

**PLANEACIÓN PARTICIPATIVA:  
UNA LECTURA DEL CONSEJO TERRITORIAL DEL PLANEACIÓN DEL  
MUNICIPIO DE COPACABANA 2012 - 2016**

**JONATHAN EDUARDO CHAVERRA ORTIZ**

**TRABAJO DE GRADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE POLITÓLOGO  
MODALIDAD MONOGRAFIA**

**ASESORA  
OLGA LUCIA ZAPATA  
MAGISTER EN CIENCIAS POLÍTICAS**

**PROGRAMA DE CIENCIA POLÍTICA  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS  
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA  
MEDELLÍN**

**2017**

## Dedicatoria

A mi madre Nubia por su incansable lucha. A mi abuelo por todo lo que motivo en mí. A mi padre, en su memoria. Reflejo de lo que soy.

## Tabla de contenido

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>4</b>
<b>Capítulo 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA</b> .....	<b>8</b>
Objetivo General.....	9
Metodología .....	9
<i>Ruta metodológica:</i> .....	12
<i>Técnicas e instrumentos empleados</i> .....	13
<b>Capítulo 2. MARCO REFERENCIAL</b> .....	<b>15</b>
2.1 Marco legal de la planeación participativa. La Constitución Política de 1991: la apertura a la concertación del desarrollo .....	22
<b>2.2 Una mirada de la planeación participativa en relación con modernización del estado desde María Teresa Uribe</b> .....	<b>26</b>
<i>Planeación participativa e identidad colectiva</i> .....	<b>30</b>
<b>2.3 La política en el contexto local. La participación ciudadana como herramienta para el control social: oportunidades de redes de trabajo para los CTP's</b> .....	<b>31</b>
<b>Capítulo 3. CARACTERIZACIÓN DEL CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN DE COPACABANA</b> .....	<b>35</b>
- Conformación, estructura y composición.....	35
- Funciones y responsabilidades .....	41
- Resultados.....	46
<i>Conceptos sobre los planes de desarrollo del municipio de Copacabana</i> .....	46
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>65</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	<b>68</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>73</b>

## Lista de cuadros

<b>Cuadro 1.</b> Conformación del Consejo Territorial de Planeación de Copacabana, 2012-2016 .....	36
<b>Cuadro 2.</b> Misión y Visión del Consejo Territorial de Planeación de Copacabana .....	37
<b>Cuadro 3.</b> Comparación de las funciones del Consejo Territorial de Planeación de Copacabana frente a las funciones genéricas estipuladas por la normatividad colombiana	41
<b>Cuadro 4.</b> Relación de las respuestas de los entrevistados a la pregunta por las fortalezas y debilidades del CPT .....	56
<b>Cuadro 5.</b> Análisis de capacidades institucionales del CTP de Copacabana-nivel individual .....	58
<b>Cuadro 6.</b> Análisis de capacidades institucionales del CTP de Copacabana-nivel organizacional.....	62

## Lista de gráficos

<b>Gráfico 1.</b> ¿Para usted es importante la incidencia que tiene el CTP en la vida política y social del Municipio de Copacabana? .....	50
<b>Gráfico 2.</b> ¿Logra ser el CTP de Copacabana una instancia de participación relevante en el Municipio?.....	51
<b>Gráfico 3.</b> ¿Tiene usted suficiente información y conocimiento de lo que era el CTP antes de ingresar a este?.....	54
<b>Gráfico 4.</b> ¿Considera usted que la ciudadanía del Municipio de Copacabana conoce las funciones que desarrollo el CTP del Municipio? .....	55

## INTRODUCCIÓN

Este trabajo de investigación surge como una motivación vivencial respecto del funcionamiento del Consejo Territorial de Planeación (CPT) del Municipio de Copacabana y su incidencia en los procesos de planeación participativa en el municipio. Es por ello que la pregunta rectora de esta indagación es: ¿Cómo funciona el Consejo Territorial de Planeación de Copacabana y cuál es su incidencia en la planeación participativa en el municipio? Responder a esta pregunta, desde mi rol como presidente de dicho Consejo, posibilitó que este ejercicio investigativo estuviese direccionado desde una perspectiva de etnografía política que proporciona elementos para entender la relación – Acción Participación - Investigación.

El problema a investigar surge de la necesidad por indagar acerca de la operatividad, estructura e incidencia de la actividad del CTP en el marco de la planeación participativa en el municipio de Copacabana durante las dos últimas administraciones locales. Para ello se enfatiza en el marco normativo sobre la planeación participativa, que se deriva de la Constitución Política de 1991, específicamente del principio de participación ciudadana en la concertación y desarrollo de los territorios. A su vez, exige una lectura socio-política del territorio, en tanto en ellos se espera consolidar procesos claros, transparentes, reales y plurales de la participación y la planeación dentro de todo del proceso de gestión pública municipal. Pensarnos en rol democrático de los actores sociales que conforman este Consejo y sus apuestas significativas sobre lo político y lo público, nos posibilitará dilucidar acerca del actuar de la sociedad civil en la *res publica* y del interés conjunto de crear sociedad.

El abordaje de esta investigación se hace desde la revisión de la teoría que nos muestra los postulados académicos para entender la participación ciudadana en los procesos de planeación, lo que incluye necesariamente el marco normativo que nos plantea el panorama nacional y local de la planeación participativa en Colombia y en particular la relacionada con

el funcionamiento de los CTP. Particularmente, en este trabajo investigativo observaremos los marcos normativos que sustentan la planeación participativa en Colombia desde la perspectiva de los modelos planteados por María Teresa Uribe. Asimismo, esta indagación nos lleva por un amplio ejercicio metodológico, que incluyó revisión documental sobre los documentos, textos, acuerdos, decretos y conceptos del CTP de Copacabana, revisión de literatura académica sobre el tema, así como el diseño y aplicación de un cuestionario y entrevistas a miembros de este Consejo.

El análisis descriptivo de la operatividad del CTP permite observar y reflexionar alrededor de la materialización de los postulados de la Planeación y la Participación ciudadana consagrados en la Constitución Política Colombiana de 1991 en el ámbito territorial. Además porque tanto la Planeación como la Participación son considerados factores decisivos en la construcción concertada de los territorios; lo que hace que estos sean de gran interés para los tomadores de decisión y la sociedad en general. En ese sentido, es imperativo para la Ciencia Política analizar los procesos de planeación y de participación ciudadana, que se conjugan especialmente en los consejos territoriales de planeación, en cuanto en ellos se da una puja del poder en lo local.

Pensar hoy en día en los consejos territoriales de planeación, a 25 años de nuestra Constitución Política el desarrollo de la democracia participativa, es pensar en la configuración real de las lógicas participativas de los territorios y de las apuestas locales de sus actores. Es por esto, que el presente trabajo investigativo propone describir el caso de la estructura y funciones del Consejo Territorial de Planeación de Copacabana, de manera que aporte a los estudios sobre la planeación participativa en Colombia y cuál es su relación o su interés para la ciencia política. Si bien hoy en el campo teórico y analítico del país hay ciertos análisis como los de la Esperanza González y Fabio Velázquez, entre otros, que constituyen un estado del arte en torno a la planeación participativa, aún hay un camino amplio por recorrer por las lógicas individuales de cada CTP, de sus implicaciones sociales, de sus conflictos internos, de algo importante y es la materialización de los principios constitucionales de la carta del 1991 en cada territorio, ya que estos no son entendidos ni

mucho menos aplicados de la misma forma en todas partes. Es por ello que este trabajo investigativo resulta ser un aporte a ese camino que hoy la ciencia política Colombiana necesita emprender para un mejor entendimiento

Para la Ciencia Política y en relación al interés último por hacer de esta disciplina una materia que nos posibilite leer y entender la planeación participativa desde la confluencia de diversos actores, en la disputa de lógicas de poder y propuestas de desarrollo, es que toma fuerza el enfoque y las herramientas que nuestra disciplina política nos ofrece. Posibilita que el entendimiento de la disputa por la construcción concertada del desarrollo a partir de las prácticas democráticas, solo sea posible con la tensión que los diferentes grupos focales o de interés pueden tejer; o en otras palabras, construir democracia equivale a generar que grupos diversos se encuentren en la esfera de lo político.

Este trabajo posibilitó unos hallazgos en materia de lo que sucede en el Municipio de Copacabana frente al tema de la planeación participativa, específicamente con el CTP como instancia máxima de planeación participativa, entre estos están: las características que ubican al consejo territorial de planeación de Copacabana en dos de los modelos que nos plantea la María Teresa Uribe lo cual posiciona desde una óptica teórica la situación de esta instancia de participación y de sus posibles debilidades, a su vez uno de los hallazgos más relevantes es la custodia de la información la cual no goza de un procesos de sistematización lo que impide que los posibles consejeros y los actuales puedan visualizar las acciones que con anterioridad dejaron otros consejos, o de las apuestas programáticas para seguir trabajando de manera planificada, esto nos muestra la importancia que para la Ciencia Política debe tener estos análisis de los CTP.

El presente texto se divide de la siguiente forma. En este encontrará el lector tres grandes bloques: *Un primer bloque* que nos plantea el todo un marco teórico y referencial de la planeación participativa en Colombia, sus orígenes, la importancia de las misiones económicas a partir de 1930 y de cómo estas a medida que iban incorporándose a nuestro Estado Colombiano, comenzaban a diseñar lo que hoy entendemos por planeación

participativa; seguido a esto un marco normativo que sustenta legalmente este principio constitucional en miras a fortalecer el desarrollo de los territorios y la concertación en los territorios.

*Un segundo bloque* nos plantea una visión funcional sobre la planeación participativa, el desarrollo de los CTP, así como el planteamiento de los modelos que nos plantea la profesora María Teresa Uribe sobre el papel que los consejos territoriales de planeación han tomado, que nos es otra cosa a las dimensiones socio especiales y culturales de cada territorio con sus problemáticas endógenas como exógenas. Seguido a ello un vistazo sobre como la planeación participativa constituye a su vez un ejercicio de identidad colectiva en los territorios donde existe su aplicación. Por último la planeación participativa como un control social a la función pública.

*Un tercer bloque* nos plantea ya en materia el análisis al consejo de planeación territorial de Copacabana, desde su estructura, su comportamiento, sus funciones, y muy importante la opinión que algunos consejeros de este CTP tiene frente a la planeación participativa en Copacabana; los hallazgos encontrados en este CTP, y muy importante una lectura desde el enfoque de capacidades que propone el PNUD en el estudio de las organizaciones e instituciones, lo cual permite identificar en que segmentos se encuentran las deficiencias y potencialidades del CTP del Municipio de Copacabana. Por ultimo unas conclusiones del estudio de caso, que además constituyen propuestas para mejorar el ejercicio de esta instancia de participación ciudadana.



## Capítulo 1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA, OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

Analizar el Consejo territorial de planeación del municipio de Copacabana constituye una posibilidad de identificar las relaciones de poder entorno a las instancias de participación ciudadana existente en los territorios y facultadas por la ley, lo cual de manera directa establece para la Ciencia Política un punto de investigación acerca de los roles que tienen los diferentes públicos organizativos de la sociedad civil y de su relación con la institucionalidad pública de cada territorio. En el caso específico de Copacabana, su análisis posibilita un entendimiento de porque sus accionar obedece a ciertas particularidades que en principio, se creería que obedecen a temas más del ámbito externo que interno. Estudiar este CTP constituye a su vez una ventana para analizar las relaciones de poder que existen entre los actores que día a día están aportando sus saberes en la construcción de desarrollo local, como de las actuaciones administrativas, que no siempre van en los mismos interés. De igual forma establece un punto de partida para bajar los análisis sobre la planeación participativa a los territorios, específicamente a los municipios donde cabria analizarlos y desde la misma Ciencia Política aportar para su desarrollo y sano ejercicio operativo.

Un elemento que motiva su investigación plantea que los CTP son instancias de planeación participativa que logran darles recomendaciones a los mandatarios frente a su función administrativa, pero como lo resta Fabio Velázquez y Esperanza González en su texto *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* “Esa situación se relaciona con limitaciones en su diseño normativo y en su alcance político. En efecto, los CTP son de obligatoria conformación (Ley 152 de 1994), pero no existen sanciones explícitas en la norma para los alcaldes que no los creen. Las autoridades locales (alcalde y Concejo municipal) no están obligadas a tener en cuenta las observaciones de los CTP ni de incluirlas en la redacción final del Plan”, lo cual constituyo inicialmente la hipótesis que motivo al analizar este CTP, ya que se creía que este era el único elemento que hacía que existiesen las problemáticas que hoy asaltan al CTP de Copacabana, pero que posteriormente como podrá evidenciarse en la investigación esta causa tiene mucha relación, pero no es solo la única.

Por otro lado y un punto que comienza a innovar en el ejercicio de investigación frente a los consejos territoriales de planeación, tiene que ver con el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* firmado entre el Gobierno Nacional y las FARC- EP, el cual tiene que ver con el Punto 2 *Participación Política. Apertura democrática* para construir la paz una revisión de los Consejos territoriales de Planeación acerca de sus estructura, funciones, y capacidades, lo cual obedece al principio de ampliar de manera plural e incluyente la participación ciudadana y política en el país, lo cual constituye llevar a lo público a nueva constitución de un estatuto de participación que amplíe sus campos de acción y sus roles. Esto particularmente posibilitara que la academia, y específicamente la Ciencia Política convierta el análisis de esto en foco esencial para comprender y aportar a una sociedad que busca la construcción de paz y la construcción de democracia desde todos los niveles.

### **Objetivo General**

Analizar el Consejo de Planeación Territorial del municipio de Copacabana para el período comprendido entre 2012 y 2016 en relación con su funcionamiento, estructura, composición y accionar en el marco del proceso de Planeación Participativa en Colombia.

### **Objetivos específicos**

- Describir el accionar del Consejo Territorial de Planeación de Copacabana y sus implicaciones en el del proceso de planeación participativa en el municipio.
- Determinar las capacidades institucionales, fortalezas y debilidades, del Consejo Territorial de Planeación de Copacabana en su ejercicio misional para el período señalado.

### **Metodología**

Este trabajo investigativo logra esbozar una mirada de la planeación participativa municipal, concretamente desde el Consejo Territorial de Planeación de Copacabana (Antioquia) durante el período 2012-2016 en términos de su estructura, funcionamiento e incidencia en los procesos de planeación participativa del municipio, posibilitando una aproximación a sus dinámicas de actuación en la construcción de democracia participativa. Este periodo que se plantea para su análisis obedece a los años donde el investigador Jonathan Chaverra en calidad de presidente de este y bajo la etnografía política ha sido parte de dicho CTP

Partiendo de la pregunta de investigación sobre el funcionamiento y estructura del CTP de Copacabana, se propone una construcción metodológica basada en un bajo un enfoque cualitativo que prioriza el análisis en el estudio de caso del CTP con una perspectiva de etnografía política. Yin (1989: 23) considera el método de estudio de caso apropiado para temas o preguntas que se consideran prácticamente nuevos, pues en su opinión, la investigación empírica tiene los siguientes rasgos distintivos:

- Examina o indaga sobre un fenómeno contemporáneo en su entorno real,
- Las fronteras entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes,
- Se utilizan múltiples fuentes de datos, y
- Puede estudiarse tanto un caso único como múltiples casos.

Bajo estos rasgos que nos propone Yin, se considera que dicha investigación tiene un sentido lógico y una argumentación clara en la motivación de ser abordada desde este método de estudio. Igualmente Stake (1998) refiere el estudio de caso como el estudio de la particularidad y de la complejidad de un caso singular para llegar a comprender su actividad es circunstancias concretas. Esto nos da una ventaja ya que el análisis del Consejo Territorial de Planeación de Copacabana parte de indagar sobre su actividad en el rol de la vida pública municipal, lo que supone datos e información disponible.

Como una forma de potenciar el análisis de caso, se utilizará el enfoque de las capacidades institucionales desde la perspectiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

–PNUD- con el propósito de complementar el análisis del funcionamiento del Consejo Territorial de Planeación del municipio de Copacabana. Se entiende el desarrollo de capacidades como el “proceso mediante el cual las personas, organizaciones y sociedades obtienen, fortalecen y mantienen las competencias necesarias para establecer y alcanzar sus propios objetivos de desarrollo a lo largo del tiempo” (PNUD, 2009).

De igual manera la capacidad institucional se refiere a la capacidad administrativa y de gestión de una organización, al potencial con que ésta cuenta para realizar sus actividades de manera eficiente. Para Hilderbrand y Grindle (1997), la capacidad institucional es la “habilidad para desempeñar tareas de una manera efectiva, eficiente y sostenible” (PNUD, 2009). Este enfoque de análisis que se utiliza para evidenciar la estructuración y funcionamiento del Consejo Territorial de Planeación centrando la mirada en los aciertos y deficiencias para su real y efectivo accionar. Para ello, se utilizarán los tres (3) niveles que el PNUD propone analizar: nivel de las personas, al nivel de las organizaciones y al nivel del entorno favorable” (PNUD, 2009).

**Nivel individual:** En este nivel, capacidad significa las competencias, experiencia y conocimientos de cada persona. Cada ser humano está dotado de un conjunto de capacidades que le permiten desempeñarse, ya sea en su hogar, en el trabajo o en la sociedad. Algunas se adquieren a través de capacitación y educación formales y otras a través del aprendizaje en la práctica y la experiencia.

**Nivel organizacional:** Este nivel de las capacidades comprende las políticas, acuerdos, procedimientos y marcos internos que permiten a las organizaciones funcionar y cumplir su mandato y a las personas aunar sus capacidades individuales para trabajar en conjunto en pro de sus metas. Cuando dichas capacidades existen, cuentan con recursos apropiados y están bien alineadas, la capacidad de la organización para el desempeño de sus funciones será mayor que la suma de las capacidades de sus componentes.

**Entorno favorable:** Con esta expresión se hace referencia al sistema más amplio dentro del cual funcionan las personas y las organizaciones, el cual, según sea el caso, facilitará o dificultará su existencia y su desempeño. Este nivel de capacidades no es fácil de captar de manera tangible; pero es central para comprender los problemas vinculados a las capacidades. Es este el nivel que determina las “reglas de juego” para las interacciones entre las organizaciones. Las capacidades del nivel del entorno favorable incluyen las políticas, la legislación, las relaciones de poder y las normas sociales, que son las que regulan los mandatos, prioridades, modalidades de funcionamiento y compromiso cívico de las diferentes partes de la sociedad. (PNUD, 2009).

*Ruta metodológica:*

**Fase preparatoria:** motivada por un interés personal del tema de la planeación participativa, en esta fase se realizaron las siguientes actividades: un esquema exploratorio de los elementos teóricos y normativos para entender inicialmente el estado de la participación ciudadana en relación con la planeación y los desarrollos normativos que regulan este proceso; una revisión documental que permitió perfilar las hipótesis y categorías analíticas entorno a este ejercicio.

Inicialmente el tema conllevó a una pluralidad de preguntas que cada una orientaba a un enfoque diferente y a un campo que se expandía y contraía en términos de lo que realmente es importante para la Ciencia Política, es así como se comienza a trabajar en la delimitación de la investigación en términos de incidencia, pertinencia, y referencia que apunten a generar un conocimiento de lo que pasa en la materia. Para ello dicha delimitación se centra hacer un análisis descriptivo de la planeación participativa en el Municipio de Copacabana, concretamente del CTP y de la apuesta de los sectores sociales que lo incorporan en relación con su funcionamiento por incorporar en su gestión procesos amplios, democráticos, participativos y de común acuerdo entre actores claves del desarrollo local.

**Fase de alistamiento:** en esta se contextualizaron los referentes teóricos y legales en materia de lo que es el CTP, los cuales fueron puestos al plano de la realidad social y política del

Consejo en el Municipio de Copacabana del caso objeto de estudio frente a la evolución de la planeación participativa. Es decir, se logró relacionar los elementos analizados en la revisión documental con el caso del Consejo Territorial de Planeación del Municipio de Copacabana, enfatizando en su estructura, actores, funciones, principios, entre otras características principales.

**Fase de desarrollo:** Esta fase logra relacionar lo vivencial y empírico, con lo documental y teórico, ya que fue en esta fase en la que las hipótesis y categorías analíticas se pusieron a prueba y evidenciaron la línea de análisis propuesta. Dando eso paso a la apuesta por indagar en la estructura y en la importancia del CTP de Copacabana, a partir de verificar, comprobar, triangular la información recogida.

**Fase de Indagación:** Para esta fase se analizó los documentos que daban validez jurídica al CTP, como a su vez la aplicación de los instrumentos a algunos miembros del CTP de Copacabana.

#### *Técnicas e instrumentos empleados*

Para esta investigación se ha propuesto inicialmente la revisión documental como técnica principal para caracterizar lo que acontece en el CTP de Copacabana. Para ello se indagó sobre las fuentes primarias y las secundarias; en las primarias podremos encontrar las entrevistas realizadas a los consejeros, cuyas entrevistas fueron bajo consentimiento previo sobre el interés académico que estas suscitaban, de igual forma otras de las fuentes primarias analizadas fueron: el Acuerdo municipal que creó el Consejo Territorial de Planeación así como los decretos que convocaban su conformación y funcionamiento.

A lo anterior se suma la carpeta analizada que reposa en los archivos del Departamento Administrativo de Planeación municipal. En el análisis de estos datos, se evidencia una característica fundamental y es la dificultad en la custodia sobre los documentos existentes, ya que si bien el CTP en el municipio de Copacabana existe desde 1995 vía Acuerdo municipal, los elementos materiales de su existencia que reposan en el departamento de

planeación del Municipio, son escasos en tanto no dan cuenta de la actividad de los diferentes consejos que han estado; ejemplo de ello, no se evidencian los conceptos a los planes de desarrollo anteriores; más adelante en el desarrollo del trabajo se mencionara dicho tema.

Los documentos consultados y analizados se encuentran en lo de tipo oficial y normativo, tales como:

- Constitución Política de Colombia.
- Ley 152 de 1994.
- Cartillas Del Departamento Nacional de Planeación.
- Acuerdo Municipal N003 del 02 de Febrero de 1995.
- Decretos municipales.
- Conceptos a los planes de desarrollo 2012-2015 y 2016-2019.
- Actas de reunión CTP.

Para las fuentes secundarias se abordó un amplio marco teórico que nos daba un panorama del tema de la planeación participativa en Colombia. Inicialmente la información recolectada y procesada parte de un proceso de etnografía política, donde quien desarrolló la investigación es a su vez uno de los miembros activos del CTP del municipio, lo cual posibilitó el acceso a información no disponible de manera pública, así como extrapolar las reflexiones sobre la vivencia a análisis politológico.

Otra técnica empleada, fue la *Observación Directa*, componente sustancial de la investigación que permitió comprender de manera cercana el fenómeno a estudiar, ubicando esta actividad como una aproximación a un ejercicio de etnografía política, en la que el observador al encontrarse en un rol principal dentro de la estructura del CTP convierte esa vivencia personal en un análisis desde la ciencia política que le permite comprender el fenómeno desde la dimensión académica.

Para ello se llevaron a cabo seis (6) visitas al archivo oficial del CTP que reposa en la Departamento Administrativo de Planeación para consultar documentos como el Acuerdo que daba creación al Consejo Territorial de Planeación de Copacabana y los decretos posteriores que anunciaban la convocatoria y confirmación de consejeros, así como a otras instancias como el Concejo municipal.

Uno de los principales instrumentos utilizado fue la encuesta (ver anexo 1). Con esta se pretendía conocer en propiedad la visión que tienen los consejeros territoriales de planeación de Copacabana frente a la instancia como tal, así como al rol de la planeación participativa y de la importancia de su papel en el desarrollo del municipio de Copacabana. La encuesta finalmente fue respondida por seis (7) de los 12 consejeros.

El diligenciamiento, almacenamiento y procesamiento de la encuesta se hizo a través de la herramienta Formulario de *Google Drive*. A los encuestados se les informó con anterioridad la intención de dicho ejercicio académico, que servía como parte fundamental para la tesis de grado, garantizando así la confidencialidad de los datos suministrados por cada uno de los siete (7) consejeros que participaron y respondieron la encuesta. La encuesta fue enviada a sus correos electrónicos entre el mes de noviembre y diciembre de 2016, y su ejercicio de tabulación y análisis descriptivo se realizó en el mes de enero de 2017. Esta herramienta de Google Drive, permitió que se procesaran los datos con mayor comprensión, creando un panorama que retroalimentaba la hipótesis planteada inicialmente en el planteamiento del problema

## **Capítulo 2. MARCO REFERENCIAL**

La *planeación* como concepto ha sufrido una reformulación sistemática en las últimas décadas, especialmente luego de la promulgación de la Constitución Política de 1991, en relación con la visión técnica y automatizada que tenía. La planeación como proceso técnico de direccionamiento y guía para el logro de una visión de futuro se plantea para Colombia a



partir de la segunda mitad del siglo XX (Saavedra, 2001). Y desde sus inicios fue desarrollada por técnicos que nada tenían que ver con los procesos y las lógicas territoriales de las regiones colombianas, aspecto que ha sido criticado en los últimos años. Por ejemplo, Carlos Alberto Garzón nos dice que:

Previo a la Constitución, el proceso de la planeación era más tecnocrático y se realizaba por “expertos” en las oficinas de planeación, sin consultar la realidad, ni las necesidades directas de las comunidades y el ejercicio participativo consistía en la “socialización” de los resultados plasmados en un plan de desarrollo (Garzón, 2007).

Este inicio de la planeación en Colombia estuvo caracterizado por la gran influencia de agentes externos que priorizaban dentro de este proceso, las directrices para lograr el crecimiento económico. Del conjunto de esos actores externos, sobresalen las denominadas misiones económicas internacionales. Dichas misiones se conformaban con el propósito de hacer recomendaciones técnicas y de política para el desarrollo de instituciones, programas y procesos para la planeación del país. Algunas de las misiones más importantes fueron:

- **La segunda misión Kemmerer (1930)**

Llega al país la Misión Kemmerer con el propósito de ayudar a la estabilización de las condiciones económicas internas, conservando la adhesión al patrón oro. Esta visita se consideraba conveniente para aprovechar el concurso de técnicos de países con mayor experiencia administrativa que pudieran suministrar su consejo para la organización de las finanzas y el desarrollo económico y comercial colombiano. El espíritu de esta propuesta descansaba en la idea de seguir "una política de cooperación y no de litigio con el capital extranjero", tal como lo expresaba el recién electo presidente Olaya Herrera (Hernández, 1997).

Lo que sucedía en el ámbito internacional influenciaba los países tercermundistas, o “en vía de desarrolló”, y Colombia no fue ajeno a esta situación internacional, la cual impactaba su

economía. La sustituciones de importaciones vivida en 1929 posibilitó nuevas fundaciones empresariales, al tiempo que el levantamiento de sindicatos obreros que comenzaron con la historia participativa en nuestro país, en el marco de los ya tradicionales Movimientos Sociales (Hernández, 1997).

#### - **La misión Currie (1950)**

En esta época existía un ideal de desarrollismo y de progreso a pesar de la violencia reinante. Por esta razón los gobiernos de Mariano Ospina y Laureano Gómez permitieron la llegada de la misión del profesor Lauchlin Currie, un académico que vino con el fin de reformar la Administración Pública y de acercar nuestro sistema administrativo al norteamericano (Pinzón y Pardo, 2009). Toda una hazaña norteamericana para que estos países que necesitan estar en la ruta del desarrollo no fuesen acogidos por la ola comunista que iba teniendo escala en varios países.

En pleno inicio de la Restauración Conservadora se decidió la visita de una nueva misión a cargo del profesor Currie. Esta Misión fue conformada por expertos en los diferentes campos temáticos e instituciones que se iban a tratar. El principal objetivo expresado por el Banco Mundial era el de enunciar las bases de un programa coherente y global de desarrollo orientado a elevar el nivel de vida de la población. Al decir del Banco Mundial, el informe sólo sería plenamente efectivo siempre y cuando sirviera como guía para hacer un programa de desarrollo lógico y bien equilibrado y como medio para educar a la opinión pública.

Dentro del diagnóstico presentado por esta Misión se destacaba el bajo nivel de vida de la población, reflejado en la falta de elementos básicos como salud, educación, vivienda y bienes y servicios. Pero estas deficiencias tenían solución, pues, provenían de la baja productividad ocasionada por factores distintos a la disponibilidad de recursos naturales; el problema fundamental se reducía a la asignación de recursos. Se trataba más bien de distribuir los fondos internos, ya que el capital extranjero se concebía como una ayuda deseable y no como un requisito para el desarrollo. Los recursos a reubicar eran especialmente la fuerza de trabajo y el capital: había que propiciar una distribución poblacional mayoritariamente

urbana; en el segundo era preciso sustituir la importación de algunos bienes para que con el ahorro que de ello se hiciera pudiera incrementarse la inversión de capital (Hernández, 1997).

#### - **La Misión Cepal (1954)**

Al igual que en otros países de la región, la CEPAL hizo presencia en Colombia con un estudio de gran envergadura: *Análisis y proyecciones del desarrollo económico. El desarrollo económico de Colombia*, cuyos resultados fueron presentados en forma preliminar en el Sexto Periodo de Sesiones del Congreso en Bogotá, en septiembre de 1955 y en forma definitiva en noviembre de 1957 (Villamizar, 2012). En su informe se presentó un balance global del desarrollo histórico de la economía colombiana y de la coyuntura económica del momento. También entregó un análisis de la demanda de bienes y servicios de consumo, del sector externo y del crecimiento de la capacidad productiva. Además, de estudios sectoriales, que enfatizaron principalmente en la agricultura, industria, energía, transporte y comunicación.

También se presentó un análisis de la política fiscal y económica desde 1925 y un examen de las posibles necesidades futuras, teniendo como premisa la provisión de capital y servicios sociales básicos por parte del Estado. Se entendía que la función de la política fiscal era influir favorablemente en el juego de las fuerzas que determinan el monto de recursos de acumulación y su eficacia se debía evaluar en el impacto sobre el nódulo ahorro-consumo, en la influencia para atraer recursos externos y en promover una mejora en la relación de precios de intercambio. Igualmente, se investigó el sistema financiero, tanto público como privado, en particular su influencia sobre el crédito dadas las necesidades de financiamiento de la inversión. (Hernández, 1997)

#### - **La Misión Le Bret (1955)**

La pretensión de esta misión, al igual que realizada por la Cepal, no era proponer un plan de desarrollo sino elaborar un diagnóstico. Después de analizar las necesidades de la población y las posibilidades de satisfacerlas, se quería proponer un arbitraje o decisión entre los

órdenes de importancia, las urgencias y las implantaciones para facilitar la tarea de los responsables económicos y políticos a quienes correspondía la decisión definitiva.

El trabajo entregado por esta misión se dividió en cinco partes: la primera se ocupó del nivel de vida y de las necesidades de la población colombiana; la segunda, de las potencialidades y las posibilidades físicas del país en relación con las necesidades; la tercera, de las potencialidades y posibilidades financieras; la cuarta, de los arbitrajes en función del desarrollo armonizado y, la quinta del problema educativo.

Dentro de los elementos señalados como “graves” en el informe Lebret, vale la pena destacar:

el hábito de la población colombiana de admitir comportamientos antieconómicos: utilización casi totalmente irracional del suelo; persistencia de todas las rutinas que provocan la erosión y el desgaste de las tierras; afición irreflexiva y exagerada por productos extranjeros de los cuales se podría prescindir, o que fácilmente se podrían producir en el país; entusiasmo por grandes proyectos costosos, insuficientemente estudiados; anarquía de experiencias no preparadas y carentes de coordinación; escaso interés en la investigación científica basada en datos colombianos; complacencia en las oposiciones sin verdaderas ideologías y en las proyecciones irreales (Hernández, 1997).

En opinión de Lebret, Colombia iría al fracaso si no efectuaba grandes cambios en las costumbres y en la mentalidad, si la orientación del desarrollo no se hacía con base en estudios sistemáticos y precisos, y no se adelantaba con una firmeza capaz de romper las resistencias atrasadas o egoístas (Hernández, 1997).

#### - **La misión de la Cepal (1958)**

El Banco Interamericano de Desarrollo –BID- en su balance de las reformas institucionales y del desarrollo en América Latina, señalaba que desde la última postguerra los países de este hemisferio fueron tomando conciencia de que el desarrollo no tendría una correcta orientación y equilibrio si no se destinaban recursos a programas de inversión social, que

facilitaran la acción de una política de desarrollo económico y que permitieran incorporar al conjunto de la población en el crecimiento económico.

En los años cincuenta se afianzó la idea de que el panamericanismo debía ser algo más que una forma jurídica y que la vinculación de naciones no podría lograrse si persistían las extremas desigualdades en los niveles económicos y sociales entre los países. Igualmente, fue ganando fuerza el reconocimiento de que la estructura institucional había permitido que el crecimiento diera lugar a la concentración del ingreso y de que, por lo tanto, era necesario impulsar reformas estructurales que permitieran dar mayor dinamismo y equidad distributiva al proceso de desarrollo.

En el marco de esta nueva concepción, se realizó en Bogotá, en septiembre de 1960, la reunión convocada por la Organización de Estados Americanos –OEA- para estudiar la formulación de medidas de cooperación económica continental. Se determinó que los planes de desarrollo fueran complementados con medidas para hacer frente a las necesidades sociales y se estableció el Programa Interamericano de Desarrollo Social, orientado a que en los países se tomaran medidas que contribuyeran a mejorar las condiciones de vida de la población. Estados Unidos presentó la decisión de establecer el Fondo Especial Interamericano de Desarrollo (FID), creado en mayo de 1961 a partir de los US\$500 millones aportados por ese país, con los cuales se debía financiar los programas de reforma agraria, acueducto, vivienda, educación y adiestramiento avanzado en ramas relacionadas directamente con el desarrollo social.

En agosto de 1961 se llevó a cabo la reunión de Punta del Este, en donde se firmó la llamada *Declaración a los pueblos de América* a través de la cual los países signatarios se comprometían a "acelerar el desarrollo económico y social, a fin de conseguir un aumento sustancial y sostenido del ingreso por habitante, para acercar en el menor tiempo posible el nivel de vida de los países latinoamericanos al de los países industrializados" (Hernández, 1997, p.3). Entre los objetivos consagrados en dicha Declaración estaban: incrementar el ingreso por habitante en no menos de 2.5% anual, lograr una distribución equitativa del ingreso, avanzar en el proceso de diversificación económica nacional y reducir la

dependencia respecto al comercio exterior, acelerar la industrialización y aumentar el nivel de empleo, elevar la productividad y la producción agrícolas, llevar a cabo una reforma agraria integral orientada a transformar los injustos sistemas de explotación y tenencia de la tierra, y mantener niveles de precios estables.

Colombia fue el primer país latinoamericano en presentar un plan de desarrollo económico, de acuerdo con lo establecido en Punta del Este, para cumplir con los trámites conducentes a la obtención de financiamiento externo global de los programas de desarrollo. El plan general de desarrollo económico y social fue realizado por el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación y el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos. En la elaboración del plan estos organismos estuvieron asesorados por un grupo de expertos, que además del Jefe de la Misión, Manuel Balboa, estaba compuesto por tres funcionarios de la Cepal y tres expertos contratados especialmente por el Departamento de Operaciones de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas. Este plan tenía como objetivo establecer los niveles en los cuales debían situarse los diversos agregados económicos, para que el país obtuviera un aceptable ritmo de crecimiento económico (Hernández, 1997).

Todas estas misiones económicas internacionales posibilitaron que el país comenzara a embarcarse en los ejercicios de planificación del desarrollo en relación con sus marcos fiscales y buscando optimizar los recursos existentes. Asimismo, dieron paso a que el país iniciara una redefinición de la asignación de valores agregados económicos en búsqueda de la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas que apuntaban al aumento de la calidad de vida de los colombianos y a la modernización del Estado en materia de planificación.

Era esta la forma de concebir la planeación en nuestro país, desde la visión de los consultores externos. Según Parra (2009) la planeación colombiana se caracterizó por la falta de concertación entre los diferentes grupos, públicos o actores sociales. Ello como consecuencia de una planeación vertical, en la que solo las autoridades públicas de nivel nacional dictaban las directrices nacionales de la del desarrollo económico de nuestro país. Es por ello que se

sostiene que dichos ejercicios de planificación y planeación se hacían desde la centralidad de Bogotá ignorando los conflictos existentes y las limitaciones propias de todo el territorio nacional y de sus regiones que agonizaban ante la gestión frígida del centro.

En Colombia y con la aparición de la Constitución Política de 1991, la planeación en fue concebida como un principio para comprender el nuevo país. La tesis de pensar la planeación fuera de las regiones había sido causal para abogar por un nuevo modelo de país donde sus habitantes pudiesen decir sobre la forma en que los territorios podrían desarrollarse. Como se señalaba en la introducción, en Colombia el proceso de la planeación está consagrado desde la Constitución Política, la cual señala en sus artículos 339 al 344 que los programas de gobierno convertidos en políticas públicas estarán contenidos en un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general con “los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno”, y por un plan de inversiones que contendrá “los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución” (Garzón, 2007).

## **2.1 Marco legal de la planeación participativa. La Constitución Política de 1991: la apertura a la concertación del desarrollo**

Con la Constitución Política de 1991 se pudo concretar en el campo político-social colombiano la planeación participativa (ver anexo 2), ya que los artículos 339 al 344 sobre los planes de desarrollo, permiten la materialización del principio participativo. Para el desarrollo que trae consigo una apuesta por construir mejores territorios desde la triada: Estado- sociedad civil- empresa privada, la nueva visión de la planeación la concibe descentralizada, democrática y de largo plazo. Descentralizada, porque se espera una planeación realizada desde la periferia hacia el centro y desde abajo hacia arriba. Es lo que el Consejo de Planeación denomina la *planeación al derecho*. Democrática, por cuanto se

pretende recoger las aspiraciones, los sueños, los anhelos de la población mediante un proceso de concertación social a nivel local, regional y nacional. Y de largo plazo, en el sentido de que construye visión de futuro en forma colectiva (Velásquez y González, 2010).

A partir de dicha visión, Velásquez y González, recogen la siguiente definición de la planeación:

un proceso permanente de naturaleza sistémica, con mecanismos incorporados de revisión y retroalimentación continua, en el que a partir de los sueños y aspiraciones de la sociedad se define la visión de futuro deseado en el largo plazo, se delimitan objetivos y metas concretos, se formulan estrategias para llegar a aquellas, se estructuran programas y proyectos que concretizan esas estrategias, se pone en ejecución lo planeado, se hace seguimiento y evaluación de los resultados en términos de avances hacia el logro de la visión, se hacen los ajustes necesarios y se vuelve a retomar el proceso siempre con la vista puesta en el futuro vislumbrado por todos (Parra, 2001: 63, citado en Velásquez y González, 2005, p. 7 ).

En Colombia el proceso de planeación consagrado en Constitución Política señala que los programas de gobierno convertidos en políticas públicas estarán contenidos en un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general con “los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno” (Constitución Política, artículo 339), y por un plan de inversiones que contendrá “los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución” (Constitución Política, artículo 339). En el orden territorial, se formularán, aprobarán y ejecutarán planes de desarrollo en los departamentos, distritos y municipios, pero la diferencia en su estructura es que “estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo” (Constitución Política, artículo 339).

Según autores como Garzón (2010), en Colombia han existido escenarios de participación en la política pública, que sin estar institucionalizados permiten que regionalmente algunas



organizaciones y ciudadanos cuenten con mecanismos consultivos en el proceso de la planeación. Y con la promulgación de la Constitución Política de 1991 se ha afirmado que Colombia tiene una de las constituciones más garantistas de América Latina, y contempla numerosos instrumentos de participación ciudadana, que van desde las veedurías y la revocatoria del mandato, como mecanismos de control social, hasta las instancias de la planeación participativa, en las cuales las organizaciones de la sociedad civil tienen la posibilidad de presentar propuestas que puedan ser incluidas en los planes de desarrollo.

La Constitución contempló escenarios para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de la planeación. Una de ellas es el Consejo Nacional de Planeación y los consejos territoriales de planeación, que constituyen el Sistema Nacional de Planeación. La reglamentación de estos escenarios de planeación participativa fue desarrollada por la Ley 152 de 1994, la cual no solo definió los principios de la planeación sino que definió el papel de las autoridades y de las instancias de la planeación, las primeras representadas en los gobiernos y las segundas en las corporaciones legislativas y administrativas (Congreso de la República, asambleas departamentales y concejos municipales y distritales) y en los consejos de planeación.

La Ley 152 de 1994 también determinó los plazos y términos del proceso de la planeación en Colombia, estableciendo el papel de las autoridades y de las instancias de la planeación, la forma de formular los planes de desarrollo, de su aprobación, de la ejecución y los mecanismos de seguimiento, control y evaluación, así como de las diferencias específicas de la planeación nacional frente a la territorial. Lo que a su vez permitió que la sociedad civil organizada mediante los consejos territoriales de planeación (en el caso local) pudiese *conceptualizar* frente a los ejercicios programáticos que los mandatarios locales proponen a la ciudadanía para gobernar.

En este sentido, los consejos territoriales de planeación son ámbitos normativos por los que pasan de manera directa las actuaciones políticas en tanto espacios de discusión de las cartas de navegación administrativas locales, expresadas en los planes de desarrollo e instrumentos

como los planes de acción de las dependencias que conforman las administraciones públicas. Considerar una actuación tal y como la conceptualización sobre un plan de desarrollo da el suficiente valor político y la responsabilidad social con la sociedad civil y sus sectores en representación de que en estos instrumentos quede consignados los alcances políticos, administrativos y normativos para que la participación ciudadana logre buscar cada vez más pasar un campo mayor de acción, con posibilidades concretas de influencia y con mayor poder social. Posibilitar conceptualizar en futuro sobre los planes de desarrollo, y encontrar que en estos si se tengan plasmados estos alcances normativos, vincula a que la ciudadanía tenga mayor control social sobre el ejercicio administrativo de la función pública.

Esto presupone la importancia de configurar un escenario de dialogo entre diversos actores de cómo llevar a cabo la visión rectora de la planeación participativa y del entendimiento de las pugnas de poder entre diversos grupos. Además, requiere un esfuerzo por cumplir con los principios de autonomía, competencias, coordinación, consistencia, prioridad del gasto público social continuidad, participación, sustentabilidad ambiental y desarrollo armónico de las regiones, entre otros. Es importante tener en cuenta estos principios en las fases de la planeación, es decir en la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento, control y evaluación, ya que permiten desarrollar un proceso amplio, participativo y técnico, a la luz de la normatividad y los principios constitucionales.

Entonces, si bien existe toda una baraja normativa que faculta la existencia, pertinencia y funcionamiento de los consejos territoriales de planeación, sigue existiendo una deuda histórica con el que hacer de esto Dado a que si bien se da esa posibilidades normativas su vinculación sigue siendo flexible, sin presentarle sanciones a los Alcaldes, por ejemplo, si se aplica o no, o si se convoca o no al CTP. En otras palabras, y como se puede evidenciar, los CTP tienen una connotación consultiva, lo que hace que sus conceptos o recomendaciones no tengan un carácter vinculante con las acciones o decisiones que los entes territoriales locales tomen. Estas deficiencias de los CPT han sido objeto de reflexión académica (Velásquez y González, 2005) y política. Así lo evidencian eventos como el *Tercer*

*Encuentro de la Red de Planeación Local y Presupuesto Participativo de 2010* en el que se expresó:

Carácter vinculante de las propuestas de los Consejos. Esta es una propuesta que ganó una opinión mayoritaria en las distintas mesas de trabajo. Sin embargo, hubo otras, como la necesidad de que las autoridades públicas den respuesta detallada a las propuestas y observaciones de los Consejos, o la posibilidad de que haya un proceso de concertación sobre los contenidos de los documentos elaborados por los Consejos” (Velásquez y González, 2010).

Si bien el carácter vinculante puede tornar un desequilibrio en la función de los entes territoriales, se deja la posibilidad en este documento de encontrar un eco al ejercicio que con esfuerzo hacen los consejeros al conceptualizar frente a los planes de desarrollo. La necesidad que se puede ver en los diferentes escenarios sobre el papel de los CTP y un reclamo exhaustivo que se ha hecho al legislativo es la posibilidad de vincular sus conceptos como elementos de mayor importancia, más allá de ese formalismo.

## **2.2 Una mirada de la planeación participativa en relación con modernización del estado desde María Teresa Uribe**

La planeación participativa tiene entre sus fines lograr confluir en el aparato estatal las propuestas significativas y las demandas sociales de la sociedad civil en virtud de una construcción concertada para el desarrollo, máxime si se trata de plantearse una apertura real del espectro democrático colombiano a la luz de la Constitución Política de 1991, particularmente en su afán sistemático por modernizar el Estado y asegurar un uso más eficaz de los recursos y una mayor transparencia en la administración de los bienes del Estado. Asimismo, desembocaron en la Constitución las aspiraciones de la llamada sociedad civil por la inclusión en el *corpus* político del reconocimiento de la diversidad social, así como la atención a las demandas sociales y económicas de las comunidades invisibilizadas durante décadas. (Fernández, 2000, p.36).

Esta intención modernizadora que posibilitó la constituyente al agrupar fuerzas tales como los indígenas, los independientes, los guerrilleros reinsertados, cristianos, las fuerzas volátiles (Fernández, 2000, p. 37), como las llamaría Marco Palacio en cita de Uribe, tenían como ejercicio propositivo ahondar en la ampliación del ejercicio democrático, de romper con el viejo modelo de prácticas clientelares en la gestión para el desarrollo, y de dinamizar los procesos sociales a merced de la nueva concepción radical sobre la democracia. Según Uribe, este proyecto que en principio lograba acentuar un valor rampante al considerarse una apuesta innovadora, dejó de lado su sentir y su accionar en tanto que estas nuevas fuerzas no lograron construir partidos serios, con posturas diferentes en materia de ejercer un nuevo rol de la política nacional, lo que conllevó a que se diera entonces todo un despliegue para un neo clientelismo postconstitucional y un neoparticipacionismo fragmentado (Fernández, 2000).

Ambas categorías conceptuales obedecen, en su orden, en primer lugar, el clientelismo postconstitucional que tiene como inducir a una extraña forma de democracia sin partidos, desquebrajando ideales y abriendo una brecha entre la participación y la política al estar subsumida por una forma somera de captar públicos sin una identidad política clara. En segundo lugar, un neoparticipacionismo fragmentado que crea escenarios desarraigados de identidad que multiplican la aparición de fuerzas colaterales alejadas de las discusiones nacionales y territoriales de importancia seria en materia social, política y económica. Es así como María Teresa Uribe argumenta que debido a estas nuevas prácticas la planeación participativa ha tomado tres caminos:

- a) La cooptación por las dinámicas clientelistas o armadas, que posibilitan que grupos al margen de la ley asociados al conflicto Colombiano utilicen estas instancias de participación como espacios de su propaganda o de control territorial
- b) La vacuidad o la irrelevancia de la acción participativa en esos escenarios: en efecto, los actores sociales que están en las instancias de planeación desarrollan bien su trabajo pero sus partes, sugerencias y demandas pueden llegar a ser desconocidas o

desvirtuadas por la burocracia que se da esas licencias en tanto que no tiene costos políticos para ella pues los grupos sociales que participan están aislados y dispersos, no tienen partidos u organizaciones políticas que los respalde; carecen de representatividad política y vinculante con sus grupos de base, no llevan un mandato de sectores sociales con capacidad de convocatoria pública, no enuncian propósitos políticos o ideológicos expresos y son prácticamente invisibles para la opinión.

- c) La artificialidad y el formalismo: en este caso se trata de convocatorias hechas por los gobiernos para cumplir con los mandatos legales pero que no tienen correspondencia con demandas sociales por hacer parte de esas instancias; muchas veces se llenan los espacios para cumplir los requerimientos de ley pero sin que esos procedimientos tengan repercusiones que vayan más allá de las paredes de un despacho oficial (Fernández, 2000).

A partir del panorama expuesto por Uribe, el proceso de la planeación participativa constituye un problema básico en la organización político social del país, dado a los impedimentos por un lado, y la falta de fuerza fruto al desligamiento ciudadano por los procesos sociales participativos, por otro. Si bien en el tercer camino muestra que los escenarios como los consejos territoriales de planeación han servido en cierta manera y en ciertos territorios para ser meros formalismos legales, también podemos contar con una responsabilidad social que está inmersa en su accionar. Es así como el mero nombramiento de los consejeros y el ser partícipe de esta estructura participativa carga a los consejeros de responsabilidades con sus comunidades y grupos que en principio, deberían acceder a una rendición pública de su comportamiento.

La Sentencia C-524/03 decide alrededor del papel que deben tener los consejos en relación con los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales. Y es así como establece que la función consultiva de los consejos de planeación no se agota en la fase de discusión de los planes de desarrollo, sino que se extiende a las etapas subsiguientes relacionadas con su modificación; por consiguiente cada sector representado en el CTP debería ser a su vez veedor de la acción del mismo ante el consejo, en los seguimientos que este hace a los planes

de acción de manera periódica. Y si bien la ley no trae en sus funciones para los CTP la obligatoriedad de rendir cuentas a la ciudadanía, sí plantea la necesidad de que quienes estén en representación de dichos sectores, nutra de información constante a estos grupos sobre las actuaciones que la administración pública va ejerciendo. Todo ello hace parte de la acción participativa de la sociedad civil organizada.

Un tema que preocupa a la sociedad civil organizada es la búsqueda de soluciones articuladas y enmarcadas en el proceso de la gestión pública para el alcance de metas conjuntas. Así, gobierno y sociedad civil, siguiendo el panorama que nos plantea Uribe, ejercen la participación establecida en la Constitución Política de 1991 a través del involucramiento de nuevos actores sociales en la vida pública, aunque existan contextos en los que éstos se encuentren cooptados por grupos ilegales, no tengan reconocimiento, o simplemente sean utilizados como instrumentos del aparato burocrático.

Ejemplo de lo anterior es lo que hoy sucede en la ciudad de Medellín con el ejercicio de planeación participativa *Presupuesto Participativo*, donde grupos ilegales tienen injerencia en dicha política pública, cooptando parte de esta. En artículo publicado por la Revista Semana del 22 de febrero de 2016, analistas como el sociólogo Ómar Urán Arenas, plantea que entre los problemas que hoy tiene este ejercicio, uno de los más preocupantes es el de las bandas criminales que se quedan con parte de la destinación presupuesta:

...Y el tercer problema, tal vez el que más preocupaciones genera, consiste en la injerencia de grupos armados ilegales que, valiéndose de diversas estrategias, terminan apropiándose de una parte de los recursos que llegan a las comunidades a través del PP. Según Ómar Urán, es necesario hacer un estudio serio que permita identificar las zonas donde está ocurriendo esta situación pues, “en términos estrictos, desvirtúa toda la filosofía de democracia, transparencia y eficacia en la inversión pública, que ha inspirado los presupuestos participativos” (.Revista Semana, 2016).

Ello crea entonces una brecha para la gestión pública del desarrollo, tal como lo expone Pedro Mujica de la Corporación Participa:

Efectivamente, el concepto de participación en la gestión pública que se expone, se caracteriza porque aquí la ciudadanía quiere tomar una cuota del poder a través de su injerencia en estas materias que son del interés general, ya sea en el nivel multilateral, nacional, regional o local. Frente a todo lo expuesto en el presente texto, una política de gestión pública participativa produce mejores resultados al integrar las visiones y necesidades del estado con las de los ciudadanos (Corporación Participa, 2008).

En principio esta comunicación y concertación debería estar entrelazada al ejercicio público de la toma de decisiones, ya que bajo la premisa de que a mayor consenso mayor legitimidad, existirá entonces una oportunidad positiva para quienes ejercen su rol de gobernantes de turno posibilitar desde sus escenarios la materialización de la modernización del Estado más allá de las simples acciones desligadas y clientelares que hoy sucumben la planeación participativa en Colombia.

#### ***Planeación participativa e identidad colectiva***

Son varios los logros de los ejercicios y los escenarios de la planeación participativa en el país, uno de ellos es la identidad colectiva. Dicha identidad permite no solo desarrollar la esencia del proceso de la planeación, sino que permite el mapeo de actores políticos y sociales sumergidos en él. Esto ha sido posible gracias a las modificaciones que se han dado en el ejercicio de la planeación: pasar de ejercicios de planificación de escritorios, en los cuales funcionarios del gobierno central diseñaban estrategias de desarrollo para los territorios, a ejercicios de planeación *in situ* y con la participación de los actores locales, ha permitido que se pase del desdibujamiento de la relación entre territorios e individuos que los habitaban y del desdibujamiento de la identidad con el territorio a una articulación individuo-territorio-sociedad en la que se reafirman las apuestas ciudadanas por el desarrollo. Con esta transformación se espera que dichos procesos de planeación creen lógicas de identidad entre las actuaciones sobre el territorio y en relación con las apuestas ciudadanas por la construcción colectiva del territorio. Es un primer paso para el cierre de la brecha entre

conocimiento y reconocimiento de las prácticas participativas de los ciudadanos del territorio; así como aliviar la sensación de olvido de las regiones entorno a que no había trama social alguna conectada con el desarrollo.

Cuando los procesos de planeación participativa se impulsan como una alternativa a los modelos tradicionales de planificación centralizada, generan otros mecanismos que le otorgan legitimidad social y política. Este propósito de legitimidad social y política emerge de replanteamiento a la manera de como las comunidades construyen sus relaciones y propuestas donde interactúan con otros actores, sus organizaciones y sus líderes, pasando estos últimos, de ser fuente de consulta, a ser partícipes de las decisiones que les competen. (Obando, 2003).

### **2.3 La política en el contexto local. La participación ciudadana como herramienta para el control social: oportunidades de redes de trabajo para los CTP's**

Hoy los gobiernos locales, dado el desarrollo normativo y a la presión ciudadana al que se ven expuestos, buscan abrir espacios y escenarios para promover la participación, de modo que se logre involucrar a la ciudadanía en el empoderamiento de lo público a través de la participación ciudadana y la gestión pública. Pero, más allá de verlo como un simple ejercicio normativo, se entiende como el proceso autónomo de decisiones políticas que afecten directamente el diario vivir de los territorios. Y es en los territorios donde espacios de participación ciudadana como los consejos territoriales de planeación toman vigor y legitimidad al direccionar la apuesta política por el futuro de los territorios donde operan.

Si bien, ya hemos abordado todo un panorama que desde una teoría normativa posibilita la realización, materialización y desarrollo de la planeación participativa y la participación ciudadana activa, aún nos queda un saldo pendiente por explorar la efectividad, no solo circunstancial, del ejercicio democrático y el papel en el desarrollo que cumplen los CTP's



en los territorios. Para ello es importante hacer una breve mención de dos normas que además, están posibilitando que nuevos actores se sumen al proceso de control social y democracia local. En primer lugar, se trata de la Ley 1551 de 2012 *Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios* trae consigo la importancia de ahondar en esfuerzos conjuntos en la toma de decisiones de índole presupuestal. Específicamente, esta norma le apuesta a la modernización de la gestión pública y la planeación participativa, mediante la generación de presupuestos participativos en los municipios. Para ello, los CTP tienen una función veedora frente a la asignación presupuestal y al correcto ejercicio democrático en sus diferentes etapas, a su vez le da competencias a los concejos municipales para que dentro de sus actos administrativos definan las partidas presupuestales para que este ejercicio de participación directa pueda materializarse por parte de las administraciones locales.

En segundo lugar, está la Ley 1757 del 06 de julio de 2015, *Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*, que le da mayor valor a las iniciativas de participación política en las ciudades. Esta ley logra entre otras cosas darle herramientas a la ciudadanía para hacer un control social efectivo a sus mandatarios, es así como por ejemplo a partir de la sanción de esta norma, las juntas administradoras locales, los concejos municipales y las asambleas departamentales deberán por mandato legal hacer rendición pública de cuentas mínimo, una vez al año dentro de los tres primeros meses a partir del segundo año.

¿Dónde radica la importancia y el cambio sustancial de que estas instancias realicen rendición de cuentas? Guillermo O'Donnell (1994) respondería la pregunta de la siguiente manera:

La representación trae consigo la rendición de cuentas. De alguna manera los representantes son considerados responsables de sus acciones por aquellos sobre quienes afirman tener el derecho a representar. En las democracias institucionalizadas, la rendición de cuentas funciona no sólo de manera vertical, de modo que los funcionarios elegidos sean responsables frente al electorado, sino también en forma horizontal; a través de una red de poderes

relativamente autónomos; es decir, otras instituciones, que pueden cuestionar, y finalmente castigar, las formas incorrectas de liberar de responsabilidades a un funcionario determinado.

La representación y la rendición de cuentas llevan en sí la dimensión republicana de la democracia; la existencia y la observancia de una meticulosa distinción entre los intereses públicos y privados de quienes ocupan cargos públicos (O'Donnell 1994, p 2.).

¿Cuál es el trasfondo de esto? Bueno, partamos de la idea que tanto las juntas administradoras locales, los concejos municipales y las asambleas departamentales son cuerpos colegiados e instancias de control político y social elegidos popularmente; pero pareciera ser que en el país, adoptaban la premisa mostrada por el Profesor Guillermo O'Donnell acerca de la *Democracia Delegativa*, en la que se alejaban del electorado:

En las DDs las elecciones constituyen un acontecimiento muy emocional y en donde hay mucho en juego: los candidatos compiten por la posibilidad de gobernar prácticamente sin ninguna restricción salvo las que imponen las propias relaciones de poder no institucionalizadas. Después de la elección, los votantes (quienes delegan) deben convertirse en una audiencia pasiva, pero que vitoree lo que el presidente haga (O'Donnell, 1994, p. 2).

Los recientes cambios normativos establecen que en todo plan de desarrollo debe haber medidas para promover la participación, obligando a que los mandatarios establezcan como vincular y promover el ejercicio ciudadano de participación; crea el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y los consejos de participación en departamentos, distritos y municipios para que definan y den seguimiento a la política pública de participación ciudadana. Hace obligatorio que en los presupuestos departamentales y municipales exista un rubro para presupuestos participativos, y es este tema un elemento de interés para desarrollo de las comunidades de los diferentes territorios, posibilitando que las decisiones de inversión pública no estén solo sujetas al ejecutivo. Crea un nuevo espacio llamado “Alianzas para la Prosperidad” para que comunidades, gobiernos y empresas minero-energéticas puedan discutir el eventual impacto ambiental y social de los proyectos. De esta manera, esta ley posibilita que el electorado se empodere de las acciones que están haciendo

sus representantes, dejando al margen esa brecha de desconexión de los asuntos públicos entre elegidos y quienes eligen.

En consecuencia, estos cambios normativos están permitiendo que lo local, ese espacio de transformaciones, vivencias y construcciones de lo social en torno a lo público, logre tomar ese enfoque participativo, donde todos sean parte de, y puedan relacionarse a parir de conocer, y entender las decisiones. En principio, los alcances de estas leyes y el aumento de la promoción de la participación ciudadana tienen como fin darle freno a la desafección política, a esa que ha hecho que el ciudadano se aleje de lo público, que olvide la importancia de la esfera pública, y de los acontecimientos políticos de su realidad social. La desafección política implica que “los asuntos políticos son vistos como algo lejano, faltos de importancia o carentes de sentido [implicando] cierto alejamiento o desapego de los ciudadanos con respecto a su sistema político” (Ruiloba, 2014, p. 4.).

Por ende, de forma imperativa se espera una transformación de los CTP's no solo replanteando sus funciones, si no dinamizando sus prácticas participativas de forma mucho más amplia y en relación con sectores de la sociedad que históricamente se han visto al margen de las actuaciones administrativas de la función pública.

### **Capítulo 3. CARACTERIZACIÓN DEL CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN DE COPACABANA**

En este capítulo se presentará la caracterización del Consejo Territorial de Planeación del municipio de Copacabana. Dicha caracterización se enfocará en su estructura, composición y conformación, sus funciones y responsabilidades para el período señalado.

#### **- Conformación, estructura y composición**

El Consejo Territorial de Planeación de Copacabana fue creado mediante el Acuerdo municipal No. 003 del 02 de febrero de 1995, bajo el nombre de *Consejo Municipal de Planeación*. Dicho acuerdo incorporó los representantes por sectores que la Ley 152 de 1994 establece que deben estar obligatoriamente (económico y social) como a su vez dispuso de otros 10 representantes de los sectores que se integran la lógica social del municipio. Fue así como en el artículo 3 de Acuerdo municipal, se estableció la composición del CTP así:

**ARTÍCULO TERCERO: DE LA CONFORMACION DEL CONSEJO MUNICIPAL DE PLANEACION:** *El Consejo Municipal de Planeación estará conformado por doce (12) miembros así:*

*Uno (1) del sector económico compuesto por organizaciones reconocidas que agrupen o asocien a los industriales, productores agrarios, al comercio, a las entidades financieras y aseguradoras, micro empresarios y a las empresas y entidades de prestación de servicio.*

*Uno (1) del sector social en representación de los sectores sociales, que agrupen y asocien a los campesinos, empleados, obreros, trabajadores independientes e Informales. Uno (1) del sector comunitario*

*Uno (1) del sector educativo*

*Uno (1) del sector cultural*

*Uno (1) del sector ecológico*

*Uno (1) del sector salud*

*Uno (1) del sector juvenil*

*Uno (1) del sector profesional*

*Uno (1) del sector solidario*

Uno (1) del sector deportivo

Uno (1) del sector estudiantes

**PARAGRAFO:** para efectos de la designación de los integrantes del Consejo Municipal de Planeación se tendrán en cuenta entre otros los siguientes criterios: El estar o haber estado vinculado a las actividades del respectivo sector poseer conocimientos técnicos o de experiencia en los asuntos del sector que se trate.

**Cuadro 1. Conformación del Consejo Territorial de Planeación de Copacabana, 2012-2016**

CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN COPACABANA		
SECTOR QUE REPRESENTA	2012 – 2015	2016-2019
	NOMBRE DEL CONSEJERO	NOMBRE DEL CONSEJERO
Comunitario	Sergio Alberto Moreno Sánchez	Ángel Bernabé Fonnegra
Social	Héctor Amaya Rodríguez	Héctor Amaya Rodríguez
Solidario	Paula Andrea Gutiérrez Parra	Claudia Parra
Estudiantil	Jonathan Eduardo Chaverra Ortiz	Jonathan Eduardo Chaverra Ortiz
Educativo	Oswaldo de Jesús Henao González	María Gladis Serna
Salud	Anderson Yossemy Lopera Vahos	Gilberto Ríos del Valle
Deportivo	Sebastián Molina Meneses	Angie Valencia Montes
Juvenil	Danny Alejandro Pulido Isaza	Estefanía Arango Muñoz
Económico	Juan Carlos Ortiz Suárez	Juan Carlos Ortiz Suárez
Cultura	Jorge Hernán Muñoz Rodríguez	Jorge Hernán Muñoz Rodríguez
Ecológico	Luz Gladis Molina Holguín	Cristina Muñoz
Profesional	Bernabé Barrientos Velázquez	María Isabel Molina

Nota: el sombreado refiere a los consejeros que continuaron en el CTP luego del cambio de gobierno.

Fuente: elaboración propia, a partir de información oficial.

Mediante este Acuerdo, y hasta la fecha con los diferentes consejeros que históricamente se ha tenido esta instancia de participación, no se han modificado los sectores, siguen siendo doce (12). Esto puede explicarse desde dos perspectivas:

- 1- Que de 1995 a 2016 los diferentes mandatarios que han pasado por el municipio no han visto o han sentido la necesidad de ampliar los sectores; a partir de una valoración y diagnóstico sobre posibles nuevos sectores en el territorio. Si bien la Ley 152 de 1994 establece que deben existir unos sectores básicos, se deja la posibilidad que los mandatarios a partir de las lógicas poblaciones del territorio, convoque a nuevos sectores.
- 2- No ha existido una suficiente manifestación ciudadana participativa que logre colocar en una agenda pública un nuevo sector o unos nuevos sectores en el grueso del CTP. Ello evidenciable, dado a que no ha existido el registro de una acción ciudadana que pretenda vincular un nuevo sector, ni en el Departamento Administrativo de Planeación del municipio, menos una propuesta desde el Concejo municipal, lo que da por entendido en términos verificables y técnicos que no ha existido hasta hoy esa necesidad o propuesta vinculante, sería y escrita de convocar un nuevo sector

Además, el Consejo recogió los postulados del *Reglamento genérico para los consejos territoriales de planeación de Colombia* para definir su misión y visión, tal como se expone a continuación:

## **Cuadro 2. Misión y Visión del Consejo Territorial de Planeación de Copacabana**

Misión del Consejo Territorial de Planeación de Copacabana	Visión del Consejo Territorial de Planeación de Copacabana
El Consejo Territorial de Planeación es el espacio público de concertación permanente de la sociedad civil, creado en la Constitución de 1991. Busca que la sociedad civil colombiana se transforme a sí misma y participe activamente en la definición del futuro deseado y en la planeación participante del desarrollo humano sostenible de la totalidad de sus miembros, en todos los campos de la vida. Establece y perfecciona las bases de la democracia participativa (Artículo 8).	El Consejo Territorial de Planeación pondrá en marcha procesos de democracia participativa abiertos a todas y todos los habitantes del municipio y contribuirá a la construcción de un municipio y una región diversa, próspera, equitativa y en paz mediante la consolidación de procesos de planeación participativa de la sociedad hacia el Estado (Artículo 9).

Fuente: Reglamento genérico para los consejos territoriales de planeación de Colombia.

Este Reglamento en su *Misión* y *Visión* da el entendido de todo lo que anteriormente se ha venido haciendo énfasis, acerca de democratizar la participación y de la construcción colectiva para el sano desarrollo de la sociedad. Cabe anotar de igual forma que se hace un fuerte énfasis en promover conjuntamente una armonía de participación ciudadana.

En relación con la estructura del CPT, es necesario indicar que también se reglamentó la convocatoria, el apoyo logístico y el período de vigencia de los consejeros. En cuanto a la convocatoria, se tiene que “Dentro de los dos (2) primeros meses a partir de la posesión, el Alcalde convocará a la conformación del Consejo Municipal de Planeación, termino en el cual debe presentarse el Plan de Desarrollo” (Artículo 4, Acuerdo 003). Y desde la creación del Acuerdo Municipal, conforme a la ley 152 del 1994, en los meses de enero y febrero se comienza con la convocatoria para los sectores que a partir de ternas envían al Departamento Administrativo de Planeación los candidatos que estos consideran idóneos para ser representantes en el CTP.

En relación con el apoyo logístico, “El Alcalde Municipal, ofrecerá todo el apoyo logístico y Administrativo al Consejo Municipal de Planeación para garantizar el eficiente cumplimiento de sus funciones” (Artículo 6, Acuerdo 003). Esto en la práctica no se lleva a cabo, si bien durante el año 2014 y 2015 se le insistió a la Administración Municipal de ese momento que era de cumplimiento apoyar al CTP, esto no logro su cometido, lo que genera una de las falencias frente al compromiso de los consejeros, dado a que las reuniones son extensas, y necesitan tanto de equipos tecnológicos, como de alimentación, se tornaba difícil la asistencia de los mismos a las sesiones.

Finalmente, la vigencia de sus miembros es reglamentada por el artículo 7, en que se expresa: “El Consejo Municipal de Planeación, tendrá una vigencia de seis (6) años. Se renovará en la mitad de sus miembros cada tres (3) años”. Sin embargo, vale anotar, que a partir del Acto Legislativo 02 de 2002, este periodo cambio de 6 años a 8 años, y su renovación de 3 años a cada 4 años.

Para 1995 los periodos tanto de gobernadores, alcaldes, diputados, y concejales era de 3 años, por lo que el periodo de un consejero territorial de planeación era de seis (6) años con modificación de un 50% de ellos cada tres años, es decir al terminar un periodo administrativo. Con el objeto de hacer más democrática la participación ciudadana, para 2002 y mediante el Acto Legislativo 02 de 2002, por el cual se modifica el período de los gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles, en el ámbito territorial se modificó el artículo 314 y el inciso primero del artículo 312 de la Constitución Política para efectos del régimen municipal en lo concerniente al período de Alcalde y Concejo Municipal, por lo que aumentó en dos (2) años más el periodo de los consejeros territoriales de planeación.

Aunque no existe una modificación del Acuerdo 003 de 1995 del municipio de Copacabana, se entiende que dados los cambios al marco legal nacional y su aplicación en función de la jerarquía normativa, lo establecido en este Acto legislativo 02 de 2002 debió modificar lo estipulado por los decretos municipales respecto al período de los consejeros de planeación.



Entorno a la conformación de este CTP para el periodo 2012- 2015, plantea que el 50% de los Consejeros debe ser renovado cada cuatro años, con el objeto de hacer más democrática la participación ciudadana. Para realizar este proceso, se recomienda que el alcalde o gobernador realice el siguiente proceso:

- 1. Identificar:** La composición establecida en el acuerdo u ordenanza que definió la estructura en número y organizaciones, sectores o grupos; esto con el fin de saber si están incluidos todos los sectores, grupos y organizaciones existentes en el municipio o departamento.
- 2. Revisar:** Los actos administrativos de designación de Consejeros, con el fin de determinar quiénes cumplen el período legal de dos períodos constitucionales.
- 3. Solicitar:** A la Mesa Directiva del respectivo Consejo un informe sobre quiénes han presentado renuncia y no han sido reemplazados, cuáles consejeros no han cumplido con sus labores, quiénes han faltado al reglamento interno o se han ausentado sin justificación, para proceder a realizar los reemplazos respectivos por el tiempo que le resta al representante de ese sector, grupo u organización. (Departamento Nacional de Planeación, 2011).

Cuando llegase a existir una falta, la mesa directiva del CTP debe informar a la Secretaría de Planeación o quien haga sus veces sobre la falta del o los consejeros para que esta realice el nuevo nombramiento de la terna enviada en la convocatoria por los sectores. Desde el periodo 2012-2015 dicho consejo territorial de planeación funcionó sin el consejero de educación, que luego de proferirse decreto de nombramiento, renunció. Por otra parte, el consejero del sector deportivo nunca se presentó después de nombrado y ratificado por el decreto de nombramiento a las sesiones del CTP, mucho menos entregó concepto del Plan de Desarrollo *Copacabana es tuyo y mío 2012- 2015*. Igual caso se presentó con la representante del sector solidario de este periodo. Por su parte el consejero del sector estudiantil dejó de asistir sin justificación alguna dos años antes de terminarse el primer periodo (en 2014).

Para ello la mesa directiva de dicho CTP, mediante oficios con radicado y fecha 03849/2013 de mayo 7; 10546/2013 de noviembre 26; 07886/ 2014 de agosto 8 y 04834/2015 de junio 3, solicitaron a la entonces secretaría de planeación (hoy Departamento Administrativo de Planeación) el nombramiento de los conejeros faltantes para el normal desarrollo de las actividades del mismo. Estos oficios reposan en la carpeta de documentos del Presidente del CTP actual, y en el archivo de la administración municipal. A estos oficios no se les dio respuesta por parte de la administración, pasando todo el periodo legal sin los mismos.

Podría plantearse una hipótesis –la que hasta ahora tiene mayor fuerza- que para las Administraciones Municipales, (las examinadas en este periodo), esto no constituía una mayor relevancia, por lo cual no prestaron la atención necesaria para darle cumplimiento a los requerimientos solicitados por la mesa directiva del CTP de Copacabana. Hasta ahora, y con la evidencia hallada se puede deducir sobre esta hipótesis, que el CTP no constituye un actor relevante para la dimensión institucional de estas administraciones.

#### - **Funciones y responsabilidades**

El Acuerdo municipal 003 de febrero 2 de 1995 estableció siete (7) funciones para el Consejo Territorial de Planeación; sin embargo, al compararlo con el Reglamento genérico de los consejos territoriales de planeación, se observa que este último establece en su artículo 10, una lista más amplia de las funciones de los conejeros y de los CTP, tal como se observa a continuación, de igual manera revisaremos cuales se cumplen, y cuales no:

### **Cuadro 3. Comparación de las funciones del Consejo Territorial de Planeación de Copacabana frente a las funciones genéricas estipuladas por la normatividad colombiana**

Funciones de los consejos territoriales de planeación en Colombia	Cumplimiento SI/NO	Funciones del Consejo Territorial de Planeación de Copacabana	Cumplimiento SI/NO
1. Darse su Reglamento interno de funcionamiento, designar su Mesa Directiva, aprobar sus actas y documentos.	NO	1. Emitir concepto y formular recomendaciones al proyecto del Plan de Desarrollo del Gobierno Municipal	SI
2. Coordinar y organizar el proceso de la “trocha ciudadana” de la entidad territorial, llámese municipio o departamento hacerle seguimiento y ajustes.	NO	2. Promover un amplio debate, con participación de las diferentes organizaciones sociales y los ciudadanos y las ciudadanas que lo deseen, sobre el Proyecto del Plan Municipal de Desarrollo, presentado por el gobierno respectivo.	NO
3. Conceptuar, previa consulta ciudadana y de conformidad con ella, sobre el proyecto de Plan de Desarrollo que le deben presentar los gobernadores o alcaldes dentro de los términos de ley.	NO	3. Hacer seguimiento y formular recomendaciones periódicas sobre el desarrollo del Plan Municipal.	NO
4. Trabajar coordinadamente con los Consejos Territoriales y el Consejo Nacional de Planeación en el seguimiento y evaluación de los respectivos Planes de Desarrollo.	NO	4. Ser instancia de concertación entre las organizaciones civiles y las instituciones oficiales para la planificación del desarrollo de las políticas y acciones, con incidencia directa sobre las comunidades.	NO
5. Trabajar coordinadamente con el Consejo como parte del Sistema Nacional de Planeación, por lo menos una vez al año, en la elaboración del concepto sobre la armonización del Plan Nacional con los planes territoriales de desarrollo. (Art. 126 de la Ley 508 de 1999).	NO	5. Promover procesos de Planeación estratégica en la perspectiva de dotar a los municipios de unos propósitos a mediano y largo plazo que comprometen a la ciudadanía y a la administración. 6. Aprobar su reglamento interno.	NO

Funciones de los consejos territoriales de planeación en Colombia	Cumplimiento SI/NO	Funciones del Consejo Territorial de Planeación de Copacabana	Cumplimiento SI/NO
<p>6. Conceptuar, previa consulta ciudadana y de conformidad con ella, sobre el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial del municipio. (Ley 388 de 1997).</p> <p>7. Hacer seguimiento y producir conceptos periódicos, previa consulta ciudadana y de conformidad con ella, sobre el cumplimiento del Plan de Desarrollo Municipal o Departamental y del Plan o esquema de Ordenamiento Territorial del municipio.</p> <p>8. De conformidad con el título II, del Plan Nacional de Desarrollo para el período 1999-2002, “Cambio para Construir la Paz” certificar la constitución del respectivo “Comité de Veeduría Ciudadana para la transferencias de regalías” en los municipios que tiene derecho a regalías.</p> <p>9. Conceptuar y verificar que exista el componente prioritario denominado gasto público social, establecido por el artículo 350 de la Constitución, en todo Plan de Desarrollo.</p> <p>10. Absolver las consultas que sobre el Plan de Desarrollo Municipal o Departamental le formule el</p>	<p>NO</p> <p>NO</p> <p>NO</p> <p>SI</p>	<p>7. Las demás que les otorga la Ley 152 de 1994 y que definan en su reglamento interno, siempre que sean compatibles con la Constitución y la Ley (artículo 2, Acuerdo 003).</p>	<p>NO</p>

Funciones de los consejos territoriales de planeación en Colombia	Cumplimiento SI/NO	Funciones del Consejo Territorial de Planeación de Copacabana	Cumplimiento SI/NO
Gobierno Territorial o las autoridades de planeación.	SI		
11. Formular recomendaciones a las demás autoridades y organismos de planeación sobre el contenido, la forma y la ejecución del Plan.	NO		
12. Aprobar las proposiciones, documentos, observaciones y constancias que surjan de las discusiones de la plenaria.	NO		
13. Definir las Comisiones que requiera el Consejo para su funcionamiento.	NO		
14. Solicitar al Gobierno Territorial los informes que necesite para el cumplimiento de sus funciones.	NO		
15. Establecer con el Gobierno Territorial, la cooperación de los organismos de la administración pública para el mejor desempeño de sus funciones.	SI		
16. Hacer efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo para lo cual desarrollará permanentemente actividades de formación ciudadana para la planeación participativa	SI		
17. Divulgar y publicar sus conceptos, decisiones, criterios y actividades	NO		

Funciones de los consejos territoriales de planeación en Colombia	Cumplimiento SI/NO	Funciones del Consejo Territorial de Planeación de Copacabana	Cumplimiento SI/NO
18. Las demás propias de su naturaleza como instancia de la sociedad civil, para la planeación participativa (Artículo 10, Reglamento genérico).	SI  NO		

Fuente: Reglamento genérico y Acuerdo 003 de 1995.

Como se puede evidenciar, las funciones que se le dan al Consejo Territorial de Planeación de Copacabana van desde su propia autonomía en su organización, hasta de los ejercicios de coordinación con la Administración municipal y organizaciones civiles. Indagando por la acción realizada en el desarrollo de las funciones del consejo territorial entre el año 2012 y el año 2016, se ha evidenciado que ha sido poco la puesta en escena en el ejercicio de sus funciones el CTP, y esto dado a múltiples causas, éntrelas que sobre salen según varios consejeros, es la carencia de compromiso de los Consejeros designados y delos sectores responsables en proponer los consejeros, lo que hace imperativo en ambos periodos ( 201-2015 2016-2019) la dificultad en poder convocar y reunir en pleno al CTP con sus 12 consejeros.

En relación con entre el reglamento genérico del CTP y las funciones que trae el Acuerdo Municipal que le da creación al CTP en Copacabana ( Acuerdo 003, 1995), se podría plantear que este acuerdo logra a grandes rasgos plasmar las funciones básicas que el CTP debe tener para el sano ejercicio de su actividad, que no son otras que una visión para el entonces, de lo que debía realizar el CTP, posteriormente y con el desarrollo normativo el reglamento genérico incorporo algunas de las competencias que la ley y los decretos reglamentarios emitían.

## - **Resultados**

En materia de los actos o las acciones realizadas por el Consejo Territorial de Planeación de Copacabana es poco lo que se puede registrar de lo emitido, producido o de los resultados en lo comprendido de los dos periodos de gobierno analizados. La Ley 152 de 1994, al igual que el Acuerdo municipal 003 de 1995, establecen como producto rector de esta instancia el Concepto al proyecto de Plan de Desarrollo Municipal. Para los períodos analizados el CTP cumplió con su función de conceptuar sobre el proyecto al plan de desarrollo municipal; sin embargo, solo se logró acceder a la evidencia física del Concepto del Proyecto del Plan de Desarrollo *Copacabana somos todos 2012-2016*, pero más adelante abordaremos este resultado.

El Acuerdo municipal 003 en esta materia nos dice: “El Consejo Municipal de Planeación, dispondrá de un mes a partir del momento en que fue presentado por el Alcalde, para emitir concepto sobre el plan Municipal de Desarrollo. Si dentro de este término no se produjera el concepto, el alcalde podrá dar surtido este requisito legal” (Artículo 5, Acuerdo 003). También plantea en su artículo 8 que el “Consejo Municipal de Planeación, armonizará el Plan de Desarrollo con el Programa del Alcalde” (Acuerdo 003).

Revisando la documentación existente que da cuenta de la existencia de dicho Consejo en el municipio de Copacabana, vale resaltar que es poco lo hallado en el Departamento Administrativo de Planeación del Municipio. No se pudo acceder a actas, oficios, seguimientos, o incluso conceptos emitidos sobre los planes de desarrollo anteriores a 2012. La poca información disponible es sobre oficios sobre la historia del CTP y las comunicaciones de renuncia de algunos consejeros.

### ***Conceptos sobre los planes de desarrollo del municipio de Copacabana***

El Concepto sobre el Plan de Desarrollo *Copacabana Somos Todos 2016–2019* tiene una particularidad, y es que no logra recoger la totalidad de los conceptos de todos los sectores (12) que conforman el CTP, ya que algunos consejeros no lograron conceptualizar, debido a i) la falta de compromiso motivado al ver que este espacio no tiene la suficiente relevancia

institucional dentro de su accionar, y ii) la falta de comprensión de los consejeros y de los sectores que representan de cómo se debe conceptuar un Plan de Desarrollo. A estos, vía correo electrónico y llamadas telefónicas se les informo acerca de la importancia de conceptuar frente al proyecto de Plan de Desarrollo que la Administración Municipal enviaría para posteriormente tener un mes de estudio y aportar lo que estos consideraban debían agregarse, modificarse o desagregarse.

Si bien es uno de los mayores compromisos que un consejero debe tener, por la misma lógica de desconocimiento de los representantes de los diferentes sectores en el CTP, no percibieron la importancia necesaria que esto amerita, lo cual hicieron caso omiso a este compromiso.

Fueron cinco (5) los sectores que entregaron su concepto sectorial, de éstos, cuatro (4) hicieron parte de la renovación del 50% que se dio en el CTP. El cumplimiento de estos cuatro nuevos consejeros se puede leer como un “renovado” compromiso por la responsabilidad social que trae ser miembro de dicho cuerpo, los cuales hacen parte de ese porcentaje activo del CTP a la fecha.

Así, los Conceptos emitidos por cada uno de los consejeros frente a las dimensiones del Anteproyecto del Plan de Desarrollo *Copacabana Somos Todos 2012- 2016* partieron de un análisis de elementos abordados para su realización, entre ellos encontramos a modo de interrogante las preguntas rectoras que posibilitaron que se hiciera el debido ejercicio:

#### **PRINCIPALES ASPECTOS QUE SE ANALIZARON PARA LA FORMULACIÓN DEL CONCEPTO**

- ¿El proyecto de plan de desarrollo tiene consistencia con el programa de gobierno?
- Existen programas y proyectos que no culminó la administración anterior y son importantes para la entidad territorial?, ¿Quedaron incluidos en el proyecto del plan
- ¿Existe articulación entre las políticas, programas y proyectos del plan de la entidad territorial con las de otros niveles de gobierno?
- ¿Las políticas, programas y proyectos responden al diagnóstico de la entidad territorial



- ¿El proyecto del plan de desarrollo contiene objetivos, metas, estrategias, proyectos y recursos para su financiación?
  - ¿Existe consistencia entre el diagnóstico, las políticas, programas, proyectos y recursos?
  - ¿Las metas tienen línea de base, son claras y se puede medir su cumplimiento?
- (Concepto Plan de Desarrollo, 2016).

Otros de los elementos revisados fueron:

### ¿QUE SE REVISÓ?

- **Diagnóstico General.** Debe construirse de manera participativa y dar cuenta de las situaciones reales de la entidad territorial, en términos financieros, físicos, económicos, ambientales, administrativos, culturales y políticos, lo cual implica contar con información de diferentes fuentes y de cada una de las temáticas a desarrollar.
- **Objetivos generales y sectoriales a mediano y largo plazo:** El plan debe contener los propósitos generales o específicos que se espera lograr mediante la ejecución del plan de desarrollo, y hacia cuyo cumplimiento se orientarán los recursos y esfuerzos de la Administración (Concepto Plan de Desarrollo, 2016).

Leyendo el Plan de Desarrollo de la actual administración, se puede evidenciar que dicho Concepto emitido por el CTP no tuvo la pertinencia, ni fue tenido en cuenta las disposiciones, recomendaciones, y análisis que se hicieron en este. Esto se puede evidenciar porque el Concepto del Consejo Territorial de Planeación de Copacabana fue entregado el día 29 de Abril a las 14:56 p.m. según radicado que reposa en el archivo de la administración 09656, mismo día en que vencía el término para que la Administración Municipal entregara el ante proyecto del Plan de Desarrollo para ser discutido en el Concejo municipal. Lo cual hace que esas recomendaciones no fuesen tenidas en cuenta, ya que el único documento oficial del CTP era el que se encuentra bajo ese radicado.

## **Capítulo 4. ANÁLISIS DEL CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN DE COPACABANA**

Uno de los instrumentos utilizados en este trabajo investigativo fue la encuesta, esta posibilitó tener un entendimiento más allá de la mera revisión documental. La percepción y lo que opinaron los encuestados constituye la columna vertebral de dicho proceso investigativo al ser ellos los directamente relacionados con el ejercicio misional de la planeación participativa que se refleja en el municipio de Copacabana a través de la instancia de participación a estudiar.

De igual manera posibilitó ampliar el panorama de lo que ocurre tanto internamente como externamente al CTP. La encuesta fue diligenciada por seis (6) miembros del CTP de Copacabana, 4 de ellos están en su primer periodo (2016-2019) dos de ellos cumple su segundo periodo (2012-2015 y 2016-2019). Recordemos que dicho consejo territorial se compone de 12 consejeros que responden a 12 sectores. La encuesta estaba orientada a conocer la percepción de los consejeros sobre el funcionamiento del CTP así como su incidencia en la planeación participativa como en el desarrollo y la vida política y social del municipio de Copacabana. Si bien las respuestas varían, la mayoría percibe que el CTP es una instancia de participación con poca relevancia dentro del municipio.

A continuación, se exponen los resultados de la encuesta en tres componentes que agrupan la totalidad de las preguntas capacidad de la instancia para movilizar la planeación participativa e incidir en la gestión pública; información y participación de los consejeros y conocimiento ciudadano del CTP; y deficiencias y recomendaciones para el fortalecimiento del CTP.

### ***Capacidad de la instancia para movilizar la planeación participativa e incidir en la gestión pública***

## ¿Para usted es importante la incidencia que tiene el CTP en la vida política y social del Municipio de Copacabana?

(7 respuestas)

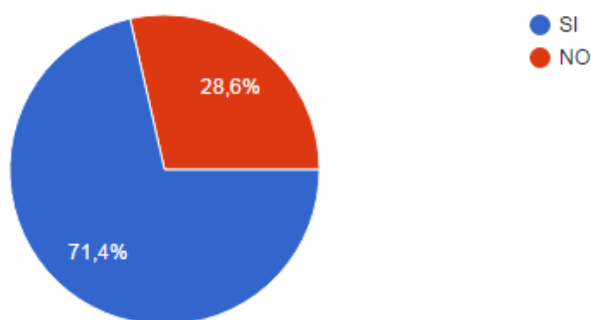


Gráfico 1. ¿Para usted es importante la incidencia que tiene el CTP en la vida política y social del Municipio de Copacabana?

Fuente: elaboración propia.

Pensar en la incidencia del CTP en la vida política y social, es pensar en la importancia de la planeación participativa en los procesos de desarrollo concertado de los territorios como a su vez de generar una cultura de la cooperación y la confianza entre actores, así como lo muestra Clemente Forero “la planeación participativa tiene el potencial de generar lazos de confianza entre el Estado y la sociedad, que constituyen un valioso capital social. Dentro de una organización voluntaria, se crean lazos de confianza que tienen el potencial de contribuir al desarrollo de una localidad, región o país, en forma que no puede ser explicada por la simple reunión de trabajo, capital y tierra, los factores que tradicionalmente daban cuenta del crecimiento. Ese factor adicional, invisible, que se conoce como capital social, determina también la eficiencia de las administraciones. Una densa red de asociaciones voluntarias también puede impedir, según distintos estudios, la aparición de organizaciones violentas o del clientelismo. (Forero, 2009)

Para el 28,6% de los consejeros expresan que no es importante la incidencia que tiene el CTP en la vida política y social del municipio de Copacabana, mientras que el 71,4% califica esta instancia como importante en la vida política y social del Municipio, lo cual ha de reconocer que si bien el Estado debe desarrollar unas acciones, la importancia de instancias de

participación social en la gestión administrativa es un tema que no debe pasarse por alto en el desarrollo y la ejecución de sus principios de democracia participativa.

La planeación participativa puede ser vista como un importante escenario de creación de confianza entre ciudadanos y gobiernos y, por la misma vía, puede ser un eficaz instrumento de gobernabilidad, siempre y cuando las instancias gubernamentales respeten la autonomía de los espacios de planeación participativa de la sociedad y ésta tenga la organización y capacidad suficientes para hacerlos valer. (Forero, 2009)

### ¿Logra ser el CTP de Copacabana una instancia de participación relevante en el Municipio?

(7 respuestas)

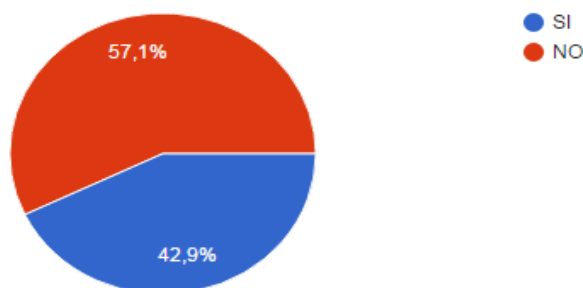


Gráfico 2. ¿Logra ser el CTP de Copacabana una instancia de participación relevante en el Municipio?

Fuente: elaboración propia.

El 42,9% de los consejeros consideran que esta instancia de participación no es relevante en el municipio. Entonces a pesar de considerarse importante, no la ven relevante. Ello, es coherente con otras respuestas, como por ejemplo sobre el conocimiento del funcionamiento del CPT, sus funciones y estructura por parte de los consejeros, que a su vez hacen parte de organizaciones sociales.

Esta pregunta a su vez, está acompañada de una justificación en la cual podemos ver algunas de las respuestas de los consejeros entrevistados: Para el consejero JUAN CARLOS ORTIZ,

del sector económico, no es relevante dado a que: “Por nuestra misma actitud ante este compromiso y que estos estamentos siguen relegados por las autoridades al cumplimiento de normas y requisitos que exigen de ley” (C. Ortiz, Google Drive, Diciembre 2016). Entonces, nos deja saber que desde su lectura y en relación a su relevancia el CTP está en la lógica que nos plantea Uribe sobre La artificialidad y el formalismo (Fernández, 2000).

Para CLAUDIA PATRICIA PARRA VELAZQUEZ, este no es relevante ya que nos dice: “No percibo que se tenga la fuerza suficiente” (C. Parra, Google Drive, Diciembre 2016), fuerza de existencia y de acción dentro del CTP. Ahora bien, una postura en función de ver este CTP como una instancia de participación relevante es la del Consejero ANGEL BERNABE FONNEGRA, quien expresa:

De acuerdo a la normatividad y los objetivos propuestos para este cuatrienio es lograr que el C.T.P de Copacabana tenga injerencia en la vida política, en la ética de lo público, en la toma de decisiones, en el control y que sea el primer organismo de participación en el municipio y contribuya a que otros grupos u organizaciones hagan parte de la planeación y participación en nuestro territorio. (A. Fonnegra, Google Drive, Diciembre 2016)

Complementariamente se les preguntó a los entrevistados lo siguiente: ¿Ve usted la Planeación Participativa como una acción importante para el desarrollo de los territorios? Y las respuestas dan cuenta de un conceso frente al creer que la planeación participativa es sumamente importante, además de cumplir un papel fundamental. Por ejemplo, el consejero ANGÉL BERNABE FONNEGRA, representante del sector Comunitario, expresa: “Si, porque permite incorporar a los individuos, grupos y organizaciones en la toma de decisiones y actuar juntos en el desarrollo de una comunidad, nos permite comprometernos con nuestro territorio y sus habitantes, nos hace pensar en los derechos y deberes” (A. Fonnegra, Google Drive, Diciembre 2016). A su vez, la consejera representante del sector Juvenil ESTEFANIA ARANGO, dice: “Siempre y cuando se tome en cuenta la palabra de los ciudadanos que participan sí, de otra forma no es más que socialización o cumplimiento de requisitos para la administración.” (E. Arango, Google Drive, Diciembre 2016).

Un elemento que es de importante relevancia, es lo planteado por Clemente Forero donde nos plantea que “La comprensión de los fines de la planeación participativa no fue homogénea y en algunos casos se confundió con la relación de clientela tradicional, tanto por parte de las autoridades como de los consejeros; la permeabilidad del ejecutivo a incorporar en sus planes y políticas las recomendaciones de los consejos territoriales de planeación no siempre ha sido la mejor y en muchos casos se produjo frustración” ( Forero, 2009). Esto posibilita un entendido de la respuesta local, frente a una realidad nacional en relación a los bajos niveles de credibilidad de los mismos consejeros por esta instancia de participación.

*Información y participación de los consejeros y conocimiento ciudadano del CTP*

### ¿Tenía usted suficiente información y conocimiento de lo que era el CTP antes de ingresar a este?

(7 respuestas)

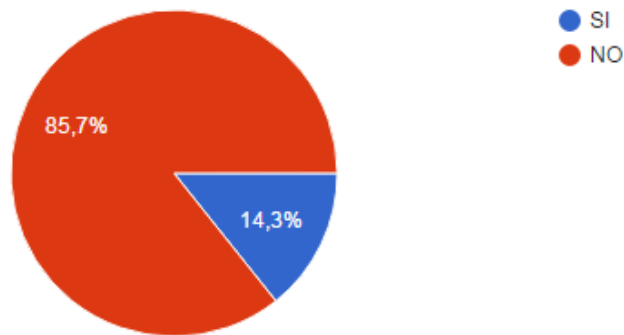


Gráfico 3. ¿Tiene usted suficiente información y conocimiento de lo que era el CTP antes de ingresar a este?

Fuente: elaboración propia.

A esta pregunta ¿tenía usted suficiente información y conocimiento de lo que era el CTP antes de ingresar a este? El 85,7% de los consejeros entrevistados respondió que no. Vale destacar que cuatro de los siete consejeros eran nuevos para el período 2016-2019, por lo tanto no tenían un conocimiento previo de esta instancia de participación. Esto permite entender un poco que el modelo planteado por la Maestra María Teresa Uribe sobre la artificialidad y el formalismo toma fuerza en un momento *ex ante* porque no se informa ni se realiza pedagogía respecto del CTP. Entonces, termina siendo meros “espacios para cumplir los requerimientos de ley” (Fernández, 2000).

Se podría decir aún más, que este es uno de los problemas básicos de la planeación participativa, el carecer de información y conocimiento frente a las acciones y competencias a realizar, lo cual genera una falta de acción por las organizaciones sociales que componen estas instancias de participación ciudadana.

El desconocimiento de la estructura y las funciones conlleva a un desentendimiento gradual – en este caso de los consejeros- dado a que la naturaleza de este, exige de sujetos que tengan no solo el aspecto volitivo, si no que los conocimientos a priori en materia de planeación y

participación son elementos decisivos en las practicas colectivas a ejecutar. Por una parte tiempo valioso se descuida mientras que todos los consejeros están a la par en materia de conocimiento del CTP lo que trunca de manera sistemática el accionar del mismo, como a su vez esto podría dar un pie a que los consejeros que no tengan suficiente conocimiento sean instrumentalizados por lo que si, recayendo en vicios que la institucionalidad goza, y que son criticas planteadas que instancias como estas pretenden desincentivar.

¿Considera usted que la ciudadanía del Municipio de Copacabana conoce las funciones que desarrollo el CTP del Municipio?

(7 respuestas)

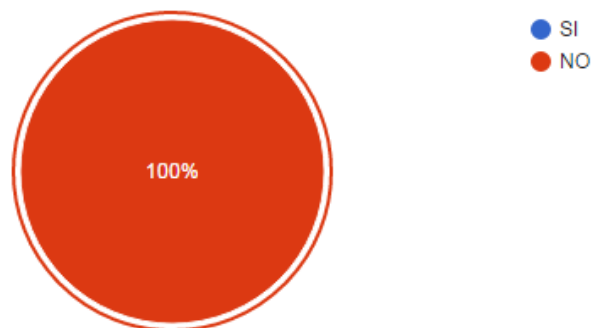


Gráfico 4. ¿Considera usted que la ciudadanía del Municipio de Copacabana conoce las funciones que desarrollo el CTP del Municipio?

Fuente: elaboración propia.

Esta pregunta es crucial para entender la legitimidad y empoderamiento de la ciudadanía respecto del CTP. Desde la voz de los consejeros, el 100% de los entrevistados percibe que la ciudadanía del municipio no conoce las funciones del CTP. En la revisión documental realizada en esta investigación se evidencio que no existía una relación entre la actividad del CTP con la ciudadanía en general, lo cual es corroborado por estos consejeros entrevistados.

En términos de promoción participativa, el desconocimiento de esta instancia por parte de la ciudadanía en general obedece, según en diálogos con el actual CTP, parte del poco interés de las administraciones por colocar a este en una agenda pública que permita llevar y efectuar



los compromisos y sus roles, pero también esto se permite ver como una correlación al no poder el mismo consejo contar ni con los recursos ni con las posibilidades de desarrollarse.

La democracia participativa exige ciudadanos comprometidos con eso que se ha llamado la Res Pública, pero en términos prácticos dista mucho de lo ontológico. Más adelante en el análisis de las capacidades institucionales detallaremos aspectos que podrían tenerse en cuenta para la mejora de este aspecto.

Por último podríamos decir que en relación a las respuestas dadas por los conejeros, se encuentra una estrecha relación con los modelos expuestos por María Teresa Uribe, que fundamento conceptual y categórico en especial dos que son lo que operan para el caso del Consejo Territorial de Planeación y que han sido planteados a lo largo de esta investigación. De igual manera esto nos da las herramientas analíticas suficientes para aportar a una estructura que posibilite un mejor entendimiento en los roles de la planeación participativa en Copacabana.

### *Deficiencias y recomendaciones para el fortalecimiento del CTP*

¿Cuales creen que son las fortalezas y debilidades más grandes que se presentan hoy dentro del CTP de Copacabana para su accionar? Justifique su respuesta

(5 respuestas)

Las respuestas de los entrevistados a esta pregunta se consignan en el siguiente cuadro:

#### **Cuadro 4. Relación de las respuestas de los entrevistados a la pregunta por las fortalezas y debilidades del CPT**

<b>CONSEJERO</b>	<b>DEBILIDADES</b>	<b>FORTALEZAS</b>
<b>ANGEL BERNABE FONNEGRA</b>	La falta de tiempo de algunos integrantes para asistir a las reuniones y de un plan de trabajo y de reuniones.	La participación y representación de los diferentes grupos u organizaciones que existen en el municipio, en nivel profesional y académico de los integrantes y el compromiso de participar de cada uno de ellos.
<b>CLAUDIA PATRICIA PARRA VELASQUEZ</b>	Como debilidad de 12 personas solo se ve el compromiso de 4 personas, muy pocos realmente tienen claridad de lo que es CTP.	Como fortaleza oportunidad para dar inicio a un buen CTP.
<b>ESTEFANIA ARANGO</b>	No hay articulación, no hay continuidad en las reuniones, porque no hay objetivos claros para alcanzar metas o propósitos comunes, nos limitamos al cumplimiento de una única tarea al iniciar el periodo de gobierno	Es un grupo interdisciplinario, que disfruta de la participación social y comunitaria sin ningún interés particular o individual
<b>JUAN CARLOS ORTIZ</b>	Muchos miembros con otros intereses y sin compromiso alguno.	Algunos miembros comprometidos.
<b>ANGIE VALENCIA MONTES</b>	Que no se lleva a cabo de forma oportuna, debe existir mayor exigencia, responsabilidad y compromiso.	
<b>JONATHAN CHAVERRA ORTIZ</b>	La falta de sinergia. La negligencia de las administraciones Municipales. La misma Ley que funda el CTP.	La ganas de trabajar de algunos consejeros. La capacidad académica, intelectual y social de los consejeros.
<b>JORGE HERNAN MUÑOZ RODRIGUEZ</b>	Dificultades para el encuentro de todos sus integrantes. Que las recomendaciones hechas por CTP no tienen la suficiente relevancia.	todos los sectores están representados

Fuente: elaboración propia.

Una constante que se puede evidenciar en las respuestas dadas por los encuestados es la falta de compromiso de quienes fueron designados consejeros territoriales de planeación, asociada a la carencia de tiempo para hacer parte de las sesiones, ya que más de un 60% no asiste a la sesiones. Lo cual es una constante tanto el este nuevo periodo que comienza en el año 2016, como con el del periodo 2012- 2015; se hacían las citaciones vía correo electrónico, llamadas, y sin embargo en las pocas sesiones a realizar solo llevan entre 4 y 5 miembros, algunas veces 6

Ahora bien, con respecto al análisis de capacidades institucionales del Consejo Territorial de Planeación se puede observar desde el ámbito del entorno individual que la mayoría de miembros del CTP que participan de esta instancia entre los periodos 2012–2015 y 2016–2019 tendrían competencias formativas que los cualifican para entender el contexto sectorial del que provienen (ver cuadro 5); sin embargo, la mayoría a pesar de ser profesionales universitarios desconocen el CTP y las funciones que desarrolla esta instancia. Ello limita la acción y la operación del rol de los consejeros mostrando que en el nivel individual del enfoque de capacidades institucionales hay una falencia que muestra en análisis el debilitamiento que de este se puede percibir. Es por ello que la falta de capacitación e información sobre el CTP para quienes serán designados como consejeros se convierte a su vez en un hallazgo fundamental que evidencia la debilidad institucional del CTP del municipio de Copacabana, pero que a su vez se convierte en una propuesta imperativa para los futuros consejeros.

#### **Cuadro 5. Análisis de capacidades institucionales del CTP de Copacabana-nivel individual**

Sector	Periodo	Formación académica	Relación y experiencia en procesos de su sector	Sinergia del consejero con los procesos de participación del municipio	Conocimiento del CTP o de los procesos de planeación Participativa ( tenía conocimiento de las funciones del CTP)
Comunitario	2016- 2019	Profesional Universitario	Presidente de la ASOCOMUNAL, líder comunal por más de 20 años, y presidente de una JAC por varios años	Miembro activo del movimiento comunal, en la promoción de acciones en beneficio de la acción común y de los procesos organizativos del Municipio.	Algunos conocimientos sobre el CTP
	2012- 2015	Profesional Universitario	Presidente de la ASOCOMUNAL, líder comunal por más de 20 años, y presidente de una JAC por varios años	Miembro activo del movimiento comunal, en la promoción de acciones en beneficio de la acción común y de los procesos organizativos del Municipio.	Algunos conocimientos sobre el CTP
Social	2016- 2019	Educación Básica	Víctima de Desplazamiento Forzado, miembro de la asociación de víctimas del Municipio de Copacabana	Miembro activo del Movimiento de victimas del Municipio, en la promoción de sus Derechos	No tenía conocimiento del CTP o sus funciones
	2012- 2015	Educación Básica	Víctima de Desplazamiento Forzado, miembro de la asociación de víctimas del Municipio de Copacabana	Miembro activo del Movimiento de victimas del Municipio, en la promoción de sus Derechos	No tenía conocimiento del CTP o sus funciones
Solidario	2016- 2019	Profesional Universitario	Funcionaria bancaria	No registra	No tenía conocimiento del CTP o sus funciones
	2012- 2015	No Registra	No Registra	No Registra	No Registra

Sector	Periodo	Formación académica	Relación y experiencia en procesos de su sector	Sinergia del consejero con los procesos de participación del municipio	Conocimiento del CTP o de los procesos de planeación Participativa ( tenía conocimiento de las funciones del CTP)
Estudiantil	2016- 2019	Profesional Universitario	Líder estudiantil, líder de las juventudes vinculado a procesos educativos populares	Miembro activo de los procesos de juventud, de los procesos educativos del Municipio, y de las escuelas populares, como a su vez de los procesos organizativos cívicos y ciudadanos en Copacabana.	Algunos conocimientos sobre el CTP
	2012- 2015	Profesional Universitario	Líder estudiantil, líder de las juventudes vinculado a procesos educativos populares	Miembro activo de los procesos de juventud, de los procesos educativos del Municipio, y de las escuelas populares, como a su vez de los procesos organizativos cívicos y ciudadanos en Copacabana.	Algunos conocimientos sobre el CTP
Educativo	2016- 2019	Profesional Universitario	No registra	No registra	No registra
	2012- 2015	Profesional Universitario	No registra	No registra	No registra
Salud	2016- 2019	Profesional Universitario	Odontólogo en ejercicio, con vastos conocimientos en salud pública	No registra	No tenía conocimiento del CTP o sus funciones
	2012- 2015	Profesional Universitario	Coordinador del COPASO en Copacabana	No Registra	No tenía conocimiento del CTP o sus funciones
Deportivo	2016- 2019	Estudiante universitario	Líder deportiva del Municipio de Copacabana	Líder comprometido con causas sociales y deportivas en el Municipio, desde el trabajo colectivo	No tenía conocimiento del CTP o sus funciones
	2012- 2015	No Registra	No Registra	No Registra	No Registra
Juvenil	2016- 2019	Profesional Universitario	Joven relacionada con procesos sociales	Líder comprometido con causas sociales en el Municipio, desde el trabajo colectivo	No tenía conocimiento del CTP o sus funciones
	2012- 2015	Bachiller académico	No registra	No registra	No registra

Sector	Periodo	Formación académica	Relación y experiencia en procesos de su sector	Sinergia del consejero con los procesos de participación del municipio	Conocimiento del CTP o de los procesos de planeación Participativa ( tenía conocimiento de las funciones del CTP)
Económico	2016- 2019	Profesional Universitario	Funcionario de una de las industrias del Municipio de Copacabana	No registra	No tenía conocimiento del CTP o sus funciones
	2012- 2015	Profesional Universitario	Funcionario de una de las industrias del Municipio de Copacabana.	No registra	No tenía conocimiento del CTP o sus funciones
Cultura	2016- 2019	Profesional Universitario	Monitor Cultural y musical de la casa de la Cultura del Municipio de Copacabana por varios años	Docente en música del Municipio, director de la orquesta de la casa de la cultura del Municipio	No tenía conocimiento del CTP o sus funciones
	2012- 2015	Profesional Universitario	Monitor Cultural y musical de la casa de la Cultura del Municipio de Copacabana por varios años	Docente en música del Municipio, director de la orquesta de la casa de la cultura del Municipio	No tenía conocimiento del CTP o sus funciones
Ecológico	2016- 2019	Tecnóloga	Presidenta de una JAC, y líder ambiental de su vereda	Líder ambiental, aspirante al consejo municipal en los comicios del 2015	No tenía conocimiento del CTP o sus funciones
	2012- 2015	Básica Primaria	Líder del programa de reciclaje de Copacabana	No registra	No tenía conocimiento del CTP o sus funciones
Profesional	2016- 2019	Profesional Universitario	Arquitecta, vinculada a procesos de transformación urbanística del Municipio	No registra	No tenía conocimiento del CTP o sus funciones
	2012- 2015	Profesional Universitario	Arquitecto, vinculada a procesos de transformación urbanística del Municipio.	No registra	No tenía conocimiento del CTP o sus funciones

Fuente: elaboración propia.

En cuanto al entorno organizacional (ver cuadro 6), el CTP comienza a mostrar inconsistencias en su desarrollo, por ejemplo, se evidencia que si bien existe las leyes, el acuerdo, frente al Reglamento Interno, y a las acatas que estos deben hacer como ejercicio de planeación y sistematización, se encuentran deficiencias que van dibujando las fallas para

comprender lo que es hoy el CTP. La falta de herramientas técnicas como las actas preocupara que no se de una continuidad entre proceso entrante y proceso saliente, o entre periodos. A su vez no genera una retroalimentación entre los mismos consejeros logrando una desconexión de la función del CTP

**Cuadro 6. Análisis de capacidades institucionales del CTP de Copacabana-nivel organizacional**

INSTITUCIÓN	ACUERDO MUNICIPAL	DECRETOS	REGLAMENTO INTERNO	ACTAS DEL CTP
<b>Consejo Territorial de Planeación</b>	El Acuerdo crea 12 sectores que conformarán el consejo territorial de planeación, al igual que plantea unas funciones que este debe cumplir. Determina los tiempos de duración (que posteriormente son modificados por el Acto Legislativo 02 de 2002).	Los decretos sustentan los nombramientos y carga de investidura a quienes fueron elegidos mediante las ternas enviadas al alcalde de los diferentes sectores que incorpora el Acuerdo Municipal 003 de 1995.	Si bien existe un documento que se llama “ <i>Reglamento genérico de los Consejos territoriales de Planeación</i> ” este no ha gozado de una aplicación efectiva, al punto que el 90% de los consejeros hoy nombrados en el periodo 2016-2019 desconocen que dice esto; a su vez parte de no gozar de una territorialización o contextualización a las dinámicas propias del CTP del Municipio de Copacabana; constituyendo esto en un desconocimiento de las funciones reales que le corresponde al CTP en conjunto y a cada uno de sus miembros.	Frente a las Actas no existe un archivo, ni una sistematización de estas, lo que impide hacer un seguimiento o un rastreo de las acciones, discusiones, e interacciones que el CTP de Copacabana tiene. Supone a su vez una desconexión entre cada consejo entrante desvirtuando el ejercicio de planeación que este imprime a su naturaleza.

Fuente: elaboración propia.

La falta de organización y del debido funcionamiento del CTP, no obedece de manera directa al a los marcos normativos y a las regulaciones expresas que hacen las leyes, el Acuerdo y los demás esquemas de ley, más bien, a este punto donde nos encontramos y dado a la análisis que pudimos encontrar con la percepción que expresaron los consejeros, obedece a una falta

de sinergia entre la administración municipal y el CTP. Hay una constante tanto en el periodo 2012 – 2015, como en lo que va de nuevo periodo que comenzó en el 2016 y es la falta de apoyo de la Administración en términos logísticos, técnicos y financieros, lo que provoca que a nivel organizacional uno de los eslabones que garantiza que el debido ejercicio se lleve no está anclado a la lógica de lo que se espera, debilitando los demás eslabones y degenerando la acción y competencias del CTP. Esto en relación con la Administración Municipal.

En relación con otros actores que confluyen en la construcción de desarrollo local, como lo es el Concejo Municipal, la situación no es menor. No hay una articulación del CTP con los corporados municipales, y esto termina siendo una respuesta de como el aparato político y administrativo del Municipio no tiene en una óptica de importancia este tipo de instancias de participación ciudadana

En relación con el entorno favorable, una revisión documental no posibilita entender que las reglas de juego están claras, que posibilitan la existencia y su realización entorno a que existen las competencias de ley para que el ejercicio misional del consejo territorial de planeación se lleve, desde la ley 152 de 1994, como ley que determina su existencia, hasta los decretos reglamentarios, bajando hasta el acuerdo municipal que le da la creación a este CTP en Copacabana, y del reglamento genérico de los CTP. Esto constituye así toda una posibilidad, pero que logra ver las dificultades no en lo normativo, si no en la aplicación eficaz de lo que enuncian estos marcos jurídicos.

Podríamos establecer una comparación entre lo expresado en las encuestas por los consejeros territoriales con el análisis de las capacidades que nos propone el PNUD, y son varias los matices que podemos encontrar, inicialmente podríamos decir que en término general, el descontento que se traduce en las deficiencias que presenta el CTP, está asociado a la falta de estructura en el nivel organizacional, se plantea unas falencias tanto endógenas al CTP, como exógenas a este que pasan por la responsabilidad institucional que tiene la administración municipal en promover espacios de participación ciudadana como este, lo



cual el análisis de las capacidades va a corroborar en este nivel organizacional lo que ya los consejeros habían planteado.

Seguido a ello, si bien el entorno favorable posibilita la existencia del CTP y faculta a que su acción este de manera documental expresa como se ve en la ley, hay una relación de los niveles en el análisis de las capacidades el cual uno es mera consecución del otro, es así como se ve en las encuestas que una de las preocupaciones mayores es que el concepto emitido no es tenido en cuenta en términos pragmáticos por la administración. Si bien en la ley esto es expreso y le da esa función al CTP, no trae consigo una sanción al mandatario que no lo aplique. De igual forma y como se puede evidenciar en la investigación, en el caso de Copacabana el Concepto al Plan de Desarrollo del periodo 2016- 2019, no constituyo un interés para la Administración municipal.

Por último, es evidente que el CTP de Copacabana en el periodo analizado, cuenta con una gran potencial, que se evidencia en el nivel individual del análisis de capacidades, dese un vasto plus de profesionales hasta líderes sociales de larga trayectoria en el municipio. Esto permite que entre las recomendaciones que se puedan hacer para mejorar sus capacidades, es aprovechar este número de actores sociales que gozan de saberes y conocimientos que están en beneficio de la comunidad, lo cual hace que sea imperativo para las administraciones públicas plantear un rediseño en la óptica hacia estas instancias de participación, y salir de la mera instrumentalización de su ejercicio con el fin de que instancias como estas influyan de manera clara y concreta en la planeación participativa del municipio, y así lograr materializar esos principios constitucionales de la carta de 1991. Recordemos que si bien el actuar de las administraciones se da a través del voto programático, esto no limita la acción ciudadana, en miras a fortalecer las democracias locales, la planeación concertada, y no caer en una forma de democracia delegativa.

## CONCLUSIONES

El funcionamiento del Consejo Territorial de Planeación de Copacabana se inscribe en dos de los modelos que nos plantea la Maestra María Teresa Uribe, específicamente en los modelos de: a) vacuidad o irrelevancia de la acción participativa en esos escenarios y b) la artificialidad y el formalismo. Esta vacuidad o irrelevancia se observa porque el CTP no goza de status político con suficiente relevancia política dentro de la burocracia o el aparato administrativo municipal, lo que lo coloca en un plano inferior las acciones o las demandas que como instancia de participación puedan someter a consideración de las administraciones de turno. Pero ello también suele ser una mera consecución de la misma ley; ya que la Ley 152 de 1994 no da un carácter vinculante a las anotaciones o recomendaciones que el CTP puede dar, lo que hace a que exista una discrecionalidad por parte de la Administración municipal.

Ello ubica en una posición un tanto irrelevante a los consejeros y a su accionar, restándole importancia y desvirtuando las posibilidades de entender el desarrollo local como una construcción colectiva de actores y sectores, ya que la no configuración de ideas concertadas en el plano político logra una segregación de los sectores que este CTP conforman. Y es lo que consejeros como Estefanía Arango ven entorno a la importancia de la planeación participativa al decirnos que “Siempre y cuando se tome en cuenta la palabra de los ciudadanos que participan sí, de otra forma no es más que socialización o cumplimiento de requisitos para la administración”. Una simple acción instrumental que la misma ley facultad, pero que no le aporta a esos principios que al inicio del trabajo decíamos que la Constitución Política de 1991 establece.

En relación con el modelo de la artificialidad y el formalismo, este se puede observar desde la revisión de la actuación de los consejos en los periodos 2012-2015 y lo que va del primer año del periodo 2016-2019 para evidenciar que hay un simple formalismo de cumplimiento normativo, ya que solo se registran en el Departamento Administrativo de Planeación los decretos de convocatoria, los decretos de nombramiento y las hojas de vidas de las ternas de

cada sector; pero no hay una evidencia de actas ni de observaciones, salvo el concepto del plan de desarrollo 2016-2019.

Otro hallazgo de interés particular está relacionado con la custodia de la información, la sistematización y compilación de dicha información. En la carpeta que reposa en el Departamento Administrativo de Planeación de Copacabana, no se encuentran actas, ni evidencia de un proceso de seguimiento desde la creación de dicha instancia de planeación. Si bien la ley establece desde 1994 que se deben consignar los conceptos de los planes de desarrollo, en dicha dependencia de la administración municipal no se hallan estos; a pesar de que sí están los decretos de convocatoria y de nombramientos vía acuerdo municipal. Frente a la sistematización, no sé haya un control frente a las renunciaciones, y/o inasistencias. Esto a la luz de un proceso administrativo de planeación constituye una imposibilidad, que se suma a la cadena de deficiencias que dichos consejeros presentan. Poco o nada conocen los consejeros de las actuaciones que hacen sus sucesores, lo que tronca la posibilidad de pensar en metas y esquemas de planeación por objetivos.

En términos de capacidades institucionales, se observan debilidades y fortalezas del CTP. Fue así como los resultados de las entrevistas muestran debilidades relacionadas con el poco interés de los consejeros, en tanto si bien se plantea la existencia de un consejo territorial de planeación con 12 miembros, solo asisten a las sesiones siete de ellos, y solo cuatro respondieron la encuesta. Esta falta de pertenencia genera otras dificultades relacionadas con la toma de decisiones debido a la falta de consejeros así como tampoco logra articular el CTP con otras organizaciones sociales del municipio, lo que crea una respuesta deficiente a una ciudadanía que es percibida por los consejeros como desconocedora de esta instancia de planeación participativa. Esto también genera deficiencias en la responsabilidad social que tienen estos consejeros con el sector que representan ¿No dan informes o rendición de sus acciones dentro del CTP a estos? Al parecer no, y no solo hacen parte de este periodo de análisis si no de su historia en el municipio.

Este trabajo investigativo permitió encontrar ciertos elementos y comportamientos frente al tema de la participación y la planeación en el municipio de Copacabana a la luz de lo que representa el Consejo Territorial de Planeación. Por ejemplo, la asignación de los consejeros no parte de una selección de personas que conocen del tema de planeación o conocen *ex ante* la instancia del CTP, lo que crea la siguiente debilidad institucional: el 90% de los consejeros afirma no tener ningún conocimiento previo de lo que es y cómo funciona; aún más complejo, es que las administraciones municipales no brindan un proceso de orientación ni capacitación sobre el rol de los consejeros, sus funciones ni de sus responsabilidades dentro del CTP.

Plantear hoy si el Consejo Territorial De Planeación del Municipio de Copacabana es funcional o no, nos exige pensar en las fases de análisis en las que este trabajo investigativo ha pasado; si bien hoy como instancia de participación existente y ha logrado conceptualizar tanto en la administración pasada, como en este nuevo periodo, se espera que análisis como este den luces para que tanto el CTP, como la Administración Municipal puedan tomar una reorientación que posibilite que no solo haya una existencia material, sino una efectividad primero con el reglamento y sus funciones, como también de la responsabilidad que exige ser representante y vocero de un grupo social con incidencia ciudadana y política en un municipio. Por lo pronto las fallas que acá se examinaron nos muestra que esta instancia de participación ciudadana se ha desbordada como una mera relación instrumental de las Administraciones.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bobbio, Norberto, El futuro de la democracia, México, Fondo de Cultura Económica, 1986

Chantal Mouffe. (1999). El retorno de lo político Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical. Barcelona: Editorial Paldós.

CEPAL. El Desarrollo Social de América Latina en la Posguerra. Buenos Aires: Ediciones Solar, 1963.

Constitución política de Colombia. [Const.] (1991).

Congreso de Colombia. Ley 152 de 1994 (en línea) 1994 (fecha de acceso 20 de noviembre de 2016). URL disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1994/ley\\_0152\\_1994.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/1994/ley_0152_1994.html)

Comité Nacional de Planeación. Estudio sobre las Condiciones del Desarrollo de Colombia. Misión “Economía y Humanismo”. Presidencia de la República. Bogotá: Aedita.

Consejo Nacional De Planeación, Trocha regional ciudadana. La ciudadanía teje la vida local y regional, Bogotá, 1998.

Corte, Beltrina y González Posso, Camilo, Planeación urbana y participación popular en Bogotá, Bogotá, Cinep, 1989.

CURRIE, Lauchlin. Evaluación de la Asesoría Económica a los Países en Desarrollo. Caso colombiano. Bogotá: Fondo Editorial CEREC, 1984.

Departamento Nacional de Planeación, (2011). El papel de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP). Bogotá: Fundación Nueva Cultura, p.57.

Departamento Nacional De Planeación, El salto social. Plan Nacional de Desarrollo. Ley de inversiones 1994-1998, Bogotá, Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación, 1995.

Echeverry CF. La Participación Ciudadana en Colombia: Reflexiones desde la Perspectiva Constitucional y la Normatividad Estatuaria (en línea) 2010 (fecha de acceso 15 de Febrero de 2016). URL disponible en: <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/red/article/viewFile/8628/7963>

ESCOBAR V. Arturo. La Invención del Desarrollo en Colombia. En: Lecturas de Economía No. 20 Mayo-agosto. 1986.

Fernández, Rubén *et al* (2000). Visión panorámica de la participación ciudadana en la ciudad de Medellín. Corporación región. Medellín.

Garzón, C. (2010). La planeación participativa en Colombia, un proceso de avances en lo institucional, pero de frustraciones en su aplicación. [on line] <http://temporal.ucp.edu.co>. Available at: [http://temporal.ucp.edu.co/desarrollohumanoy paz/old/modulos/encuentrosinternacionales/ventograncolombiano/Mesa\\_4\\_Planeacion/Planeacion\\_participativa\\_en\\_Colombia.pdf](http://temporal.ucp.edu.co/desarrollohumanoy paz/old/modulos/encuentrosinternacionales/ventograncolombiano/Mesa_4_Planeacion/Planeacion_participativa_en_Colombia.pdf) [Accessed 21 Apr. 2016].

Guillermo O'Donnell. (1994). Delegation Democracy. 10 de agosto de 2016, de National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press Sitio web: [http://www.liderazgos-sxxi.com.ar/bibliografia/Democracia-delegativa\\_.pdf](http://www.liderazgos-sxxi.com.ar/bibliografia/Democracia-delegativa_.pdf)

Hernández, Decsi (1997). Misiones Económicas Internacionales en Colombia, 1930-1960. 6 de junio de 2006, de comité de investigación facultad humanidades y ciencias sociales de la Universidad de los Andes Sitio web: <file:///C:/Users/VICESENSEI/Downloads/Dialnet-MisionesEconomicasInternacionalesEnColombia1930196-2180582.pdf>

Hernández, Yhobán (22 de febrero de 2016), Preocupación por el futuro del Presupuesto Participativo en Medellín. Semana. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/antioquia/preocupacion-el-futuro-del-presupuesto-participativo-me-articulo-618145>

O'Donnell, Guillermo, (1994). Delegation Democracy. 10 de Agosto de 2016, de National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press Site web: [http://www.liderazgos-sxxi.com.ar/bibliografia/Democracia-delegativa\\_.pdf](http://www.liderazgos-sxxi.com.ar/bibliografia/Democracia-delegativa_.pdf)

Pinzón y Pardo (2009). Laureano Gómez, la Misión Currie y el proyecto de reforma constitucional de 1952. Criterio Jurídico [en línea] [fecha de consulta: 12 noviembre 2016]. Disponible <http://revistas.javerianacali.edu.co/index.php/criteriojuridico/article/viewFile/330/884>

Promoción de la Participación de la Sociedad Civil. Del derecho a participar a la participación efectiva. Documento Conpes. ESAP Impresión. Julio de 1995. Santafé de Bogotá.

Ruiloba Núñez, Juana María (2014). ¿Es el gobierno local un nuevo espacio para la participación ciudadana? El punto de vista de los alcaldes. El caso español. *Estudios Políticos*, 44, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 55–73.

Tauber F. El desarrollo y su planificación. Evolución del concepto y su influencia en procesos urbanos endógenos, sustentables y participativos. UPC (en línea) 2012 (fecha de acceso 1 de noviembre de 2016). URL disponible en: [https://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/12501/1/05\\_0\\_FernandoTauber.pdf](https://upcommons.upc.edu/revistes/bitstream/2099/12501/1/05_0_FernandoTauber.pdf)

Velásquez, Fabio y González, Esperanza (2010). Tercer encuentro de la red de planeación local y presupuesto participativo conclusiones y retos. Medellín: Foro Nacional por Colombia.

Velásquez A. Democracia Representativa y Democracia Participativa. El Colombiano (en línea) 2013 (fecha de acceso: 20 de noviembre de 2016). URL disponible en:[http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/D/democracia\\_representativa\\_ydemocracia\\_participativa/democracia\\_representativa\\_y\\_democracia\\_participativa.Asp](http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/D/democracia_representativa_ydemocracia_participativa/democracia_representativa_y_democracia_participativa.Asp)

Velásquez, Fabio y González, Esperanza (2003). *¿Qué Ha Pasado Con La Participación Ciudadana En Colombia?* 1st ed. [ebook] Bogotá: FUNDACIÓN CORONA, p.451. Available at: [http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0120/participacion\\_ciudadana\\_en\\_colombia.pdf](http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0120/participacion_ciudadana_en_colombia.pdf) [Accessed 20 Feb. 2016].

Velásquez F. Una Nueva Ley Estatutaria de Participación. Razón Pública.com (en línea) 2011 (fecha de acceso 29 de septiembre de 2016). URL disponible en <http://www.razonpublica.com/index.php/recomendado/2359-unanueva-ley-estatutaria-de-participacion.htm>

Velásquez, Fabio y González, Esperanza (2010). Tercer encuentro de la red de planeación local y presupuesto participativo conclusiones y retos. [On line] <http://viva.org.co>. Available at: [http://viva.org.co/pdfs/tercer\\_encuentro/Fabio\\_Velasquez\\_Esperanza\\_Gonzalez/conclusiones.pdf](http://viva.org.co/pdfs/tercer_encuentro/Fabio_Velasquez_Esperanza_Gonzalez/conclusiones.pdf) [Accessed 15 Jun. 2016].

Velásquez, Fabio y González, Esperanza (2012). La planeación participativa, el sistema nacional de planeación y los presupuestos participativos en Colombia. 8 de junio de 2016, de fundación foro nacional por Colombia sitio web: [file:///c:/users/vicesensei/downloads/la\\_planeacion\\_participativa\\_y\\_el\\_sistema\\_ncional\\_de\\_planeacion\\_en\\_colombia%20\(2\).pdf](file:///c:/users/vicesensei/downloads/la_planeacion_participativa_y_el_sistema_ncional_de_planeacion_en_colombia%20(2).pdf)

Villamizar, J. (2012). *La influencia de la CEPAL en Colombia 1948-1970*. Ph Doctorado. Universidad Nacional de Colombia Facultad, Departamento de Historia.





## ANEXOS

### Anexo 1. Encuesta de percepción sobre el Consejo Territorial de Planeación de Copacabana

<p>Esta encuesta se realiza únicamente a los consejeros territoriales de planeación del Municipio de Copacabana, a su vez, esta encuesta tiene fines netamente académicos</p>		
<p>¿Permite usted que su nombre aparezca en el trabajo de investigación que está realizando Jonathan Chaverra para el pregrado en Ciencia Política de la Universidad de Antioquia? Esto solo con fines académicos</p>	SI	NO
<p>Sector que representa en el CTP</p>	<p>SALUD SOCIAL DEPORTIVO JUVENIL ECONOMICO ESTUDIANTIL SOLIDARIO PROFESIONAL COMUNITARIO AMBIENTE EDUCATIVO CULTURA</p>	
<p>¿Para usted es importante la incidencia que tiene el CTP en la vida política y social del Municipio de Copacabana?</p>	SI	NO
<p>¿Tenía usted suficiente información y conocimiento de lo que era el CTP antes de ingresar a este?</p>	SI	NO
<p>¿Ve usted la Planeación Participativa como una acción importante para el desarrollo de los territorios? Justifique su respuesta</p>		

¿Logra ser el CTP de Copacabana una instancia de participación fuerte en el Municipio?	SI	NO
¿Cuáles creen que son las deficiencias más grandes que se presentan hoy dentro del CTP de Copacabana para su accionar? Justifique su respuesta		
¿Cómo percibe usted la participación de los diferentes sectores que conforman el CTP de Copacabana? Justifique su respuesta		
¿Considera usted que la ciudadanía del Municipio de Copacabana conoce las funciones que desarrollo el CTP del Municipio?	SI	NO
¿Qué propuestas considera usted importantes para movilizar la participación y la acción efectiva del CTP de Copacabana?		

Fuente: elaboración propia.

## Anexo 2. Marco normativo de los Consejos Territoriales de Planeación en Colombia

Nivel político-administrativo	Normas
NACIONAL	<b>Constitución Política de 1991 artículos</b>
	<p><b>Art 1.</b> Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia de interés general</p>
	<p><b>Art 2</b> Son fines esenciales del estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.</p>
	<p><b>Art 40</b> Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede :</p> <p>2- Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.</p>
	<p><b>Art 41</b> En todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, serán obligatorios el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica. Así mismo se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana. El Estado divulgará la Constitución.</p>
	<p><b>Art 49</b> Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.</p>
<p><b>Art 68.</b> Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones para su creación y gestión</p>	

**Art 103** Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará.

El estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

**Art 152** Mediante las leyes estatutarias, el Congreso de la República regulará las siguientes materias :

d) Instituciones y mecanismos de participación ciudadana.

**Art 311** Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes

**Art 318** Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales

	<p><b>Art 342</b> La correspondiente ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrán los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales.</p> <p>Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los concejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución.</p>
	<p><b>Leyes Nacionales, Decretos y providencias constitucionales</b></p>
	<p><b>Ley 134 de 1994</b></p>
	<p><b>Ley 152 de 1994:</b> es la denominada Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, que tiene dentro de sus principios generales la participación ciudadana para la construcción de políticas públicas, el capítulo 3 establece la autoridades e instancias de planeación, otorgándole al Consejo Nacional de Planeación, junto con el Congreso de la República, el carácter de instancia. Adicionalmente establece su composición, las calidades de los integrantes del Consejo, su periodo, funciones y el proceso de designación por parte del Presidente de la República.</p>
	<p><b>Decreto 2284 de 1994:</b> Establece que la participación de los Consejeros Nacionales de Planeación, representantes de las entidades territoriales, se hará con independencia de la persona que ejerza los cargos de Gobernador y Alcalde, según sea el caso. Adicionalmente reglamenta los parámetros para el proceso de designación de los Consejeros Nacionales</p>
	<p><b>Decreto 2250 de 2002:</b> Establece el proceso para la designación de los Consejeros Nacionales representantes de las entidades territoriales, proceso que se lleva a cabo según los grupos que establece esta norma, adicionalmente implementa el proceso de convocatoria adelantada por el Departamento Nacional de Planeación, así como la presentación de las ternas para la postulación.</p>
	<p><b>Sentencia No. C-015/96:</b> Contempla aspectos relacionados con la designación de los Consejeros Nacionales de Planeación y con su naturaleza. Respecto al concepto que debe emitir el CNP, la sentencia señala que: “es requisito indispensable, de obligatoria</p>

	observancia, para la validez de la ley mediante la cual se adopte el Plan Nacional de Desarrollo”.
	<b>Sentencia C-191/96:</b> La participación democrática permea todo el proceso de planeación y no sólo la elaboración del Plan. Esto significa que es perfectamente legítimo que la ley establezca, dentro de ciertos límites, mecanismos de ejecución, fiscalización y evaluación del Plan que sean esencialmente participativos.
	<b>Sentencia C-524/03:</b> Enuncia que “la realización del principio de participación consagrado en la Carta Política exige que la actuación del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, como instancias para la discusión del Plan de Desarrollo, se garantice no sólo en la fase de aprobación sino también frente a las modificaciones del Plan, lo que le otorga a dichos consejos permanencia institucional para el cumplimiento de su función consultiva”. En consecuencia, la función consultiva de los Consejos de Planeación no se agota en la fase de discusión del Plan, sino que se extiende a las etapas subsiguientes relacionadas con su modificación.
<b>DEPARTAMENTAL</b>	
<b>MUNICIPAL</b>	<b>Acuerdo, Decretos</b>
	<b>Acuerdo Municipal NRO 003 Febrero 2 de 1995:</b> Este Acuerdo trae consigo las funciones del Consejo Municipal de Planeación, su conformación el cual está integrado por 12 sectores, sobre su convocatoria, sobre el termino para emitir concepto del Plan de Desarrollo, del apoyo logístico, vigencia de sus miembros y de la armonización del plan
	<b>Decreto NRO 0023 Febrero 07 de 2001 “Por medio del Cual se convoca para la renovación del Consejo Municipal de Planeación del Municipio de Copacabana”,:</b> este decreto convoco a los sectores Estudiantil, Juvenil, Solidario, Estudiantil
	<b>Decreto NRO 0030 Febrero 28 de 2001 “Por medio del Cual se renueva del Consejo Municipal de Planeación”:</b> en el cual se da la renovación de dicho CTP



Fuente: elaboración propia a partir de la revisión normativa.