



Los Consejos Territoriales de Planeación y la gobernabilidad democrática en Norte de Santander

Territorial planning councils and democratic governance in Norte de Santander.

Gladys Adriana Espinel-Rubio^{1*}, Claudia Elizabeth Toloza-Martínez², Yurany Ayala-Andrade³

¹Magister en Estudios Sobre Problemas Políticos Latinoamericanos, gladysespinel@ufps.edu.co, ORCID: 0000-0002-8796-9257, Universidad Francisco de Paula Santander, Cúcuta, Colombia.

²Doctora en Educación, claudiatoloza@ufps.edu.co, ORCID:0000-0002-2367-9787, Universidad Francisco de Paula Santander, Cúcuta, Colombia.

³Magister en Derechos Humanos, yurany.ayala@uniminuto.edu, ORCID: 0000-0001-7034-5459, Corporación Universitaria Minuto de Dios, Cúcuta, Colombia.

Cómo citar: Espinel-Rubio G.A., Toloza-Martínez C.E., Ayala-Andrade Y., “Los consejos territoriales de planeación y la gobernabilidad democrática en Norte de Santander.”. *Perspectivas*, vol. 8, no. S1, pp. 247-258, 2023.

Recibido: Julio 16, 2023; Aprobado: Septiembre 15, 2023.

RESUMEN

Palabras Claves:

Consejos Territoriales De Planeación, Gobernabilidad Democrática, Participación Ciudadana, Colombia.

Este artículo explora a los consejos territoriales de planeación (CTP) como espacios de planeación participativa que permiten la gobernabilidad democrática en los contextos municipales de Norte de Santander, Colombia. Se presentan los avances de una investigación que permitió relacionar, además, a los CTP con la generación de entornos favorables a la paz. Los hallazgos señalan que, aunque éstos existen y poseen todo un andamiaje constitucional y legal para su funcionamiento, en la práctica hay dificultades para que la ciudadanía asuma el rol de seguimiento y control a los planes municipales de desarrollo. Por lo tanto, aunque son una propuesta excepcional para la planeación territorial participativa en el marco de una democracia participativa, se requieren acciones mayores para el alcance de sus objetivos.

ABSTRACT

Key Words:

Territorial planning councils, democratic governance, citizen participation, Colombia.

This article explores the territorial planning councils (CTP) as participatory planning spaces that allow democratic governance in the municipal contexts of Norte de Santander, Colombia. The progress of a research that also allowed the CTP to be related to the generation of environments favorable to peace is presented. The findings indicate that, although these exist and have constitutional and legal scaffolding for their operation, in practice there are difficulties for citizens to assume the role of monitoring and control of municipal development plans. Therefore, although they are an exceptional proposal for participatory territorial planning within the framework of a participatory democracy, greater actions are required to achieve their objectives.

Introducción

En Latinoamérica, Colombia es un país con reconocidas heterogeneidades en sus regiones. Zonas urbanas, modernizadas, de gran densidad poblacional, contrastan con zonas intermedias y rurales. Así en el 2021, según el Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DANE, 2021), mientras el promedio nacional de la pobreza multidimensional fue del 16 por ciento, en la zonas rurales fue casi el doble, el 31.1 por ciento y en las cabeceras municipales el 11.5 por ciento;

desde el año 2010 el DANE incorpora la medición multidimensional de la pobreza, para analizar condiciones del hogar más allá del ingreso familiar y toma en cuenta cinco dimensiones: condiciones educativas del hogar; condiciones de la niñez y de la juventud; salud; trabajo; condiciones de la vivienda y acceso a servicios públicos.

Con índices de desarrollo socio-económico desigual, se hacía imperativo constituir un sistema nacional de planeación que lograra la formulación de políticas y planes territoriales

*Corresponding author.

E-mail address: gladysespinel@ufps.edu.co

(Gladys Adriana Espinel-Rubio)



Peer review is the responsibility of the Universidad Francisco de Paula Santander.
This is an article under the license CC BY 4.0

adecuados a necesidades socio-económicas, para su implementación y consecuente mejora de las condiciones de vida del ciudadano, tanto del medio urbano como del medio rural.

Tras la Constitución (1991), la planeación participativa se constituye en un elemento fundamental de la democracia participativa en Colombia con la creación del Sistema Nacional de Planeación, cuyo objetivo se orienta a discutir y organizar los diversos aspectos sobre la planeación del desarrollo en el territorio. Luego de treinta años, corresponde examinar el desenvolvimiento del Sistema Nacional de Planeación en las unidades territoriales más próximas al ciudadano, como son los Municipios y la institucionalización de los Consejos Territoriales de Planeación CTP.

En el país, los Consejos Territoriales de Planeación CTP se constituyen como espacios de planeación participativa. De acuerdo con la Ley 152 o Ley Orgánica del Plan de Desarrollo del año 1994, los Consejos de Planeación cumplen un papel fundamental como autoridades e instancias territoriales de planeación, en el mismo nivel de las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales, Distritales y de las Entidades Territoriales Indígenas, además, los CTP junto con el Consejo Nacional constituyen el Sistema Nacional de Planeación.

La diversidad de características y problemas territoriales hacen necesario aún revisar estos procesos institucionalizados y los resultados de la participación en las políticas de desarrollo, dado que dicho sistema ha canalizado vías a la ciudadanía para su intervención en la formulación, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, tanto en el nivel nacional como en los niveles departamentales y municipales, y ha sentado bases para una participación territorial directa y la definición de una visión de futuro desde abajo.

Los CTP son espacios de obligatoria creación y convocatoria por parte de los alcaldes y los gobernadores, y tienen responsabilidades permanentes en todo el ciclo de la planeación territorial, no obstante, sus conceptos no son vinculantes, su trabajo es intermitente y se les asignan recursos insuficientes para su operación. Esto los convierte en un espacio de participación poco atractivo para el ciudadano común, sobre todo porque exige contar con conocimiento y experticia en el proceso de planeación, seguimiento y evaluación de inversiones. Ciertamente que la violencia y la inseguridad vivida en localizados territorios de la geografía colombiana no lograron eliminarse con la Constitución (1991) y, muy por el contrario, contribuyeron a profundizar la tendencia centralizadora que restaría autonomía a los municipios.

Luego del Proceso de Paz y la firma del Acuerdo en el año 2016, Colombia recién comienza a avanzar en el cumplimiento de los acuerdos y en función de ello, los CTP pudieran reactivarse para ejercer un rol más dinámico y fortalecedor de la gobernabilidad democrática, con mayor énfasis y prioridad en los municipios donde se profundizó el conflicto armado y en aquellos donde se han ejecutado planes de desarrollo con enfoque territorial (PDET), en los años 2018 y 2019.

La planeación y reforma de sus procesos no es un interés exclusivo de Colombia. Ya en la década de los 80 del siglo XX se iniciaba en América Latina una transformación de las concepciones acerca de la planeación, pues se pasaba de una visión meramente técnica y especializada, a otra en donde se asumía como un proceso social y político-estratégico, en el que participaban diversos actores con sus intereses y recursos, pero continuaba siendo marcadamente centralizada. Todos aunaban esfuerzos para construir acuerdos alrededor del presente y el futuro de su territorio en todo el ciclo de la planeación (Velásquez et al., 2020).

Hoy se insiste en dinamizar los procesos participativos en las políticas de desarrollo con reconocimiento de las variantes territoriales, por lo cual se orienta la hipótesis de la presente investigación en tal sentido: al considerar la participación en los CTP en su relación con la gobernabilidad, implicaría brindar mayor soporte a la democracia, concibiendo la gobernabilidad como conjunción de capacidades e instrumentos de los cuales dispone el Estado para accionar (Naranjo et al, 2009) y legitimarse ante los ciudadanos.

Y es que la planeación participativa al incorporar el diálogo, la interacción y la interpelación entre gobernantes y gobernados sobre planes, programas y proyectos que esperan sean ejecutados durante los mandatos, atiende intereses diversos en la compleja relación estado-mercado-sociedad, posibilitando el afianzamiento de la gobernabilidad democrática. Considerando la historia política de Colombia y sus territorios afectados por la violencia y la guerra, por la explotación de recursos naturales, por la diversidad étnica y cultural, podrían los CTP en sus plenas capacidades, viabilizar la generación de entornos favorables a la paz.

Así las cosas, cada municipio debe contar con un CTP, ya para el año 2022 Colombia cuenta con mil 103 CTP reconocidos por entidad territorial (sean estos de municipios o distritos especiales). De acuerdo con el Artículo 311 de Constitución (1991) y la Ley 136 de 2 de junio de 1994, el municipio es fundamental en la división político-administrativa del Estado; este posee autonomía política, fiscal y administrativa.

Los municipios colombianos son clasificados en siete categorías (que van de la primera para referirse a aquellos municipios con mayor población y recursos fiscales, hasta la sexta en donde se ubican los que tienen características menos de 10 mil habitantes), deben contar con un CTP designado por los alcaldes cada 8 años y seleccionado de una terna presentada los sectores o gremios económicos, sociales,

ecológicos, educativos, culturales y comunitarios del municipio. Pero, se pueden adicionar a través de un acuerdo municipal.

Es importante aclarar que la mitad de los consejeros se deben renovar cada cuatro años. Los CTP municipales deben organizarse internamente con un reglamento propio, además de conformar su mesa directiva, grupos de trabajo y definir procedimientos para la toma de decisiones. Y es precisamente en este escenario de planeación y participación ciudadana en el que se centra la presente propuesta de investigación, que tendrá como marco contextual el departamento de Norte de Santander, conformado por 40 municipios de distintas categorías, seleccionado por el acceso a la documentación y a la cercanía en experiencia investigativa de quien este trabajo realiza.

Participación ciudadana y la gobernabilidad democrática

Los procesos de participación ciudadana en la construcción de lo público en Colombia fueron establecidos en la Constitución (1991), iniciando a la transición hacia una democracia participativa.

Durante la primera y segunda década del siglo XXI, los ciudadanos de todas las regiones, especialmente las más afectadas por el conflicto armado, han recibido formación a través del enfoque de desarrollo de capacidades, a través del cual se presta atención al empoderamiento y al fortalecimiento de las capacidades endógenas (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2009), para el fortalecimiento de los espacios de participación ciudadana. Esta ha llegado de la mano de las agencias de cooperación internacional y ONGs interesadas en la generación de entornos favorables a la paz, promoviendo la gobernabilidad democrática, entendida esta como el conjunto de capacidades e instrumentos de los cuales dispone un Estado para gobernar, incorporando la posibilidad de tomar decisiones consultadas, dialogadas, articuladas en

interacción de gobernantes y gobernados (Naranjo et al, 2009).

Dicho fortalecimiento está vinculado, en muchos casos, a proyectos productivos y al ámbito cultural desde la perspectiva del desarrollo humano, y si bien se cuenta con asistencia técnica, adolecen de inversiones directas en infraestructura para garantizar la permanencia de los objetivos que se pretenden.

En el marco de estos proyectos, uno de los escenarios de participación ciudadana sobre el que se ha hecho mayor énfasis es el de los CTP. Estas son instancias creadas constitucionalmente desde el año 1991 por el artículo 340, para garantizar la participación ciudadana en la construcción y seguimiento de políticas públicas en el ámbito territorial, sustentados en el principio de la planeación participativa.

En el año 1996, la Sentencia de la Corte Constitucional C-191/96 señaló que los procesos de elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, deben ser, en lo posible, participativos, puesto que uno de los fines esenciales del Estado es "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política y administrativa de la Nación". Esto significa que es legítimo que la ley establezca, dentro de ciertos límites, mecanismos de ejecución, fiscalización y evaluación del plan que sean participativos.

Para el año 2003, la Corte Constitucional en la Sentencia C-524/03 establecía que la función consultiva de los consejos de planeación no se agota en la fase de discusión de los planes, sino que se extiende a las etapas subsiguientes relacionadas con su modificación; además, les otorgó un carácter consultivo estableciendo que su principal función es servir de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo. Así mismo se indica que para garantizar el normal funcionamiento de los Consejos de Planeación, a través de los cuales se aseguren los

recursos que requieran para su actuación, el DNP y las dependencias de planeación, tienen la obligación de brindarles el apoyo administrativo y logístico indispensable para su funcionamiento.

En el departamento del Norte de Santander, región que nos ocupa en la investigación, constitutiva de 40 CTP y 40 municipios, se encuentran diversas características territoriales y de ello dan cuenta la clasificación y categorías existentes: 1, 4, 5 y 6.

En la primera se ubican los municipios con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes y con ingresos corrientes de libre destinación anuales superiores a cien mil (100.000) y hasta de cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes; en la 4, los municipios con población comprendida entre veinte mil uno (20.001) y treinta mil (30.000) habitantes e ingresos corrientes de libre destinación anuales superiores a veinticinco mil (25.000) y de hasta de treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales; en la 5 están los municipios con población entre diez mil uno (10.001) y veinte mil (20.000) habitantes e ingresos corrientes de libre destinación anuales superiores a quince mil (15.000) y hasta veinticinco mil (25.000) salarios mínimos legales mensuales. Finalmente, en la sexta categoría, se ubican aquellos entes territoriales con población igual o inferior a diez mil (10.000) e ingresos corrientes de libre destinación anuales no superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

Con respecto a la creación y funcionamiento de los CTP, pueden identificarse tres momentos en su fortalecimiento: a) el primero tuvo lugar durante el II Laboratorio de Paz financiado por la Unión Europea durante la primera década del siglo XXI. Durante este periodo se promovió el desarrollo de capacidades con asistencia técnica a las comunidades y a la institucionalidad pública para la constitución y funcionamiento de los CTP, al considerar que al promover el diálogo entre la sociedad civil y sus

gobernantes se generarían entornos favorables a la paz; el b) el segundo, a partir 2011 donde se esperaba su sostenibilidad y funcionamiento a partir de las capacidades desarrolladas y con acompañamientos tangenciales a través del PNUD y otras agencias cooperantes y c) el tercer momento es la actualidad, cuando con el soporte de Fundación Ideas para la Paz (FIP), se dinamizan los CTP, específicamente, en los municipios de la región del Catatumbo que fueron seleccionados como PDET (Planes de Desarrollo Territorial), tras la firma de los acuerdos de paz con las Farc.

Sin embargo, después de tres décadas y pese a los desarrollos normativos, recientes estudios señalan que es necesario dejar a un lado la concepción reduccionista “que instrumentaliza a los individuos, grupos y comunidades” y transitar hacia “una visión integral que centre al sujeto en la discusión y toma de decisiones en los asuntos públicos para la planeación y la gestión del desarrollo” (Hernández-Blanco et al., 2021, p. 222).

Investigaciones precedentes destacan que los consejos de planeación han incidido poco en la toma de decisiones públicas y, específicamente, en los planes de desarrollo. Entre sus debilidades más acentuadas se encuentran la baja representatividad de los sectores en cada territorio, la desconexión y escasa interacción de sus miembros con los sectores que representan, el débil compromiso por parte de las autoridades nacionales de planeación frente a los consejos territoriales y a la ciudadanía en general y la poca operatividad de los mismos (López-Jiménez, 2015).

Desde esta perspectiva, no es del todo satisfactorio el resultado hasta ahora alcanzado en cuanto a la relación de los CTP con la democracia y sus procesos participativos, que se esperaba propiciaran escenarios para el diálogo y la interpelación entre los sectores representativos de la sociedad civil y los gobiernos. Una vez alcanzado formalmente el Acuerdo de Paz en Colombia, se hace necesario

identificar los problemas de los CTP para adecuarlos a los objetivos de una participación democrática de mayor efectividad e incidencia en los planes de desarrollo y en sus ejecutorias territoriales, como escenarios coadyuvantes al fortalecimiento de la gobernabilidad y de la anhelada pacificación, tanto en el medio urbano como en el rural.

Metodología

Para el desarrollo de la investigación se utilizaron técnicas descriptivo-analíticas y de corte cualitativo también, como la revisión documental y la entrevista semiestructurada, de manera que se pudieran valorar desde sus cualidades los alcances de los CTP, las transformaciones que estos han sufrido y las posibilidades de éxito de los mismos en el ejercicio de la democracia participativa.

Como parte de revisión documental se implementó la ‘Ficha diagnóstica para el seguimiento y control social’ diseñada por la Fundación Foro Nacional por Colombia en el marco del proyecto Estrategia de Fortalecimiento Ciudadano para el Ejercicio del Control Social e implementada por el Programa Cercapaz de la GIZ, (antes GTZ).

Población y muestra

En Colombia los municipios están categorizados según su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y con base en su categoría reciben regímenes distintos sobre su organización, gobierno y administración, tal como lo señala el artículo 320 de la Constitución Política (1991), reglamentado por la Ley 136 (1994) con modificaciones en la Ley 1551 (2012), que establecieron siete categorías de municipios (Especial, Primera, Segunda, Tercera, Cuarta, Quinta y Sexta). Esta categorización obedece a cuatro criterios: número de habitantes, ingresos corrientes de libre destinación, importancia económica y situación geográfica.

Los ingresos corrientes de libre destinación hacen referencia a los ingresos tributarios y no tributarios y excluyendo las rentas de destinación específica, entendiéndose por estas las destinadas por ley o acto administrativo a un fin determinado. La importancia económica corresponde al peso relativo que representa el Producto Interno Bruto (PIB) del municipio en relación a su departamento. El DANE es la instancia responsable de calcular este indicador.

Finalmente, la situación geográfica, obedece a que los municipios fronterizos con una población superior a setenta mil habitantes se ubicarán como mínimo en cuarta categoría.

Con base en dichos criterios, cada alcalde municipal debe determinar anualmente mediante decreto, la categoría a la que pertenece su municipio teniendo como referencia los certificados que expidan el Contralor General de la República y el DANE.

Del total de 40 municipios existentes en Norte de Santander al 2022, 36 de estos pertenecen a la categoría 6; uno, Ocaña en la 5; Los Patios y Villa del Rosario en la 4; y únicamente Cúcuta, la capital del departamento, en la 1.

Con base en esto, se ha seleccionado buscando encontrar las diferencias y atributos especiales, de acuerdo con la categoría, los siguientes municipios y CTP para ser estudiados.

Tabla I. Categorías

CATEGORÍA	MUNICIPIO
1	Cúcuta
4	Los Patios y Villa del Rosario
5	Ocaña
6	Hacarí, Convención y Teorama

Esta delimitación incluye municipios con condiciones socioeconómicas y posiciones geoestratégicas que definen y caracterizan el departamento. Los tres primeros, además de

incluir a la ciudad capital, son zonas de frontera; el tercero, aunque está en el Catatumbo, es un municipio epicentro de la economía de esa región, además, receptor de víctimas del conflicto armado de esa zona. Los siguientes están permeados por el conflicto armado y los cultivos de uso ilícito, con estructuras organizativas a nivel comunitario-político y de economía formal como la Asociación de Campesinos del Catatumbo (Ascamcat) y la Asociación de Cacaoteros del Catatumbo.

En este artículo se presentan los resultados parciales de una investigación que está en curso y se corresponde con la tesis doctoral en Ciencias Políticas de denominada Los Consejos Territoriales de Planeación como escenarios para la Gobernabilidad Democrática en Colombia.

Resultados y Discusión

De acuerdo con Velásquez et al. (2020) el reconocimiento de los CTP y de las veedurías ciudadanas como espacios de participación efectiva en Colombia es escaso. Su estudio arrojó que los más frecuentados son en su orden los Comités de Participación Comunitaria en Salud, con 31,6 %; los Consejos de Cultura y Artes (30,7 %); las Mesas de Víctimas (25,5 %); las Asambleas de Juventud (23,3 %), las Juntas de Educación (22,1 %) y los Consejos de Política Social (21,7 %); estos datos revelan que la ciudadanía está más interesada en espacios referidos a problemas concretos de la población, relacionados con políticas sociales que se resuelven en los municipios (salud, educación, cultura) o a grupos poblacionales como juventud o víctimas del conflicto.

Los CTP son espacios de obligatoria creación y convocatoria por parte de los alcaldes y los gobernadores, y tiene responsabilidades permanentes en todo el ciclo de la planeación territorial, sin embargo, han sufrido desgaste ya que su alcance limitado dado que los conceptos que emiten no son vinculantes, se registra intermitencia en su trabajo

y escasos recursos públicos para su operación, convirtiéndolo en un espacio poco atractivo para el ciudadano del común, sobre todo porque se requiere de cierto conocimiento y experticia en el proceso de planeación, seguimiento y evaluación financiera por parte de sus integrantes.

Para Velásquez et. al. (2020) sucede algo similar con las veedurías ciudadanas, que exigen cada vez más el manejo de conocimientos e información especializada y además implican riesgos en manera de seguridad para las personas veedoras, pues el clima de conflicto político.

Así, los altos niveles de corrupción y las dificultades del ejercicio en materia de información y conocimiento de las problemáticas, concluye el autor, pueden haber contribuido a que su ritmo de crecimiento sea más lento.

De acuerdo con Burgos (2016) la existencia y funcionamiento de los CTP legitima las acciones de los gobernantes, dado que el debate en este escenario fortalece la democracia participativa y la consolidación del tejido social, puesto que habré las puertas a las organizaciones comunitarias, para participar en la transformación de sus territorios, “a través de la materialización de sus sueños colectivos, aspiraciones, y sus propias visiones del desarrollo, materializando sus propuestas incluyentes” (p. 27).

Desde su perspectiva, los CTP dieron un giro trascendental a la forma de participar en los asuntos de la planeación en las entidades territoriales en Colombia, pues antes de la Constitución (1991), esta era centralizada, clientelar y a corto plazo. Así, se pasó a ser una planeación más democrática y largo plazo.

Los CTP son de obligatoria existencia, por lo tanto, aunque su operatividad sea difícil y estos no se entiendan como espacios expeditos para la participación directa por parte de la ciudadanía, en Colombia se siguen desarrollando proyectos con

acciones encaminadas a su fortalecimiento, toda vez que se consideran esenciales para la planeación participativa, el desarrollo territorial y la construcción conjunta de políticas públicas.

En Norte de Santander, durante los últimos 15 años se han adelantado acciones por parte de agencias de cooperación internacional para que los CTP se constituyan en esos escenarios idóneos, por lo que merece la pena identificar de qué manera estos han contribuido a la gobernabilidad democrática.

El tránsito de la democracia representativa a la democracia participativa ha configurado para los ciudadanos colombianos *serias transformaciones* a la hora de asumirse como responsables de los asuntos públicos. Esto supone mayores dificultades en comunidades campesinas e históricamente pobres como las de Norte de Santander dado que a pesar de la economía extractiva del petróleo y carbón, además del cultivo de la palma, no ha propiciado cambios significativos en la calidad de vida de sus habitantes.

Mientras que en Colombia el porcentaje de población considerada pobre por ingresos llegó a 27,8% en 2015, en Norte de Santander alcanzó al 40%, lo que representa 12,2 puntos porcentuales arriba del promedio nacional. El 11% de la población vive en situación de pobreza extrema; en las zonas rurales, concentradas principalmente en el Catatumbo, este indicador casi se triplica alcanzando un 58,9%. Un 11 por ciento del total de la población del departamento vive en pobreza extrema (DANE, 2005).

Desde la perspectiva de Martínez (2012), en la región han persistido tendencias históricas de la acumulación capitalista sustentada en tres ejes dominantes: la explotación de recursos energéticos (minerales y agroindustriales), la inversión infraestructural y la producción de hoja de coca. Estos ejes han sido configurados y reconfigurados por estrategias violentas intrincadas que incluyen

programas nacionales e internacionales excluyentes, y el paramilitarismo.

Para Chavarro y Otálora (2020) y Otálora (2019) en el Catatumbo existe una condición de violencia estructural, según la definición Johan Galtung, centrada en el conjunto de estructuras que no permiten la satisfacción de las necesidades, manifestándose en la negación de la existencia de dichas necesidades. Así, el abandono, aislamiento y desconexión del resto del país repercuten en falta de oportunidades económicas y sociales de sus habitantes y facilitan la incorporación de dinámicas de violencia de origen criminal justificadas, a veces bajo un argumento de orden político pero que vulneran los derechos fundamentales de la población.

En este escenario, indagar sobre los alcances de los CTP y de qué manera estos contribuyen a la gobernabilidad democrática, teniendo a la participación como un ingrediente de la gestión pública y de la definición de trayectorias de desarrollo a más largo plazo, abre la posibilidad de ampliar las razones que permitan mejorar el accionar de los Consejos en municipios de similares circunstancias a los propuestos para esta investigación.

Dado lo polisémico del concepto de gobernabilidad, es preciso aclarar acá se asume la gobernabilidad como democrática, en este sentido se apela a la definición de Velásquez y González, (2011) quienes proponen primero la categoría gobernanza democrática sustentada “en la eficacia y la legitimidad del Gobierno a través de la cimentación de procesos democráticos de participación en la formulación de políticas públicas y en el logro de metas de gestión” (p. 69).

Así, advierten, la gobernabilidad mantiene una relación estrecha con la democracia puesto que promueve la edificación colectiva de los intereses públicos y del bienestar abriendo el ejercicio de los derechos y responsabilidades de los ciudadanos,

El reforzamiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil-vía diversos mecanismos de concertación y participación, la definición e implantación de unas instituciones y normas determinadas, la lucha por la equidad, el manejo del conflicto, el respeto a la autoridad del Estado, etc. (Velásquez & González, 2011, p. 69)

Otra definición de gobernabilidad democrática la distingue como la cualidad de un sistema político que le permite generar consistentemente gobiernos legítimos, “elegidos en votaciones justas y transparentes, capaces de promover eficazmente un progreso económico y social incluyente, sostenible y equitativo” (Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral [IDEA], 2021, p. 21). Lo anterior, implica idoneidad para liderar el proceso de fortalecimiento continuo de la democracia, con resiliente y sin quiebres, que transcurre por caminos institucionales y pacíficos, en el marco de un Estado de derecho, respaldado por una mayoría electoral y parlamentaria. Su solidez se acrecienta con un relato estratégico, que apunta a un futuro compartido, y con un gobierno capaz de satisfacer demandas y aspiraciones básicas de los sectores más vulnerables (IDEA, 2021, p. 21).

La gobernabilidad democrática se sustenta en tres pilares que son instituciones políticas relegitimadas, un nuevo contrato social y un magno pacto fiscal, para construirlos hay que conseguir tres condiciones básicas: 1. Acordar qué hacer y cómo hacerlo; 2. Estrategias y políticas viables y 3. Programa de transformación. En la búsqueda de tales condiciones, la planeación y la participación ciudadana terminan siendo claves.

Para el Consejo Nacional de Planeación de Colombia, la Gobernabilidad se entiende como:

La relación construida entre los asociados y los gobernantes, que les permite a estos conducir a la colectividad por los derroteros definidos por aquellos. El fundamento de la gobernabilidad es

la confianza: confianza de los asociados en que la voluntad general será respetada por el Estado y los gobernantes, y confianza de los gobernantes en que encontrarán la disposición de los ciudadanos para cooperar en las acciones específicas en que se manifiesta el acuerdo social (Consejo Nacional de Planeación, 1998, p 15).

Esta visión enfatiza dos elementos. Primero, la construcción de la democracia desde abajo, en el sentido de que los gobernantes dirigirán la comunidad por los derroteros señalados por los asociados y, por otro lado, la confianza mutua que se espera garantice la simetría en las relaciones entre gobernantes y gobernados (Puentes & González, 2011).

La planeación y la participación ciudadana

El tránsito de una democracia 100 por ciento representativa, a una participativa tras la promulgación de la Constitución (1991), no ha sido fácil en algunas regiones de Colombia donde el poder estuvo concentrado siempre en los dueños de la tierra o en las familias tradicionales; incluso, el ciudadano no se asumía como tal, y consideraba que el papel de tomar decisiones y gobernar estaba en manos de quienes siempre había ostentado este ‘lujo’; ser participe y hacerse corresponsables en el manejo del Estado no es una tarea tan sencilla de entender, ni de asumir por ninguna de las partes.

Sin embargo, los Consejos Territoriales de Planeación (CTP), los comités de salud, educación ambiental y los Consejos de Política Social en el ámbito municipal y departamental, han permitido a los ciudadanos organizados y/o agremiados comprender que la administración de lo público y el control social implica la participación ciudadana para que sea realmente efectiva la construcción, implementación seguimiento y evaluación, por ejemplo, de los planes de desarrollo.

Pero si bien en cierto la ciudadanía no ha entendido el rol fundamental asignado por la

Constitución y leyes como la Ley Estatutaria 1757 del 6 de julio de 2015, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática, también es claro que los gobernantes pasan por alto esta reglamentación, obviando las tareas de implementar de manera suficiente dichos procesos.

La estrategia para fortalecer la participación ciudadana en la gestión pública pasa primero por la pedagogía sobre lo que legalmente establece el Estado en este ámbito y por las ventajas que ofrece la participación en la planeación e implementación de proyectos de desarrollo; son diversos los estudios que ofrecen respuesta a esta favorabilidad, pero el más conocido es el adelantado Kliksberg (1999).

Sobre los niveles de la participación, Hart (1993) presenta la escalera de la participación que organiza en 8 niveles de abajo a arriba, en donde 1 significa “participación manipulada” y 8 es “participación con acción” como se aprecia en la Figura 1.



Figura 1. Escalera de la participación

Otros autores como Serra (2008) presentan la participación ciudadana en 4 tipos o niveles, estos son: espontánea o informal, mecánica, reflexiva y praxis creativa.

<p>Participación espontánea Se caracteriza por una débil interrelación entre lo ideal y lo material, una mínima elaboración subjetiva (fines, conocimiento de la realidad, autoconciencia de valores) y una actividad práctica errática.</p>	<p>Participación reflexiva Se define por tener una interrelación fuerte entre lo ideal y lo material, una máxima elaboración subjetiva y una práctica coherente con el discurso.</p>
<p>Participación mecánica Se define por una transformación de la realidad que reproduce lo existente. La actividad subjetiva es mínima en relación a la práctica aceptándose acríticamente el status quo.</p>	<p>Praxis creativa Se define por la producción de algo nuevo con una actividad subjetiva dinámica en íntima relación con la actividad práctica, resultando en un proceso de autoconstrucción integral del sujeto.</p>

Figura 2. Tipos de participación

Fuente: Serra (2008).

No obstante, desde la práctica, en Colombia para la función pública se han establecido 4 momentos para la participación ciudadana que son: consulta; ejecución o implementación participativa; formulación participativa y control y evaluación. Cada uno de estos niveles tiene su metodología propia y sirven para ser aplicados en circunstancias diferentes según sea la necesidad.

La consulta es viable para conocer opiniones de los ciudadanos, priorizar temáticas, mejorar trámites e incluso para las rendiciones de cuentas. Tiene un componente muy fuerte de comunicación pública y de servicio al ciudadano porque se deben habilitar los canales y medios para realizarla.

Formulación participativa tiene que ver con la generación de planes, programas y proyectos; se pueden utilizar los diagnósticos participativos, presupuestos participativos, entre otros. Poggiese (2011) desarrolló, por ejemplo, las metodologías PPGA (Planeación Participativa y Gestión Asociada) que pueden llegar a ser útiles en este nivel, así como en el nivel de ejecución o implementación participativa.

En el nivel de ejecución o implementación participativa hay que tener claro mapas de actores, evaluación de habilidades de los participantes y estrategias de motivación para sacar adelante el proyecto que se quiera implementar como lo señalan Miranda et.al. (2022).

El último nivel, pero quizás uno de los más importantes y dónde se requiere de mayor intervención de ambas partes, es el de control y evaluación participativa. De la institucionalidad pública porque debe ser transparente en la entrega de la información y de la ciudadanía porque debe formarse para entender la planeación y la ejecución presupuestal.

Conclusiones

Los CTP como escenarios de planeación y presupuestación ciudadana se constituyen en espacios idóneos para la configuración de las democracias participativas; sin embargo, en contextos como el de Norte de Santander, con una amplia ruralidad y el conflicto armado persistente, esta tarea se complejiza en la medida en que las comunidades, primero, no comprende su rol y segundo, están atravesadas por acciones violentas que impiden la continuidad en los territorios o su empoderamiento frente a lo público. En este sentido, se dificulta el ejercicio de la gobernabilidad democrática.

Referencias

- Arbós, X., y Giner, S. (1993). *La gobernabilidad: ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Madrid: Siglo XXI.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de la República de Colombia*. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>
- Corte Constitucional República de Colombia. (1996, 08 de mayo). *Sentencia C-191/96 (Alejandro Martínez Caballero, M.P)*. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-191-96.htm#:~:text=La%20participaci%C3%B3n%20democr%C3%A1tica%20permea%20todo,plan%20que%20sean%20esencialmente%20participativos>.
- Corte Constitucional República de Colombia. (2003, 08 de mayo). *Sentencia C-524/03 (Jaime Córdoba Triviño, M.P)*. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-524-03.htm>
- Burgos, I. (2016). Reflexiones sobre el papel y los retos de los consejos territoriales de planeación. *Revista Opinión Pública*, 3(1), 25-30.
- Chavarro, F., & Otálora, F. G. (2020). La inestabilidad social en El Catatumbo desde la óptica de la violencia estructural (2010-2018). *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, 11(2), 562-585. <https://doi.org/10.21501/22161201.3217>
- Consejo Nacional de Planeación. (1998). *Trocha nacional ciudadana. La sociedad civil construye nación*. Bogotá: Intergráficas.
- Departamento Nacional de Planeación. (2021). *Pobreza Multidimensional*. Recuperado de

- <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional>
- Hart, R. (1993). La participación de los niños. De la participación simbólica a la participación auténtica. *Ensayos Innocenti*, (4). Recuperado de <https://www.unicef-irc.org/publications/538-la-participaci%C3%B3n-de-los-ni%C3%B1os-de-la-participaci%C3%B3n-simbolica-a-la-participaci%C3%B3n.html>
- Hernández-Blanco, C., Leal-Leal, K. & Toloza-Martínez, C. (2021). Desafíos de los Consejos Territoriales de Planeación como instancia para el desarrollo y la participación, *Mundo Fesc*, 11, S1, 211-223.
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. (2021). *La gobernabilidad democrática como respuesta efectiva y perdurable a los desafíos de América Latina*. <https://doi.org/10.31752/idea.2021.66>
- Kliksberg, B. (1999). Seis Tesis no convencionales sobre participación. *Revista de Estudios Sociales*, 4. Recuperado de <http://journals.openedition.org/revestudso/c/30535>
- López-Jiménez L.M. (2015). Los consejos de planeación en Colombia. *Referentes teóricos para su estudio*. *Inciso*, 17, 19-32.
- Miranda Sanguino, R.A; Salamanca Arévalo, L.A.; Espinel Rubio, G.A; Angarita Castilla, W. y Peñuela Camacho, S. (2022). Acciones y herramientas para el fortalecimiento de los CTP. Diagnóstico en la región del Catatumbo y claves para su fortalecimiento desde la implementación de los PDET a través del PATR. Bogotá: Ecoe.
- Naranjo, G., Lopera, J., & Granada, J. (2009). Las políticas públicas territoriales como redes de política pública y gobernanza local. *Revista Estudios Políticos*, 35, 81-105.
- Otálora, F. (2019). La violencia de origen criminal, articulación con la violencia política como factores de inestabilidad en el Catatumbo (2010-2018). *Perspectivas en inteligencia*, 11(20), 51-69.
- Poggiuese, Héctor. (2011). Planificación participativa y gestión asociada (PPGA). Buenos Aires: Espacio. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD- (2009). Desarrollo de capacidades. Texto básico PNUD. Recuperado de https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/Capacity_Development_A_UNDP_Primer_Spanish.pdf
- Puentes González, G., y C.I. González (2011). El sistema nacional de planeación: de la utopía a la cooptación. *Equidad y Desarrollo*, (16), 193-222. <https://doi.org/10.19052/ed.159>
- Serra, L. (2008). La participación ciudadana: un marco conceptual. *Encuentro*, (81), 7-29.
- Velásquez, F., González, E., Martínez, M., Peña, J., Arévalo, J., & Vargas, C. (2020). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? 2003-2018. Tomo II. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.
- Velásquez, F. E., & González, E. (2011). La planeación participativa, el sistema nacional de planeación y los presupuestos participativos en Colombia. Fundación Foro Nacional por Colombia. Recuperado de https://viva.org.co/documentos/cat_view/4-red-nacional-de-planeacion-local-y-presupuesto-participativo