satisfacer demandas productivas y de calidad de vida de la población” (Velásquez, 1995, págs. 2-4).

Además, se llevó a cabo la descentralización administrativa al transferir funciones, recursos y decisiones del gobierno nacional a los entes subnacionales a través de procesos de desconcentración y delegación. De igual forma, se incorporó la descentralización fiscal, que dio la autonomía de formular impuestos a nivel local, por lo que los municipios pudieron generar ingresos propios (Pening, 2003, pág. 126). Lo anterior, fue desarrollado a través del Decreto 1333 de 1986 por el cual se expidió el Código de Régimen Municipal, que dedicó el Título III a la planeación municipal. El Artículo 33 planteó que, en el propósito de generar condiciones óptimas para el desarrollo de las ciudades, todo núcleo urbano con más de 20.000 habitantes debía formular un plan integral de desarrollo. Más adelante, la Ley 09 de 1989 (Ley de Reforma Urbana) reglamentó en todos los municipios la práctica de la planeación a través de la formulación de los planes de desarrollo por parte de alcaldes, obligó la presentación de dichos planes a los concejos municipales y la realización un informe anual sobre su ejecución (Velásquez & González, 2003, pág. 271).

Se han evidenciado los hitos que marcaron las transformaciones de la planeación en Colombia durante sus primeras etapas, el paso de un énfasis económico y tecnocrático hacia uno territorial e integral que incorpora la participación ciudadana en todas sus fases. Igualmente, se logró reglamentar la universalidad y obligatoriedad de los planes de desarrollo, sin embargo las disposiciones legales no incluyeron ninguna sanción a las autoridades territoriales que no implementaran este requisito, lo que limitó la efectividad de esta estrategia en la planeación (Velásquez & González, 2003, pág. 271).

En ese sentido, el marco legal vigente en términos de planeación y gestión pública pretendió superar las limitaciones expuestas anteriormente. La Constitución Política de 1991, desarrolló la planeación como un proceso técnico y político, en el sentido que la define como un proceso permanente de naturaleza sistémica, que cuenta con mecanismos de revisión y retroalimentación continua para determinar la visión de futuro a seguir, a través de objetivos, metas y estrategias concretas, las cuales se implementan por medio de programas y proyectos, se hace seguimiento y

evaluación de resultados para avanzar en el logro de la visión (Departamento Nacional de Planeación, 2012).

Así, la Constitución Política estableció obligatoriedad sobre los planes de desarrollo en todos los niveles de la administración pública, y creó el Sistema Nacional de Planeación (SNP) conformado por el CNP y los CTP. El Artículo 340 dispuso la creación del Consejo Nacional de Planeación (CNP), que debe estar integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, comunitarios, etc. Se le otorga un carácter consultivo y debe servir de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo (Constitución Política de Colombia, 1991).

En ese sentido, la Constitución introdujo la idea de sistema, ya que articula de manera orgánica los niveles nacional y territorial de la planeación. Si bien la Carta Política ratificó la necesidad de los PND como carta de navegación para la conducción de los asuntos públicos, de igual forma otorgó un valor significativo a la dimensión territorial con base en la autonomía entregada a las entidades territoriales para la gestión de sus asuntos. Además, el sistema quedó integrado por un aspecto político esencial, la participación ciudadana en la formulación y seguimiento a los planes de desarrollo nacionales, departamentales y locales (Velásquez & González, 2003, pág. 273).

Por otra parte, la Ley 152 de 1994 conocida como Ley Orgánica de Planeación, determinó los principios que guían la planeación en todos sus niveles territoriales, estableció los contenidos, pautas y procedimientos para la elaboración de los planes de desarrollo y determinó las reglas generales para la implementación y evaluación de los mismos. Dicha Ley organizó la planeación nacional y territorial según las autoridades e instancias dispuestas para su desarrollo, así como las competencias y responsabilidades que debe asumir.

Entre las autoridades nacionales se encuentra el Presidente de la República, el CONPES, ministerios y departamentos administrativos en su ámbito funcional; las instancias dispuestas, por su parte, son el Congreso de la República y el CNP. A nivel territorial, las autoridades corresponden al Alcalde o Gobernador, los concejos departamentales y municipales, las secretarías u oficinas de planeación; con respecto a las instancias, estas son las asambleas departamentales, los concejos locales, así como los consejos de planeación (Ver Esquema Anexo No.2).

Al respecto, cabe destacar que la instancia para la participación ciudadana en la formulación y seguimiento de los planes de desarrollo es el Consejo de Planeación en cada nivel territorial. La Corte Constitucional a través de la Sentencia C-524 de 2003, señaló que la función consultiva del CNP y de los CTP no se agota en la fase de discusión del Plan de Desarrollo, sino que se extiende a las etapas subsiguientes en relación con la modificación de dichos planes, lo que le otorgó a los consejos un carácter permanente y el apoyo necesario del gobierno en sus niveles territoriales para el cumplimiento de sus funciones (Corte Constitucional de Colombia, 2003).

Sin embargo, se evidencia algunas limitaciones que plantea la Ley Orgánica de Planeación en términos de funciones según las autoridades y las instancias anteriormente descritas (Ver Esquema Anexo No.1). Por un lado, el CNP está limitado a realizar un concepto sobre el proyecto del PND presentado por el Presidente de la República, lo que representa un desarrollo mínimo desde la participación ciudadana en la formulación de políticas. Por otra parte, al CNP no corresponde ninguna autoridad administrativa, lo que dificulta el avance positivo al interior de los procesos en la planeación. Por último, la Ley no especifica sobre el SNP, por lo cual no determina sus componentes, su alcance y los instrumentos para efectuar sus acciones. Pese a estas limitaciones, no se puede negar la oportunidad que ofrece la Ley a la ciudadanía de intervenir en la formulación de políticas públicas en diferentes ámbitos, además dispone de espacios de deliberación para que los ciudadanos puedan proponer iniciativas con el fin de fortalecer los contenidos de los planes de desarrollo.

Con respecto a la organización de la planeación según las autoridades y las instancias a nivel territorial, esto es, distrital, departamental, municipal y local, llama la atención que las funciones de los Consejos de Planeación sean de carácter consultivo, es decir que, si bien es obligatoria la conformación de los Consejos de Planeación y el cumplimiento de las funciones anteriormente establecidas, no hay obligatoriedad sobre la incorporación de dichos conceptos y recomendaciones ya que no se especifica legalmente (Ver Esquema Anexo No.1). La Constitución Política de 1991 y la Ley Orgánica de Planeación suscribieron las funciones de los consejos solo en la formulación del Plan, lo que fue demandado a través de la Corte Constitucional en la Sentencia C-524 de 2003. Sin embargo, el carácter consultivo de estos organismos, tal y como lo ha definido la Ley, les resta fuerza y alcance en su acción,

convirtiéndolos en “convidados de piedra” en la formulación y ejecución de los planes de desarrollo (Fundación Foro Nacional por Colombia, 2010, pág. 53).

En términos de participación ciudadana, la Constitución Política estableció que Colombia es un Estado social de derecho, organizado como República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. En el Artículo 2, estableció como fines esenciales del Estado “...facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”. Más adelante, determinó los mecanismos de participación de la ciudadanía en ejercicio de su soberanía, y dispuso que el Estado debía contribuir a la organización y capacitación de las asociaciones profesionales, sindicales, comunitarias, juveniles y no gubernamentales, con el propósito de formar mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación y control de la gestión pública (Constitución Política de Colombia, 1991).

En los años siguientes, la Ley 131 de 1994 reglamentó el voto programático como un mecanismo de participación a través del cual los ciudadanos que votan para elegir gobernadores y alcaldes, imponen al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado en su candidatura. En ese mismo año, se expidió la Ley 134 que además de reglamentar los mecanismos de participación anteriormente dispuestos por la Constitución, estableció el desarrollo de otras formas de participación ciudadana, así como el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en la Ley (Congreso de la República, 1994).

En los últimos años se han estipulado otras leyes que reglamentan sobre la gestión pública y la participación ciudadana. En el año 2011 se creó la Ley 1474, que dictó normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. El Artículo 78 dispuso sobre la democratización de la administración pública, otorgando a la misma la obligación de realizar todas las acciones necesarias para involucrar a los ciudadanos en la gestión de los gobiernos. Finalmente, en el año 2015 se modificó la Ley 134 de 1994 a través de la Ley estatutaria 1757, la cual dictó disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Estipuló, entre otras cosas, que la participación de la sociedad civil se expresa a través de aquellas instancias y mecanismos que permiten su intervención en la conformación, ejercicio y control de los asuntos públicos.

A partir de la recolección normativa estudiada<sup>1</sup>, es posible identificar un gran peso sobre mecanismos de participación en la vida política (**12,19%**), entre ellos, el voto, referendos, plebiscitos, iniciativa popular, iniciativas legislativas y normativas, consultas populares, revocatorias de mandato y cabildo abierto (Ver Cuadro Anexo No.2). Sin embargo, se entiende que aquí no se reduce la participación ciudadana, ya que responde solo a un tipo de participación como se evidencia más adelante. Solo hasta el año 2015 con la Ley estatutaria 1757, se abrió paso a otros mecanismos y espacios de participación que permitieron ampliar el alcance de la misma, como veedurías ciudadanas, las juntas de vigilancia, los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos y las auditorías ciudadanas. En lo que respecta a los ámbitos, las disposiciones legales hicieron mayor énfasis en el ámbito administrativo (**60,97%**), lo que significa que los ciudadanos pueden interactuar con aquellos que posean la capacidad de decisión sobre las políticas públicas, es decir, sobre procesos de planeación y contratación (Ver Cuadro Anexo No.3).

Con respecto al nivel de participación ciudadana propuesto, las reglamentaciones otorgaron un nivel deliberativo (**34,14%**) y de control social (**4,87%**) a la participación ciudadana, lo que indica un ejercicio de fiscalización de la gestión pública, en el cual los ciudadanos intervienen para prevenir, vigilar y controlar la gestión de sus gobiernos. El carácter deliberativo permite que los ciudadanos formulen sugerencias destinadas a resolver situaciones problemáticas y consultar sobre estos aspectos para la toma de decisiones (Cámara de Comercio, 2014). Sin restar importancia a estos escenarios para que la ciudadanía participe y el avance que sobre el tema se ha evidenciado en los últimos años, la reglamentación no acentúa sobre procesos más profundos, en los cuales los ciudadanos organizados puedan, además de ejercer control sobre la gestión, tomar parte en los escenarios de la toma de decisiones para concertar sobre las mismas y ejecutar las acciones necesarias para obtener resultados frente al problema, es decir, un ejercicio de co-gestión (**2,43%**) (Ver Cuadro Anexo No.4). Es posible plantear, entre otras cosas, que la ciudadanía tiene voz pero no voto.

---

<sup>1</sup> Disposiciones legales estudiadas: Constitución Política de 1991, Ley 131 de 1994, Ley 134 de 1994, Ley 152 de 1994, Ley 489 de 1998, Ley 1474 de 2011, Ley estatutaria 1757 de 2015, Decreto 2284 de 1994, Decreto 2250 de 2002, Sentencia C-524 de 2003, Sentencia C-191 de 1996. A partir de esta recolección se realizó una sistematización de los artículos que reglamentaron sobre la participación ciudadana en la gestión pública y en la planeación, de acuerdo a una serie de variables propuestas para el desarrollo del presente estudio. Las normas se sistematizaron y depuraron en Excel, y luego se procesaron en SPSS para realizar un análisis univariado.

Por otro lado, el tipo de participación privilegiado es la participación política (**65,85%**) y en menor medida la participación ciudadana (**19,51%**) (Ver Cuadro Anexo No.5). El primer tipo de participación hace referencia a la intervención de individuos u organizaciones en la esfera pública en función de intereses globales; la participación ciudadana también opera en el escenario público, pero en función de intereses particulares como territoriales, corporativos o gremiales (Velásquez & González, 2003, pág. 60). Este comportamiento se relaciona al encontrado en los mecanismos de participación, ya que el voto, el plebiscito, el referendo y los demás identificados, responden al primer tipo de participación y solo hasta los años siguientes se reglamenta la participación en organizaciones civiles, sociales, políticas y gremiales, que responden al tipo de participación ciudadana. Como ya se planteó, el ejercicio de la participación no se reduce a una participación política, tal y como lo ha definido el marco jurídico, es necesario ampliar esas perspectivas para comprender los otros tipos de participación, sobre los cuales la ciudadanía puede intervenir de forma más efectiva en los asuntos públicos.

En resumen, la normatividad ha creado importantes diseños institucionales para el desarrollo de los procesos de planeación en el país, y se han evidenciado los esfuerzos por superar la visión tecnocrática de la gestión pública, hacia un enfoque territorial e integral a través del desarrollo local. Estos esfuerzos se hallan en las disposiciones que buscan reglamentar la promoción de la participación ciudadana en la administración pública y dispone sobre los mecanismos e instancias donde puede hacerse efectiva, sin embargo, la norma ha reducido la intervención de la ciudadanía a niveles de deliberación y control social, es decir, a un ejercicio de fiscalización de la gestión pública y de discusión sobre las propuestas ciudadanas. Esto dificulta la efectividad de la participación, ya que no existe legalmente la obligatoriedad sobre los gobiernos locales de incentivar la participación ciudadana en niveles más profundos y de mayor alcance sobre los escenarios reales de la toma de decisiones públicas, es decir, en niveles de co-gestión.

### **1.3 Experiencias participativas en América Latina y Colombia**

La participación ciudadana en la gestión pública, surgió en un contexto marcado por importantes dificultades que limitaron el acercamiento entre el Estado y la sociedad civil y su interrelación. Aspectos como la exclusión social, la precariedad del Estado, la reproducción de prácticas ilegales en el manejo de los asuntos públicos, la incapacidad del Estado al momento de priorizar y responder a problemáticas como la pobreza, prestación y acceso a servicios y la garantía de los

derechos sociales y políticos, motivaron las organizaciones y movimientos sociales a movilizarse bajo un esquema reivindicativo dirigido a la ampliación y profundización de una democracia participativa en los estados latinoamericanos durante los 60's y 70's (Castillo, 2015, pág. 79).

En Colombia, los procesos participativos se llevaron a cabo por vías contestatarias y reivindicativas hacia los años noventa, como resultado de la crisis social y política que vivía el país debido a la violencia y el conflicto armado. Con la promulgación de la Carta Política en 1991, el sistema político se fortaleció permitiendo la promoción de espacios y mecanismos para la intervención ciudadana. Desde entonces, se han evidenciado importantes avances legislativos que han permitido la creación de instancias de participación como los Consejos Territoriales de Planeación, las Juntas Administradoras Locales, las veedurías ciudadanas, aunque su función sea de carácter deliberativo y en pocos casos alcancen niveles de co-gestión. Asimismo, las experiencias dan cuenta de manera reciente, que a través de las políticas de modernización y desarrollo local, se ha generado mayor soporte institucional a la participación ciudadana (Castillo, 2015, pág. 80).

Desde hace varios años, diferentes organismos internacionales han adoptado la participación como escenario y estrategia de acción en sus declaraciones, proyectos y en otros casos se ha institucionalizado como política oficial. Entre ellos, el Banco Mundial que desde 1996, ha diseñado e implementado estrategias de acción dirigidas a la incorporación de instrumentos participativos dentro de las iniciativas comunitarias, con el fin de brindar asistencia técnica para fortalecer la intervención de los ciudadanos en los asuntos que los afectan. Las Naciones Unidas (ONU), por su parte, ha desarrollado la participación como un eje esencial dentro de sus programas de cooperación técnica en el campo económico y social a través de sus informes sobre desarrollo humano, en los cuales ha destacado la importancia de la participación en la resolución de los conflictos comunitarios en todos los casos estudiados (Kliksberg, 1998, págs. 176-177).

Otras organizaciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OECD) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), coinciden en destacar la iniciativa ciudadana como un elemento esencial del desarrollo humano. Sin embargo, los procesos participativos van más allá de la cooperación para el desarrollo de los países. En América Latina, se ha evidenciado un crecimiento continuo de demandas sociales por generar presión sobre los gobiernos para ampliar su participación en la



gestión local, como consecuencia del contexto de pobreza e inequidad que existe en sus sociedades, lo que ha llevado a que se efectúen importantes luchas a través de las cuales reclaman atención inmediata por parte de sus gobiernos, lo que se ha constituido como el motor fundamental del nuevo interés surgido alrededor de la participación comunitaria (Kliksberg, 1998, pág. 178).

Al respecto, es posible considerar algunas experiencias que evidencian diferentes significados, tipos y niveles de participación según la fase de intervención de la política, plan o proyecto y la materialización de los objetivos propuestos, así como las limitaciones en los procesos. En la sistematización realizada<sup>2</sup>, destacaron diferentes procesos adelantados en países como Brasil, Perú, Ecuador, Argentina, Chile, Uruguay, México y Colombia desde programas (**60,0%**), políticas públicas (**16,66%**), políticas sociales (**13,33%**), planes (**6,66%**) y presupuestos participativos (**3,33%**) (Ver Gráfica Anexa No.1). En las experiencias, se puede evidenciar que la participación ciudadana fue propuesta desde la deliberación y el control social (**33,3%**), es decir, desde la fiscalización de la gestión pública a partir de la vigilancia y el control de sus resultados, así como la exposición de iniciativas y propuestas ciudadanas sobre la resolución de sus problemas. Asimismo, el **26,7%** de los casos propuso la participación en un alcance mayor a partir de la co-gestión en términos de concertación, negociación de acuerdos y manejo de recursos, el **20%** de los casos destacó la intervención de los ciudadanos solo desde la deliberación, el **13,3%** y el **6,7%** propuso la participación desde el control social e información respectivamente (Ver Tabla Anexa No.2).

En la práctica, llama la atención que las experiencias alcanzaron en la mayoría de los casos el nivel de participación ciudadana que se propuso. Destaca la participación desde el nivel de deliberación y control social con **36,7%**, el nivel de co-gestión con **23,3%** y el nivel de deliberación con **16,7%** (Ver Tabla Anexa No.4). Lo anterior, demuestra que las experiencias otorgaron un gran peso a la intervención de los ciudadanos desde los niveles de deliberación y control social, esto responde a escenarios de carácter consultivo, sin embargo la participación de los ciudadanos no logró un alcance real completo sobre los escenarios de la toma de decisiones

---

<sup>2</sup> En el presente estudio, se sistematizaron 30 experiencias participativas en América Latina y Colombia entre 1996 y 2015. Esta recolección fue procesada en SPSS para lograr análisis univariado y bivariado.

en las políticas públicas y sociales, así como una relación directa con las autoridades, es decir, un nivel de co-gestión.

**Tabla No. 1. Tipo de experiencia y nivel de participación en América Latina (1996-2015)**

Tipo de experiencia	Información	Deliberación	Control social	Co-gestión	Control social y deliberación	Información y deliberación	Total
Política social	0,0%	25,0%	0,0%	50,0%	25,0%	0,0%	100,0%
Política Pública	0,0%	20,0%	20,0%	20,0%	40,0%	0,0%	100,0%
Programa	11,1%	16,7%	16,7%	5,6%	44,4%	5,6%	100,0%
Presupuesto participativo	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Plan	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%	0,0%	0,0%	100,0%

**Fuente.** Recolección bibliográfica (1996-2015) y elaboración propia, SPSS V22.

La Tabla No.1 muestra las experiencias documentadas a partir del nivel de participación alcanzado. Resalta los casos de política social, presupuesto participativo y planes, ya que el **50,0%**, **100%** y **100%** respectivamente se desarrollaron desde la co-gestión, lo cual demuestra importantes avances en la intervención de los ciudadanos sobre la toma de decisiones. En ese sentido, siguiendo los planteamientos de Kliksberg (1998), la participación ciudadana en la gestión pública “da resultados”, ya que los casos reseñados evidenciaron los esfuerzos por combinar diferentes mecanismos de participación como la información, la deliberación y la capacidad de intervención de los ciudadanos en las decisiones. Los organismos y las autoridades ofrecieron escenarios para el encuentro entre los actores interesados, para la consulta, exposición, confrontación de ideas y propuestas con el propósito de lograr una mayor incidencia en las decisiones sobre las políticas y programas registrados.

Por su parte, los casos de política pública y programas sociales, se desarrollaron en su mayoría desde la deliberación y el control social (**40,0%** y **44,4%** respectivamente). Lo anterior puede evidenciar dos aspectos. En primer lugar, las experiencias documentadas demuestran de alguna manera el fortalecimiento de los escenarios públicos, ya que las autoridades priorizaron la construcción de espacios de discusión y encuentro entre los actores para que pudieran deliberar sobre los problemas específicos, así fue posible articular los actores en torno a los objetivos y acciones de interés común. De igual forma, se crearon condiciones para que la ciudadanía lograra fiscalizar el desempeño de las autoridades públicas y el resultado de su gestión. A través de la

deliberación y el control de los ciudadanos, fue posible avanzar sobre una asignación más eficiente de los recursos públicos, y llevar a cabo el seguimiento y la vigilancia sobre su ejecución. Quizá, este aspecto sea uno de los resultados más importantes en los procesos participativos que se documentaron en las experiencias de América Latina. No obstante, sin restar importancia a los anteriores avances, no se puede negar un aspecto clave, la intervención de los actores sobre el escenario de la toma de decisiones, ya que el reto se encuentra en lograr que las deliberaciones se concreten en decisiones políticas a través de la negociación y concertación entre los actores sociales y, a su vez, con el Estado para la formulación y ejecución de las políticas.

En el registro realizado, destaca importantes aspectos relacionados a los ámbitos (público, privado, cooperación internacional, mixto) que se establecieron para la incorporación de procesos participativos. El **36,6%** de las experiencias se desarrollaron desde el ámbito mixto a partir del trabajo contiguo entre el Estado o las entidades públicas territoriales, el sector privado y los organismos de cooperación internacional, y en algunos casos destaca la intervención de la academia a través de las universidades y los especialistas en temas específicos. El **63,33%** de los casos, se llevaron a cabo desde el ámbito público, lo que puede explicar los avances encontrados sobre la participación ciudadana en niveles de co-gestión a través de los cuales los actores pudieron incidir de manera directa sobre los escenarios de las decisiones políticas (Ver Gráfica Anexa No.5). Muestra de ello, son los casos en política social, programas y política pública que tuvieron lugar en el sector público en **50,0%**, **72,2%** y **80,0%** respectivamente (Ver Tabla Anexa No.6).

Asimismo, llama la atención el nivel de formalidad en las experiencias documentadas, es decir, si estuvieron o no respaldadas por algún tipo de reglamentación (normas, acuerdos administrativos o acuerdos informales). Al respecto, se evidencia que el **83,3%** de los casos fueron respaldados por normas y acuerdos formales que facilitaron la incorporación de los ciudadanos en los planes y programas adelantados. Por otro lado, solo el **16,7%** de los casos no contaron con un respaldo formal, ya que se adelantaron a partir de acuerdos y arreglos informales entre los actores intervinientes (Ver Tabla Anexa No.8). Las dificultades de la informalidad política en los procesos, se evidencian en el alcance que pueda presentar la participación ciudadana. Por ejemplo, en las experiencias que se llevaron a cabo desde arreglos informales la

participación de los actores solo alcanzó el nivel de información y deliberación, y en algunos casos lograron hacer control social. La importancia de este aspecto reviste en la legitimidad política que pueda presentar los procesos participativos, ya que de alguna manera los acuerdos formales obligan el cumplimiento efectivo de las acciones propuestas y con ello, el alcance de la intervención ciudadana en la gestión de los mismos.

Un rasgo importante que muestran los casos registrados, es la relación entre las fases de la política, plan o programa y el nivel que alcanza la participación de los actores en cada una. Se identificaron cuatro fases de política: formulación, implementación, seguimiento y evaluación. La fase de formulación, incluye el diagnóstico de la situación que se percibe como problemática, su inscripción en la agenda política y la formulación de alternativas de solución. La implementación incluye la toma de decisiones frente a la elección de la alternativa para la situación problemática, la ejecución de la política y la aplicación de las directrices nacionales o estatales que influyen directamente en la eficacia y la eficiencia de la acción. La fase de seguimiento se realiza en cada una de las etapas con el fin de medir el impacto de la política o programa en la sociedad. La evaluación, refiere al análisis del impacto final de la acción desarrollada o implementada, se analiza la pertinencia de la política o programa en la situación que se buscó contrarrestar (Castillo, 2015, pág. 138).

En ese sentido, las iniciativas desarrolladas en la fase de formulación el **66,6%** de la participación de los ciudadanos alcanzó el nivel de información y deliberación, y solo el **33,3%** de los casos logró una intervención desde la co-gestión. En los casos que se abordaron desde la implementación, la ciudadanía alcanzó el nivel de control social (**100%**). Las experiencias desarrolladas en la formulación e implementación de manera continua, la participación de los actores logró un **41,7%** desde la deliberación y el control social. En los casos abordados desde el seguimiento y la evaluación, lograron que el **100%** de los actores deliberaran e hiciera control de la gestión pública. En las experiencias que desarrollaron las cuatro fases de política, la participación de los actores se llevó a cabo desde el control social y la deliberación en **45,0%**; por otro lado, la intervención de los ciudadanos desde la co-gestión alcanzó un **45,0%** (Ver Tabla Anexa No.10). Las experiencias de planeación desarrolladas en la fase de formulación, el **100%** de los ciudadanos participaron desde la deliberación y el control social; en los casos que

abordaron las cuatro fases de política, la participación de los actores alcanzó niveles deliberativos y de control social en **50%** y solo el **50%** restante logró hacer co-gestión.

Esta evaluación indica que la intervención de los actores en las fases de política, se reduce a ejercicios consultivos, deliberativos y de fiscalización de los asuntos específicos, lo que demuestra las limitaciones que aún existen en los procesos de gestión pública para incorporar de manera efectiva a la ciudadanía sobre las decisiones políticas. No se desconoce el alcance de estos niveles de participación, sin embargo evidencia la necesidad de abrir espacios que permitan llevar a cabo procesos más profundos, sobre los cuales los actores además de vigilar y controlar la gestión, puedan participar de manera directa en las decisiones sobre sus asuntos, concertar, negociar acuerdos e intervenir en el manejo de recursos.

A partir de la materialización de los objetivos en las experiencias documentadas desde el nivel de cumplimiento y los obstáculos presentados, es posible analizar la efectividad de la participación ciudadana. Al respecto, destaca que el **23,3%** de los procesos se orientaron a fortalecer la capacidad institucional, los mecanismos y espacios de participación y articular los niveles de gobierno. En el **16,7%** de los casos se propuso generar cambios normativos, fortalecer la capacidad institucional y generar empoderamiento y control social. Por otro lado, el **13,4%** de los casos se plantearon fortalecer la formulación e implementación participativa de políticas públicas, así como la creación de espacios y mecanismos de participación ciudadana. Por último, el **13,4%** de las experiencias propusieron crear instrumentos para el acceso a la información por parte de la ciudadanía y fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas (Ver Tabla Anexa No.11).

La materialización de estos objetivos presenta avances positivos, ya que en el primer conjunto de metas se logró un nivel de cumplimiento sustantivo y completo en el **50,0%** de los casos; el siguiente conjunto logró un cumplimiento del **50,0%**, sin embargo los casos restantes presentaron un nivel limitado; en el tercer conjunto, los casos desarrollados alcanzaron en su totalidad un nivel de cumplimiento limitado (**100%**); en el último conjunto, por su parte, las experiencias alcanzaron un nivel de cumplimiento sustantivo del **50,0%**, mientras que las restantes presentaron un nivel limitado (Ver Tabla Anexa No.12). Si bien es posible evidenciar el alcance sobre cambios normativos, administrativos e institucionales, ocurre lo contrario al momento de incorporar la ciudadanía en la formulación e implementación de las políticas

públicas, lo cual limita el empoderamiento de los actores dentro de los procesos y el fortalecimiento de los mecanismos e instancias de participación. Asimismo, se evidencia importantes obstáculos sobre los procesos que buscan crear mecanismos de acceso a la información por parte de los ciudadanos, así como la rendición de cuentas públicas.

Este análisis permite indagar sobre los aspectos que limitaron las iniciativas, en particular las que se encontraron en estados limitados y no iniciados al momento de la sistematización. En ese sentido, los rasgos que dificultaron el desarrollo de las experiencias fueron las deficiencias técnicas y administrativas (**31,7%**), una limitada capacidad institucional (**13,6%**), la ausencia de soporte normativo (**9,1%**), así como una baja incorporación de la ciudadanía en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas (**9,1%**), se presentó ausencia de diálogo entre las autoridades y la ciudadanía, y una restringida articulación en los niveles de gobierno (**9,0%**), y por último, se evidenció una escasa participación de los actores en cuestión (**9,0%**) (Ver Tabla Anexa No. 13).

En el caso de la planeación, las iniciativas buscaron diseñar una planeación con carácter participativo, sin embargo encontraron un bajo interés de la ciudadanía por participar en la institucionalidad pública, como consecuencia de la desconfianza política y el desconocimiento sobre las dinámicas de la planeación, ya que desconocían las funciones de los consejeros y reconocieron la baja representatividad que tienen en la comunidad. De igual forma, destacaron deficiencias institucionales y administrativas que dificultaron el desarrollo eficiente de los planes y programas, ya que se presentaron limitaciones en la disposición de instrumentos técnicos, escenarios, períodos y medios económicos.

Asimismo, las iniciativas no lograron continuidad debido a las prácticas clientelistas al interior de las administraciones, la corrupción en el manejo de los recursos públicos y una fuerte hegemonía de los grupos de poder que controlaron la movilización ciudadana y la organización de las comunidades. Se presentó una baja voluntad política para conformar una institucionalidad permanente que le otorgara un carácter duradero a la participación ciudadana, además de mostrar un bajo interés en fortalecer los mecanismos y estrategias para que los ciudadanos tomaran parte activa en las decisiones políticas, limitando su participación a las actividades de consulta y control social.

Las experiencias documentadas demuestran las brechas que aún existen entre los niveles formales de la participación ciudadana y la materialización de la misma. Como se evidenció en líneas anteriores, las dificultades se presentaron con mayor frecuencia sobre la capacidad institucional, el soporte normativo y la incorporación de la ciudadanía en estos procesos, por lo que no se evidencia una participación efectiva en ellos. No solo se presentan obstáculos de fondo en la participación ciudadana, las pocas experiencias que dan cuenta de su incorporación la suscriben a niveles deliberativos y de control social; es posible plantear que el escenario propuesto y logrado con dificultades para la ciudadanía es limitado y de escasa interacción, no es precisamente el escenario donde las deliberaciones se concretan en las decisiones políticas. Sin embargo, fue posible documentar experiencias donde los procesos lograron una intervención activa de los actores, pese a los contextos hostiles sobre los cuales se desarrollaron, ya que en la mayoría de estos casos las organizaciones de cooperación internacional actuaron como terceros en la resolución de conflictos, a través de buenas prácticas y estrategias para el fortalecimiento de escenarios abiertos y de concertación.

Como se ha observado, la participación ciudadana se propuso como un instrumento importante en la ampliación del sistema democrático, ya que advierte una recomposición de las relaciones Estado- sociedad civil a través de procesos de modernización y desarrollo local que mejoran, a su vez, la eficiencia y eficacia de la gestión pública. Asimismo, la incorporación de la participación en los gobiernos latinoamericanos, ha transformado sus instituciones en instancias de deliberación y negociación que determinan la trayectoria de las políticas públicas y relegitiman la acción pública. En el caso de Colombia, los diseños normativos han institucionalizado las prácticas participativas en la gestión pública en todos los niveles de gobierno. Se evidenció la apertura de diferentes canales de participación a través del fortalecimiento de mecanismos e instancias públicas, sin embargo, la norma limitó su alcance a actividades deliberativas, de consulta y control social. Además, la reglamentación no estableció obligatoriedad sobre las autoridades locales de promover escenarios de co-gestión para la ciudadanía.

Con respecto a la planeación, se planteó como un escenario de diálogo y acercamiento entre el Estado y la ciudadanía en la generación de consensos. No obstante, en la práctica se evidenciaron importantes dificultades, ya que el Sistema Nacional de Planeación no cuenta con los arreglos normativos suficientes para otorgarle permanencia y continuidad a los procesos, además sugiere

la necesidad de que los ejercicios participativos adquirieran un carácter vinculante, puesto que institucionalmente solo logran ser consultivos; es el caso de los Consejos Territoriales de Planeación. Al respecto, las experiencias documentadas anteriormente demostraron deficiencias institucionales y administrativas, además evidenciaron problemas más profundos como el clientelismo, la baja voluntad política, la corrupción en el manejo de recursos públicos y la burocratización de las iniciativas. Pese a estas dificultades, las experiencias reseñadas dan cuenta de que la participación ciudadana en la gestión pública “da resultados” (Kliksberg, 1998), pues los ejercicios participativos que se llevaron a cabo mostraron los esfuerzos de las autoridades públicas por incorporar diferentes mecanismos de participación como la información, la deliberación y la concertación, fortaleciendo los escenarios de encuentro entre los actores involucrados con el propósito de lograr una mayor incidencia dentro de las políticas y programas sociales. Sin negar la importancia de estos avances, el reto se encuentra en lograr que las iniciativas ciudadanas y las deliberaciones se materialicen en decisiones sobre política.



## **Capítulo II. Consejo Territorial de Planeación en Popayán (2008-2015)**

En el capítulo anterior, se realizó una aproximación a los rasgos constituyentes de la participación ciudadana desde un abordaje conceptual, normativo y de contexto, a partir del cual se identificaron los antecedentes de la participación en la gestión pública en Colombia. El presente capítulo, por su parte, pretende describir el objeto de estudio a nivel local desde la conformación y el funcionamiento del Consejo Territorial de Planeación en Popayán (2008-2015), instancia de participación ciudadana que permite el análisis de los procesos institucionales y participativos implementados en el Municipio.

La metodología aplicada para el desarrollo del capítulo, integró una importante revisión y procesamiento de documentos institucionales del Archivo Histórico del Consejo Territorial, entre ellos, las actas de reuniones y sesiones del CTP, conceptos de Plan de Desarrollo Municipal y otros documentos oficiales que permitieron rastrear los criterios de conformación, funcionamiento y estructuración de esta instancia. Asimismo, se hizo una revisión bibliográfica de documentos técnicos y académicos del Departamento Nacional de Planeación, Fundación Foro Nacional por Colombia, Consejo Nacional de Planeación, Alcaldía de Popayán, Concejo Municipal de Popayán y universidades. Además, se realizaron entrevistas semiestructuradas a funcionarios de la Alcaldía Municipal, consejeros y ex consejeros territoriales y representantes de organizaciones sociales, la cuales permitieron analizar la percepción de los actores involucrados, su nivel de intervención en los procesos, el nivel de representatividad y de concertación entre los mismos.

El capítulo se estructura a partir de tres subtítulos. El primero, aborda la conformación del Consejo Territorial de Planeación que describe algunos criterios de selección, convocatorias y renovación de los consejeros. El segundo, reúne algunas características estructurales del CTP, como el tipo de funciones, organización interna, atribuciones, períodos y sesiones de trabajo. Por último, el tercer apartado describe las competencias y responsabilidades del Consejo Territorial, lo que permite analizar los tipos y niveles de participación ciudadana en cada fase de aprobación y seguimiento del Plan de Desarrollo Municipal.

## **2.1 Conformación del Consejo Territorial de Planeación**

La participación ciudadana se vislumbró como un importante dispositivo dentro de las relaciones Estado-sociedad civil, ya que permite la modernización de los gobiernos a través del desarrollo local para mejorar la eficiencia y eficacia de la gestión pública. Asimismo, fortaleció la legitimidad de la acción pública y de la intervención social a partir del reconocimiento de los escenarios y contextos de la base social, facilitando el empoderamiento de comunidades y organizaciones sobre la formulación e implementación de programas y proyectos públicos (Gómez, 2014, pág. 48).

El desarrollo local, se convirtió en el propósito de la participación y la planeación en tanto busca transformar los territorios y sus dinámicas a través de la concertación entre las instituciones y la ciudadanía. Planeación y gobernabilidad, por su parte, aparecen como complementarias en la medida que permiten fortalecer los niveles de consenso, tramitar eficazmente los problemas públicos y generar niveles de autonomía y acuerdo en la planeación local. En Colombia, el Gobierno Nacional, las organizaciones no gubernamentales y los grupos sociales, han promovido los procesos participativos en la formulación de planes y programas priorizados según los sectores y grupos de población. Entre ellos, los planes de vida de comunidades indígenas y afrodescendientes, proyectos dirigidos a niños, jóvenes, mujeres, víctimas, y políticas públicas de educación, salud y vivienda (Gómez, 2014, págs. 50-53).

Precisamente, una de las instancias que permite la intervención de las comunidades y los sectores sociales en los asuntos públicos, es el Consejo Territorial de Planeación (CTP), que se constituye como espacio para la planeación y el control social de las políticas de desarrollo territorial en los municipios, distritos y departamentos del país. La Constitución Política de 1991, creó el Sistema Nacional de Planeación (SNP) conformado por el Consejo Nacional de Planeación (CNP) y los Consejos Territoriales de Planeación, les otorgó la responsabilidad de incidir en la construcción del plan de desarrollo nacional y municipal, sirviendo de foro para el debate y la evaluación de las propuestas e iniciativas comunitarias.

El Consejo Nacional de Planeación, se encuentra integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. Sus miembros, son designados por el Presidente de la República, a partir de las listas que presentan

las correspondientes autoridades y organizaciones del país, quienes deben estar vinculados a estas actividades (Ver Cuadro Anexo No.6). El Gobierno debe establecer los procedimientos para la convocatoria, selección, organización interna y los criterios básicos para su funcionamiento. Los integrantes del CNP, son elegidos para un período de ocho años y la mitad de sus miembros debe ser renovada cada cuatro años, con el fin de darle continuidad a los planes de desarrollo (Congreso de la República , 1994).

Entre las funciones del CNP, se encuentra analizar y discutir el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, debe organizar y coordinar una amplia discusión nacional sobre el proyecto del Plan a través de reuniones con los CTP a nivel nacional y regional, en las cuales intervengan todos los sectores sociales. De esta manera, se garantiza eficazmente la participación ciudadana que reglamenta el marco normativo. El CNP, además, tiene la responsabilidad de absolver las consultas que sobre el PND presente el Gobierno Nacional o las demás autoridades de planeación en la etapa de discusión del proyecto de Plan. Asimismo, debe formular recomendaciones sobre el contenido y la forma del Plan y, finalmente, emitir los conceptos pertinentes. Una responsabilidad no menos importante, es la intervención de los consejos de planeación en la elaboración de los planes de ordenamiento territorial, los cuales establecen los usos del suelo y la articulación del espacio geográfico con las estrategias de desarrollo en cada territorio. Es preciso señalar, que los conceptos y recomendaciones que emita el CNP no son de carácter obligatorio ni vinculante para el Gobierno Nacional sobre el Plan, o para las demás autoridades de planeación (Congreso de la República , 1994).

Sobre el CNP, destaca un aspecto muy importante en el avance hacia una democracia participativa, como el fin último de la Carta Política de 1991. La creación de espacios y escenarios para la discusión de los asuntos públicos, y en especial, de la planeación territorial, convierte al Consejo Nacional en uno de los logros más concretos en materia de ampliación y profundización de la democracia, toda vez que el Plan de gobierno no solo se somete a consideración del Congreso de la República, sino que previamente se ha discutido en un foro abierto, consultivo y participativo como el CNP. Su importancia, además, responde a una intervención no solo en la elaboración y aprobación del PND, su función se extiende de forma permanente a las etapas de seguimiento y evaluación del mismo (Corte Constitucional de Colombia, 2003). Como cabeza del Sistema Nacional de Planeación, es un referente institucional

para la planeación participativa, ya que permite a la ciudadanía intervenir sobre sus asuntos, realizar propuestas e iniciativas y controlar la gestión pública (Forero, 2000, págs. 4-5).

Cabe destacar, que los integrantes del Consejo Nacional son en su mayoría líderes de sectores y organizaciones sociales, lo que da la posibilidad de formar “redes de apoyo” entre grupos y comunidades, de manera que garantiza el cumplimiento de sus funciones a través de procesos participativos y le da continuidad a dichos planes. La diversidad étnica, racial y cultural que constituye al Consejo Nacional de Planeación, promueve la confluencia entre las perspectivas y dimensiones diferenciadas de la sociedad civil, de ahí que tenga la autoridad de emitir un juicio a través de conceptos sobre las propuestas de gobierno (Forero, 2000, pág. 6).

En el caso de los consejos territoriales de planeación, el marco normativo los define como el principal espacio para la participación ciudadana en el proceso de la planeación de orden departamental, distrital o municipal. Los CTP, son responsables de propiciar diálogos y encuentros entre las dinámicas, contextos e intereses que se expresan en cada territorio, espacios donde se deben discutir de manera abierta y democrática las políticas públicas, los planes y proyectos sociales. Su composición, es designada por las asambleas o concejos, teniendo en cuenta el mínimo de sectores y organizaciones que deben estar representados de acuerdo con el Artículo 9 de la Ley 152 de 1994 (Congreso de la República , 1994).

Esta composición es mínima, pues según sea el caso, los concejos y las asambleas deben garantizar en cada entidad territorial la participación de todas las organizaciones y sectores que representen las comunidades, teniendo en cuenta sus propias dinámicas sociales. Asimismo, deben considerar la división político-administrativa del territorio para su conformación. Es decir, los departamentos tienen que asegurar la representación de sus municipios, y cada municipio hacer lo mismo con las veredas, corregimientos y comunas, así se garantiza el proceso participativo de la planificación. Con respecto a los territorios indígenas, pueden conformar Consejos Consultivos de Planeación, los cuales deben estar integrados por sus autoridades y representantes de todos los sectores de su comunidad (Consornoc, 2010, págs. 7-8).

En cuanto al proceso de selección de las organizaciones y sectores que conforman el CTP, es importante considerar la diversidad al interior de cada uno. Por ejemplo, los grupos poblacionales deben elegir a sus representantes según sus características (etnias, jóvenes, adulto

mayor, profesionales, mujeres). Los sectores, no solo incluyen los productivos (artesanos, industriales, productores agrarios, comerciantes, entidades financieras, microempresarios, etc.), también deben considerar los sectores educativo, salud, cultural, ecológico y comunitario, en las entidades donde estén jurídicamente reconocidas y organizadas. Los gobernadores y alcaldes de turno conforman los CTP, considerando el acuerdo u ordenanza que emita tanto el concejo municipal como la asamblea departamental, por lo que es necesario realizar una convocatoria amplia, abierta, pública y transparente a los diferentes grupos, sectores y organizaciones de la sociedad civil que se encuentren vinculados con el trabajo en cada comunidad (Congreso de la República , 1994).

En la ciudad de Popayán, el espacio escogido para el presente estudio, el Concejo Municipal emitió el Acuerdo No. 01 del 27 de febrero del año 1995, a través del cual reglamentó la creación del Consejo de Planeación del Municipio, como órgano consultivo para la discusión del Plan de Desarrollo Municipal, en cumplimiento del Artículo 32 de la Ley 136 de 1994 y los Artículos 34 y 35 de la Ley 152 de 1994 (Ver Cuadro Anexo No. 7). Dispuso, además, que para poder ser elegido miembro del Consejo de Planeación Municipal, debía estar vinculado a las actividades del sector u organización y poseer conocimientos técnicos o experiencia en los asuntos del mismo (Concejo Municipal de Popayán, 1995).

El Artículo 4 del Acuerdo, expuso los requisitos de presentación para las ternas de cada sector interesado en su representación en el Concejo, sobre las cuales el Alcalde de turno debe hacer la respectiva elección. Cada persona que se postule, debe presentar un certificado de vigencia de la personería jurídica del sector que representen, un documento explicativo sobre la naturaleza y cobertura del sector respectivo y una carta de aceptación de los integrantes de la terna (Concejo Municipal de Popayán, 1995). Asimismo, la Administración Municipal a través de la Secretaría de Planeación, debe ofrecer apoyo logístico y administrativo al Concejo para garantizar el eficiente cumplimiento de sus funciones.

Años después, a través del Acuerdo No. 016 de Mayo de 1999, el Concejo Municipal de Popayán modificó el Acuerdo No. 01 del 27 de Febrero de 1995, por el cual se creó el Consejo de Planeación del Municipio, instancia que conforme a las normas nacionales pasó a denominarse Consejo Territorial de Planeación, como órgano consultivo para la discusión del PDM y espacio de concertación y consulta para el Plan de Ordenamiento Territorial, además de

otras funciones que se le asigne por ley (Concejo Municipal de Popayán, 1999). Asimismo, hizo otras modificaciones sobre la integración del CTP adicionando la representación de otras agremiaciones y asociaciones, como mujeres, juventud y discapacitados (Ver Cuadro Anexo No. 8). El Acuerdo, excluyó los representantes de la Administración Municipal en la composición del CTP, con excepción del Alcalde, quien es la máxima autoridad. Este último, es un aspecto importante que incide en la representatividad del Consejo, ya que la figura de funcionarios públicos y sectores políticos en su composición puede afectar las dinámicas y la naturaleza del CTP, puesto que se trata de una instancia de representación social para el ejercicio de la planeación participativa (Fundación Foro Nacional por Colombia, 2010, pág. 27).

Sobre la materialización de los procesos participativos en la conformación, estructura y funcionamiento del CTP durante las Administraciones Municipales de Ramiro Antonio Navia (2008-2015) y Francisco Fuentes (2012-2015), un primer aspecto que llama la atención es la ausencia de documentos oficiales que den cuenta de dichos procesos, ya que la información que contiene el archivo histórico del CTP es limitada frente a las actas, conceptos y documentos que el Consejo debía presentar para sistematizar las actividades desarrolladas con respecto a su funcionamiento en el período de estudio.

Frente al proceso de conformación del CTP para la vigencia 2008-2011, de acuerdo con la información recolectada y las entrevistas realizadas, no hay evidencia de que los procedimientos aplicados para la composición del Consejo correspondieran a lo estipulado en la normatividad. Al respecto, un consejero territorial afirma que el Alcalde Ramiro Antonio Navia convocó a los sectores para la conformación del CTP de esta vigencia, sin embargo, los procesos desarrollados para su convocatoria, selección y composición, no fueron abiertos, públicos, transparentes o participativos. Además, considera que los representantes fueron seleccionados “a dedo”, ya que la Administración no consideró los criterios exigidos por la norma sobre la capacidad e idoneidad que debe tener cada representante (Entrevista No.1. Consejero Territorial de Planeación, 2017).

Otro funcionario público, coincide en que el proceso llevado a cabo durante esta vigencia, solo evidenció la necesidad de una rápida aprobación del Plan de Desarrollo Municipal por parte del CTP, para cumplir con la exigencia de la norma de que el Plan sea conceptuado por esta instancia (Entrevista No.2. Funcionario de la Alcaldía Municipal, 2017). No hay evidencia en

actas y conceptos del archivo del Consejo donde se haya convocado a los sectores de la sociedad para la conformación del CTP, y no hay información oficial que dé cuenta de decretos y acuerdos emitidos por la Administración Municipal que formalizara estos procesos.

El argumento que sostiene la Administración Municipal, es que los funcionarios públicos en su mayoría cumplen con un período de gobierno, por lo que no hay continuidad en los procesos, ni articulación entre una administración que termina su vigencia y otra que empieza. Una de las grandes dificultades que estas fallas institucionales deja, es que la información, que en teoría debería ser pública y transparente, se pierde entre los cambios de gobierno, pues los funcionarios que no continúan en la Administración no dejan registro de las actividades y procesos que se desarrollaron anteriormente. De ahí que no se obtuviera información pública al respecto (Entrevista No.2. Funcionario de la Alcaldía Municipal, 2017).

Este es un aspecto que evidencia las dificultades que encuentra la materialización de las instancias participativas de planeación territorial, en términos de participación, funcionalidad y eficacia. Asimismo, representa un problema de articulación entre el “deber ser” de los consejos territoriales y la realidad institucional que enfrenta estas instancias. Es posible que estas debilidades respondan a un problema organizativo y de asistencia técnica por parte de la institucionalidad para su funcionamiento, lo cual limita la operatividad misma del CTP. El hecho de que no se encuentren actas de reunión y conceptos oficiales, impide la reconstrucción de la forma en que ha operado el Consejo durante esta vigencia, y por tanto, de los procesos participativos desarrollados en su funcionamiento.

Con respecto a la vigencia 2012-2015, mediante el Decreto 665 del 13 de Febrero de 2012 el Alcalde Francisco Fuentes convocó a los sectores sociales, educativos, económicos, solidario, ciudadano, cultural, salud, ambiental, comunitario, jóvenes, mujeres, etnias, tercera edad, entre otras agremiaciones y asociaciones, para la presentación de las ternas o listas de personas que los representarían en esta instancia, y dar cumplimiento con el proceso de conformación y reestructuración del CTP. Durante el proceso de convocatoria, los sectores y organizaciones solo presentaron 10 ternas, sobre las cuales la Administración Municipal decidió conformar el CTP. El Cuadro No.2 presenta la conformación del Consejo Territorial de la vigencia 2012-2015, según el sector u organización y los consejeros elegidos por cada uno.

**Cuadro No. 1. Conformación del Consejo Territorial de Planeación (2012-2015)**

Sector/Organización	Nº de integrantes
Asociación Caucana de Arquitectos Capitulo Cauca	(1) Representante
Asociaciones o Agremiaciones Ecológicas y/o Ambientales	(1) Representante
Asociación Municipal de Juntas de Acción Comunal	(1) Representante
Juntas Administradoras Locales del Sector Urbano	(1) Delegado
Juntas Administradoras Locales del Sector Rural	(1) Delegado
Etnias Afro	(1) Representante
Asociaciones o Agremiaciones de Trabajadores	(1) Representante
Sector Cooperativo	(1) Representante
Mujeres	(1) Representante
Tercera Edad	(1) Representante
Comerciantes Formales	(1) Representante
Discapacitados	(1) Representante

**Fuente.** Alcaldía Municipal de Popayán, 2012.

A través del Decreto 20121900001315 del 12 de Marzo de 2012, el Alcalde Francisco Fuentes formalizó la composición del Consejo Territorial de Planeación. Sin embargo, no se evidencia ningún proceso de renovación de los consejeros, ya que no hay información que soporte la conformación del CTP de la vigencia 2008-2011. En cuanto a la representatividad de los consejeros elegidos, se desconocen los procedimientos exigidos tanto al interior de los sectores para la elección y presentación de las ternas, como de la Administración Municipal para la selección de los representantes. Según la norma, cada sector y organización debe presentar una terna de aspirantes al Consejo, sin embargo, no define los procedimientos que se deben seguir para que esa nominación asuma unos criterios democráticos (Fundación Foro Nacional por Colombia, 2010).

Al respecto, consejeros y ex consejeros territoriales coinciden en afirmar que en la mayoría de los casos, los sectores pasan por alto la organización de asambleas y consultas con sus mesas y comunidades para designar los representantes al Consejo, y el proceso se lleva a cabo desde un criterio de auto-postulación o a partir de acuerdos informales entre sectores; en otros casos, es la misma autoridad quien llama a la persona para que haga parte del Consejo (Entrevista No.4. Consejera Territorial de Planeación, 2017). Estas dificultades responden también a la fragmentación y desorganización que existe al interior de los sectores de la ciudad, ya que la mayoría no cuentan con redes de articulación o de movilización entre las organizaciones y las mesas que los compone, lo que impide desarrollar un proceso democrático y participativo para la nominación de las ternas al Consejo. De ahí que en muchos casos la representatividad de los



consejeros haya sido baja, ya sea porque representen intereses particulares de un segmento del sector, o porque se eligen personas con poco interés en participar y asumen el cargo por razones políticas (Entrevista No.3. Lideresa Organización social de Mujeres, 2017).

En todo caso, se evidencia una ausencia de capital social, de formación y liderazgos comunitarios en la selección de representantes, lo que dificulta la composición del Consejo con personas realmente comprometidas con sus comunidades, con la planeación del Municipio y con la participación ciudadana. Asimismo, se demuestra importantes limitaciones institucionales y administrativas en el proceso de convocatoria y selección de representantes al CTP, procedimientos irregulares al interior de los sectores para la presentación de ternas y criterios desconocidos por parte de la Administración para la elección de cada representante. En ese sentido, es posible afirmar que el componente más importante que debería caracterizar a esta instancia, la participación ciudadana y los criterios democráticos y públicos, no se evidenciaron en los procesos aquí señalados.

## **2.2 Características estructurales del Consejo Territorial de Planeación**

Los Consejos de Planeación son instancias creadas para fortalecer y promover el ejercicio de la ciudadanía activa a través de la participación en la gestión pública. La intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos favorece la democracia en la medida que se apropien de instrumentos como la información, deliberación y el control social en los escenarios de la toma de decisiones sobre políticas. En ese sentido, los Consejos de Planeación son espacios de representación de intereses y perspectivas sociales, que interactúan con otros actores en los escenarios públicos donde se planifica el desarrollo de los territorios, tales como el Gobierno Nacional, las gobernaciones departamentales y los alcaldes municipales, los sectores sociales que representan, otras instancias de participación y la ciudadanía en general (Fundación Foro Nacional por Colombia, 2010, págs. 34-35).

La Constitución Política de 1991 y los siguientes avances legislativos, promovieron la apertura de procesos participativos y democráticos en las instituciones locales, permitiendo el desarrollo de una planeación participativa y fortaleciendo la legitimación de la acción pública, la cual obliga a los gobiernos a la rendición de cuentas y el control social. La Carta Política, al fortalecer la planeación a través de la obligatoriedad sobre los planes de desarrollo como carta de

navegación en todos los niveles territoriales, le otorgó un peso importante al enfoque territorial basado en la autonomía entregada a las entidades territoriales para la gestión de sus propios asuntos e intereses. No solo reglamentó la consistencia en la elaboración de los planes, sino que incorporó la participación ciudadana en los procesos de la planificación local. En ese sentido, los Consejos de Planeación juegan un papel fundamental en la incorporación de todos los sectores de la sociedad civil en dichos procesos (Velásquez & González, ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?, 2003, págs. 272-273).

Es posible que la labor por la cual se conoce más a los Consejos Territoriales de Planeación sea la elaboración de un concepto sobre el proyecto de Plan de Desarrollo que presente el Alcalde, el Gobernador o la autoridad competente en los niveles territoriales. Para tal propósito, los consejeros deben hacer un análisis muy detallado del proyecto de Plan a través de la coordinación de una amplia discusión pública que facilite reunir las opiniones y perspectivas de los sectores de la sociedad, con el fin de establecer las propuestas e iniciativas ciudadanas sobre asuntos específicos para la orientación del Plan. La idea es que los integrantes del CTP motiven y movilicen al sector que representan para organizar foros, audiencias públicas y mesas de trabajo que permitan escuchar los puntos de vista de los ciudadanos sobre el proyecto de Plan en cada entidad territorial (Fundación Foro Nacional por Colombia, 2010, pág. 41). Para el caso del Municipio de Popayán, el Cuadro No.2 presenta las funciones que la norma reglamenta para el CTP y las asignadas por el Concejo Municipal teniendo en cuenta las dinámicas y necesidades del Municipio.

**Cuadro No. 2. Funciones del Consejo Territorial de Planeación**

Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica de Planeación)	Acuerdo No. 01 de 1995 (27 de febrero)	Acuerdo No. 016 de 1999 (Mayo) <sup>3</sup>
<b>Analizar y discutir</b> el proyecto del Plan de Desarrollo Municipal	<b>Emitir</b> conceptos y formular recomendaciones al Proyecto del Plan de Desarrollo Municipal	<b>Rendir</b> concepto y formular recomendaciones dentro de los 30 días hábiles siguientes a su recibo, sobre el proyecto del Plan de Ordenamiento Territorial sometido a su consideración por la autoridad competente

<sup>3</sup>A través de este Acuerdo, el Concejo Municipal de Popayán modifica el Acuerdo No. 01 de 1995, y adiciona las siguientes funciones además de las que el Acuerdo No. 01 de 1995 reglamenta para el CTP.

<p><b>Organizar y coordinar</b> una amplia discusión sobre el proyecto del Plan mediante la convocatoria a reuniones locales en las cuales intervengan todos los sectores de la sociedad civil, con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana</p>	<p><b>Organizar y coordinar</b> una amplia discusión sobre el proyecto del Plan mediante la organización de reuniones zonales en las cuales intervengan los sectores económico, social, ecológico, comunitario, cultural, vivienda, educación y salud</p>
<p><b>Absolver</b> las consultas que sobre el Plan, formule la autoridad local competente (alcalde o gobernador) o las demás autoridades de planeación durante la discusión del proyecto del Plan</p>	<p><b>Proveer</b> un amplio debate, con participación de las diferentes organizaciones sociales y los ciudadanos que lo deseen sobre el proyecto del Plan</p>
<p><b>Conceptuar</b> sobre el proyecto de Plan y formular recomendaciones a las autoridades y organismos de planeación sobre su contenido y forma</p>	<p><b>Hacer</b> seguimiento anual sobre el avance del PDM para verificar el logro de los objetivos y metas en él fijados</p>
<p><b>Coordinar y organizar</b> el proceso de participación ciudadana en la formulación y gestión del Plan de Desarrollo Municipal</p>	<p><b>Ser</b> instancia de concertación entre las organizaciones civiles y las instituciones oficiales para la planificación del desarrollo municipal</p>
<p><b>Realizar</b> semestralmente un seguimiento a las metas de continuidad, cobertura y calidad de los servicios, definidas en los respectivos planes sectoriales<sup>4</sup></p>	<p><b>Proveer</b> procesos de planeación estratégica para que el PDM esté de acuerdo a las necesidades del Municipio</p> <p><b>Elaborar</b> y aprobar su reglamento interno</p>

**Fuente.** Ley 152 de 1994, Acuerdo No. 01 de 1995, Acuerdo No. 016 de 1999 y elaboración propia.

Como se puede observar, el Consejo Territorial cumple un papel muy importante en la planificación del desarrollo del Municipio. Tanto la norma como los actos administrativos insisten en que el CTP sea una instancia de concertación entre las organizaciones y sectores de la sociedad, autoridades y demás actores de la planeación de la Ciudad. De ahí que el Acuerdo 016 de 1999 adicionara entre sus funciones, la tarea de revisar y conceptuar sobre el Plan de Ordenamiento Territorial con el fin de fortalecer los procesos de planificación estratégica de acuerdo a las necesidades y dinámicas del Municipio.

Asimismo, destaca la incorporación de los procesos participativos reglamentados por la Constitución y la Ley no solo en la etapa de elaboración y aprobación del PDM, sino también en las fases de seguimiento y evaluación del mismo, lo que asegura el carácter permanente sobre el

<sup>4</sup> El Artículo 17 del Decreto 028 de 2008 adiciona esta función a las reglamentadas en la Ley 152 de 1994.

trabajo de los consejeros territoriales con las comunidades que representan y la interacción con la Administración Municipal. Sobre el CTP, recae una importante responsabilidad de incentivar, promover y facilitar la movilización de intereses ciudadanos sobre asuntos específicos hacia consensos y acuerdos, de manera que se incluya en el PDM la representación necesaria de los sectores de la sociedad.

No obstante, existen desencantos sobre el carácter de las funciones que cumple el CTP como instancia de participación ciudadana y foro de discusión del PDM, anteriormente destacados en las experiencias de planeación participativa en América Latina y en Colombia. La normatividad vigente suscribe la función del CTP a un carácter consultivo y deliberativo. Los consejeros analizan, discuten y emiten un concepto sobre el Plan de Desarrollo, sin embargo, el Alcalde o la autoridad competente no tiene la obligación de incluir estas propuestas y recomendaciones al Plan. Es decir, que como foro de discusión, los conceptos que realice el CTP con los sectores y organizaciones de la sociedad no son vinculantes, lo cual no solo reduce las funciones de los consejeros sino que limita la participación ciudadana a un instrumento meramente consultivo (Velásquez & González, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, 2003, pág. 411). En ese sentido, la posibilidad de incidencia de la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos, se limita a ejercicios de consulta, fiscalización y control social que no necesariamente logran incidir en los escenarios de toma de decisiones sobre los procesos de formulación, seguimiento y evaluación.

El municipio de Popayán no se encuentra ajeno a esta realidad. Los consejeros territoriales entrevistados coinciden en afirmar que la función consultiva dificulta el trabajo que ellos realizan con las comunidades que representan y con la misma Administración. Aseguran que el hecho de que el Consejo sea solo una instancia de consulta y discusión, les resta posibilidades pues las autoridades correspondientes no asumen con total responsabilidad el papel que como consejeros cumplen, y el proceso de presentación del Proyecto de Plan ante el CTP, solo evidencia un interés por aprobar de manera rápida el Plan y cumplir con las exigencias legales (Entrevista No.1. Consejero Territorial de Planeación, 2017).

Muestra de ello, es que el Alcalde de turno en muchos casos les entrega el proyecto de Plan de Desarrollo sobre el tiempo estimado para que los consejeros realicen las mesas de trabajo con las organizaciones, hagan las recomendaciones y realicen el concepto. Legalmente los consejeros

territoriales cuentan con plazo de un (1) mes para realizar las audiencias públicas, los talleres y foros con sus respectivos sectores y elaborar el concepto final sobre el Plan. Sin embargo, la Administración presenta el documento del Plan ante el CTP en fechas que recortan el plazo para que los consejeros cumplan con sus funciones (Entrevista No.4. Consejera Territorial de Planeación, 2017). Además, los consejeros afirman que los plazos estipulados por la Ley son muy cortos para discutir de manera participativa el Plan durante su elaboración, ya que la labor de convocar a mesas de trabajo a las comunidades y organizar los foros y audiencias resulta sumamente difícil (Entrevista No.4. Consejera Territorial de Planeación, 2017).

Otro aspecto importante, es el tema del periodo de trabajo que cumplen los consejeros territoriales. Con el fin de conservar la unidad temática de las instancias de planeación departamentales, distritales y municipales con la nacional, el Acto Legislativo 02 de 2002 reglamentó un periodo de ocho (8) años para los consejeros a partir de 2002, y la mitad de los consejeros debe ser renovada cada cuatro (4) años. Sin embargo, como se observó en el apartado anterior, no hay evidencia de que se llevara a cabo un proceso de renovación o reestructuración del Consejo Territorial de Planeación en el Municipio de Popayán, en ninguno de los dos periodos de Administración estudiados. Al respecto, una ex consejera territorial a nivel departamental, expone un caso muy particular sobre estos procesos en los consejos de planeación. Afirma que las fallas institucionales que existen al interior de las Administraciones afectan las dinámicas de los Consejos, ya que se evidencia un preocupante desconocimiento por parte de los funcionarios públicos sobre la composición y funcionamiento de los Consejos, y al respecto considera que los consejeros territoriales se convierten en “una piedra en el zapato para el Administrador de turno”.

Como los funcionarios públicos no saben qué es un consejo territorial. Se lo voy a decir, los consejeros solo están para un período y medio, yo logré estar en cuatro períodos en el Consejo Territorial. A mí me tenían que sacar y nunca lo hicieron. Es más, a mí me dijeron que volviera, porque yo era la que más se movía en el CTP porque yo si hago seguimiento, pero eso es una piedra en el zapato para el Administrador de turno, para los funcionarios, para el jefe de planeación, para todo el mundo. Entonces uno es una piedra en el zapato cuando uno tiene claro a qué va. Como experiencia personal, yo sí sé a qué iba, a posicionar temas de mujeres (Entrevista No.3. Lideresa Organización social de Mujeres, 2017).

La complejidad del CTP en la Ciudad, no solo responde a las fallas en las Administraciones de turno y los funcionarios públicos que acompañan los procesos. Al interior del Consejo, existen

muchas otras dificultades que inciden en el desarrollo de sus funciones y el cumplimiento de su papel como instancia de participación ciudadana. El aspecto que más llama la atención, es la formación técnica y la experiencia sobre el trabajo comunitario y la participación ciudadana de los consejeros. Algunos actores entrevistados, afirman no recibir ningún proceso de inducción o capacitación cuando integran el Consejo, no cuentan con las herramientas conceptuales, metodológicas y técnicas para asumir el trabajo requerido y el desempeño esperado (Entrevista No.1. Consejero Territorial de Planeación, 2017). Por ejemplo, una ex consejera territorial afirma:

Para tener un buen consejo lo que primero tienen que hacer es sentarse y decirnos: el consejo es esto, esto, capacitarnos. Si usted se conoce la ley, si conoce la constitución de la participación política, si conoce el tema de la veeduría ciudadana, el control social y control político, aprende a manejar el consejo. Pero si no conoce eso, no va a saber cómo trabajar (Entrevista No.5. Ex Consejera Territorial de Planeación, 2017).

Esta situación se refleja en la falta de pertinencia de algunos consejeros con respecto a su papel dentro del CTP. La mayoría de consejeros no asisten de manera permanente a las sesiones y reuniones del Consejo, además, el CTP lo compone entre 15 y 20 personas, y regularmente asisten entre 5 y 7 consejeros. Esto, no solo limita la toma de decisiones dentro del Consejo, pues no en todas las sesiones completan el Quórum para hacerlo, sino que limita la representatividad de los sectores y organizaciones dentro del Consejo como instancia de participación ciudadana. Al respecto, se afirma lo siguiente:

Nosotros necesitamos tanto asistencia en formación como que los consejeros se concienticen. Es una lucha para que vengan, no vienen y si aparecen, no lo hacen en representación de sus comunidades, no hacen mesas de trabajo, no entregan cuentas. Uno solo no avanza, el Consejo es colectivo, no es individual (Entrevista No.4. Consejera Territorial de Planeación, 2017).

La consejera refiere a una dificultad aún mayor sobre el papel que cumplen con las organizaciones y sectores que representan. El desconocimiento de sus funciones como consejeros y como representantes de los ciudadanos, la falta de compromiso y la ausencia de soporte institucional, afectan el desempeño del CTP y el cumplimiento de sus responsabilidades, situación que evidencia grandes retos sobre el tema de la participación ciudadana en la Ciudad. Se supone que el Consejo debe funcionar con base en la articulación de la perspectiva del municipio y su territorio, sin embargo la experiencia demuestra una fragmentación al respecto.

Por norma, el Consejo representa los distintos sectores que existen en el Municipio. Su función es elaborar un concepto sobre el proyecto del Plan de desarrollo y hacer seguimiento a la

ejecución de los programas de dicho Plan. Esta labor, supone una perspectiva articulada y orgánica de la ciudad, sus dinámicas y necesidades, así como una mirada a mediano y largo plazo que facilite la identificación de estrategias de acción sobre el desarrollo del Municipio (Fundación Foro Nacional por Colombia, 2010). No obstante, el trabajo de campo realizado demuestra que la mayoría de consejeros actúan en función de intereses particulares sin posibilidades de consenso, lo que convierte al Consejo en “una mesa de negociación de intereses que difícilmente logra construir un espíritu de cuerpo” (Velásquez & González, ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?, 2003, pág. 204). En líneas anteriores, una consejera territorial afirmaba que no se evidencia un interés al interior del Consejo en trabajar colectivamente, de ahí que no asistan regularmente a las sesiones ni la mitad de los consejeros. Otra ex consejera coincide sobre este punto, planteando:

En el Consejo Territorial, cuando llegan con intereses particulares, que el proyectico para mí, que esto. Entonces eso a mí me mortifica, es válido, digamos. Pero cuando tú vas con un proyecto de ese carácter a este espacio, pierde la misión de ser (...) Uno tiene que tener claro que toda la gente no llega a construir, la gente que llega a los CTP tiene que tener súper claro el tema de participación y el tema de seguimiento y evaluación. Si ellos no se capacitan, es muy complicado (Entrevista No.5. Ex Consejera Territorial de Planeación, 2017).

Lo anterior, demuestra importantes fallas dentro del Consejo Territorial de Popayán, una desentendida Administración municipal frente al soporte institucional y técnico del Consejo, y una instancia de participación que representa de forma limitada a sus comunidades y sectores. Estas situaciones, pone en tela de juicio el alcance real del CTP, pues reducen la posibilidad real de cualificar el ejercicio de la planificación del Municipio y aportar al mejoramiento de la gestión pública territorial.

Por otro lado, destaca el tema de la organización interna del CTP. Para cumplir de forma adecuada con sus competencias y responsabilidades como órgano de participación que representa a la sociedad en el proceso de planeación, el CTP debe organizarse y elaborar un reglamento interno. Con base en la Ley 152 de 1994 y el Artículo 10 (numeral 7) del Decreto Reglamentario 2284 de 1994, el reglamento interno puede considerar los siguientes aspectos: la conformación de la Mesa Directiva del CTP –elección de presidente(a), vicepresidente(a) y Secretario(a) General, junto con sus atribuciones y períodos–, la asistencia a reuniones o sesiones, la conformación de grupos de trabajo, entre otras que se considere necesarias sin sobrepasar las funciones para las cuales fue creado (Ver Cuadro Anexo No. 9) (Departamento Nacional de

Planeación, 2011, pág. 36). Para el caso del Consejo Territorial de Popayán, no hay evidencia de que se haya elaborado un reglamento interno en el que se establezcan los aspectos anteriores, en ninguno de los dos periodos estudiados.

En teoría, el reglamento debe orientar sobre la visión, misión y objetivos del Consejo Territorial, así como las competencias y responsabilidades según los cargos que se asignen internamente. Dispone además, sobre el funcionamiento del Consejo como instancia de participación en la planeación territorial, tipo de trabajo con las comunidades y organizaciones sociales que representan, las metodologías aplicadas para la formulación, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal, los deberes como consejeros y las faltas, entre otras disposiciones, que permiten formalizar una estructura interna, así como la generación de responsabilidades sobre su funcionamiento y sentido de pertenencia con respecto al papel que cumplen dentro de la planeación territorial (Consejo Territorial de Planeación, 2017).

En ese sentido, la inexistencia de un reglamento que determine la organización interna del Consejo Territorial, explican en buena parte la existencia de las dificultades y limitaciones que se encontraron en el CTP de la Ciudad. La falta de compromiso de los consejeros con respecto a sus funciones, la inasistencia a las sesiones programadas para la toma de decisiones sobre la planeación del Municipio, el limitado apoyo y el desinterés de la Administración Municipal frente al CTP y sus necesidades, la inexperiencia y la poca formación técnica y metodológica de los consejeros territoriales para su desempeño, son dificultades que afectan la participación ciudadana y su razón de ser dentro del CTP como la instancia que debería asegurar su incorporación en los procesos de planeación del Municipio.

Sobre el tema, es posible afirmar que la figura del Consejo Territorial de Planeación en el municipio de Popayán, no logra más que una participación simbólica. Por un lado, porque la normatividad y los actos administrativos promueven el carácter meramente consultivo del CTP, que a través de instrumentos como la información y la deliberación incorporan las iniciativas ciudadanas. Sin embargo, esta participación no logra hacer incidencia real y se ha reducido a consultas para legitimar decisiones ya tomadas. Por otro lado, los miembros del Consejo no cuentan con criterios de capacidad e idoneidad necesarios para asumir sus funciones y su papel como representantes de la sociedad. Aspecto que sin duda, limita la participación de los sectores y sus organizaciones en la planificación de los asuntos comunitarios y del territorio, lo cual deja



mucho que decir sobre la representatividad y el alcance de los consejeros territoriales en el Municipio.

### **2.3 Competencias y responsabilidades del Consejo Territorial de Planeación**

La Constitución Política de 1991 y la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo), demostraron que la planeación es una de las expresiones más significativas de la modernización de la gestión territorial, ya que facilita determinar una visión sobre el desarrollo local a mediano y largo plazo a través de objetivos, metas y estrategias concretas las cuales se implementan por medio de programas y proyectos, se hace seguimiento y evaluación de resultados con el fin de avanzar en el logro de la visión sobre el desarrollo del territorio (Departamento Nacional de Planeación, 2012).

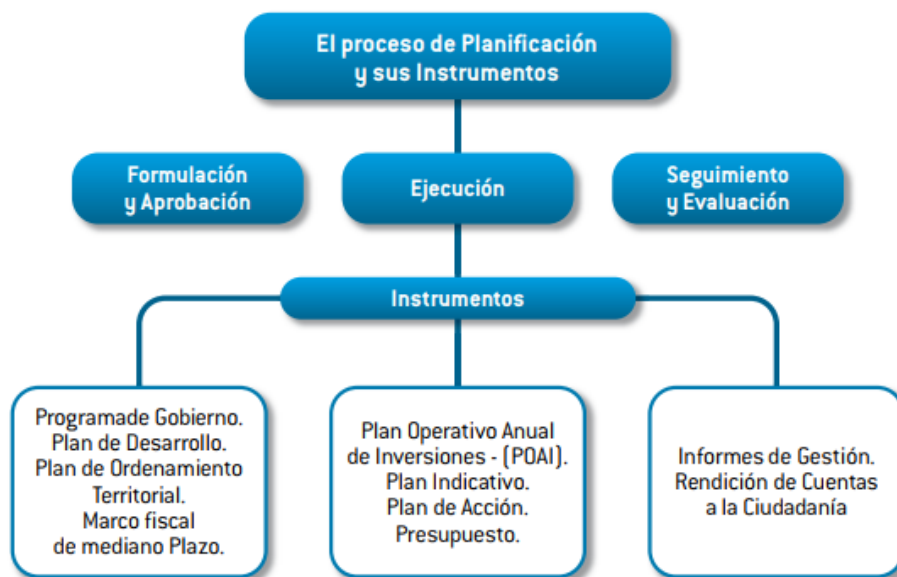
Para planear el desarrollo territorial, es necesario implementar procesos de modernización estatal complementarios, entre ellos, el fortalecimiento de la administración pública, la democracia y la participación ciudadana continua y permanente, la transparencia en la gestión de los gobiernos, el control social, político y fiscal sobre la gestión pública, el desarrollo de procesos de inclusión social y desarrollo humano, la capacidad de articulación entre los niveles territoriales de la planeación y sus diferentes instrumentos, es decir, “una suma de atributos que son las bases de un modelo de gobernabilidad democrática de la municipalidad” (Alcaldía de Medellín, 2011, pág. 15).

Así, uno de los instrumentos de la gestión territorial es el Plan de Desarrollo Municipal que se constituye como la carta de navegación de la administración durante un periodo de gobierno determinado. Sin embargo, el proceso de planificación no solo involucra la formulación del Plan de Desarrollo, se trata de un proceso de permanente retroalimentación que comprende a todas las autoridades y actores de la gestión local. Esta última se define como un proceso integral, sistémico y participativo que articula los procesos de planificación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de las estrategias de desarrollo social, económico y ambiental diseñadas para el logro de las metas y objetivos acordados (Alcaldía de Medellín, 2011, pág. 17). En este contexto, el componente participativo juega un papel sumamente importante, ya que permite que el proceso de planeación del territorio se legitime a través de una validez social en tanto busca transformar las estructuras de poder, las decisiones del bienestar social y la gestión

de lo público a través del diálogo y la concertación para la toma de decisiones sobre los asuntos públicos (Gómez, 2014, pág. 49).

Dentro de los procesos de planificación, el Consejo Territorial de Planeación cumple un papel muy importante, ya que debe participar en el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo en cada entidad territorial, y hacer seguimiento y evaluación a su implementación. De esta manera, se constituye tanto en espacio de participación ciudadana para la formulación de las políticas, como en instancia de control social sobre los procesos siguientes para su ejecución. Como representantes de la sociedad civil, los consejeros territoriales cumplen una función pública determinante en cada una de las etapas de la gestión pública (Departamento Nacional de Planeación, 2010, pág. 18). A continuación, se presentan las fases del proceso de planificación y el papel que desempeña los CTP en cada una de ellas.

**Esquema No. 1. Fases del proceso de planificación y sus instrumentos**



**Fuente.** Alcaldía de Medellín, 2011.

De acuerdo con la Constitución Política de 1991, uno de los fines esenciales del Estado colombiano es facilitar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones que los afectan en la vida económica, política, social y administrativa de la Nación. Esto significa que los procesos de elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo, deben asegurar la participación de todos los sectores de la sociedad civil en cada nivel territorial.

De ahí la importancia de los CTP, ya que a través de la consulta y deliberación con las comunidades y organizaciones que representan, deben monitorear el cumplimiento de los compromisos incluidos en el plan de desarrollo y, además, presentar las consultas y recomendaciones que consideren necesarias para el logro efectivo de los objetivos y las metas propuestas (Departamento Nacional de Planeación, 2007, págs. 30-31).

En la fase de seguimiento, los CTP deben verificar que las propuestas del Plan se encuentren en ejecución, hacer control social y fiscal sobre la gestión del gobierno local y sobre los recursos dispuestos para su efectiva implementación. A través de grupos de trabajo, metodologías y estrategias de monitoreo, con disponibilidad de información entregada por la Administración y otras fuentes, con la coordinación y organización para los debates y discusiones del contenido del Plan, los consejeros territoriales pueden diseñar las sugerencias o recomendaciones para mejorar o avanzar en el cumplimiento de las metas y remitirlas a la Administración territorial. Sobre el avance del Plan, el CTP puede solicitar a las autoridades la rendición pública de cuentas sobre los recursos invertidos en las acciones implementadas. En la fase de evaluación final, se lleva a cabo un diálogo abierto y público entre el CTP, las comunidades, Alcaldía o Gobernación en torno a los resultados o impactos conseguidos con el Plan de Desarrollo, así como el análisis del cumplimiento y pertinencia de las acciones implementadas (Consornoc, 2010, pág. 24).

Cabe mencionar que para que los CTP puedan cumplir de manera eficaz con sus responsabilidades, requieren de condiciones técnicas y administrativas que garanticen su funcionamiento. Según sea el caso, cada entidad territorial decide la forma más conveniente de prestar el apoyo administrativo, logístico y técnico a los CTP, que requieren también de voluntad política y compromiso con el trabajo que realizan. Este apoyo puede ser mediante la elaboración de un proyecto de inversión, la firma de convenios con terceros o la financiación directa de eventos y capacitaciones, etc. Asimismo, los consejeros pueden solicitar el apoyo de los sectores que representan y de otras entidades públicas o privadas, lo que les permite una mayor autonomía sobre su gestión. Sin embargo, hay que tener en cuenta que los Consejos Territoriales de Planeación no tienen personería jurídica y, por lo tanto, no pueden captar recursos ni suscribir contratos ni convenios (Departamento Nacional de Planeación, 2010, pág. 28).

Sobre la experiencia del Consejo Territorial de Planeación en Popayán en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal en los periodos de

gobierno 2008-2011 y 2012-2015, es posible analizar su desempeño en dos niveles: el proceso de planificación del territorio como Consejo, es decir, internamente; y la planificación desde la base social, es decir, el trabajo realizado con cada comunidad que se encuentra representada en el CTP. Hay que destacar, una vez más, que no hay información oficial en actas de reunión y conceptos que den cuenta de los procesos de planeación en los que pudo participar el CTP para la elaboración, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo que corresponde al periodo de administración de 2008 a 2011. Se conoce que el Consejo aprobó el Plan a través de un concepto favorable, sin embargo, no hay documentación que soporte los procesos de planificación desde el Consejo comprendidos en esta vigencia.

A través del Acuerdo No. 001 de 25 enero de 2011 que modifica el Acuerdo 08 de junio de 2008 *por el cual se adopta el Plan de Desarrollo "Bienestar para todos 2008-2011"*, el Consejo Territorial de Planeación aprobó por medio de concepto favorable las modificaciones al PDM. En este mismo año, el Consejo hizo una convocatoria pública a toda la ciudadanía para que asistieran a las jornadas de trabajo comunitarias, en las cuales el CTP buscaba constituir los Consejos Locales de Planeación, en las diferentes comunas y corregimientos de la ciudad para promover las políticas de participación ciudadana con el fin de articular los sectores urbano y rural de la ciudad (Oficina de Prensa y Comunicaciones, 2011).

Con respecto a la vigencia 2012-2015, el CTP participó en las fases de seguimiento y evaluación al Plan de Desarrollo *"Fuentes de Progreso con Seguridad"* a través de una propuesta de trabajo participativa que permitió hacer monitoreo y control sobre la gestión de la Administración municipal en su ejecución. Luego de aprobar el proyecto del PDM, el Consejo Territorial presentó ante la Alcaldía de Popayán, un plan de acción para hacer el respectivo seguimiento a las metas del Plan. A través del Convenio 868 de 2013, la Administración municipal, la Asociación de Juntas de Acción Comunal de Popayán- Asocomunal y el Consejo Territorial de Planeación, pusieron en marcha el proyecto *"Mejoramiento de los mecanismos de participación ciudadana del CTP del municipio de Popayán"* que permitió desarrollar actividades y estrategias de participación con los sectores y organizaciones sociales, para el seguimiento de los programas y proyectos contemplados en el PDM y el fortalecimiento de la participación ciudadana al interior del CTP. El Cuadro No.3. presenta las sesiones y reuniones que realizaron los consejeros territoriales en el marco de la ejecución del PDM, según la fase de Plan, el tipo

sesión, el objeto y la participación de los sectores y organizaciones representados por cada consejero que hizo parte del proceso.

**Cuadro No. 3. Seguimiento y evaluación del CTP al Plan de desarrollo "Fuentes de Progreso con Seguridad" 2012-2015**

Fase de Plan	Tipo de sesión/reunión	Objeto	Representación sector/organización
Seguimiento	Sesión	Presentación de informe de seguimiento al PDM y planes de acción vigencia 2012	JAL, Asocomunal Popayán, Comunidades Afrodescendientes, Discapacitados, Sector voluntariado, Sector ambiental, Jefe Oficina Asesora de Planeación
Seguimiento	Sesión	Presentación de recomendaciones por parte del CTP para el seguimiento al PDM	JAL, Asocomunal Popayán, Discapacitados, Sector Voluntariado, Sector ambiental, Jefe Oficina Asesora de Planeación
Seguimiento	Sesión	Presentación de matriz semáforo para el seguimiento al PDM	JAL, Asocomunal Popayán, Consejo municipal de juventudes, Comunidades Afrodescendientes, Discapacitados, Sector voluntariado, Sector ambiental, Jefe Oficina Asesora de Planeación
Seguimiento y evaluación	Audiencia pública	Evaluación de metas y desarrollo de programas y proyectos sobre Seguridad que se están ejecutando en cumplimiento del PDM	Alcalde Francisco Fuentes, Autoridades Policía Metropolitana, Cuerpo de Bomberos Cauca, Fiscalías, Defensa Civil
Seguimiento	Sesión	Constitución de consejos comunitarios de comunidades afrodescendientes y seguimiento al PDM	Consejo comunitario de afrodescendientes
Seguimiento	Sesión	Presentación de avance ejecución de metas del PEMP	Consejo comunitario de PEMP, Veeduría Centro Histórico
Seguimiento	Sesión	Presentación de avance ejecución de metas sobre Medio Ambiente	Consejo comunitario de ambiente, representantes comuna 4
Seguimiento	Sesión	Estudio PDM con respecto a los indicadores de gestión de las personas en condición de discapacidad	Consejo comunitario de discapacidad
Seguimiento	Sesión	Presentación del PDM con respecto al tema de Género	Representantes del Consejo de mujeres y funcionarios de la secretaria de la Mujer de la Gobernación del Cauca

**Fuente.** Archivo Consejo Territorial de Planeación de Popayán (2012-2013) y elaboración propia.

El proyecto en mención, tuvo como propósito contribuir al fortalecimiento del CTP del municipio de Popayán, a través de actividades y estrategias de seguimiento al PDM “*Fuentes de Progreso con Seguridad*” para fortalecer los mecanismos de participación social y ciudadana en la ciudad. La estrategia de trabajo que se desarrolló estuvo acompañada por un diseño metodológico que respondió a los siguientes objetivos:

- Brindar espacios de concertación y participación ciudadana que permitan el fortalecimiento del CTP.

- Proporcionar escenarios que permitan la construcción de políticas municipales desde las diferentes áreas y sectores participantes.
- Promover la participación de los miembros de las comunas y corregimientos del municipio de Popayán en el CTP.
- Propender por la creación de los Consejos Locales de Planeación en la ciudad de Popayán, por medio de mesas de trabajo con los representantes de las Juntas de Acción Comunal, ediles y demás representantes sociales de los sectores rural y urbano.
- Generar mayor organización y estructura por medio de la elaboración del plan de trabajo y manual de funciones del CTP del municipio de Popayán.

La metodología se propuso como un proceso articulador y secuencial entre las acciones del Consejo Territorial de Planeación y Asocomunal, con el objetivo de optimizar los resultados de la participación ciudadana en el seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo. Entre los principales actores que participaron en estos ejercicios se encuentran las autoridades y organizaciones que trabajan en los sectores económicos, sociales, culturales, educativos, ecológicos y comunitarios, entre ellos, las Juntas Administradoras Locales, las Juntas de Acción Comunal, los líderes gremiales, el Consejo Territorial de Planeación, los consejos comunales y sectoriales, las veedurías ciudadanas, los servidores públicos y la comunidad en general.

El Plan de Acción se desarrolló en cuatro fases: **1) Socialización:** invitación a representantes y miembros del CTP. **2) Socialización de la agenda de actividades:** presentación de cronograma, promoción de medios, invitación a líderes comunitarios y apertura de Agenda. **3) Ejecución de cronograma de actividades:** mesas de trabajo con las comunidades y sectores, audiencias públicas, mesas de constitución de los consejos locales de planeación y capacitación en planeación participativa (Ver Cuadro Anexo No.12). **4) Elaboración de documento de sugerencias a la ejecución del Plan de Desarrollo:** recopilación de información de mesas de trabajo, elaboración y entrega de documento contentivo de las sugerencias al PDM.

Cada fase de trabajo que se llevó a cabo en la ejecución del Plan de Acción, respondió a un proceso previo de diagnóstico sobre la situación actual del CTP en cuanto al estado activo de cada sector, gremio u organización representado en la instancia para asegurar la participación

efectiva de todas las comunidades. Asimismo, se realizaron ejercicios de capacitación técnica y metodológica a los consejeros territoriales en los temas relacionados con la planeación participativa y sus instrumentos, con el fin de contar con una preparación antes del trabajo con cada comunidad. El CTP se orientó en temas de funcionamiento interno y la importancia de la participación ciudadana en los procesos de planeación, y con estas herramientas se organizó y reestructuró para realizar las actividades propuestas en el marco del Plan de Acción para el seguimiento al PDM.

En ese sentido, como se observó en el Cuadro No.3, las sesiones y reuniones concertadas entre los consejeros territoriales coincidieron en actividades de formación metodológica para el seguimiento y la evaluación de las metas propuestas en el Plan. Por ejemplo, se propuso una nueva metodología denominada “Matriz Semáforo” que agilizaba el proceso de seguimiento a la ejecución de las metas, herramienta que facilitó el análisis de los avances sobre el Plan en cada una de sus fases (Ver Cuadro Anexo No.10). Estos procesos, fortalecieron de manera significativa las estrategias que la Administración municipal, el CTP y Asocomunal emplearon para la concertación de mesas de trabajo sectoriales y comunales, la realización de audiencias públicas, foros y talleres, y la promoción de la participación ciudadana en cada actividad. El Cuadro No.4 expone algunas actividades que el CTP realizó con los sectores y organizaciones según la fase de Plan, el tipo de trabajo, el objeto y la participación de los sectores sociales y comunitarios.

**Cuadro No. 4. Seguimiento y evaluación del CTP al Plan de desarrollo "Fuentes de Progreso con Seguridad" 2012-2015 desde la base social**

Fase de Plan	Tipo de trabajo	Objeto	Representación sector/organización
Seguimiento	Audiencia pública	Análisis de temas relacionados con la participación ciudadana y el presupuesto participativo	Asocomunal Popayán, JAL, Secretarios de despacho con relación al presupuesto participativo (Gobierno, Planeación, Educación, Infraestructura, Gerente de empresa de Acueducto y Alcantarillado)
Seguimiento	Convocatoria	Capacitación en planeación participativa, el papel de los consejos comunales de planeación y aplicación de la Ley 1551 de 2012	JAC, JAC, y los siguientes sectores sociales: Educación, Salud, Deportes, Discapacidad, Mujeres, Juventud, Medio Ambiente, Gremiales, Arquitectos, Ingenieros, Cooperativo, Comerciantes, Afrodescendientes, Voluntariado, Vivienda, Agropecuario, Rural y Urbano
Seguimiento	Convocatoria	Revisión del proceso de elaboración de la Política de Cocina Tradicional del municipio de Popayán y los temas relacionados en el PDM	Oficina Asesora de Planeación Municipal, Secretaría del deporte y la cultura de Popayán, escuelas de cocina, Cámara de Comercio del Cauca, COMFACAUCA, Corporación Gastronómica de Popayán, Universidades e Instituciones con programas e interés en temas de cocina tradicional
Seguimiento	Reunión entre el CTP y Asocomunal	Concertar acuerdos en temas administrativos y operativos entre el CTP y Asocomunal	Asocomunal
Seguimiento y evaluación	Mesa de Trabajo	Evaluación de metas y desarrollo de programas y proyectos sobre mujer ejecutados en cumplimiento del PDM	JAC, JAL, Consejo Municipal de Mujeres, Organizaciones de Mujeres, Secretaría de Gobierno, "Fuerzas Vivas de la Comunidad"
Seguimiento y evaluación	Plan de Acción Consejo Territorial de Planeación Popayán-Vigencia 2013	Aunar esfuerzos para el mejoramiento de los mecanismos de participación social y ciudadana del Consejo Territorial de Planeación del municipio de Popayán	JAL urbanas y rurales, Consejo discapacidad, Consejo municipal de mujeres, Organizaciones afro, Consejo municipal de juventud, Sector gastronómico, representantes comunas de Popayán (1,2,3,4,5,6,7,8,9)

**Fuente.** Archivo Consejo Territorial de Planeación de Popayán (2012-2013) y elaboración propia.

El Cuadro No.4 permite evaluar las acciones y estrategias que desarrolló el CTP a nivel de la base social. La importancia del contacto directo y permanente entre el Consejo y los sectores sociales representados incide directamente sobre la promoción de la participación ciudadana, ya que asegura el diálogo y la concertación de las comunidades sobre sus propios asuntos, les da la posibilidad de realizar consultas y deliberaciones que fortalecen la toma de decisiones y con ello los ejercicios participativos sobre la planificación del territorio. Sistematizar las experiencias obtenidas del trabajo con las comunidades, permitió al Consejo Territorial acercar sus realidades, contextos y necesidades a los escenarios de la planeación desde la institucionalidad, y favorecer la inclusión de las consultas ciudadanas en el seguimiento al Plan de desarrollo. Asimismo, permitió que los sectores y organizaciones además de participar en los ejercicios de seguimiento y evaluación de las metas del Plan, hicieran control social sobre la gestión de la Administración en la ejecución de las mismas a través de audiencias públicas para la rendición de cuentas.



Estas actividades demostraron los esfuerzos por fortalecer las dinámicas participativas al interior del Consejo en la planeación del territorio y el interés de cada sector y comunidad por incidir en los ejercicios de la planificación. Se evidenció asistencia de las comunidades en las mesas de trabajo, los talleres y los foros que desarrolló el CTP. De cada actividad, se obtuvo como producto el informe ejecutivo, registro fotográfico, registro de asistencia y memorias del evento, insumos que alimentaron el documento de sugerencias al Plan de Desarrollo desde los ejercicios participativos.

Como se ha observado, el Consejo Territorial de Planeación es la instancia que permite la intervención de las comunidades y los sectores sociales en los asuntos públicos, se constituye como espacio para la planeación y el control social de las políticas de desarrollo territorial en los municipios, distritos y departamentos del país. En el caso de Popayán, se evidenciaron importantes avances y limitaciones en los procesos de conformación, estructura y funcionamiento del CTP. En la conformación, se demostraron dificultades institucionales y administrativas en el proceso de convocatoria y selección de representantes al Consejo, ya que en algunos casos los consejeros entrevistados afirmaron la existencia de procedimientos irregulares al interior de los sectores para la presentación de ternas y criterios desconocidos por parte de la Administración para la elección de cada representante. En cuanto a los miembros, se evidenció una ausencia de capital social, de formación y liderazgos comunitarios en su selección, lo que dificultó la composición del Consejo con personas que cuenten con criterios de capacidad e idoneidad necesarios para asumir sus funciones y su papel como representantes de la sociedad.

Con respecto al funcionamiento del CTP, destacaron fallas desde la Administración municipal frente al soporte institucional y técnico del Consejo, así como un desconocimiento sobre las funciones y el papel que debe cumplir como espacio para la participación y la planeación del Municipio. Este último aspecto, se relaciona con la inexistencia de un reglamento que determine la organización interna del Consejo Territorial, que a su vez, explica en buena parte las deficiencias técnicas, administrativas e institucionales evidenciadas al interior del mismo. El alcance del Consejo presentó limitaciones, ya que la normatividad y los actos administrativos reglamentaron un carácter meramente consultivo al CTP, lo que dificulta que la participación de los sectores sociales incida directamente sobre las decisiones públicas en todo el proceso de la planificación (formulación, seguimiento y evaluación).

La situación del CTP, no es exclusiva de la ciudad de Popayán. Las experiencias en Colombia y América Latina documentadas anteriormente, demostraron las grandes dificultades que presenta la materialización de la participación ciudadana en la gestión pública y la planeación territorial. Entre los obstáculos, destaca una débil capacidad institucional, un limitado soporte normativo y bajos niveles de intervención de la ciudadanía en los procesos de formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas. Sobre la planeación, destacaron deficiencias institucionales y administrativas que dificultaron la operatividad de los consejos de planeación, ya que se presentaron limitaciones en la disposición de instrumentos técnicos, escenarios, períodos y medios económicos por parte de las autoridades públicas. Asimismo, se presentó una baja voluntad política para conformar una institucionalidad permanente que le otorgara el carácter duradero a la participación ciudadana. La mayoría de las experiencias documentadas propusieron la co-gestión en sus iniciativas, sin embargo, debido a las deficiencias y los obstáculos presentados, resultaron procesos participativos con niveles deliberativos y de control social, lo que indica el alcance de una participación más simbólica en los escenarios reales. Así, queda en evidencia las brechas que aún existen entre los niveles formales de la participación ciudadana y sus resultados en la práctica.

No obstante, las experiencias también demostraron importantes avances sobre la participación, ya que en muchos de los casos registrados se institucionalizó las prácticas participativas en la gestión pública en todos los niveles de gobierno, así como la apertura de diferentes canales de co-gestión a través del fortalecimiento de mecanismos e instancias públicas. En el caso de Popayán, se evidenciaron iniciativas participativas desde el Consejo Territorial para el seguimiento y evaluación al Plan de Desarrollo Municipal. Estas experiencias, permitieron fortalecer la participación ciudadana al interior del CTP, consolidar redes entre la base social y su representación dentro del Consejo a través de actividades participativas como mesas locales, foros, talleres y audiencias públicas, en las cuales concertaron sobre asuntos específicos que alimentaron los procesos de planeación del territorio a partir del documento de recomendaciones que el CTP presentó sobre el Plan de Desarrollo "*Fuentes de Progreso con Seguridad*" 2012-2015.

### **Capítulo III. Participación ciudadana en el Consejo Territorial de Planeación en Popayán (2008-2015)**

En el apartado anterior, se describieron los aspectos que caracterizaron y delimitaron el objeto de estudio a partir de la conformación y el funcionamiento del Consejo Territorial de Planeación en la Ciudad. Estos elementos, permiten avanzar sobre el análisis de la funcionalidad de la participación ciudadana en la planeación territorial a nivel nacional y local. En ese sentido, el propósito del presente capítulo es abordar los alcances de la participación en el CTP desde las fortalezas y limitaciones evidenciadas en los procesos institucionales y participativos implementados en el Municipio durante el periodo de estudio.

Para su desarrollo, se consultaron informes técnicos y documentos académicos sobre participación, gestión pública y planeación que permitieron analizar los procesos desarrollados desde la institucionalidad y el Consejo Territorial a partir de algunas nociones conceptuales. Entre las fuentes consultadas, se encuentra el Departamento Nacional de Planeación, Fundación Corona, Fundación Foro Nacional por Colombia, Alcaldía Municipal, archivo histórico del CTP y universidades. Asimismo, se realizaron entrevistas a consejeros y ex consejeros territoriales, funcionarios públicos y representantes de organizaciones sociales para determinar sus perspectivas sobre las iniciativas implementadas en el Municipio. Por otro lado, se estableció la percepción ciudadana desde el análisis de datos agregados para describir las dinámicas participativas en la gestión pública en Colombia y Popayán. Esta información, se obtuvo del DANE y del Grupo de Investigación “GIAPRIP” (Semillero de investigación “LUMEN”) adscrito al Departamento de Ciencia Política de la Universidad del Cauca.

La estructura del capítulo aborda tres subtítulos. El primero, describe la participación ciudadana en la gestión pública en Colombia y en la ciudad de Popayán. El siguiente apartado, reúne algunos aspectos que caracteriza la funcionalidad de la participación ciudadana en el Consejo Territorial de Planeación. El último apartado, aborda los alcances de la participación en el CTP en términos de fortalezas y debilidades, lo que permite hacer un balance general de los procesos participativos desarrollados en la planeación y la gestión pública del Municipio.

### **3.1 Participación ciudadana en la gestión pública: Colombia y Popayán**

La democracia en Colombia enfrenta importantes desafíos que se derivan, a lo largo de la historia, de la crisis general de la sociedad, las instituciones y sus modos de gestión. Estos retos se manifiestan en problemas como la precariedad del aparato estatal, la exclusión social, la desafección política de los ciudadanos para involucrarse en los asuntos públicos como consecuencia de la fragmentación del tejido social, que a su vez, da cuenta de la incapacidad del Estado para atender las demandas sociales, las prácticas clientelistas y la corrupción, las cuales han permeado fuertemente las relaciones Estado- sociedad civil, sumado a los contextos de violencia, desigualdad social y conflicto armado (Garay, Repensar a Colombia: hacia un nuevo contrato social, 2002, pág. 17). Hacia finales de la década del 70, estas situaciones se agudizaron, el sistema político entró en crisis y se produjo un cierre institucional que creó las condiciones propicias para una reforma política del Estado colombiano, lo que condujo a la institucionalización de la participación ciudadana como alternativa de solución ante la crisis del sistema (Velásquez & González, ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?, 2003, pág. 47).

A partir de la crisis política y social que afrontó el país a finales del siglo XX, surgió la necesidad de avanzar hacia una democracia participativa que permitiera el fortalecimiento del tejido social, la legitimación de la acción pública, la descentralización política y administrativa del Estado, el desarrollo local y la modernización estatal, lo cual se materializó con la expedición de la Constitución Política de 1991. Este hito, significó la apertura a la participación ciudadana como el componente principal que integra el sistema político. En efecto, la Carta Política definió la participación como principio constitutivo de organización del Estado y como su fin esencial, lo que significa, entre otras cosas, que el Estado mismo debe promover los procesos participativos y propiciar las condiciones necesarias para su ejercicio en los diferentes niveles territoriales (Velásquez & González, ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?, 2003, pág. 50).

En ese sentido, la Constitución y los siguientes avances legislativos reglamentaron una importante infraestructura para la participación en la institucionalidad, que ha tenido como principal escenario de implementación al municipio, en tanto se constituye como el nivel más descentralizado del Estado, la instancia de gobierno más cercana a la vida cotidiana de la

población, y por ende, en la que mayor capacidad de incidencia puede lograr (Velásquez, 1986, pág. 16). Así, instancias como las Juntas de Acción Comunal (JAC), las Juntas Administradoras Locales (JAL), los consejos de planeación, los comités de participación comunitaria en salud y servicios públicos, consejos municipales de juventud, veedurías ciudadanas, consejos comunales, entre otros, son algunas de las instancias participativas que la normatividad ha dispuesto para que los ciudadanos intervengan en las políticas, planes y programas para el desarrollo de sus territorios a partir de instrumentos como la consulta, la información, el diálogo y la concertación sobre decisiones públicas (Londoño, 2012, págs. 376-377).

Sin embargo, la materialización de estos procesos participativos encontró tanto avances como obstáculos diferentes. Si bien, la norma institucionalizó las prácticas participativas en todos los niveles de la administración pública, fue precisamente “la avalancha legal” que paradójicamente se constituyó como el primer gran obstáculo de la participación (Velásquez & González, 2003, pág. 13). Las reglamentaciones crearon espacios y mecanismos diversos para participar, pero, a su vez, limitaron la intervención de los ciudadanos a ejercicios consultivos, informativos o de fiscalización, con poco acceso a los escenarios de toma de decisiones sobre la planeación de las políticas, el presupuesto y la gestión del desarrollo territorial. Además, no existe legalmente la obligatoriedad sobre los gobiernos locales de incentivar la participación ciudadana en niveles más profundos y de mayor alcance sobre los escenarios reales de decisiones públicas, es decir, en niveles de co-gestión.

Cabe definir, entonces, la naturaleza de la participación para comprender de fondo los obstáculos que en la práctica ha enfrentado, y el desarrollo de los avances y retrocesos que actualmente es posible evidenciar. La participación puede ser entendida como un proceso social en el que diversas fuerzas, en función de sus propios intereses (de clase, género, partido, raza), intervienen directa o indirectamente a través de sus representantes en los escenarios de la vida colectiva, con el propósito de “mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política” (Velásquez, 1986, pág. 22). En ese sentido, *intervenir* significa incidir en los resultados de la acción pública, ya sea en mayor o menor medida. Asimismo, involucra mecanismos de poder manifestados en las relaciones dispersas entre los ciudadanos sobre el transcurso de la vida cotidiana. En consecuencia, la participación solo es “real” cuando incorpora mecanismos de decisión y de gestión; los instrumentos como la información y la consulta son niveles primarios,

que sin negar su importancia, no logran el ejercicio del poder. La posibilidad de decidir, gestionar y lograr incidencia, permite a los ciudadanos la construcción de su propia realidad social (Velásquez, 1986, pág. 22).

La participación requiere de ciertas condiciones objetivas y subjetivas para su desarrollo. Entre las condiciones objetivas, se encuentra la existencia de un contexto de libertades políticas y sociales para la organización colectiva de los ciudadanos y el ejercicio de sus derechos. Este último aspecto, sugiere la importancia de la garantía de derechos formales como la información, la protesta, la asociación, etc., consagrados en la Constitución Política. Otra condición, es la existencia de canales apropiados para las prácticas participativas, de manera que se puedan combinar formas directas e indirectas de intervención ciudadana y promover la creación de redes sociales de poder (Velásquez, 1986, págs. 23-24). De igual forma, se requiere la existencia de un tejido social de organizaciones que sirva de soporte a los procesos de participación. Sin embargo, esta condición en realidad parece compleja, en tanto se vislumbra una “mezcla de insatisfacción, distanciamiento, hastío, desconfianza, desapego de los ciudadanos” hacia los asuntos públicos (Londoño, 2012, pág. 366). Este elemento, es clave para determinar las limitaciones que, para los procesos de la planeación, representa la baja participación de los ciudadanos en la gestión local, así como las implicaciones que tiene sobre la legitimación de la acción pública y la gobernabilidad.

A propósito de la desafección política de los ciudadanos, esta se encuentra relacionada con las condiciones subjetivas para el ejercicio de la participación. Se refiere a “un conjunto de actitudes y valores individuales que favorecen y estimulan las conductas participativas” (Velásquez, 1986, pág. 23), entre ellas, la valoración positiva de la asociación colectiva de los ciudadanos, la aceptación de las formas democráticas de organización social, la conciencia crítica de los ciudadanos sobre sus propios asuntos, así como la promoción por parte de los gobiernos locales de la participación como medio para la resolución de los conflictos. Si bien el Estado colombiano ha dispuesto legalmente de al menos 29 instancias de participación, hay que reconocer que el nivel de eficacia de toda esta infraestructura no es significativo, debido el escaso reconocimiento y uso social que los ciudadanos hacen de la participación para el mejoramiento de sus condiciones de vida y para la democratización de la gestión pública (Londoño, 2012, pág. 376).

Al respecto, la Encuesta Nacional de Cultura Política (ECP) realizada por el Departamento Nacional de Planeación en la última década, evalúa la opinión de los ciudadanos y arroja algunos resultados sobre su vinculación a organizaciones y/o grupos, tipo de acciones efectuadas para resolver problemas que los afectan y/o a su comunidad, el conocimiento y uso de mecanismos y espacios de participación ciudadana. Estos aspectos, permiten hacer una valoración y evaluación de la participación en Colombia según la percepción ciudadana. Entre otras cosas, los resultados de la encuesta mide qué tanto la gente conoce de las instancias participativas y el uso que han hecho de ellas. Para efectos de la presente investigación, se presentan los resultados de la ECP<sup>5</sup> realizada en los años 2008, 2011, 2013 y 2015.

Para el año 2008, el **76,04%** de la población encuestada manifestó no estar vinculada a algún tipo de organización o grupo, el **11,43%** de las personas formaban parte de iglesias y organizaciones religiosas, y solo el **5,21%** pertenecía a asociaciones comunitarias, en este caso a las Juntas de Acción Comunal (Ver Gráfica Anexa No.8). Estos datos demuestran el bajo nivel de asociatividad que existe entre los ciudadanos, el desinterés por asociarse, cooperar y formar redes de compromiso social, actitudes que preocupan frente a la formación de capital social que permita la disposición y acción ciudadana para actuar colectivamente e intervenir en los asuntos locales. Cabe decir, que el capital social se expresa en aspectos como las normas sociales de cooperación, la confianza y la densidad de redes de compromiso cívico, es decir, el tejido social, elementos que contribuyen a mejorar la eficiencia de las relaciones sociales a través de la promoción hacia la acción solidaria y colectiva (Velásquez & González, 2003, pág. 226).

Sobre las acciones desarrolladas para la resolución de algún tipo de problema en la comunidad, la población encuestada manifestó realizar quejas ante las autoridades correspondientes (**23,69%**), organizarse con otras personas y firmar peticiones y/o cartas (**11,35%**), pedir ayuda a algún tipo de líder cívico o algún líder político (**4,38%** y **3,46%** respectivamente), y no realizar acciones al respecto (**62,52%**) (Ver Tabla Anexa No.14). Este comportamiento, se puede explicar con la percepción de la población sobre el grado de dificultad para organizarse con otros ciudadanos con el fin de trabajar en una causa común, ya que el **65,89%** de los encuestados

---

<sup>5</sup> En la Encuesta Nacional de Cultura Política realizada a partir del año 2011, se implementaron mejoras temáticas, operativas y de muestreo, por lo tanto los datos producidos desde 2011 no son comparables con los datos de 2007 y 2008.

consideraron que asociarse con otros ciudadanos era difícil, mientras que el **26,16%** manifestó un menor grado de dificultad (Ver Gráfica Anexa No.12), de ahí que más de la mitad de la población encuestada no efectuara acciones para resolver problemas comunitarios, pues consideran que la asociación entre ciudadanos es compleja, requiere de disponibilidad de tiempo, recursos, la capacidad de organización y concertación para tomar decisiones.

Con respecto al conocimiento sobre los mecanismos y espacios de participación ciudadana, los datos indican que los mecanismos más conocidos por la población encuestada para el año 2008, era el referendo (**60,66%**) y la consulta popular (**45,67%**) (Ver Gráfica Anexa No.9). Por su parte, los espacios más conocidos correspondieron a los comités de participación comunitaria en salud (**32,82%**), y las audiencias y consultas públicas (**32,04%**) (Ver Gráfica Anexa No.10). En esta línea, destaca que solo el **25,81%** de la población encuestada, además de conocer alguno de los anteriores mecanismos y/o espacios, ha participado en ellos, mientras que el **74,19%** de los encuestados manifestaron no hacer uso de dichas instancias y mecanismos (Ver Gráfica Anexa No.11). Los motivos expresados por la población para no involucrarse en estos espacios son diversos; no obstante, destacaron razones como la falta de tiempo, la poca disponibilidad de información y el desinterés para hacerlo (**37,95%**, **35,47%** y **22,96%** respectivamente). Además, se suman otros como la falta de gusto hacia estos mecanismos y espacios, el desinterés sobre la política y la ineficacia de estos escenarios para resolver problemas (Ver Gráfica Anexa No.13).

Los datos producidos en la ECP que corresponde a los años 2011, 2013 y 2015, permiten identificar cambios en la valoración y evaluación sobre los mecanismos y espacios participativos por parte de los ciudadanos y el uso que de ellos hacen. En el año 2011, el **20,2%** de la población encuestada se encontraba vinculada a grupos y organizaciones religiosas, mientras que para 2015 esta población asciende progresivamente al **70%** de los encuestados, quienes manifestaron asistir a sus reuniones al menos una vez al año. Con respecto a las JAC y otros organismos de acción comunal, destaca asimismo un incremento en la vinculación de los encuestados, ya que pasó de **3,9%** y **4,8%** (2011 y 2013 respectivamente) a **12,1%** de la población vinculada en 2015. Un comportamiento similar se identificó en las asociaciones de deporte, cultura y arte, que en 2011 presentó una vinculación de **4,4%** aumentando para 2015 a **10%** de la población; así como en los partidos y movimientos políticos, en los cuales para el año



2013 el **2,2%** de la población formaba parte, mientras que para 2015 esta vinculación aumenta a **7,3%** (Ver Tabla Anexa No.15).

Si bien es posible evidenciar aumentos en la vinculación de los ciudadanos a organizaciones y grupos durante estos tres años, no deja de sorprender los datos sobre las personas no vinculadas a algún tipo de organización. Por ejemplo, en 2011 el **67,3%** de los encuestados afirmaron no formar parte de estas instancias, porcentaje que aumenta para 2013 a **72,3%** de la población. Sin embargo, llama la atención el comportamiento que se presentó en el año 2015, ya que destaca un incremento elevado de personas vinculadas a organismos religiosos (**70%**), por lo que la población que manifestó no estar vinculada a alguna organización desciende significativamente a **25,4%** en este año.

Por otro lado, los datos sobre las personas que realizaron acciones para resolver problemas en su comunidad continúan siendo muy bajos. Es el caso de acciones como tramitar y presentar reclamos ante las autoridades, que corresponde solo al **11,4%** de la población encuestada en 2011, el cual desciende a **8,7%** para 2013. Otra acción desarrollada, fue solicitar ayuda a líderes cívicos o políticos para la atención a situaciones problemáticas, que presentó en 2011 un porcentaje de **4,7%** y aumentó a **5,1%** para 2015. Frente a la asociación entre miembros de una misma comunidad para reunirse y desarrollar trabajos colectivos, solo el **4,4%** de la población había realizado este tipo de acción, participación que descendió a **3,3%** en el año 2015 (Ver Tabla Anexa No.16).

Sobre el conocimiento de los mecanismos y espacios de participación, los datos indicaron que el mecanismo más conocido por la población encuestada corresponde al referendo aprobatorio o derogatorio con el **59,1%** de los encuestados en 2011, porcentaje que desciende a **52,3%** en 2015; así como la revocatoria de mandato, que pasa de **44,5%** en el año 2011 a **52,1%** en 2015 presentando un aumento significativo (Ver Tabla Anexa No.17). Los espacios e instancias más conocidos fueron las veedurías ciudadanas con **38,4%** en 2011 y, las audiencias y consultas públicas que en ese mismo año correspondía al **33,7%** de la población encuestada, pero disminuye a **30,2%** hacia el año 2015 (Ver Tabla Anexa No.18). Los mecanismos e instancias de participación restantes presentaron niveles de conocimiento muy bajos, tales como la consulta popular, el plebiscito y el cabildo abierto (mecanismos), y los comités de desarrollo, control

social en salud y servicios públicos, participación comunitaria, consejos de planeación, juntas de educación o juventud, en el caso de espacios de participación.

El comportamiento de la percepción ciudadana, evidenciado en los bajos niveles tanto de vinculación a organizaciones, grupos y colectivos de la sociedad, como de conocimiento y uso de las instancias y mecanismos dispuestos para participar, responde a un conjunto de razones sobre las cuales los ciudadanos manifestaron no involucrarse en ellos. Por ejemplo, el no tener aptitudes y condiciones para hacerlo, la falta de gusto hacia estos mecanismos, apatía política y la ineficiencia de estos escenarios para la resolución de conflictos; asimismo, reconocen que existen obstáculos que limitan la posibilidad de participar como la falta de información, la desconfianza entre los mismos ciudadanos, el desconocimiento de sus derechos, la falta de voluntad política, la falta de tiempo, ausencia de recursos y soporte institucional.

Al respecto, la población encuestada consideró necesaria la promoción de campañas, talleres y foros para generar conciencia en las personas sobre los beneficios de la participación como medio para mejorar sus condiciones de vida (**88,1%** en 2011 y **87,9%** en 2013). Asimismo, incentivos y recursos por parte del Estado y las organizaciones sociales que impulse la vinculación de los ciudadanos en los procesos participativos (**80,4%** en 2011 y **77%** en 2013), además de una mayor difusión y promoción de los mecanismos y espacios en los medios de comunicación para generar mayores y mejores niveles de conocimiento sobre los canales participativos que puede ejercer la población (**73,5%**) (Ver Gráfica Anexa No.14).

El panorama de la participación ciudadana en el municipio de Popayán no es ajeno a las dinámicas percibidas a nivel nacional. Según la Encuesta de opinión sobre *Movilidad, participación ciudadana y seguridad en Popayán*<sup>6</sup> realizada por el Departamento de Ciencia Política de la Universidad del Cauca en el año 2016, el **32,7%** y **32,4%** de la población encuestada se encontraba vinculada a grupos deportivos, artísticos y culturales, y a iglesias u organismos religiosos respectivamente. Solo el **17,6%** de los encuestados afirmaron pertenecer a

---

<sup>6</sup> Se trata de una encuesta de opinión ciudadana que permitió caracterizar las dinámicas de victimización y criminalidad en la ciudad, establecer los alcances de la participación ciudadana en la gestión pública y la resolución de conflictos, e identificar las transformaciones en materia de transporte y movilidad. Dicha encuesta, se aplicó en el marco del proyecto de investigación “*Avances y desafíos de la gestión local: Seguridad y convivencia, participación ciudadana y movilidad en Popayán 2000-2015*” del Grupo de Investigación “GIAPRIP” (Semillero de investigación “LUMEN”) adscrito al Departamento de Ciencia Política de la Universidad del Cauca.

Juntas de Acción Comunal, **12,4%** a organizaciones ambientales, **11,5%** a partidos y/o movimientos políticos, y **6,8%** a sindicatos (Ver Gráfica Anexa No.15). Entre las acciones efectuadas para la resolución de conflictos, los ciudadanos encuestados manifestaron realizar reuniones y trabajos colectivos con los miembros de su comunidad (**39,9%**), tramitar reclamos, solicitudes o peticiones ante las autoridades correspondientes (**38,7%**) y pedir ayuda a líderes cívicos o políticos (**20,9%**) (Ver Gráfica Anexa No.17).

Por otro lado, los datos sobre el conocimiento y uso de los mecanismos y espacios participativos, indican que el mecanismo más conocido por la población encuestada fue el plebiscito (**79%**), seguido por la consulta popular (**60%**) y el referendo (**57,2%**) (Ver Gráfica Anexa No.16). Por su parte, los espacios de participación más conocidos por los encuestados fueron las Juntas de Acción Comunal (**90,4%**), los comités de participación comunitaria (**44%**) y las veedurías ciudadanas (**34,2%**) (Ver Gráfica Anexa No.18). Sin embargo, solo el **24,1%** de la población encuestada, además de conocer estos espacios, participaba en ellos, mientras que el **75,9%** de los ciudadanos manifestó no hacer uso de dichas instancias (Ver Gráfica Anexa No.19). La frecuencia en los ejercicios participativos de la población que afirmó participar, lo hacían algunas veces (**46,3%**), rara vez (**26,3%**) y solo el **25,3%** de las personas participaba frecuentemente (Ver Gráfica Anexa No.20).

Con respecto a las razones para no participar, el **52,1%** de los encuestados manifestaron la falta de tiempo, al **19,7%** de los ciudadanos no le interesa, el **11,8%** no los conoce y el **7,2%** de la población encuestada lo atribuye a la corrupción política (Ver Gráfica Anexa No.22). Estos datos, demuestran que el impulso a la participación en los ciudadanos no solo depende de la voluntad política y los incentivos que las autoridades públicas puedan ofrecer para la promoción de los ejercicios y canales participativos, también depende del compromiso cívico para interesarse e involucrarse en los asuntos colectivos, ya que si no existe una “contrapartida social fuerte en el proceso, sea de parte de actores comunitarios, sea de entidades no estatales, el proceso puede debilitarse rápidamente y desaparecer” (Londoño, 2012, pág. 378). Esta situación es preocupante, en el sentido que si los ciudadanos no tienen la disposición para asociarse y organizarse con el fin de intervenir colectivamente en la solución de los problemas que los afectan a sí mismos y a su comunidad o barrio, la participación es “prácticamente inviable”.

La percepción de los ciudadanos encuestados acerca de la efectividad de los espacios de participación ciudadana para la resolución de los conflictos que afectan el barrio y la ciudad, el **56%** de los encuestados reconocieron que estas instancias son efectivas, mientras que el **44%** de las personas los consideraron inefectivos (Ver Gráfica Anexa No.21). Al respecto, la población encuestada consideró que el principal problema de la participación en la Ciudad es la falta de organización (**31,6%**), el desinterés de los ciudadanos (**26,4%**), ineficacia de las instancias participativas (**17,1%**) y la falta de incentivos por parte de las autoridades para participar (**14,5%**) (Ver Gráfica Anexa No.23). En efecto, el tema de la organización social puede ser un recurso que permite movilizar la participación en los ciudadanos. Esta se encuentra directamente relacionada con la existencia de capital social en la sociedad, en la medida en que genera redes de cooperación voluntaria al interior de una comunidad, confianza y compromiso cívico, elementos que contribuyen a mejorar la eficiencia de las relaciones sociales mediante el impulso a la acción solidaria y colectiva (Velásquez & González, 2003, pág. 226).

Sin embargo, los niveles de desinterés y apatía por parte de la ciudadanía son preocupantes, lo que demuestra la débil formación de capital social entre la población. Esta situación explica la baja vinculación a organizaciones y colectivos sociales, así como la poca participación ciudadana en los espacios e instancias, el bajo reconocimiento de los ciudadanos sobre el uso de los canales participativos para el mejoramiento de las condiciones de vida y el fortalecimiento de la gestión local.

### **3.2 Funcionalidad de la participación en el Consejo Territorial de Planeación**

La participación ciudadana se constituyó como medio y fin necesario, en el propósito de avanzar hacia una democracia participativa, para mejorar la gobernanza y gobernabilidad, aumentar la corresponsabilidad en la gestión pública, mejorar la calidad y legitimación de los procesos de planificación, permitiendo el fortalecimiento del escenario público como un lugar de encuentro entre actores sociales y políticos para la deliberación y la toma de decisiones colectivas (Departamento Nacional de Planeación, 2013, pág. 9). En ese sentido, la planeación ofrece la posibilidad de incidir en el fortalecimiento de la democracia, en tanto la participación afianza el proceso de descentralización y la autonomía de las entidades territoriales en el manejo de los asuntos locales. Así, los ciudadanos pueden planificar el desarrollo de sus territorios, incidir en las decisiones y aportar en la gestión y la veeduría de las políticas públicas (Gómez, Decolonizar

el desarrollo. Desde la planeación participativa y la interculturalidad en América Latina, 2014, pág. 51).

La planeación participativa, además de fortalecer los espacios de encuentro entre la sociedad y los gobiernos locales, busca unificar esfuerzos hacia el diseño y el logro de metas colectivas que se requieren para materializar el ejercicio participativo, facilita el acceso de lo público al ciudadano y lo motiva a asociarse con otros para trabajar sobre un interés común. Asimismo, permite el diseño de estrategias de articulación que combinan instrumentos de información, deliberación y capacidad de intervención de los ciudadanos en los procesos de decisión, generando confianza y transparencia sobre la gestión local y el empoderamiento de los ciudadanos sobre sus propios asuntos. En efecto, se evidencia que “los beneficios de participar son más elevados que permanecer en las redes de clientela y posibilita la formación continua de las personas para que conozcan la globalidad de los proyectos y las posibilidades reales de incidencia en ellos” (Londoño, 2012, pág. 381).

Como se planteó en el capítulo anterior, la Constitución Política de 1991 y la Ley 152 de 1994, definió como escenario para la participación ciudadana en la formulación y seguimiento a los planes de desarrollo (nacional, departamental y municipal) a los Consejos de Planeación, instancias de representación social en la planeación del territorio y el control social de las políticas de desarrollo. Los CTP cumplen una función permanente y activa de debate y evaluación de las propuestas que presentan los diferentes sectores y organizaciones de la sociedad civil, sobre los contenidos del proyecto de Plan. Estas instancias deben garantizar la participación de los ciudadanos no solo en la elaboración de los planes de desarrollo, su incorporación debe extenderse a las fases de seguimiento y evaluación del mismo, de manera que se asegure la permanencia sobre el trabajo de los consejeros territoriales con las comunidades que representan y la interacción con los gobiernos locales (Departamento Nacional de Planeación, 2012, pág. 45).

Un balance general del funcionamiento de los consejos territoriales de planeación a nivel nacional, después de la promulgación de la Carta Política y el marco normativo desarrollado en las décadas siguientes, da cuenta de sus dinámicas en términos de logros y dificultades encontrados en la práctica, el paso del papel a la materialización de dichos procesos reglamentados para el ejercicio de la planeación participativa, lo que determina el alcance de los

consejos territoriales como instancias de representación social que alimenta el camino hacia una democracia participativa. No existen estudios de seguimiento permanente al estado del funcionamiento de los CTP en el país, sin embargo, los pocos que han adelantado las instituciones públicas en compañía de universidades y, en otros casos, con apoyo de cooperación internacional, permiten establecer algunas aproximaciones al respecto.

La Corporación Transparencia por Colombia (2002), evaluó la participación ciudadana en Colombia con énfasis en la planeación participativa, a través de un balance de resultados evidenciados en la aplicación de los mecanismos y espacios de participación, una década después de la entrada en vigencia de la Constitución del 91. Según el informe, para el año 2001 se habían reportado la conformación de 487 consejos territoriales, lo que representaba un 45% del total de los municipios del país. De este total de consejos, solo el 14% contaba con equipo administrativo y técnico, y el 34% recibía algún apoyo de las Administraciones locales. La mayoría de los consejos que se encontraban en funcionamiento se concentraron en los departamentos de Antioquia, Cundinamarca, Boyacá, Santander, Valle, Tolima y Huila. El departamento de Caldas presentaba la mayor proporción de municipios con Consejos seguido de Huila, Quindío y Valle (entre el 78% y el 67%). En los departamentos de Magdalena, Chocó, Arauca y Guajira, menos del 20% de los municipios contaba con consejos constituidos.

Con respecto a los municipios en los que no operaban los consejos territoriales, la situación fue la siguiente: el Consejo no fue creado en el 16,3% de los municipios, en el 8,9% fue creado pero no se convocó a los miembros para su funcionamiento, en el 4,7% de los municipios fue creado pero no se postularon ternas para su integración, en el 27,4% se creó e integró pero no inició sus actividades, y en el 30,5% de los municipios se desconocía su situación. Sobre la opinión ciudadana acerca de la importancia de ésta instancia de participación, destaca que el 22% de los encuestados manifestaron que el Consejo no tuvo importancia alguna en la gestión de los asuntos locales, mientras que el 19% lo consideró un canal muy importante que efectivamente incidió en las decisiones del municipio (Corporación Transparencia por Colombia, 2002, págs. 14-15).

El panorama del funcionamiento y alcance de los consejos territoriales de planeación en el país, una década después de su creación y reglamentación como instancias de participación y representación social en la discusión de los asuntos del territorio, no es del todo positivo. El estudio citado, demuestra importantes dificultades que enfrentaba la materialización de los

procesos estipulados en la Constitución Política en materia participativa. Si bien se había reglamentado la constitución de consejos de planeación a nivel nacional, menos de la mitad de los municipios del país reportaron la creación de dichas instancias, lo que evidenció una baja representatividad de los consejos. Además, los CTP conformados contaban con un limitado soporte técnico y una escasa capacidad institucional por parte de los gobiernos locales que permitiera el funcionamiento efectivo de las instancias, lo que en términos de participación representa una muy baja incidencia de los ciudadanos sobre el desarrollo territorial.

No obstante, la situación de los CTP en el país ha ido mejorando con los años, en la medida en que se ha institucionalizado las prácticas participativas en el manejo de los asuntos locales, al tiempo que las mismas administraciones le han otorgado una mayor importancia a estas instancias en la planeación territorial. Actualmente, han aparecido en la escena pública nuevos actores organizados que han ampliado la agenda pública de control social y fiscalización de la gestión local, además se cuenta con avances en materia de aprendizaje social sobre la administración que la tecnología y los medios de comunicación han facilitado para el acceso de los ciudadanos tanto a la información pública como a novedosas herramientas de control y rendición de cuentas públicas.

Al respecto, el Departamento Nacional de Planeación realizó un diagnóstico de los consejos territoriales de planeación en el año 2011, como insumo para el avance hacia una ruta de creación del Conpes de participación ciudadana. Dicho informe, muestra dos aspectos importantes en el diagnóstico de los CTP, uno relacionado a su funcionamiento, y el otro, da cuenta del soporte institucional en términos técnicos, recursos y de formación por parte de cada administración municipal.

Sobre las dinámicas internas de los CTP en el país, el 65% funciona de manera permanente, el 56% de los consejos se reúne con la periodicidad requerida y cuenta con un reglamento interno, el 68% realiza el seguimiento a la ejecución del Plan de Desarrollo Municipal, de los cuales el 54% realiza un seguimiento semestral a sus metas y programas. Solo el 32% de los consejos realiza el seguimiento a los recursos del Sistema General de Participaciones. En cuanto al soporte institucional, el 77% de los consejos cuenta con un espacio físico para reunirse y planear sus actividades, el 67% recibe recursos para su funcionamiento, la Administración Municipal brinda talleres pedagógicos y metodológicos al 73% de los CTP, el 39% de los consejos presenta

limitaciones en la disposición de la información pública necesaria, lo que dificulta el cumplimiento de sus funciones, y el 83% de los CTP manifiesta que la falta de formación limita su actuación como instancia de participación (Departamento Nacional de Planeación, 2013, pág. 12).

El contraste de los datos producidos con base en los diagnósticos de 2001 y 2011 sobre el balance de los CTP en el país, indican avances significativos en su alcance y desarrollo. Dos décadas más tarde, los consejos han logrado mejores condiciones institucionales para el desarrollo de sus funciones como la disposición de recursos financieros y logísticos, que permiten la permanencia en los procesos de seguimiento y evaluación a las metas del PDM, asimismo se ha ampliado su nivel de representatividad en los municipios del país, y se ha generalizado una conciencia desde los consejos y desde la misma institucionalidad sobre la importancia del papel que cumplen como representantes de la sociedad civil en la construcción de las políticas públicas que orientan el desarrollo del territorio.

Sin embargo, aún quedan limitaciones por superar, entre las cuales destaca la falta de capacidades conceptuales y metodológicas de muchos consejeros para realizar sus funciones. El seguimiento a los planes de desarrollo supone una tarea que requiere de un conjunto de conocimientos teóricos, técnicos y metodológicos mínimos relacionados con la gestión pública y la planeación, como el conocimiento sobre la estructura de un plan y un presupuesto de inversión, las fuentes de información y el manejo de algunos instrumentos para su procesamiento y respectivo análisis. No se pretende que todos los consejeros sean expertos en el tema, pero sí que el Consejo cuente con las capacidades mínimas de manera colectiva. En efecto, la realidad de muchos consejos es otra, en especial la de los municipios pequeños, ya que dichos mínimos “brillan por su ausencia” (Fundación Foro Nacional por Colombia, 2010, págs. 48-49), lo que sin duda impide a los consejeros cumplir con responsabilidad sus labores, limitando el alcance efectivo de las mismas.

En el caso de Popayán, los avances del Consejo Territorial de Planeación en materia participativa se pueden evaluar a partir de dos aspectos: la funcionalidad de la participación desde la institucionalidad y desde el Consejo como instancia de naturaliza participativa. En el capítulo anterior, se describieron los procedimientos desarrollados en la conformación, estructura y funcionamiento del CTP de la Ciudad según sus dinámicas territoriales. Es necesario, entonces,



comprender lo que dichos procesos representan en términos del alcance de la participación ciudadana, y en consecuencia, lo que significan en el avance a la democracia participativa construida a partir del Municipio.

Desde la institucionalidad, fue posible identificar aspectos que favorecieron o limitaron el funcionamiento del CTP en términos de participación. Un importante hallazgo, fue la limitada información oficial dispuesta por la Administración Municipal para reconstruir la forma en la que ha operado el Consejo, así como los procesos participativos desarrollados en el periodo de estudio. El argumento al respecto, fue la desarticulación que tiene lugar con los cambios de gobierno, ya que la información se pierde entre una y otra administración, lo que evidencia la falta de control institucional sobre el manejo de la información pública. En efecto, los mismos consejeros manifestaron presentar dificultades con el acceso a la información necesaria para hacer el respectivo seguimiento y evaluación a las metas del PDM, puesto que las autoridades correspondientes en muchos casos no disponían de la documentación pertinente sobre el diagnóstico de la situación del Municipio, líneas de base, indicadores y fuentes de información (Entrevista No.4. Consejera Territorial de Planeación, 2017).

Otro aspecto se relaciona con los procesos desarrollados por la Administración para la conformación del CTP y la selección de sus representantes. Es el caso de la vigencia 2008-2011, en la que dichos procedimientos para la convocatoria, selección y composición, no fueron abiertos, públicos, transparentes o participativos, ya que sus miembros fueron seleccionados “a dedo” pues la Administración no consideró los criterios exigidos por la norma sobre la capacidad e idoneidad de los representantes (Entrevista No.1. Consejero Territorial de Planeación, 2017). Estas fallas se evidenciaron en la rápida aprobación del Plan de Desarrollo Municipal por parte del CTP, que solo demostró la necesidad de cumplir con los requerimientos legales sobre el concepto del Plan emitido por esta instancia (Entrevista No.2. Funcionario de la Alcaldía Municipal, 2017).

Anteriormente se había insistido en el carácter consultivo y deliberativo que tanto la normatividad como las disposiciones legales y los acuerdos emitidos a nivel municipal, han reglamentado sobre la función del CTP. Los consejeros analizan, discuten y emiten un concepto sobre el Plan de Desarrollo, sin embargo, el Alcalde o la autoridad competente no tiene la obligación de incluir estas recomendaciones al Plan. Es decir, que como foro de discusión, los

conceptos que realice el CTP no son vinculantes, lo cual no solo reduce las funciones del Consejo sino que limita la participación ciudadana a un instrumento meramente consultivo. En tal sentido, la posibilidad de incidencia de la ciudadanía en la gestión de los asuntos públicos, se limita a ejercicios de consulta, fiscalización y control social que no necesariamente logran incidir en los escenarios de toma de decisiones sobre los procesos de formulación, seguimiento y evaluación.

Adicionalmente, el trabajo de campo realizado evidenció un preocupante desconocimiento por parte de los funcionarios públicos sobre el funcionamiento del Consejo y el papel que cumple como instancia de participación ciudadana, lo que afecta las dinámicas internas del Consejo pues no se reconoce institucionalmente su importancia, lo cual dificulta la disposición de los recursos físicos, pedagógicos y financieros para el cumplimiento de sus funciones. Esta situación demostró una desentendida Administración frente al soporte técnico e institucional que requiere el Consejo Territorial, aspecto que, a su vez, pone en tela de juicio su alcance, pues reducen la posibilidad real de cualificar el ejercicio de la planificación del Municipio.

En términos de participación ciudadana, la realidad institucional que enfrenta la práctica de las instancias participativas de planeación territorial, dificultan su funcionalidad y eficacia. La deficiente capacidad institucional para brindar las condiciones necesarias al CTP, no solo limita su operatividad misma, sino que no asegura su naturaleza participativa, pues no hay un reconocimiento al respecto, y los procesos desarrollados no responden necesariamente a criterios democráticos, públicos y transparentes. Si la participación ciudadana permite democratizar la gestión pública, pues aumenta la eficiencia y la eficacia administrativa y mejora el rendimiento institucional, tal y como lo definió la Carta Política, debería precisamente darse la apertura institucional desde el gobierno local a estos ejercicios, y asumirse las condiciones necesarias para ello.

Lo que hasta aquí evidenció las dinámicas institucionales del CTP, es que el alcance de la participación depende en buena parte de la voluntad política de la Administración de turno, quien crea las oportunidades para su ejercicio. Sin embargo, está en manos de los ciudadanos, de organizaciones sociales y los diferentes agentes participativos, hacer uso de estos canales y oportunidades, de manera que se traduzcan en acciones encaminadas a democratizar y cualificar

los resultados de la gestión pública (Velásquez & González, ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?, 2003, págs. 77-78).

Los hallazgos evidenciados en las dinámicas internas del Consejo Territorial, permiten asimismo analizar su funcionalidad frente a los procesos participativos. Al respecto, varios aspectos y situaciones particulares llaman la atención; es el caso de la formación técnica y la experiencia sobre prácticas comunitarias y participativas de los consejeros, este aspecto no solo está en manos de la Administración, los mismos consejeros no cuentan con las herramientas conceptuales, metodológicas y técnicas porque no han querido movilizarse en función a estas, ya sea por la falta de interés o el sentido de pertenencia sobre su papel dentro del CTP. Esta situación se evidencia en la baja asistencia de los miembros a las sesiones y reuniones del Consejo, lo que limita tanto la toma de decisiones sobre el desarrollo del Municipio, como la representatividad de los sectores sociales dentro de la misma (Entrevista No.1. Consejero Territorial de Planeación, 2017).

En teoría, el Consejo debe funcionar con base en la articulación de la perspectiva del municipio y su territorio, sin embargo en la práctica, la experiencia demuestra una fragmentación al respecto. En principio, la ausencia de soporte institucional y la falta de compromiso por parte de las autoridades, sumado al desconocimiento de sus funciones como consejeros y como representación de intereses sociales, afectan el desempeño del CTP y pone de manifiesto los grandes retos que enfrenta la participación ciudadana en la planeación municipal. En esta línea, el trabajo de campo realizado demuestra que la mayoría de consejeros actúan en función de intereses particulares, lo que dificulta la generación de conciencia para trabajar colectivamente sobre los asuntos de cada comunidad y organización representada, situación que explica la asistencia irregular de más de la mitad de los consejeros a las sesiones programadas.

Un aspecto final que llama la atención, es la inexistencia del reglamento interno que determine la organización del Consejo. Ello, puede explicar las limitaciones evidenciadas en las dinámicas del CTP, pues no hay orientaciones formales sobre la visión, misión, objetivos, naturaleza, funcionamiento, metodologías y responsabilidades establecidas según las necesidades propias del Municipio. De ahí las deficiencias encontradas en el desempeño de los consejeros y su desinterés frente al papel que cumplen, lo que afecta el alcance de la participación ciudadana y su razón de ser dentro del CTP como la instancia que debería asegurar su intervención en la planificación.

En ese sentido, es posible afirmar, a partir de los hallazgos encontrados, que la institucionalidad local no contó con la capacidad requerida para darle soporte al funcionamiento del Consejo Territorial, y por tanto, al desarrollo eficiente del ejercicio participativo en la planeación. Situaciones como las deficiencias en la disponibilidad de la información pública, el bajo reconocimiento de la participación en el manejo de lo público, la limitada capacitación conceptual y metodológica de los consejeros para su desempeño, la baja voluntad política para impulsar los canales participativos al interior de la Administración y las ambigüedades normativas sobre el carácter consultivo del CTP, explican la limitada funcionalidad lograda al respecto. A esta situación, se suma el desinterés evidenciado en los consejeros para promover los procesos participativos en el cumplimiento de sus funciones, lo que se demuestra en la apatía de algunos miembros para trabajar de manera colectiva, así como la inexistencia del reglamento interno que formalice los aspectos constituyentes y organizativos del Consejo como instancia de participación ciudadana.

### **3.3 Alcances de la participación ciudadana en el Consejo Territorial de Planeación**

Los procesos hasta aquí descritos, permiten comprender la complejidad del ejercicio de la participación ciudadana en la planeación del desarrollo territorial sobre el avance hacia la construcción de una democracia participativa desde las dinámicas del Municipio. Los hallazgos encontrados, favorecen o dificultan el impulso de una planificación basada en la visión integral de territorio, aspecto que implica avanzar en la garantía de los derechos ciudadanos, la participación ciudadana en todas las fases de planeación, el control social y la generación de capacidades colectivas para la gestión de los asuntos públicos, de manera que se fortalezca el proceso de democratización y legitimación de la acción estatal (Alcaldía de Medellín, 2011, pág. 10). No obstante, la comprensión de los procesos adelantados tanto en la institucionalidad como al interior del Consejo en función de la participación, sugiere el análisis de los factores que facilitaron o limitaron la materialización de las condiciones necesarias para su apertura, y por tanto, el alcance real de su ejercicio en la planeación municipal.

#### ***3.3.1 Iniciativas participativas e interés institucional:***

El proyecto “*Mejoramiento de los mecanismos de participación ciudadana del CTP del municipio de Popayán*” que la Administración Municipal, la Asociación de Juntas de Acción Comunal de Popayán- Asocomunal y el Consejo Territorial de Planeación, pusieron en marcha

para el seguimiento de los programas y proyectos contemplados en el PDM (2012-2015) y el fortalecimiento de la participación ciudadana al interior del CTP, significó la apertura por parte de la institucionalidad al ejercicio de participación ciudadana, permitiendo el apoyo necesario para la concertación de mesas de trabajo sectoriales y comunales, la realización de audiencias públicas, foros y talleres, y la promoción de la participación en cada actividad en el marco de dicha iniciativa. La Administración Municipal acompañó los procesos adelantados en cada fase del proyecto, prestó instalaciones para la realización de las actividades, facilitó a los consejeros y demás actores involucrados la capacitación técnica y metodológica sobre los temas relacionados con la planeación participativa y sus instrumentos, y aprobó presupuestos al CTP para el desarrollo del proyecto.

### ***3.3.2 Consolidación de lo público y fortalecimiento del interés colectivo:***

El propósito de la planeación participativa, por definición, es fortalecer los espacios de encuentro entre el gobierno local y la ciudadanía, con el objeto de reunir esfuerzos para el diseño y el logro de metas colectivas que fortalezcan el desarrollo del territorio. La experiencia del Consejo Territorial de Planeación en Popayán, demostró que la consolidación de la escena pública es posible, si se logra construir lugares donde sea posible el encuentro entre actores sociales y políticos para la generación de consensos, y además, si se logra que en dichos escenarios haya una articulación estratégica entre los actores sobre objetivos y actividades de interés común.

La iniciativa adelantada por el CTP y la Administración Municipal, evidenció los esfuerzos de doble vía (Institucionalidad y Consejo) para trabajar sobre necesidades concretas del Municipio, los consejeros, que en muchos casos actuaron bajo un interés individual que imposibilitaba la generación de aptitudes frente al trabajo colectivo, lo que afectaba a su vez la representatividad de cada comunidad ante el Consejo, a través de foros, talleres y capacitaciones consolidaron intereses alrededor de un objetivo en común: el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana en el CTP.

Estos aspectos, favorecieron la posibilidad de que la ciudadanía, representada en los sectores y organizaciones sociales, ejerciera control social sobre el desempeño de la gestión del gobierno local a partir de herramientas especializadas. Por ejemplo, la Administración ofreció diferentes capacitaciones al CTP para el seguimiento a la ejecución de las metas del PDM, a través de una

nueva metodología denominada “Matriz Semáforo”, la cual agilizaba el proceso permitiendo el análisis estratégico del avance sobre el Plan con respecto a cada una de sus fases (ejecución, seguimiento y evaluación). Estos logros, se encuentran ligados al hecho de que las actividades públicas “en realidad sean de carácter público”, es decir, que sean conocidas por todos los actores involucrados de manera que el control sobre la gestión resulte más directo y efectivo. Un resultado más significativo, fue que en el fortalecimiento de lo público, se logró impulsar procesos de negociación y concertación entre los sectores y organizaciones sociales, y entre éstas y el gobierno local para la formulación e implementación del PDM.

### ***3.3.3 Formación de redes entre la base social y su representación:***

Uno de los objetivos más importantes del proyecto adelantado, fue la construcción de redes y alianzas entre las organizaciones y su representante ante el Consejo. Situaciones como la inasistencia de los consejeros y su marcado desinterés frente a las actividades comunitarias, limitaron de manera significativa la representatividad de las comunidades, lo que además se evidenció en la toma de decisiones, pues en la mayoría de sesiones y reuniones del Consejo no se cumplían con los criterios democráticos y participativos para decidir, por ejemplo, en muchos casos no se completaba el Quórum ya que no asistía con regularidad ni la mitad de los consejeros.

Al respecto, se buscó fortalecer el contacto directo y permanente entre el Consejo y su base social, con el fin de lograr una mayor incidencia sobre la promoción de la participación ciudadana. La experiencia, favoreció el diálogo y la concertación de las organizaciones a través de las consultas y deliberaciones sobre la toma de decisiones, con lo que se fortaleció el ejercicio participativo sobre la planificación del territorio. Un logro final, fue que los procesos implementados para fortalecer la estructura y el trabajo del CTP, resultaron en la posibilidad de que los sectores sociales acercaran sus realidades, contextos y necesidades a los escenarios de la planeación y que su participación incidiera en la ejecución de las metas contempladas en el PDM.

### ***3.3.4 Voluntad política y participación:***

Una de las condiciones objetivas que requiere el ejercicio de la participación, es la voluntad política de las autoridades públicas para permitir la institucionalización de las prácticas

participativas en el manejo de los asuntos locales. En la experiencia, se evidenció un bajo reconocimiento de la participación como medio para democratizar la gestión pública desde la institucionalidad, lo que resultó en la limitada voluntad de la misma para impulsar los canales al interior de la Administración y del Consejo, situación que explica en buena parte el poco interés e importancia por parte del gobierno local para generar y asegurar el soporte tanto institucional como técnico para el cumplimiento de las funciones del Consejo Territorial.

Estas dinámicas demostraron que la institucionalidad no cuenta con una estrategia fuerte que permita estimular la participación, bien sea porque no se la considera importante y necesaria, o bien porque no existan acuerdos formales sobre este aspecto al interior del gobierno local. Ello, se relaciona con la capacidad de respuesta que puede tener la sociedad, no como producto de un capital social formado e históricamente acumulado, sino como resultado de un conjunto de convicciones sobre la importancia de la participación, de manera que la ciudadanía logre identificar en la oportunidad que genere el gobierno una posibilidad de mejorar sus condiciones de vida. En teoría, este proceso debería generar empoderamiento social y cambios importantes en las mentalidades y aptitudes de los actores involucrados. Lo cierto es que en la práctica, quienes promueven los procesos participativos lo hacen desde su propia iniciativa y no desde una institucionalidad fuerte o desde esfuerzos colectivos, además sus motivaciones no siempre responden a criterios participativos, sino a intereses utilitarios e individualistas (Velásquez & González, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, 2003, págs. 387-388).

### ***3.3.5 Capacidad institucional y soporte técnico:***

Este es un aspecto que se ha profundizado en líneas anteriores, y que reviste de gran importancia para la comprensión del objeto de estudio. La experiencia en el Municipio de Popayán, demostró significativas deficiencias desde la institucionalidad para facilitar el soporte técnico y las condiciones necesarias al Consejo Territorial de Planeación para su funcionamiento y efectivo desempeño. La limitada disponibilidad de información pública para que los consejeros realizaran el diagnóstico, seguimiento y evaluación de las políticas, programas y proyectos contemplados en el PDM con el fin de monitorear el avance en la ejecución de las metas, el desconocimiento por parte de los funcionarios públicos sobre las funciones, las responsabilidades y la naturaleza del Consejo, el bajo reconocimiento institucional sobre su importancia, las dificultades en la disposición de los recursos físicos, pedagógicos y financieros necesarios para el cumplimiento de

sus funciones; son aspectos que afectaron las dinámicas internas del CTP y su alcance real en el ejercicio de planificar el desarrollo del Municipio.

Estas dinámicas, explican la baja formación y capacidad técnica que presenta la mayoría de los consejeros. Se evidencia la ausencia de habilidades para el manejo de la información (acceso, procesamiento, análisis), la inexistencia en la mayoría de los consejeros de una visión estratégica de territorio desde la cual puedan examinar el alcance de las propuestas de plan de desarrollo, y la falta de un enfoque sobre la planeación y sus herramientas para el diálogo y la negociación (Fundación Foro Nacional por Colombia, 2010). De ahí su débil conciencia sobre la responsabilidad que asumen como representantes de la sociedad civil, lo que además afecta la eficacia de las funciones del CTP y deja mucho que decir sobre los retos que enfrenta la participación ciudadana en la gestión local. Por último, la ausencia de un reglamento interno que determine la organización, estructura, objetivos y funciones del Consejo, representa una dificultad mayor en el alcance, la participación y la funcionalidad misma de esta instancia, lo cual limita su operatividad.

### ***3.3.6 Reglamentación y planeación participativa:***

Existe una amplia regulación normativa que ha reglamentado importantes diseños institucionales para el desarrollo de procesos de planeación desde un enfoque territorial del desarrollo en todos los niveles territoriales, a través de la promoción de la participación ciudadana en el manejo de los asuntos públicos. La normatividad ha dispuesto de múltiples mecanismos y espacios en los que puede hacerse efectiva la participación en la gestión pública. La Constitución Política de 1991 y la Ley 152 de 1994, ampliaron y profundizaron los principios de la planeación territorial, al abrir la posibilidad a los ciudadanos de construir de manera colectiva el desarrollo del territorio, desde instancias participativas como los consejos territoriales de planeación que permiten a los sectores organizados, tomar parte activa en los procesos de elaboración, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo.

Sin embargo, el carácter consultivo de estas instancias, tal y como lo ha definido la norma, les resta fuerza y alcance en su funcionamiento, “convirtiéndolos en convidados de piedra en la formulación y ejecución de los planes de desarrollo” (Fundación Foro Nacional por Colombia, 2010, pág. 53). No existe legalmente la obligatoriedad sobre los gobiernos locales de incluir los



conceptos emitidos por los CTP, lo que en términos de participación representa una intervención de la ciudadanía reducida a niveles de deliberación y control social, es decir, a un ejercicio de fiscalización de la gestión pública. Este aspecto dificulta la efectividad de la participación, ya que la normatividad no contempla su ámbito, nivel o tipo, de manera que se logre desde la institucionalidad, al menos formalmente, incentivar la participación ciudadana en niveles más profundos y de mayor alcance sobre los escenarios reales de la toma de decisiones públicas, es decir, en niveles de co-gestión.

En materia de democracia participativa construida desde el Municipio, como la instancia más cercana al ciudadano, un resultado esperado es la democratización de la gestión pública a partir de la participación ciudadana, en el sentido de ampliar los escenarios de encuentro entre el gobierno local y la ciudadanía con el fin de que esta última pueda lograr una mayor incidencia en la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas. Con ello, se supone que debería darse una apertura que permita mejorar el desempeño de las autoridades locales frente a su gestión en el manejo de los asuntos del territorio (Gómez, Decolonizar el desarrollo. Desde la planeación participativa y la interculturalidad en América Latina, 2014). Sin embargo, la experiencia de Popayán en la incorporación de los ejercicios participativos en el Consejo Territorial de Planeación, demuestra importantes retos al respecto.

Las condiciones en las que se intentó desarrollar la participación en el Municipio, no fueron suficientes para lograr un efectivo fortalecimiento de la gestión local, no solo por el carácter de la normatividad, los problemas que encontró la adaptación de dichas reglas a las dinámicas y necesidades propias de la Ciudad, dieron como resultado una ausencia de soporte y capacidad institucional, deficiente formación técnica de los actores, la baja representatividad de los sectores sociales, el desconocimiento de sus funciones y la importancia del papel que cumplen como representantes de la sociedad, la limitada voluntad política, entre otras dificultades. Estos aspectos, demostraron la complejidad de la participación ciudadana en la gestión pública y los importantes desafíos que debe asumir tanto la institucionalidad como el CTP y las mismas organizaciones sociales frente a la vinculación de la ciudadanía en dichos procesos, los cuales en general han representado un bajo nivel de incidencia en la formulación de políticas locales que oriente la planeación municipal.

## Consideraciones finales

Avanzar hacia una democracia participativa, implica la generación de cambios estructurales en la configuración institucional y cultural del sistema político. Surge una transformación esencial de las relaciones entre el Estado y la sociedad, basada en nociones como diversidad sociocultural, ciudadanía activa, fortalecimiento de lo público, nuevos ejercicios para la toma de decisiones sobre los asuntos de interés colectivo, aspectos que permiten democratizar la gestión pública y legitimar la acción estatal. Desde las instituciones, se da el diseño de nuevos espacios de deliberación y mecanismos para la toma de decisiones, se configuran los imaginarios políticos sobre valores significativos para la democracia como el pluralismo, la tolerancia, el respeto a la diferencia, la construcción de consensos y la reivindicación de identidades específicas (Garay, *Repensar a Colombia: hacia un nuevo contrato social*, 2002).

En ese sentido, la democracia participativa se constituyó tanto sistema de instituciones representativas para el manejo de los asuntos colectivos, como escenario de encuentro entre el Estado y sus instituciones, los nuevos actores organizados y la ciudadanía en general. En este contexto, la participación se erigió como un factor potencial de fortalecimiento y profundización de la democracia, así como un instrumento en la búsqueda de bienestar de la sociedad. En Colombia, debido a la agudización de la crisis del sistema político como resultado del conflicto armado, la violencia, sumado al autoritarismo y clientelismo en el manejo del poder que vivía el país a finales de los 70's, se institucionalizó la participación ciudadana como alternativa de solución, a través de la expedición de la Constitución Política de 1991. Su consolidación, permitió la descentralización del Estado y la institucionalización de espacios y mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública, especialmente en el nivel municipal, en el cual los gobiernos locales ganaron autonomía y poder de decisión para manejar sus propios asuntos (Velásquez, *La institucionalización de la participación ciudadana en Colombia: notas para su interpretación*, 2011).

La Carta Política y las reglamentaciones siguientes, crearon toda una infraestructura de participación ciudadana, evidenciada en las más de 29 instancias dispuestas a través de las cuales los diferentes sectores y organizaciones de la sociedad pueden tramitar sus iniciativas, concertar decisiones públicas y fiscalizar la gestión de las autoridades por medio de la rendición de cuentas y el control social. Entre estas instancias, se crearon los consejos territoriales de planeación, para que los

ciudadanos pudieran planificar el desarrollo de sus territorios a partir de instrumentos como la deliberación, la información y la consulta. Sin embargo, la reglamentación dispuso un alcance de la intervención ciudadana limitado a los ejercicios consultivos, informativos o de fiscalización, que en la práctica obedecen a niveles primarios y no logran incidir de manera significativa en las decisiones sobre la planeación de las políticas, el presupuesto y la gestión del desarrollo territorial.

La materialización de dicha reglamentación a los contextos locales, encontró diferentes obstáculos y dificultades. El aspecto más importante, es quizá la articulación de condiciones externas e internas que permita a la ciudadanía ejercer de manera eficaz la participación. En el caso de los CTP, se evidenciaron problemas de coordinación, ambigüedad y adaptabilidad para facilitar los ejercicios participativos en su funcionamiento y desempeño. La experiencia de Popayán, no escapa a la realidad del país, lo que es posible analizar desde la pregunta de investigación que ha guiado el desarrollo de la presente investigación **¿Cuál fue la eficacia de la participación ciudadana en el Consejo Territorial de Planeación en Popayán en los periodos de administración de Ramiro Antonio Navia (2008-2011) y Francisco Fuentes (2012-2015)?**

Los hallazgos logrados permiten afirmar, a la luz de la hipótesis de investigación planteada en un principio, que la materialización de la incorporación de procesos participativos en la composición, estructura y funcionamiento del CTP, fue limitada en la medida en que los procesos desarrollados no asumieron necesariamente criterios públicos, democráticos o participativos. Ello, respondió a situaciones como la ausencia de soporte técnico, la deficiente capacidad institucional, la limitada voluntad política, el bajo reconocimiento sobre la importancia del papel que cumplen los consejeros en la representación de la sociedad civil, entre otros, que limitaron la eficacia de la participación ciudadana en la planeación del Municipio. Para profundizar en estos aspectos, se hace referencia específica a las respuestas de cada una de las preguntas de investigación que guiaron el estudio.

***¿Cuáles fueron los antecedentes de la participación ciudadana en la gestión pública en Colombia (1990-2015)?*** La participación ciudadana se propuso como un instrumento esencial en la ampliación del sistema democrático, en el sentido que permitió la configuración de escenarios de encuentro entre el Estado y la sociedad civil, los cuales fortalecieron sus relaciones a través de

procesos de modernización estatal, descentralización administrativa y política, y desarrollo local, reformas que, a su vez, mejoraron la eficiencia y eficacia de la gestión pública. En ese sentido, la incorporación de la participación en los gobiernos latinoamericanos, ha transformado sus instituciones en espacios donde la ciudadanía puede deliberar y negociar sus asuntos para determinar la trayectoria de las políticas. En el caso de Colombia, la Constitución Política y los diseños normativos siguientes, institucionalizaron los ejercicios participativos en la gestión pública en todos los niveles territoriales, y permitieron la apertura de canales de participación a las instituciones locales a través de la creación de mecanismos e instancias públicas. Sin embargo, la reglamentación redujo su alcance al uso de instrumentos de información, consulta y control social, y no estableció obligatoriedad sobre las autoridades locales de promover escenarios de co-gestión para la ciudadanía.

Por su parte, la normatividad definió la planeación como un escenario de diálogo y acercamiento entre las instituciones y la ciudadanía para transformar las dinámicas de los territorios, de manera que se fortalezcan los niveles de consenso para tramitar eficazmente los asuntos públicos. No obstante, en la práctica se evidenciaron importantes dificultades, por ejemplo el Sistema Nacional de Planeación no cuenta con los arreglos normativos necesarios para asegurar permanencia y continuidad a los procesos de planificación a nivel nacional, además sugiere la necesidad de que los ejercicios participativos adquieran un carácter vinculante, puesto que en la formalidad solo logran ser consultivos; es el caso de los Consejos Territoriales de Planeación. Al respecto, las experiencias documentadas en América Latina y en el país, demostraron deficiencias institucionales y administrativas, ausencia de soporte técnico, y la existencia de problemas estructurales como el clientelismo, la limitada voluntad política, la corrupción en el manejo de recursos públicos y la burocratización de las iniciativas.

Sin embargo, las experiencias reseñadas evidenciaron que los ejercicios participativos en la gestión de los asuntos locales “da resultados” (Kliksberg, 1998). Varios fueron los casos en los que las iniciativas lograron agendar en las instituciones, la necesidad de incorporar procesos participativos en la gestión de las políticas públicas, a través de instrumentos como la información, la deliberación y la concertación. Dichos ejercicios presentaron resultados positivos, por ejemplo, el fortalecimiento de los escenarios de encuentro entre los actores involucrados y las autoridades para lograr una mayor incidencia de los ciudadanos dentro de las

políticas y programas sociales. En efecto, no se puede negar la importancia de estos avances, sin embargo, los desafíos se encuentran en lograr que las iniciativas ciudadanas y las deliberaciones se materialicen en decisiones políticas.

### ***¿Cuál fue el funcionamiento del Consejo Territorial de Planeación en Popayán (2008-2015)?***

En el caso de Popayán, se presentaron tanto avances como limitaciones en los procesos de conformación, estructura y funcionamiento del CTP. En la conformación, se evidenciaron deficiencias institucionales y administrativas en el proceso de convocatoria y selección de representantes al Consejo, ya que en no pocos casos, los consejeros entrevistados afirmaron la existencia de procedimientos irregulares al interior de los sectores para la presentación de ternas y criterios desconocidos por parte de la Administración para la elección de cada miembro. Otro aspecto, fue la ausencia de capital social, de formación y liderazgos comunitarios en los consejeros seleccionados, lo que resultó en la conformación del Consejo con personas que no contaron con los criterios de capacidad e idoneidad necesarios para asumir sus funciones.

Sobre el funcionamiento del CTP, destacó la ausencia de soporte institucional y técnico del Consejo por parte de la Administración Municipal, así como un preocupante desconocimiento sobre sus funciones y el papel que debe cumplir como instancia de participación ciudadana para la planificación del Municipio. En este último aspecto, destaca la inexistencia de un reglamento que determine la organización interna del Consejo Territorial, lo que explica en buena parte las deficiencias técnicas, administrativas e institucionales encontradas al interior del mismo. Un hallazgo final, fue que el alcance del Consejo presentó limitaciones, debido al carácter consultivo que tanto la normatividad como los actos administrativos reglamentaron sobre su función, situación que dificultó la participación de los sectores sociales incidiera directamente sobre las decisiones públicas en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas y programas.

No obstante, se evidenciaron iniciativas participativas desde el Consejo Territorial para el seguimiento y evaluación al Plan de Desarrollo Municipal. Estas experiencias, permitieron fortalecer la participación ciudadana al interior del CTP, consolidar redes entre la base social y su representación a través de actividades participativas como mesas locales, foros, talleres y audiencias públicas, en las cuales concertaron sobre asuntos específicos que alimentaron los procesos de planeación del territorio a partir del documento de recomendaciones que el CTP presentó sobre el Plan de Desarrollo "*Fuentes de Progreso con Seguridad*" 2012-2015.

*¿Cuáles fueron los alcances de la participación en el Consejo Territorial de Planeación desde las fortalezas y limitaciones evidenciadas en los procesos institucionales y participativos implementados en el Municipio (2008-2015)?* A partir de los hallazgos logrados, es posible afirmar que la institucionalidad local no contó con la capacidad requerida para darle soporte al funcionamiento del Consejo Territorial, y por tanto, al desarrollo eficiente del ejercicio participativo en la planeación. En efecto, los esfuerzos desarrollados no fueron suficientes para lograr un efectivo fortalecimiento de la gestión local, no solo por el carácter de la normatividad (consultivo y deliberativo), la materialización de sus postulados encontró importantes problemas para su adaptación al contexto de la Ciudad. Tal desarticulación, resultó en dificultades importantes en los procesos, entre las que destacó la ausencia de soporte y capacidad institucional, deficiente formación técnica de los actores, la baja representatividad de los sectores sociales, el desconocimiento de sus funciones por parte los funcionarios públicos y de los mismos consejeros, la limitada voluntad política para impulsar los canales participativos al interior de la Administración, lo que explica en buena parte la limitada funcionalidad lograda al respecto.

La experiencia local, permite comprender la complejidad de la participación ciudadana en la gestión pública y los grandes desafíos que se deben asumir desde la institucionalidad, el Consejo Territorial de Planeación, y los sectores y organizaciones sociales frente a la vinculación de la ciudadanía en los procesos, de manera que se logre una mayor incidencia ciudadana en la formulación de políticas locales que oriente la planeación municipal. En ese sentido, resta mucho por avanzar de manera efectiva hacia una democratización de la gestión local, y por tanto, hacia la configuración de una democracia basada en principios de participación, pluralismo y tolerancia.

## Bibliografía

- Alcaldía de Medellín. (2011). *Calificar ciudad con visión compartida. Cartilla guía sobre el proceso participativo de formulación y seguimiento de los planes municipales de desarrollo*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Alcaldía Municipal de Popayán. (2012). *Decreto 20121900001315 del 12 de Marzo de 2012*. Popayán: Alcaldía Municipal.
- Álcantara Sáez, M. (1995). *Gobernabilidad, Crisis y Cambio: elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambio*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Cámara de Comercio. (2014). *Control social y veedurías ciudadanas*. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá.
- Cárdenas, N. (2002). El desarrollo local: conceptualización y procesos. *Provincia*, 53-76.
- Castillo, A. (Noviembre de 2015). Política social y participación comunitaria: el caso de los Programas de Atención de Emergencia para Población Desplazada en Popayán, 1997-2007. Santiago de Cali, Colombia: Universidad del Valle.
- CLAD. (2009). XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración. *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública* (págs. 1-15). Lisboa, Portugal: CLAD.
- CONAMAJ. (2007). *CONAMAJ*. Recuperado el 27 de Septiembre de 2016, de <http://www.conamaj.go.cr/index.php/proyectos/participacion/14-ppc/48-definicion>
- Concejo Municipal de Popayán. (1995). *Acuerdo No. 01 de 1995 (Febrero 27)*. Popayán: Concejo Municipal de Popayán.
- Concejo Municipal de Popayán. (1999). *Acuerdo No. 016 de 1999 (Mayo)*. Popayán: Concejo Municipal de Popayán.
- Congreso de la República. (1994). *Ley 152 de 1994*. Bogotá, D.C: Diario Oficial No. 41.450.
- Congreso de la República. (1994). *Ley 131 de 1994*. Bogotá, D.C: Diario Oficial No. 41.351.
- Congreso de la República. (1994). *Ley 134 de 1994*. Bogotá, D.C: Diario Oficial No. 41.450.
- Congreso de la República. (1994). *Ley 134 de 1994*. Bogotá, D.C: Diario Oficial No. 41.373.
- Congreso de la República. (1998). *Ley 489 de 1998*. Bogotá, D.C: Diario Oficial No. 43.464.
- Congreso de la República. (2011). *Ley 1474 de 2011*. Bogotá, D.C: Diario Oficial No. 48.128.

- Congreso de la República. (2015). *Ley Estatutaria 1757 de 2015*. Bogotá, D.C: Diario Oficial No. 49565 .
- Consejo Territorial de Planeación. (2012-2015). *Archivo histórico*. Popayán: Alcaldía Municipal de Popayán.
- Consejo Territorial de Planeación. (2017). *Reglamento Interno para Revisión*. Popayán, Cauca: Alcaldía Municipal de Popayán.
- Consornoc. (2010). *Consejos Territoriales de Planeación: construyendo ciudadanía*. Pamplona: Consornoc.
- Constitución Política de Colombia. (1991). *Artículo 103*.
- Constitución Política de Colombia. (1991). *Artículo 340*.
- Constitución Política de Colombia. (1991). *Artículo 342*.
- Constitución Política de Colombia. (1991). *Artículo 40*.
- Contreras, M. J. (2007). Saberes y prácticas de la planeación participativa en Bogotá: otra reflexión pendiente en el trabajo social. *Trabajo Social*, 125-144.
- Corporación Transparencia por Colombia. (2002). *Respuesta al cuestionario del Comité de Expertos del mecanismo de seguimiento de la implementación de la Convención Interamericana contra la corrupción -primera ronda*. Bogotá, D.C: Corporación Transparencia por Colombia.
- Corte Constitucional de Colombia. (1996). *Sentencia C-191 de 1996*. Bogotá, D.C.
- Corte Constitucional de Colombia. (2003). *Sentencia C-524 de 2003*. Bogotá, D.C.
- Cortés, A. (29 de Abril-Junio de 2014). Modernización, dependencia y marginalidad: itinerario conceptual de la sociología latinoamericana. *Sociologías*, 214-238.
- Delfino, A. (2012). La noción de marginalidad en la teoría social latinoamericana: surgimiento y actualidad. *Universitas humanística* , 12-34.
- Departamento Nacional de Planeación. (2007). *El papel de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP)*. Bogotá, Colombia: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2010). *Importancia de los consejeros territoriales en la Gestión Pública*. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *El papel de los Consejos Territoriales de Planeación. Guía para autoridades territoriales y ciudadanía*. Bogotá, D.C: DNP.



- Departamento Nacional de Planeación. (2012). *Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales. El plan de desarrollo 2012-2015*. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2013). *Desarrollo territorial, planeación participativa y ruta del Conpes de Participación*. Bogotá: DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (2016). *Arquitectura institucional para la implementación de los Acuerdos en la Habana*. Colombia: DNP, Cinep, Foro Nacional por Colombia, Viva la Ciudadanía, Transparencia por Colombia.
- Forero, C. (2000). *El sistema nacional de planeación participativa de Colombia, 1994-2000. Seminario Funciones Básicas de la Planificación*. La Habana, Cuba: Editorial Legis.
- Fundación Foro Nacional por Colombia. (2010). *La planeación participativa, el Sistema Nacional de Planeación y los Presupuestos Participativos en Colombia*. Medellín: Fundación Foro Nacional por Colombia.
- Garay, L. J. (2002). *Crisis, exclusión social y democratización en Colombia*. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana .
- Garay, L. J. (2002). *Repensar a Colombia: hacia un nuevo contrato social*. Bogotá, D.C: Tercer Mundo Editores.
- Gómez, E. H. (2014). *Decolonizar el desarrollo. Desde la planeación participativa y la interculturalidad en América Latina*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Gutiérrez Gómez, R. (2001). Planeación y orientación educativa desde una visión histórica y contextual: el caso de la UAEM. *Tiempo de Educar*, 44-69.
- Harris, R. (2000). La democratización del Estado y la gestión pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 1-10.
- Hernández, D. A. (1997). Misiones Económicas internacionales en Colombia 1930 - 1960. *Historia Critica*(14), 7-24.
- Kliksberg, B. (1994). El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio: Una agenda estratégica. *Reforma y Democracia* , 1-17.
- Kliksberg, B. (1998). Seis tesis no convencionales sobre participación. *Revista Venezolana de Gerencia*, 175-203.
- Londoño, G. (2012). La planeación participativa para el desarrollo en el marco de la desafección política. Estudio de caso, Medellín 2004-2010. *Analecta Política*, 363-387.
- López, H. F. (Enero-Junio de 2011). Lauchlin Currie y el desarrollo colombiano. *Criterio Libre*, 9(14), 21-42.

- Losada, R., & Casas, A. (2008). *Enfoques para el análisis político. Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política*. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.
- Molina, L. F. (Junio de 2002). Las finanzas públicas: su organización en los siglos XIX y XX. *Credencial Historia*(150).
- Oficina de Prensa y Comunicaciones. (2011). *Boletín No 237. Lunes 26 de septiembre de 2011*. Popayán: Alcaldía de Popayán.
- Oszlak, O. (2013). Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. "*Gobierno Abierto en Iberoamérica: promesas y realizaciones*", XVIII Congreso Internacional del CLAD (págs. 1-32). Montevideo: CLAD.
- Pening, J. P. (2003). Evaluación del proceso de descentralización en Colombia. *Economía y Desarrollo*, 123-149.
- Presidencia de la República. (1994). *Decreto 2284 de 1994*. Bogotá, D.C: Diario Oficial No. 41563.
- Presidencia de la República. (2002). *Decreto 2250 de 2002*. Bogotá, D.C: Diario Oficial No. 44960.
- Rebollar, P. F., Ugidos, B. F., & Guirard, C. I. (2007). De la participación como elemento de la intervención social, a la intervención social como instrumento para garantizar la ciudadanía activa. *Sumario*, 115-131.
- Santos, B. d. (1998). *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*. Madrid: Ediciones Abya-Yala.
- Velásquez, F. (1986). Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia. *Revista Foro*, 16-25.
- Velásquez, F. (1995). Descentralización y modernización del Estado en Colombia: Balance de una experiencia. *Revista Nómadas*, 1-17.
- Velásquez, F. (2011). La institucionalización de la participación ciudadana en Colombia: notas para su interpretación. *Política & Sociedade*, 155-186.
- Velásquez, F., & González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá, Colombia: Fundación Corona.

### **Entrevistas realizadas**

Entrevista No.1. Consejero Territorial de Planeación, 2017.

Entrevista No.2. Funcionario de la Alcaldía Municipal, 2017.

Entrevista No.3. Lideresa Organización social de Mujeres, 2017.

Entrevista No.4. Consejera Territorial de Planeación, 2017.

Entrevista No.5. Ex Consejera Territorial de Planeación, 2017.