

Aportes al fortalecimiento de las instancias de participación ciudadana para el periodo de postconflicto. El caso del Consejo Territorial de Planeación del Municipio de Chachagüí – Departamento de Nariño – Colombia.

Pedro Antonio Ojeda Pinta.

Universidad Nacional Abierta y a Distancia.

Escuela de Ciencias Administrativas, Contables, Económicas y de Negocios.

Palmira, 2018.

Aportes al fortalecimiento de las instancias de participación ciudadana para el periodo de postconflicto. El caso del Consejo Territorial de Planeación del Municipio de Chachagüí – Departamento de Nariño – Colombia.

Pedro Antonio Ojeda Pinta.

Monografía.

Trabajo presentado como requisito parcial para optar al título de
Especialista en Gestión Pública.

Directora.

Liliana Losada Puentes.

Universidad Nacional Abierta y a Distancia.

Escuela de Ciencias Administrativas, Contables, Económicas y de Negocios.

Palmira, 2018.

Dedicatoria

A Dios, fuente infinita de sabiduría.

A mi familia, regalo maravilloso otorgado por Dios.

A mis amigos y amigas, complemento perfecto de la vida.

A líderes y lideras sociales, por su loable labor a favor del interés colectivo.

Agradecimientos

A la maestra Liliana Losada Puentes, quien asumió la dirección de este trabajo; gracias por el ánimo que siempre me transmitió y por sus importantes reflexiones y sugerencias que fueron apoyo para la culminación de este propósito.

A los funcionarios de la Alcaldía de Chachagüí, especialmente al señor alcalde Henry Eraso Calvache y Jorge Saúl Puentes, secretario de planeación; gracias por compartir de manera sincera sus puntos de vista que fueron claves para la dinámica de este trabajo.

De una manera muy especial, quiero hacer un infinito reconocimiento a las personas que se desempeñan como integrantes activos del Consejo Territorial de Planeación del Municipio de Chachagüí; quienes me brindaron con espontaneidad, desinterés y cariño, un conjunto de conocimientos, experiencias e información, sin las cuales no hubiese sido posible este trabajo.

Al Instituto Mayor Campesino (IMCA), porque ha sido un espacio de permanente aprendizaje y de cercanía a la realidad social del país; gracias por el apoyo y el tiempo brindado para desarrollar el periodo académico y el trabajo de grado de la especialización.

Finalmente, a compañeros y compañeras de trabajo, muchas gracias por compartir los espacios de reflexión en torno a retos y perspectivas de la participación y de las instancias de participación ciudadana, sus aportes iluminaron parte del contenido de este documento.

Resumen

La participación ciudadana estipulada en la Constitución Política de 1991 es un aspecto fundamental para el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo de una gestión pública incluyente y transparente. Por lo tanto, la participación se configura en la base sobre la cual se sustenta el escenario que permite a los sectores sociales dialogar, incidir e incluso concertar con el Gobierno y otros actores públicos del territorio, contribuyendo de esa manera al bienestar colectivo teniendo presente la distribución del poder y los recursos que se tengan a disposición.

Esa relación Estado – sociedad civil, que debería estar equilibrada, presenta un desbalance debido a la baja incidencia política de las organizaciones sociales y sus líderes en las instancias de participación ciudadana. Las instancias de participación son espacios de interlocución permanente entre la ciudadanía y el Estado, con diferentes niveles de incidencia frente a temas específicos de la gestión pública; no obstante, carecen en su gran mayoría de efectividad y de una dinámica permanente de trabajo por la falta de apoyo, voluntad o desconocimiento por parte de la ciudadanía y de los funcionarios del gobierno.

Lo anterior, implica superar esos retos a través de procesos de fortalecimiento de capacidades que permitan a funcionarios públicos y líderes de los sectores sociales, adquirir los conocimientos, las habilidades y los instrumentos adecuados para el desarrollo eficaz, eficiente y efectivo de sus funciones, más aún cuando en Colombia ha iniciado un momento histórico llamado postconflicto. Por eso es necesario identificar en las instancias de participación ciudadana, en este caso el Consejo Territorial de Planeación (CTP), las debilidades y fortalezas, así como las oportunidades y amenazas, especialmente en el ámbito de un municipio de sexta categoría; pues allí, son más visibles las barreras que limitan el papel preponderante de la ciudadanía en la gestión pública y en la concreción de la democracia participativa.

En el Municipio de Chachagüí (Nariño), la situación del CTP requiere una pronta intervención para reivindicar la función de esta importante instancia de participación ciudadana en los procesos de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, por ejemplo el plan de desarrollo municipal; en ese sentido, es clave el fortalecimiento del CTP considerando el valioso aporte que puede hacer en la construcción de la paz territorial durante el periodo de postconflicto.

Ahora bien, las personas que hacen parte del CTP del Municipio de Chachagüí, se caracterizan por contar con una amplia experiencia de trabajo comunitario que las ha llevado a relacionarse con el gobierno en espacios de consulta y diálogo; sin embargo la interacción ha sido muchas veces tensa, lo cual es resultado de las dinámicas propias de la gestión pública local y de la falta de conocimiento por parte de la ciudadanía en torno a cómo funcionan el Estado, la oferta institucional y el manejo de las relaciones de poder que se generan en el sector público.

Palabras claves: Consejo Territorial de Planeación, gestión pública, incidencia política, instancias de participación, participación ciudadana.

Abstract

Citizen participation stipulated in the Political Constitution of 1991 is a fundamental aspect for the strengthening of democracy and the development of an inclusive and transparent public management. Therefore, participation is configured on the base of a sustainable scenario that allows social sectors to dialogue, influence and even agree with the Government and other public actors of the territory, thus contributing to the collective well-being bearing in mind the distribution of power and resources that are available.

That relationship State - civil society, which should be balanced, presents an imbalance due to the low political incidence of social organizations and their leaders in the citizen participation instances. The participation instances are spaces for permanent dialogue between citizens and the State, with different levels of incidence in relation to specific issues of public management. Nonetheless, they lack in their great majority of effectiveness and of a permanent dynamics of work due to the lack of support, will or ignorance on the part of the citizenship and of the civil employees of the government.

The above implies overcoming these challenges through capacity building processes that allow public officials and leaders of the social sectors to acquire the knowledge, skills and appropriate tools for efficient and effective development of their functions, more even when in Colombia a historical moment called post conflict has begun. That is why it is necessary to identify weaknesses and strengths in citizen participation instances, in this case the Territorial Planning Council (CTP), as well as opportunities and threats, especially in the area of a sixth category municipality; thus, there are more visible barriers that limit the preponderant role of citizens in public management and in the concretion of participatory democracy.

In the municipality of Chachagüí (Nariño), the situation of the CTP requires an early intervention to claim the role of this important citizen participation instances in the formulation, execution, monitoring and evaluation of public policies; for example, the municipal development plan. In that sense, the strengthening of the CTP is key considering the valuable contribution it can make in the construction of territorial peace during the post-conflict period.

However, the people who are part of the CTP of the Municipality of Chachagüí are characterized by having extensive experience of community work that has led them to interact with the government in spaces of consultation and dialogue. Nevertheless, the interaction has often been tense, which is the result of the dynamics of local public management and the lack of knowledge on the part of citizens regarding how the State works, the institutional offer and the management of power relations that are generated in the public sector.

Key words: Territorial Planning Council (CTP), public management, politic incidence, participation instances, citizen participation.

Tabla de Contenido

Introducción	13
Planteamiento del problema.....	16
Justificación	18
Objetivos.....	20
Objetivo general.....	20
Objetivos específicos	20
Marco conceptual y teórico.....	21
La participación como punto de partida.....	21
¿De qué trata esta monografía?.....	21
Teoría de referencia de la participación.....	22
Participación política.	24
Niveles de participación.....	25
<i>La participación informativa y consultiva.</i>	<i>26</i>
<i>La participación mediante la toma de decisiones.</i>	<i>28</i>
<i>La participación en la ejecución.....</i>	<i>29</i>
La incidencia política, herramienta efectiva de la participación.....	31
Aspectos conceptuales de la incidencia política.	31
Modos de incidencia política.	33

Un caso de incidencia política efectiva en Colombia.	36
La participación ciudadana, el camino para el cambio	39
Concepto y alcance de la participación ciudadana.	40
Dimensiones de la participación ciudadana.	43
Factores que revalorizan la participación ciudadana.	44
Tendencias de la participación ciudadana.....	46
La participación ciudadana en Colombia.....	48
<i>Los aportes de la Constitución de 1991 a la participación ciudadana.</i>	<i>50</i>
<i>Desarrollo normativo de la participación ciudadana.</i>	<i>52</i>
Las instancias de participación ciudadana, escenarios claves para la gestión pública	57
Concepto de instancia de participación ciudadana.	60
Instancias de participación ciudadana en Colombia.	62
Efectividad de las instancias de participación ciudadana.	64
El consejo territorial de planeación - CTP	66
Aproximación conceptual.	66
Sustento normativo del consejo territorial de planeación	68
Estructura del consejo territorial de planeación.....	69
Principales funciones del consejo territorial de planeación.....	71
Importancia del consejo territorial de planeación en la construcción de paz.	73

Estudio de caso: Consejo territorial de planeación del municipio de Chachagüí.	76
Sectores que integran el consejo territorial de planeación del municipio de Chachagüí.	77
Elección y conformación del consejo territorial de planeación.	78
<i>Aspectos positivos.</i>	81
<i>Aspectos negativos.</i>	82
Aportes del consejo territorial de planeación a la gestión pública local.	83
<i>Una mirada desde sus integrantes.</i>	84
<i>Una mirada desde el gobierno local.</i>	87
Retos que afronta el consejo territorial de planeación.	90
<i>Análisis desde las debilidades.</i>	90
<i>Análisis desde las amenazas.</i>	95
Potencialidades del consejo territorial de planeación para el postconflicto.	97
<i>Análisis desde las fortalezas.</i>	97
<i>Análisis desde las oportunidades.</i>	101
Acciones necesarias para el fortalecimiento del consejo territorial de planeación.	104
<i>Desde la sociedad civil en general.</i>	104
<i>Desde los sectores que integran el CTP.</i>	107
<i>Desde el gobierno local.</i>	110
Prospectiva del CTP del municipio de Chachagüí para el postconflicto.	113

Conclusiones.....	115
Lista de referencias	118

Introducción

Se parte de la premisa que la sociedad civil y la mayoría de quienes hacen parte de la estructura gubernamental municipal, especialmente la referida a los municipios de sexta categoría, carecen de conocimiento en torno a la participación, las instancias de participación ciudadana, las metodologías y los ejercicios de planeación territorial, aspectos a través de los cuales se puede incidir en la generación de impactos sociales favorables para la superación de la pobreza, el respeto de los derechos y por ende la construcción de la paz

En sentido el presente documento, pretende asignar a la participación un lugar preponderante en el marco del nuevo contexto histórico que vive Colombia, sustentada a través de las instancias de participación ciudadana que se encuentran fundamentadas en la Constitución Política de Colombia de 1991, cuyos objetivos claves están relacionados con disminuir las asimetrías de poder entre los gobernantes y la ciudadanía, así como aumentar la efectividad de la gestión pública en la atención de los problemas mediante la vinculación de los sectores sociales en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

Por lo tanto, tomar como referente un municipio de sexta categoría y seleccionar su Consejo Territorial de Planeación (CTP) como instancia de participación ciudadana, tiene la intención de promocionar el ejercicio de la gestión pública mediante procesos deliberativos, en los que la sociedad civil tenga la oportunidad de incidir en las decisiones gubernamentales relacionadas con las políticas públicas (planes, programas y proyectos), con el fin de aumentar la efectividad, la transparencia, la corresponsabilidad, la gobernabilidad, la gobernanza la cooperación y la garantía de los derechos.

En consecuencia, se busca aportar al fortalecimiento de las instancias de participación ciudadana, tomando como estudio de caso el Consejo Territorial de Planeación del Municipio de

Chachagüí (Nariño), teniendo en consideración el reto que implica para la sociedad colombiana la construcción de paz territorial durante el periodo del post-conflicto.

Este aporte teórico, toma como punto de partida la participación, analizando los diferentes niveles en que se desarrolla para comprender el nivel en el cual se ubica una instancia de participación como es el CTP. Luego, se aborda el tema de la incidencia política, puesto que se considera como una herramienta útil y efectiva en la dinámica de la participación de la sociedad civil en las decisiones gubernamentales; hecho que se evidencia en una experiencia ocurrida a principios de la presente década en un municipio de condiciones similares al estudio de caso seleccionado.

Posteriormente, este recorrido académico lleva a abordar el tema de participación ciudadana, identificando los aspectos claves que la posicionan en el escenario de las naciones democráticas; tal caso se evidencia en los aportes que en esta materia dejó cimentados la Constitución Política de 1991, la cual dio las bases para posteriores desarrollos normativos que la van posicionando para el fortalecimiento de la democracia participativa.

Con el abordaje del tema de las instancias de participación ciudadana, se abre el escenario para analizar y profundizar en una de ellas, se trata del Consejo Territorial de Planeación del municipio de Chachagüí. Este caso que se toma como referencia, permite evidenciar aspectos fundamentales de su estructura y funcionamiento, combinando la mirada objetiva del actor, los aportes de las personas que lo integran y los planteamientos del gobierno municipal.

Este ejercicio permite analizar las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas, de tal manera que al final, se logran evidenciar y proponer diferentes acciones que es necesario poner en práctica a favor del fortalecimiento de esta instancia de participación ciudadana. No obstante, es importante indicar que muchos de los aspectos aquí señalados, pueden servir de

pauta en otros escenarios territoriales, porque sin duda alguna, los retos que afronta el CTP de Chachagüí para ser efectivo en el periodo del post-conflicto, no son ajenos a las realidades que tienen otros CTP del país, e incluso quizá tienen su mismo origen y por eso se requiere de unas decisiones y acciones urgentes, pues la construcción de la paz pasa por reivindicar y fortalecer la participación ciudadana.

Planteamiento del problema

La baja incidencia de las organizaciones sociales y sus liderazgos en las instancias de participación ciudadana, como es el Consejo Territorial de Planeación (CTP), ha provocado el fraccionamiento y debilitamiento de las relaciones Estado – sociedad, y principalmente el deficiente seguimiento y evaluación a las políticas públicas y decisiones que toman los gobernantes. Este hecho se vuelve cada vez más complejo en el Municipio de Chachagüí (Nariño), especialmente para el periodo de postconflicto si continúan presentándose situaciones como:

i.) Escasos procesos de capacitación: La administración municipal no promueve y tampoco facilita el fortalecimiento de las capacidades de la ciudadanía en torno al ejercicio de la participación; por tanto, existe un débil conocimiento del marco normativo, de los mecanismos y las instancias existentes que permiten el ejercicio de la democracia participativa.

ii.) Débiles procesos de articulación: Sigue siendo necesario motivar la participación y la organización comunitaria como estrategias para construir un tejido social fuerte, que contribuya al establecimiento de unas relaciones más equilibradas entre la sociedad civil y el Estado. Sin esto, no es posible pensar en procesos de incidencia política y la concertación será inviable.

iii.) Poca efectividad de las instancias de participación: Es necesario y urgente que la gente conozca y se apropie de los escenarios posibles de participación efectiva, pues de otra manera las instancias de participación ciudadana como el Consejo Territorial de Planeación, no dejarán de ser más que parte de la retórica de la democracia participativa y la demagogia de campañas electorales. Además, si no se aprovechan las instancias, no habrá incidencia en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas (p.e. el plan de desarrollo municipal).

iv.) Ejercicios de planeación poco participativos: Hay temas sobre los que es necesario ganar o retomar el control desde lo local, como por ejemplo, la formulación de los planes de desarrollo municipal; para que ello ocurra, es fundamental que los ejercicios de planeación contemplen la función que desempeñan las instancias de participación ciudadana (especialmente el CTP), a la vez que generen las condiciones para actuar en las fases de implementación, seguimiento y evaluación.

En ese orden de ideas, considerando las potencialidades que ofrecen la normativa colombiana y el escenario de construcción de paz territorial la pregunta planteada para el desarrollo de la monografía es la siguiente:

¿Qué aspectos es necesario tener en cuenta para el fortalecimiento de las instancias de participación ciudadana, caso específico el Consejo Territorial de Planeación - CTP del Municipio de Chachagüí, como contribución para el efectivo cumplimiento de sus funciones durante el periodo de postconflicto?

Justificación

Considerando el devenir del país en un periodo de postconflicto y bajo los lineamientos de una democracia participativa estipulados desde la Constitución Política de 1991, se hace imprescindible la mejora de la capacidad de participación efectiva de la sociedad civil en la construcción de las políticas públicas (p.e. planes de desarrollo territorial), en las decisiones que se toman en los territorios y en los procesos de implementación, seguimiento y evaluación de las mismas. Por ahora es evidente que existe una baja incidencia de la sociedad civil y/o sus organizaciones en las instancias de participación ciudadana; situación que está generando que las políticas públicas no sean acordes con la realidad de las comunidades y con las potencialidades del territorio.

Por lo tanto, la participación de la sociedad civil en los procesos de gestión de las entidades territoriales, bien sea directamente o a través de las instancias creadas para tal propósito (p.e. Consejo Territorial de Planeación), constituyen un ejercicio importante de dialogo político al momento de generar acuerdos sobre los aspectos que deben priorizarse para el bienestar de las comunidades; sin embargo, debe reconocerse la necesidad de brindar capacidades a los actores individuales y colectivos del territorio para que no limiten su participación, por ejemplo, sólo al periodo de formulación de los planes de desarrollo municipal, sino que tengan una incidencia política efectiva en la cualificación de la gestión pública y al propio el ejercicio de las administraciones municipales, participando en la implementación, seguimiento y evaluación de los planes.

En ese sentido, el Consejo Territorial de Planeación, cumple una función preponderante que va desde la formulación hasta la evaluación del plan de desarrollo; sin embargo, en el caso del Municipio de Chachagüí, la realidad demuestra un panorama totalmente distinto, que los

gobernantes de turno no han logrado articular ni aprovechar en su ejercicio administrativo. Este hecho ha generado una apatía y un descontento generalizado, principalmente en quienes se han dado a la tarea de asumir las responsabilidades que les compete, pues evidencian que muy poca importancia se da al ejercicio de la democracia participativa, la cual podría aportar significativamente en la lucha contra la corrupción.

En este propósito se deben visibilizar las ventajas de la organización y la articulación social basada en los principios de la solidaridad, la inclusión, el respeto, la equidad y la justicia, como una forma de aunar esfuerzos para lograr cambios y desarrollar las potencialidades de las personas, sus organizaciones y del territorio. La articulación de las organizaciones tendrá que orientarse a la construcción de propuestas concertadas, enriquecidas con estrategias para la ejecución, seguimiento y evaluación; de tal manera que su participación sea efectiva en los espacios e instancias donde la sociedad civil puede incidir sobre las decisiones que toman los gobernantes.

Objetivos

Objetivo general

Aportar al fortalecimiento de las instancias de participación ciudadana - Caso Consejo Territorial de Planeación del Municipio de Chachagüí (Nariño) - para la construcción de paz territorial durante el periodo postconflicto.

Objetivos específicos

i.) Analizar los retos que afronta el Consejo Territorial de Planeación para incidir en los ejercicios de gestión pública.

ii.) Identificar las potencialidades que representa el Consejo Territorial de Planeación para el periodo de postconflicto.

iii.) Determinar las acciones operativas necesarias a favor del Consejo Territorial de Planeación para su efectivo funcionamiento en el periodo de postconflicto.

Marco conceptual y teórico

En el contexto colombiano diversos sectores de la sociedad civil poco a poco van ganando espacios desde los cuales tratan de cerrar la brecha que existe en el marco de relación con el Estado. Esto va siendo posible gracias a la plataforma que se configuró con la Constitución Política de 1991, y que permitió luego el desarrollo normativo para que la sociedad civil se convirtiera en un actor fundamental en el escenario de la gestión pública en Colombia. Sin embargo, el ejercicio de la democracia participativa no ha sido tarea fácil porque el nuevo papel de la sociedad fue menguado por la forma tradicional de gobernar, basada en la representatividad, y manipulado hasta cierto punto por quienes ostentan el poder.

La participación como punto de partida

No hay duda de la importancia que tiene la participación en el marco de los Estados democráticos como Colombia; sin embargo para que esa acción sea efectiva en los distintos niveles del gobierno, necesita estar cualificada y hacerse de manera responsable, pues como lo plantean Gil, Pons, Grande y Marín (1996), la participación “Es un motor potencial de cambio social y, al mismo tiempo, implica la toma de conciencia colectiva y el compromiso individual de las personas, además, la participación debe hacerse realidad a través de la comunidad”.

¿De qué trata esta monografía?

Hacer referencia a la participación en el contexto de la gestión pública, es tomar uno de los componentes clave en la relación Estado – sociedad civil. Sin embargo lo que se evidencia en las entidades territoriales, principalmente en los municipios de sexta categoría como el que se toma en el estudio de caso, es el déficit de espacios o instancias efectivas, eficaces y eficientes, donde la ciudadanía pueda ejercer el derecho a participar, el cual se encuentra consagrado en la Constitución Política de 1991.

Además de lo anterior, se observa una falta de voluntad en los gobernantes, la que pudiese resarcir las relaciones con la ciudadanía, la cual ha caído en la actualidad en una total desilusión con respecto a la política y a quienes la desempeñan en los diferentes cargos públicos. En consecuencia de lo anterior, es importante valorar como positivo los indicios y las experiencias que permiten vislumbrar un cambio en la relación tradicional entre la sociedad civil y el Estado, porque hoy en día la sociedad requiere otras formas de participación en la dinámica de la gestión pública, donde no solo se delegue, sino que por el contrario se pueda reflexionar, concertar y por ende incidir en las decisiones que toman los gobernantes de turno; de tal manera, que la sociedad civil se convierta en actor fundamental en la formulación, aprobación e implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

Sin duda alguna a través de estas formas de participación en la gestión pública se pretende cerrar la brecha existente entre gobernantes y gobernados, puesto que instancias de participación ciudadana, como el Consejo Territorial de Planeación (CTP), suponen ejercer funciones a favor de una mayor transparencia y calidad en el ejercicio de los gobiernos, incluyendo en sus dinámicas a la ciudadanía, quien desde allí tendrá la posibilidad de exigir una rendición de cuentas permanente a los gobernantes y a quienes desempeñen cargos públicos en función de un gobierno en particular.

Teoría de referencia de la participación.

Considerando el problema planteado, es importante indicar que la base sobre la cual emerge está estrictamente relacionada con la participación. Desde el aspecto teórico, es importante indicar a qué tipo de participación se hace referencia teniendo en cuenta que existen múltiples apreciaciones al respecto; para el desarrollo de este ejercicio académico, se toma como

punto de partida la afirmación de Cunill (1991), quien establece que la participación es “la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público” (p. 41).

Ahora bien, es necesario partir del hecho que la participación requiere primero de un compromiso individual, pero su verdadero impacto, al menos desde el sector social y sobre todo en los procesos de interacción y concertación con el Estado, solo se logra cuando se desarrolla de manera colectiva y en pro de unos propósitos comunes. En ese sentido, la participación debe propender, en la mayoría de los casos, por la acción colectiva; “aquella que requiere de un cierto número de personas, cuyos comportamientos se determinan recíprocamente, según lo cual participar sería intervenir en alguna forma de acción colectiva” (Flisfisch, Franco y Palma, 1980, p. 76).

En ese orden de ideas la participación tiene que verse y desarrollarse como un proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder. Es en suma, un proceso en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación) intervienen directamente o por medio de representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política (Velásquez y Gonzáles, 2003).

La participación, así entendida, facilita la formación de sujetos, con una capacidad de dar sentido a sus propias conductas, permitiendo el fortalecimiento de los movimientos sociales que trabajan y ponen en discusión el tema del desarrollo. En ese sentido, Múnera (2008) plantea la importancia de la vinculación activa de los sujetos en escenarios de participación para el fortalecimiento de la libertad política y la transformación de realidades en diferentes escenarios,

por ejemplo en lo ideológico, lo político, lo social, lo económico, se plantean mecanismos de producción, distribución y consumo que contribuyen a satisfacer las necesidades del conjunto de la población, pero al mismo tiempo la configuración de una sociedad más equitativa.

En términos simples, la participación puede entenderse como toda acción colectiva de individuos orientada a satisfacer determinados objetivos; así la consecución de tales objetivos, supone la existencia de una identidad colectiva anclada en la presencia de valores, intereses y motivaciones compartidas (Bango, 1996).

Participación política.

El término participación política en general se relaciona con el ejercicio del voto dado en el marco de la elección de cargos públicos; sin embargo, es importante indicar que cuenta con diferentes concepciones, hecho que incluso puede llegar a confundir. En consecuencia, para este caso específico se relaciona con aquellas actividades voluntarias mediante las cuales los miembros de una sociedad intervienen, de una manera directa o indirecta, en la formulación o construcción de las políticas de gobierno, y que además afectan o buscan afectar las decisiones del gobierno; la participación política “implica como condición necesaria la referencia a individuos y ciudadanos, la implicación de una actividad, la presencia de una actividad volitiva, y la referencia a la política y al gobierno” (Delfino y Zubieta, 2010, p. 218).

Lo anterior es congruente con la afirmación de Mateos (2007), quien resalta que la participación política está relacionada con la capacidad que tiene la ciudadanía de influir en las decisiones de los gobernantes respecto a una política estatal, destacando la idea de que la sociedad sea parte en el proceso de formulación, decisión e implementación de las políticas públicas. En la definición dada por Delfino y Zubieta (2010) y Mateos (2007), es interesante evidenciar que la participación política implica el desarrollo de una acción, la cual está orientada

a incidir o influir en las decisiones que toman quienes ostentan el poder en el ámbito gubernamental; por lo tanto, el ámbito político es donde la acción debe tener incidencia o influencia. Desde esta perspectiva queda claro que la participación política resulta ser clave para el fortalecimiento de la democracia participativa estipulada en la Constitución de 1991, donde el Estado y la sociedad civil deberían interactuar en torno a las decisiones que deben tomarse a favor del bienestar integral de las comunidades y del desarrollo sostenible del territorio.

Niveles de participación.

Los niveles de participación política están relacionados con el tipo o grado de interacción que se puede generar entre la sociedad civil y el Estado. En Colombia, a partir de la Constitución Política de 1991 se creó la necesidad de brindar espacios a través de los cuales la ciudadanía pudiese ser parte activa y propositiva de los asuntos públicos concernientes a la gestión gubernamental en cualquier nivel de las entidades territoriales (municipio, departamento y nación).

El compromiso de involucrar a la sociedad civil en los asuntos públicos, implicó la generación de una serie de propuestas y estrategias que permitieran la evolución y el fortalecimiento del ejercicio de la democracia, no solo la representativa, sino el nuevo paradigma de la democracia participativa; no obstante, aunque posterior a la Constitución de 1991 se configuró una plataforma normativa favorable para ello, su aplicación ha quedado siempre supeditada a la voluntad de los gobernantes de turno. Este hecho quizá surge porque los gobernantes no le dan importancia al papel que puede llegar a jugar la ciudadanía en procesos como la formulación de las políticas públicas (p.e. los planes de desarrollo municipal); es más, es posible que les resulte incomodo una sociedad civil dispuesta a participar, no solo desde la solicitud de información, sino también desde los espacios consultivos o decisorios.

La participación informativa y consultiva.

Existe una cuestión lógica que indica que el derecho a ser informado es necesario para cualquier forma de participación, de tal manera que esos datos permitan a la sociedad civil contribuir a la dinámica territorial de manera eficaz y estar al tanto de las decisiones y hechos que acontecen; por ello diversos Estados, han reconocido que los problemas esenciales relativos al desarrollo de la democracia local son la falta de transparencia y una información insuficiente ante y para la ciudadanía (Fuenmayor, 2004). Para aportar en ese propósito, en Colombia se cuenta con la Ley 1712 de 2014, mejor conocida como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, la cual tiene como objeto regular el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho y las excepciones a la publicidad de información.

Con base a lo anterior, es importante indicar la importancia que tiene la posibilidad de recibir todo tipo de datos por parte de las entidades gubernamentales (p.e. alcaldías) y que sean pertinentes para cumplir el propósito; sin embargo, hay que considerar y tener presente que la información debe ser suficiente, veraz, oportuna y fácil de comprender. En ese sentido, la forma como se recopila y entrega la información, así como el acceso que la ciudadanía tiene a la misma, será fundamental para medir e interpretar el nivel, cantidad y calidad de la participación política. Por ello, tal como lo asevera Fuenmayor (2004) “Una de las formas para auditar de manera permanente la gestión pública de los gobernantes es mediante el libre acceso que deben tener los ciudadanos a la información sobre la gestión pública del Estado” (p.11).

Avanzando en el análisis, no sólo se trata de que el Estado informe sobre las acciones desarrolladas o a desarrollar, sino que también reciba una opinión o sugerencia desde la sociedad civil en torno a lo que pretenden llevar a cabo a través de la puesta en marcha de las políticas

públicas. En ese orden de ideas, existe otro nivel de participación y es la consultiva, que podría también ser denominada participación asesora; según Márquez, Olivar y Rodríguez (2012) y Olivar (2015), esta se desarrolla a través de la expresión de opiniones o manifestación de conocimiento, pero sin que ello obligue al sujeto que adopta la decisión a dar ese determinado curso a la acción sobre la cual consulta o pide asesoría.

Como se puede evidenciar, este nivel de participación permite una interacción para que desde el Estado se pueda, “obtener la opinión ciudadana respecto a preferencias, niveles de satisfacción o determinados asuntos sobre los cuales el ciudadano tiene alguna información particular que permita esclarecer una situación, problemática o política, en torno a la cual el gobierno interviene o intervendrá” (Cano, 2008, p.155).

Además, considerando los planteamientos de Cano (2008), el nivel de participación donde se consulta a la ciudadanía, puede constituir una manera frecuente y efectiva para que en los procesos de formulación de políticas públicas queden incluidos los intereses de los distintos sectores sociales, teniendo en cuenta que todo este proceso dependerá, no sólo de la calidad del aporte o la opinión suministrada por los sectores consultados, sino también de la voluntad del gobernante de turno para atender las recomendaciones suministradas.

Con base a lo anterior, se podría aseverar que la participación consultiva se da de manera indirecta, pues el grado de incidencia de la ciudadanía en la gestión pública dependerá, ante todo, de la receptividad de los actores gubernamentales y de su voluntad, en torno a la opinión o información suministrada por los sectores consultados de la sociedad civil. Un ejemplo propio de este tipo de participación consultiva es el que representa el Consejo Territorial de Planeación, instancia que incluye todos estos elementos característicos y sobre la cual se profundizará más adelante.

La participación mediante la toma de decisiones.

La posibilidad de que la ciudadanía sea tenida en cuenta para formar parte de los procesos de toma de decisiones o en la negociación de proyectos y políticas públicas es un aspecto importante para la concreción y el fortalecimiento de la denominada democracia participativa estipulada en la Constitución de 1991. En ese sentido, Olivar (2015) afirma que “este nivel de participación se orienta fundamentalmente a garantizar que las decisiones tomadas en la administración pública no se realicen en función de sus propios intereses sino de los intereses generales definidos políticamente” (p. 66); lo anterior significa entonces que la participación es convocada para llevar a cabo un proceso de negociación entre el Estado y la sociedad civil, con el propósito de llegar a acuerdos con un carácter vinculante, donde el sujeto que participa cumple un papel protagónico como productor de la toma de decisiones de la administración pública.

En este nivel, la ciudadanía participa para contribuir en el complejo proceso de toma de decisiones, permitiendo que en esta dinámica no sólo se pida y por ende se brinde las recomendaciones solicitadas por el ente gubernamental desde los sectores de la sociedad civil, sino también que se oriente las acciones que pretende desarrollar el gobierno. Lo anterior tiene sustento en la afirmación de Cano (2008), quien estipula que este tipo de participación “trasciende el proceso deliberativo y se constituye en elemento indispensable para la toma de decisiones públicas. Este es quizá el nivel de participación ciudadana que compromete un mayor y más importante espacio para la sociedad dentro del ciclo de las políticas públicas” (p. 156).

Sin embargo, hay que considerar que en el marco de las estructuras gubernamentales como el caso colombiano, es una escala difícil de alcanzar, pues requiere un alto grado de compromiso de la ciudadanía con la gestión pública y que el gobierno respete y lleve a cabo la decisión adoptada o concertada, proceso que quizá sería posible en municipios pequeños.

La participación en la ejecución.

Este nivel de participación implica que tanto la sociedad civil como el Estado deben asumir un rol distinto al que predomina en el ejercicio de la gestión pública, pues la pertinencia y la eficacia de las políticas públicas exigen una amplia participación ciudadana como principio básico de buena gobernanza; por tanto demanda que la participación efectiva se dé no solo en la fase de formulación, sino también en la etapa de implementación de las políticas, planes, programas o proyectos, y de esta forma se mejore el grado de confianza ciudadana en las instituciones gubernamentales.

En ese orden de ideas, se requiere que la ciudadanía cambie esa actitud basada solo en la exigencia o demanda ante el Estado, esperando que éste brinde la solución a las diferentes problemáticas que existen en un territorio o comunidad en particular. Por su parte, el Estado debe de limitar, hasta donde sea posible, el desarrollo de acciones o políticas exclusivamente paternalistas; es más, llegar a este nivel requiere la voluntad y el compromiso de los gobernantes para que se dé una efectiva participación ciudadana en el marco de la gestión pública, permitiendo que el gobierno asuma un rol de socio cooperador y facilitador, lo que significa trabajar con la ciudadanía y ayudarla a resolver los problemas locales asistiéndola con recursos e ideas (Ramírez, 2015).

Lo anterior demanda un cambio de comportamiento, principalmente de quien se presume ostenta el mayor poder de decisión que le ha sido otorgado en las urnas por la ciudadanía con el propósito de representar o favorecer los intereses colectivos; pues ese comportamiento de manipulación que prevalece desde el Estado, se traduce en una limitante para la participación ciudadana. Cartagena, Parra, Burguete y López (2005) lo evidencian al afirmar que los programas de combate a la pobreza derivados de distintas políticas sociales se han orientado, y se

siguen orientando, a la asistencia social, encerrando en muchos casos fines electorales; en consecuencia, la ejecución de estos programas, lejos de fortalecer las capacidades locales y la organización comunitaria, ha contribuido al debilitamiento del tejido social, lo que se traduce en bajos niveles de participación y gestión de la población.

Por lo tanto, la invitación que surge está orientada a trabajar con los distintos sectores de la sociedad civil, por ejemplo en proyectos de desarrollo comunitario y en aquellos que logren conglomerar diferentes intereses como la conservación del medio ambiente. De este modo tal como lo asevera Cano (2008) la participación en la ejecución significa crear un vínculo entre la ciudadanía y el Estado a través de la colaboración en el desarrollo de tareas públicas; procesos de cooperación que se dan con mayor facilidad en el nivel local, en los que la ciudadanía participa con la prestación de algún servicio público mediante la constitución de juntas, comités o asociaciones. Por ejemplo, en la zona rural colombiana se destacan las organizaciones comunitarias gestoras del agua, encargadas no sólo de la prestación del servicio de acueducto, sino de la conservación de los ecosistemas que provisionan el líquido para el consumo humano.

Como puede verse, este nivel de participación se encuentra asociado no solo a la toma de decisiones en la gestión pública, sino también al hecho de otorgar protagonismo a la ciudadanía en la implementación de políticas, especialmente de aquellas que busquen la satisfacción de necesidades básicas, considerando a la ciudadanía como gestionadora y aliada en la ejecución de programas públicos que se desarrollan para dar respuesta o solución a los problemas que la afectan (Olivar, 2015). Desde este punto de vista, donde la ciudadanía pasa a ser parte de la ejecución de una determinada política pública, supone también la existencia de un alto grado de responsabilidad del liderazgo social, pues se asume una responsabilidad con la ciudadanía y el Estado.

La incidencia política, herramienta efectiva de la participación

La historia de las organizaciones de la sociedad civil en América Latina está ligada a la idea de cambio, de participación en la toma de decisiones estratégicas o definitivas que afectan o impactan la vida de la mayor parte de la población. Las etapas vividas indican que pasaron de una actitud exclusivamente contestataria y de presión, a otras en las que fueron aprendiendo a combinar y afinar estrategias de protesta con propuestas, buscando con ellas diseñar medidas e impulsar proyectos viables y oportunos para responder a los problemas públicos que, por muy diversas razones, el gobierno no ha podido resolver eficazmente (Becerra, 2005).

Colombia no ha sido la excepción en esta dinámica, a pesar del conflicto armado que sufrió el país y que ha significado la muerte para muchos líderes y lideresas, persisten acciones desde la sociedad civil que tratan de mejorar o combatir los problemas estructurales, o al menos mitigar los efectos adversos que estos ocasionan principalmente en los sectores sociales más vulnerables. Una de las fuentes de inspiración es sin duda la Constitución Política de 1991, que en el artículo 2, indica que uno de los fines esenciales del Estado de Derecho es “facilitar y garantizar la efectiva participación de ciudadanos y ciudadanas en las decisiones que les afectan, y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación”. No obstante, para que la participación sea efectiva, es indispensable que ese ejercicio democrático genere el impacto o los resultados en torno a planes, programas, proyectos, y de toda política pública que apueste por garantizar el acceso y disfrute de los derechos fundamentales. En ese orden de ideas, una herramienta importante para lograr cambios en esta dirección es la incidencia política.

Aspectos conceptuales de la incidencia política.

Según la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, 2002), la incidencia política se refiere a los esfuerzos y acciones de la ciudadanía organizada para influir

en la formulación e implementación de las políticas y los programas públicos por medio de la persuasión y la presión ante autoridades estatales, organismos financieros internacionales y otras instituciones de poder. Incidencia política incluye cualquier acción destinada a influir en actuaciones, comportamientos, posiciones y decisiones públicas, privadas y particulares con el objetivo de conseguir una transformación social, considerando esto como una mejora ya sea en relación al interés general o a un interés particular (Collado, 2015).

Los esfuerzos y acciones de la sociedad organizada tienden generalmente a lograr cambios en las decisiones del gobierno frente a alguna situación, trátase de gobierno local o nacional, cambios que finalmente afecten las políticas públicas; cualquiera que sea el tema de la incidencia política, las acciones buscarán la participación e involucramiento ciudadano en el proceso de formulación e implementación de las políticas (García, 2007). Lo que está en evidencia es que la incidencia política es un proceso que incluye la coordinación de los esfuerzos con las personas para cambiar políticas, ideas y principios que perpetúan la desigualdad, los prejuicios y la exclusión; además, refuerza la capacidad de las personas para tomar decisiones y crea instituciones que ejercen el poder de manera más responsable y equitativa.

En la medida que la ciudadanía logre influir en la toma de decisiones dentro de las instancias de poder del Estado, está ejerciendo su propio poder como sociedad civil; entonces, se puede ver también como un ejercicio de poder (WOLA, 2002). Por lo tanto, la incidencia política debe necesariamente darse en un contexto en particular y centrarse en un objetivo específico. Es posible que el trabajo de incidencia esté dirigido a cambiar políticas y prácticas nacionales, pero también puede darse en un contexto muy local; pues puede implicar una gran oportunidad para empoderar y capacitar a las personas y comunidades locales para que se movilicen por sí mismas con el fin de generar un cambio, por ejemplo, mejorar los servicios de agua (Wateraid, 2007).

Es relevante enmarcar el concepto de incidencia política en la teoría democrática, ya que en su esencia se trata fundamentalmente de un proceso donde grupos ciudadanos ejercen su soberanía al organizarse en forma activa e informada, con el objetivo de ser parte de una toma de decisiones sobre un asunto de interés público que les interesa y/o les afecta; en otras palabras, es una oportunidad única para que la ciudadanía ejerza el poder que le corresponde en una determinada decisión sobre un asunto de interés público (Corporación Participa, 2012). Es decir, que todo el proceso de incidencia política le permite a la ciudadanía estar al tanto y cerca de la gestión pública, dejando de ser una ciudadanía pasiva y alejada de la vida pública. Así las cosas, se podría afirmar que la incidencia es una forma de participación de la ciudadanía donde se organiza un proceso planificado que permita influir en las políticas, planes, programas y proyectos públicos.

Modos de incidencia política.

El objetivo de un proceso de incidencia política es influir con propuestas, contenidos y énfasis en procesos de toma de decisiones sobre los asuntos de interés público. El objetivo recién planteado permite el logro de otros objetivos asociados a los procesos de incidencia que ya han sido mencionados, tales como aumentar el empoderamiento de los grupos de la sociedad civil en los asuntos de interés público, lograr mejorar los niveles del ejercicio de la soberanía de los ciudadanos, y así recuperar el rol protagónico que les compete a la ciudadanía en un sistema democrático (Corporación Participa, 2012).

La pregunta clave que surge entonces es ¿Cómo hacer incidencia política para cumplir con el objetivo estipulado?, pues también existe el riesgo de llevar a cabo acciones que solo obedezcan al interés particular y esto desdibujaría el propósito colectivo y de interés público. Vidal, Güell y Mundó (2011) indican la importancia de tener claro desde el principio quiénes son

los destinatarios de la incidencia y en qué ámbito geográfico se va a desarrollar, pues de ello dependerá el objetivo que tenga el proceso y la magnitud que se quiera alcanzar; además ratifican que “la incidencia política se basa en una visión transformadora, que busca la mejora del bienestar social; por esta razón, hay que reflexionar bien sobre los actores en los que se debe incidir para que la acción sea realmente transformadora” (p. 8). Si se tiene en cuenta el ámbito territorial, hay que considerar que a escala local se puede fácilmente identificar los actores involucrados, dar visibilidad a las necesidades sociales que se desean superar, fijar objetivos concretos de las acciones de incidencia y cumplir los objetivos que de manera concertada se estipulen.

La sensibilización suele ser una de las acciones básicas en un proceso de incidencia, pues para producir un cambio social, el primer paso es crear conciencia en la sociedad sobre un problema que se considera importante a través de la difusión de información oportuna; por tanto, “la sensibilización ofrece la oportunidad de mejorar la comprensión de cuestiones de interés público, y promover cambios en la actitud y de comportamiento que aumentarán la base de apoyo por el cambio que se está promoviendo” (Vidal et al., 2011, p. 10).

Hay diferentes mecanismos que pueden integrarse en un proceso de incidencia política y se tienen que adaptar a las circunstancias particulares, pueden realizarse de muchas maneras y a través de estrategias muy distintas según cada caso, pero en general se pueden dar bajo los grados de colaboración o confrontación, en función de la realidad social concreta; asimismo, los mecanismos utilizados pueden tener una dimensión más bien teórica, de análisis de la información, creación de discurso, etc., o una dimensión de acción más o menos directa (Téllez, Vidal y Cabello, 2013).

Al respecto y considerando a Collado (2015), se relacionan a continuación algunos ejemplos de mecanismos basados en la confrontación y la colaboración; con respecto al primero se pueden mencionar: i.) Actos de denuncia dadas a través de manifestaciones, huelgas, petición de firmas, boicots, envío de cartas; ii.) Acciones legales como la redacción de propuestas electorales y anteproyectos de ley; iii.) Acciones en los medios de comunicación por medio de artículos, manifiestos de denuncia, elaboración de materiales audiovisuales. Para el caso de estrategias de colaboración, se pueden utilizar mecanismos como: i.) Relación con políticos y agentes gubernamentales, la que se puede dar a través de reuniones que facilitan el acceso a la información, la participación en comisiones, grupos de trabajo, etc.; ii.) Acciones en la implementación de políticas públicas, por medio de su monitoreo y seguimiento, implicación en la regulación, o la generación de propuestas.

Lo que se puede evidenciar de estos ejemplos es que no existen mecanismos más eficientes que otros, pues cada uno juega un rol específico y quizá puede ser considerado un complemento de ciertas acciones; además porque la literatura va indicando que éxito de los procesos de incidencia depende de la adecuación a las circunstancias y al objetivo que se quiera lograr. Por esta razón hay que valorar en cada caso cuál es la estrategia más adecuada al entorno y a la actitud de los actores implicados; lo que está claro es que el apoyo social resulta esencial a la hora de seleccionar las acciones que se llevarán a cabo y por ende la ciudadanía debe ser el punto de partida y la base sobre la cual se gesta un proceso de incidencia política.

La experiencia muestra que ningún enfoque por sí mismo es suficiente para asegurar una incidencia exitosa a la hora de conseguir apoyos a las políticas públicas; pues la incidencia política es más efectiva cuando, junto a los medios masivos de comunicación, los individuos, grupos y todos los sectores de la sociedad están comprometidos en el proceso (Servaes, 2011).

Igualmente para Servaes (2011), la incidencia política resultará más efectiva cuando todos los sectores de la sociedad se involucren a través de tres estrategias de acción interrelacionadas, y que se relacionan a continuación:

- i. Incidencia que genere compromiso a favor de políticas solidarias, así como un mayor interés del público en asuntos pertinentes y de interés común (p.e. salud, educación, agua potable, medio ambiente).
- ii. Solidaridad social que lleve a la consecución de alianzas y sistemas de apoyo que alienten y legitimen acciones de desarrollo.
- iii. Empoderamiento que cualifique a individuos y grupos con los conocimientos, valores y habilidades que impulsan la acción en favor del cambio.

Un caso de incidencia política efectiva en Colombia.

Tomando como referencia el planteamiento anterior de Servaes (2011), se presenta a continuación y de manera general un caso de incidencia política desarrollado por organizaciones sociales del sector rural del municipio de Restrepo (Valle del Cauca). Las organizaciones protagonistas de este caso son las denominadas juntas y asociaciones administradoras de acueductos comunitarios rurales, quienes debido a las problemáticas, que aún en la actualidad afrontan y al poco apoyo gubernamental en la solución de las mismas, decidieron aunar esfuerzos para lograr que fueran reconocidas e incluidas en las políticas públicas de la entidad territorial.

Es importante mencionar que estas formas de organización y gestión del agua se configuran para el beneficio colectivo; son creadas por grupos de vecinos y vecinas que se unen para construir una infraestructura y garantizar el acceso y suministro de agua, se constituyen sin ánimo de lucro de hecho y de derecho, se caracterizan por un trabajo de cooperación mutua y

generación de confianza para hacer comunidad y construir colectivamente bienestar en los territorios donde hacen presencia (Red Nacional de Acueductos Comunitarios, 2017).

Las juntas o asociaciones administradoras de los acueductos comunitarios rurales del municipio de Restrepo, son consideradas pioneras en lograr su articulación para la incidencia política en el ámbito municipal; sin embargo, es importante considerar que este resultado se dio lentamente, en comparación con los generados posteriormente en otros municipios. En Restrepo tardó alrededor de 5 años y como idea se originó durante el periodo de gobierno del alcalde Arley Ospina (2004 – 2007), quien priorizó una dinámica de trabajo en apoyo a las organizaciones comunitarias encargadas de la administración comunitaria del agua en las zonas rurales a través de la Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria – UMATA, en colaboración con la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC (Ojeda, 2010).

A partir de 2009, la UMATA, con el apoyo y asesoría del Instituto Mayor Campesino – IMCA, iniciaron un proceso para seguir fortaleciendo la incidencia política de las organizaciones comunitarias gestoras del agua a través de la figura organizativa que se conformó y fue denominada como Junta Central de Acueductos Comunitarios. Durante este periodo, representantes de 26 acueductos comunitarios formularon de manera participativa un plan de trabajo ambicioso para la Junta Central, que incluía entre otros aspectos, hacer visible en la agenda política municipal la gestión comunitaria del agua, sus aportes al bienestar de las comunidades campesinas y la inclusión de sus planteamientos y/o necesidades en el plan de desarrollo municipal 2012 – 2015 (Ojeda, 2010).

En ese orden de ideas, la organización de segundo nivel, se conformó con los propósitos de garantizar la implementación del plan de trabajo formulado de manera participativa; orientar cualquier programa o proyecto que buscara el fortalecimiento de los acueductos comunitarios;

priorizar las inversiones que las entidades públicas o privadas pretendieran desarrollar en todo lo relacionado con el agua; defender los intereses de los acueductos comunitarios en los espacios de toma de decisiones en el ámbito municipal; apoyar procesos en defensa del agua de carácter local, regional y nacional; incentivar la conservación de las microcuencas o fuentes abastecedoras de agua; entre otras (Álvarez y Ojeda, 2013).

La puesta en marcha del plan de trabajo fue ganando otros aliados, como por ejemplo la Federación de Acueductos Comunitarios del Valle del Cauca - FECOSER, quien sumó esfuerzos y acciones para el fortalecimiento de las capacidades de líderes y lideresas que integraban las juntas directivas de las organizaciones comunitarias gestoras del agua. Gracias a la articulación de la UMATA, el IMCA, FECOSER y la Junta Central, se lograron realizar acciones de gran trascendencia e importancia para esta dinámica territorial.

Una de estas acciones fue el desarrollo de un proceso de diagnóstico que recopiló información de los 29 acueductos rurales existentes en el municipio de Restrepo, donde se evidenció por ejemplo que este tipo de organizaciones comunitarias prestaban su servicio a 9.338 personas, equivalentes al 59% de la población total del municipio; este hecho permitió que la Junta Central ganara protagonismo y abriera espacios de diálogo y debate con distintas entidades relacionadas con el sector de agua potable, entre ellas, la Alcaldía, el Concejo, la Personería, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y la Corporación Autónoma Regional - CVC. Asimismo se logró un espacio de diálogo y concertación con todos los candidatos a la alcaldía durante el periodo electoral del año 2011(Álvarez y Ojeda, 2013).

Haber colocado el tema de la gestión comunitaria del agua en la agenda política del territorio, le permitió a la Junta Central incidir en la formulación del plan de desarrollo municipal 2012 – 2015; dicha incidencia se dio en las asambleas comunitarias citadas para tal propósito por

el gobierno local y posteriormente en los espacios de discusión dados por el Consejo Territorial de Planeación, instancia de participación ciudadana con la cual se tuvo una reunión exclusiva para tratar la temática del abastecimiento de agua en la zona rural y a su vez brindó elementos de juicio para las recomendaciones y concepto en torno al plan de desarrollo. Con estas acciones se logró que la administración municipal tomara como referente el diagnóstico de los acueductos comunitarios desarrollado por la Junta Central, FECOSER y el IMCA, y lo incluyera en el plan de desarrollo municipal 2012 – 2015; es más se consiguió concretar en la parte estratégica de esta política pública un programa, con proyectos, metas e indicadores relacionados con el fortalecimiento de la gestión comunitaria del agua (Álvarez y Ojeda, 2013).

Toda esta experiencia recopila la aseveración de Servaes (2011), quien indica que la incidencia política resultará más efectiva cuando todos los sectores de la sociedad se involucren a través de tres estrategias de acción: interés del público en asuntos pertinentes y de interés común; solidaridad social; y el empoderamiento de individuos y grupos. Por eso esta experiencia no solo se destaca en el ámbito territorial donde se llevó a cabo, sino que ha servido de inspiración para otros municipios y para otros procesos que se vienen gestando en el ámbito regional y nacional.

La participación ciudadana, el camino para el cambio

En las últimas décadas, la mayoría de países con sistemas políticos democráticos han asistido a un resurgimiento de la sociedad civil como actor político, lo cual es evidente al analizar el ciclo de las políticas públicas; asimismo se ha convertido en un actor dinámico, propositivo y participativo, con deseos de involucrarse en la elaboración de la agenda política, en la formulación de políticas públicas, la ejecución de programas y la evaluación de los resultados.

Su participación se da de muy variadas maneras, muchas de ellas observables en el ciclo de las políticas, pues pone nuevos temas en la agenda pública (p.e. la protección del medio

ambiente, el consumo de drogas, la discriminación de género y la violencia en los niños y adolescentes), defiende cuestiones tradicionalmente de su interés (p.e. el acceso y mejoramiento de servicios de utilidad pública), hace críticas y comentarios al diseño de políticas, realiza controles a los programas y evalúa los resultados (Valencia, 2012).

Concepto y alcance de la participación ciudadana.

Aunque resulta difícil dar un concepto definitivo sobre la participación ciudadana, en la literatura se encuentran algunos puntos de acuerdo de manera genérica. Carrasquilla y Seidel (2007), mencionan que “es un proceso mediante el cual se desea influir, crear o modificar situaciones y/o tomar decisiones en el entorno del individuo o colectivo en el espacio público y político, de donde se deriva su contenido político” (p. 39).

Lo anterior es congruente y guarda estrecha relación con lo estipulado por el Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (OIDP, 2007), quien ha definido la participación ciudadana como “las prácticas políticas a través de las cuales la ciudadanía pretende influir sobre alguna dimensión de aquello que es público” (p. 17); por lo tanto, en este ámbito participar es tomar parte en la gestión de los asuntos públicos que afectan a la sociedad en el ámbito local.

Quizás por eso el concepto de participación ciudadana es ampliamente usado por distintos actores, entre ellos, las organizaciones sociales, la institucionalidad pública, el sector académico, los partidos políticos, medios de comunicación etc., pues se intuye que para afrontar los graves problemas de la sociedad y el mundo, es necesario contar con la ciudadanía y para eso se necesita la construcción de una ciudadanía verdaderamente participativa.

Por lo anterior cobra importancia el planteamiento de Bolívar y García (2016), quienes indican que la participación ciudadana debe desarrollarse con calidad en todos los escenarios

democráticos que se encuentren dispuestos; en ese sentido, la calidad democrática de la participación ciudadana en la gestión pública se entiende como el grado en que, por una parte, la Constitución, leyes, decretos y programas públicos crean oportunidades para la intervención de la sociedad civil en esa gestión, y por otra parte, cómo la ciudadanía hace un uso efectivo de esas oportunidades para modificar prioridades, mejorar las condiciones de la prestación de los servicios públicos o pedir cuentas, sin que eso genere discrepancias con el Gobierno o con quienes lo representan en cualquiera de los niveles (municipal, departamental o nacional).

Cabe anotar que la proximidad entre el Estado y la sociedad civil es un privilegio que se logra en la medida que las relaciones tengan un grado aceptable de reciprocidad, especialmente aquellas dadas desde quienes tienen el poder de cambiar realidades adversas. Por ejemplo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR, 2010), menciona que “en el ámbito de la política pública agropecuaria, la participación ciudadana va desde los procesos de planificación, donde se plantean las demandas de la sociedad rural, hasta la intervención en la formulación, concertación, ejecución, control y evaluación de la política” (p. 7). Si este ideal se diera tal cual lo afirma el MADR, seguramente cobraría importancia la participación ciudadana por su incidencia en la eficiencia y la eficacia de la gestión pública, pues en la medida en que los beneficiarios se involucren en las decisiones que les atañen, se crean las condiciones para la construcción de consensos y se mejora la capacidad institucional para responder a las necesidades.

Frente a esto, Borja (2009) también ratifica que la proximidad del gobierno local debe merecer una relación diferente con la sociedad civil; en ese caso, recomienda aprovechar las bondades de la descentralización, así como la oportunidad de una comunicación permanente para la formulación de políticas públicas, donde se haga efectiva la participación ciudadana en todas

sus formas posibles, las cuales se evidencian como características especiales de la gestión local, independientemente del tamaño y de la población, la orientación política, etc. Por lo tanto, es clave que los gobiernos municipales acojan los distintos puntos de vista que tiene la ciudadanía, dando prelación a todos los aportes que contribuyan a la construcción colectiva del desarrollo territorial, de manera incluyente e integral.

En ese sentido, el ámbito municipal es el lugar preciso para hacer otra política; una donde se favorezcan las relaciones entre electores y elegidos, permitiendo la mejora de la gestión pública en torno a los equipamientos, servicios y demandas heterogéneas de la población, así como la ejecución de programas orientados a los grupos más vulnerables como resultado de una concertación ágil con entidades cívicas, grupos sociales o instancias de participación. Entonces, la participación de la ciudadanía solo resultará efectiva cuando ésta tenga ante sí a poderes locales capaces de decidir o incidir eficazmente y dotados de competencia legal y recursos económicos para desarrollar políticas públicas en su ámbito; o sea, “poderes locales con autoridad legitimada por su carácter institucional dentro del Estado de derecho y con medios para ejercerla” (Borja, 2009, p. 59).

Finalmente, indicar que la participación ciudadana en Colombia puede contribuir enormemente en el fortalecimiento de la democracia, y en el contexto actual del país, en la construcción de la paz territorial, pues como lo afirman Valencia y Ramírez (2012), la participación ciudadana debe entenderse como esa serie de acciones o iniciativas que pretenden impulsar el desarrollo local y la democracia a través de la integración de la comunidad al quehacer político; ratificando la necesidad de hacerlo desde unos escenarios donde la población tenga la posibilidad efectiva de incidir en las decisiones de los gobiernos de turno, de manera

independiente, sin necesidad de ser parte de la administración pública o de cualquier partido político.

Dimensiones de la participación ciudadana.

En el contexto de este trabajo, se pretende que los sectores de la sociedad civil tengan la oportunidad de ser parte en la dinámica de la gestión pública y que el papel de la ciudadanía no quede supeditado sólo a la opción electoral; en ese sentido, es importante precisar y delimitar la dimensión de la participación a la que se refiere esta monografía. Dicha dimensión se encuentra en la contribución dentro de una instancia de participación ciudadana que tiene funciones en torno a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas públicas locales; es decir, se encuentra enfocada a la participación de los sectores de la sociedad civil dada a través del Consejo Territorial de Planeación, con el objetivo de incentivar el interés ciudadano en la toma de decisiones públicas y en su valoración posterior.

Por tanto, se considera las acciones dirigidas a influir en las actitudes de los gobiernos sobre decisiones que deberán tomar; dichas acciones incluyen la pretensión de la ciudadanía de ser parte de, estar en, sentirse parte de y tomar parte de los asuntos de orden público (Alguacil, 2006). En consecuencia, hablar de participación ciudadana se debe entender cuando ésta se sitúa en la lógica de la consulta, la deliberación o la decisión, como pueden ser los consejos consultivos tal como el Consejo Territorial de Planeación, quien puede promover los procesos de participación ciudadana, solicitar las audiencias públicas de rendición de cuentas, incentivar los presupuestos participativos, etc.; formas propias de un modelo de democracia participativa que paso a paso busca la evolución desde el modelo de la democracia representativa que por siglos fue la tradicional forma de gobierno.

Ahora bien, existe un reto que se debe superar en la sociedad actual y donde todos los actores que promulgan la participación ciudadana deben comprometerse con acciones concretas; el reto está relacionado con la falta de confianza social y especialmente de sentido de solidaridad. Considerando ese reto, la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL, 2007), afirma que la carencia de confianza social y de solidaridad desincentiva la acción colectiva y la participación ciudadana, dando como resultado un escaso interés por los asuntos públicos y una baja valoración de la democracia como sistema de representación de los intereses colectivos.

Todo esto se ve reflejado además en la poca credibilidad que la sociedad tiene frente al Gobierno, la institucionalidad pública y a los partidos políticos que dicen representar el interés del pueblo. Tal como está sucediendo en Colombia, lo que se genera es totalmente contrario a los propósitos de la participación ciudadana, que en lugar de aunar esfuerzos y llegar a consensos, lo que se está provocando es una atomización de la organización social y una división exacerbada de la sociedad, por lo que difícilmente se puede llegar a acuerdos políticos amplios y estables.

Sin embargo, estos retos son también una gran oportunidad para que tanto el Estado como la sociedad civil, hagan un análisis profundo de los impactos negativos que se pueden generar por las posturas extremistas, el individualismo, la desarticulación y el desacuerdo. Tener claro esos efectos posiblemente permitirá a la sociedad civil y al Estado reorientar sus acciones y posturas, de tal manera que se llegue a la articulación de esfuerzos que contribuyan en el propósito de construir colectivamente una sociedad más justa, equitativa y solidaria.

Factores que revalorizan la participación ciudadana.

En una democracia como la colombiana, las personas participan en la gestión pública cuando emprenden acciones para influir en la toma de decisiones dentro de las instituciones del

Estado; estas acciones pueden ser desde el envío de una carta al directivo de alguna institución, la asistencia a actividades convocadas por una entidad, hasta la realización de manifestaciones para exigir la reparación o rendición de cuentas de un proyecto público.

Las teorías recientes de la gobernanza consideran la participación ciudadana como elemento indispensable para un buen gobierno, pero pocos estudios todavía se centran en la calidad y eficiencia de ésta (Ochman, 2004). Lo anterior guarda estrecha relación con el postulado de Escudero (2002), quien ratifica que la participación ciudadana se erige como principio fundante del Estado y en fin esencial de su actividad, lo cual implica para las autoridades el deber de facilitarla y promoverla en las distintas esferas de la vida y el compromiso de fomentarla en los procesos de toma de decisiones que conciernen al destino colectivo.

Lo que es evidente es que la efectividad de los procesos de participación ciudadana guarda estrecha relación con su capacidad para dar soluciones concretas a los problemas que afectan la vida de individuos o sus colectivos, por eso se incorporan a ejercicios participativos que contribuyen a ese fin u otros fines específicos. Entonces, tal como lo plantea Di Virgilio (2013), es posible pensar que existe mayor interés de individuos y grupos en participar en la medida en que la participación contribuye a dar respuesta a demandas ciudadanas.

Es por eso que la participación ciudadana se ha convertido en una idea de éxito, en la que cada vez se depositan más expectativas; con la salvedad de que si se observa más de cerca su aplicación y funcionamiento, se descubre con frecuencia una realidad limitada, pero aun así, la participación ciudadana puede ser la clave de una ciudadanía más democrática en un mundo que, para afrontar sus problemas, exige cada vez más la implicación de todos sus habitantes (García, 2009).

Tendencias de la participación ciudadana.

La participación ciudadana solo es posible si surge del propio interés del individuo y los colectivos por la gestión pública, de tal manera que se pueda incidir efectivamente y ser parte de lo que se planea llevar a cabo, en cuyo proceso las características fundamentales sean la transparencia y el acceso a la información pública, dando vida a la democracia participativa estipulada en la Constitución Política de 1991.

En ese sentido es importante destacar que existe, al menos en el discurso institucional, el deseo de mejorar la eficiencia y la calidad democrática de las administraciones municipales. Uno de los elementos trascendentales en este discurso es la incorporación de la sociedad civil en el ejercicio de la gestión pública, atribuyendo a la participación ciudadana una dimensión desde la cual se pretende aumentar la legitimidad de las decisiones administrativas a través de espacios de participación que cualificarán las decisiones tomadas; por tanto se reconoce la igualdad de la ciudadanía brindando poder y responsabilidad a la hora de establecer la agenda política, proponer alternativas de solución frente a las problemáticas existentes y participar de la ejecución de las mismas, aunque la responsabilidad de las decisiones siga siendo del Gobierno (Ganuza, 2006).

Según el planteamiento de Ramírez (2015), existen tres tendencias que marcan la participación ciudadana, las cuales se relacionan a continuación:

i.) El impacto de las tecnologías de la información y comunicación: En los últimos años la manera de hacer política y consultar a la ciudadanía se ha visto afectada por el desarrollo de las TIC, desde el ciberespacio se ha impactado a las democracias modernas con el uso de las redes sociales (p.e. Twitter o Facebook), facilitando que las personas con acceso a internet puedan opinar e involucrarse en la dinámica política, impactando e influyendo en movilizaciones, no solo en el ámbito local, sino también en el nacional e internacional.

Uno de los casos donde el uso de las redes sociales jugó un papel fundamental fue el relacionado con el proceso de defensa del Páramo de Santurbán, ubicado en los departamentos de Santander y Norte de Santander; en este caso los ambientalistas aprovecharon Facebook para convertir una discusión regional en un tema de debate político nacional, provocando el surgimiento de un movimiento social de apoyo que enfrentó los deseos de la multinacional minera y de ciertos sectores del Gobierno, que pretendían explotar un espacio natural estratégico desde el punto de vista ambiental. Como puede verse, las TIC bien encauzadas en beneficio de la participación ciudadana, pueden garantizar una verdadera interacción entre ciudadanos y autoridades, logrando así una efectiva incidencia en las decisiones que se toman, logrando espacios más equitativos e incluyentes.

ii.) El impacto de la globalización en la estructura política local: El fenómeno de la globalización ha ocasionado una interconexión mundial, temas como las cuestiones económicas y medioambientales son por ejemplo, dos campos en los que las dimensiones locales, nacionales e internacionales están más ligadas; es más, la internacionalización de la toma de decisiones, que aparece en la legislación o las políticas públicas a escala local, se manifiestan en numerosos sectores (p.e. la promoción de modelos de producción agrícola basados en tecnologías de revolución verde, donde prevalece el uso de agroquímicos y el monocultivo que atentan contra la biodiversidad).

Lo anterior ha ocasionado que la política se vea impactada, dejando limitado el espacio para que los gobernantes tomen decisiones autónomas, trastocando con ello la participación ciudadana, porque al evidenciar que las decisiones se toman en otro ámbito, las personas se desencantan por la participación en sí misma. Puede ser que la ciudadanía sea capaz de pensar a

escala mundial y de actuar a escala local; sin embargo la aparición de una sociedad globalizada, exige al menos una redefinición de la finalidad y del estilo de la vida política local.

iii.) El impacto de las estructuras cambiantes del empleo y del crecimiento económico: La exclusión económica y social puede ocasionar la desilusión, la apatía y un sentimiento de impotencia, que puede a su vez ocasionar que éstos se aparten de la vida pública, participando escasamente en los procesos políticos y participativos.

No obstante en el ámbito local, que es el que interesa analizar, este hecho puede ser utilizado por ciertos liderazgos inescrupulosos para manipular a la ciudadanía y en algunos casos llegar a exigir una participación en los procesos de elección popular o de validación de decisiones gubernamentales, solo con el propósito de atender a intereses particulares. Un ejemplo visible en los municipios de sexta categoría, como el del estudio de caso, es la manipulación que hacen los gobernantes de turno en épocas electorales, no solo a sus empleados sino a los liderazgos sociales, llegando incluso a exigir cierto número de votos para el candidato de su preferencia a cambio de prebendas como mantener o conseguir un empleo, ejecutar obras de infraestructura, recibir materiales de construcción o alimentos.

La participación ciudadana en Colombia.

La participación ciudadana en Colombia es un derecho fundamental estipulado en Constitución de 1991; además, es importante que sea entendida como un deber para que la ciudadanía lo cumpla en los distintos espacios e instancias que han sido creadas para tal fin. La importancia y la riqueza del ejercicio de la participación ciudadana es que no se quede sólo en la exigencia, sino que evolucione a un nivel en el cual se haga propuestas, se intervenga en su ejecución y se haga seguimiento y evaluación de los resultados o impactos logrados.

Según el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP, 2017), la sociedad civil en el desarrollo de las instancias de participación ciudadana tiene derecho a:

i.) Participar en las fases de planeación, implementación, seguimiento y evaluación de la gestión pública y control político; lo cual significa, hacer parte de la toma de decisiones y ejecución de las mismas a través de escenarios de discusión y la construcción de acuerdos.

ii.) Ser informada oportunamente y con claridad sobre el derecho a la participación ciudadana, sus contenidos, las formas y procedimientos para su ejercicio y las entidades de las administraciones públicas con las cuales debe relacionarse de acuerdo a los temas que son de su interés incentivar.

iii.) En el caso de las expresiones asociativas formales e informales, ser sujeto por parte de las administraciones públicas de acciones enfocadas a su fortalecimiento organizativo para participar de manera más cualificada en las distintas instancias de participación ciudadana, respetando en todo caso su autonomía.

iv.) Recibir información oportuna y veraz para poder ejercer las acciones de participación. En este aspecto, los ciudadanos cuentan con acceso directo a la información pública a través de los mecanismos relacionados en la Ley 1712 de 2014.

v.) Recibir capacitación para una mayor comprensión de la gestión pública y las políticas públicas. La capacitación debe ser brindada por las entidades de la administración pública en todos sus niveles, incorporando en su planeación las acciones tendientes a garantizar el derecho ciudadano a la participación.

Lo anterior significa que la ciudadanía cuenta con el derecho y el deber de llevar a cabo procesos de control social, que permitan prevenir, racionalizar, proponer, acompañar, sancionar, vigilar y controlar la gestión pública y sus resultados; convirtiéndose en el sujeto que debe hacer

uso de mecanismos formales y no formales para intervenir en la formulación y puesta en marcha de las políticas públicas (Ministerio de Educación Nacional, 2009).

Bajo esa premisa, los distintos sectores de la sociedad civil son los llamados a ser los protagonistas de la participación ciudadana como integrantes de las distintas instancias creadas, como por ejemplo, el Consejo Territorial de Planeación, el Consejo Municipal de Desarrollo Rural, la Mesa Municipal de Mujeres, la Plataforma de Juventudes, etc. espacios que permiten la intervención en la dinámica del sector público para informarse, opinar, presentar, iniciativas, fiscalizar la gestión pública o tomar decisiones.

Los aportes de la Constitución de 1991 a la participación ciudadana.

Una evaluación del desarrollo de la democracia en Colombia a partir de la Constitución de 1991, desarrollada por Hoyos (1999), indica que a partir de los fenómenos de “la violencia, la corrupción y el abstencionismo, se propone como solución el fortalecimiento de la democracia en su forma específica de democracia participativa, entendida como una democracia más real que comprometa las diversas culturas, clases y movimientos sociales” (p. 203).

Se afirma que la introducción de la participación en la Constitución, fue también resultado de un reclamo generalizado en toda América Latina de apertura de espacios democráticos no existentes en el antiguo sistema político caracterizado por ser excluyente, que por eso motivó y dio sustento a la aparición de las guerrillas; es más, con la participación ciudadana se quería combatir la eliminación de dicho sustento, con el fin de deslegitimar las justificaciones políticas de las agrupaciones guerrilleras (Hoyos, 1999).

La Constitución Política de Colombia de 1991 otorgó a la sociedad civil la posibilidad de participar e intervenir de manera activa y propositiva en el ejercicio de la gestión pública; determinando la forma como la ciudadanía puede participar en los procesos de planeación,

implementación, seguimiento y vigilancia de la gestión estatal; incluso lo estableció desde el Preámbulo, como puede verse a continuación: “El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano (...), dentro de un marco jurídico, democrático y participativo (...), decreta, sanciona y promulga la siguiente Constitución Política de Colombia”.

Asimismo, el artículo 2 de la Constitución de 1991 señala como uno de los fines del Estado “(...) facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (...)”; mientras en el artículo 270 se ratifica la importancia de la sociedad civil y se faculta a la ciudadanía para que intervenga activamente en el control de la gestión pública: “La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados”.

En ese orden de ideas y desde un punto de vista estrictamente normativo, la participación ciudadana adquiere una enorme relevancia, pues con la Constitución de 1991 no solo se pretendió dar preponderancia a la democracia participativa sobre la representativa, sino que se crearon los medios para la generación de espacios y expresiones de participación; además, la participación ciudadana “es reconocida como principio y fin esencial del Estado colombiano y establecida como derecho fundamental, lo cual implica una trascendencia histórica y política que supera las formalidades de su consagración constitucional” (Macedo, 2011, p. 149).

En su análisis Macedo (2011) indica que a partir de la Constitución de 1991, la soberanía reside en el pueblo, y no en la Nación, como lo postulaba la Constitución de 1886; este salto cualitativo de la soberanía nacional a la popular implica que en nuestro sistema político se privilegia la democracia participativa sobre la representativa, lo cual indica una consagración radical sobre el origen del poder y de la forma en que este se expresa.

Finalmente, exaltar que la participación es reconocida como un derecho fundamental, tal y como se desprende del contenido del artículo 40 de la Constitución de 1991 “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (...)”. En ese sentido Macedo (2011), afirma que su carácter de derecho fundamental implica, en primer lugar, su inclusión en la llamada primera generación de Derechos Humanos, reconocidos en múltiples declaraciones internacionales sobre la materia como inherente a la naturaleza de las personas. En segundo lugar, y conforme a lo previsto por los artículos 85 y 86 de la Carta Magna, la participación es un derecho de aplicación inmediata, amparable a través de la acción de tutela, por lo cual su violación o amenaza de vulneración, tiene la capacidad de poner en movimiento los medios e instrumentos judiciales con el fin de restablecerlo.

Desarrollo normativo de la participación ciudadana.

El derecho a la participación se encuentra estipulado en distintos referentes normativos internacionales, por ejemplo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 21), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 23), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 25), y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (artículo 20), donde en términos generales se estipula que “toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos”, otorgando en ese sentido a toda la ciudadanía el derecho y la oportunidad de participar en la dirección de los asuntos públicos y del gobierno.

Como se evidencia, desde la plataforma normativa internacional y lo estipulado en la Constitución Política de 1991, se dio un paso importante para la cualificación o mejora de la democracia al establecer nuevos espacios para la participación ciudadana, creando una amplia

estructura para fortalecer la participación, facilitando las oportunidades para que diversos sectores de la sociedad civil pudieran intervenir en el escenario público.

En ese orden de ideas, la Constitución Política de 1991 y los posteriores desarrollos legislativos que se hicieron bajo su marco, fueron claves en la creación de espacios de participación, de lugares institucionales en los cuales la ciudadanía pudiera expresar sus opiniones, exponer sus necesidades, concertar acciones con representantes de los gobiernos, controlar y exigir efectividad y responsabilidad del poder público (Hurtado, 2016).

En lo referente a la normativa que existe sobre la participación ciudadana en Colombia, es imposible negar el reconocimiento y la importancia que adquiere con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 y sus posteriores desarrollos legislativos; sin embargo, el cumplimiento y satisfacción de los derechos consagrados en la misma Constitución y en la legislación que los reglamenta, ha encontrado variados obstáculos en su ejecución, haciendo tortuoso el salto del papel a la realidad (Hurtado, 2016).

Aun así es importante tener en cuenta que los gobiernos nacional, departamental, municipal y distrital, deberán promover, proteger, acompañar y garantizar la participación ciudadana, especialmente en aquellos casos en los que se define la planeación del desarrollo, las políticas sociales, de convivencia ciudadana y reconciliación, o se materializa la inclusión de poblaciones tradicionalmente excluidas (DAFP, 2017).

A continuación se relaciona parte del marco normativo a través del cual se faculta a la sociedad civil para hacer uso de los derechos y deberes en torno al ejercicio de la participación ciudadana en los diversos niveles del Estado, se resaltaré aquella relacionada con la instancia de participación del estudio de caso:

i.) Ley 134 de 1994: Se trata de la ley estatutaria de participación ciudadana, en ella se establecen las normas sobre mecanismos de participación ciudadana, regula la iniciativa popular legislativa y normativa a través de instancias como el referendo (derogatorio y aprobatorio), la consulta popular (nacional, departamental, distrital, municipal y local), la revocatoria del mandato, el plebiscito, el cabildo abierto y, además, se presenta los requisitos mínimos necesarios para ejecutar cada una de las iniciativas antes expuestas y las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de la sociedad civil.

ii.) Ley 152 de 1994: Conocida como la Ley Orgánica de Planeación, tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración y control de los planes de desarrollo, así como la regulación de los demás aspectos contemplados por el artículo XII de la Constitución Política y demás normas constitucionales que se refieren al plan de desarrollo y la planificación territorial.

Esta normativa crea el escenario de articulación entre el Gobierno nacional y las diferentes entidades territoriales, indicando que antes de adoptarlos debe haber una etapa previa de concertación; en ese sentido también crea la figura del Consejo Nacional de Planeación y los Consejos Territoriales de Planeación de ámbito departamental, distrital y municipal, los cuales deben estar integrados por los diferentes sectores sociales, dando así prelación a la participación ciudadana.

En esta ley se encuentran estipulados los dos principios de la planeación en Colombia: el primero relacionado con el carácter participativo del proceso de formulación de los planes de desarrollo, con participación activa y propositiva de la sociedad civil; el segundo, respecto a la evaluación continua de los planes de desarrollo territoriales y por ende de la gestión pública en términos de resultados.

iii.) Ley 388 de 1997: Conocida como la Ley de Desarrollo Territorial, para diferenciarla de la Ley de Orgánica de Ordenamiento Territorial (Ley 1454 de 2011), estableció un mandato para que todos los municipios del país formulen sus respectivos planes de ordenamiento territorial; brindando los mecanismos para que los municipios y distritos promovieran el ordenamiento de su territorio, en ejercicio de la autonomía. Dicha ley en el artículo 5 define el ordenamiento territorial como: “un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, (...) para orientar el desarrollo del territorio y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales”.

En relación al rol de los Consejos Territoriales de Planeación en los planes de ordenamiento territorial, el numeral 3 del artículo 24, enuncia: “Una vez revisado el proyecto por las autoridades ambientales y metropolitanas, en los asuntos de su competencia, se someterá a consideración del Consejo Territorial de Planeación, instancia que deberá rendir concepto y formular recomendaciones dentro de los treinta días hábiles siguientes”.

iv.) Ley 489 de 1998: Regula la gestión pública y reglamenta la organización y funcionamiento de la administración pública, creando para ello sistemas de calidad, control interno, desarrollo administrativo, así como la democratización y el control social de la gestión pública.

v.) Ley 594 de 2000: Se trata de la Ley General de Archivos, la cual establece como fin esencial de los archivos la facilitación de la participación de la comunidad y el control del ciudadano en las decisiones que los afecten, ratificando en el artículo 27 que “Todas las personas tienen derecho a consultar los documentos de archivos públicos y a que se les expida copia de los

mismos, siempre que dichos documentos no tengan carácter reservado conforme a la Constitución o a la ley”.

vi.) Ley 850 de 2003: Conocida como la Ley de Veedurías Ciudadanas, establece el derecho de estas organizaciones sociales a obtener información para ejercer vigilancia y control a la gestión pública. Reglamenta los procesos específicos para su creación, los principios democráticos que rigen su organización interna, sus restricciones y limitaciones, así como las condiciones y herramientas especiales para que los ciudadanos ejerzan la función de vigilancia y control.

vii.) Ley 1551 de 2012: En esta ley se encuentran las normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios; se sancionó con propósito de lograr que estos entes territoriales sean más eficientes, modernos, ampliamente democráticos y transparentes en la ejecución de los recursos públicos. Una de las disposiciones más relevantes, es la inusitada importancia que con esta norma adquieren las Juntas de Acción Comunal en el desarrollo de los municipios, ya que los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial tendrán que contar con su concurso y obligada participación, y además dio el visto bueno para que las alcaldías contraten obras de mínima cuantía con juntas de acción comunal reconocidas legalmente.

viii.) Ley 1757 de 2015: Se trata de la Ley Estatutaria de Participación Ciudadana, mediante la cual se orientan los diferentes esfuerzos que desde la Constitución de 1991 se han venido desarrollando para lograr una democracia más incluyente y efectiva. En este caso, la ley estableció la obligación de incluir “medidas específicas orientadas a promover la participación de todas las personas en las decisiones que los afectan, así como herramientas de apoyo a las diferentes formas de organización de la sociedad”, garantizando el derecho a participar.

Además de ser la ley que busca fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en su uso frecuente y efectivo, también resalta y da mucha importancia a la rendición pública de cuentas y el control social a lo público, una doble función y responsabilidad, que permite brindarle a la sociedad civil y los sectores que la componen, todas las herramientas necesarias para consolidar su rol de observador y garante de los movimientos y decisiones de la administración pública en sus territorios.

Las instancias de participación ciudadana, escenarios claves para la gestión pública.

Si la participación es el resultado de la relación entre la sociedad civil y el Estado, dicha acción requiere un espacio o escenario en donde la ciudadanía en su conjunto se sienta familiarizada y con plena confianza para participar; un espacio que sea incluyente, donde todos los sectores o actores que hacen parte de la dinámica social tengan representación, sean escuchados y que sus propuestas sean tenidas en cuenta por los tomadores de decisiones; un escenario que fortalezca ese sentido de pertenencia para que la ciudadanía pueda manifestarse y ejercer sus derechos.

Ahora bien, lo que no está en duda es que la participación está en el centro de la sociedad y a través de ella, la gente es capaz de estar activamente presente en los procesos de toma de decisiones que atañen a lo colectivo y que definen el rumbo del Estado (Guillen, Sáenz, Badii y Castillo, 2009). Por lo tanto, las alcaldías deberían actuar de cara a la sociedad y no quedar solamente en mera administración gubernamental, pues mientras más públicos sean los actos del Estado (especialmente las contrataciones de personal, servicios, inversiones, etc.), sus acciones tendrán mayor legitimidad y apoyo desde el sector social.

En este aspecto hay retos por superar, pues por lo general el interés declarado de individuos y grupos por participar es mayor que su efectiva participación, lo cual es resultado de

razones culturales y restricciones temporales y/o espaciales que llevan a que las personas y/o sus organizaciones no utilicen las instancias de participación que están abiertas para ese propósito (Di Virgilio, 2013). Lo que está en evidencia es que la participación en instancias convocadas por el propio sector público, donde se diseñan, ejecutan y evalúan políticas públicas, ha tenido distintos niveles de intensidad y de colaboración de las organizaciones de la sociedad civil con los municipios, la cual está condicionada por el ciclo de las políticas públicas (Navarro, 2013).

En el ciclo de las políticas públicas, la ciudadanía poco a poco va ganando su espacio como un actor participativo y propositivo; claro está, algunos sectores sociales más que otros, están siendo protagonistas en las dinámicas territoriales, por ejemplo la población campesina, las comunidades indígenas y afrodescendientes, las organizaciones ambientalistas, entre otras. En ese sentido, actualmente se evidencian en algunos territorios del país, los deseos de involucrarse en la elaboración de la agenda política, en la formulación de las políticas públicas, en la ejecución de planes, programas o proyectos, y en la evaluación de los resultados que estas acciones alcanzan de manera integral en los territorios.

Aunque este proceso no es nada fácil por los múltiples intereses que se ciernen a su alrededor y que algunas veces causan división dentro del mismo sector social, es evidente que la sociedad civil viene ganando mayores espacios de participación, convirtiéndose en un actor que incide en los temas públicos; de esta forma, se viene gestando un giro en la toma de decisiones públicas, donde, además del mercado y el Estado, la sociedad civil se está posicionando como un tercer actor de poder. Un claro ejemplo de este importante rol lo está desempeñando en torno a las concesiones mineras, pues está jugando un papel fundamental en distintos territorios del país, poniendo en marcha los mecanismos participación ciudadana, en este caso la consulta popular.

En el marco de esta realidad, Valencia (2012), recomienda realizar un análisis que permita identificar las formas y lugares donde la sociedad civil incide en el ciclo de las políticas públicas, con el fin de reconocer lo avanzado y, sobre todo, poder señalar las múltiples oportunidades que tiene para incidir; también, porque es necesario mostrar los problemas y debilidades que hay tanto en el plano teórico y conceptual, como en el práctico de la esfera pública. Volviendo al ejemplo de las consultas populares en torno a las concesiones mineras, es clave considerar que así como están significando logros importantes para el bienestar colectivo del territorio, los resultados también se enfrentan a poderosos intereses que pretenden por distintos medios desconocer el sentir del pueblo, es más se llega a afirmar que ese tipo de decisiones no son vinculantes, desestimando lo estipulado en la Constitución de 1991.

Ahora bien, si se tiene en cuenta otras experiencias de la región, particularmente en Brasil, se puede resaltar una serie de experiencias calificadas como de democracia participativa exitosa; aunque estos fenómenos obedecen a formatos, modalidades, duraciones y profundidades diversas, podrían ser agrupados bajo ciertos elementos comunes: intentan articular formas de participación social o ciudadana con la gestión del gobierno local bajo mecanismos relativamente estables y predecibles; construyen esferas públicas locales; impulsan transformaciones institucionales de grado variable en un ejercicio de experimentalismo institucional. Esto supone la puesta en juego de una serie de instrumentos y mecanismos que de forma sistémica propicien y activen la participación, la planificación y el control de la ciudadanía sobre las instancias de gestión pública, al tiempo que se promueve la mayor eficiencia de estas últimas promoviendo y dinamizando las relaciones entre Estado y sociedad (Barrera, 2009).

Volviendo al contexto de Colombia, gracias a la Constitución Política de 1991 se ha venido estructurando una plataforma normativa para que la participación ciudadana se desarrolle

en los distintos niveles territoriales. Por ejemplo, con la promulgación de la Ley 134 de 1994, se estipularon los mecanismos de participación ciudadana; mientras que a través de otras normativas se crearon instancias de participación ciudadana como los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (Ley 101 de 1993), así como el Consejo Nacional de Planeación y los Consejos Territoriales de Planeación (Ley 152 de 1994), estos dos últimos como respuesta al artículo 340 de la Constitución que indicó las pautas para la implementación del Sistema Nacional de Planeación y la vinculación de la sociedad civil en el ejercicio de la planeación participativa. Entonces un interrogante que surge es ¿Qué son las instancias de participación ciudadana?.

Concepto de instancia de participación ciudadana.

Para el Ministerio del Interior (2016), las instancias de participación ciudadana son espacios de interlocución permanente, con diferentes niveles de incidencia, entre la ciudadanía y entre esta y la Administración, respecto a temas específicos de la gestión pública, creados por una norma nacional, regional o local.

Las instancias de participación no son iguales a los mecanismos de participación, ya que éstos son procedimientos establecidos en la Constitución Política que permiten la incidencia de la ciudadanía sobre temas específicos de interés público; tampoco son iguales a las instancias de coordinación administrativa, que son escenarios que utiliza la Administración Distrital o Local para articular las diferentes entidades en la definición y ejecución de las políticas públicas, como lo son los consejos de seguridad y gobierno; y finalmente no son organizaciones sociales que se constituyen autónomamente para el desarrollo de objetivos comunes estipulados por sus fundadores (Molano, 2016).

Por lo tanto, hay que comprender que las instancias de participación como escenario ciudadano o mixto, consolidan la gestión pública participativa mediante procesos deliberativos

en los que la ciudadanía incide en las políticas públicas, los planes, programas y proyectos, con el fin de aumentar la efectividad, transparencia, corresponsabilidad, gobernabilidad, gobernanza, cooperación y la garantía de los derechos.

La participación ciudadana a través de las instancias de participación tiene dos objetivos claros: El primero, la disminución de las asimetrías de poder entre los gobernantes y la ciudadanía y, el segundo, aumentar la efectividad de la gestión pública en la atención de los problemas públicos, mediante la vinculación de los actores sociales en la definición de las políticas. Para su conformación, la administración nacional, departamental, distrital o municipal, reglamenta la conformación de cada instancia mediante actos administrativos; para la representación de la sociedad civil, la Administración realiza procesos de elecciones o de representación de sectores por consenso y cuando la instancia cuenta con participantes de entidades, éstas definen el mecanismo de delegación (Ministerio del Interior, 2016).

En ese orden de ideas, las instancias de participación ciudadana permiten el encuentro e interacción entre actores sociales y entre estos con las autoridades públicas. Se distribuyen en dos grupos: las instancias que abordan asuntos de interés general, es decir, que afectan a todos (p.e. Consejo Territorial de Planeación) y las instancias que tratan temas específicos, que conciernen a una parte de la población (p.e. Consejo Municipal de Desarrollo Rural). Las instancias de participación ciudadana desarrollan sus acciones para informar, deliberar, concertar o decidir en los asuntos propios de su naturaleza. Tener claro el alcance de la instancia de participación (si se convoca para informar, deliberar, concertar o decidir), es definitivo en la búsqueda de la legitimidad, tanto de las acciones de la instancia de participación, como de las responsabilidades de los gobernantes (Molano, 2016).

Instancias de participación ciudadana en Colombia.

Como se ha venido evidenciando, la base sobre la cual se sustentan las instancias de participación ciudadana se encuentra en la Constitución Política de 1991, puesto que a partir de allí se generaron diferentes espacios para que la ciudadanía asumiera un rol protagónico, posicionando y dando concreción a la democracia participativa. Precisamente en el artículo 103 de la Constitución Política de 1991 se establece que:

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin 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.

En ese sentido es importante indicar que en el caso colombiano, las instancias de participación ciudadana responden a una lógica institucional, puesto que estos espacios se derivan de normativas que regulan el comportamiento de las personas que participan y que a la vez establecen quiénes pueden participar, en qué escenarios, cuál es el alcance, qué instrumentos y procedimientos pueden utilizar y cuáles serán los resultados esperados de la acción. Según el Ministerio del Interior (2016), se estima que de este tipo de espacios de participación existen alrededor de 125, a través de los cuales la ciudadanía tiene la posibilidad de intervenir desde el nivel local (p.e. Comisión Local de Policía y Participación Ciudadana), municipal (p.e. Consejo Municipal de Cultura), departamental (p.e. Mesa Departamental de Víctimas) y nacional (p.e. Comité de Seguimiento de la Alianza de Gobierno Abierto).

A partir de esta amplia variedad de espacios, Rueda (2012) indica que las instancias de participación ciudadana pueden ser clasificadas según sus funciones y composición,

considerando dos ejes claves de la gestión pública, bien sea el control sobre el proceso de toma de decisiones, o el control sobre la definición de la agenda política. En ese orden de ideas, menciona que el control sobre el proceso de toma de decisiones se realiza a través de instancias cuyos mecanismos de participación pueden ser de tipo informativo, consultivo y delegativo; asimismo, en el control sobre la definición de la agenda, se encuentran instancias de carácter operacionales (p.e. Consejo de Política Social), de tipo estratégico (p.e. Consejo Territorial de Planeación), y de nivel normativo (p.e. Comité de Participación Comunitaria en Salud); en este nivel existe la posibilidad que la ciudadanía defina metas y estrategias en torno a las problemáticas.

A continuación y de acuerdo a Salamanca (2014), se presentan algunas de las instancias de participación ciudadana existentes en el ámbito municipal y cuyos roles se encuentran en torno a los siguientes aspectos:

i). Asuntos globales del municipio: Consejo Territorial de Planeación, Consejo de Política Social, Comité de Desarrollo y Control Social o Comité de Desarrollo de los Servicios Públicos Domiciliarios, Junta de Vigilancia de los Servicios Públicos, Consejo Municipal de Desarrollo Rural.

ii.) Asegurar la participación de los diferentes actores sociales en el municipio: Plataforma de las Juventudes, Consejo Municipal de Juventud, Mesa Municipal de Víctimas, Mesa Municipal de Mujeres, Consejo Municipal de Paz, Consejo Municipal de Discapacidad.

iii.) Calidad en materia de acceso a la salud: Asociación de Usuarios en el Sector de la Salud, Comité de Participación Comunitaria.

iv.) Calidad en el derecho a la educación, a la cultura y al deporte: Junta Municipal de Educación, Consejo Municipal de Cultura, Comité Municipal de Recreación y Deportes o Junta Municipal de Deportes.

v.) Para exigir eficiencia en la calidad de las políticas públicas contra la corrupción: En este caso se encuentran como espacio preponderante las veedurías ciudadanas.

Efectividad de las instancias de participación ciudadana.

La plataforma normativa desarrollada a favor de la participación ciudadana a partir de la Constitución de 1991 fue paradójicamente el primer gran obstáculo para el cumplimiento y satisfacción del derecho a la participación, pues se ha encontrado enormes barreras que no permiten su efectiva implementación, haciendo difícil y en momentos casi imposible el salto del papel a la realidad. Por ejemplo, se crearon para la sociedad civil diferentes instancias de participación, pero a su vez, las reglamentaciones desarrolladas para estas instancias les cortaron las alas a muchos de ellas, dejando la intervención de la ciudadanía a propósitos meramente consultivos, informativos o de fiscalización, con muy poco acceso e incidencia en las grandes decisiones, como la definición de la inversión del presupuesto y la propia gestión del desarrollo (Hurtado, 2016).

Se podría afirmar entonces, que las instancias de participación ciudadana con este tipo de características son similares a un león sin dientes y sin garras; así que cualquiera de sus presas, en este caso representado por el Estado, puede hacer y deshacer cualquier acción en torno a él, pues no representa una barrera o peligro para la ejecución de sus intereses, aquellos que algunas veces pueden ser mezquinos y en contra del interés colectivo. La reacción del león, en este caso la sociedad civil, se ha visto reducida a un rugido, a veces leve y otras fuerte, logrando con ello

algún efecto a su favor, pero que en la mayoría de los casos solo queda en rugidos o “*patadas de ahogado*”, como data un viejo adagio popular.

Queda claro entonces, que para alcanzar la efectividad es necesario superar los retos que afrontan las instancias de participación ciudadana de tipo consultivo, como el Consejo Territorial de Planeación, pues así sea con rugidos se puede aportar elementos o acciones que permitan una gestión pública transparente, pero esos rugidos deben ser fuertes y permanentes. Sin embargo esto implica generar en los sectores de la sociedad civil una cultura de participación ciudadana, capaz de comprometerse y asumir la responsabilidad de cumplir sus distintos roles, en este caso de tipo consultivo, para el buen ejercicio de la gestión pública. Asimismo, debe ser una apuesta prioritaria del Estado, pues además de lo anterior, no servirán de nada las modificaciones normativas, si los gobiernos no facilitan los escenarios y los medios para que la ciudadanía pueda proponer, intervenir, ejercer el control mediante el seguimiento y evaluación de los resultados.

Lo que se puede evidenciar en torno a las instancias de participación, es que la ciudadanía colombiana cuenta con distintos espacios donde interactuar e incidir; no obstante, es fundamental que la sociedad civil las conozca en detalle y se empodere de ellas para lograr una redistribución del poder que permita la inclusión ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales. Es decir que el poder ciudadano sea real y se pueda afectar el resultado de un proceso definido; por lo tanto, la efectividad de la participación dependerá del grado de empoderamiento, pues tal como lo afirma Rueda (2012) “A mayor grado de empoderamiento se supondría mayor grado de injerencia de la ciudadanía en las decisiones políticas” (p. 138).

Ahora bien, desde esa perspectiva, se puede establecer que las instancias de participación ciudadana, tal y como están reguladas actualmente, tienen una evidente dificultad para que operen en la práctica de manera efectiva. Este hecho radica en que muchas están supeditadas a

que los gobernantes de turno den el visto bueno para su funcionamiento, no son autónomas en su ejercicio y casi siempre obedecen a una disposición política antes que a la voluntad popular (Salamanca, 2014).

El consejo territorial de planeación - CTP

Considerando el marco de la democracia participativa estipulado en la Constitución de 1991, se hace imprescindible cuestionar la idea de que la representación garantiza la participación de la ciudadanía, y que a su vez dé cuenta de la diversidad de posiciones que existe en la sociedad civil. Asimismo, es clave poner en tela de juicio la capacidad del Gobierno, en cualquiera de sus niveles, de tomar decisiones sin contar con la información y el punto de vista que pueden aportar las propias comunidades, especialmente cuando se trata de sectores sociales vulnerables o considerados como minorías (Rueda, 2012).

En ese orden de ideas, es clave tener en cuenta en términos de participación ciudadana, que no sólo es importante brindar información para el proceso de toma de decisiones, sino que se convierte en una acción imprescindible el hecho que desde la sociedad civil, a través de los sectores o liderazgos que la representan, aportar opiniones y/o recomendaciones que estén bien fundamentadas, además de participar de los procesos de ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones que decide el gobierno llevar a cabo en la entidad territorial correspondiente.

Aproximación conceptual.

El Consejo Territorial de Planeación – CTP, es una instancia de participación ciudadana de tipo consultivo; es considerada como una instancia clave en el proceso de desarrollo territorial, cuenta con una función consultiva de gran importancia y carácter permanente, pues representa a la sociedad civil en la planeación del desarrollo por mandato de la Constitución Política de Colombia de 1991; así como hacer seguimiento y evaluación a los procesos de

ejecución de las acciones planeadas por los gobiernos (Departamento Nacional de Planeación y Escuela Superior de Administración Pública, 2011).

Aquí es fundamental tener en cuenta que el hecho de ser una instancia de carácter consultivo, permite a la ciudadanía emitir una opinión o un concepto frente a un determinado aspecto del ejercicio de la gestión pública, pero la decisión final siempre será emitida y/o adoptada por el gobierno de la respectiva entidad territorial.

La anterior apreciación es congruente con la afirmación de Rueda (2012), quien indica que esta instancia de participación ciudadana tiene entre sus competencias la discusión de los planes de desarrollo, y su función es promover la discusión de ese plan elaborado al inicio del periodo de gobierno de la entidad territorial (municipio, departamento o nación); asimismo, asume la responsabilidad de formular las recomendaciones en torno al plan de desarrollo, con base en las discusiones que se dieron en los encuentros de los diferentes sectores sociales que hacen parte del CTP.

Es importante hacer énfasis e indicar que el CTP es una instancia de carácter estratégico, que aunque no tiene la posibilidad de incidir en la decisión final, sí emite su opinión sobre el plan de desarrollo de la entidad territorial; sin embargo no es obligación, por ejemplo en el caso de las alcaldías, incluir o tener en cuenta esas recomendaciones (Rueda, 2012).

Es así porque se trata de una instancia de la cual la administración territorial espera propuestas o consejos sobre las planteadas por el gobierno, y este solo modificará el plan de desarrollo si hay motivos muy convincentes que lo justifiquen. Finalmente, hay que considerar que por tener un carácter consultivo, el CTP no es una instancia de participación ciudadana que pueda tomar decisiones por sí misma.

Sustento normativo del consejo territorial de planeación

Su principal referente normativo se encuentra en el artículo 340 de la Constitución Política de 1991, que estipula que “Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo” y en otro apartado del mismo menciona “En las entidades territoriales habrá también consejos de planeación, según lo determine la ley. El Consejo Nacional y los consejos territoriales de planeación constituyen el Sistema Nacional de Planeación”.

Como se puede evidenciar y considerando el Consejo Nacional de Planeación, es una instancia de participación donde confluyen los representantes de las entidades territoriales y de los distintos sectores que integran la sociedad civil. El CTP se encuentra regulado por la Ley 152 de 1994 (Ley Orgánica del Plan de Desarrollo) y por el Decreto 2284 de 1994 (Ministerio del Interior, 2016). Asimismo, la Ley 388 de 1997 en el numeral 3 del artículo 24, asigna la competencia a los CTP de rendir concepto y formular recomendaciones al proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial.

En ese sentido, es importante indicar la importancia de la Sentencia C-015 de 1996, la cual menciona explícitamente que el concepto que emita el Consejo Territorial de Planeación sobre el proyecto de plan de desarrollo de la entidad territorial es obligatorio para la validez del acuerdo que lo apruebe. De manera complementaria la Sentencia C-524 de 2003 de la Corte Constitucional, expresa que la actuación del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales en 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” (p. 34).

Adicionalmente el literal C, del artículo 8 de la Ley 1469 de 2011 indica lo siguiente: “Solicitud de concepto al Consejo Territorial de Planeación y demás instancias de participación ciudadana previstas en el numeral 4 del artículo 24 de la Ley 388 de 1997 en relación con los ajustes al plan de ordenamiento territorial”.

Finalmente resaltar las competencias que le asisten al Consejo Territorial de Planeación en lo relacionado con la presentación de un concepto semestral del cumplimiento de las metas de continuidad, cobertura y calidad en la prestación de los servicios en los que se invierten los recursos del Sistema General de Participaciones, así como recomendar los ajustes necesarios en caso de incumplimiento de los compromisos, de conformidad con lo establecido en el Decreto Nacional 028 de 2008, emanado del Departamento Nacional de Planeación.

Estructura del consejo territorial de planeación.

El artículo 34 de la Ley 152 de 1994 señala respecto a la estructura de los consejos territoriales de planeación lo siguiente:

Los Consejos Territoriales de Planeación del orden departamental, distrital o municipal, estarán integrados por las personas que designe el Gobernador o el Alcalde de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definan las Asambleas o Concejos, según sea el caso (...). Dichos Consejos, como mínimo, deberán estar integrados por representantes de su jurisdicción territorial de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios.

Teniendo en cuenta el estudio de caso, es mediante un Acuerdo que se identifica y determina a los grupos, organizaciones, sectores y minorías étnicas existentes en el municipio que pueden conformar el CTP. Esta instancia como mínimo debe estar integrada por delegados de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios de acuerdo con lo señalado en la ley referenciada anteriormente.

Asimismo el municipio debe tener en cuenta su división político-administrativa para conformar el respectivo CTP; en efecto, debe considerar la representación de las veredas, corregimientos o comunas, con el propósito de hacer más participativo y democrático el proceso de planificación (DNP, 2007).

Para cumplir adecuadamente su rol como órgano de participación que representa a la sociedad civil en el proceso de planeación, el CTP debe organizarse internamente y darse su propio reglamento el cual no puede sobrepasar las funciones para las cuales fue creado; de tal manera que pueda cualificar el ejercicio de planeación y aportar al mejoramiento de la gestión pública territorial en la fase de implementación, seguimiento y evaluación al plan de desarrollo, teniendo siempre en cuenta que la entidad territorial es la responsable de ejecutar los compromisos plasmados en el plan de desarrollo, pero le corresponde al CTP ejercer control social, para verificar el nivel de ejecución y cumplimiento del plan, analizarlo y emitir un concepto técnico semestral (DNP y ESAP, 2011).

Una vez conformado el CTP por la administración municipal, considerando como referente el estudio de caso, esta instancia de participación ciudadana de manera autónoma desarrolla el proceso de elección de su mesa directiva, la cual debe estar integrada por presidente, vicepresidente y secretaria general; por consiguiente, con base en el reglamento interno se otorga las atribuciones y el periodo para los integrantes de la mesa.

Asimismo, el CTP establece un plan de trabajo, incluyendo en él un cronograma de reuniones o sesiones para debatir, analizar, monitorear, conceptuar, sobre la dinámica de la gestión pública de la entidad territorial, para lo cual se conforman grupos de trabajo y se evidencian los procedimientos en torno a la toma de decisiones, todo ello con base en lo señalado en la Ley 152 de 1994 y el artículo 10 numeral 7 del Decreto Reglamentario 2284 de 1994.

Adicionalmente, en el artículo 10 numeral 6 del mismo Decreto, se encuentra estipulado que el CTP puede invitar a participar en sus sesiones, con derecho a voz, a todas aquellas personas que, según el criterio de la mesa directiva o del gobierno de la entidad territorial deban ser escuchadas, especialmente aquellas que estén relacionadas con sectores de la sociedad civil que por razones de deficiencia organizativa o similares no hayan podido presentar ternas para el procedimiento de elección de las personas integrantes de esta instancia de participación.

Principales funciones del consejo territorial de planeación.

Las funciones del CTP, se encuentran en el artículo 35 de la Ley 152 de 1994, entre ellas se puede mencionar: Analizar y discutir el proyecto del plan de desarrollo territorial; organizar y coordinar una amplia discusión sobre el proyecto del plan de desarrollo mediante la organización de reuniones regionales y locales con los consejeros, en las cuales intervengan todos los sectores, con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana de acuerdo con lo estipulado en el artículo 342 de la Constitución Política; absolver las consultas que formule la Administración o las demás autoridades de planeación durante la discusión del proyecto del plan; formular recomendaciones a las demás autoridades y organismos de planeación sobre el contenido y la forma del plan de desarrollo; y conceptuar sobre el proyecto del plan de desarrollo elaborado por la entidad territorial. Asimismo el artículo 17 del Decreto 028 de 2008, indica que otra de las

funciones claves del CTP es la de realizar semestralmente un seguimiento a las metas de continuidad, cobertura y calidad de los servicios, definidas en los respectivos planes sectoriales.

Por su parte, la Ley 388 de 1997 estableció mecanismos para permitir a los municipios y distritos, en ejercicio de la autonomía, promover el ordenamiento de su territorio. En relación con el papel que juegan los CTP en los planes de ordenamiento territorial, el numeral 3 del artículo 24, estipula que: “Una vez revisado el proyecto por las autoridades ambientales, en los asuntos de su competencia, se someterá a consideración del Consejo Territorial de Planeación, instancia que deberá rendir concepto y formular recomendaciones dentro de los treinta días hábiles siguientes”.

Como se puede evidenciar, el CTP es una de las instancias más importantes, pues permite a la sociedad civil incidir en los procesos de planeación de las entidades territoriales; su objetivo fundamental es servir de foro para la discusión de los planes de desarrollo, lo cual implica una función permanente y activa de debate y evaluación de las propuestas provenientes de los diferentes sectores en relación con el contenido del plan; sin olvidar que es una instancia clave en los procesos de ordenamiento territorial (DNP y ESAP, 2011).

Ahora bien, si se tiene en cuenta la Sentencia C-524 de 2003, se indica el rol que debe tener el CTP en relación con el plan de desarrollo de la respectiva entidad territorial, enfatizando que la función consultiva de esta instancia de participación ciudadana no se agota en la fase de discusión del plan de desarrollo territorial, sino que se extiende a las siguientes etapas relacionadas con su modificación. En consecuencia, la función consultiva del CTP no culmina en la fase de formulación y discusión del plan, sino que se extiende a las etapas siguientes relacionadas con la ejecución, el seguimiento y la evaluación.

Lo anterior es ratificado por el DNP (2010), quien asevera que el CTP debe participar en el proceso de elaboración del Plan de desarrollo de su territorio y hacer seguimiento y evaluación a su ejecución; constituyéndose tanto en espacio de participación de la comunidad en el trazado de las políticas, como en instancia de control social de los procesos que se siguen para su implementación, jugando un papel determinante en cada una de las etapas del ciclo de la gestión pública. Por ejemplo se indica que el CTP debe presentar un concepto semestral del cumplimiento de las metas de continuidad, cobertura y calidad en la prestación de los servicios en los que se invierten los recursos del Sistema General de Participaciones, así como recomendar los ajustes necesarios en caso de incumplimiento de los compromisos (DNP, 2010).

Importancia del consejo territorial de planeación en la construcción de paz.

Es importante resaltar el momento histórico que vive Colombia y que inició oficialmente en el año 2012 con la instalación de la mesa de diálogo de paz entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC-EP, cuyo proceso concluyó con la firma del acuerdo a mediados del año 2016 y su refrendación por parte del Congreso de la República en noviembre del mismo año, después de los resultados adversos que se dieron en el plebiscito de octubre 2 de 2016, donde una mayoría de la ciudadanía que ejerció el derecho al voto, rechazó lo acordado entre las partes.

Este hecho trascendental para el país exige un fortalecimiento de la participación ciudadana y la democracia en general, pues debe asumirse desde la sociedad civil como un derecho y un deber que va más allá de lo electoral. Implica entonces que la ciudadanía colombiana se empodere de la dinámica que sucede en el territorio y participe activa y propositivamente en la toma de decisiones y el control social a la gestión pública; en ese orden de ideas, la participación no puede ser algo etéreo para la ciudadanía, sino que por el contrario esta debe aprender y conocer las herramientas, poner en práctica los mecanismos, conocer y

fortalecer la dinámica de las instancias de participación, y de ese modo superar la barrera que hace creer que sólo se participa con el voto.

Por lo tanto, hacer que estos procesos de participación ciudadana se den, es un logro importante en la construcción de la denominada paz territorial; de hecho, la ciudadanía en general y los sectores que conforman la sociedad civil, son los llamados a ser parte de las decisiones que se van a tomar en torno a la implementación de los acuerdos de paz, cuyas propuestas en sentido pragmático se concretizaran en los territorios municipales, bien sea con el apoyo de recursos del gobierno central, la cooperación internacional para el desarrollo y/o con los recursos generados por estas mismas entidades territoriales.

En ese sentido, las propuestas enmarcadas en el acuerdo de paz tendrán cabida en los planes de desarrollo que se formulen y ejecuten en los próximos 10 o 15 años, y esto implica un protagonismo para el Consejo Territorial de Planeación, por ser la instancia de participación ciudadana que desde la sociedad civil asume la responsabilidad de ser parte activa en el ejercicio de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo territoriales.

Este hecho indica que el CTP se convierte en un garante más para que se concreten las propuestas estipuladas en el acuerdo de paz. Ahora bien, es importante mencionar que los acuerdos de paz no son una novedad en temas claves como el desarrollo rural integral o la misma participación política; el primero es sin duda una reivindicación de las necesidades o brechas que es necesario cerrar entre el campo y la ciudad, mientras el segundo aspecto avoca por una participación de la ciudadanía más efectiva, que va más allá de la simple participación en procesos electorales de quienes se desmovilizaron.

Si se considera el papel del CTP, es evidente que la construcción de paz debe ser una apuesta de esta como de otras instancias de participación ciudadana, pues tienen la posibilidad de

incidir o ser parte de las decisiones que tomen los gobiernos municipales, departamentales y nacional. Es más hay que evidenciar que su rol está más allá de la decisión, y eso puede ser una garantía para que la ejecución de la misma sea congruente con lo planeado; tal como lo afirma Wanis-St John (2016), la fase de postconflicto o construcción de la paz, “no se alcanza con la sola firma de los acuerdos. Debe ser construida con esmero y poco a poco por todos los sectores de la sociedad, y no solo por los antiguos armados” (párr. 2).

Bajo esa premisa, la construcción de paz implica el fomento y la concreción efectiva de la democracia participativa, cuya esencia se encuentra en la participación activa y propositiva de la ciudadanía. Por tanto, según Arévalo (2014), es importante plantearse un enfoque gradual que permita la promoción de la democracia ‘de arriba hacia abajo’, con la implementación de estrategias ‘de abajo hacia arriba’, centradas en el papel que pueda ejercer la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil en la implementación de los acuerdos y la construcción de la paz territorial.

En el caso particular del CTP, si se aprovechan todas las potencialidades que esta instancia de participación otorga en la incidencia que puede tener en los actores gubernamentales que toman las decisiones, claro está si existe voluntad del gobernante de turno, se convertiría en un escenario de encuentro, diálogo y concertación entre las diferentes formas organizativas de la sociedad civil, las cuales comenzarían a cumplir un papel clave que permita asegurar que la construcción de paz sea un proceso constante, favoreciendo acciones de articulación e inclusión social, especialmente de los sectores menos favorecidos y así facilitar la reconciliación, expiando la división que provocó en la sociedad colombiana el denominado Acuerdo de Paz dado entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC-EP.

Estudio de caso: Consejo territorial de planeación del municipio de Chachagüí.

El municipio de Chachagüí fue creado mediante la Ordenanza 20 del 24 de noviembre de 1992 y confirmado el 23 de febrero de 1993. Chachagüí se encuentra en el departamento Nariño, en el sur occidente colombiano; su posición geográfica es de 1°21'12" latitud norte y 77°17'07" longitud occidental. Tiene una extensión de 148 Km², la cabecera municipal está a una altura de 1860 m.s.n.m., con una temperatura promedio de 20 grados centígrados (°C), precipitación promedio de 240 mm/mes con régimen bimodal. Es un municipio de sexta categoría; cuenta con una población total de 13.784 habitantes, de los cuales 6.758 son hombres y 7.026 son mujeres (DNP, 2016).

Es importante recalcar que el estudio de caso se realiza en un municipio de sexta categoría; es decir, considerando la Ley 617 de 2000, se trata de una entidad territorial cuyos Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) anuales, no son superiores a quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

Para comprender un poco más este contexto, es necesario indicar que en la actualidad la caracterización de los departamentos, distritos y municipios responde a lo estipulado en la Ley 617 de 2000, la cual establece una categorización de las entidades territoriales basada en sus capacidades de gestión administrativa y fiscal, medidos a partir del tamaño de la población y del valor de ingresos corrientes anuales; de cuyos parámetros surgen para el caso de los municipios y distritos siete categorías: especial, primera, segunda, tercera, cuarta, quinta y sexta, representando la sexta categoría el 88.8% de los municipios del país (DNP, 2015).

Las entidades territoriales más pequeñas, presupuestalmente hablando (entiéndase en este caso los municipios de sexta categoría), tienen un alto grado de dependencia de las transferencias del gobierno nacional y a la par tienen un margen de maniobra reducido frente al uso de las

mismas; entonces, se puede afirmar que los ingresos propios (tributarios y no tributarios) pesan poco en los municipios de categorías de menor tamaño poblacional y menores ingresos, por lo tanto la financiación del gasto en estas categorías está determinada por las fuentes exógenas como lo son las transferencias de inversión, funcionamiento y las regalías (Delgado y Acero, 2015).

Sectores que integran el consejo territorial de planeación del municipio de Chachagüí.

Se parte de la premisa que la conformación del CTP debe, por una parte representar los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios del municipio, y por otra permitir que los representantes designados cumplan con sus obligaciones y compromisos asumidos al momento de la conformación del mismo; aspectos a tenerse en cuenta a partir de una activa, cumplida y permanente participación en las reuniones de estudio y deliberación de los planes del municipio en sus distintas fases (formulación, ejecución, seguimiento y evaluación).

En el municipio de Chachagüí, la conformación del CTP se encuentra estipulada en el Acuerdo N° 018 del 25 de diciembre de 2007, donde se establece el tipo y número de representantes sectoriales, los cuales se relacionan a continuación:

- i.) Director de planeación municipal.
- ii.) Tres (3) representantes de los sectores económicos, los industriales, productores agrarios, comercio, entidades financieras, microempresarios y empresas o entidades de prestación de servicios.
- iii.) Tres (3) representantes de los sectores sociales, los profesionales, campesinos, empleados, obreros, trabajadores independientes o informales.

iv.) Dos (2) representantes de los sectores sociales, de instituciones de nivel primaria y secundaria de carácter público y privado, las agrupaciones municipales legalmente constituidas cuyo objeto sea el desarrollo científico, técnico o cultural y las organizaciones que agrupen a nivel municipal a los estudiantes universitarios, indicando que por lo menos haya un representante del sector universitario.

v.) Un (1) representante del sector ecológico, cuyo objeto sea la protección y defensa de los recursos naturales y el medio ambiente.

vi.) Dos (2) representantes del sector comunitario o las organizaciones comunitarias municipales con personería jurídica.

vii.) Cuatro (4) representantes de las minorías étnicas, indígenas y mujeres, escogidas de las organizaciones no gubernamentales con asiento en el municipio.

viii.) Dos (2) representantes de la población desplazada por la violencia, escogidos de las ternas que presenten las organizaciones de desplazados jurídicamente reconocidas y que operen en el municipio.

Elección y conformación del consejo territorial de planeación.

El consejero o la consejera territorial de planeación, es alguien que conoce los problemas y las necesidades de la comunidad y del sector al cual se encuentra vinculado; además, asume el liderazgo y defiende los intereses de su sector y de la comunidad en general. Por lo tanto, el CTP puede estar integrado por el comerciante, el maestro, la enfermera, el transportador, la madre comunitaria, el director de la banda municipal, el agricultor, la ingeniera, el ambientalista, la presidenta de la junta de acción comunal, etc. quienes se constituyen en consejeros y vigías de la planeación y del gasto público, así como del desempeño de los gobernantes y de la eficacia de su gestión (DNP, 2010).

Es importante tener en cuenta que la función que asume la persona que es elegida para ser parte del CTP, lo hace generalmente por su compromiso con el desarrollo del territorio y/o alguna expectativa relacionada con favorecer al sector social que representa. En ese sentido, no constituye un cargo remunerado, sino que se trata de un rol dentro de una instancia de participación ciudadana que le va a permitir tener acceso a las herramientas legales para intervenir, en este caso, en el destino del municipio dentro del marco del ejercicio de la gestión pública. Entonces surge una pregunta clave: ¿Cómo se realiza el proceso de elección de las personas que integran el CTP?

Para evidenciar y tener claro el procedimiento de elección y conformación del CTP se toma como referente lo estipulado por el Departamento Nacional de Planeación y la Escuela Superior de Administración Pública, para luego hacer un análisis de los aspectos positivos y negativos entre el debería ser, con lo que sucede en el ámbito de un municipio como el del estudio de caso. Según el DNP (2007) y el DNP y ESAP (2011), el procedimiento se da según las pautas que se relacionan a continuación:

i.) Convocatoria y motivación a los sectores sociales: La convocatoria la realiza la administración municipal, esta debe hacerse de manera amplia, pública y transparente; se recomienda hacer uso de los diferentes medios de comunicación a los cuales tengan acceso los actores interesados de la entidad territorial. La convocatoria puede ser para la conformación total del CTP o la renovación de aquellas personas que cumplen el periodo estipulado como consejeras (8 años) o que no han cumplido con sus respectivas funciones; en todo caso se informa sobre la documentación requerida de las ternas que deben presentar los sectores sociales, fecha y lugar donde se recibirá la respectiva documentación.

La motivación está a cargo de la alcaldía a través de la secretaria de planeación o su equivalente. La motivación es esencial porque de ello dependerá en parte el grado de participación de los diferentes grupos o sectores en el Consejo Territorial de Planeación.

ii.) Postulación de candidatos: La organización, sector o grupo que desee postular a una persona para ser parte de las ternas que se enviarán a la Administración territorial con el fin de conformar o renovar el CTP, debe asegurarse de que esta cumpla como mínimo con las condiciones que haya estipulado el Concejo a través del respectivo Acuerdo. La persona candidata debe estar vinculada a las actividades del sector de la entidad territorial, poseer conocimientos técnicos o experiencia en los asuntos del sector o localidad, y hacer parte de una organización que cuente con personería jurídica.

Con las ternas remitidas a la respectiva entidad territorial, se debe enviar la siguiente documentación: Hoja de vida de los candidatos con soportes; carta de aceptación de la postulación por parte de los candidatos; carta de la organización postulante en la cual se indique el sector para el cual se presenta la terna, así como la experiencia y/o vinculación de los candidatos con el sector; certificación de la personería jurídica de la organización postulante expedida por la autoridad competente; copia del acta de la reunión en la cual se hizo la postulación; documento explicativo de la representatividad de la institución o instituciones postulantes; datos suficientes sobre la identidad, domicilio y teléfono de las entidades postulantes y de los candidatos.

iii.) Selección y designación: Para la selección de los nuevos consejeros, el alcalde debe tener en cuenta el cumplimiento de los requisitos establecidos en la convocatoria. Una vez hecha la selección, el gobernante designa los consejeros mediante acto administrativo, el cual debe ser expedido antes de la fecha límite de entrega del proyecto de plan de desarrollo al respectivo CTP

según el cronograma estipulado, y considerando la fecha de cumplimiento del período de los consejeros salientes o el reporte de aquellos que no han cumplido su rol y que es necesario renovar.

Aspectos positivos.

Teniendo en cuenta el proceso recomendado para la elección y conformación del CTP, versus el procedimiento que se sigue en la entidad territorial del estudio de caso, se plantean a continuación los siguientes aspectos:

i.) La convocatoria es un paso que se lleva a cabo a través de medios de comunicación locales que desde el punto de vista de acceso permiten llegar a los sectores sociales que integran el CTP. Se trata de canales como el perifoneo, la parroquia, el canal local de televisión y la radio comunitaria; incluso se envía cartas de invitación a los respectivos sectores.

ii.) La convocatoria a los sectores sociales en los últimos dos periodos de gobierno ha sido con el propósito de hacer renovación; para el periodo 2012 – 2015, se realizó una renovación total porque las personas que hacían parte del CTP no cumplieron las funciones estipuladas en la normativa. Por su parte, para el actual periodo (2016 – 2019), la renovación fue del 50% y se realizó con el fin de cualificar la participación ciudadana, cambiando consejeros y consejeras designadas que no habían participado de la dinámica de trabajo del CTP.

iii.) Una vez identificados los sectores que tendrían la posibilidad de postular las ternas de candidatos y candidatas al CTP, el alcalde junto al secretario de planeación motivaron a los liderazgos de las organizaciones sociales a través de diálogos personales, para que presenten las respectivas ternas del sector.

iv.) La respuesta afirmativa de los sectores sociales en torno a la convocatoria de presentación ternas, la cual se realizó en el marco del tiempo estipulado facilitando de esa manera la selección de las personas integrantes del CTP del municipio.

Aspectos negativos.

De igual manera, considerando el proceso recomendado para la elección y conformación del CTP, versus el procedimiento que se sigue en la entidad territorial del estudio de caso, se plantean a continuación los siguientes aspectos.

i.) La convocatoria sigue siendo un proceso apresurado, el cual se conjuga con el hecho de no contar con un espacio que permita desarrollar previamente algún tipo de actividad introductoria o de capacitación sobre el CTP, sus funciones y potencialidades, ya sea con los sectores sociales o al menos con las personas ternadas.

ii.) Si bien la convocatoria se desarrolló a través de diferentes medios y se hizo una motivación a los liderazgos, con lo cual hubo una respuesta favorable, lastimosamente no se tuvo en cuenta el detalle del procedimiento que debían seguir los sectores sociales que integran el CTP. Por tanto, lo único que se reporta como medio de verificación de las personas ternadas es una carta de la organización o del sector social, careciendo de referentes como la documentación relacionada anteriormente (p.e. hoja de vida, carta de aceptación, acta de selección de la persona candidata, etc.).

iii.) La mezcla de los anteriores dos puntos es quizá uno de los retos a superar, pues con este tipo de procedimientos se corre el riesgo de seleccionar a personas, que por un lado no saben que fueron ternadas, y por otro desconocen las responsabilidades que se asumen en una instancia de participación ciudadana como el CTP. Por consiguiente, la dinámica de trabajo de esta

instancia se va a ver afectada por la no participación de las personas que sean seleccionadas y que no hayan sido informadas de su postulación.

iv.) Aunque hay respuesta de los sectores sociales que hacen parte del CTP del municipio, algunos de estos no presentan ternas sino que candidatizan a una sola persona; este hecho deja duda de los procedimientos de concertación llevados a cabo al interior del sector y ratifica la importancia y necesidad de hacer una pedagogía previa con los actores involucrados, porque incluso se remitieron ternas de otros sectores no contemplados en el Acuerdo respectivo.

v.) En términos de la Administración municipal, la selección de las personas presentadas como candidatas se realiza generalmente por motivos de tipo subjetivo, donde prevalecen criterios como la necesidad de contar con personas aliadas, que hagan parte de la coalición de gobierno, que sean conocidas del gobernante de turno, etc. y poca importancia se da al papel que deben jugar como veedores del ejercicio de la gestión pública.

Aportes del consejo territorial de planeación a la gestión pública local.

Como se puede evidenciar desde la parte teórica y normativa, el CTP cuenta con un enorme potencial en el marco del ejercicio de la gestión pública, pues su rol no se limita a una dinámica temporal (p.e. sólo en la formulación del plan de desarrollo municipal), sino que se considera su papel permanente en la dinámica del gobierno, en este caso específico en el de ámbito municipal. En ese sentido, es clave su papel como instancia de participación ciudadana en los procesos de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, donde tiene la posibilidad de vigilar la eficiencia, eficacia y efectividad de las acciones puestas en marcha por el gobierno.

Sin embargo, es importante hacer la salvedad en torno a lo que ocurre en la realidad de los gobiernos locales, especialmente en los municipios de sexta categoría, lo cual es totalmente

opuesto a lo estipulado en la Constitución Política y en la normativa que posteriormente se desarrolló a favor de esta instancia de participación ciudadana, pues su aporte cuando existe, se ve reducido sólo a la dinámica de formulación del plan de desarrollo.

Aquí es importante recalcar que sus funciones posteriores dejan de desempeñarse, por motivos que más adelante se evidenciaran, dejando huérfana por ejemplo la responsabilidad del CTP en torno a su deber de presentar un concepto semestral del cumplimiento de las metas de continuidad, cobertura y calidad en la prestación de los servicios en los que se invierten los recursos del Sistema General de Participaciones (salud, educación, agua potable y saneamiento básico).

Una mirada desde sus integrantes.

En el municipio de Chachagüí, el CTP se encuentra conformado por 17 personas elegidas de los sectores sociales más representativos y que se encuentran estipulados en el Acuerdo N° 018 del 25 de diciembre de 2007. Sin embargo, lo que se evidencia en torno a esta instancia de participación ciudadana, es que solo alrededor de 9 personas han dado cumplimiento a algunas de las funciones que debe desempeñar el CTP; asimismo, se concluye que su labor comenzó a ser tangible a partir del periodo de gobierno 2012 – 2015, lo cual se puede verificar a partir de los referentes o productos de su trabajo que se encuentran en la oficina de Planeación Municipal y en los archivos propios del CTP.

En ese sentido, con el propósito de conocer el punto de vista de las personas que se encuentran vinculadas y activas en el CTP, en torno a los aportes que desde esta instancia se han realizado a la gestión pública local, se llevó a cabo un diálogo personalizado de tal manera que cada una pudiese expresar sus planteamientos con la mayor libertad y de acuerdo a su experiencia como integrante del CTP.

Para el desarrollo de este ejercicio académico, siete (7) personas fueron entrevistadas, entre ellas la mesa directiva conformada por Rodrigo Matabanchoy Bolaños (presidente), Jorge Silvio Lasso (vicepresidente) y Bety Yolanda Realpe (secretaria general). Complementan este grupo Sandra Cristina Pianda (sector de artesanos), José Luís Pinta (sector agropecuario), Jorge Eliecer López (sector de víctimas del conflicto), Luz Dary Bermúdez (sector de mujeres).

Un aspecto interesante que reconocen las personas integrantes del CTP del municipio de Chachagüí es la labor desarrollada durante la fase de formulación del plan de desarrollo; por ejemplo, quienes vienen siendo parte de esta instancia de participación desde el año 2012, valoran como positivo el rol que desempeñaron durante el proceso de formulación del plan de desarrollo municipal 2012 – 2015 y que se convirtió en una experiencia pionera del CTP.

Con respecto a lo anterior, Jorge Silvio Lasso (comunicación personal, 14 de octubre, 2017) y Sandra Cristina Pianda (comunicación personal, 16 de octubre, 2017), afirman que durante el mes de marzo de 2012, una vez el secretario de planeación les hizo entrega del proyecto plan de desarrollo municipal, iniciaron el proceso de estudio de este instrumento de planeación a través de la propia dinámica del CTP, la cual se dio en distintas reuniones sectoriales llevadas a cabo para socializar, discutir y hacer propuestas con base en los contenidos del proyecto plan de desarrollo denominado “Unidos por Chachagüí”, dando al final un concepto que fue tenido en cuenta por el gobierno de turno.

No obstante, Jorge Eliecer López (comunicación personal, 11 de noviembre, 2017), lamenta que durante la formulación del plan de desarrollo del periodo actual (2016 – 2019), no se tuvo la misma dinámica de trabajo al interior del CTP, entre otras razones por los efectos que generaron los resultados de la elección de alcalde en octubre del año 2015, pues la diferencia de

votos fue muy estrecha, lo que ocasionó una división al interior de las comunidades y demás sectores sociales.

Para el representante del sector agropecuario José Luís Pinta (comunicación personal, 12 de noviembre, 2017), si bien el CTP no pudo desarrollar una amplia discusión como la que se llevó a cabo en 2012 por el contexto anteriormente citado, se valora el hecho de haber realizado algunas reuniones con representantes de los sectores sociales, desde donde se pudo obtener insumos para hacer recomendaciones en torno a los contenidos del plan de desarrollo y que a su vez contribuyeron en la formulación del concepto que se entregó a la administración municipal.

Las personas que integran el CTP en el municipio de Chachagüí valoran la posibilidad que tuvieron de presentar sugerencias y algunos aspectos puntuales de tipo cuantitativo a la alcaldía para su inclusión en el plan de desarrollo. Entre las propuestas presentadas por el CTP se menciona: los proyectos de apoyo para las organizaciones agropecuarias; el mejoramiento de la entrada principal de la cabecera municipal; la potabilización del agua en las zonas rurales; el apoyo a las organizaciones de víctimas; el mejoramiento en la atención en salud; la mejora de las vías rurales; el cuidado de las personas de la tercera edad, sobre todo en los esfuerzos para mejorar las condiciones de vida; el apoyo a las organizaciones de mujeres y sus proyectos productivos; así como el apoyo y dotación al CTP.

Las personas que actualmente se encuentran activas en el CTP y con las cuales se logró dialogar, mencionan que luego de surtido el proceso de formulación del plan de desarrollo municipal 2016 – 2019, tuvieron una dinámica de reuniones permanentes hasta el mes de noviembre del año 2016. En estos espacios de encuentro se aprovechaba para hacer un balance de lo que ocurría en el municipio, se identificaban necesidades sectoriales e incluso se

priorizaban alternativas de solución a las mismas; las cuales se remitían a través de comunicados al despacho del alcalde o también a las personas integrantes del consejo de gobierno.

Se indica igualmente que se tuvo espacios de encuentro con la secretaría de gobierno, por ejemplo para dialogar en torno al uso del espacio público, la señalización de las vías, la reubicación del mercado campesino y de otros vendedores ambulantes, la construcción y/o dotación de baterías sanitarias en la zona aledaña a la cancha de fútbol. De estos espacios de diálogo se ha logrado concertar la ejecución de algunas acciones y se conoce que otras se encuentran en proceso de gestión.

Asimismo, se resalta la oportunidad que tuvieron como CTP de dialogar con el alcalde para presentar la labor que desarrollan como instancia de participación, hacer algunas recomendaciones en torno al gobierno y solicitar el apoyo para el funcionamiento del CTP; sin embargo, se menciona que este apoyo se ha visto truncado y no han recibido, por ejemplo hasta ahora, la dotación de papelería, equipo de cómputo, sillas y mesa, que solicitaron para mejorar y favorecer los espacios de reunión y trabajo del CTP.

Una mirada desde el gobierno local.

No cabe duda que la importancia del CTP debe ser valorada desde el ámbito gubernamental, para que los aportes y funciones que esta instancia de participación ciudadana puede llegar a desarrollar, tengan un efecto adecuado en la dinámica de la gestión pública. Es claro que en algunas entidades territoriales del país, especialmente en los municipios de sexta categoría, la dinámica del CTP se ve limitada por diferentes razones, entre ellas, la falta de voluntad del gobernante, el desconocimiento de esta instancia de participación, la escasa formación y cultura política de los servidores públicos y de la ciudadanía.

Ahora bien, cuando la voluntad del gobernante se junta con el interés ciudadano, la perspectiva cambia y en los territorios se generan dinámicas favorables para la participación ciudadana y el fortalecimiento de la democracia participativa. Este contexto favorable fue evidenciado por las personas integrantes del CTP del municipio de Chachagüí, quienes mencionaron la experiencia pionera del año 2012, cuando tuvieron la oportunidad de aportar de manera significativa en la fase de formulación del plan de desarrollo 2012 – 2015 “Unidos por Chachagüí”, cuya remembranza se encuentra resaltada en el plan de la siguiente manera:

Hay que considerar, que el proceso de formulación se cualificó, por primera vez, a través de la dinámica desarrollada por el Consejo Territorial de Planeación (CTP) durante el mes de marzo de 2012; quienes en 7 reuniones sectoriales lograron la participación de 278 personas: 2 niños y niñas (menores de 15 años), 58 adolescentes (15 a 17 años), 191 adultos (18 a 59 años) y 27 adultos mayores (60 años y más). Del total de participantes, fueron 114 hombres y 164 mujeres. En ese sentido, se agradece la labor de estudio, análisis, socialización y discusión del Plan de Desarrollo Municipal, la que al final fue clave en la elaboración del concepto y recomendaciones del mismo (p. 8).

Asimismo, para este ejercicio académico, se tuvo la oportunidad de dialogar con dos representantes del gobierno actual del municipio de Chachagüí, el alcalde Henry Eraso Calvache y el secretario de planeación Jorge Saúl Puentes. Desde su perspectiva, Henry Eraso Calvache (comunicación personal, 14 de octubre, 2017), considera que es importante que los sectores sociales se sumen a los procesos de desarrollo que se ejecutan en el territorio; de tal manera que se pueda compartir responsabilidades y aunar esfuerzos en torno a la solución de las necesidades más sentidas de las comunidades.

Con respecto al rol del CTP, Jorge Saúl Puentes (comunicación personal, 14 de octubre, 2017) indica que a pesar del contexto adverso que tuvo que afrontar por la polarización ciudadana durante la fase de formulación del plan de desarrollo 2016 – 2019, las recomendaciones recibidas a través del concepto emitido por esta instancia de participación ciudadana fueron en su gran mayoría tenidas en cuenta por la Administración e incluidas en la versión final del plan de desarrollo municipal presentado y aprobado por el Concejo según el Acuerdo N° 08 del 17 de mayo de 2016.

Los dos funcionarios públicos reconocieron la loable labor que han realizado las personas que se comprometieron y asumieron las funciones estipuladas para el CTP, en especial las acciones permanentes que llevaron a cabo durante los primeros 5 meses de gobierno, periodo durante el cual se llevó a cabo la fase de formulación, estudio y aprobación del plan de desarrollo municipal 2016 – 2019 “Participación y Transparencia en Acción”.

Henry Eraso Calvache (comunicación personal, 14 de octubre, 2017) indica que lastimosamente tiene poco conocimiento sobre el rol y las funciones que puede desempeñar el CTP en el ejercicio de la gestión pública municipal; recuerda que en los talleres de capacitación dados por el Departamento Nacional de Planeación a los nuevos mandatarios municipales, este importante tema no fue abordado y quizá por eso se cometen los errores en torno a la falta de apoyo que los alcaldes y alcaldesas deberían otorgar a esta instancia de participación ciudadana.

A pesar de ese contexto, reconoce y valora como muy importante el papel que desempeñaron algunas personas integrantes del CTP durante el proceso de formulación del plan de desarrollo municipal 2016 - 2019, dando cumplimiento a los procedimientos estipulados en la norma y que favorecieron los procesos de construcción participativa de esta importante herramienta. Además menciona y resalta la dinámica posterior que ha mantenido ese grupo de

personas; recuerda que a su despacho han llegado comunicados del CTP, algunos de los cuales se han atendido, incluso ratifica que fue invitado a una reunión donde tuvo un diálogo con un grupo de personas integrantes el CTP, quienes le compartieron inquietudes y necesidades de los sectores que representan, a la vez que le dieron ciertas recomendaciones para la solución de estas y otras problemáticas que se evidencian en el municipio.

Retos que afronta el consejo territorial de planeación.

En los siguientes párrafos se presenta y analiza una serie de situaciones difíciles y un tanto complejas a las cuales se enfrenta el CTP del municipio de Chachagüí; situaciones que no son ajenas a la realidad que se evidencia en otros territorios similares del país en relación a la existencia y funcionamiento de esta importante instancia de participación ciudadana.

Se parte de la premisa que el funcionamiento y/o actividad del CTP del municipio de Chachagüí se comenzó a referenciar desde el año 2012, pues desde la secretaria de planeación municipal sólo se reportó en el periodo de empalme de finales del año 2011, la existencia del acuerdo municipal de creación y el acto administrativo de conformación del CTP del periodo 2008 – 2011. Incluso se indagó a la mesa directiva e integrantes del CTP de aquella época y se indicó que no tuvieron ninguna dinámica de trabajo.

En síntesis, este hecho significa que no existe documentación alguna que pueda sustentar el rol que cumplió esta instancia de participación ciudadana durante los periodos de gobierno anteriores a 2012; sin embargo, es importante precisar que esta situación no es objeto de profundización de este ejercicio académico.

Análisis desde las debilidades.

En este espacio, se trata entonces de evidenciar aquellos aspectos internos que se pueden considerar como una debilidad, los cuales deben ser abordados y superados desde el esfuerzo

gubernamental y desde el interior mismo de la instancia de participación, a través del desarrollo de acciones estratégicas que contribuyan en la cualificación del CTP y del rol que viene desempeñando en la dinámica de la gestión pública municipal. A continuación se presentan aquellas debilidades identificadas en el CTP del municipio de Chachagüí:

i.) Desconocimiento: Esta debilidad se evidencia desde dos escenarios o niveles distintos, pero que al final terminan afectando la dinámica del CTP. Un primer escenario de desconocimiento sucede al interior de los sectores que conforman el CTP; un segundo se da cuando la persona seleccionada y presentada en la terna, ni siquiera conoce que ha sido postulada, incluso se entera cuando es seleccionada por el alcalde como integrante de la instancia. “Yo me enteré que había sido seleccionado cuando me llamó el alcalde, desconozco como fue el proceso de postulación y si fui candidato único o ternado con otras personas”, afirma Jorge Silvio Lasso (comunicación personal, 14 de octubre, 2017).

En general y en ambos casos, el desconocimiento radica en que tanto los sectores sociales que hacen parte del CTP, como las personas que son seleccionadas para integrar las ternas y luego nombradas para conformar esta instancia de participación ciudadana, no tienen la claridad, ni el conocimiento previo sobre qué es el CTP, para qué sirve, cuáles son sus funciones, etc. “La verdad, yo no tenía ni idea que existía ese consejo, incluso yo fui postulada por el sector de turismo y terminé siendo elegida en representación de la mesa municipal de mujeres, del cual igualmente hago parte activa”, asevera Luz Dary Bermúdez (comunicación personal, 14 de octubre, 2017).

ii.) Expectativas descontextualizadas: Las personas que deciden ser presentadas como candidatas a ocupar el CTP (en el mejor de los casos), o que al ser nombradas deciden asumir el reto, lo hacen con una falsa expectativa que se encuentra muy relacionada con la anterior

debilidad. La falsa expectativa que tuvieron la mayoría de las personas entrevistadas, fue que a través de esta instancia iban a tener la posibilidad de gestionar proyectos y obtener recursos financieros de apoyo, básicamente para la organización o sector que representan o del cual hacen parte.

No obstante, algunas personas se hicieron una idea subjetiva y un tanto válida sobre el CTP, pues si bien se evidencia incongruencia entre la expectativa personal con lo que implican las funciones de esta instancia de participación, también es meritorio resaltar la relación que expresa Sandra Cristina Pianda (comunicación personal, 16 de octubre, 2017): “Yo relacione las palabras; si es un consejo, será para aconsejar al alcalde para que haga bien su trabajo, lo territorial no tuve idea, y la planeación, con lo que hace la alcaldía para llevar a cabo sus funciones”.

iii.) Estructura interna: Si bien el Acuerdo que creó el CTP incluye los sectores estipulados en la normativa, lo que se evidencia es que del 100% de las personas elegidas, no más del 60%, asumen la responsabilidad que les corresponde de desempeñar su rol básicamente durante el proceso de formulación del plan de desarrollo municipal, quizá por el simple hecho de apoyar a la Administración en el cumplimiento de la ley, para que no tenga dificultades durante el estudio y adopción del plan por parte del Concejo. Sin embargo, una vez se cumple esta tarea, el porcentaje de las personas que continua trabajando se puede reducir a menos del 40%, quienes durante uno o máximo dos años logran mantener una dinámica de trabajo, hasta que al final va desapareciendo debido al olvido de los propios consejeros y consejeras territoriales.

iv.) Baja capacidad de autogestión: El CTP o las pocas personas que asumen la tarea de dinamizar la instancia, quedan a merced de que los gobiernos de turno le den el visto bueno y el apoyo para su funcionamiento; por tanto no son autónomos en su ejercicio o en el cumplimiento

de su rol estipulado en la Constitución Política y en las normativas que posteriormente se desarrollaron, quedando entonces supeditado más a una disposición de voluntad del gobernante antes que a la voluntad de la propia ciudadanía y de los sectores sociales que la conforman.

v.) Falta de compromiso: Como se indicó en otro apartado, un estimado del 40% de las personas que integran el CTP, no acuden ni siquiera a la primera reunión de convocatoria que hace la Alcaldía. Parte de los que acuden a este llamado, una vez se dan cuenta de lo que se debe hacer deciden no asistir más a las reuniones y desaparecen de la dinámica de esta instancia de participación ciudadana.

Las personas que quedan motivadas, bien sea por cumplir la respectiva función que consideran importante o sustentadas en la noción de cumplir ciertas expectativas subjetivas u objetivas, se mantienen activas en la dinámica de trabajo del CTP por un periodo de tiempo limitado exclusivamente a la fase de formulación del plan de desarrollo municipal, donde se estima que pueden incluir aspectos favorables para la comunidad o el sector que representan.

Finalmente, queda un grupo reducido de consejeras y consejeros que tratan de cumplir con sus responsabilidades en torno a las fases de implementación y seguimiento del plan de desarrollo municipal; empero, debido al poco apoyo que obtienen de la Alcaldía y sus diferentes dependencias, se origina un alto grado de desánimo, pues se vislumbra que su labor no es valorada y considerada a la altura de lo que representa el CTP; por ende desaparece la gran oportunidad de incidir en la dinámica de la gestión pública territorial.

vi.) Débil liderazgo: Si bien el CTP nombra una mesa directiva, el comportamiento generalizado de las demás personas que lo integran, es dejar solo en ella la dinámica de funcionamiento. Asimismo, como se ha evidenciado en el actual CTP, situación que es ratificada por las personas entrevistadas, la no presencia del presidente provocó que no se realizaran las

reuniones regulares que se tenían programadas para analizar el contexto municipal, proponer recomendaciones y citar a funcionarios a rendiciones de cuentas.

vii.) Comunicación y visibilidad deficiente: El hecho de que los actores gubernamentales, y la propia comunidad desconozcan la existencia y el rol del CTP en la dinámica municipal, puede llegar a provocar la pasividad y/o la desintegración total de esta instancia de participación ciudadana que desde el año 2012, a pesar de las dificultades y gracias a la voluntad de unas pocas personas, ha tratado de cumplir su función en torno al ejercicio de la gestión pública. En este caso es de vital importancia generar una estrategia de comunicación efectiva que visibilice los aportes e importancia del CTP en la dinámica del proceso de formulación del plan de desarrollo; así como las acciones posteriores que se pueden implementar en torno a la mejora de la gestión pública.

El otro aspecto es la poca o casi nula visibilidad de lo que es, hace y representa el CTP, tanto al interior de la administración municipal (alcalde, secretarios de despacho, jefes de dependencia y todo aquel funcionario público adscrito a la alcaldía), los entes descentralizados (p.e. Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Chachagüí - Empochachagüí), como también en el conjunto de la sociedad civil chachagüeña. Por consiguiente, es importante generar las acciones de visibilidad que permitan el reconocimiento y posicionamiento del CTP como una instancia de participación preponderante en la dinámica de la gestión pública.

viii.) Insuficiencia en la ejecución del plan de trabajo: Esta debilidad es producto de la mayoría de las anteriores, pues difícilmente se concretizarán acciones claves y se fortalecerán las bases fundamentales del CTP, sino se da cumplimiento al plan de trabajo estipulado. Si bien el plan brinda la ruta para el proceder de las personas que integran el CTP, este no garantiza su efectividad sin el compromiso que deben asumir las partes involucradas (gobierno y sectores).

No obstante, es trascendental indicar que el hecho de contar con un plan de trabajo, fortalece la dinámica de funcionamiento del CTP, puesto que es la herramienta que se convierte en un factor preponderante para llevar a cabo procesos de consecución de recursos, apoyos externos, fortalecimiento de capacidades de sus integrantes, y en consecuencia el cumplimiento de las funciones pertinentes para la cualificación del ejercicio de la gestión pública.

Análisis desde las amenazas.

Aunque la mayoría de los retos que debe afrontar el CTP del municipio de Chachagüí están en el ámbito interno, es importante identificar aquellos factores externos que pueden llegar a atentar contra la esencia, continuidad y rol que caracteriza a esta importante instancia de participación ciudadana. A continuación se relacionan las principales amenazas que se deben superar y/o mantener al margen, para evitar cualquier tipo de incidencia negativa sobre el quehacer del CTP.

i.) Abandono gubernamental: Es necesario superar la pasividad, el desconocimiento y la poca importancia que desde el seno del gobierno municipal se da al CTP, pues este comportamiento está provocando que una instancia de participación ciudadana de gran trascendencia en la dinámica municipal no desarrolle todo el potencial de funciones que le otorga la normativa; incluso se está permitiendo que se pierda la oportunidad de favorecer y/o fortalecer el proceso de articulación entre la sociedad civil y el Estado para llevar a cabo un ejercicio de gestión pública transparente, donde los sectores sociales representados y el gobierno local, aúnen los esfuerzos requeridos en torno a la solución de las problemáticas más sentidas de la comunidad y de gran significancia para el logro del bienestar colectivo del territorio.

Lo que no cabe duda y que aseveran las personas integrantes del CTP que fueron entrevistadas, es que el bajo desarrollo y cumplimiento de las respectivas funciones que le han

sido otorgadas, son producto también de la ausencia de una asesoría permanente, que pudiese ayudar a marcar los hilos conductores de esta instancia de participación ciudadana. Sin embargo, es importante indicar que esto depende en parte de la autogestión e interés del propio CTP y en gran medida del apoyo que la administración municipal debe otorgar en todos los aspectos que se requieran para su fortalecimiento.

ii.) Liderazgos destructivos: Considerando el papel que puede cumplir el CTP y todo el respaldo normativo que tienen, no se puede dejar de lado la posibilidad de que esta instancia de participación ciudadana sea utilizada por personas cuyo interés o función en el escenario sociopolítico es generar división y discordia. La amenaza es latente porque la acción desfavorable de este tipo de liderazgos podría verse reflejada no solo entre las personas que integran este espacio social, sino de la instancia de participación en su conjunto (CTP), generando así malestar o rechazo con los demás actores con quienes debe interactuar, por ejemplo, en este caso el gobierno municipal.

iii.) La visión subjetiva del gobernante de turno: Esta amenaza radica en la potestad que tienen el alcalde de elegir a las personas que integran el CTP; este procedimiento, validado por la normativa existente, puede quebrantar en un momento dado la estructura y el funcionamiento de esta instancia de participación ciudadana. No cabe duda y lo afirmaron las personas entrevistadas del gobierno, que en el proceso de selección de las personas presentadas en las ternas para conformar el CTP, la selección en su gran mayoría se hace basada en criterios totalmente subjetivos (p.e. afinidad política e incluso el grado de amistad), dejando de lado criterios claves como la experiencia en el sector que representa, formación académica o su capacidad de hacer crítica constructiva y propositiva.

Potencialidades del consejo territorial de planeación para el postconflicto.

Se parte del hecho que el CTP del municipio de Chachagüí cuenta con unas potencialidades aún no aprovechadas por los sectores de la sociedad civil, y en caso específico por las personas que lo integran. Esta situación se encuentra relacionada con el desconocimiento que se tiene de las instancias de participación ciudadana en general, pero que puede ser superada en la medida que la voluntad del gobernante y el interés ciudadano se conjuguen.

Análisis desde las fortalezas.

i.) Líderes y lideresas comprometidas: La dinámica del CTP del municipio de Chachagüí, reconocida a partir del año 2012, por el gobierno y las propias personas que lo integran, indica que su funcionamiento se ha dado de manera temporal, especialmente durante el periodo correspondiente a la formulación del plan de desarrollo municipal; incluso se cuentan con algunos medios de verificación que respaldan sus acciones durante la fase de implementación y seguimiento, las cuales en algunas oportunidades han permitido incidir en la toma de decisiones gubernamentales.

Esta dinámica se ha dado gracias al trabajo desarrollado por líderes y lideresas que si bien, desconocían los aspectos fundamentales del CTP, asumieron el reto de aprender y tratar, hasta donde fue posible, de aportar al cumplimiento de las funciones encomendadas por la Constitución y las normativas posteriores, favoreciendo el ejercicio de la gestión pública del municipio.

En ese sentido, Bety Yolanda Realpe (comunicación personal, 13 de noviembre, 2017), afirma que durante la formulación del plan de desarrollo municipal 2016 – 2019, se hacían reuniones permanentes, e incluso se alertaba al alcalde, dando algunas recomendaciones basadas en la potestad que tiene el CTP. Sin embargo, indica que al principio hubo muy buena asistencia

de las personas que asumieron el rol como integrantes el CTP, pero que luego al no ver provecho o cumplimiento de las expectativas, sobre todo las particulares, decidieron retirarse. Además menciona que se conoce la existencia del presupuesto asignado por la administración municipal, equivalente a 2 millones de pesos, en torno al cual durante el presente periodo de gobierno se elaboró un plan de inversión que sirviera de apoyo logístico para el funcionamiento del CTP; dicha solicitud fue entregada al alcalde y lastimosamente hasta el momento no se ha tenido ninguna respuesta favorable, incluso es una situación que viene sucediendo desde años atrás.

ii.) Conocimiento básico sobre el CTP: Las personas que aún se mantienen activas dentro de la estructura del CTP, han tenido la oportunidad de capacitarse en torno a los aspectos fundamentales de la participación ciudadana, la planeación territorial y sobre todo el conocimiento de las funciones. Quienes desde el año 2012 integran el CTP, así como quienes se sumaron en la versión 2016, reconocen que llegaron a esta instancia de participación sin tener la mínima idea de lo que significa ser consejero territorial del planeación y que poco a poco han ido conociendo los aspectos claves para el cumplimiento de las funciones y ganando ciertas habilidades que han llegado a aprovechar a favor de los intereses colectivos, por ejemplo, la seguridad ciudadana, el uso del espacio público, el acceso a servicios de calidad, entre otros.

iii.) Dinámica de trabajo interno: Es importante reconocerle al CTP del municipio de Chachagüí las acciones que de manera autónoma han asumido para el fortalecimiento de su dinámica de trabajo; pues si bien, no cuentan con el apoyo por parte de la administración municipal, este hecho no ha sido una barrera que haya limitado que las personas que lo integran se reúnan de manera regular para participar en la fase de formulación del plan de desarrollo y para sostener unos meses más su dinámica de trabajo mientras la copa de la paciencia se encuentra vacía. De esta manera, las acciones que han desarrollado durante el periodo posterior a

la formulación de plan de desarrollo están acreditadas a través de cartas, planes de trabajo y actas de reuniones de su dinámica interna y con representantes del gobierno municipal.

iv.) Interés por aprender y desaprender: Las personas entrevistadas hacen parte de ese grupo que mantiene viva la dinámica de trabajo del CTP; esta situación se valora como positiva, pues se reconoce que es producto de haber participado de los talleres de capacitación que se dieron para afrontar la fase de formulación de plan de desarrollo municipal y que incluso luego se logró abordar otros temas de interés como el ordenamiento territorial o el reglamento interno.

Durante los talleres de capacitación se ha logrado comprender el papel que debe cumplir la ciudadanía, no solo a través del CTP, sino por medio de otras instancias de participación que ayudan a mejorar la gestión pública; asimismo, ha sido la oportunidad para aprender cosas nuevas y desapearnos de viejas creencias que se tienen referente a los servidores públicos de la alcaldía, ahora entiendo muy bien que nuestra labor no solo es elegir, sino estar al tanto de las decisiones que toman los gobernantes, comenta Luz Dary Bermúdez (comunicación personal, 14 de octubre, 2017).

Otro de los aspectos que han desaprendido la mayoría de las personas que integran el CTP, se encuentra relacionada con el propósito fundamental que tiene esta instancia de participación ciudadana, pues se ha interiorizado la idea que su servicio está a favor del interés colectivo y no solo centrado en las necesidades del sector que representan. Es más, se ha derrumbado el mito o la falsa expectativa que tenían las personas con respecto a los beneficios o posibilidades que creían que desde el CTP podrían lograr, por ejemplo la gestión de recursos financieros para la ejecución de proyectos.

v.) Capacidad para interactuar: Esta fortaleza se destaca en tres escenarios, el primero se da al interior del CTP, pues las personas que mantienen activa esta instancia han logrado generar

lazos de confianza y cercanía que favorecen la dinámica de trabajo; es de destacar en este primer escenario que el nivel de relación ha permitido mantener o desarrollar las reuniones sin el apoyo de la administración municipal, pues la propia vivienda de una persona que integran el CTP se ha convertido en el espacio de encuentro. El segundo escenario de interacción se da con los sectores que representan, es decir con la ciudadanía; las personas entrevistadas mencionan que se ha logrado generar espacios, al menos durante la fase de formulación del plan de desarrollo municipal, para obtener los aportes o sugerencias que luego se entregan a la alcaldía.

Finalmente, se encuentra el escenario de interacción con el gobierno, donde básicamente se menciona las oportunidades que han tenido para dialogar con el alcalde, así como con la secretaria de planeación y la secretaria de gobierno; donde se han expuesto sugerencias y recomendaciones para mejorar las condiciones de vida del territorio, algunas de las cuales reconocen que han sido atendidas y otras aún se encuentran en espera de ejecución.

vi.) Asesoría externa: Las personas entrevistadas del CTP y hasta los representantes del gobierno local, reconocen el papel que ha cumplido un profesional que sin estar vinculado a la alcaldía, y durante sus eventuales visitas al territorio, ha asumido la labor de capacitar, acompañar y orientar a quienes integran esta instancia de participación ciudadana. Esto hecho ha sido bien recibido por el CTP y ha contado con el aval de la administración municipal, pues se valora la experticia y sobre todo los aportes objetivos que han ayudado a cualificar el talento humano y a mantener, a pesar de las dificultades, la dinámica de trabajo de esta instancia de participación ciudadana.

Luego de relacionar estas fortalezas, queda en evidencia un amplio potencial que se puede aprovechar para posicionar el CTP en el contexto político del municipio, pues se trata de la sumatoria de aspectos que surgen desde su interior y se complementan con esfuerzos externos.

Análisis desde las oportunidades.

i.) Plataforma normativa: Si bien el CTP es una instancia de participación ciudadana que cuenta con un respaldo normativo que se sustenta en la Constitución Política de 1991, esto no ha sido suficiente para posicionarse en la dinámica de la gestión pública, especialmente en los municipios de sexta categoría. Este hecho se convierte en una enorme oportunidad para el municipio de Chachagüí, debido a que puede ser aprovechada tanto por la ciudadanía, como por el gobierno local; es más, sería una acción contundente la posibilidad de juntar la voluntad gubernamental con el interés y el compromiso de una sociedad civil dispuesta a responder a los retos que implica la democracia participativa, y aunque esto suene a utopía es la única manera de generar procesos de cambio trascendentales para el territorio.

Desde la sociedad civil, las oportunidades asociadas al marco normativo estarían orientadas, entre otros aspectos, a la revisión y ajuste del Acuerdo que estableció la conformación del CTP del municipio; el desarrollo de una amplia estrategia formativa que permita a los sectores sociales conocer el detalle de esta instancia de participación; la renovación de aquellas personas que siendo nombradas como consejeras territoriales, actualmente no están cumpliendo el rol que les corresponde; la exigencia en el aumento de la disponibilidad presupuestal para el CTP y sobre todo su ejecución en actividades relacionadas con su fortalecimiento; el cumplimiento del apoyo y el dialogo permanente en función de una transparente y permanente rendición de cuentas, donde se evidencie el cumplimiento de los compromisos asumidos por el gobierno.

ii.) Los acuerdos de paz: El fin del conflicto armado entre el Gobierno y la guerrilla de las FARC-EP, abrió una serie de potencialidades para el país, tanto en su dinámica interna como externa. En ese orden de ideas, luego de la refrendación de los Acuerdos, dada en el mes de

noviembre de 2016 por el Congreso de la República, se dio inicio a lo que algunos han denominado el periodo de post-conflicto y otros de post-acuerdo. Sin embargo, mientras esas discusiones semánticas llegan a su fin, lo que está en evidencia es el enorme reto y la responsabilidad de dar cumplimiento a lo acordado entre las partes.

Uno de esos acuerdos, precisamente el segundo, denominado Participación Política: Apertura democrática para construir paz, busca entre otros aspectos fortalecer la participación de todos los colombianos en la política, los asuntos públicos y la construcción de la paz, ratificando la necesidad de que la participación ciudadana, en la discusión de los planes de desarrollo, de las políticas públicas y en general de los asuntos que atañen a la comunidad, incida efectivamente en las decisiones de las autoridades y corporaciones públicas correspondientes; de esa manera, la participación ciudadana se convierte en un verdadero complemento y al mismo tiempo en un mecanismo de control del sistema de representación política y de la administración pública (“Acuerdo final”, 2016).

Lo anterior indica y hasta se puede aseverar, que reivindica las funciones que cumplen las instancias de participación ciudadana como el CTP, pues el Acuerdo 2 establece que la participación y el control por parte de ciudadanos y ciudadanas son esenciales para asegurar la transparencia de la gestión pública y el buen uso de los recursos y para avanzar en la lucha contra la corrupción (“Acuerdo final”, 2016).

Más adelante, en el punto 2.2.6 del Acuerdo, se indica que la promoción de buenas prácticas en el ejercicio de la planeación participativa es fundamental para el fortalecimiento de la democracia; incluso se plantea que con el objetivo de fortalecer la participación en la elaboración, discusión, seguimiento a la ejecución y evaluación de los procesos de planeación y

presupuestación, y promover su incidencia en las decisiones administrativas, el gobierno se compromete a desarrollar las siguientes acciones que están relacionadas con el CTP:

Revisar las funciones y la conformación de los Consejos Territoriales de Planeación con el fin de ampliar la participación ciudadana en la formulación de los planes de desarrollo y en el seguimiento a su ejecución y evaluación; hacer los ajustes normativos para que los conceptos, pronunciamientos e informes de monitoreo, realizados por las instancias de planeación participativa sean respondidos por las autoridades públicas en espacios de diálogo e interlocución; asegurar que los conceptos de los Consejos Territoriales de Planeación tengan prioritaria atención por parte de las autoridades públicas; Fortalecer los espacios de interlocución y rendición de cuentas entre las instancias de planeación participativa y las organizaciones o sectores que representan; promover la participación de las mujeres en los Consejos Territoriales (“Acuerdo final”, 2016, p. 49).

iii.) Interacción con otros CTP: La oportunidad de encontrarse alineado con los principios del Consejo Nacional de Planeación, abre la posibilidad de ser parte de la dinámica de articulación y apoyo que desde esta instancia de ámbito nacional se otorga a los consejos territoriales del país, de la cual poco y nada se conoce, pero donde es posible beneficiarse a través del intercambio de experiencias y los procesos formativos que ayudan en el fortalecimiento interno. La interacción en estos espacios, puede ser clave para encontrar pautas que permitan resolver retos aún no superados en la esfera de lo local.

iv.) Gestión de recursos: Si bien el CTP no puede manejar directamente el rubro presupuestal asignado por la Administración territorial, también es cierto que este recurso termina esfumándose en el gasto de algún otro rubro existente, sin cumplir el propósito para el cual fue creado. Este hecho, en un escenario de consciencia ciudadana puede generar dos

alternativas, una de ellas la exigencia del derecho adquirido y la otra el desarrollo de una estrategia de financiación surgida desde la propia sociedad civil.

En todo caso, si los sectores que hacen parte del CTP logran gestionar los recursos y medios para facilitar el funcionamiento de esta instancia de participación ciudadana, un nuevo escenario de relación se concretaría, la limitante de los recursos financieros sería superada y además contaría con un valor añadido enorme: la dinámica del CTP no estaría a merced de la voluntad del gobierno de turno. Sin embargo, si bien esta oportunidad existe y es posible llevarla a cabo, debe hacerse con la mayor responsabilidad, en el marco de la concertación y con unas reglas de juego claramente estipuladas.

Acciones necesarias para el fortalecimiento del consejo territorial de planeación.

Avanzar hacia un proceso de fortalecimiento del CTP del municipio de Chachagüí implica el compromiso acérrimo de los actores involucrados; esta tarea no es solo compromiso del Estado, sino también un deber que es necesario asumir desde la sociedad civil en su conjunto, pues el papel que cumple esta instancia de participación ciudadana involucra un alto grado de incidencia y hasta control del destino de la entidad territorial y de las decisiones que se toman en el ejercicio de la gestión pública.

Es importante indicar que las pautas que se relacionan a continuación, son estructuradas a partir de una realidad territorial, un contexto y una cultura en particular, desde el cual es posible extrapolar, con la consideración de las fallas que esto puede tener.

Desde la sociedad civil en general.

i.) Voluntad y compromiso: Son el punto de partida para generar nuevos procesos que permitan o contribuyan en la mejora de la actual relación con la alcaldía. La voluntad marca el punto cero y se convierte en la base que sustenta los procesos sociales; aquí se juega la

estabilidad y la garantía para que los propósitos trazados se hagan realidad. En consecuencia, la voluntad debe impregnarse de un alto nivel de compromiso que reconozca la necesidad de llevar a cabo lo acordado, en bien del colectivo y no de los intereses particulares que quebrantan cualquier tipo de dinámica social.

Estos dos aspectos es necesario cultivarlos y fortalecerlos desde dos ámbitos, el personal y el comunitario. Se convierte en una tarea promisorio la acción de blindar el criterio autónomo de la ciudadanía, especialmente de aquella localizada en la zona rural del municipio, pues es aquí donde los tomadores de decisiones y quienes pretenden ostentar el poder en los cargos públicos, aprovechan para confundir, manipular y engañar, a través del uso de prebendas con el propósito de mantener pasiva y a merced propia a las comunidades y sus liderazgos.

Si bien es necesario un especial cuidado con el sector rural, la ciudadanía que habita el sector urbano también es igual de vulnerable, la diferencia radica algunas veces en las estrategias que se usan pero que cumplen el mismo objetivo. El resultado al final es el mismo, se provoca la división social, la cual no permite la construcción de miradas colectivas del territorio; este precedente es un llamado de atención urgente a la sociedad chachagüeña para que deje de lado las pasiones y las posturas sesgadas que restringen la generación de soluciones efectivas para las problemáticas que finalmente afectan a todo el colectivo.

Este grave efecto por ende queda reflejado en el CTP, los sectores que lo integran y la mayoría de las personas que lo conforman terminan buscando satisfacer sus propios intereses y se olvidan del verdadero rol de esta instancia. En ese orden, hablar de voluntad y compromiso va más allá del escenario del CTP, pues se trata de identificar las fallas que se tienen en esa cadena de valor en la que queda inmersa la participación ciudadana y en cuyos hombros reposa la responsabilidad de transformar el modelo de gestión pública que existe en el municipio.

ii.) Fortalecimiento de capacidades: Los cambios requeridos no van a surgir con simples afirmaciones subjetivas de quienes no comparten ideología política o las decisiones de los gobernantes de turno. Es necesario que la ciudadanía chachagüeña en su conjunto salga de la zona de confort, se interese por la dinámica del territorio y asuma el compromiso que le corresponde, pues de ella depende que en este municipio se orienten e implementen acciones pertinentes para el fortalecimiento de la democracia participativa.

En consecuencia, la sociedad civil chachagüeña requiere conocer, como primer paso, los aspectos relacionados con la estructura del Estado, vista desde la realidad cercana que le otorga el municipio, con su dinámica, retos y posibilidades. Como segundo paso, necesita identificar las instancias de participación ciudadana, saber quiénes las conforman, cómo funcionan, para qué sirven, y de esa manera ganar capacidades conceptuales y habilidades que le permitan generar criterios objetivos de actuación y de relacionamiento con la institucionalidad pública.

El fortalecimiento de las capacidades de la ciudadanía chachagüeña, también implica trabajar con las distintas formas a través de las cuales esa sociedad se organiza, rompiendo los esquemas del individualismo sectorial; de tal manera que se pueda contribuir en la generación de sinergias sectoriales desde donde se construyan propuestas pertinentes para el desarrollo integral, las cuales finalmente sean llevadas a los espacios de interacción directa con el Gobierno o a través de las instancias de participación creadas para tal fin. En ese sentido, cobra vital importancia el CTP y su rol tendría una fuerza dada por el apoyo de la sociedad en su conjunto.

iii.) Exigencia del derecho a la participación: Si bien la participación es un derecho, también es un deber de la ciudadanía; pues esta tiene la obligación de participar en la organización social, económica y política, con un propósito fundamental: favorecer el bienestar común, el bienestar colectivo, el bien vivir o la vida querida. ¿Cómo lo puede hacer la

ciudadanía chachagüeña?, quizá la pregunta podría llevar a divagar la respuesta, pues el derecho a participar siempre implica trascender el punto de vista propio para recibir con agrado el de las demás personas.

Desde un criterio pragmático se podría aseverar que para la exigencia del derecho a la participación, antes que nada la ciudadanía debe interesarse en conocer lo que ocurre a su alrededor; es decir, mantenerse informada sobre las dinámicas que puedan afectar el bienestar colectivo, pues si no se conoce lo que sucede, no se tiene los fundamentos para participar con efectividad. Ahora bien, para que ello ocurra es necesario partir de una interpretación correcta de lo que ocurre, para lo cual es indispensable buscar información de diferentes fuentes, evaluar su confiabilidad y veracidad, y ejercer un juicio crítico en torno a ello.

En suma, la exigencia del derecho a participar implica también dedicar un tiempo suficiente para identificar, proponer y apoyar las propuestas que sean de beneficio para la sociedad en general, incidir en la toma de decisiones acertadas y aportar en la concreción de aquellas propuestas. Participar en la dinámica del CTP del municipio de Chachagüí involucra estos y otros aspectos, que al final le permiten a la ciudadanía convertirse en sujeto de su propio desarrollo y no simples espectadores, más aún en el contexto actual de Colombia.

Desde los sectores que integran el CTP.

i.) Conocimiento previo: En la medida en que la ciudadanía vaya ganando capacidades conceptuales y operativas para el relacionamiento con el Estado, los sectores sociales que conforman el CTP también tendrán la posibilidad de cualificar su papel en la dinámica territorial; ahora bien, es evidente que no se puede esperar que la ciudadanía asuma el grado de responsabilidad que le corresponde para así garantizar su efecto en el CTP o en otras instancias de participación ciudadana, así que este reto implica trabajar concretamente en otro frente.

En ese caso, la alternativa que se vislumbra es garantizar que al menos los sectores representativos que hacen parte del CTP conozcan todo lo referente de esta instancia de participación ciudadana; ello incluye además, el conocimiento del proceso de elección de las ternas de candidatos que serán remitidas al ejecutivo local, así como las características y requisitos que deben cumplir las personas que pretendan ser postuladas como tal.

Es claro, que si la potestad de elegir a las personas que hacen parte del CTP de Chachagüí la tiene el gobierno municipal, no se puede dejar a merced que solo ciertos sectores postulen candidatos, o lo que es más grave, permitir que el proceso se lleve a cabo sin el consentimiento de las personas que se candidatizan. En consecuencia, la selección de los potenciales integrantes del CTP debe considerar el desarrollo previo de una capacitación, para que de esa manera se pueda aplicar un riguroso análisis de las bondades y de los criterios que se deben cumplir para que las ternas se encuentren altamente cualificadas y se garantice que quien sea elegido por el Gobierno local, cuente con los conocimientos y el respaldo del sector que lo postula.

ii.) Diálogo con sus delegados: Una vez los sectores representativos del CTP hayan logrado superar el reto del desconocimiento generalizado que se tiene actualmente de esta como de otras instancias de participación ciudadana, y se haya garantizado que las personas seleccionadas cuentan con las capacidades y habilidades requeridas, el paso siguiente es la generación de espacios para que quienes representan al sector en el CTP tengan una dinámica de encuentro permanente que permita la interacción desde el sector hasta el interior del CTP y desde esta instancia de participación al propio seno del gobierno local.

En la actualidad, queda en evidencia y es una característica generalizada el bajo grado y en algunos casos la inexistencia de interacción que debería darse entre consejeros y consejeras

territoriales del CTP de Chachagüí con los respectivos sectores que representan; cabe aclarar, que la mención se hace sólo de aquellas personas que se encuentran activas en la dinámica de esta instancia de participación. Así las cosas, es perentorio en este contexto, la generación de canales efectivos de comunicación que puedan ayudar en el rompimiento de esa barrera y así aportar al fortalecimiento del CTP.

Este ejercicio de interacción, al menos en los sectores que hacen parte del CTP, debería estar incluido como una responsabilidad dentro de los estatutos y el reglamento interno de las organizaciones sociales que lo conforman; de tal manera, que no quede supeditado a la voluntad del consejero territorial o de las directivas de la organización. Es más, para que eso ocurra es imprescindible romper el alto grado de dispersión en el que se encuentran las organizaciones que hacen parte de los sectores sociales que conforman el CTP de Chachagüí.

Para los sectores que hacen parte del CTP, significa la necesidad de articularse y concertar entre ellos, para luego analizar las bondades, proponer alternativas; finalmente estructurar y facilitar un espacio de encuentro que permita la interacción con sus representantes en el CTP, donde compartan, dialoguen, generen propuestas, articulen iniciativas y lleguen a consensos que permitan mayor incidencia política en las decisiones del gobierno local.

iii.) Respaldo a las recomendaciones: La premisa de la no obligatoriedad de las recomendaciones del CTP seguirá siendo objeto de debate; pues se considera que su incidencia es demasiado limitada, lo que probablemente está desestimulando la participación y el respaldo de los sectores sociales que lo conforman; sin embargo, en la falta de respaldo es donde quizá radique la poca efectividad de la incidencia del CTP.

En un contexto distinto al que afronta actualmente el CTP del municipio de Chachagüí, las recomendaciones y conceptos que emite esta instancia de participación tendrían otro impacto

si detrás de ella estuviese una masa social capaz de movilizarse, si así fuese necesario, para generar los espacios de debate con quienes al final toman las decisiones. No hay duda que el gobierno, en cualquiera de sus niveles, sólo atiende las demandas de la ciudadanía cuando esta se congrega y a unísono reclama lo que por derecho propio le corresponde.

Ese es el nivel de relación a través del cual el CTP, como otras instancias de participación, puede reivindicar su papel protagónico en la dinámica de la gestión pública territorial; pero para que eso ocurra, se requiere de liderazgos integrales, con capacidad de aunar esfuerzos y generar consensos, personas dispuestas a dialogar e interactuar desde diferentes puntos de vista, generando al interior de sus organizaciones todo un entramado de redes que articulen los diferentes sectores en los que se organiza la ciudadanía chachagüeña. Sólo así los sectores que integran el CTP de Chachagüí, podrán tener la incidencia política que se anhela y que por ahora no está garantizada en la normativa existente.

Desde el gobierno local.

i.) Capacitación temática: Conocer a profundidad lo relacionado con el CTP, como instancia preponderante para los procesos de planeación territorial y el ejercicio de la gestión pública, es uno de los llamados que hacen quienes por ahora ostentan el poder administrativo del municipio de Chachagüí. El alcalde y el secretario de planeación, reconocen que muchas de las fallas que tiene la administración municipal en torno al CTP, son producto del desconocimiento acerca del funcionamiento y la base normativa que rige esta instancia de participación.

En ese orden de ideas, sería importante que para ejercer los cargos propios de la administración municipal de Chachagüí, los funcionarios públicos deberían cumplir un corto ciclo de capacitación, cuyo énfasis se encuentre orientado a conocer las principales instancias de

participación, pues no se puede olvidar que la sociedad civil es corresponsable en los procesos de gestión territorial.

ii.) Apoyo permanente: No se puede seguir divagando y generando excusas sin fundamento sobre la inversión que debe hacer, en este caso el gobierno del municipio de Chachagüí, para facilitar el funcionamiento y el fortalecimiento del CTP. Este aspecto es una responsabilidad que debe acatarse pues tiene un marco normativo que lo respalda; no es un tema de voluntad y en ese orden de ideas, el apoyo al CTP debe concretarse con acciones y no simplemente con discursos demagógicos o lemas de campaña que luego no se cumplen. Es clave entonces indicar que es deber de la alcaldía dar al CTP la importancia que se merece y garantizar los recursos humanos, financieros, administrativos, logísticos y técnicos para que pueda llevar a cabo su rol en la dinámica de la gestión pública.

Por eso, es necesario exhortar al gobierno municipal de Chachagüí, al cumplimiento del mandato constitucional y legal que favorece al CTP, cuyo apoyo no debe limitarse sólo a los periodos de planeación territorial, sino mantenerse constante para que el CTP pueda cumplir sus funciones en las etapas de ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, especialmente el plan de desarrollo municipal y el esquema de ordenamiento territorial.

iii.) Comunicación efectiva con el CTP: Muchos de los retos que se identifican desde el gobierno municipal en torno a la interacción con esta instancia de participación ciudadana se podrían superar generando una estrategia de comunicación efectiva y asertiva. Entre las acciones que se podría recomendar para que este proceso de comunicación fluya entre el gobierno municipal y el CTP se encuentran: participación de al menos un delegado del CTP en las reuniones de seguimiento del plan de desarrollo municipal; encuentro semestral con el Consejo de Gobierno para monitorear el desarrollo de los compromisos asumidos con la ciudadanía;

análisis con las dependencias gubernamentales responsables de la gestión de los recursos del Sistema General de Participaciones, de tal manera que se cuente con los insumos y el conocimiento de primera mano para conceptuar de manera objetiva; garantía en el acceso a los instrumentos que sirven de referente para el seguimiento al plan de desarrollo (p.e. presupuestos, planes operativos de inversión, planes de acción, plan indicativo, etc.); acceso a información precisa y clara que resulta del ejercicio de la gestión pública, y en caso de requerirse, pronta explicación de aquellos aspectos que se consideren complejos de comprender.

iv.) Actualización de la estructura: En el municipio de Chachagüí, la conformación del CTP se encuentra estipulada en el Acuerdo N° 018 del 25 de diciembre de 2007; si bien en este documento se contempla la mayoría de los sectores sociales del municipio, es importante llevar a cabo un proceso de análisis que permita cualificar su estructura, considerando como criterios la realidad y los retos actuales del territorio, así como el momento histórico del país, que implica adecuarse para asumir las responsabilidades que correspondan en la construcción de la paz estable y duradera.

Está actualización debe pensarse también con el propósito de generar una estructura que siendo incluyente sectorialmente, permita a la vez ser efectiva en su dinámica operativa. No es conveniente que se integren tantos sectores, para que al final sólo unos pocos sean los que se comprometen en el cumplimiento de las funciones del CTP.

Otro aspecto que debe considerar el gobierno municipal y que es pertinente en el proceso de actualización del Acuerdo, está relacionado con la supresión de la secretaría de planeación de la actual estructura del CTP; pues si bien, aún no se han presentado hechos de injerencia gubernamental, como lo testifican los consejeros y consejeras entrevistadas, no se puede seguir corriendo el riesgo de una posible incidencia del gobierno local en las decisiones,

recomendaciones o conceptos que emita el CTP. Es más, mantener a un representante del ente gubernamental en su estructura, podría ocasionar la pérdida de la autonomía de esta importante instancia de participación ciudadana.

Prospectiva del CTP del municipio de Chachagüí para el postconflicto.

Para evidenciar de manera prospectiva el rol del CTP durante el postconflicto, es importante tener en cuenta a qué hace relación este concepto. Para Ugarriza (2013), “Una vez superado el conflicto, sea vía negociación, victoria militar u otra forma, las sociedades entran en un período de postconflicto” (p. 144); no obstante este mismo autor, consciente de lo complejo del término, cita a otros autores como Galtung (1975), Boutros-Ghali (1992), Chetail (2009) y Rettberg (2012), para determinar que:

Un término usado para referirse globalmente a todos los retos del postconflicto es construcción de paz. Éste se define como el fortalecimiento y la solidificación de la paz para evitar una recaída en el conflicto, aunque de manera reciente, sin embargo, ha sido aplicado también a las acciones anteriores al final del conflicto que buscan atender sus causas (p. 144).

En ese sentido, es posible hablar de construcción de paz en zonas y espacios que no estén en medio de las hostilidades, lo cual significa hacer referencia a zonas o espacios con características de postconflicto, o en postconflicto; por lo tanto, en el caso colombiano, las acciones de construcción de paz (p.e. reintegración, reconciliación, atención a víctimas, etc.) sólo serían posibles en este tipo de espacios (Ugarriza, 2013).

Este hecho es fundamental para un territorio como el municipio de Chachagüí, cuya historia se ha forjado en un escenario donde el conflicto armado no tuvo presencia; pero que sin embargo, se vio en la necesidad de ofrecer su servicio para atender a la población civil que desde

diferentes zonas del país llegó como víctima del conflicto ocasionado por los distintos actores que se han visto involucrados. En ese orden de ideas, se podría evidenciar las siguientes miradas prospectivas para el CTP del municipio de Chachagüí: Todos los sectores sociales que integran el CTP contribuyen articuladamente en la construcción de paz territorial; el CTP se posiciona en el escenario regional y nacional como un referente para la dinámica de la participación ciudadana; el CTP y la administración municipal generan prácticas adecuadas y pertinentes que favorecen la gestión pública; el CTP garantiza la adecuada inversión de los recursos destinados para la implementación de los acuerdos de paz.

Si bien, el municipio de Chachagüí no es uno de los territorios priorizados para el postconflicto, el CTP sí que tiene la responsabilidad de hacer el seguimiento y la evaluación a los planes, programas y proyectos que contribuyan a la construcción de paz, pues los aportes a ese sueño colectivo, hay que hacerlos desde diferentes escenarios y comprometerse de fondo con todas las iniciativas que en un momento dado saldrán más allá de las zonas de convivencia y los territorios que actualmente tienen el foco del Gobierno nacional y la cooperación internacional.

Ahora bien, es importante indicar que en el corto y mediano plazo, si se mejora la representación de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios en el CTP, podría aumentarse el poder del Concejo Municipal en la medida en que lo comparta con el CTP para efectos del control político y social en torno a la ejecución del plan de desarrollo municipal y/o de otras políticas públicas. Para esto, deberá generarse un escenario propicio para que concejales y consejeros se relacionen en igualdad de condiciones, puedan imaginarse las cosas de otro modo y concertar acciones a favor de la democracia participativa y la transparencia de la gestión pública territorial.

Conclusiones

i. La participación de la ciudadanía en el ejercicio de la gestión pública garantiza el desarrollo de procesos administrativos transparentes, limita los actos de corrupción y brinda legitimidad a las decisiones y acciones gubernamentales.

ii. La existencia de espacios de participación efectiva para la sociedad civil, que son promovidos desde la Constitución Política de 1991, aún en contextos desfavorables de violencia, exclusión y pobreza, pueden ser el punto de apoyo para colocar en marcha soluciones y rutas de acción enfocadas hacia el desarrollo integral y la generación de oportunidades reales que contribuyan a la construcción de la paz y el fortalecimiento de la democracia.

iii. Teniendo en cuenta que la paz no es sólo la ausencia de la guerra, sino también la garantía y el cumplimiento de los derechos humanos, el fortalecimiento de los espacios de participación, incidencia, diálogo y concertación con el Estado y otros actores públicos del territorio, puede contribuir al bienestar del colectivo considerando la distribución del poder y de los recursos que se tengan a disposición.

iv. Se evidencia entre las instancias de participación ciudadana como el CTP y las diferentes entidades del Estado, debilidades en torno a la comunicación, el apoyo mutuo, la interacción para la acción social y para la búsqueda de oportunidades, afectando la credibilidad y la confianza desde la sociedad civil con respecto al Estado.

v. El caso del CTP está implicando que se convierta en una instancia legitimadora de las decisiones que toman los gobiernos de las entidades territoriales, y lo que es peor, puede generar la desilusión y la decepción de la sociedad civil, al ver frustradas sus expectativas cuando se abren escenarios para la participación. La ciudadanía requiere que los espacios e instancias de participación no solo permitan expresarse y ser escuchados, sino también proponer soluciones

para resolver los problemas y que esas propuestas finalmente sean tenidas en cuenta en la toma de decisiones de los gobiernos en sus distintos niveles.

vi. La participación ciudadana que se asume en el ámbito municipal a través del CTP puede trascender a otros escenarios en la medida que se vaya configurando como una experiencia exitosa que puede ser replicada; en ese caso, es importante mencionar que el éxito de las acciones estipuladas para el fortalecimiento del CTP del municipio de Chachagüí, solo se garantiza de acuerdo al grado de apropiación y empoderamiento que se vaya generando entre los sectores sociales que lo conforman y en la voluntad que se encuentre en el gobierno local.

vii. Las razones que motivaron la priorización del CTP del municipio de Chachagüí, radicó en el hecho de que: es una instancia de participación ciudadana; cuenta con un fundamento Constitucional y un desarrollo normativo; es una instancia de la que se habla pero que poco se evidencia en la dinámica de las entidades territoriales; es una instancia con un alto potencial, pues desde ella se abordan distintos aspectos (políticos, económicos, sociales, culturales, etc.); requiere del apoyo no solo de la institucionalidad pública, sino del esfuerzo de los sectores sociales para lograr sus propósitos; necesita contar con todo el respaldo de los sectores de la sociedad civil; considera como protagonistas a quienes tienen la potencialidad de dinamizar los cambios estructurales que se requieren, es decir a la ciudadanía.

viii. Para poder adelantar las funciones relacionadas con la revisión y concepto del plan de desarrollo municipal, así como de las fases posteriores de ejecución, seguimiento y evaluación, es necesario que las personas que integran el CTP fortalezcan sus capacidades en torno a sus roles y se organicen internamente, trabajando articuladamente con la Administración municipal, estructurando metodologías de trabajo, definiendo cronogramas y generando canales de comunicación para que el CTP pueda acceder de manera oportuna a la información.

ix. De acuerdo con lo anterior, se hace necesario fortalecer el funcionamiento del CTP del municipio de Chachagüí, para garantizar una adecuada representación de los sectores sociales que lo conforman, con una estructura que garantice la concurrencia permanente y sostenida de quienes lo integran; de tal manera, que se logre una efectiva representación en los debates y reuniones de análisis y estudio llevados a cabo por esta instancia de participación ciudadana.

x. Finalmente, destacar que el rol que puede cumplir el CTP en la dinámica del país y en la perspectiva que representa el periodo del postconflicto, depende en buena proporción de la voluntad del gobierno, el cual debe facilitar los recursos humanos, financieros, administrativos, logísticos y técnicos. Sin embargo, también recae en la voluntad y el compromiso que deben asumir los sectores sociales que lo conforman, para que de esa manera se pueda contribuir en la construcción de la paz estable y duradera.

Lista de referencias

Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera

(2016). Recuperado de:

<http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/24-1480106030.11-1480106030.2016nuevoacuerdofinal-1480106030.pdf>

Álvarez, P. y Ojeda, P. (2013). Sistematización del proceso de fortalecimiento de la gestión comunitaria de agua en el Valle del Cauca. Buga, Colombia: IMCA.

Arévalo, J. (2014). Construcción de paz y un nuevo modelo de construcción de Estado: Una lectura de los dos primeros acuerdos de La Habana. *Revista de Economía Institucional*, 16, (30), 131-169. Recuperado de:

<https://www.economiaiinstitucional.com/esp/vinculos/pdf/No30/jarevalo.pdf>

Bango, J. (1999). Participación juvenil e institucionalidad pública de juventud: Al rescate de la diversidad. *Última Década*, (10), 0. Recuperado de

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19501005>

Barrera, A. (2009). Innovación política y participación ciudadana, tendencias democráticas en los gobiernos locales. Recuperado de:

<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/campus/poggiese/11barre.pdf>

Becerra, L. (2005). Participación e incidencia política de las OSC en América Latina.

Recuperado de:

http://www.equipopueblo.org.mx/publicaciones/publicaciones/descargas/divinv_parosc.pdf

Bolívar, J. y García G. (2016). Fundamentos de la gestión pública, hacia un Estado eficiente.

Bogotá, Colombia: Alfaomega - Universidad EAN.

- Borja, J. (2009). Gobiernos locales, políticas públicas y participación ciudadana. *APORTES para el Estado y la Administración Gubernamental*, (19), 57-65. Recuperado de:
<https://biblio.flacso.org.ar/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=34638>
- Cano, L. F. (2008). La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: Respondiendo a la lógica de gobernanza. *Estudios Políticos*, () 147-177.
Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=16429061006>
- Carrasquilla, M. y Seidel, S. (2007). La participación ciudadana: Vía para la integración de las personas inmigrantes. *Rutas y caminos*. Murcia, España: Agrupación de Desarrollo Nexos.
- Cartagena, R. Parra, M., Burguete, A. y López A. (2005). Participación social y toma de decisiones en los consejos municipales de desarrollo rural sustentable de Los Altos de Chiapas. *Gestión y Política Pública*, XIV (2), 341-402. Recuperado de
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13314205>
- Collado, H. (2015). Incidencia política: Concepto, importancia y herramientas. Recuperado de:
http://www.custodiaterritori.org/mm/file/iniciatives/tejiendo%20redes%202014-15/Documento%20incidencia%20politica_DEF.pdf
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe. (2007). Cohesión social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. Recuperado de:
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2812/2/S2007000_es.pdf
- Concejo Municipal de Chachagüí (2012). Acuerdo N° 09, por el cual se adopta el plan de desarrollo del municipio de Chachagüí 2012 – 2015: “Unidos por Chachagüí”.
- Concejo Municipal de Chachagüí (2016). Acuerdo N° 08, por el cual se adopta el plan de desarrollo del municipio de Chachagüí, para el periodo 2016 – 2019 y se dictan otras

- disposiciones. Recuperado de: http://chachagui-narino.gov.co/apc-aa-files/39663032623032633230626263633366/plan-de-desarrollo-municipal-2016-2019_1.pdf
- Corte Constitucional (2003). Sentencia C-524 de julio 1 de 2003. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-524-03.htm>
- Corte Constitucional (2016). Constitución Política de Colombia: Actualizada con los Actos Legislativos a 2015. Recuperado de: <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>
- Cunill, N. (1991). Participación ciudadana: Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos. Caracas, Venezuela: CLAD.
- Delfino, G. y Zubieta, E. (2010). Participación política: Concepto y modalidades. *Anuario de Investigaciones*, XVII (), 211-220. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/3691/369139946011.pdf>
- Delgado, S. y Acero L. (2015). Análisis de la dependencia fiscal de los municipios de sexta categoría del departamento de Boyacá, durante el periodo 1996-2012. *Apuntes del CENES*, 34 (60), 215-246. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/cenes/v34n60/v34n60a08.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (2007). El papel de los consejos territoriales de planeación (CTP). Bogotá, Colombia: Quebecor World Bogotá S.A.
- Departamento Nacional de Planeación (2008). Decreto 028: Por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con

- recursos del Sistema General de Participaciones. Recuperado de:
http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/decretos/2008/dec_0028_2008.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (2010). Importancia de los Consejos Territoriales de Planeación en la Gestión Pública. Bogotá, Colombia: Cooperativa Editorial Magisterio.
- Departamento Nacional de Planeación y Escuela Superior de Administración Pública (2011). El papel de los consejos territoriales de planeación (CTP). Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.
- Departamento Nacional de Planeación (2015). Tipologías departamentales y municipales: Una propuesta para comprender las entidades territoriales colombianas. Recuperado de:
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Tip-FormatoPublicacion.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (2016). Fichas de caracterización territorial. Recuperado de: <https://ddtspr.dnp.gov.co/fit/#/fichas>
- Di Virgilio, M. (2013). Participación ciudadana en la gestión pública. Recuperado de:
Recuperado de: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7465/Participacion-Ciudadana-en-la-Gestion-Publica-Modulo-1-Unidad-1-2.pdf?sequence=1>
- Escudero, R. (2002). Consideraciones sobre la participación democrática y los instrumentos para su eficacia (Tesis de pregrado). Recuperado de:
<http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere4/Tesis-17.pdf>
- Flisfisch, A., Franco, R. y Palma, E. (1980). Dimensiones de una planificación participativa. Recuperado de:
http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/22202/S8000054_es.pdf

Fuenmayor, A. (2014). El derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública.

Recuperado de:

http://portal.unesco.org/es/file_download.php/561ff4bc2719856c5184270296fc48f5el+de+recho+de+acceso+de+los+ciudadanos+a+la+informacion+publica.pdf

Ganuzo, E. (2006). Tendencias de la participación ciudadana en Europa y España. Recuperado de: <http://digital.csic.es/handle/10261/14388>

García, C. (2007). Manual práctico de incidencia política: Una guía práctica para organizaciones de la sociedad civil. Recuperado de:

http://hivhealthclearinghouse.unesco.org/sites/default/files/resources/santiago_manual_ip_-laccaso.pdf

García, F. (2009). Educar para la participación ciudadana: Un reto para la escuela del siglo XXI.

Investigación en la Escuela. Recuperado de:

https://idus.us.es/xmlui/bitstream/handle/11441/25983/file_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Gil, M., Pons, J., Grande, J. y Marín, M. (1996). Aproximación operativa a los conceptos de participación y sentimiento de pertenencia: Estrategias de intervención en la comunidad.

Recuperado de:

<http://www.copmadrid.org/webcopm/publicaciones/social/1996/vol1/arti2.htm>

Guillen, A., Sáenz, K., Badii, M. y Castillo J. (1999). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *International Journal of Good Conscience*, 4 (1), 179-198. Recuperado de:

[http://www.spentamexico.org/v4-n1/4\(1\)%20179-193.pdf](http://www.spentamexico.org/v4-n1/4(1)%20179-193.pdf)

Hoyos, G. (1999). Democracia y derecho: El debate entre Habermas y Rawls. *Revista Derecho del Estado*, (7), 203-211. Recuperado de:

<http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/article/view/1063/1007>

Hurtado, J. A. (2016). La participación democrática en Colombia: un derecho en evolución.

Justicia Juris, 12 (2), 59-76. Recuperado de: http://ojs.uac.edu.co/index.php/justicia-juris/article/view/1011/pdf_21

Ley 152 (15 de julio de 1994). Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

Recuperado de:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Normatividad/LEY%20152%20DE%201994.pdf>

Ley 388 (8 de julio de 1997). Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Recuperado de

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339>

Ley 617 (6 de octubre de 2000). Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional. Recuperado de:

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0617_2000.html

Ley 1712 (6 de marzo de 2014). Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1712_2014.html

Ley 1757 (6 de julio de 2015). Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Recuperado de:

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1757_2015.html

- Macedo Rizo, M. (2011). La participación ciudadana en la Constitución del 91. *Pensamiento Jurídico*, (30), 129-160. Recuperado de:
<https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/36714/39502>
- Márquez, M., Olivares, C. y Rodríguez, J. (2012). Modalidades de participación en la gestión de los Consejos Comunales del municipio San Francisco del estado Zulia, Venezuela. *Revista de Ciencias Sociales*, XVIII (2), 242-252. Recuperado de:
<http://produccioncientificaluz.org/index.php/racs/article/viewFile/13865/13847>
- Mateos, A. (2007). Ciudadanos y participación política. Recuperado de:
<http://buengobierno.usal.es/~dpublico/areacp/materiales/ciudadanosyparticipacion.pdf>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2010). Estrategia de participación ciudadana en la gestión del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Recuperado de:
<http://bibliotecadigital.agronet.gov.co/bitstream/11348/6387/2/cartilla%20segunda%20edicion%20%283%29.pdf>
- Ministerio de Educación Nacional (2009). Participación ciudadana. Recuperado de:
https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-177283_recurso_1.pdf
- Ministerio del Interior (2016). Hacia una sociedad democrática, justa e incluyente: Ley 1757 de participación ciudadana. Bogotá, Colombia: Otro Concepto.
- Molano, D. (2016). La participación ciudadana en la construcción de la paz territorial en Colombia. Recuperado de: http://redprodepaz.org.co/sabemos-como/wp-content/uploads/2016/05/5_La-participacion-ciudadana-en-la-construccion-de-la-paz-territorial-en-Colombia.pdf
- Múnera, M. (2008). De la participación destructora a la participación sinérgica. Recuperado de:
<http://www.bdigital.unal.edu.co/10286/6/32515305.2008.Parte2.pdf>

- Naciones Unidas (1948). La Declaración Universal de los Derechos Humanos. Recuperado de:
<http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- Naciones Unidas (1966). Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Recuperado de:
<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>
- Navarro, A. (2013). Cooperación entre municipios y tercer sector en políticas sociales: mitos y realidades. *Política y Cultura*, (40), 201-227. Recuperado de:
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26728947010>
- Observatorio Internacional de Democracia Participativa (2007). Observando las Democracias Participativas Locales 2004-2007. Recuperado de:
http://www.oidp.net/es/v_publicaciones_1.php
- Ochman, M. (2004). Sociedad civil y participación ciudadana. *Revista Venezolana de Gerencia*.
Recuperado de: <http://200.74.222.178/index.php/rvg/article/view/12867/12853>
- Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (2002). Manual básico para la incidencia política. Recuperado de:
https://www.salgalu.tv/unesco/materiales/9WOLA_Manual_incidencia_politica.pdf
- Ojeda, P. A. (2010). Contribución de las juntas administradoras de acueductos rurales a la gestión integral del agua. Estudio de caso de la zona rural del municipio de Restrepo - Valle del Cauca – Colombia (Tesis de Maestría). Universidad Internacional de Andalucía, Huelva, España.
- Olivar, C. E. (2015). Alcance de la participación en la gestión de los consejos comunales. *Revista Venezolana de Gerencia*, 20 () 57-73. Recuperado de
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29036968004>

Organización de Estados Americanos (1948). Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Recuperado de:

<http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>

Organización de Estados Americanos (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica). Recuperado de:

<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/001>

Presidencia de la República de Colombia (1994). Decreto 2284: Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 9 y 11 de la Ley 152 de 1994, Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo. Recuperado de:

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Consejo%20Nacional%20de%20Planeacin/DECRETO%202284%20DE%201994.pdf>

Ramírez, J. M. (2015). Modelos de participación ciudadana: una propuesta integradora (Tesis de doctorado). Recuperado de: <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/22095>

Red Nacional de Acueductos Comunitarios (2017). El derecho a la autogestión comunitaria del agua: Iniciativa legislativa para el fortalecimiento y defensa de los acueductos comunitarios. Recuperado de: <http://redacueductoscomunitarios.co/leypropia/>

Rueda, B. M. (2012). La efectividad de la participación desde la experiencia de las instancias deliberativas locales en Bogotá. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 7, (2), 131-155. Recuperado de:

<http://www.redalyc.org/html/927/92726073010/>

Salamanca, J. A. (2014). Reglamentación de los espacios y mecanismos de participación ciudadana en el municipio colombiano: ¿En contra de los principios del

- constitucionalismo moderno y la filosofía participativa de la Constitución Política de 1991? (Tesis de Magister). Recuperado de:
<http://www.bdigital.unal.edu.co/46508/1/06699839.2014.pdf>
- Sen, A. (2000). El desarrollo como libertad. *Gaceta Ecológica*, () 14-20. Recuperado de
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=53905501>
- Servaes, J. (2011). Comunicación e incidencia política para la construcción de paz. *Revista Científica de Información y Comunicación*, (8), 51-74. Recuperado de:
<http://www.salgalu.tv/unesco/materiales/4ComunicacioneIncidencia.pdf>
- Téllez, M., Vidal, J. y Cabello, U. (2013). Guía para la incidencia en política a favor de los derechos de los niños y las niñas en México. Recuperado de:
<https://www.savethechildren.mx/sci-mx/files/e5/e52d0381-2fb2-4e49-8485-0a019442f8b4.pdf>
- Ugarriza, J. (2013). La dimensión política del postconflicto: discusiones conceptuales y avances empíricos. *Colombia Internacional*, (77), 141-176. Recuperado de:
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81226288006>
- Valencia, B. y Ramírez, J. (2012). Los mecanismos constitucionales de participación ciudadana como herramienta de control social y político utilizados por la comunidad y las instituciones del Municipio de Filadelfia Caldas (Tesis de pregrado). Recuperado de:
<http://ridum.umanizales.edu.co:8080/xmlui/bitstream/handle/6789/54/Bibiana%20Valencia.pdf?sequence=1>
- Valencia, G. (2012, julio). Incidencia de la sociedad civil en el ciclo de las políticas públicas. *Papel Político*, 17 (2) 469-496. Recuperado de:

http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-44092012000200004&lng=en&tlng=es

Velásquez, F. y González, E. (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?. Recuperado de:

http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0120/participacion_ciudadana_en_colombia.pdf

Vidal, P., Güell, S. y Mundó, J. (2011). Nuevas tendencias en incidencia política. Recuperado de: <http://www.gestionsocial.org/archivos/00000769/PVidal43.pdf>

Wanis-St John, A. (30 septiembre de 2016). La construcción de paz en Colombia. *Portafolio*.

Recuperado de: <http://www.portafolio.co/economia/la-construccion-de-paz-en-colombia-500711>

WaterAid (2008). Libro de consulta sobre incidencia política. Recuperado de:

www.wateraid.org/~media/.../libro-de-consulta-sobre-incidencia-politica.pdf