

Desafíos de los Consejos Territoriales de Planeación como instancia para el desarrollo y la participación

Challenges of the Territorial Planning Councils as an instance for development and participation

^aCindy Lorena Hernández-Blanco, ^bKaren Lorena Leal-Leal, ^cClaudia Elizabeth Toloza-Martínez

 ^aMagíster en Educación, docente.lhernandez@uanorte.edu.co, Corporación Universitaria Autónoma del Norte, Cúcuta, Colombia

 ^b Magíster en Prácticas Pedagógicas, karenlleal@gmail.com, Universidad Francisco de Paula Santander, Cúcuta, Colombia

 ^c Doctora en Educación, claudiatoloza@ufps.edu.co, Universidad Francisco de Paula Santander, Cúcuta, Colombia

Recibido: Enero 21 de 2021 Aceptado: Junio 10 de 2021

Forma de citar: C.L. Hernández-Blanco, K. L. Leal-Leal, CE. Toloza-Martínez, “Desafíos de los Consejos Territoriales de Planeación como instancia para el desarrollo y la participación”, *Mundo Fesc*, vol. 11, no. S1, pp. 211-223, 2021

Resumen

El presente artículo aborda los desafíos de la planeación participativa, gestión del desarrollo y la participación a partir de la experiencia del Consejo Territorial de Planeación- CTP de Norte de Santander durante la vigencia 2016-2019 teniendo en cuenta el mandato establecido en la constitución de 1991 y de la ley 152 de 1994. Se entiende la participación como la representación y vinculación de los ciudadanos en la toma de decisiones en lo público, que debe estar directamente relacionada con la construcción y gestión del desarrollo en el territorio valorando el sentir colectivo de los distintos sectores, grupos poblacionales y comunidades. Se aborda desde la investigación -acción – participativa en la medida que se compartió la experiencia desde el interior del CTP y se generaron procesos de interacción e incidencia para el funcionamiento y dinamización de dicha instancia de participación. Se presentan los resultados de la experiencia interna de gestión del consejo y de la interacción con los consejos territoriales de planeación municipal como un esfuerzo por avanzar en la consolidación del sistema departamental de planeación

Palabras clave: Planeación participativa, desarrollo, participación política

Autor para correspondencia:

*Correo electrónico: claudiatoloza@ufps.edu.co



Abstract

This article addresses the challenges of participatory planning, development management and participation based on the experience of the Territorial Planning Council - CTP of Norte de Santander during the period 2016-2019, taking into account the mandate established in the 1991 constitution and Law 152 of 1994. Participation is understood as the representation and involvement of citizens in decision-making in public matters, which must be directly related to the construction and management of development in the territory, valuing the collective feelings of the different sectors, population groups and communities. It is approached from participatory -action- research to the extent that the experience is lived from within the CTP and processes of interaction and incidence are generated for the operation and dynamization of said instance of participation. The results of experience are presented.

Keywords: Participatory planning, development, political participation

Introducción

Uno de los principales cambios y apuestas que hizo Colombia con la constitución política de 1991 fue iniciar el tránsito de una democracia representativa a una democracia participativa, que implica el reconocimiento del poder político de los ciudadanos y las comunidades en los procesos de planeación y gestión de lo público, ligado necesariamente a los derechos y garantías que adquiere un ciudadano en un estado que se declara social de derecho.

La descentralización cobra protagonismo en la constitución del 1991, proporcionando autonomía en el territorio a partir de un proceso de organización administrativa para la toma de decisiones que afectan el bienestar, calidad de vida y garantía de derechos en sus habitantes en el marco de un sistema social, político, cultural y ambiental. Esta figura fue contemplada como la posibilidad para mejorar la eficacia del estado, la equidad, la distribución de recursos de una manera más ajustada a las necesidades de sus ciudadanos para el cumplimiento de los fines del estado, lo cual debería estar relacionado con la visión y el modelo de desarrollo que construye el país, los departamentos y municipios desde los principios de autonomía, ordenación de competencias, coordinación y consistencia como lo dispone la ley 152 de 1994 [1].

En esta línea surge un elemento importante

en los procesos de gestión del desarrollo y es la figura de la planeación participativa, pretendiendo abandonar la visión netamente tecnócrata, vertical y carente del sentir colectivo que la hace inerte y distante para la ciudadanía. Sin embargo, [2] ubica el surgimiento de la planeación participativa en el escenario de la descentralización y las contradicciones inherentes en su práctica interna cuando la lucha cultural por el proyecto hegemónico local demarca su relación con el sistema económico globalizado.

Actualmente los procesos de gestión del desarrollo están supeditados a las orientaciones y sistemas de medición de organismos de escala mundial, lo cual condiciona la visión, el modelo, las estrategias, la política pública, los programas y proyectos; siendo un mecanismo de dominación que dificulta la implementación de un enfoque constructivista que valore las narrativas y las concepciones de desarrollo de las comunidades. ¿Cuántos planes de desarrollo en Colombia se han construido desde el saber y la visión indígena, campesina, negra, afro, raizal que finalmente son nuestra identidad? ¿Cuántos en su esencia son una respuesta a las demandas y concepciones globales?

La planeación participativa debe orientar sus esfuerzos a la inclusión de los diferentes sectores y grupos poblacionales, entendiendo dicho ejercicio no solo desde lo técnico sino en

la esfera política, buscando que el ejercicio de la ciudadanía supere las relaciones de poder que implantan las instituciones que representan el estado como reflejo de sus prácticas burocráticas y clientelistas. En este sentido, que se superpongan las necesidades, expectativas, iniciativas y apuestas de las personas, tal como plantea [3]: dentro de esta construcción es básica la concepción de la centralidad del sujeto, que se reclama como principio orientador de cualquier proyecto de desarrollo. En este enfoque lo importante es la gente, no las cosas. Durante mucho tiempo el predominio de lo económico y de la visión economicista del desarrollo ha propiciado el olvido de los seres humanos, culturales y ambientales que ahora tratan de recuperarse.

Colombia ha definido diferentes mecanismos, procesos e instancias para la participación ciudadana y por ende la planeación participativa, entre ellos se encuentran los Consejos Territoriales de Planeación definidos en el artículo 340 y 342 de la constitución política de Colombia [4], así mismo la ley 152 de 1994 que reglamenta los planes de desarrollo y por tanto establece la integración, funciones del Consejo Nacional de Planeación y en los entes territoriales los consejos territoriales de Planeación.

Dentro de las funciones de los consejos territoriales de planeación se encuentra el análisis y discusión de los planes de desarrollo, conceptuando sobre el mismo, la Corte Constitucional en el 2003 mediante sentencia C-524-03 establece: en el entendido que la función consultiva del Consejo Nacional de Planeación y de los Consejos Territoriales de planeación no se agota en la fase de discusión del Plan de Desarrollo, sino que se extiende a las etapas subsiguientes en la relación con la modificación de dichos planes [5].

Esta decisión de la corte busca ampliar

los procesos de participación de los consejos territoriales de planeación en la implementación de los planes de desarrollo, por lo que denota un compromiso y responsabilidad de dichos consejos entendida más allá de la mera representación de los sectores o grupos poblacionales a través de sus integrantes, sino que implica el trabajo por fortalecer los procesos de la democracia participativa. La ley 388 de 1997 también define en su artículo 24 las instancias de concertación y de consulta, vinculando a los consejos territoriales de planeación para que rindan concepto y formulen recomendaciones [6].

Es decir, que los Consejos Territoriales de Planeación cobran relevancia no solo en la elaboración de planes de desarrollo, sino en el ordenamiento del territorio, que implica planificar el uso del espacio en avenencia con las actividades económicas, sociales y culturales, asumiendo la vida como el centro para la toma de decisiones en la configuración del territorio y los procesos de desarrollo.

Se entiende el uso del espacio como un “ente flexible y variante, con impulsiones que van y vienen, no solo por el principio antrópico sino por el de construcción social en el tiempo. Esta concepción va más ligada a expansiones y contracciones históricas y demográficas relacionadas con necesidades colectivas. De allí se deriva la sensación vivencial y temporal que se experimenta con el espacio” [7].

El ambiente, la gestión del conflicto y la construcción de paz deben ser dimensiones orientadoras en estos procesos de planificación participativa; como plantea Fals Borda la más amplia visión del ordenamiento territorial en Colombia incluye factores sociopolíticos, ambientales y administrativos. Estos tres factores merecen discutirse, en nuestro caso, junto

con otros dos elementos: 1) la consideración del impacto nacional, regional y local que tiene el conflicto armado; y 2) la explicitación del punto de vista de la sociedad civil en la búsqueda de la paz y del buen gobierno a través del ordenamiento del territorio [8].

Autores como [9] manifiestan que la democracia participativa exige una transparencia entre acción política y resultados muy superior a la típica de la democracia representativa. Esta transparencia depende de tres factores importantes: de la gestión eficaz de las acciones de participación, de su relación directa con los resultados concretos y de la capacidad de "intercomunicación" de las estructuras de delegación y representación que surgen en el interior de la democracia participativa, siempre que ésta se expanda más allá de las micro sociedades, en este sentido, es importante conocer la experiencia y los desafíos que identifican los consejos territoriales de planeación en el cumplimiento de sus funciones y las condiciones para la participación.

La participación debe ser un proceso, un mecanismo y una apuesta del estado y la ciudadanía para el reconocimiento de cada habitante como un sujeto político, se valore el saber popular, la diversidad y la interculturalidad como ejes para la construcción de un modelo de desarrollo vinculante que proporcione garantía de derechos y establezca procesos incluyentes y diferenciales por las particularidades del territorio y los distintos grupos poblacionales, que no se limite a un tema meramente discursivo y/o de denominación sino que en esencia aborden y gestionen los intereses colectivos.

Por tanto, es importante entender el significado y el alcance de los procesos de participación. [10] desarrolló el concepto de la escalera de la participación en el que

identifica 7 niveles de la siguiente manera:

- *Pasividad*: las personas participan cuando se les informa; no tienen ninguna incidencia en las decisiones y la implementación del proyecto.
- *Suministro de información*: las personas participantes respondiendo a encuestas; no tiene posibilidad de influir ni siquiera en el uso que se va a dar de la información.
- *Participación por consulta*: las personas son consultadas por agentes externos que escuchan su punto de vista; esto sin tener incidencia sobre las decisiones que se tomarán a raíz de dichas consultas.
- *Participación por incentivos*: las personas participan proveyendo principalmente trabajo u otros recursos (tierra para ensayos) a cambio de ciertos incentivos (materiales, sociales, capacitación); el proyecto requiere su participación, sin embargo, no tienen incidencia directa en las decisiones.
- *Participación funcional*: las personas participan formando grupos de trabajo para responder a objetivos predeterminados por el proyecto. No tienen incidencia sobre la formulación, pero se los toma en cuenta en el monitoreo y el ajuste de actividades.
- *Participación interactiva*: los grupos locales organizados participan en la formulación, implementación y evaluación del proyecto; esto implica procesos de enseñanza-aprendizaje sistemáticos y estructurados, y la toma de control en forma progresiva del proyecto.
- *Autodesarrollo*: los grupos locales organizados toman iniciativas sin esperar intervenciones externas; las intervenciones se hacen en forma de asesoría y como socios.

Materiales y métodos

Para analizar desde un proceso investigativo la experiencia y dinámica de los Consejos Territoriales de Planeación a partir de la experiencia en el departamento Norte de Santander durante la vigencia 2016-2019, se define un tipo de investigación cualitativa bajo el método de la investigación acción participativa, en la medida que, durante este período se desarrolló una vinculación a dicho Consejo en representación del sector educativo por las universidades permitiendo el involucramiento, la participación y un ejercicio dialógico y de trabajo conjunto con los diferentes integrantes activos de dicha instancia de planeación participativa, para aportar a los procesos de formulación e implementación del Plan de Desarrollo en coherencia a lo dispuesto en la ley 152 de 1994 y la sentencia C-524-03.

Se tiene en cuenta las consideraciones sobre IAP referenciadas por Calos A. Sandoval en el libro del módulo de investigación cualitativa. La primera consideración tiene que ver con la necesidad de adoptar una estrategia de capacitación del tipo “aprender haciendo”[11], lo cual fue desarrollado durante la experiencia del Consejo Territorial de Planeación pues sobre la base de los conocimientos, saberes y potencialidades de sus miembros se inició la reactivación de esta instancia que había perdido su reconocimiento, encaminando sus esfuerzos a la formación, la interacción dialógica y el desarrollo de iniciativas para el fortalecimiento del diálogo con los consejos territoriales municipales hacia la consolidación del sistema departamental de planeación participativa y de esta manera abrir caminos para el posicionamiento e incidencia política del CTP de Norte de Santander.

La segunda consideración se relaciona con el interés por retomar la comprensión que de su

realidad social y material tienen aquellos que la viven cotidianamente [12], este ejercicio de participación durante la vigencia 2016-2019 permitió acercarse a las percepciones, comprensiones y experiencia propias y de los consejeros sobre la dinámica de los consejos como escenarios para la participación en clave de planeación y gestión del desarrollo.

Se desarrolló observación participante durante el proceso, la información recolectada durante los encuentros subregionales, encuentros departamentales, talleres de formación y reuniones se sometió a un proceso de organización y análisis para la presentación de resultados.

Resultados y discusión

Experiencia y dinámica de participación del Consejo Territorial de Planeación de Norte de Santander 2016-2019: Sobre sus integrantes

Si bien la integración de los consejos territoriales de planeación está orientada por lo dispuesto en la ley 152 de 1994, en esta sección se enfoca en las características, perfiles y aportes de sus integrantes para el trabajo colectivo realizado para la planeación participativa y la incidencia en los procesos de gestión del desarrollo en el territorio.

El CTP Norte de Santander según decreto departamental en el 2016 estaba conformado por 22 consejeros con representación (ver tabla I):

Sectores

Tabla I. Sectores representados en el CTP Norte de Santander

Sector	Representación
Económico	Industriales y comerciantes
	Entidades financieras y aseguradoras
	Productores agrarios
	Microempresarios
Social	Asociaciones campesinas
	Asociación de trabajadores organizados
	Organizaciones profesionales
Educativo y Cultural	Por las Universidades
	Por las organizaciones estudiantiles
	Por las instituciones de primaria y secundaria
Ecológico	
Comunitario	

Grupos poblacionales

- Representación de los indígenas
- Representación de las mujeres
- Representación de población desplazada

Representación de las subregiones en cabeza del alcalde de uno de los municipios pertenecientes a: subregión oriente, subregión norte, subregión centro, subregión occidente, subregión sur occidente, subregión sur oriente [13].

De los 22 consejeros se inició con una asistencia y participación del 59%, la cual disminuyó durante el cuatrienio finalizando con un 50%, ocasionada por la renuncia de dos miembros representantes del sector económico debido a compromisos laborales y vinculación al sector público generando inhabilidad para su permanencia en el Consejo Territorial de Planeación. También se destaca que la participación de algunos miembros durante los 4 años fue intermitente.

Lo anterior evidencia dos situaciones: i) la ausencia y falta de autorreconocimiento del rol como consejeros de algunos integrantes ii) los compromisos laborales que impiden para algunos una participación permanente iii) las dificultades de desplazamiento y comunicación de los consejeros fuera de la

ciudad iv) la elección no acertada en clave de participación por parte del gobierno departamental de aquellos consejeros que no participaron después de la posesión oficial v) en relación a experiencias anteriores, es la primera vez en muchos años que en el departamento un consejo territorial de planeación se mantiene activo durante el cuatrienio.

La inasistencia del 50% de consejeros elegidos también evidencia el desinterés por vincularse a los procesos de planeación participativa y de gestión del desarrollo, por lo que resulta indispensable el empoderamiento ciudadano, el fortalecimiento de la cultura política de la población y gerenciar la desafección política como una apuesta de los gobiernos para avanzar en la institucionalidad, la legitimidad y la gobernabilidad del sistema democrático [14]

Al revisar los perfiles de los integrantes del CTP Norte de Santander seleccionados que mantuvieron una participación, cada uno cumplía con la experiencia y el conocimiento del sector o con el liderazgo en los grupos poblacionales que representaban. Se destacan en este sentido, las representaciones realizadas desde el sector ecológico, las asociaciones campesinas, las asociaciones de trabajadores y de los profesionales, sector educación, las representantes de mujeres

y de la población desplazada, así como la representación de la subregión oriente en cabeza de una mujer como alcaldesa.

Relación y dinámica de trabajo con los entes territoriales

Mantener una dinámica del Consejo Territorial de Planeación durante el cuatrienio 2016-2019 obedece a la motivación y la experiencia de los consejeros que se mantuvieron activos, dicha experiencia es evidenciada en años de trabajo en el sector rural, ambiental y campesino, el ejercicio del trabajo sindical de algunos consejeros y el liderazgo de la mujer en el sector educativo, social y comunitario. El trabajo realizado por parte de los consejeros da cuenta de sus procesos de participación social, lo que evidentemente es un activo importante para la participación política. La participación social es una expresión de democracia directa en cuanto proceso social abierto, plural e incluyente por medio del cual se llega a transformar la realidad en diferentes ámbitos mediante la construcción de contrahegemonía; la ruptura de la perdurabilidad de las estructuras del habitus al potenciar al sujeto social, el fortalecimiento y articulación de las identidades y organizaciones colectivas, así la profundización de la conciencia de clase y el fomento del doble poder [15].

Estas capacidades implican el fortalecimiento del consejero como sujeto político y de derechos, de la organización que hace parte como instancia de participación (CTP) y de las condiciones y oportunidades que se facilitan para que ejerza sus funciones. Las capacidades combinadas se definen como la suma de las capacidades internas y las condiciones políticas, sociales y económicas en el que puede elegirse el funcionamiento de aquellas, no es posible conceptualmente imaginar una sociedad que produzca capacidades combinadas sin que antes

produzca capacidades internas [16].

Es importante reconocer que la combinación de esta fortaleza al interior del consejo con la disposición de gobierno departamental por apoyar su dinamización permitió cambiar la figura adormecida por una que empezó a despertar y a dar sus primeros pasos siendo meritorio, pero aún deja muchas preocupaciones respecto a las condiciones para la participación y la incidencia política.

La relación con el ente territorial se dio con mayor fuerza en el proceso de formulación y aprobación del plan de desarrollo departamental, el CTP tuvo que emitir concepto sobre el mismo y para esto encontró algunas dificultades desde la dinámica propia de trabajo y del acompañamiento y condiciones generadas por el ente territorial.

Con respecto a su situación interna de trabajo, se pudo observar las limitantes de tiempos de los consejeros para realizar un trabajo riguroso bajo una metodología de análisis al Plan de Desarrollo. El inicio formal como consejo en cada cuatrienio genera tensiones y expectativas por el desconocimiento de procedimientos y funciones por parte de los nuevos integrantes. Existe incertidumbre frente a la dinámica de organización y funcionamiento grupal, por lo que las reuniones iniciales se centran en dicho proceso y aunque paralelo se trabajó en conceptuar sobre el plan de desarrollo, se hizo difícil para el CTP aprovechar dichos encuentros para generar un concepto de la discusión y el análisis integral y colectivo orientado a un ejercicio político que lo vinculará en la toma de decisiones.

El concepto surgió de un análisis individual de los consejeros, sin establecer una metodología común, pues, aunque el consejo contó con perfiles que podría haber aportado en esta tarea la mayoría se encontraban con dedicación a sus compromisos laborales. En

este sentido, el concepto entregado, consolidó el trabajo realizado por cada uno de los consejeros desde el análisis del sector y el grupo poblacional que representaba.

Desde las dificultades encontradas con el ente territorial para el desarrollo de un proceso participativo y vinculante del CTP en la formulación del Plan de Desarrollo se podrían enunciar los siguientes:

- Los tiempos de entrega del concepto son reducidos debido a las disposiciones normativas, limitando las posibilidades de trabajo colectivo y la construcción de mecanismos vinculantes.
- La información entregada por parte del ente territorial para el análisis del plan de desarrollo constituía un volumen alto de información generando mayor complejidad y requerimientos de tiempo para su comprensión y organización desde una estructura metodológica, además de su carácter técnico.
- Aunque el ente territorial demostró interés y generó acciones por acompañar el proceso, no definió una estrategia clara para garantizar un ejercicio participativo y de incidencia por parte del CTP, desde los planteamientos de [10] sobre la escalera de participación, el nivel en el que se encontró el CTP para ese momento específico fue de pasividad y de participación por consulta, pues no se evidenció una retroalimentación del concepto emitido y tampoco se generaron otras estrategias encaminadas a valorar las propuestas y posibles aportes en el reconocimiento de los consejeros como sujetos políticos.

El proceso de seguimiento al Plan de Desarrollo por parte del CTP también generó dificultades debido al entrega de altos volúmenes de información de carácter técnico por parte de la administración,

la ausencia de apoyo administrativo u operativo para facilitar su organización limitó la generación de mecanismos para la construcción de un informe de seguimiento al Plan de Desarrollo con la visión y aportes de cada uno de los consejeros. Se evidencia las dificultades del CTP para capitalizar las capacidades y potencialidades del grupo en función de sus apuestas y necesidades, así como la falta de apropiación y liderazgo para reconocer su ejercicio político y gestionar su reconocimiento y vinculación con el ente territorial más allá de una relación netamente informativa y consultiva.

Es un reto para las administraciones acompañar y orientar la organización, manejo y uso de la información técnica en función de la toma de decisiones que incluyan las voces y propuestas de los consejeros y de la ciudadanía. Bonaventura de Souza también señaló esta situación en la experiencia de porto alegre mencionando: El proceso de construcción del consenso es complejo porque los problemas en discusión, así como las decisiones adoptadas, presentan con frecuencia, más allá de la dimensión política, una fuerte dimensión técnica. Además, los "criterios técnicos" son una de las limitaciones de la participación y, a veces, ellos mismos son objeto de debate y de conflicto [9].

Durante los 4 años el ente territorial definió recursos para apoyar el plan de trabajo definido por parte del CTP Norte de Santander, los cuales fueron priorizados para el desarrollo de procesos de formación y de articulación con los Consejos Territoriales Municipales como una apuesta al fortalecimiento de las capacidades internas y de iniciar un trabajo articulado para activar el sistema de planeación participativa en el departamento.

La estrategia de formación y de encuentro con los Consejos Territoriales de

Planeación municipal surge porque un CTP departamental no generaría una verdadera representación y participación con la voz de las comunidades y del territorio si se reduce a las visiones personales de los consejeros o de la dinámica de la ciudad, sin contemplar las subregiones y su ruralidad. Así mismo, por las debilidades en conocimiento y herramientas de los CTP respecto a sus funciones, responsabilidades y alcances.

A nivel departamental se ha enfatizado en las dificultades de tiempo de sus integrantes, lo cual también se genera en el ámbito municipal con una variable adicional relacionada con un desconocimiento de los procesos de planeación participativa. En la mayoría dichas instancias fueron creadas como el lleno de requisitos durante el proceso de formulación y aprobación del plan de desarrollo y nunca más fueron contactados por el ente territorial.

Aunque en las diferentes subregiones se reconoce el liderazgo de algunos consejeros en el ámbito público, la mayoría manifestó no tener conocimiento sobre los alcances del CTP y otros evidenciaron su descontento por la falta de apoyo de los entes territoriales en el reconocimiento y vinculación para la toma de decisiones y en la destinación de recursos para el cumplimiento de sus funciones.

Los recursos dispuestos por el ente territorial para el CTP Norte de Santander facilitaron la ejecución de un plan de trabajo, pero no ofrecieron un soporte administrativo y operativo que brindara mayor organización a la gestión del CTP limitando a sus integrantes y la junta directiva en la materialización de las iniciativas, así como en la generación de informes de seguimiento al plan de Desarrollo como ya se mencionó.

Esta situación ocasionó que los planes de trabajo del CTP Norte de Santander no se concretaran en su totalidad, se afectara

la frecuencia de los encuentros no solo como grupo de trabajo sino con los CTP municipales, afectando la continuidad e impacto de las acciones implementadas. La gestión eficaz de las acciones de participación es compleja, pues comprende varios factores: frecuencia, organización y duración de las reuniones; facilidad de acceso a los espacios de reunión; relación positiva entre la inversión en la acción de participación y sus resultados [17].

Interacción con los consejos territoriales de planeación municipal: un esfuerzo por avanzar en la consolidación del sistema departamental de planeación

Como se ha mencionado el CTP Norte de Santander emprendió durante los 4 años un trabajo para acercarse a los consejos territoriales de planeación de los municipios, que desarrolló a partir de diferentes encuentros de carácter regional, departamental y subregional entre ellos se pueden destacar: Foro de la región centro oriente liderado por el Consejo Nacional de planeación y el CTP Norte de Santander participando representantes de Cundinamarca, Boyacá, Santander y Norte de Santander, encuentros subregionales en el departamento y encuentros departamentales realizados en la ciudad de Cúcuta.

En los encuentros subregionales se realizó un proceso de socialización y sensibilización sobre el sistema departamental de planeación a partir de las responsabilidades que se asumen como consejeros territoriales y estableció un proceso de discusión y diálogo con los CTP sobre la participación, la percepción de la implementación de planes de desarrollo, su incidencia local como consejeros y los desafíos de dichas instancias de participación.

El desarrollo metodológico se llevó a cabo

mediante preguntas orientadoras que develo los siguientes resultados:

Los consejeros ubican la participación en el nivel participación por consulta y en el nivel participación interactiva propuesto por [10], debido a que la consideran como la posibilidad de opinar, representar a las comunidades y proponer ideas, la otra perspectiva manifiesta que se relaciona con tomar parte de las decisiones públicas y políticas. Se relacionan las siguientes respuestas dadas desde las voces de los consejeros:

- Es contribuir a la consecución de logros
- Es escuchar, ser escuchado y aportar ideas,
- Es una sociedad incluyente
- Es integrarse en la comunidad
- Es hacer una buena representación de las comunidades y es la capacidad de poder opinar.
- Es la base de una buena ejecución
- Es intervención activa, hacer parte de planes y proyectos de verificación

Percepción de los consejeros sobre la implementación del Plan de Desarrollo Departamental 2016-2019

Tabla II. Percepciones sobre el Plan de Desarrollo departamental por los consejeros en las subregiones

Subregiones	Percepciones
Subregión Occidental	<ul style="list-style-type: none"> • Ausencia de procesos de socialización para la apropiación de la ciudadanía • Invisibilización de población en situación de discapacidad • Ausencia de la continuidad de las políticas de cada sector tanto a nivel municipal como departamental.
Subregión Oriental, suroriental y centro	<ul style="list-style-type: none"> • Desconocimiento del plan de desarrollo. • Los proyectos en la mayoría son urbanos, no rurales. • Deficiencia en proyectos ambientales. • Lo acordado en las mesas de concertación y lo allí plasmado no llega a la ejecución. • La actividad cultural es relegada. • Apoyos a infancia y adulto mayor, son proyectos cortos que no tienen continuidad. • No se tiene un lenguaje común entre los municipios.
Subregión suroccidental	<ul style="list-style-type: none"> • Ha sido más incluyente, más iniciativas de microempresas han surgido. • Se debe fortalecer las alianzas avance en el mercado campesino y turismo • Se ha olvidado el apoyo en capacitación a los productores • Avance sostenible y significativo, es incluyente, existe apoyo por parte de algunas secretarías • No se ha avanzado en la provincia en cuanto a la declaración del páramo de Santurbán como área de protección. • Hay presencia del departamento, pero esta no está organizada, la subregión es diversa, multicultural, dividida por cuencas cada municipio tiene diferencias. • Ausencia de una política clara para el sector rural ni agroturismo.
Subregión Norte	<ul style="list-style-type: none"> • Incertidumbre • No se han observado políticas claras, no se percibe inversión • No se especificaron las necesidades desde los sectores, no se conocen los planes de desarrollo, es importante dar a conocer el plan de desarrollo • Existe desarticulación de la gobernación con los municipios • Existe desinformación, poco conocimiento de los alcaldes sobre las funciones de los consejeros

Fuente: [18].

Las subregiones coinciden en qué no se contó con una socialización del plan de Desarrollo que facilitará la apropiación por parte de la ciudadanía, que no existen mecanismos claros de coordinación y articulación entre municipios y estos con el departamento, así como la falta de continuidad de las políticas públicas y apuestas para cada sector. Aunque la subregión suroccidental reconoció un plan más incluyente y con presencia en el territorio manifiesta que no se ha hecho de una manera organizada y teniendo en cuenta la diversidad y la conformación hídrica del territorio.

El gobierno departamental y municipal deben trabajar en estrategias de fortalecimiento de la democracia participativa en la que se incluya a los consejos territoriales de planeación desarrollando formación y vinculación a la toma de decisiones, pues tanto en la experiencia municipal como departamental, no se ha generado una verdadera participación de las comunidades, sectores y grupos poblacionales. Se ha realizado desde los entes territoriales un ejercicio informativo y/o de consulta, pero los ciudadanos no evidencian una verdadera inclusión para la toma de decisiones.

Lo anterior debido a que los espacios de participación generados por las administraciones locales y departamentales son concebidos desde una idea básica de participación que no contempla la incidencia política. [19] plantea, (1) Todos los espacios surgen como mecanismos “de arriba hacia abajo” (top-down), diseñados por parte del gobierno y no como mecanismos de base; (2) las exigencias para participar en dichos espacios prefiguran al sujeto participante, sin recoger las dinámicas preexistentes; (3) los alcances de dichos espacios son limitados desde su propio diseño institucional, siendo espacios consultivos no vinculantes; (4) se establecen los mismos mecanismos para todo el territorio, sin tener en cuenta el contexto

en el que se implementarían.

Desde el punto de vista de los diversos criterios que han sido adoptados para distinguir las formas de poder, se encuentra la tipología de los tres poderes, económico, ideológico y político, o sea, de la riqueza, del saber y de la fuerza [20], lo cual explica los procesos de dominación ejercidos en las comunidades de base, quienes se encuentran desprovistas de estas condiciones para la generación o negociación del poder, por tanto, sus posibilidades se sumen en una batalla diaria por la supervivencia en una sociedad cada vez más excluyente y coercitiva o para aquellos que se adentran en las esferas de la participación terminan por asumir una posición servil a los intereses de un estado burocrático y clientelista.

En este sentido, los CTP se convierten en una posibilidad por superar la fuerza que en ocasiones ejerce esta estructura política en contravía de los fines del estado social de derecho. Debe asumir el desafío orientado al fortalecimiento interno y de su capacidad política, así como de reconocimiento de los propios sectores o grupos poblacionales que representan. La comprensión como sistema de planeación participativa es clave para que se piense el departamento desde una visión integral, se genere control social, identidad y se construyan conjuntamente nuevas narrativas y acciones que empoderen a la ciudadanía para su incidencia en lo público.

Conclusiones

Veinti nueve (29) años después de la creación de la constitución de 1991 con la que se dio origen a los Consejos Territoriales de Planeación se mantiene una lucha por su reconocimiento en los procesos de planeación y gestión del desarrollo mediante la vinculación a la toma de decisiones. Se identifican vacíos en su reglamentación a través de la ley 152 de 1994, en la medida

que, estableció un alcance consultivo y no ratificó un carácter vinculante lo cual daría más herramientas para la incidencia política.

- A nivel territorial se requiere avanzar de una concepción reduccionista de la participación que instrumentaliza a los individuos, grupos y comunidades, hacia una visión integral que centre al sujeto en la discusión y toma de decisiones en los asuntos públicos para la planeación y la gestión del desarrollo
- La disposición de los entes territoriales para construir condiciones de funcionamiento y fortalecimiento de los CTP es clave para avanzar en la participación y reconocimiento de estas instancias para la planeación participativa, lo cual se evidenció durante el período 2016-2019 en cabeza de la secretaria de planeación departamental, sin que esto invisibilice los retos que se mantienen en materia de participación y los bajos recursos destinados al funcionamiento de los CTP.
- No se reconoce a los consejeros territoriales de planeación como sujetos políticos. Los CTP requieren asumir una posición más dinámica mediante el aprovechamiento de las capacidades y experiencia de sus integrantes.
- La formación, el acompañamiento y un ejercicio de comunicación e interacción permanente con los CTP municipales es un reto para avanzar en la dinamización de un sistema departamental de planeación participativa. Así mismo, la continuidad de las políticas y programas públicos, la creación de mecanismos para la articulación y coordinación entre el gobierno departamental y municipal.

Referencias

- [1] Secretaría del Senado, *Ley 152 de 1994, Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*. [En línea]. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0152_1994.html
- [2] E. G. Hernández, "Planeación participativa intercultural", *Reflexiones para el Trabajo Social, Ra-Ximhai*. vol. 8 no. 2, 2012
- [3] A. C. Burbano, "Desarrollo local y planeación participativa: escenarios para reinventar el desarrollo humano desde el Trabajo Social". *Revista prospectiva, Universidad del Valle*, no. 11, 2006
- [4] Constitución Política de Colombia. Art 340 y 342 de julio de 1991
- [5] Sentencia C-524-03 de 01 de julio de 2003. [En línea]. Disponible en: http://legal.legis.com.co/document/x?obra=jurcol&document=jurcol_75992041e332f034e0430a010151f034
- [6] Secretaría del Senado, *Ley 388 de 1994, Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*. [En línea]. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html
- [7] O. F Borda, "Acción y espacio, autonomías en la Nueva República". *Revista Foro*, no. 38
- [8] O. F Borda, *Guía práctica del ordenamiento territorial en Colombia: contribución para la solución de conflictos*. Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- [9] D. Souza Santos. *Democracia y*

- participación el ejemplo del presupuesto participativo de porto alegre*. Quito, Ecuador: Ediciones Abya-Yala, 2004
- [10]F. Geilfus, *80 herramientas para el desarrollo participativo*. San José, C.R.: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA, 2002
- [11]C. A. Sandoval Casilimas, *Investigación cualitativa*. Bogotá, Colombia: Instituto Colombiano Para El Fomento de la Educación Superior, ICFES, 2002
- [12]M. Espinosa, "La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía". *Andamios*, vol. 5, no. 10, pp. 71-109, 2009
- [13]Gobernación de Norte de Santander. *Decreto 000325 del 25 de febrero de 2016*. [En línea]. Disponible en: <https://nortedesantander.gov.co/en-us/Noticias-Gobernaci%C3%B3n-Norte-de-Santander-en-US/ArticleID/1689>
- [14]G.A.L. Valencia, "La planeación participativa para el desarrollo en el marco de la desafección política". *Analecta polit*, vol. 1, no. 2, pp. 363-387, 2012
- [15]L. M. Ligarreto. "Participación social y potencia transformadora", *REV. COLOMB.SOC*, vol 41, 2018
- [16]M. C Nussbaum. *Crear capacidades: Propuesta para el desarrollo humano*. Editorial Booket, 2020
- [17]Departamento Nacional de Planeación, *El papel de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP)*, 2011. [En línea]. Disponible en: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:GidGneFJwSEJ:https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/o%2520Nacional%2520de%2520Planeacin/a%2520Consejos%2520Territoriales%2520web.pdf+%&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=co>
- [18]Gobernación de Norte de Santander. *Plan de desarrollo departamental 2016-2019 Un Norte productivo para todos*. [En línea]. Disponible en: <http://www.sednortedesantander.gov.co/sitio/images/documentos/informesdelsector/PDD%20NDS%202016-2019.pdf>
- [19]J. A. H. Monivento, "Análisis de mecanismos de participación local en Colombia: Audiencias de Rendición de Cuentas y Consejos Territoriales de Planeación". *Civilizar Ciencias Sociales y Humanas*, vol. 17, no. 32, pp. 67-80, enero-junio de 2017
- [20]N. Bobbio. *Estado, gobierno y sociedad: Por una teoría general de la política*. México: FLACSO, 1999