

# **Espacio de participación ciudadana**

**Camino de la democracia y la participación  
ciudadana: una propuesta para el  
seguimiento a los planes de desarrollo  
municipal en Colombia**

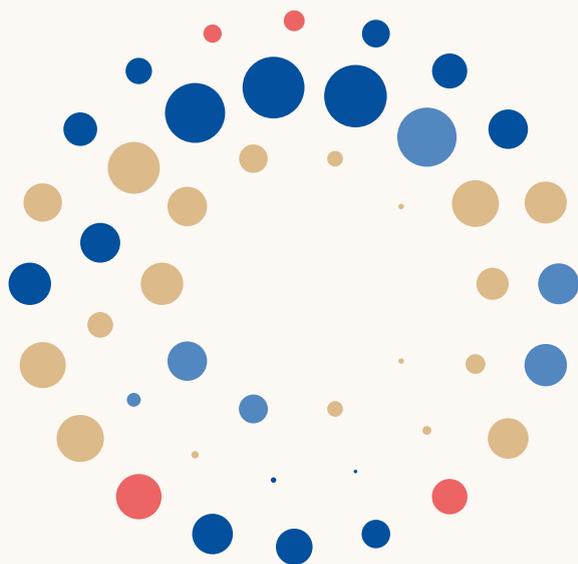
JEAMMY JULIETH SIERRA HERNÁNDEZ

JAIDER FREDERICH ACOSTA GUZMÁN

ORLANDO ACUÑA ANGULO

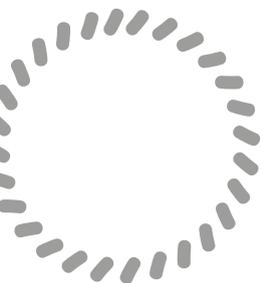
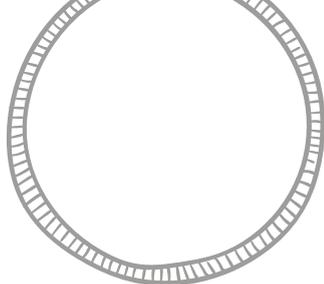
CARLOS JOSÉ CHARRY ROJAS

EDITORES ACADÉMICOS

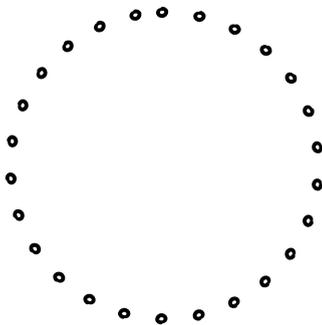








**COLECCIÓN SUPERIOR**



# **Espacio de participación ciudadana**

**Catalogación en la fuente – Grupo Biblioteca y CDIM 2024**

Sierra Hernández, Jeammy Julieth

Espacio de participación ciudadana : Camino de la democracia y la participación ciudadana : una propuesta para el seguimiento a los planes de desarrollo municipal en Colombia / Jeammy Julieth Sierra Hernández, Jaider Frederich Acosta Guzmán, Orlando Acuña Angulo y Carlos José Charry Rojas. – Bogotá : Escuela Superior de Administración Pública-ESAP, 2024.

144 páginas: figuras y tablas. — (Colección Superior)

Incluye Bibliografía

ISBN 978-958-609-155-8 (papel) — ISBN 978-958-609-156-5 (electrónico)

1. Participación popular — Colombia 2. Política y gobierno — Colombia 3. Administración local — Colombia 4. Desarrollo económico — Colombia 5. Participación ciudadana — Colombia 6.

Democracia — Colombia 7. Planes de desarrollo — Colombia I Acosta Guzmán, Jaider Frederich, II Acuña Angulo Orlando, III Charry Rojas Carlos José, IV. Título, V. Serie.

CDD-21: 323.042

**Espacio de participación ciudadana:**

**Camino de la democracia y la participación ciudadana: una propuesta para el seguimiento a los planes de desarrollo municipal en Colombia**

Jeammy Julieth Sierra Hernández, Jaider Frederich Acosta Guzmán, Orlando Acuña Angulo y Carlos José Charry Rojas, editores académicos

Subdirección Nacional de Investigaciones

Colección Superior

ISBN 978-958-609-155-8 (papel)

ISBN 978-958-609-156-5 (electrónico)

2024

© Escuela Superior de Administración Pública

Director Nacional Jorge Iván Bula

**Subdirección Nacional de Servicios Académicos**

**Grupo de Publicaciones**

Editorial ESAP

grupo.publicaciones@esap.edu.co

<https://www.esap.edu.co/>

<https://libros.esap.edu.co/>

<https://revistas.esap.edu.co/>

*Coordinación editorial* Óscar A. Chacón Gómez

*Corrección de estilo* Íkaro Valderrama Ortiz

*Diagramación* Yully Cortés

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

Grupo de Publicaciones. Calle 44 # 53-37, Bogotá, D. C.

(+57) 601 795 6110



Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0

Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

Hecho en Bogotá, D. C., Colombia, 2024

# **Espacio de participación ciudadana**

**Camino de la democracia  
y la participación ciudadana:  
una propuesta para el seguimiento  
a los planes de desarrollo  
municipal en Colombia**

**JEAMMY JULIETH SIERRA HERNÁNDEZ**

**JAIDER FREDERICH ACOSTA GUZMÁN**

**ORLANDO ACUÑA ANGULO**

**CARLOS JOSÉ CHARRY ROJAS**

**EDITORES**



Libro resultado de los proyectos de investigación desarrollados a partir de la convocatoria interna de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) (2020-2022), cuyo acompañamiento fue realizado por la Subdirección Nacional de Investigaciones de la ESAP. Este proceso hizo parte de la alianza entre la Escuela, y la Asociación Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP), con el siguiente objetivo: “formar profesionales e investigadores en el quehacer de lo público sobre una base científica, ética y humanística, dotándolos de una conciencia crítica, que les permita actuar responsablemente frente a los requerimientos y tendencias del mundo contemporáneo y liderar creativamente procesos de cambio”.

# Contenido

<i>Lista de tablas</i> .....	9
<i>Lista de figuras</i> .....	11
<b>Prólogo</b> .....	<b>13</b>
SONIA ESMERALDA ROJAS ROJAS	
<b>Presentación</b> .....	<b>17</b>
JEAMMY JULIETH SIERRA HERNÁNDEZ	
<b>Introducción</b> .....	<b>21</b>
JEAMMY JULIETH SIERRA HERNÁNDEZ	
JAIDER FREDERICH ACOSTA GUZMÁN	
ORLANDO ACUÑA ANGULO	
CARLOS JOSÉ CHARRY ROJAS	
<b>Democracia, democratización y participación</b> .....	<b>25</b>
JEAMMY JULIETH SIERRA HERNÁNDEZ	
JAIDER FREDERICH ACOSTA GUZMÁN	
<b>Síntesis de instancias de participación ciudadana en el escenario mundial</b> .....	<b>45</b>
JAIDER FREDERICH ACOSTA GUZMÁN	
JEAMMY JULIETH SIERRA HERNÁNDEZ	

<b>La planeación participativa</b> .....	<b>69</b>
ORLANDO ACUÑA ANGULO	
JAIDER FREDERICH ACOSTA GUZMÁN	
CARLOS JOSÉ CHARRY ROJAS	
<b>El consejo territorial de planeación</b> .....	<b>87</b>
JEAMMY JULIETH SIERRA HERNÁNDEZ	
CARLOS JOSÉ CHARRY ROJAS	
ORLANDO ACUÑA ANGULO	
<b>Ruta para el fortalecimiento de los CTP: un ejercicio en el departamento del Tolima (Colombia)</b> .....	<b>105</b>
JEAMMY JULIETH SIERRA HERNÁNDEZ	
CARLOS JOSÉ CHARRY ROJAS	
ORLANDO ACUÑA ANGULO	
<b>Sobre los autores</b> .....	<b>133</b>
<b>Índice temático</b> .....	<b>137</b>

## **Lista de tablas**

### **Democracia, democratización y participación**

TABLA 1. La participación democrática en algunos países. . . . . **33**

### **El consejo territorial de planeación**

TABLA 2. Sectores habilitados para integrar el CTP . . . . . **89**

TABLA 3. Comparativo de contenidos y alcances de participación. . . . . **97**

### **Ruta para el fortalecimiento de los CTP: un ejercicio en el departamento del Tolima (Colombia)**

TABLA 4. Integrantes del CTP por municipio . . . . . **109**

TABLA 5. Integrantes del CTP por sectores . . . . . **110**



## Lista de figuras

### Democracia, democratización y participación

FIGURA 1. Escalera de la generalidad: diferenciación y estiramientos conceptuales. ....	26
FIGURA 2. Clasificación de los tipos de democracia en categorías. ....	28
FIGURA 3. Percepción de la democracia en Colombia. ....	36
FIGURA 4. Olas de democratización de Huntington e índice de democracia liberal (IDM).. ....	37
FIGURA 5. Ruta de la planificación participativa .....	77

### La planeación participativa

FIGURA 6. Elementos de la formulación de un plan. ....	78
--	----

### El consejo territorial de planeación

FIGURA 7. Etapas del proceso de planeación del desarrollo. ....	92
---	----

### Ruta para el fortalecimiento de los CTP: un ejercicio en el departamento del Tolima (Colombia)

FIGURA 8. Ruta del espacio de participación ciudadana para los CTP .	108
FIGURA 9. Mapa de los nodos de la investigación. ....	112
FIGURA 10. Diagrama de la metodología ágil: <i>Starfish</i> . ....	113
FIGURA 11. Fotografía tomada en Espacio de Participación Ciudadana con Consejos Territoriales del Tolima en el marco del proyecto de investigación 2020-67 “La capacidad institucional de los gobiernos locales del departamento del Tolima post-covid-19” de la ESAP. ....	120

FIGURA 12. Conformación y convocatoria del CTP .....	<b>124</b>
FIGURA 13. Análisis de los proyectos del Plan de Desarrollo Municipal .....	<b>126</b>
FIGURA 14. Seguimiento al Plan de Desarrollo Municipal .....	<b>130</b>

## Prólogo

• **ES UN HONOR** para mí prologar esta obra, no solo por la importancia del tema para el país —en especial para sus territorios—, sino también para todos aquellos que le apuestan a la participación ciudadana como herramienta de democratización.

Es innegable que, en las últimas décadas, la democracia ha migrado de los espacios electorales y parlamentarios, hacia los espacios sociales, lo cual ha traído consigo el involucramiento de la ciudadanía en la toma de las decisiones públicas. Esto ha llevado a que se hable de una *comunidad cívica* como nuevo actor de la gobernanza democrática.

La participación ciudadana, como proceso de democratización, se ha llegado a convertir en el principal pilar sobre el cual se erige la democracia, legitimando, por medio de la confrontación de ideas, la construcción de acciones en asuntos de interés general.

Es claro, entonces, que para los autores de esta obra es importante —y así lo evidencia el riguroso trabajo investigativo de este libro— llamar la atención sobre la importancia de la participación ciudadana como garante de una sana democracia. En este sentido, esta obra deja en evidencia que la participación ciudadana en

espacios deliberativos no solo es necesaria en el ejercicio de la ciudadanía política, sino para la modernización del sistema de la administración pública.

Es en esos espacios deliberativos, como bien manifiesta la obra, donde “a partir de los sueños y aspiraciones de la sociedad se define la visión de futuro deseado en el largo plazo [...]”. Nada más altruista que esto, especialmente en este momento de coyuntura histórica, cuando lo sustentable y lo sostenible, no solo para Colombia sino para el mundo, se han convertido en puntos obligados a tratar en las diferentes agendas políticas.

Este libro permite entender con rigor metodológico, pero de una manera afable y amena, que el verdadero poder de la planeación participativa —más allá de sentar las bases del proceso de concertación territorial en la definición de las políticas públicas—, es lograr la sana gobernanza territorial desde el fortalecimiento de las relaciones del gobierno local con los actores sociales, teniendo como marco la discusión respetuosa, el diálogo continuo y los canales de concertación abiertos.

A partir de este propósito de fortalecimiento relacional, toman inusitada importancia los Consejos Territoriales de Planeación (CTP), instancias que, por mandato constitucional, tienen el deber de representar a la sociedad civil en el proceso de planeación territorial.

Los autores resaltan en esta obra la importancia que tienen estas instancias territoriales en la garantía activa del debate participativo y permanente de la sociedad, y de los diferentes sectores territoriales, alrededor del contenido del Plan de Desarrollo Territorial.

Los intereses y proyectos que tienen los diferentes actores de la gobernanza territorial —la sociedad civil es uno de dichos actores—, así como el conocimiento que la comunidad tiene de su territorio, son factores ineludibles para tener en cuenta desde el gobierno territorial, para el logro de un desarrollo inclusivo, incluyente y equitativo.

Para el investigador que trabaja en los caminos de la sana gobernanza —me incluyo entre ellos—, los espacios deliberativos en los cuales se escuchan las voces de los diferentes actores tienen una importancia política única.

Los espacios de creación, cocreación, concertación, diálogo y escucha activa que se deben generar y garantizar desde los mismos avatares de la administración pública, enriquecen y legitiman el ejercicio político. De este modo, se reduce el riesgo que la hegemonía de las decisiones políticas conlleva para el desarrollo de nuestros territorios y, por ende, para la riqueza de la Nación.

SONIA ESMERALDA ROJAS ROJAS  
*Ph. D. en Ciencias de la Educación*  
*Doctora en Gerencia Pública y Política Social*  
*Investigadora invitada del Doctorado en Ciencias de la Educación*  
*de la Universidad Nacional Experimental Simón Rodríguez*  
*Consultora del MinCiencias para la implementación de la*  
*política de ética, bioética e integridad científica para Colombia*



## Presentación

• **DESDE EL GRUPO** de investigación Territorium de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), elevamos la voz en favor de una producción bibliográfica que aporte al estudio y práctica de la gestión pública, orientada hacia las transformaciones sociales que tanto se requieren. No solo exhortamos a la profesionalización del servidor público, sino que también abogamos por la plena comprensión de los asuntos públicos por parte de la ciudadanía. Más aún, reconocemos con determinación el rol fundamental que desempeñan las instancias de participación ciudadana en el proceso de robustecer nuestra democracia.

Así pues, nos entusiasma presentarles esta obra titulada *Espacio de participación ciudadana. Camino de la democracia y la participación ciudadana: una propuesta para el seguimiento a los planes de desarrollo municipal en Colombia*. En este libro, asumiendo la participación ciudadana como valor universal, exploramos un tema de vital importancia para nuestra sociedad y nuestro país: el rol del ciudadano en la planeación participativa para el desarrollo local.

En Colombia, la participación ciudadana no es solo un derecho, sino también un deber cívico. Enfrentamos desafíos y oportunidades

que requieren la colaboración de todos los actores de la sociedad. A través de este libro, buscamos ofrecer una propuesta sólida para impulsar y fortalecer la participación de la ciudadanía en la formulación y seguimiento de los planes de desarrollo municipal en nuestra nación.

La democracia no debe limitarse a un ejercicio de votación en las elecciones regionales o nacionales; debe ser un proceso continuo en el que la voz y la voluntad de la ciudadanía se reflejen en las políticas y acciones de nuestros municipios. Estamos convencidos de que debemos caminar hacia esta meta de manera efectiva, a través de espacios en los que se puede ejercer un rol más activo, que propenda por el empoderamiento de la ciudadanía y la atención a las necesidades de las comunidades locales.

Nos complace presentar en las páginas que siguen un profundo análisis y una propuesta concreta para mejorar la participación ciudadana en el ámbito subnacional, centrándonos particularmente en una instancia de suma importancia: el consejo territorial de planeación. Estimamos que este esfuerzo colectivo, realizado con los consejeros territoriales de planeación que se destacan en el estudio de caso que se presenta, refleje de manera elocuente los desafíos que tienen todos aquellos actores comprometidos con la mejora de la gestión pública local. Además, aspiramos a que esta propuesta sea una herramienta para quienes buscamos una gestión pública más transparente y eficiente, que responda verdaderamente a las necesidades de nuestras comunidades.

La democratización y la participación ciudadana son fundamentales en la construcción de una sociedad más justa y equitativa. Por ello, en tiempos en los que la participación de la ciudadanía cobra una importancia aún mayor, este libro es una guía esencial para todas aquellas personas comprometidas con el futuro de nuestros municipios y el progreso de Colombia.

En esta publicación el lector se adentra en aspectos fundamentales para la participación ciudadana. El libro conceptualiza sobre la democracia y sus diversas formas, destacando la necesidad de asumirla como valor universal. Además, es posible aproximarse a las experiencias de otras naciones como el Reino Unido, Francia

y España en el mismo ámbito; estas pueden servir como puntos de referencia para transformar y mejorar el accionar de los representantes de los ciudadanos en Colombia.

Somos conscientes del aporte que, como establecimiento público de carácter universitario, puede brindar la ESAP no solo a los actores gubernamentales, sino también al ciudadano que desea vincularse de forma activa a los asuntos públicos que nos afectan a todos. Por ello, en esta obra, servidores y funcionarios públicos, académicos y ciudadanía en general encontrarán un documento centrado tanto en la planeación participativa como en el papel fundamental del consejo territorial de planeación (CTP), que contribuye a la búsqueda del desarrollo local.

Nos esforzamos en formular una propuesta de valor única y significativa para todas las partes interesadas. De modo que nuestro enfoque está en la participación ciudadana con un seguimiento efectivo a los planes de desarrollo municipal. Además, nos empeñamos en fortalecer la capacidad de la comunidad para evaluar el cumplimiento de los objetivos del plan de desarrollo.

Les invito a explorar estas páginas, a reflexionar sobre las ideas y propuestas presentadas aquí y, sobre todo, a sumarse activamente a la construcción de una democracia participativa en la que todos tengan voz y voto en el rumbo de nuestras comunidades.

Gracias por su interés y compromiso con la democracia y la participación ciudadana en Colombia.

JEAMMY JULIETH SIERRA HERNÁNDEZ  
*Líder del Grupo de Investigación Territorium*  
*Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)*



# Introducción

**Jeammy Julieth Sierra Hernández**

**Jaider Frederick Acosta Guzmán**

**Orlando Acuña Angulo**

**Carlos José Charry Rojas**

• **LOS ESTADOS TRATAN DE FOMENTAR** la participación ciudadana por medio de mecanismos e instancias de participación estipuladas en la ley. En Colombia, el marco constitucional crea las formas e instancias de participación para que los ciudadanos intervengan en la gestión pública. Una de estas instancias es el Consejo Territorial de Planeación (CTP) que representa una oportunidad única para que los ciudadanos contribuyan a la formulación de políticas y proyectos que respondan de manera más efectiva a las demandas de la población.

La participación ciudadana es un derecho fundamental que posibilita la construcción de sociedades más inclusivas y democráticas. En este contexto, toma sentido la planeación participativa para el desarrollo territorial como un tema de interés de los investigadores. Por ello, se requiere de una ciudadanía empoderada que tenga voz en los espacios de discusión de los asuntos que afectan a sus vidas y entornos. Esto atrae la mirada no sólo de los académicos, sino de los tomadores de decisiones y formuladores de políticas.

Ahora bien, aunque la participación ciudadana tiene diferentes escenarios, en el marco de la planeación del desarrollo es necesario reconocer el importante rol que tiene el CTP, dado que es el principal

espacio donde se conceptúa y se evalúan permanentemente, tanto el avance como los logros de la carta de navegación que tienen los gobiernos subnacionales en cada periodo constitucional y que se denomina Plan de Desarrollo.

En el marco de la investigación “La capacidad institucional de los gobiernos locales del departamento del Tolima poscovid-19”, que se desarrolla en el capítulo “Ruta para el fortalecimiento de los CTP: un ejercicio en el departamento del Tolima (Colombia)” de este libro, se planteó, entre los objetivos específicos, “Identificar las estrategias de los Gobiernos subnacionales en el Tolima incorporadas en los Planes de Desarrollo 2020-2023, para atender la situación de emergencia covid-19”.

La metodología utilizada en este proceso fue de enfoque cualitativo. El diseño metodológico que se utilizó fue el estudio de caso. La población objeto fueron 16 consejos territoriales de planeación del departamento del Tolima. Se desarrolló como técnica la estrella de mar o *starfish* (por su nombre en inglés). Esta es una técnica clasificada como una metodología ágil en la formulación y evaluación de proyectos. La *starfish* se construyó con los consejeros territoriales de los 16 CTP. A partir de las categorías emergentes de las puntas de la estrella se reflexionó sobre el funcionamiento del CTP y se planteó una propuesta para mejorar el papel que desempeña en este proceso, de allí se derivó una ruta metodológica para que los CTP fortalecieran el seguimiento a los planes de desarrollo municipal.

A partir del contexto descrito, el grupo Territorium de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) presenta este libro, fruto de ese espacio de participación ciudadana con los CTP del estudio de caso planteado. La obra se estructura en cinco capítulos:

- Democracia, democratización y participación.
- Sinopsis de instancias de participación ciudadana en el escenario mundial.
- La Planeación Participativa.
- El Consejo Territorial de Planeación.

- Ruta para el fortalecimiento de los CTP: un ejercicio en el departamento del Tolima.

Los capítulos del uno al cuatro desarrollan el fundamento teórico sobre el que se soporta la propuesta para el seguimiento a los planes de desarrollo municipal. En el capítulo uno, se hace un recorrido desde el concepto de democracia y su clasificación en categorías, a la par de las transiciones en el nivel de democracia en el mundo, a los cuales se les ha denominado “olas de democratización”. Se aborda la democracia como valor universal y se reflexiona sobre su importancia. Además, se examina la percepción de la democracia en algunos países —incluyendo Colombia—, y se analizan los índices institucionales sobre democracia y democratización. También se explora el papel de la participación ciudadana en el escenario mundial.

En el capítulo dos, se exponen algunos referentes de instancias de participación ciudadana para la planificación del desarrollo territorial en distintos países, que fomentan la inclusión y colaboración activa de la población en la planificación y toma de decisiones que afectan directamente sus comunidades y entornos locales. A través de diversos enfoques y herramientas participativas, se busca promover un desarrollo sostenible y equitativo, en el cual las voces de todos los ciudadanos sean escuchadas y consideradas en la construcción de un futuro más próspero y armonioso.

En el capítulo tres, se aborda un elemento clave para el desarrollo sostenible: “la planeación participativa”. Además, se expone cómo la presencia de la comunidad en el proceso de la planeación del desarrollo permite encontrar soluciones más cercanas a los problemas más urgentes de la población.

En el capítulo cuatro se abordan las características del CTP, su organización interna y sus funciones. Dicho apartado reflexiona sobre los alcances del concepto que deben tener incidencia en los planes de desarrollo y las limitaciones legales que restringen la capacidad de injerencia ciudadana en las decisiones públicas.

Finalmente, el capítulo cinco es el punto culminante del trabajo investigativo, en el cual se presenta la “Ruta para el fortalecimiento

de los CTP”. Está dividido en dos apartados. El primero inicia con un diagnóstico sobre el desarrollo de los CTP, a través de una metodología ágil como lo es la *starfish*. Luego, se presenta la ruta metodológica construida a partir de ese diagnóstico y la cual considera las experiencias de los integrantes de los CTP para que su rol sea efectivo, proporcionando estrategias y recomendaciones concretas para mejorar y potenciar el papel de los CTP en la promoción de la participación ciudadana efectiva.

# Democracia, democratización y participación

Jeammy Julieth Sierra Hernández  
Jaider Frederich Acosta Guzmán

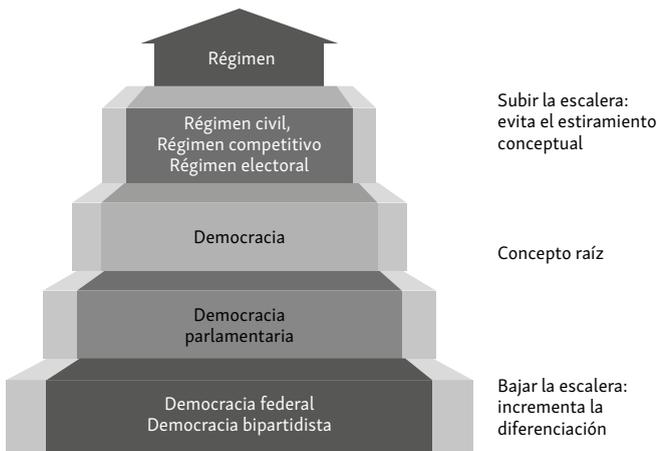
## Democracia

La democracia adquiere diferentes significados según la cultura a partir de la cual esta se aborde (Haas, 2019). También puede adoptar diversas formas o modalidades dependiendo del entorno sociopolítico y de los diferentes matices culturales de cada país. A lo largo de la historia, han surgido diferentes tipos de democracia, cada uno con características propias. En este sentido, es importante resaltar que la democracia se puede comprender desde dos enfoques: uno que aborda la relación entre sistema y régimen político; y otro que hace referencia a la democracia como un valor universal.

Ahora bien, es importante ser cautelosos al tratar de matizar las formas y definir los diferentes tipos de democracia, evitando caer en un *estiramiento conceptual* excesivo, como señala Storm (2008). Esta autora argumenta que los estudios sobre democracia y democratización se han dividido en dos tipos: los que sugieren definiciones muy generales de democracia y otros que incursionan en un detalle tan extenso que excluyen muchos casos. Ese segundo grupo de conceptualización pretende justificar sistemas de gobierno ante la ausencia de algunos elementos estructurales de la democracia en ellos, o en palabras de Storm: “definiciones creadas para categorizar regímenes que no cumplen con los requisitos de las categorías ya existentes, han fracasado en cierta medida en evitar el estiramiento conceptual y, además, tampoco es una estrategia viable a largo plazo” (2008, p. 127).

Algunos de esos subtipos de democracia a los que también se refieren Collier y Levitsky (1997) son: “democracia autoritaria”, “democracia neopatrimonial”, “democracia dominada por militares” y “protodemocracia”. Estos conceptos, junto con otras tantas tipologías, podrán ser considerados como democracia o grados de democracia según el estándar que utilice el autor. A pesar de las propuestas de Joseph Schumpeter y Robert A. Dahl, persiste una proliferación de conceptos de democracia. Se plantea entonces que existe el riesgo de confusión conceptual, debido a la mencionada diversidad de interpretaciones y enfoques en relación con el concepto de democracia. Por ello, el esfuerzo previo por estandarizar el concepto ahora necesita complementarse, examinando la estructura de significado subyacente a esas diversas formas que este reviste.

Para analizar las diversas interpretaciones de democracia, la escalera de la generalidad de Sartori es una herramienta pragmática que permite reconocer el nivel de especificación que se plantea desde el concepto raíz —democracia—. Los escalones inferiores denotan un incremento de la diferenciación y los superiores, como se aprecia en la figura 1, una alta generalidad (Collier y Levitsky, 1997).



**FIGURA 1.** Escalera de la generalidad: diferenciación y estiramientos conceptuales

Fuente: elaboración propia a partir de Collier y Levitsky (1997).

## **Clasificación de los tipos de democracia en categorías**

Según Storm (2008), las diversas formas y conceptualizaciones de la democracia conducen a la existencia de múltiples tipos de democracia. Estos tipos pueden ser clasificados en seis categorías principales, como se ilustra en la figura 2.

*No democrática (ND)*. Este tipo de régimen no cumple con los criterios mínimos para ser considerado democrático. No hay elecciones libres y justas, no se respetan los derechos individuales y hay ausencia de Estado de Derecho.

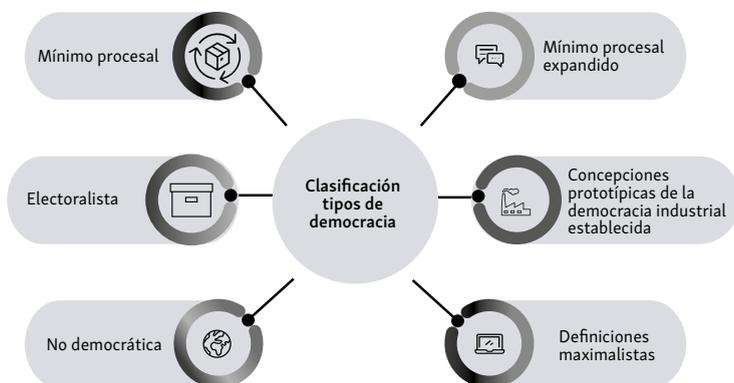
*Electoralista (ED)*. Se caracteriza por enfocarse únicamente en el proceso electoral, sin tomar en cuenta otros aspectos fundamentales de la democracia. Aunque pueden existir elecciones, no se garantiza la protección de los derechos individuales ni la participación ciudadana en la discusión de asuntos de interés público.

*Mínimo procesal (PM)*. Este tipo de democracia se centra en los aspectos formales y procesos básicos de la democracia, como elecciones regulares y respeto a los derechos individuales. Sin embargo, no se enfoca en garantizar la igualdad social o la participación ciudadana más allá de las elecciones.

*Mínimo procesal expandido (EPM)*. Similar al concepto anterior, pero con una visión más amplia de la democracia. Además de los aspectos formales, también se busca promover la participación ciudadana y la protección de los derechos individuales en otros ámbitos, como la sociedad civil y la toma de decisiones políticas.

*Concepciones prototípicas de la democracia industrial establecida (PCEID)*. Este tipo de democracia se basa en modelos establecidos en sociedades industrializadas. Combina los aspectos formales de la democracia con el desarrollo económico y la protección de los derechos laborales y sociales. Se enfoca en garantizar la igualdad económica y la participación ciudadana en la toma de decisiones.

*Definiciones maximalistas*. Estas definiciones establecen requisitos y estándares más altos para considerar a un régimen como democrático. Además de los aspectos formales y procesales, también se enfocan en la calidad de la democracia, la participación ciudadana activa, la rendición de cuentas y la protección de los derechos individuales y colectivos.



**FIGURA 2.** Clasificación de los tipos de democracia en categorías

Fuente: elaboración propia a partir de Collier y Levitsky (1997) y Storm (2008).

La clasificación representa diferentes enfoques y énfasis en el interior del concepto de democracia, y refleja distintos niveles de exigencia para considerar a un régimen como democrático. En virtud de lo anterior, es necesario tener precaución al abordar cada tipo de democracia, reconociendo que se fundamentan en diversos principios y mecanismos de participación ciudadana, en la mayoría con el objetivo compartido de garantizar la toma de decisiones colectivas, la protección de los derechos individuales y la búsqueda del bienestar común. Habiendo planteado este marco, se exponen brevemente a continuación algunos de estos tipos de democracia y cómo se han implementado en diferentes partes del mundo.

## Tipos de democracia

### Democracia directa

La democracia directa es el sistema en el que los ciudadanos participan directamente en las decisiones políticas a través de asambleas y votaciones. Este modelo se basa en la idea de que la voluntad del pueblo se manifiesta de manera inmediata y sin intermediarios. En una democracia directa, el ciudadano trata de decidir lo mejor para la sociedad y tiene la potestad de escoger aquello que beneficia a la mayoría (Haas, 2019; Rodríguez, 2015).

Además de sus principios fundamentales, estudios han confirmado que la implementación de esta forma de democracia ha mostrado beneficios tangibles en diferentes ámbitos

En cuanto a sus beneficios, existen estudios que sugieren una relación positiva entre la implementación de esta forma de democracia en ciudades, cantones o estados, y niveles más altos de ingreso per cápita y empleo, así como un mejor desempeño por parte de sus ciudadanos (Leeson, 2007).

A título ilustrativo, Suiza es un escenario en el que se implementa este tipo de democracia, facultando al pueblo para que se manifieste sobre las decisiones del Parlamento o proponga reformas a la Constitución. El pueblo suizo vota hasta cuatro veces al año sobre un total de 15 consultas populares federales, con una participación de aproximadamente el 45 % de la población (Presence Switzerland, 2023).

En este contexto, los dos instrumentos clave de la democracia directa moderna en Suiza son la iniciativa *ciudadana* y el *referéndum*. De estos, el mecanismo más antiguo el referéndum, que data de 1874 y se divide en dos tipos: referéndum obligatorio y referéndum facultativo. El referéndum obligatorio se utiliza para todos los cambios constitucionales<sup>1</sup>, los que son sometidos a votación popular. De la misma manera, el referéndum facultativo es un mecanismo a través del cual los ciudadanos pueden plantear modificaciones a una ley; esto requiere de la solicitud de 50 000 ciudadanos en los primeros 100 días posteriores a la publicación de una nueva ley. Por su parte, la iniciativa ciudadana se usa para

---

1 La Constitución federal es la base legal y normativa que rige a nivel nacional y establece las competencias y responsabilidades del gobierno central y los cantones suizos. Sin embargo, cada cantón suizo también tiene su propia Constitución que regula asuntos específicos a nivel regional. Estas constituciones cantonales complementan y se subordinan a la Constitución federal, y pueden variar en ciertos aspectos según las particularidades de cada cantón. Dicho de otro modo, Suiza tiene una Constitución federal única que se aplica a todo el país, junto con constituciones cantonales que se aplican a nivel regional.

enmiendas constitucionales y requiere que en menos de un año y medio se recolecten mínimo 100 000 firmas (Departamento Federal de Asuntos Exteriores, DFAE, 2018).

### **Democracia indirecta**

Bullock (2014) afirma que la democracia indirecta se introdujo como reemplazo de la forma directa de democracia en los estados modernos, en tanto que se pretendía llenar el vacío que esta presentaba. Por otro lado, la democracia indirecta puede ser considerada desde un punto de vista en el que los ciudadanos, a través del instrumento de las elecciones, eligen quiénes encabezarán, tomarán decisiones y gobernarán el Estado en nombre del pueblo, o dicho de otro modo: “es la democracia representativa o el gobierno del pueblo a través de sus representantes” (Hoffman, 2022). Vistos de esta forma, tanto democracia indirecta como democracia representativa son conceptos equivalentes que se utilizan para describir un sistema en el cual los ciudadanos eligen representantes para tomar decisiones en su nombre, para que respalden sus intereses y los beneficien.

### **Democracia liberal**

Sistema que combina los aspectos representativos y la defensa de los derechos civiles y políticos, así como el Estado de Derecho. Este modelo se basa en la garantía de la libertad individual y los derechos fundamentales, junto con la participación ciudadana en la elección de representantes.

### **Democracia procesal**

Esta forma de democracia plantea que deben existir ciertos procedimientos, de donde se deriva el término “democracia procesal”, cuyos componentes son: las constituciones, las legislaturas representativas, los derechos de voto y el voto secreto. Se refiere a una democracia que tiene todas las formas y procesos formales de participación ciudadana, pero no necesariamente garantiza la implementación de la voluntad del pueblo por parte del gobierno (Haas, 2019).

### **Democracia sustantiva**

Implica que no solo están presentes las formas y procesos de la democracia, sino que también se lleva a cabo la voluntad del pueblo por parte del gobierno. Para que haya democracia con un significado sustantivo, la opinión pública debe reflejarse en la aprobación o modificación de leyes, la adopción o enmienda de una Constitución y en los esfuerzos concretos de los ejecutivos para implementar leyes (Povitkina y Jagers, 2022)

### **Democracia funcional**

En la democracia funcional se cuenta con la presencia al menos de dos procesos: participación popular y rendición de cuentas del gobierno (Bexell *et al.* 2010; Dingwerth, 2014; Kuyper y Squatrito, 2017).

### **Democracia deliberativa**

Enfoque centrado en la participación ciudadana y el diálogo público, de modo que las decisiones se toman a través de procesos de deliberación y consenso. Este modelo promueve la discusión abierta y racional como base para la toma de decisiones políticas. Para Haas (2019) esta es una forma de débil democracia procesal con alta influencia de los movimientos sociales y ciudadanos a través de la deliberación pública.

### **Democracia electrónica**

Uso de tecnología de la información y comunicación que facilita la participación en la gestión pública. Este modelo utiliza herramientas digitales y plataformas en línea para promover la participación y la transparencia en el proceso democrático.

### **La democracia como valor universal**

Sen (1999) argumenta que la democracia es un valor universal, como tal, representa la esencia de la libertad y la participación ciudadana en la toma de decisiones. La democracia es uno de los valores y principios universales fundamentales de la Organización

de Naciones Unidas (ONU). Aunque la ONU no aboga por un sistema de gobierno específico, promueve la gobernanza democrática como un conjunto de valores y principios que busca la mayor participación, igualdad, seguridad y desarrollo de todos los seres humanos (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2012). La democracia crea un ambiente respetuoso de los derechos humanos y las libertades fundamentales, donde la voluntad del pueblo se expresa libremente y cada individuo tiene voz en las decisiones y puede exigir responsabilidades a quienes las toman. Asimismo, la democracia garantiza la igualdad de derechos entre hombres y mujeres, y protege a todas las personas de la discriminación (Giacché, 2022).

Entre los elementos estructurales de la democracia está la salvaguarda de los derechos humanos, el respeto de las libertades fundamentales y la posibilidad de elegir libre y periódicamente a los gobernantes. El reconocimiento de la democracia como sistema universalmente válido supone un cambio en el pensamiento, y una contribución a las sociedades en el siglo xx. El valor universal de la democracia se basa en la idea de que todos los seres humanos tienen derecho a participar en la toma de decisiones que afectan sus vidas. Y de la misma forma que sugieren Díaz Barrado y Díaz Galán (2021):

Se puede llegar a la conclusión de que el sistema de valores que actualmente impera y que fundamenta las reglas básicas del orden jurídico internacional son: la paz; la democracia; los derechos humanos; y el desarrollo sostenible. En particular, Naciones Unidas sostienen que “la democracia es un valor central”. (p. 127)

### **Una reflexión sobre la democracia**

La democracia no solo debe ser comprendida como un sistema de gobierno, sino como ideal político que persigue una visión de sociedad fundamentada en la participación ciudadana. Esto explica por qué la ciudadanía inclusiva es uno de los seis factores que constituyen una verdadera democracia, como lo esboza Dahl (1966).

A este factor se suman otros cinco: funcionarios electos; elecciones libres, justas y frecuentes; libertad de expresión; fuentes alternativas de información y autonomía asociativa (Dahl, 1966).

La “democracia ideal” de Robert Dahl (1982), concepto que establece un alto estándar para la democracia sustantiva, tiene cinco elementos: (i) Los votantes están altamente informados. (ii) Los ciudadanos disfrutan de una participación efectiva, teniendo aportes al proceso político entre elecciones. (iii) Los ciudadanos tienen oportunidades adecuadas e iguales para determinar los resultados de política más deseables. (iv) El pueblo establece y controla la agenda política. (v) Todos los adultos están incluidos en el proceso político. Aunque dejó fuera el concepto de gobierno de la mayoría con derechos de las minorías, Dahl sintió que las cinco condiciones nunca se cumplirían porque cuanto mayor sean las diferencias de competencia entre los miembros, más débil será el caso de la regla de la mayoría.

Tal perspectiva conceptual de la democracia va más allá de la mera relación que planteaba Schumpeter en 1942, la democracia como sistema institucional validado por procesos electorales (Schumpeter y Stiglitz, 2010).

## La democracia en algunos países en el mundo

**TABLA 1.** La participación democrática en algunos países

País	División Política	Tipo Principal	Otros Tipos	Ejemplos
Suiza	Regiones (7) Cantones (26) Municipios	Democracia directa	Democracia liberal	Referendos y plebiscitos en la toma de decisiones
Estados Unidos	Estados (50) Condados (3243) Municipios Distritos Federales	Democracia representativa	Democracia liberal Democracia electrónica	Elecciones periódicas y participación ciudadana a través de medios digitales

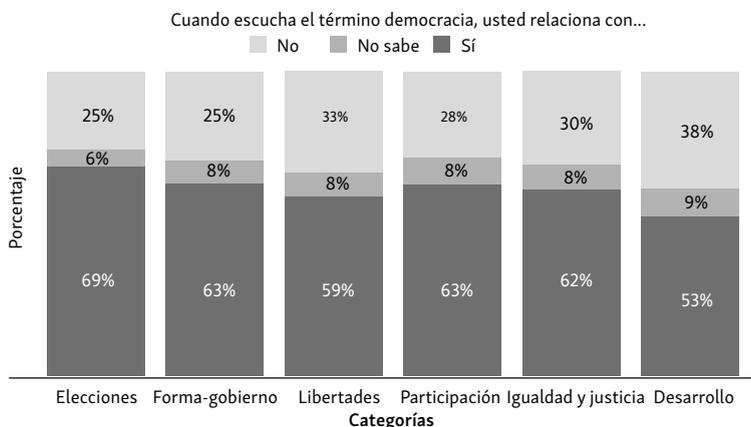
<b>País</b>	<b>División Política</b>	<b>Tipo Principal</b>	<b>Otros Tipos</b>	<b>Ejemplos</b>
Alemania	Estados Federados y Municipios	Democracia representativa	Democracia liberal	Elecciones parlamentarias y protección de derechos individuales
Brasil	Estados y Municipios	Democracia representativa	Democracia participativa	Elecciones periódicas y mecanismos de participación ciudadana como presupuesto participativo
Noruega	Municipios	Democracia consociativa	Democracia liberal	Consultas públicas y diálogo ciudadano en la toma de decisiones
Bélgica	Regiones y Comunidades	Democracia consociativa	Democracia representativa	Gobierno de coalición y representación de minorías
Islandia	Municipios	Democracia electrónica	Democracia deliberativa Democracia participativa	Uso de plataformas digitales para la participación ciudadana
España	Comunidades Autónomas y Municipios	Democracia representativa	Democracia liberal	Elecciones y protección de derechos individuales
Costa Rica	Provincias y Cantones	Democracia representativa	Democracia participativa	Elecciones periódicas y mecanismos de participación ciudadana como referendos
Colombia	Departamentos Municipios Distritos	Democracia representativa	Democracia participativa Democracia liberal	Elecciones periódicas y mecanismos de participación ciudadana como referendos

Fuente: elaboración propia.

## **La percepción de la democracia en Colombia**

Al analizar cómo se ha desarrollado el proceso de democratización es preciso identificar esos elementos medulares que lo configuran desde la postura sistemática en esos flujos de normas y reglas; instituciones; la propia participación ciudadana y los esquemas de rendición de cuentas. En particular, al estudiar estas instituciones formales o informales de las que habla North (2005) en el caso colombiano, es preciso esbozar la percepción de la ciudadanía frente a dicho ideal. A modo de ejemplo, en Colombia, el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE), a través de la Encuesta de Cultura Política (ECP) busca reconocer algunos elementos importantes que son significativos para este análisis: organizaciones o instancias; conocimiento de los mecanismos de participación ciudadana; aspectos y características con los que las personas asocian la democracia; percepciones y valoraciones que tiene la población sobre el sistema democrático. Esta operación estadística es aplicada a 71 986 personas de 18 años y más con ciudadanía colombiana, ubicadas en Bogotá y otros municipios de Colombia y que han sido segmentados en cuatro regiones como son: la región Central, Caribe, Oriental y Pacífica.

Esta información permite confrontar la democratización efectiva y la virtual democratización (Doorenspleet y Pellikaan, 2013), en tanto que se configuran mecanismos que pretenden validar y dar legitimidad a los gobiernos que apoyan esas transiciones democráticas. Sin embargo, en la figura 1 se puede observar que, entre las seis categorías planteadas para definir el concepto de democracia, al preguntarles a las personas “¿Cuándo escucha el término democracia, usted lo relaciona con...?”, aproximadamente un 70 % de los encuestados asocian la democracia con voto/elecciones/representación. Y aunque también se reconocen otros elementos que estructuran la idea de democracia, esta se reduce a lo electoral. Esta tesis se evidencia a partir de las otras categorías señaladas, según las cuales, al parecer, para uno de cada tres ciudadanos la participación de las comunidades en las decisiones que les afectan a todos no representa a la democracia.



**FIGURA 3.** Percepción de la democracia en Colombia

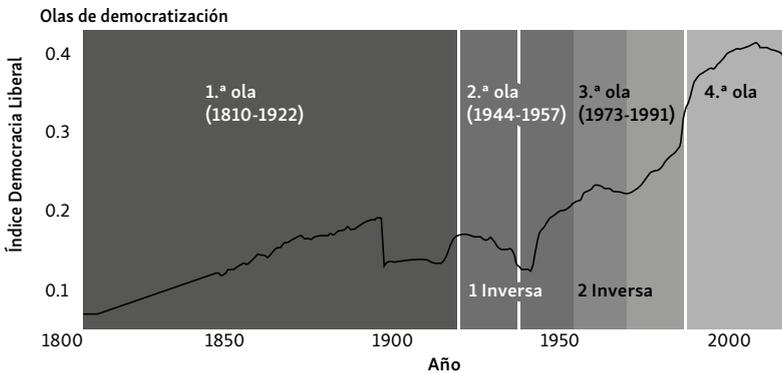
Fuente: elaboración propia a partir de la operación estadística de la ECP (Dane, 2021).

### Democratización

La democracia ha sido un proyecto cambiante a lo largo de la historia y se ha desarrollado en diferentes etapas. Surge así el concepto de democratización como una transición de gobiernos autoritarios hacia formas de gobierno con mayores niveles de democracia (Feng y Zak, 1999; Haggard y Kaufman, 1997; Linz, 2022; Murtin y Wacziarg, 2014; Thiery, 2019). A esos periodos de tiempo en los que ocurren tales transiciones a lo largo de la historia para varias naciones que experimentan formas más democráticas de gobiernos, Huntington *et al.* (1991) por primera vez los denominó *olas de democratización*.

Huntington reconoce tres olas, seguidas cada una por una ola inversa. La primera ola ocurrió entre 1810 y 1922, seguida por una ola inversa entre 1923 y 1940. La segunda ola tuvo lugar entre 1944 y 1957, seguida por otra ola inversa entre 1957 y 1973. Finalmente, este autor habla de una tercera ola de democratización que tuvo lugar desde 1973 hasta la década de 1990. Sin embargo, Doorenspleet (2000) reprocha la metáfora usada por Huntington, arguyendo que este se concentra en la dimensión de competencia, y no incluye en su análisis el sufragio universal como un elemento clave de la democracia. La dimensión de competencia de Dahl en la democracia

se refiere a la idea de que los ciudadanos deben tener la capacidad de participar activamente en el proceso político y tomar decisiones que afecten sus vidas y su comunidad. Esto implica tener acceso a la información necesaria, la libertad de expresión y asociación, y la oportunidad de competir por cargos públicos y posiciones de poder. También critica las estimaciones de la incidencia de las transiciones a la democracia, en términos de los porcentajes de los estados del mundo involucrados, ya que el denominador no es constante, con lo cual la medida puede ser engañosa (Doorenspleet, 2000). Además, algunos regímenes los clasifica como democráticos, cuando en realidad estaban transitando a regímenes autocráticos. Otros autores plantean hasta 13 olas (Gunitsky, 2018; Markoff, 2015).



**FIGURA 4.** Olas de democratización de Huntington e índice de democracia liberal (IDM)

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a las 13 olas de democratización, la última de estas incluye al movimiento de la Primavera Árabe, una serie de protestas y movimientos populares que se llevaron a cabo en varios países del Medio Oriente y África del Norte a partir de 2010. Esta se caracterizó por la participación de la ciudadanía, especialmente de los jóvenes, que utilizaron las redes sociales y otras plataformas de comunicación para organizar y difundir las protestas. Aunque las demandas fueron múltiples, en general se buscaba una mayor participación ciudadana en la toma de decisiones.

Si bien es cierto que la Primavera Árabe fue una especie de explosión para el escape de autocracias en algunas regiones de Asia y de África, el informe de 2022 de Democracias en el Mundo de IDEA Internacional señala un declive en los gobiernos democráticos en varios lugares del planeta (Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, IDEA Internacional, 2022). Este fenómeno se caracteriza por el debilitamiento de las instituciones democráticas, el aumento de la represión política, la erosión de los derechos civiles y políticos, así como por la restricción de la libertad de expresión y la participación ciudadana. En contraste con las olas previas de democratización, la contracción democrática representa un retroceso en los avances logrados en términos de consolidación y fortalecimiento de la democracia en diversas regiones.

Cabe considerar que la democratización puede abordarse desde dos perspectivas epistémicas, como proceso o sistema. Desde una óptica de *proceso*, la democratización implica el fortalecimiento de la sociedad civil y el desvanecimiento de las desigualdades no solo económicas sino también sociales, a partir del amparo de los derechos humanos. Este proceso busca empoderar a los ciudadanos, fomentar su participación en la toma de decisiones y garantizar que todas las personas tengan acceso equitativo a oportunidades y recursos; asimismo al fortalecer a la sociedad civil, se promueve un espacio pluralista y diverso en el cual los individuos pueden ejercer sus derechos y contribuir al desarrollo de su comunidad. Además, la democratización implica el resguardo y promoción de los derechos humanos básicos, asegurando la igualdad, la dignidad y la libertad para todas las personas. Asimismo, busca abordar las desigualdades socioeconómicas, buscando la distribución equitativa de los recursos y oportunidades, y trabajando para superar barreras que impiden el acceso igualitario a servicios, educación y empleo. La democratización, en última instancia, aspira a construir sociedades más justas, inclusivas y participativas.

En cuanto a la democratización, vista desde una *perspectiva sistémica*, se considera el grado de variedad y diferenciación política, las temporalizaciones, la legitimidad y el papel del

mecanismo electoral (Durão Barroso, 1988). La democratización puede comprenderse como sistema porque implica un conjunto de principios, valores, instituciones y procesos interrelacionados que buscan establecer y mantener un gobierno basado en la participación ciudadana, la igualdad de derechos y el respeto a las libertades individuales. Algunos de los elementos estructurales por los cuales la democratización se puede entender como un sistema son la existencia de: (i) normas y reglas, (ii) instituciones democráticas, (iii) la participación ciudadana y (iv) rendición de cuentas.

De las normas y reglas, la democratización implica el establecimiento de estos marcos regulatorios que definen los derechos y responsabilidades de los ciudadanos, junto con los procesos para la toma de decisiones y las pautas para la elección de los representantes. Estas normas y reglas forman la base del sistema democrático y son fundamentales para garantizar la igualdad y la justicia en una sociedad.

Las instituciones democráticas tienen el compromiso y la responsabilidad de asegurar el sistema democrático y de proteger los derechos y libertades de los ciudadanos. Dentro de este marco, la democratización implica la creación y fortalecimiento de instituciones democráticas, lo cual incluye a la tríada de los poderes público; legislativo, ejecutivo y judicial; y de los organismos de control y los sistemas electorales.

Por su parte, la participación ciudadana es un componente esencial de la democracia y permite que las decisiones políticas reflejen los intereses y necesidades de la población. Desde esta perspectiva, la democratización fomenta la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Esto se logra a través de la participación en elecciones, la expresión de opiniones y la participación en organizaciones de la sociedad civil.

Por supuesto, la rendición de cuentas de los líderes políticos y funcionarios públicos ante los ciudadanos es necesaria en los procesos de democratización. Los líderes electos son responsables de cumplir con sus promesas y tomar decisiones que beneficien al conjunto de la sociedad. La rendición de cuentas asegura que

los ciudadanos tengan la capacidad de evaluar y cuestionar las acciones de sus líderes y de exigir cambios cuando sea necesario.

Resulta clara la importancia de explorar las diversas facetas de la democratización y la participación ciudadana. Este es un llamado a la reflexión y la acción, que inspire a todos a convertirse en agentes de cambio en sus propias comunidades. La democracia depende de los ciudadanos, y es a través de su participación que se puede dar forma a un mundo más justo y equitativo.

### **Índices institucionales sobre democracia y democratización**

Los índices institucionales son herramientas utilizadas para medir y evaluar diferentes aspectos de las instituciones en una sociedad o país. Estos índices suelen centrarse en áreas específicas como la democracia, los derechos humanos, la corrupción, el Estado de derecho y otros aspectos fundamentales para el funcionamiento de un sistema político y social saludable.

Los índices institucionales se basan en la recopilación y análisis de datos cuantitativos y cualitativos de múltiples fuentes, incluyendo encuestas, informes gubernamentales, investigaciones académicas y datos estadísticos. Utilizando metodologías rigurosas, estos índices asignan puntuaciones o clasificaciones a diferentes países o regiones, lo que permite comparar y evaluar su desempeño en relación con los estándares internacionales y los criterios establecidos.

Estos índices son utilizados por gobiernos, organizaciones internacionales, investigadores y defensores de los derechos humanos para monitorear el progreso, identificar áreas de mejoramiento y promover cambios institucionales. Además, los índices institucionales proporcionan información objetiva y comparable que les permite a los países identificar sus fortalezas y debilidades en términos de instituciones y gobernanza.

Es importante destacar que los índices institucionales no son evaluaciones definitivas ni absolutas, sino que ofrecen una perspectiva basada en datos y análisis. Cada índice tiene su propia metodología y enfoque, lo que puede llevar a diferentes resultados

y clasificaciones. Por lo tanto, es crucial examinar críticamente los índices y considerar su contexto y limitaciones al interpretar los resultados.

*Índice de Democracia de The Economist Intelligence Unit (EIU).* Este índice evalúa la calidad de la democracia en 167 países, utilizando categorías como proceso electoral, funcionamiento del gobierno, participación política, cultura política y derechos civiles. Clasifica a los países en categorías como democracias plenas, democracias imperfectas, regímenes híbridos y regímenes autoritarios.

*Índice de Democracia de Freedom House.* Freedom House mide el estado de la libertad política y los derechos civiles en cada país. Utiliza categorías como derechos políticos, libertades civiles y estado del sistema electoral para clasificar a los países como libres, parcialmente libres o no libres.

*Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International.* Aunque no se centra exclusivamente en la democracia, este índice evalúa el nivel de corrupción en los países. La corrupción puede socavar la democracia al debilitar la confianza en las instituciones y la rendición de cuentas.

*Índice de Participación Electoral del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA).* Este índice mide la participación electoral en diferentes países y analiza aspectos como la tasa de participación electoral, el acceso a la votación y la equidad en la representación política.

*Índice de Estado de Derecho del World Justice Project.* Este índice evalúa el Estado de Derecho en los países, lo cual es fundamental para el funcionamiento de una democracia. Analiza aspectos como la limitación del poder gubernamental, la ausencia de corrupción, los derechos fundamentales y la justicia efectiva.

## Referencias

- Bullock, K. (2014). *Citizens, Community and Crime Control*. En *Citizens, Community and Crime Control*. <https://doi.org/10.1057/9781137269331>

- Collier, D. y Levitsky, S. (1997). *Democrazia con aggettivi: L'innovazione concettuale nella ricerca comparata (Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research)*. *Rivista Italiana Di Scienza Politica*, 27(3). <https://doi.org/10.1017/S0048840200025065>
- Dahl, R. A. (1966). Robert A. Dahl - On Democracy [Review of *Democratic Theory*, by G. Sartori]. *Government and Opposition*, 1(4), 560-562. <https://doi.org/10.1017/S0017257X00019199>
- Dahl, R. A. (1989). *Democracy and its Critics*. Yale University Press.
- Departamento Federal de Asuntos Exteriores [DFAE]. (2018). *Democracia Directa Moderna*. [https://www.eda.admin.ch/content/dam/prs-Web/es/Moderne\\_Direkte\\_Democratie\\_es.pdf](https://www.eda.admin.ch/content/dam/prs-Web/es/Moderne_Direkte_Democratie_es.pdf)
- Díaz Barrado, C. M. y Díaz Galán, E. C. (2021). El valor de la democracia en el marco de la globalización: Avances y retrocesos en perspectiva jurídica. *Anuario de La Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, 37. <https://doi.org/10.17398/2695-7728.37.25>
- Doorenspleet, R. (2000). Reassessing the Three Waves of Democratization. *World Politics*, 52(3). <https://doi.org/10.1017/S0043887100016580>
- Doorenspleet, R. y Pellikaan, H. (2013). Which Type of Democracy Performs Best. *Acta Politica*, 48(3). <https://doi.org/10.1057/ap.2012.35>
- Feng, Y. y Zak, P. J. (1999). The Determinants of Democratic Transitions. *Journal of Conflict Resolution*, 43(2). <https://doi.org/10.1177/0022002799043002003>
- Giacché, V. (2022). Democracy: A Word to Be Liberated. *International Critical Thought*, 12(2). <https://doi.org/10.1080/21598282.2022.2073883>
- Gunitsky, S. (2018). Democratic Waves in Historical Perspective. En *Perspectives on Politics*, 16(3), 634-651. <https://doi.org/10.1017/S1537592718001044>
- Haas, M. (2019). Democracy: Components and Types. En *Why Democracies Flounder and Fail*. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-74070-6\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-319-74070-6_1)

- Haggard, S. y Kaufman, R. R. (1997). The Political Economy of Democratic Transitions. *Comparative Politics*, 29(3). <https://doi.org/10.2307/422121>
- Graham, P. y Hoffman, J. (2022). Democracy. En Graham, P. y Hoffman, J. (Eds.), *Introduction to Political Theory* (4.ª ed., pp. 67-85). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429424106-4>
- Huntington, S. P., Mihajlov, M., Lapidus, G. W., Rummyantsev, O. y Huntington, S. P. (1991). Democracy' s Third Wave. *Journal of Democracy*, 2(2). <https://doi.org/10.1353/jod.1991.0016>
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional). (2022). *The Global State of Democracy 2022. Forging Social Contracts in a Time of Discontent*. <https://doi.org/10.31752/idea.2022.56>>[https](https://doi.org/10.31752/idea.2022.56)
- Durão Barroso, J. M. (1988). El proceso de democratización: Una tentativa de interpretación a partir de una perspectiva sistémica. *Revista de Estudios Políticos*, 60, 29-60.
- Leeson, P. T. (2007). Democratic Constitutional Design and Public Policy: Analysis and Evidence. *Public Choice*, 130(1-2). <https://doi.org/10.1007/s11127-006-9089-x>
- Linz, J. (2022). Problems of Democratic Transition and Consolidation. En *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. <https://doi.org/10.56021/9780801851575>
- Markoff, J. (2015). Waves of Democracy: Social Movements and Political Change. En *Waves of Democracy: Social Movements and Political Change, Second Edition*. <https://doi.org/10.4324/9781315631202>
- Murtin, F. y Wacziarg, R. (2014). The Democratic Transition. *Journal of Economic Growth*, 19(2). <https://doi.org/10.1007/s10887-013-9100-6>
- North, D. C. (2005). An Outline of the Process of Economic Change. En D. C. North, *Understanding the Process of Economic Change* (pp. 13-31). Princeton University Press. <https://doi.org/10.1515/9781400829484>
- Povitkina, M., Jagers, S. C. (2022). Environmental Commitments in Different Types of Democracies: The Role of Liberal, Social-Liberal, and Deliberative Politics. *Global Environmental Change*, 74. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2022.102523>

- Presence Switzerland. (2023, May 30). *Democracia directa*. <https://www.eda.admin.ch/aboutswitzerland/es/home/politik-geschichte/politisches-system/direkte-demokratie.html>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2012). *Gobernanza democrática*. [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/es/Results-DemGov\\_10-15-12\\_sp.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/publications/es/Results-DemGov_10-15-12_sp.pdf)
- Rodríguez, K. (2015). Democracia y tipos de democracia. En *Ciencia Política: Perspectiva Multidisciplinaria* (pp. 49-66). <http://eprints.uanl.mx/8477/1/Documento2.pdf>
- Schumpeter, J. A. y Stiglitz, J. (2010). *Capitalism, Socialism and Democracy*. <https://doi.org/10.4324/9780203857090>
- Sen, A. (1999). Democracy as a Universal Value. *Journal of Democracy*, 10(3). <https://doi.org/10.1353/jod.1999.0055>
- Storm, L. (2008). An Elemental Definition of Democracy and its Advantages for Comparing Political Regime Types. *Democratization*, 15(2). <https://doi.org/10.1080/13510340701846301>
- Thiery, P. (2019). Democratic Transitions in The Late Twentieth Century. En *The Handbook of Political, Social, and Economic Transformation* (pp. 334-347) <https://doi.org/10.1093/oso/9780198829911.003.0031>

# Sinopsis de instancias de participación ciudadana en el escenario mundial

Jeammy Julieth Sierra Hernández  
Jaider Frederich Acosta Guzmán

- **EN EL CONTEXTO ACTUAL** de la globalización y el desarrollo local, la participación ciudadana se posiciona como un elemento fundamental en la planificación de los territorios. Desde sus orígenes en la Revolución Industrial hasta las teorías de planificación estratégica, la influencia de los pensadores económicos ha sido evidente en el proceso histórico de los sistemas de planificación. Sin embargo, hoy en día, la planificación y las políticas públicas buscan involucrar de manera activa a los ciudadanos en la selección de objetivos y acciones, fomentando la máxima participación y divulgación de las estrategias seleccionadas. La articulación entre los diferentes actores económicos y sociales, junto con la satisfacción de intereses diversos, se convierte en la base para lograr un desarrollo local exitoso y competitivo a nivel global. Es en este escenario que la participación ciudadana adquiere un rol protagónico, permitiendo capitalizar al máximo las capacidades endógenas de las sociedades locales y promoviendo estrategias individuales, pero articuladas para el beneficio colectivo. En este capítulo, exploraremos la importancia de la participación ciudadana en la planificación de los territorios y su impacto en la construcción de regiones competitivas y sostenibles (Elizalde Hevia, 2003).

Es por ello que algunos países han desarrollado instancias buscando fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones relacionadas con el desarrollo y la planificación territorial (POT), similares a los consejos territoriales de planeación de Colombia, algunos de los cuales serán relacionados a continuación.

### **Reino Unido**

La planificación comunitaria es un proceso que ha ido ganando relevancia en Irlanda del Norte en los últimos años, inspirado en modelos implementados en otras regiones como Escocia, Inglaterra, Gales y la República de Irlanda. Aunque existen ligeras variaciones en su definición según la región, en general se refiere a la colaboración entre organizaciones del sector público, comunidades locales y el sector voluntario para identificar y resolver problemas, mejorar los servicios y compartir recursos. En Irlanda del Norte, la planificación comunitaria se basa en un modelo similar al escocés y se enfoca en aspectos como un proceso eficaz dirigido por los consejos locales, la participación y apoyo de otros organismos públicos, y la creación de planes comunitarios. Estas iniciativas buscan asegurar que las comunidades y los individuos tengan voz en las decisiones que afectan sus vidas y los servicios públicos que reciben. A través de la planificación comunitaria, se promueve una mayor cooperación, coordinación y participación para lograr resultados coordinados y de alta calidad que satisfagan las necesidades y aspiraciones de la población (Northern Ireland Assembly, 2013).

La participación territorial es primordial en el contexto de la regeneración urbana y las políticas nacionales. En primer lugar, señala que el proceso de participación está dominado por actividades y reuniones que, aunque brindan un marco técnico adecuado, carecen de la capacidad para involucrar a la ciudadanía más allá de consultas superficiales. Esto se debe en gran parte a que las redes y organizaciones involucradas están compuestas principalmente por voluntarios profesionales y funcionarios, cuyas reuniones y

encuentros se llevan a cabo en horas de oficina, excluyendo a la mayoría de los residentes. Como resultado, la red de empoderamiento comunitario termina siendo una red de empleados en lugar de residentes, lo que dificulta la interrelación y opaca los procesos de toma de decisiones y de identificación de quién tiene el poder sobre los recursos en cada espacio. En segundo lugar, se plantea que la profusión de reuniones, redes y alianzas puede crear la ilusión de una participación amplia, pero en realidad, la complejidad del proceso garantiza que la administración o la autoridades locales mantengan el control sobre las decisiones clave, a menudo de manera sutil. Como resultado, la participación territorial tiende a ser burocrática y poco transparente, sin lograr presionar los límites hacia formas más autónomas de política y práctica.

Este proceso ha ido ganando relevancia en Irlanda del Norte en los últimos años, inspirado en modelos implementados en otras regiones como Escocia, Inglaterra, Gales y la República de Irlanda. Aunque existen ligeras variaciones en su definición según la región, en general se refiere a la colaboración entre organizaciones del sector público, comunidades locales y el sector voluntario para identificar y resolver problemas, mejorar los servicios y compartir recursos. En Irlanda del Norte, la planificación comunitaria se basa en un modelo similar al escocés y se enfoca en aspectos como un proceso eficaz dirigido por los consejos locales, la participación y apoyo de otros organismos públicos, y la creación de planes comunitarios. Estas iniciativas buscan asegurar que las comunidades y los individuos tengan voz en las decisiones que afectan sus vidas y los servicios públicos que reciben. A través de la planificación comunitaria, se promueve una mayor cooperación, coordinación y participación para lograr resultados coordinados y de alta calidad que satisfagan las necesidades y aspiraciones de la población (Northern Ireland Assembly, 2013).

Las Neighbourhood Planning (NP) enfrentan varios desafíos. Entre ellos se encuentra la falta de orientación adecuada, con documentos personalizados poco conocidos y la necesidad de adquirir experiencias y habilidades relevantes. Además, el papel

de las Autoridades Locales de Planificación (LPA) varía, desde un apoyo estrecho hasta una participación limitada. La contratación de consultores puede aportar conocimientos especializados, pero implica costos financieros. La capacidad de preparación de la evaluación del impacto ambiental y social (SA) también se ve influenciada por factores como las habilidades del grupo de dirección, la participación de consultores, el apoyo de las LPA y el uso de una guía adecuada. El tamaño de la población y del área del vecindario, así como la situación económica de la zona, también pueden plantear desafíos adicionales (Yu y Fischer, 2019).

A través de políticas de diseño y guías de diseño completas, la planificación vecinal tiene impactos relevantes que logran asegurar que los nuevos desarrollos cumplan con estándares de calidad y sean sostenibles, lo cual a su vez amplía el grupo de personas locales bien informadas y, como resultado, mejora la aceptabilidad del desarrollo en general (Parker, *et al.*, 2020).

Uran (2007) enfatiza que el proceso de participación está dominado por actividades y reuniones que, aunque brindan un marco técnico adecuado, no logran involucrar a la ciudadanía más allá de consultas superficiales. Esto se debe en gran parte a la composición de las redes y organizaciones involucradas, que están mayormente conformadas por voluntarios profesionales y funcionarios, cuyas reuniones se llevan a cabo en horas de oficina, excluyendo así a la mayoría de los residentes. Como resultado, la participación se ve limitada y los procesos de toma de decisiones se vuelven burocráticos y poco transparentes, con el control en manos de la administración o la autoridad locales. Se evidencia una falta de interrelación y opacidad en la identificación de quién tiene el poder sobre los recursos en cada espacio, lo que dificulta aún más la participación efectiva de la ciudadanía en la toma de decisiones.

Por otro lado, Wargent y Parker (2018) abordan la distribución desigual de la planificación de barrios y la necesidad de abordar problemas de exclusión estructural y justicia espacial. Proponen fomentar una mayor conciencia y accesibilidad en la planificación revisada del vecindario, eliminando barreras de entrada y

centrándose en la no participación para lograr una participación equitativa. Destacan la importancia de la coproducción entre el gobierno local y las comunidades, reconociendo y aprovechando los conocimientos locales y profesionales, y promoviendo la negociación y la discusión de los resultados deseados. Enfatizan la importancia de la inclusión social, combatiendo las barreras estructurales y garantizando la participación justa de los grupos marginados. Para lograr esto, se requiere una combinación de enfoques de participación progresistas y mecanismos de rendición de cuentas, así como un compromiso explícito con los principios de la democracia deliberativa.

La distribución desigual de la actividad de planificación de barrios hasta la fecha ha generado problemas de exclusión estructural y justicia espacial. Para abordar esta situación, se propone fomentar una mayor conciencia y accesibilidad en la planificación revisada del vecindario. Se plantea que todos los barrios sean alentados proactivamente a desarrollar un NDP, eliminando barreras de entrada y enfocándose en la no participación para lograr la igualdad de participación. Las autoridades locales tienen un papel central en promover los beneficios de la participación, especialmente en áreas estructuralmente excluidas, y pueden buscar apoyo no estatal, como la colaboración con consultores del sector privado. Se destaca la importancia del desarrollo comunitario previo al inicio de un NDP, especialmente en áreas urbanas interiores desfavorecidas. Además, se enfatiza la necesidad de una coproducción más profunda entre el gobierno local y las comunidades, reconociendo y aprovechando los conocimientos locales y profesionales, y promoviendo la negociación y la discusión de los resultados deseados. Se subraya la importancia de la inclusión social, combatiendo las barreras estructurales y garantizando la participación equitativa de grupos marginados. Para lograr esto, se requiere una combinación de enfoques de participación progresistas y mecanismos de rendición de cuentas, así como un compromiso explícito con los principios de la democracia deliberativa. En resumen, se propone una planificación de vecindarios

más inclusiva, participativa y centrada en las necesidades y aspiraciones de las comunidades (Wargent y Parker, 2018).

A través de la colaboración entre organizaciones públicas, comunidades locales y el sector voluntario, se busca mejorar los servicios, resolver problemas y asegurar la participación de las comunidades en las decisiones que afectan sus vidas. Aunque existen desafíos como la falta de orientación adecuada y la distribución desigual de la actividad de planificación de barrios, se están proponiendo medidas para fomentar la inclusión, la accesibilidad y la participación equitativa en la planificación del vecindario. Las autoridades locales desempeñan un papel fundamental en este proceso y pueden buscar colaboraciones y apoyo externo para lograr resultados más efectivos. En última instancia, se busca una planificación de vecindarios más inclusiva, participativa y centrada en las necesidades y aspiraciones de las comunidades, promoviendo una mayor cooperación y coordinación para satisfacer las demandas de la población.

## **Francia**

La Ley de Planificación para la Ciudad y la Cohesión Social del 21 de febrero de 2014 dio origen a los consejos ciudadanos (*conseils citoyens*), estos desempeñan un papel fundamental en la implementación y desarrollo de los contratos de la ciudad (*Contrat de Ville*) o programación anual de la ciudad, pues mediante ellos se identifican fortalezas, recursos y dificultades, convirtiéndose en acuerdos firmados por diversos actores institucionales, tanto del municipio como del barrio, de modo que generan la participación ciudadana en la planificación y ejecución de acciones como parte integral de estos contratos, permitiendo que los residentes participen activamente en todas las etapas del proceso, desde el desarrollo hasta la implementación, el monitoreo y la evaluación (Dazarola Leichtle, 2020), teniendo dos misiones principales: la coconstrucción de la política de ciudad y el apoyo a las dinámicas ciudadanas (Billen, 2019)

La conformación de los consejos ciudadanos (cc) está compuesta por dos colegios mixtos: el colegio de vecinos del distrito y el colegio

de agentes económicos, asociativos y voluntarios locales. El colegio de habitantes se forma a través de un sorteo, con el objetivo de incluir a ciudadanos comunes que no participan en los espacios de participación tradicionales. Por otro lado, el colegio de agentes económicos, asociativos y voluntarios locales está compuesto por representantes de diferentes sectores de la comunidad (Demoulin y Bacqué, 2019).

Los consejos ciudadanos se han encontrado con dificultades que incluyen la falta de legitimidad y poder debido a su imposición por decreto, en lugar de ser conquistados mediante la movilización ciudadana; así como la limitada participación efectiva de los ciudadanos y la falta de recursos y apoyo adecuados. Además, la coordinación y gobernanza entre los actores involucrados puede ser problemática, lo que dificulta su funcionamiento efectivo y la toma de decisiones consensuada. Estos aspectos deben abordarse para lograr una participación ciudadana significativa y empoderadora en la política urbana (Revue Projet, 2018).

En este sentido, los consejos ciudadanos se convierten en espacios de encuentro y colaboración entre la comunidad y los organismos públicos. Su autonomía y capacidad para planificar reuniones y definir los temas a tratar aseguran que los intereses y preocupaciones de los habitantes se tengan en cuenta de manera efectiva. Así, los consejos ciudadanos no solo fortalecen la participación ciudadana, sino que también promueven la construcción colectiva del desarrollo de ciudad.

## **España**

En este país la participación ciudadana se permite en el proceso de diseño de las políticas públicas, a través de los consejos de participación ciudadana o consejos de barrio. Estos espacios permiten la colaboración y el diálogo entre los ciudadanos y las autoridades municipales para abordar asuntos locales y tomar decisiones relacionadas con el desarrollo urbano y comunitario, los cuales juegan un papel primordial en la materialización de las acciones públicas a pequeña escala (Flores Lucero, 2020).

Los consejos ciudadanos, encargados de conocer y debatir el programa de actuación municipal, presupuestos municipales y los grandes proyectos del territorio, ordenanzas y reglamentos generales de distrito, en este consejo participan ciudadanos escogidos aleatoriamente y el Concejo de Ciudad, máximo órgano consultivo y de participación, encargado del asesoramiento del ayuntamiento en la definición de las grandes líneas de la política y gestión municipales (planeación, reglamentos, ordenanzas, presupuestos y resultados de indicadores de la gestión municipal). En dicho consejo participan, de parte de la ciudadanía, representantes de las asociaciones registradas en el fichero de entidades ciudadanas, un máximo de 15 personas de renombre ciudadano, un máximo de 25 ciudadanos y ciudadanas, así como el comisionado en materia de participación ciudadana (Flores Lucero, 2020).

El establecimiento de consejos de participación ciudadana, aparte de tener una composición democrática de los miembros representantes, implica una real y efectiva cooperación de la ciudadanía en la toma de decisiones, sin embargo, esto no ocurre, pues se queda, igualmente, en un nivel meramente informativo, comunicacional o, a lo sumo, consultivo (Escalera Reyes y Guerrero Valdebenito, 2019).

Los consejos de participación ciudadana y consejos de barrio en España representan una herramienta importante para promover la colaboración entre los ciudadanos y las autoridades municipales en la toma de decisiones sobre asuntos locales y el desarrollo comunitario. Aunque estos espacios brindan la oportunidad de debatir y aportar ideas, es crucial avanzar hacia una participación ciudadana más activa y significativa, donde se tome en cuenta la voz de los ciudadanos en la definición y ejecución de políticas públicas. Al fomentar una verdadera democracia participativa, se fortalecerá la cohesión social, la mejora de la calidad de vida y la construcción de comunidades más inclusivas y sostenibles. Es fundamental que los consejos de participación ciudadana evolucionen hacia instancias efectivas de colaboración y toma de decisiones conjuntas, donde se garantice la representatividad y participación equitativa de todos los sectores de la sociedad.

De esta manera, se podrá construir un futuro más participativo y democrático para las comunidades locales en España.

## **Portugal**

La instancia de participación ciudadana en materia de planificación del desarrollo es el Consejo de Coordinación y Desarrollo Regional (CCDR) que representa un enfoque renovado para promover el desarrollo sostenible a nivel local y regional. Este consejo está integrado por actores sociales e institucionales, porque involucra a las autoridades locales y a las organizaciones no gubernamentales ambientalistas, universidades, asociaciones empresariales y sindicatos, a través de mecanismos institucionales de participación. A diferencia de enfoques anteriores basados en procesos consultivos sin impacto real, se busca crear auténticos foros de reflexión que tengan la capacidad de intervenir en la toma de decisiones y el seguimiento de políticas públicas relacionadas con el desarrollo regional, el ordenamiento territorial y el medio ambiente. Esta apuesta por incrementar la participación ciudadana y considerar los intereses socioeconómicos es fundamental para alcanzar un desarrollo equitativo y sostenible. Además, se reconoce que el territorio es un elemento central en la planificación y gestión del desarrollo, así como en la protección de los recursos naturales y la biodiversidad. Los CCDR asumen competencias en estas áreas y se adaptan a las particularidades de cada región, evitando una estructura administrativa uniforme que no refleje las necesidades específicas de cada territorio. En resumen, los CCDR representan una herramienta clave para promover la integración y la transversalidad de las políticas públicas en beneficio de un desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para las generaciones futuras (Ministério das Cidades, 2003).

Inicialmente, en el marco del III Plan de Desarrollo del Estado Novo, se crearon las Comisiones de Planificación Regional (CPR), precursoras del CCDR. Su objetivo era preparar estudios y decisiones relacionadas con la planificación y desarrollo regional. A partir de 1974, se convirtieron en las Comisiones de Coordinación Regional, brindando apoyo a municipios y adquiriendo competencias en

planificación urbana, ordenación del territorio y medio ambiente (Pereira, 2019). Actualmente, las CCDR tienen competencias en planificación, desarrollo regional, medio ambiente, ordenación del territorio, conservación de la naturaleza y biodiversidad, así como en apoyo a las autoridades locales. Las CCDR Se dividen en varias direcciones y unidades orgánicas, que abarcan diferentes áreas de responsabilidad, como servicios ambientales, apoyo jurídico y administración local, comunicación y gestión administrativa y financiera, desarrollo regional, inspección y ordenación del territorio (Marques 2018).

El Consejo de Coordinación del Desarrollo Regional (CCDR) desempeña un papel esencial en la definición y ejecución de la política de desarrollo regional. Sus principales funciones abarcan diversas áreas, incluyendo la planificación estratégica, la elaboración y seguimiento del Plan de Desarrollo Regional, la coordinación de acciones de intervención a nivel regional, la promoción de la cooperación interregional, y el impulso de la competitividad y el desarrollo sostenible en los ámbitos local y regional. Asimismo, los CCDR se encargan de supervisar la implementación de proyectos y programas regionales, promover la participación ciudadana y la colaboración de los agentes locales, y asegurar el cumplimiento de normativas relacionadas con el ordenamiento territorial, la conservación del medio ambiente y la gestión de recursos naturales. En resumen, el CCDR cumple un rol clave en la planificación y desarrollo regionales, trabajando en conjunto con diferentes actores para promover un crecimiento equilibrado y sostenible en todo el país (Ministério das Cidades, 2003).

## **México**

En el caso mexicano, se halla la creación de consejos municipales de planeación como uno de los mecanismos utilizados por algunos ayuntamientos en México para fomentar la participación social y la consulta ciudadana en la planificación local. Estos consejos son instancias conformadas por representantes de diferentes sectores de la sociedad, incluyendo organizaciones civiles, académicos, empresarios y ciudadanos, entre otros. Su objetivo

principal es brindar un espacio de diálogo y colaboración en el proceso de toma de decisiones sobre el desarrollo del municipio (Gómez Macfarland, 2020)

“A nivel municipal algunos ayuntamientos consideran la creación de consejos municipales de planeación en su estructura organizativa, otros constituyen institutos municipales de planeación”. Estos consejos municipales de planeación permiten que los actores involucrados en la comunidad puedan expresar sus opiniones, necesidades y propuestas, aportando diferentes perspectivas y conocimientos al proceso de planificación. Asimismo, promueven la participación ciudadana activa y la construcción colectiva de soluciones y estrategias para el desarrollo local. Al incluir a la sociedad civil en la toma de decisiones, se busca garantizar que los planes municipales de desarrollo reflejen las demandas y aspiraciones de la comunidad, fortaleciendo así la legitimidad de las políticas implementadas (González Vázquez y Méndez Ramírez, 2020).

Los consejos de planeación brindan oportunidades y espacios valiosos para la participación ciudadana, la transparencia y el diálogo en la toma de decisiones municipales. Estos consejos permiten a los ciudadanos expresar sus opiniones y necesidades, promoviendo la colaboración entre el gobierno local y la comunidad. Además, fomentan la inclusión de diversas perspectivas y actores, generando soluciones más completas y equitativas. Al vincular diferentes sectores de la sociedad, los consejos de planeación fortalecen la coordinación y la corresponsabilidad en el desarrollo municipal, con el objetivo de lograr una sostenibilidad a largo plazo y el bienestar de la comunidad en general (Reyes Peña, Guzmán Baldera y Guerrero Millán, 2021).

Otra institución de participación importante son los Consejos de Desarrollo Rural Sustentable, creados por Ley de Desarrollo Rural Sustentable, decretada el 7 de diciembre de 2001, ley que promueve la participación de los habitantes rurales en la planeación y ejecución de proyectos en el ámbito rural, mediante los consejos distrital, estatal, mexicano y municipal, considerados en conjunto el órgano consultivo encargado de incorporar las

demandas del sector a la agenda de las políticas públicas (Herrera Tapia, 2009). Dicho consejo está conformado por los diferentes órganos y actores de la sociedad rural, los “encargados de promover la planeación, seguimiento, actualización y evaluación de los programas de fomento agropecuario y de desarrollo rural sustentable a cargo del Gobierno Federal” (Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, 2001).

Los consejos municipales de planeación y los consejos de desarrollo rural sustentable representan importantes mecanismos de participación ciudadana en la planificación y desarrollo local en México. Estas instancias brindan un espacio para que los diversos sectores de la sociedad puedan expresar sus opiniones, necesidades y propuestas, contribuyendo así a la construcción colectiva de soluciones y estrategias. Además, fortalecen la relación entre el gobierno local y la sociedad, promoviendo la transparencia, la rendición de cuentas y la confianza en las decisiones tomadas. Sin embargo, es fundamental que estos consejos cuenten con una estructura adecuada y mecanismos que aseguren la participación equitativa y representativa de todos los actores involucrados, para garantizar la efectividad y legitimidad de sus acciones. Con la implementación de estos mecanismos, se busca impulsar una planificación estratégica y participativa que refleje las demandas y aspiraciones de la comunidad, con el objetivo de lograr un desarrollo local sostenible y en consonancia con las necesidades de la población.

### **Argentina**

Los consejos consultivos comunales (ccc), son órganos institucionales de carácter consultivo y honorario establecidos en la Ley 1777/05 en la Ciudad de Buenos Aires. Aunque no tienen la facultad de definir políticas, se les atribuyen funciones como participar en la elaboración del presupuesto, controlar su ejecución, evaluar la gestión comunal y canalizar propuestas de los vecinos. Los ccc están conformados por representantes de organizaciones vecinales, no gubernamentales, redes, partidos políticos y garantizan el derecho de participación individual de los vecinos (Pautasso, 2019).

Los consejos consultivos o consejos vecinales son espacios de participación ciudadana a nivel local. Estos consejos tienen como objetivo promover la colaboración entre los ciudadanos y las autoridades municipales en la toma de decisiones y la planificación del desarrollo territorial; desempeñan un papel fundamental en la participación ciudadana y el desarrollo local, representando la diversidad de miradas y propuestas de la sociedad; además, colaboran estrechamente con los gobiernos locales para identificar necesidades, promover el progreso y mejorar las condiciones de vida en los barrios. Su existencia y funcionamiento son respaldados por el marco normativo, que reconoce su importancia y promueve su participación en la toma de decisiones y la implementación de proyectos de interés común. Estas organizaciones fortalecen el tejido social y contribuyen a la construcción de una comunidad más inclusiva y participativa (Fidyka, 2020).

Otras instancias de participación ciudadana local en el ámbito territorial son los consejos locales, instancias de participación ciudadana que reúnen a actores de la sociedad civil y autoridades municipales para definir políticas públicas. Estos consejos, presentes en diferentes municipios, cumplen funciones como colaboración, consulta, asesoramiento y elaboración de propuestas. También se encargan de la concertación de políticas y la creación de comisiones de trabajo. Estos espacios permiten la representación de asociaciones de vecinos y entidades sectoriales. Los consejos económico-sociales, por su parte, actúan como órganos de asesoramiento y consulta, conformados por representantes de diferentes sectores y organizaciones reconocidas. En la Ciudad de Buenos Aires, se destaca el consejo de planeamiento estratégico, que promueve la participación de instituciones y organizaciones sociales para proponer planes estratégicos consensuados y fundamentar las políticas de Estado. Están incluidos en las Constituciones de Corrientes, Formosa, Mendoza, San Luis, Santa Cruz, Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los presupuestos participativos, proceso en el que la ciudadanía interviene en la definición de prioridades y en el control del uso de los fondos públicos. Se lleva a cabo mediante encuentros de consulta y foros de planificación

participativa, rompiendo con la concepción tradicional del presupuesto, considerándolo como un tema político en el que todos los habitantes están involucrados. Estos son utilizados en Corrientes y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Fidyka, 2020).

Las diversas instancias de participación ciudadana a nivel local, como los consejos consultivos comunales (ccc), los consejos vecinales y los consejos locales, desempeñan un papel fundamental en la promoción de la colaboración entre los ciudadanos y las autoridades municipales, permitiendo la participación activa de la sociedad en la toma de decisiones y la planificación del desarrollo territorial. A través de la representación de organizaciones vecinales, redes y partidos políticos, se busca garantizar la diversidad de miradas y propuestas, fortaleciendo el tejido social y contribuyendo a una comunidad más inclusiva y participativa. Además, otros mecanismos como los consejos económico-sociales y el presupuesto participativo también fomentan la participación ciudadana en la definición de políticas y la asignación de recursos. Estas iniciativas reflejan el compromiso de Argentina con la democracia participativa y el mejoramiento de las condiciones de vida en los distintos niveles territoriales.

## **Chile**

Es un caso diferente a los demás países, al haber estado durante algún tiempo en presencia de un gobierno no democrático, por ello su evolución se ha dado en los últimos años, más a partir de 2011 con la ley 20 500 Sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, reconoce el derecho de la ciudadanía a participar en las políticas, planes, programas y acciones del Estado (Congreso Nacional de Chile, 2011). Esta ley establece la participación ciudadana institucionalizada a nivel municipal y ministerial.

A nivel municipal, la ley modificó la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y estableció dos mecanismos de participación ciudadana directa: la creación de Consejos Comunales de Organizaciones de la Sociedad Civil, presididos por el alcalde y conformados por representantes de organizaciones comunitarias, y la realización de plebiscitos comunales sobre inversiones específicas.

Además, las municipalidades tienen la facultad de crear sus propios instrumentos y medios de participación mediante ordenanzas municipales y a nivel central; la ley modificó la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado y estableció la obligación de cada organismo estatal de establecer modalidades formales y específicas de participación. Se crearon los consejos de la sociedad civil (Cosoc) como órganos consultivos en ministerios y servicios públicos, integrados por representantes de asociaciones sin fines de lucro relacionadas con la materia de competencia del organismo (Ministerio del Interior, 2006).

La implementación y funcionamiento de los Cosoc se dio a través de un Instructivo Presidencial, con el objetivo de incorporar la voz de la ciudadanía en la gestión de políticas públicas. Además, se creó una Unidad de Participación Ciudadana en cada organismo estatal y se estableció el Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, encargado de coordinar un sistema integral de participación ciudadana. En agosto de 2022, se emitió un nuevo Instructivo Presidencial para fortalecer la participación ciudadana, con énfasis en incluir a grupos tradicionalmente excluidos y promover la perspectiva de género. Se recomienda la implementación de mecanismos como cabildos, diálogos ciudadanos, audiencias públicas, plataformas digitales participativas, diálogos y presupuestos participativos. También se promueve la participación de niños, niñas y adolescentes. (Vargas, 2022).

Los consejos de desarrollo local (Codelo) son instancias de participación ciudadana en la toma de decisiones sobre el desarrollo y la planificación a nivel local. Estos consejos están conformados por representantes de la comunidad y las autoridades municipales, encargados de asesorar el Plan de Desarrollo Comunal (Pladeco), instrumento indicativo que tiene como objetivo orientar el desarrollo de una comuna durante un periodo de al menos 4 años. Además de guiar la gestión municipal, el Pladeco se destaca por su carácter participativo, ya que permite involucrar a la sociedad civil en la planificación de su territorio. A través de la participación de diferentes actores, como organizaciones vecinales, instituciones

públicas y privadas, y la comunidad en general, sirviendo como instrumento que ofrece la oportunidad de guiar la gestión de un municipio, buscando integrar diversas visiones de desarrollo en el proceso, permitiendo a la ciudadanía participar en la planificación de su territorio (Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER, 2022).

Aunque el impacto del Pladeco puede ser limitado debido a su carácter indicativo, la participación de la sociedad civil puede fortalecer su implementación y contribuir a la consecución de objetivos colectivos de desarrollo. Es importante destacar que la Secretaría Comunal de Planificación —la cual desempeña funciones de asesoría del alcalde y del consejo, en materias de estudio y evaluación, propias de las competencias de ambos órganos municipales—, está encargada de liderar técnicamente el proceso, pero se requiere una coordinación transversal en el municipio y un liderazgo político comprometido para lograr una efectiva participación ciudadana y una adecuada ejecución del plan (Instituto de Desarrollo Local y Regional, IDER, 2022).

Los consejos comunales de organizaciones de la sociedad civil y los plebiscitos comunales permiten una participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones locales. Los consejos de la sociedad civil (Cosoc) actúan como órganos consultivos en ministerios y servicios públicos. Además, los consejos de desarrollo local (Codelo) promueven la participación ciudadana en la planificación del desarrollo a nivel local. Aunque se requiere seguir mejorando la efectividad de estos mecanismos y la coordinación transversal en los municipios, la participación ciudadana en la planificación territorial en Chile ha avanzado significativamente, fortaleciendo la democracia y promoviendo el desarrollo sostenible del país.

## **Perú**

Los consejos de coordinación local son espacios de participación, debate y concertación entre la sociedad civil y las autoridades locales para una mejor planificación del desarrollo y el óptimo uso de los recursos públicos (Gamboa Carranza, 2016).

La Ley Orgánica de Municipalidades 27972, estableció que el proceso de planeación local es integral, permanente y participativo,

y se tiene que articular entre los municipios y sus habitantes, estableciendo las políticas públicas de nivel local. Está conformado por órganos de coordinación denominados consejo de coordinación local provincial, consejo de coordinación local distrital y junta de delegados vecinales. El consejo de coordinación local provincial o distrital está integrado por los alcaldes y “representantes de las organizaciones sociales de base, comunidades campesinas y nativas, asociaciones, organizaciones de productores, gremios empresariales, profesionales, universidades, juntas vecinales”, entre otras, siendo su principal función la coordinación y concertación del plan de desarrollo y la junta de delegados vecinales, integrada por representantes de las agrupaciones urbanas y rurales, teniendo como funciones: concertar y proponer las prioridades de gasto e inversión dentro del distrito y los centros poblados; fiscalizar la ejecución de los planes de desarrollo municipal, entre otras (Congreso de la República de Perú, 2003).

En el proceso de descentralización, se crearon estos espacios territoriales de participación y concertación en los ámbitos locales y regionales. Estos espacios funcionan como órganos consultivos para los gobiernos regionales y locales, permitiendo que las autoridades electas y los representantes de la sociedad puedan llegar a acuerdos sobre los planes regionales y locales de desarrollo, así como sobre los presupuestos anuales de inversión. No se discute la importancia de estos, pero sí se encuentran debilidades, como la poca experiencia de sus miembros; el escaso espacio para debatir —al reunirse solo dos (2) veces al año—; y la limitada participación de la sociedad civil (40%), que, aunada a la falta de voluntad política y a la no implementación de las decisiones tomadas de manera eficaz, desencadena una desconfianza y frustración que inhiben la participación y deslegitiman el proceso (Crabtree, 2006).

Los consejos, tanto locales como distritales, conforme a lo enunciado en la Ley 28056, constituyen instancias de participación en el proceso de programación participativa del presupuesto y planes de desarrollo concertados (Congreso de la República de Perú, 2003). Además, los consejos son figuras que no se convierten en representativas, puesto que las decisiones son tomadas en

el consejo de coordinación regional, donde son invitados y no integrantes, de modo que no tienen la posibilidad de los actores sociales de hacer parte efectiva en la toma de decisiones (Rodríguez Fernández, 2017).

Los consejos de coordinación local en Perú representan importantes espacios de participación, debate y concertación entre la sociedad civil y las autoridades locales para una mejor planificación del desarrollo y el uso eficiente de los recursos públicos. Estos consejos promueven la integración de diversos actores y la articulación entre los municipios y sus habitantes en la formulación de políticas públicas a nivel local. Sin embargo, se han identificado algunas debilidades en su funcionamiento, como la poca experiencia de los miembros, la limitada frecuencia de las reuniones y la falta de representatividad en la toma de decisiones. A pesar de estos desafíos, es importante reconocer el valor de tales espacios de participación y buscar estrategias para fortalecer su eficacia y legitimidad, fomentando una mayor inclusión de la sociedad civil y asegurando la implementación efectiva de las decisiones tomadas. Con un enfoque renovado y el compromiso de todas las partes involucradas, los consejos de coordinación local pueden convertirse en verdaderos motores de desarrollo local y promover la confianza y la participación ciudadana en la construcción de un futuro sostenible para el país.

## **Ecuador**

El Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa (SNDPP) es una estructura que organiza y coordina la planificación para el desarrollo, involucrando a diversos actores sociales e institucionales. Este sistema se compone de un Consejo Nacional de Planificación, que integra los diferentes niveles de gobierno y la participación ciudadana, y cuenta con una secretaría técnica encargada de su coordinación. El Sistema Nacional Descentralizado de Participación y Planificación (SNDPP) tiene como objetivos principales el cumplimiento progresivo de los derechos constitucionales, el régimen de desarrollo y el buen vivir. Además, busca la creación de mecanismos e instancias

de coordinación en la planificación y política pública, así como la orientación de la política hacia la consecución de resultados. Mediante esta estructura, se busca garantizar la participación activa de la sociedad en la toma de decisiones y la implementación de políticas que contribuyan al desarrollo sostenible y al bienestar de la población (Cuesta, Villagómez, Dávila y Montalvo, 2018).

En búsqueda de hacer efectiva la descentralización y la participación ciudadana, el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa se encarga de conformar los consejos de planificación, siguiendo la organización territorial del Estado ecuatoriano. En primer lugar, se establece el Consejo Nacional de Planificación, que integra a los demás consejos de los gobiernos autónomos descentralizados, así como a las comunidades, comunas, recintos, barrios y parroquias, que actúan como unidades de planificación y participación (Montesinos Jaramillo, 2010).

Es importante aclarar que los estudios demuestran que el proceso de participación no es claro y con ello que la participación ciudadana en el ordenamiento territorial es casi nula.

En este capítulo, hemos explorado las instancias de participación ciudadana en el contexto de la planificación territorial. Tanto en Europa como en América, hemos visto la importancia de involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones relacionadas con el desarrollo y la ordenación del territorio. En Europa, se han implementado procesos de participación que buscan la colaboración activa de los ciudadanos en la elaboración de planes urbanísticos y estrategias de desarrollo sostenible. Estos enfoques fomentan la inclusión de diversas perspectivas y conocimientos locales, promoviendo así soluciones más equitativas y contextualmente relevantes. Por otro lado, en América, se ha evidenciado una creciente demanda de participación ciudadana en la planificación territorial, impulsada por la necesidad de abordar problemáticas como la segregación urbana, la preservación ambiental y la equidad social. En ambos contextos, la participación ciudadana en la planificación territorial se presenta como un mecanismo clave para fortalecer la democracia, fomentar la transparencia y garantizar la toma de decisiones más informadas y legítimas. Reconociendo

el valor de estas instancias de participación, es fundamental que los gobiernos y las instituciones promuevan y faciliten activamente la participación ciudadana en la planificación territorial, asegurando la accesibilidad, la inclusión y la efectividad de estos procesos. Al hacerlo, podemos construir entornos urbanos más sostenibles, justos y respetuosos con las necesidades y aspiraciones de las comunidades locales.

## Referencias

- Billen, L. (2019). Conseil citoyen et projet urbain à Romainville : la co-construction, à quelles conditions ? *Participations*, 24, 27-55. <https://doi.org/10.3917/parti.024.0027>
- Congreso de la República de Perú. (2003). Ley 28056. Ley marco del presupuesto participativo. Lima.
- Congreso de la República de Perú. (2003). Ley Orgánica de Municipalidades n.º 27972. Lima.
- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. (2001). Ley de desarrollo rural sustentable. Ciudad de México.
- Crabtree, J. (2006). *Construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980*. Pontifica Universidad Católica del Perú. <https://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/417/CrabtreeJohn2006.pdf?sequence=3#page=53>
- Cuesta, R., Villagómez, M., Dávila, Á. y Montalvo, M. J. (2018). Ecuador, un sistema complejo de planificación territorial inspirado en la doctrina del Buen Vivir. *Perspectives on Rural Development*, 113-130. <http://siba-ese.unisalento.it/index.php/prd/article/viewFile/20186/17171>
- Dazarola Leichtle, G. (2020). Participación ciudadana en la gestión pública. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/32595/2/BCN\\_Participacion\\_ciudadana\\_gestion\\_publica\\_exp\\_ext\\_formato\\_Def.docx.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/32595/2/BCN_Participacion_ciudadana_gestion_publica_exp_ext_formato_Def.docx.pdf)
- Demoulin, J., y Bacqué, M.-H. (2019). Les conseils citoyens, beaucoup de bruit pour rien? *Participations*, 24, 5-25. <https://doi.org/10.3917/parti.024.0005>

- Elizalde Hevia, A. (2003). *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes). [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7285/S03266\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7285/S03266_es.pdf)
- Escalera Reyes, J. y Guerrero Valdebenito, R. M. (2019). Conflictos y oportunidades de la participación ciudadana en procesos de patrimonialización local: estudio de casos en España y Chile. *Apuntes: Revista de Estudios Sobre Patrimonio Cultural*, 32(2). <https://doi.org/10.11144/Javeriana.apc32-2.copc>
- Fidyka, L. (2020). Mecanismos de participación ciudadana municipales en las constituciones argentinas. *Revista Argentina de Derecho Público*. <https://ar.ijeditores.com/pop.php?option=articulo&Hash=5bd0441c1a28c9a98ba7573e638d91f5>
- Flores Lucero, M. D. (2020). Gobernanza participativa, la experiencia de Barcelona. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 13. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.cvu13.gpeb>
- Gamboa Carranza, N. F. (2016). Identificación de factores que dificultan el eficaz funcionamiento del consejo de coordinación local de la Municipalidad Provincial del Santa, departamento de Ancash, durante el periodo 2011-2014, para proponer medidas que favorezcan su implementación. Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://www.proquest.com/openview/7cecdboe1cd47c8b2ed6c0748826bd56/1?pq-origsite=gscholar&cbl=18750&diss=y>
- Gómez Macfarland, C. A. (2020). Los planes de desarrollo municipal en México y la participación ciudadana, un análisis del marco jurídico. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1(150), 1149-1177. <http://dx.doi.org/10.22201/ij.24484873e.2017.150.11836>
- González Vázquez, S. y Méndez Ramírez, J. J. (2020). Efectos de la política neoliberal en la producción de vivienda. Zinacantepec, Estado de México. *Arquitectura y Urbanismo*, 46-57. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=376864178005>

- Herrera Tapia, F. (2009). Apuntes sobre las instituciones y los programas de desarrollo rural en México. Del Estado benefactor al Estado liberal. *Estudios Sociales*, 7-39. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=So188-45572009000100001&lng=es&tlng=](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So188-45572009000100001&lng=es&tlng=)
- Instituto de Desarrollo Local y Regional [IDER], de la Universidad de La Frontera y el Departamento de Desarrollo Municipal, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo [Subdere]. (2022). Manual para la actualización de planes comunales de desarrollo Pladeco. Universidad de La Frontera. <https://proactiva.subdere.gov.cl/bitstream/handle/123456789/608/Manual%20PLADECO%20-%20VD%20PROACTIVA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Marques, F. (2018). *A Economia Circular de Lisboa e Vale do Tejo* [Tesis de maestría]. Universidad de Lisboa. <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/50325>
- Ministério das Cidades. (2003). Decreto-lei 104. *Diário da República*, 3222-3229. <https://files.dre.pt/1s/2003/05/119a00/32223229.pdf>
- Ministerio del Interior; Subsecretaría de Desarrollo Regional. (2006). Decreto con Fuerza de Ley 1. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=251693>
- Montesinos Jaramillo, L. A. (2010). *El sistema nacional descentralizado de planificación participativa, en el marco de la constitución de la República de 2008*. Universidad Andina Simón Bolívar. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2206/1/To858-MDE-Montesinos-%20El%20sistema%20nacional.pdf>
- Northern Ireland Assembly. (2013). *Community Planning*. Northern Ireland Assembly. <http://www.niassembly.gov.uk/globalassets/Documents/Raise/Publications/2013/environment/11913.pdf>
- Parker, G., Wargent, M., Salter, K., Dobson, M., Lynn, T. y Yuille, A. (2020). *Impacts of Neighbourhood Planning in England. Final Report to the Ministry of Housing, Communities and Local Government*. University of Reading. [https://centaur.reading.ac.uk/93745/1/Impacts\\_of\\_Neighbourhood\\_Planning\\_in\\_England.pdf](https://centaur.reading.ac.uk/93745/1/Impacts_of_Neighbourhood_Planning_in_England.pdf)

- Pautasso, M. F. (2019). *Prácticas organizativas en torno a los Consejos Consultivos Comunes*. Universidad de Buenos Aires. [http://repositorio.filo.uba.ar/bitstream/handle/filodigital/11487/uba\\_ffyl\\_t\\_2019\\_se\\_pautasso.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.filo.uba.ar/bitstream/handle/filodigital/11487/uba_ffyl_t_2019_se_pautasso.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Pereira Mendes, A. B. (2019). *A Economia Circular no desenvolvimento da Região do Algarve – Uma proposta de indicadores* [Tesis de maestría]. Universidad de Lisboa. <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/40650>
- Revue Projet, D. (2018). Conseils citoyens ou tables de quartier? *Revue Projet*, (363), 38-43. <https://doi.org/10.3917/pro.363.0038>
- Reyes Peña, D. A., Guzmán Baldera, D. y Guerrero Millán, M. (2021). Análisis de la Metodología de los Planes de Desarrollo Municipal de Acapulco y sus repercusiones administrativas, financieras en el período 1999-2021. En M. Venegas Herrera, A. Tello, D. Rodríguez y K. Rodríguez (Eds.), *Políticas públicas, empleo y migración en perspectiva territorial*. Universidad Nacional Autónoma de México. <http://ru.iiec.unam.mx/5531/>
- Rodríguez Fernández, J. L. (2017). Participación de los Actores Sociales en el Presupuesto Participativo año 2017, del distrito de Sabandía, Arequipa Perú. Pontificia Universidad Católica del Perú. [https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/12380/RODR%C3%8DQUEZ\\_FERN%C3%81NDEZ\\_PARTICIPACION\\_DE\\_LOS\\_ACTORES\\_SOCIALES\\_EN\\_EL\\_PRESUPUESTO\\_PARTICIPATIVO.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/12380/RODR%C3%8DQUEZ_FERN%C3%81NDEZ_PARTICIPACION_DE_LOS_ACTORES_SOCIALES_EN_EL_PRESUPUESTO_PARTICIPATIVO.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Urán, O. A. (2007). La participación ciudadana en la planeación y financiamiento de la ciudad como institución democrática emergente. *Controversia*, 189, <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/cinep/20100920040318/art7Controversia189.pdf>
- Vargas Cárdenas, A. (2022). Democracia directa y participación ciudadana institucional en la toma de decisión pública. Biblioteca Congreso Nacional de Chile. [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/33553/1/Participacion\\_ciudadana\\_en\\_la\\_toma\\_de\\_decision\\_de\\_instituciones\\_publicas\\_Rev\\_BH.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/33553/1/Participacion_ciudadana_en_la_toma_de_decision_de_instituciones_publicas_Rev_BH.pdf)

- Wargent, M. y Parker, G. (2018). Re-imagining Neighbourhood Governance: The Future of Neighbourhood Planning in England. *Town Planning Review*, 89(4), 379-402. <https://doi.org/10.3828/tpr.2018.23>
- Yu, X. y Fischer, T. (2019). Sustainability Appraisal in Neighbourhood Planning in England. *Journal of Environmental Planning and Management*, 62(6), 939-959. <https://doi.org/10.1080/09640568.2018.1454304>

# **La planeación participativa**

**Orlando Acuña Angulo**  
**Jaider Frederick Acosta Guzmán**  
**Carlos José Charry Rojas**

## **La planeación participativa**

En diversos escenarios se plantea que la participación es un elemento fundamental para lograr metas y objetivos de una manera más rápida. La participación se puede interpretar desde los componentes sociales, comunitarios, políticos y ciudadanos (Cunill, 1991). En todos los momentos la participación implica asociación del individuo, que busca intereses comunes y conectarse con otros, creando comunidades para solucionar los problemas de las comunidades.

La planeación debe entenderse como una función de la administración que busca lograr una comprensión clara de los objetivos que persiguen las organizaciones. Esta perspectiva interna de la planeación define las políticas organizacionales necesarias para alcanzar los grandes propósitos establecidos. Por otro lado, la planeación externa conecta a los diferentes actores con las variables que operan en el entorno, contribuyendo así al desarrollo del territorio.

La planeación, como parte integral del ciclo administrativo, puede ser concebida como un proceso sistémico en el que la retroalimentación de los planes se realiza de manera constante, tal como lo plantea Ernesto Parra (2001). Es un espacio en el que, a partir de los sueños y aspiraciones de la sociedad, se define la

visión de futuro deseado en el largo plazo; se delimitan objetivos y metas concretas; se formulan estrategias para llegar a aquellas; se estructuran programas y proyectos que concretizan esas estrategias; se pone en ejecución lo planeado; se hace seguimiento y evaluación de los resultados, en términos de avances hacia el logro de la visión; se hacen los ajustes necesarios y se vuelve a retomar el proceso, siempre con la vista puesta en el futuro vislumbrado por todos (Parra, 2001, p. 63).

Otros autores consideran la planificación como una oportunidad para el desarrollo de diversas regiones, por ejemplo, Claudia Ortiz (2000) presenta la planificación como alternativa a la planeación tradicional globalizante, sectorial, técnica, física y fraccionada; para darle paso así a un estilo de planeación que desencadena un proceso ascendente de participación y concertación y el despliegue de unas acciones concretas. Estos procesos en conjunto permiten lograr un mejoramiento en las condiciones materiales y no materiales de los territorios en que se interviene (Ortiz, 2000, p. 213).

En consecuencia, la planeación participativa se concibe como un proceso llevado a cabo por las comunidades que abarcan un territorio y que persiguen metas tangibles, involucrando los diversos intereses de los actores implicados. Se trata de un proceso en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva, con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social, política y estatal (Velásquez, 1986, p. 22).

La participación se manifiesta en diferentes momentos. Por un lado, se emplea para obtener información sobre problemáticas específicas o para tomar decisiones sobre cuestiones comunes. Por otro lado, la participación conlleva a la solución de problemas a través del trabajo en grupo de las comunidades involucradas. Asimismo, la participación se puede observar en escenarios de concertación para generar alternativas o en negociaciones de

acuerdos y acciones destinadas a abordar la solución de problemas que afectan a un territorio.

La planeación participativa debe ser examinada desde la misma perspectiva que la planeación convencional, la cual varios autores definen como la elaboración de políticas, estrategias, objetivos, planes, programas y presupuestos basados en previsiones. Esto proporciona al organismo social las bases necesarias para dirigir adecuadamente las otras fases del proceso administrativo (Luna González, 2015).

La participación de los ciudadanos en la configuración de planes, políticas, estrategias, entre otros aspectos, en sus respectivos territorios, se convierte en una actividad cotidiana. Aquellos que participan en este proceso tienen la oportunidad de contribuir al desarrollo local de manera integral, considerando desde sus perspectivas tanto las dimensiones financieras y físicas como las sociales. Además, esta participación influye directamente en aspectos culturales, políticos, ambientales y tecnológicos.

Así, la participación se erige como una estrategia que facilita la dinámica del desarrollo de un territorio. Al involucrarse en la identificación de problemáticas y sus potenciales soluciones, aquellos que participan se convierten en garantes de que las acciones delineadas en sus planos puedan catalizar el cambio en su entorno.

De acuerdo con Adrián Ayala en su artículo “La planeación participativa: una revisión de los enfoques sobre la planeación participativa”, el enfoque que se debe aplicar a la planeación participativa consiste en crear un escenario que permita la exposición de las problemáticas presentadas por la sociedad desde las diversas perspectivas de los integrantes de cada región. Bajo esta perspectiva, la planeación considera variables de índole técnica y sociopolítica que permiten que los actores alcancen sus objetivos.

Los elementos técnicos, que parten de un diagnóstico inicial, logran identificar las situaciones y áreas donde la comunidad intervendrá directamente a través de la planeación. A partir de aquí, se identifican oportunidades, amenazas, fortalezas y

debilidades en estos espacios a intervenir. El elemento sociopolítico es fundamental, ya que en este aspecto se tienen en cuenta las costumbres, identidades, imaginarios y realidades cotidianas de las comunidades en sus respectivos territorios (Ayala, 2014). Para estos autores, el ejercicio de la planeación participativa, que reconoce el territorio y sus necesidades más apremiantes, se convierte en una manifestación de los principios democráticos. Esto implica que la formación constante de nuevos ciudadanos fortalece los valores democráticos, fomentando su preocupación por lo público, incluyendo sus propias comunidades.

La forma en que las distintas instancias ciudadanas se involucran en los problemas del Estado o de sus municipalidades es un tema de interés, tanto a nivel local o micro como a nivel macro. Los ejercicios de planificación permiten a cada grupo social ver reflejados su pensamiento y sus necesidades. Desde esta perspectiva, la planeación participativa es uno de los mecanismos que contribuyen a modificar las relaciones entre el Estado y la sociedad, lo que a su vez aumenta la eficacia en la gobernabilidad, la gestión municipal y en las diferentes comunidades que coexisten en el territorio.

### **La planeación participativa como un derecho**

La planeación participativa se presenta como un escenario de debate continuo, abierto y sostenible desde una perspectiva democrática. En este contexto, las personas pueden interactuar y proponer sus necesidades con el objetivo constante de mejorar sus condiciones de vida, tal como lo describe Esperanza Gómez, la planeación participativa constituye un escenario de debate abierto frente a lo público, por las transformaciones que reclama, las cuales van más allá de la simple solución a necesidades básicas; constituyéndose en una narración de realidades que allí convergen y de retos a los que se ven abocados quienes, de una u otra forma, vinculan y comprometen en su configuración como proceso social y político (Gómez, 2012, p. 15).

Esto permite visualizar las diversas dinámicas que se desarrollan entre las comunidades, representadas a través de los órganos de participación, y el proceso de planeación participativa y participación ciudadana.

En todos los casos, y como lo señala Naidu Duque-Cante (2019) en sus artículos, la planeación participativa es reconocida como un derecho humano por la ONU desde 1948. Su objetivo es garantizar que los diversos actores de la sociedad y el Gobierno colaboren en la construcción de un documento colectivo con un impacto significativo. En este documento se plasman diversas estrategias, programas, políticas, entre otros, con el propósito de que la sociedad tenga un mejor acceso a los bienes y servicios proporcionados por el Estado. Esto contribuye a mejorar y concretar los planes de vida, tanto de las generaciones presentes como de las futuras (Villamarín y Leal, 2019).

## **Ventajas y desventajas de la planeación participativa**

### **Ventajas**

Una de las ventajas fundamentales de la planeación participativa es que la participación efectiva se logra mediante la construcción sólida de herramientas para involucrar a la comunidad, creando un sentido de pertenencia en sus miembros. Cada persona que participa debe estar convencida de que este proceso le pertenece y que, al involucrarse, no solo se beneficia en el momento presente, sino que también se convierte en un impulsor de un proceso que beneficiará a los miembros de sus comunidades en el futuro. En última instancia, la base de la organización territorial se encuentra en la planificación técnica, económica, social y política, y es esencial contar con la participación de la comunidad (Huertas, 2011).

Asimismo, cuando los actores de base están comprometidos en el proceso, esto aumenta la credibilidad de sus acciones. Esto se

debe a que son los representantes de la comunidad quienes atienden y expresan sus inquietudes y necesidades en diversos sectores de la comunidad. Además, al contar con una alta representatividad en el proceso de planeación por parte de sus miembros, se facilita la configuración de ideas y la consideración de diversas perspectivas sobre los problemas.

Una ventaja que ofrece la planificación con enfoque participativo radica en que la permanencia y la repetición de algunos actores de la sociedad en este escenario pueden asegurar que los errores cometidos en el pasado no se repitan y que, en ocasiones, se eviten acciones fracasadas durante la ejecución. La experiencia acumulada por estos representantes y sus contribuciones proporcionarían cierta garantía en los procesos de planificación.

Desde la perspectiva de la cooperación, es esencial considerar que, si existen actores en los diversos sectores de la comunidad, que desempeñan un papel significativo en el proceso de planificación participativa, deben ser involucrados desde el principio. Estos actores pueden contribuir con sus conocimientos y experiencias desde sus respectivas áreas de acción, enriqueciendo así la toma de decisiones en el proceso de planificación. Además, la inclusión de grupos sociales que a menudo se sienten excluidos y no escuchados es fundamental para validar y fortalecer el mecanismo de participación implementado. La participación de las personas en los procesos de planificación es alta, ya que están comprometidas en alcanzar las metas propuestas por la comunidad, en lugar de las que se plantean desde fuera —muchas veces como promesas que no se cumplen (Harnecker y López, 2009).

Otra ventaja de este proceso radica en que, durante la creación de instrumentos y herramientas, se enfatiza en el desarrollo de habilidades que los participantes adquieren, las cuales pueden ser utilizadas en otros contextos comunitarios a largo plazo. Cada persona involucrada aprende a conducir reuniones, recopilar y analizar datos, y formular planos de manera efectiva, lo que gradualmente los cataloga como líderes en sus comunidades. Estas acciones líderes se vuelven visibles y llegan incluso a

conectarse con personas que nunca habían tenido contacto previamente, incorporándolas a estos procesos participativos.

El trabajo continuo con grupos sociales en la construcción de la planificación crea lazos muy sólidos en la comunidad, generando altos niveles de confianza, tanto en la organización comunitaria como entre los individuos que participan en el proceso. El respeto desempeña un papel fundamental en la comunidad, y se logra una mayor fidelización de los participantes a medida que estos se identifican con lo que están haciendo y se establece una visión que guía el ejercicio de planificación de manera efectiva en el mediano y largo plazo.

### **Desventajas**

Al igual que el proceso de planificación participativa presenta numerosas ventajas, es fundamental tener una comprensión clara de sus desventajas, anticiparlas y proponer alternativas. Abordar estas desventajas cuando surjan contribuirá a hacer que este ejercicio sea aún más exitoso.

Una de las desventajas más notables en la construcción de este escenario es que suele requerir un periodo más prolongado de tiempo y adaptación. Esto se debe a que los grupos formados necesitan más tiempo para consolidar propuestas, tomar decisiones y llegar a conclusiones de manera colectiva, en comparación con el tiempo que tomaría el trabajo individual o en un grupo pequeño. Por lo tanto, el líder del proceso debe agilizar estos tiempos para no perder oportunidades en la resolución de los problemas de las comunidades.

En algunas ocasiones, las comunidades involucradas no están de acuerdo con las soluciones propuestas por los expertos para abordar los problemas identificados en la fase inicial de recopilación de información. Esto puede dar lugar a errores en la formulación del plan y a un incumplimiento de las directrices por parte de la población. Esta discrepancia puede surgir debido a la falta de conocimiento en la comunidad o a la llegada tardía de algunos actores al proceso de planificación.

La formación y capacitación de todos los miembros involucrados en el proceso debe ser lógica y enfocada en los propósitos que persiguen. De lo contrario, cada individuo podría querer contribuir desde su propio conocimiento o perspectiva teórica, lo cual resultaría contraproducente en la planificación participativa. Es esencial que todos tengan una comprensión clara del enfoque y las líneas estratégicas que deben seguir para alcanzar los objetivos. También es importante ser cuidadoso en la selección de los actores involucrados, ya que la falta de alineación de un solo individuo puede retrasar todo el proceso y causar agotamiento en los demás miembros del equipo. Debe quedar claro que la participación es el medio para lograr beneficios, metas, logros y proyectos en común, y a través de ella se inician las dinámicas de poder que pueden influir en el proceso (Bustamante, 2011).

Contar con la participación de todas las personas que se consideran importantes para la planificación participativa puede resultar casi imposible, ya sea por falta de información o porque algunos no están interesados en contribuir desde sus respectivos sectores sociales a la solución de problemas comunitarios. Sin embargo, este proceso requiere paciencia y compromiso por parte de todos los convocados e involucrados. Es esencial que prevalezca la cordialidad en la presentación de sus propuestas y en la escucha de las opiniones de los demás. Esto contribuirá a que el proceso sea más dinámico, y a que se cree un ambiente formal y llevadero para la consolidación de propuestas destinadas a mejorar las condiciones de vida en sus comunidades.

### **La ruta de la planeación participativa**

Como se ha planteado desde el inicio de este artículo, la planeación participativa se concibe como un proceso sistémico que vincula todas las instancias posibles de la sociedad involucradas en ella. Su objetivo es “identificar los problemas y potencialidades del presente y formular apuestas de futuro” (Velásquez, 1986, p. 22). Esto implica la integración del gobierno local con los diversos actores sociales para alcanzar consensos sobre cómo mejorar el

territorio a través de un diálogo continuo. En este proceso, se construye un plan de acción que aborda las necesidades de la población.

El proceso de planificación participativa, en el cual las comunidades son el elemento central, se integra en la institucionalidad pública con el propósito de involucrar elementos que puedan mejorar la gestión pública. Esto se logra mediante el uso de herramientas que permiten el mejoramiento de las acciones de planificación y ejecución, y que contribuyen a restablecer la legitimidad del papel del Estado (Harnecker y Bartolomé, 2015).

Desde este punto de vista, la ruta propuesta por Phil Rabinowitz (2009), en la cartilla *Caja de herramientas comunitarias*, es la que se muestra en la figura 5.

Preparación, organización del proceso	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificación de actores por sectores socioeconómicos</li> <li>• Definición de roles por cada uno de los actores</li> <li>• Preparación de documentos por parte de las instancias municipales</li> </ul>
Diagnóstico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autodiagnóstico</li> <li>• Diagnóstico del municipio</li> <li>• Documento consolidado de problemáticas existentes</li> </ul>
Estrategia de desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formulación de estrategias por parte de las comunidades</li> <li>• Priorización de ideas fuertes de acuerdo con el diagnóstico</li> <li>• Diseño del plan de desarrollo municipal</li> </ul>
Programa operativo anual	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración de perfiles de proyectos con sus presupuestos</li> </ul>
Ejecución y administración	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejecución de POA y seguimiento a presupuestos y administración del proyecto</li> </ul>
Evaluación y ajustes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitoreo y seguimiento a las acciones del PDM</li> <li>• Priorización de acuerdo con el seguimiento y ajustes del PDM</li> </ul>

**FIGURA 5.** Ruta de la planificación participativa

Fuente: Rabinowitz (2009).

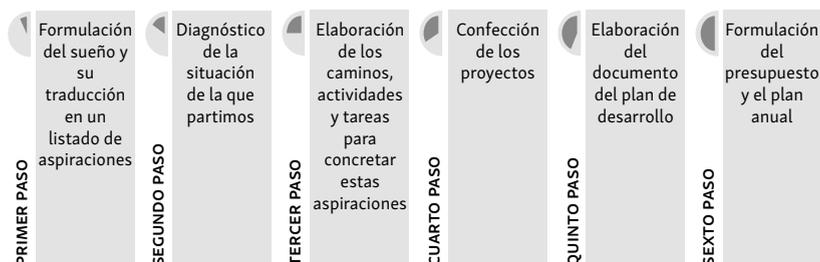
El primer paso en el proceso de planificación es la preparación y organización, durante el cual se identifican los posibles actores a involucrar según los diferentes sectores socioeconómicos que existen en el municipio. Se busca lograr una representación equitativa de todos los actores para que el ejercicio desarrollado refleje la diversidad de la comunidad. En esta etapa, se definen los roles y

responsabilidades de cada uno de los participantes en el proceso. Es fundamental que estén presentes de manera constante en cada taller realizado para la formulación final del Plan de Desarrollo Municipal (PDM). Además, una vez definidos los actores y sus roles, se preparan los documentos necesarios desde la municipalidad para respaldar todo el proceso.

En un segundo momento, se encuentra el diagnóstico, el cual implica un profundo conocimiento del estado actual del territorio y sus comunidades. En este sentido, se debe construir un autodiagnóstico que facilite la autoevaluación y el autorreconocimiento de la situación del municipio por parte de sus grupos sociales y económicos.

Es importante destacar que la formulación del plan, así como su ejecución y seguimiento, forman parte de la estrategia delineada por el equipo de planificación participativa. La formulación del plan se basa en los elementos propuestos por Martha Harnecker y Noel López (figura 6), que incluyen:

**FIGURA 6.** Elementos de la formulación de un plan



Fuente: Harnecker y López (2009).

*Primer paso:* formulación del sueño y su traducción en un listado de aspiraciones. Es crucial que el equipo convocado, antes de iniciar la elaboración del plan, tenga una comprensión clara de hacia dónde se dirigen. Esto se manifiesta en la visión o sueño que busca alcanzar la comunidad. Esta lista de aspiraciones representa las necesidades que se presentan y que se pretende mejorar a través del proceso de planificación participativa.

*Segundo paso:* diagnóstico de la situación de la que partimos. Desde el inicio, se ha enfatizado que este ejercicio implica un elemento fundamental: el diagnóstico. Este paso permite a la comunidad conocer su situación actual y los recursos de los que dispone para abordar sus problemáticas.

*Tercer paso:* elaboración de los caminos, actividades y tareas para concretar estas aspiraciones. Se trata de establecer momentos en la planificación junto con metas, requerimientos, procesos, presupuesto, responsables y demás elementos que intervienen en un plan.

*Cuarto paso:* confección de los proyectos. Una vez que la comunidad involucrada tiene claro cuáles son los puntos que deben abordarse a través de la planificación participativa, es necesario formular proyectos que brinden soluciones a estos desafíos. En esta etapa, se pueden involucrar profesionales expertos de la misma comunidad o, en caso necesario, asesores externos.

*Quinto paso:* elaboración del documento del plan de desarrollo. Documento que se construye con todos los insumos que el grupo de trabajo considera indispensable, involucrando cada uno de los ejes temáticos sugeridos por la comunidad.

*Sexto paso:* formulación del presupuesto y el plan anual. Finalmente, a partir del plan construido, se debe elaborar el presupuesto que incluya cada actividad, sus plazos y los responsables correspondientes. Esto permite tener un plan anual.

Finalmente, es esencial tener en cuenta la evaluación y el seguimiento de la ejecución del plan para poder mejorar y ajustar el desarrollo de las acciones propuestas. El seguimiento del plan se lleva a cabo siguiendo tanto los indicadores establecidos para este propósito como la ruta creada por los planificadores.

## **Los niveles de la planeación participativa**

De acuerdo con lo planteado por David Wilcox en su “Guía para una participación efectiva”, los niveles de la planificación participativa destacan los momentos clave que la comunidad

involucrada debe tener en cuenta para llevar a cabo una planificación efectiva del territorio:

*Información:* esta fase implica compartir con los involucrados o la comunidad en general los resultados del diagnóstico y los principios generados del plan propuesto.

*Consulta:* en este momento, los formuladores del plan ponen a consideración de los actores sociales y económicos para recibir retroalimentación.

*Decidir juntos:* los talleres implementados permiten que todos los involucrados aporten sus ideas para mejorar las propuestas del plan y tomar decisiones conjuntas.

*Actuar juntos:* no solo se decide en conjunto qué es lo mejor, sino que se construye una sociedad para llevarlo a cabo.

*Apoyar iniciativas comunitarias independientes:* en este nivel, se brinda apoyo a otros para que puedan realizar lo que desean, quizás mediante subvenciones, asesoramiento y respaldo proporcionado por quienes poseen recursos.

Los niveles presentados anteriormente pueden influir en el proceso de planificación participativa y deben aplicarse en todos los grupos sociales y económicos que toman parte en este. La cohesión entre dichos niveles permite que, al trabajar de manera conjunta en los grupos comunitarios, se logre una participación plena en estos procesos de toma de decisiones que afectan el bienestar de las comunidades en el territorio.

## **La importancia de la planeación participativa**

El ejercicio de planificación participativa se convierte en una herramienta que la sociedad y sus diversos actores aprovechan para involucrarse en la elaboración de planes destinados a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos, mediante la consecución de metas de calidad, la autogestión y la participación organizada de los habitantes a nivel local.

Este proceso es de suma importancia y resulta efectivo cuando la información se proporciona de manera oportuna a quienes están elaborando el plan de desarrollo. Esta información actúa como

retroalimentación esencial para los elementos fundamentales de los planos y permite que sus miembros estén debidamente informados sobre lo que sucede como parte del esfuerzo participativo que se lleva a cabo.

El nivel de consulta es apropiado en el proceso de planificación, cuando se busca evaluar los servicios existentes por parte de los miembros de la comunidad, con el objetivo de mejorarlos. También es útil cuando no existen múltiples alternativas y se está tratando de seleccionar una opción sustentada en razones técnicas, en las cuales un grupo de los integrantes del proceso de planificación puede estar involucrado. Es fundamental destacar que una vez se asume la postura de consulta en el proceso de planificación, por parte de cualquiera de los actores involucrados, es esencial atender sus sugerencias y, en la medida de lo posible, incorporarlas en el plan de acción desarrollado.

La acción de decidir juntos se vuelve apropiada cuando todos sus integrantes creen que el plan construido es realmente propio, y además aportan ideas nuevas que surgen de todo el material utilizado en el proceso. Esto permite una mejor integración de las comunidades y ofrece un tiempo adecuado para ajustar y ejecutar el plan de manera efectiva.

Cuando hablamos de sociedad, lo hacemos en el contexto de una relación de igualdad en la cual cada miembro de esta colectividad tiene voz y comparte responsabilidades con la autoridad y el poder. Este equilibrio se alcanza cuando actuamos juntos. Este nivel de planificación facilita el trabajo grupal constante, una visión holística del proceso y la integración de fuerzas, tanto internas como externas, para alcanzar objetivos comunes.

Apoyar iniciativas locales puede ser apropiado cuando la comunidad intervenida está empoderada y comprometida en el proceso de planificación participativa. Además, es necesario que cuente con suficientes recursos y elementos para iniciar y liderar exitosamente dicho proceso. Este apoyo también puede beneficiar al resto del equipo en su formación cuando sea necesario. Es fundamental demostrar que el proceso de planificación participativa se lleva a cabo de manera seria y que la inclusión de

las diferentes comunidades es parte integral de este. De lo contrario, si no se cumple con estos criterios, es preferible no iniciar el proceso, ya que se convierte en una farsa en la que se pretende simplemente persuadir a la comunidad de que se está llevando a cabo un proceso auténtico.

Existen elementos de la guía de David Wilcox que dejan en claro cuándo no es apropiado iniciar un proceso de planificación participativa y que indican la necesidad de trabajar intensamente con las comunidades para lograr consensos sobre lo que implica el trabajo comunitario y participativo. Algunos de los factores a considerar al iniciar este proceso son los siguientes:

- Cuando simplemente no hay tiempo.
- Cuando una comunidad está tan fuertemente dividida que es imposible reunir a todos sus miembros.
- Cuando no sea posible proporcionar el apoyo adecuado.
- Cuando la población objetivo no está interesada en participar y prefiere que la organización se encargue de todo.
- Cuando la intervención requiere un conocimiento técnico que la población objetivo o los miembros de la comunidad no poseen.
- Cuando no existe confianza entre una organización y la comunidad.

### **Actores de la planeación participativa**

Cuando se trata de involucrar a actores en estos procesos que implican la toma de decisiones para mejorar la calidad de vida en las comunidades, idealmente todos aquellos que se ven afectados por problemáticas comunes podrían participar en estos ejercicios. Sin embargo, debido a múltiples factores, no siempre es posible lograr la participación de todos. Entonces debe hacerse el esfuerzo por garantizar una representación efectiva de los actores que realmente experimentan afectaciones sociales o económicas y que pueden actuar como representantes de sus comunidades.

Generalmente, se recomienda contar con diversos colectivos en estos espacios de planificación, incluyendo a los voceros y voceras de las diferentes comunidades que han colaborado en el consejo municipal comunitario y que mantienen un contacto constante con los actores sociales y económicos. También se debe considerar a los líderes formales e informales que están presentes en el territorio y que demuestran habilidades para analizar y participar activamente. Además, se podría aprovechar la participación de algunas personalidades del municipio, como profesionales de diferentes áreas, miembros del gobierno municipal y otros, para enriquecer los espacios de planificación.

El concepto “colectivos de planificación participativa de la comunidad” se refiere a un grupo de personas que participan en este proceso cuando se opta por trabajar con un conjunto seleccionado de individuos, en lugar de involucrar a todos los asistentes a la asamblea (Harnecker y López, 2009).

Es fundamental convocar un grupo de personas, ya que es más manejable realizar un taller o una metodología de participación con un grupo reducido. Esto permite que cada miembro pueda contribuir de manera más efectiva en cada uno de los temas propuestos para el desarrollo de proyectos de mejoramiento en la comunidad. Un grupo más grande sería más difícil de gestionar y llegar a acuerdos en las decisiones finales sería más complicado.

Cuando se inicia el proceso de planificación participativa, es esencial que este se lleve a cabo de manera seria. Las personas convocadas o comprometidas a participar deben asistir de manera regular a cada sesión convocada por las autoridades municipales. Para ello, es necesario que los funcionarios municipales programen las reuniones con anticipación y garanticen la asistencia de los miembros. También es crucial difundir información sobre el proceso de participación ciudadana para que otros actores interesados puedan unirse. Se debe prestar atención a la logística, asegurando disponibilidad de espacio físico, suministros como material de trabajo, sillas cómodas, refrigeradores, listas de asistencia y cualquier otro elemento necesario para facilitar la participación de todos los involucrados.

## Referencias

- Ayala, A. (2014). La planeación participativa: una revisión de los enfoques sobre la planeación participativa producidos en la ciudad de Medellín en el marco del Sistema Municipal de Planeación (SMP-1996). *Revista de Estudiantes de Ciencia Política*, III, 21-35. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia.
- Bustamante, G. (25 de abril, 2011). Qué pasó con la Democracia Participativa en Colombia. *Revista Semana*. <http://www.semana.com/nación/articulo/que-pasodemocracia-participativa/238906-3>
- Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Duque-Cante, N. (2019). Los vacíos de la planeación participativa en la formulación de los planes de desarrollo local en Bogotá. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 11, e20180193. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20180193>
- Harnecker, M. y Bartolomé, J. (2015). *Planificando desde abajo: una propuesta de planificación participativa descentralizada*. El Viejo Topo.
- Harnecker M. y López N. (2009). *Planificación Participativa en la Comunidad*. Rebelión. <https://www.rebelion.org/docs/97084.pdf>
- Huertas E. (2011). El diseño y la planeación técnica participante: instrumento para la administración democrática del territorio municipal. Universidad Nacional de Colombia. <http://www.bdigital.unal.edu.co/3613/1/EHG-PlanParticipRevForo.pdf>
- Leal, A. P., Palacios, V. y Villamarín, R. (2019). Estudio de caso: Planeación participativa en el Departamento del Meta. [Revista Foro por Colombia] p. 4. <https://foro.org.co/wp-content/uploads/2020/07/REVISTA-META-5.pdf>
- Luna González, A. C. (2015). *Proceso administrativo, instituto politécnico nacional, Escuela Superior de Comercio y Administración, Unidad Santo Tomas*, 1 ed., vol.1. Grupo Editorial Patria, s. A.
- Rabinowitz, P. (2009) Enfoques participativos para planificar intervenciones comunitarias. Contribución de, Editado por Bill Berkowitz, marzo de 2009.

- Velásquez, F. y González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Fundación Corona.
- Velásquez, F. (1986). Crisis municipal y participación ciudadana en Colombia. *Revista Foro*, 1(16), 22-25.
- Wilcox, D. (2009). La guía para la participación efectiva. <https://ctb.ku.edu/es/tabla-de-contenidos/analizar/donde-empezar/enfoques-participativos/principal>



# **El consejo territorial de planeación**

**Jeammy Julieth Sierra Hernández**

**Carlos José Charry Rojas**

**Orlando Acuña Angulo**

## **Generalidades del consejo territorial de planeación**

La Constitución política ordena la creación de los consejos territoriales de planeación en cada entidad territorial, los cuales quedarán sujetos a lo determinado en la ley orgánica que reglamente el proceso de planeación en Colombia (Const.1991, art.340). El marco legal que reglamenta los consejos territoriales de planeación (CTP) define de manera general a este consejo como: una instancia de participación ciudadana creada por la Constitución política para que haga las veces del Consejo Nacional de Planeación en las entidades subnacionales. Esta instancia de participación es de carácter consultivo y debe servir como foro para la discusión de los planes territoriales de desarrollo. Este consejo está integrado por representantes de la sociedad civil provenientes de distintos sectores que la conforman, los cuales serán designados por los gobernadores y alcaldes respectivamente (Ley 152 de 1994).

Los miembros que conforman el CTP en cada entidad territorial deben ser preferiblemente ciudadanos postulados por la propia comunidad, que reconoce su liderazgo para que estos los representen en el proceso de planeación del desarrollo y expresen las preocupaciones o requerimientos que sea necesario hacerles a las autoridades, con la claridad de que deben hacer que estos instrumentos de planeación sean incluyentes y receptores de las propuestas ciudadanas.

## **Integración de los CTP**

De conformidad con la ley precitada, los CTP están integrados por las personas designadas por el gobernador o alcalde de cada entidad territorial, de las ternas que presenten las directivas de las organizaciones que lo integran, de acuerdo con la composición que defina la Asamblea Departamental o el Concejo Municipal, debidamente representados por los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios, que vivan en la respectiva jurisdicción territorial Ley 152 de 1994 (art. 35).

La pluralidad de los sectores que lo integran tiene como propósito central permitir la participación de voceros que provengan de sectores distintos, con intereses puntuales y con visiones propias de su origen socioeconómico o cultural.

La conformación e integración de los CTP de Departamentos y municipios sigue el siguiente procedimiento:

La precitada norma prevé que en adelante se expida una Ordenanza o un Acuerdo, en el que se reglamente la conformación e integración del CTP, estableciendo el número de miembros y la cantidad de personas que debe tener cada sector, dependiendo del contexto de cada entidad territorial (artículos 36 al 40).

Esta determinación se basa en las particularidades demográficas, poblacionales, organizativas, económicas, sociales de cada entidad territorial, y de su división político-administrativa, para darle cabida a personas de las zonas urbana, rural y los centros poblados.

De esta manera, se busca garantizar una representación pluralista, incluyente y equitativa que tenga en cuenta las diferentes realidades y perspectivas de la comunidad. Al hacerlo, se fortalece la participación ciudadana en la toma de decisiones que afectan al municipio, generando confianza en el CTP al reflejar los intereses y necesidades de la comunidad.

La siguiente tabla resume los actores que pueden ser convocados a conformar el CTP, teniendo en cuenta los sectores habilitados más representativos en la municipalidad colombiana.

Con base en dicho acuerdo, el alcalde o gobernador inicia la convocatoria de los miembros, teniendo en cuenta lo ordenado por el concejo.

**TABLA 2.** Sectores habilitados para integrar el CTP

<b>Económicos</b>	<b>Organizaciones Sociales</b>	<b>Culturales</b>	<b>Educativos</b>	<b>Ambientales o ecológicos</b>	<b>Comunitarios</b>
<b>Comerciantes</b>	Juveniles	Grupos de música	Docentes	Cabildos verdes	Asojuntas
<b>Hoteleros</b>	Víctimas	Grupos de danza	Estudiantes	Colectivos ambientales	J. A. C.
<b>Micro-empresarios</b>	Desplazados	Grupos de teatro	Egresados de universidades		Juntas de vivienda
<b>Empleados de entidades bancarias</b>	Indígenas	Grupos de lectura	Directivos docentes		Juntas proacueducto
<b>Ganaderos</b>	Mujeres Afrodescendientes y demás minorías étnicas	Artistas			
<b>Cooperativas</b>	Personas en condición de discapacidad				
<b>Grandes productores agrícolas</b>	Sindicatos Asociaciones productivas Asociaciones campesinas				

Fuente: elaboración propia.

Para tales efectos, esta autoridad político-administrativa debe publicar un edicto o comunicado público, convocando a las organizaciones sociales, ambientales, educativas, culturales y económicas existentes en sus municipios a integrar el CTP, para que presenten una terna a la alcaldía, en un tiempo determinado. Una vez recibidas las ternas de los representantes de cada organización, procede a escoger y designar un representante de cada terna enviada por las distintas organizaciones existentes en cada entidad territorial.

Seleccionados los integrantes del CTP, el mandatario respectivo expide Decreto con la lista de las personas que integrarán este consejo, indicando el sector que representa cada persona en particular. Cuando las organizaciones no envían las ternas, el mandatario podrá seleccionar a las personas que representarán cada sector en el CTP (DNP y otros, 2011; DNP, s. f.).

### **Renovación del CTP**

La mencionada Ley 152 de 1994 y el Decreto Reglamentario 2250 de 2002, establecen que cada vez que se vaya a formular el Plan de Desarrollo, el mandatario regional y local respectivos, deben revisar los actos administrativos de designación de los actuales consejeros, con el fin de verificar y determinar quiénes cumplen el periodo legal de dos periodos constitucionales.

Lo anterior para precisar cuáles son los concejeros que llevan dos periodos consecutivos (ocho años) y cuáles más se deben reemplazar —ya sea porque renunciaron, se fueron del territorio o no volvieron a las reuniones—, para proceder a hacerlo. En todo caso, sus integrantes deben ser renovados en un 50 %, para hacer más democrática la participación ciudadana. Para tales efectos, estos mandatarios deben solicitar por escrito un informe a la Mesa Directiva del respectivo Consejo, para que relacione a los concejeros que han presentado renuncia y no han sido reemplazados y realizar los reemplazos respectivos por el tiempo que le resta a cada representante del respectivo sector, grupo u organización.

Obtenida la información, cada mandatario debe publicar un edicto o comunicado público, convocando a las organizaciones que tengan vacancias en el CTP, para que presenten una terna a la alcaldía,

en un tiempo determinado. Una vez recibidas las ternas de los representantes de dichas organizaciones, procede a escoger y designar los representantes y obtenido el número de integrantes, genera la resolución respectiva con los miembros del CTP que deberán expedir el concepto sobre este plan de desarrollo (DNP *et al.*, 2011; DNP, s. f.).

### **Organización del CTP**

El consejo territorial de planeación debe organizarse internamente, creando una junta con un presidente y unos dignatarios especiales; elaborar un plan de trabajo que defina un cronograma; organizar reuniones periódicamente y solicitar información necesaria a la administración municipal.

La directiva es el organismo que deberá relacionarse con la administración, para solicitar una sede donde funcionar y concertar el apoyo logístico que se necesite para cumplir con sus funciones.

Una vez creada su Mesa Directiva, es recomendable que formule y expida un reglamento interno, que contenga, como mínimo, las reglas y condiciones para elegir la Mesa Directiva, su integración, sus funciones, periodo y renovación. Debe contener, además, las reglas de las reuniones o sesiones, el procedimiento para autorizar permisos, decretar vacancias y el procedimiento para la toma de decisiones (DNP *et al.*, 2011; DNP, s. f.).

### **Las funciones de los CTP**

La Constitución y el marco normativo que regula esta instancia, asignan como funciones generales al CTP las siguientes: analizar y discutir el proyecto de plan de desarrollo del municipio o departamento; organizar y coordinar la discusión sobre el proyecto de plan de desarrollo mediante la organización de foros, audiencias públicas, reuniones comunitarias etc.; absolver las consultas que el gobierno municipal o departamental o cualquier otra autoridad de planeación les haga sobre el plan de desarrollo; formular recomendaciones a las autoridades y dependencias de planeación sobre el contenido y la forma de los planes; expedir un concepto sobre el proyecto de plan de desarrollo del municipio o departamento; conceptuar sobre este proyecto; hacerle semestralmente

un seguimiento a las metas de continuidad, cobertura y calidad de los servicios, definidas en los respectivos planes sectoriales y expedir concepto sobre el POT (DNP *et al.*, 2011; DNP, s. f.).

El rol del CTP debe ir más allá de expedir un concepto sobre el plan de desarrollo, porque la norma los impulsa a hacerle seguimiento y evaluación a su ejecución, lo que lo constituye en un espacio de participación de la comunidad en la apuesta de desarrollo local. Esto implica, entre otros aspectos, velar porque se plasmen los programas de gobierno de cada mandatario; de modo que este espacio de participación se convierta en instancia de control social de los procesos que devienen con la ejecución de dichos planes.

Los consejos territoriales de planeación pueden participar en el proceso de planeación del desarrollo en las etapas que se muestran en la figura 7.



**FIGURA 7.** Etapas del proceso de planeación del desarrollo

Fuente: elaboración propia, a partir de la Ley 152 de 1994.

Cuando el CTP haga el seguimiento del plan de desarrollo, debe solicitar a la administración sus diferentes instrumentos de ejecución y evaluación, entre ellos el plan de acción y el presupuesto, de modo que pueda estar pendiente en caso de posibles modificaciones en la destinación de los recursos prevista por la ley, cerciorándose de que la ejecución de los programas y sus presupuestos asignados cumplan con las metas según los plazos previstos.

## **Los consejos territoriales de planeación: muchas expectativas, pocos logros**

En la norma constitucional derivan dos formas de participación democrática: la ciudadana y la colectiva. La primera se colige de los artículos que otorgan el derecho a todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, incluida el de poder tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares, entre otros mecanismos de participación que se accionan con el voto ciudadano (Const. 1991, art. 40). La participación colectiva se infiere del artículo referido a la facultad que tienen las personas para organizarse y asociarse, creando organizaciones y asociaciones de carácter profesional, cívico, sindical, comunitario, juvenil, benéficas y no gubernamentales, con el fin de participar, concertar, controlar y vigilar la gestión pública desde las distintas instancias creadas para tales fines (art. 103).

Cuando se indaga por el contenido y alcance de la participación, es necesario abordarla desde tres fuentes. La primera sería la académica, para conocer sus alcances teórico-conceptuales; la segunda sería la visión que tienen las instituciones colombianas sobre la participación y, la tercera, la que propone el marco constitucional y legal.

En la primera fuente se observan los planteamientos de varios estudiosos del tema: Arnstein (1969) propone una escalera de la participación de seis escalones para hacer posible el “empoderamiento ciudadano”; manipulación, terapia, información, consulta, aplacamiento, delegación de poder y control ciudadano. Con esto pretende explicar que este proceso es gradual y, al ir por peldaños, comienza por formas de control social, hasta llegar a la capacidad para intervenir en la toma de decisiones.

La organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2001), propone tres niveles de participación ciudadana: información, consulta y participación. Por su parte, Navarro (2004) considera que la participación ciudadana tiene como fin influir en la formulación y toma de decisiones gubernamentales; por su parte, Tamargo (2002) identifica tres alcances: participar en la toma de decisiones; negociar con las autoridades estatales en búsqueda de consensos; y el partenariado, que ofrece prestar

algún servicio desde la sociedad. Así mismo, Velásquez y González (2003) afirman que la participación permite tomar parte en una decisión, involucrarse en discusiones del sector oficial, integrarse o beneficiarse de la ejecución y solución de un problema específico.

En cuanto a la visión que las instituciones colombianas tienen sobre los contenidos y alcances de la participación, se mencionan a continuación tres definiciones contenidas en sendos documentos de los ministerios de Educación y Salud, y en un tercer documento de la Defensoría del Pueblo. El documento del Ministerio de Educación (s. f.), refiere la participación ciudadana como un proceso social que resulta del derecho expresado desde la acción intencionada de individuos, grupos y distintas fuerzas sociales que buscan materializar sus intereses y metas, mediante la intervención directa o por medio de sus representantes, interviniendo en el espacio público, con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes; para formular propuestas al gobierno o para intervenir en la toma de decisiones relacionadas con el manejo de los recursos y las acciones que tienen un impacto en el desarrollo de la comunidad.

El Ministerio de Salud (2016) define la participación como el derecho de la ciudadanía a tomar parte en las decisiones del Estado, en ejercicio del poder soberano de los pueblos, para lograr una gestión efectiva, democrática y popular, en la que estas se implementen en beneficio comunitario y en pro del desarrollo social participativo y colectivo, buscando la sana convivencia, la paz, el respeto de los gobernados.

El Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) define la participación ciudadana como el proceso bidireccional, Estado-sociedad, en las decisiones a tomarse entre las entidades públicas y los ciudadanos, lo que permite incorporar la visión y experiencia de la ciudadanía en el diseño, redefinición y mejoramiento de la prestación de servicios y en los planes, programas y proyectos estatales (Función Pública, 2021).

Para la Defensoría del Pueblo (s. f.), es el instrumento que puede activar la comunidad para hacer llegar su voz y propuestas a todos los niveles de gobierno. Es un legítimo derecho de los ciudadanos a intervenir en la toma de decisiones, respecto al manejo de los recursos y las acciones que tienen un impacto en el desarrollo de la comunidad.

Otro documento importante para entender los contenidos de la participación es la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009), que la define así:

[...] el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas. (art. 2)

Como se puede observar, las definiciones institucionales sobre la participación para la institucionalidad colombiana son distintas y hasta contradictorias, y tienen un alcance que permite intervenir en la toma de decisiones oficiales.

En cuanto al marco legal y constitucional sobre la materia, se observa que divide el derecho a la participación en dos: i) a participar en la vida política, lo que permite conformar y ejercer el control del poder político, incluida la posibilidad de tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares entre otros mecanismos de participación que se accionan con el voto ciudadano (art. 40); y ii) la participación colectiva referida a la facultad que tienen las personas para asociarse, creando organizaciones y asociaciones de carácter profesional, cívico, sindical, comunitario, juvenil, benéficas y no gubernamentales etc., cuyo fin es concertar, controlar y vigilar la gestión pública desde las distintas instancias creadas para tales fines (art. 103).

Este marco constitucional es limitado, porque no hace mayores referencias a sus contenidos y alcances, optando por referirse más a las formas y principios de la participación, lo que obliga a recurrir al desarrollo legal, donde se encuentran normas como la 134 de 1994, en la que se ratifica que la participación en la gestión administrativa se ejerce por los particulares y las organizaciones civiles en los términos de la Constitución, y la ley, la cual debe seguir los procedimientos, requisitos, el alcance de las decisiones y las materias objeto de la participación. Además, determina sus excepciones y las entidades e instancias donde se puede ejercer (art. 99).

La ley 152 de 1994 establece una serie de principios generales que rigen las actuaciones de las autoridades gubernamentales, en materia de planeación, entre los cuales está el de la participación, en el que se preceptúa que durante el proceso de discusión<sup>1</sup> de los planes de desarrollo, las autoridades de planeación velarán porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana previstos en esta Ley (art. 3, j).

Otra norma que da luces sobre los contenidos y alcances de lo que se entiende por participar, concertar, controlar y vigilar la gestión pública, es la estatutaria de participación democrática, que faculta y permite a los ciudadanos, participar en las fases de planeación, implementación, seguimiento y evaluación de la gestión pública y control político; ser informado oportunamente y con claridad sobre el derecho a la participación ciudadana, sus contenidos, las formas y procedimientos para su ejercicio (Ley 1757 de 2015). En esta norma se ordena, además, que todo plan de desarrollo debe incluir medidas específicas orientadas a promover la participación de las personas en las decisiones que los afectan y el apoyo a las diferentes formas de organización de la sociedad; ordenando también que se permita participar a los ciudadanos en las discusiones que se realicen para formular política pública de participación democrática (art. 2).

De lo anterior se podría concluir que la participación democrática en Colombia permitiría: formular propuestas al gobierno; presentar propuestas a las autoridades gubernamentales; intervenir en la toma de decisiones, así como canalizar y obtener respuestas de las autoridades gubernamentales.

La relación Estado-sociedad civil, en el proceso de planeación participativa, se establece entre las instancias y las autoridades de planeación. La primera, el Consejo Nacional de Planeación, como una instancia de participación ciudadana que tiene un carácter consultivo y su rol esencial es servir de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo. Esta figura no se replica en las

---

1 Esta limitación fue corregida por una sentencia de la Corte Constitucional que faculta a los CTP para ir más allá de la formulación del plan y poder hacerle incluso seguimiento.

demás entidades territoriales con el nombre de Consejo Territorial Departamental o Consejo Municipal de Planeación, cuyo nombre jurídico es CTP (Constitución Política, art. 340).

La ley orgánica, ley 152 de 1994, reglamentó lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo, entre otros; determinó la organización y funciones del Consejo Nacional y CTP y los procedimientos que *hagan efectiva la participación ciudadana* en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes.

El contenido y alcance de la participación de las tres fuentes abordadas en párrafos anteriores, una vez comparado según los contenidos de las funciones del CTP, daría como resultado los subsectores previstos en la tabla 3.

**TABLA 3.** Comparativo de contenidos y alcances de participación

<b>Fuente</b>	<b>Contenidos y alcances</b>
Teóricos conceptuales	Presentar demandas a las autoridades gubernamentales. Influir en la formulación y toma de decisiones gubernamentales. Tomar parte en decisiones. Involucrarse en discusiones del sector oficial. Integrarse, o beneficiarse de programas o proyectos. Informarse sobre asuntos públicos. Deliberar sobre decisiones estatales. Controlar a los gobernantes. Exigir resultados y cuentas.
Institucionales	Intervenir en la toma de decisiones oficiales. La participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones. Incorporar la visión y experiencia de la ciudadanía.
Legales	Concertar, controlar y vigilar la gestión pública. Ser informado. Participar en las discusiones que se realicen para formular política pública. Hacer seguimiento y evaluación de la gestión pública. Hacer control social. Involucrarse en discusiones del sector oficial.
Normativos sobre CTP	Organizar y coordinar la discusión sobre el proyecto del Plan de Desarrollo. Absolver consultas que hagan las autoridades de planeación sobre el Plan de Desarrollo. Formular recomendaciones a las demás autoridades y organismos de planeación sobre el contenido y la forma del Plan. Expedir un concepto sobre el plan de desarrollo.

Fuente: elaboración propia.

Tal y como se observa en la tabla 3, mientras que en teoría el alcance de la planeación es amplio, al llevarlo a la norma y a la cotidianidad institucional comienza a restringirse, como ocurre con la Ley 152, según la cual no se permite la posibilidad de influir en la formulación y toma de decisiones de los programas que se incluyen en el plan de desarrollo; ni deliberar con las autoridades de planeación sobre las decisiones tomadas y ni siquiera se crea un espacio para incorporar la visión y experiencia de la ciudadanía.

La planeación como un proceso participativo es referida en sentencia de la Corte Constitucional (1996), esto no debe ser entendido como una operación puramente técnica-burocrática, en la que se impone a la sociedad un modelo de desarrollo para un determinado territorio, mediante un documento que fija ciertos objetivos y metas a lograr en su cuatrienio. Este proceso cobra sentido si está precedido por el derecho a la activa participación de los ciudadanos y grupos sociales, mediante un ejercicio proactivo y deliberativo en el que el Estado y la sociedad interactúan para construir una visión conjunta de futuro.

En esa misma línea se sitúan Velásquez y Gonzáles (2010), quienes sostienen que la planeación es concebida en la actualidad como un proceso sociopolítico, para dejar de ser un proceso técnico y especializado; de modo que se convierta en un escenario de interlocución entre actores del Estado y de la sociedad. Sin embargo, basta con revisar la Ley 152, para percatarse de que este proceso no vislumbra la participación ciudadana como un asunto que permita generar una relación bidireccional entre las entidades públicas y los ciudadanos. El plan de desarrollo no se construye con la sociedad y la participación permitida es residual y no vinculante.

Cuando se estudia la ley, se observa que el plan de desarrollo debe elaborarse durante los cuatro meses del primer año de gobierno de cada mandatario electo. Ese plan lo formulan las llamadas autoridades de planeación, el Gobierno departamental o municipal, quienes, junto a sus asesores, deben redactar un primer documento borrador y entregarlo al CTP el último día de febrero.

Lo anterior exige que este consejo se integre entre los meses de enero a febrero, procurando conformar una instancia pluralista,

representativa y autónoma respecto de la administración municipal. Sin embargo, la conformación no deja de generar suspicacias, en razón a que son los mandatarios los que escogen finalmente a los consejeros de ternas enviadas por las organizaciones sociales. El consejo pierde independencia, cuando las organizaciones no envían las ternas, lo que les da la potestad a los alcaldes de escoger a las personas que harán parte de este concejo, esto se presta para que seleccionen a personas cercanas a la administración de turno y sin ninguna representatividad social.

En general, la selección de los consejeros es demasiado engorrosa, lenta y depende directamente de las autoridades departamentales y municipales, lo que conlleva el riesgo de seleccionar a personas sin ningún compromiso comunitario ni representatividad, desconocedoras de las responsabilidades que asumen al ser designadas a esta instancia, lo que de suyo afecta la dinámica de trabajo de este consejo (Ojeda, 2018).

Lo anterior incide en que, además de crearse consejos sin ningún compromiso con el rol que deben desempeñar, no representen a ningún sector y que sólo se limiten a cumplir con un trámite formal para convalidar el plan de desarrollo, sin que haya ningún tipo de injerencia de la sociedad civil en este proceso. Esto recuerda las advertencias de Rueda (2012), quien insiste en el rol efectivo de los ciudadanos en el CTP, para que las demandas y propuestas ciudadanas tengan eco en la visión de desarrollo que se quiere construir, e insiste en que, a mayor grado de empoderamiento ciudadano, mayor injerencia de la ciudadanía en los asuntos de interés público.

El CTP tiene como función principal expedir un concepto sobre el plan de desarrollo. En este contexto surgen dos inconvenientes: i) El concepto expedido por el CTP es sobre un documento borrador, porque el texto final del plan se pasa en el mes de mayo al concejo municipal, para que en un mes resuelva si lo aprueba o rechaza; ii) El concepto que expide el CTP no es vinculante, porque la administración municipal no está obligada a incluir las propuestas que la sociedad civil proponga ni las recomendaciones que le haga al Plan de desarrollo. El término y plazo del CTP para expedir el

concepto será de un mes y hasta el 30 de marzo habrá tiempo de entregarlo a la administración.

Sobre este asunto ya se pronunció la Corte Constitucional, desde dos líneas jurisprudenciales. En la primera, pretende impulsar la “tendencia expansiva” del principio democrático, mediante la ampliación progresiva de nuevos ámbitos y formas que exige, como condición previa, la construcción de una nueva cultura ciudadana a implementarse en la sociedad política. Esta maximización es progresiva para ir permitiendo un mayor acceso al poder político, y el ejercicio y control de este, e incluso tener injerencia en la toma de decisiones. Lo anterior exige proscribir los obstáculos y trabas que impiden la efectiva realización de la democracia, y el excesivo formalismo de las normas que regulan el ejercicio de los derechos políticos (Corte Constitucional, 2002).

En la segunda línea argumental, la Corte pareciera contradecirse al afirmar que no se puede extraer de la Carta Constitucional y, especialmente, del principio de participación ciudadana, la posibilidad de una intervención real de la sociedad en los asuntos del Estado, porque esto traería consigo un problema para la toma de decisiones y una especie de cogobierno incluso en las actividades meramente administrativas (Corte Constitucional, 2008).

El impedimento para que el concepto del CTP sea vinculante se podría relacionar también con lo referido en la ley del voto programático, que obliga a los candidatos a elaborar un programa de gobierno para que sea considerado por la sociedad al momento de elegir a los mandatarios subnacionales, y luego a articularlo al plan de desarrollo. La preocupación que surge en este caso se relaciona con la capacidad que tendría el concepto del CTP para desviar el programa del candidato ganador, porque si este obligara a ser acatado por la administración, propiciaría un eventual incumplimiento de dicho programa y por ende el inicio de una revocatoria de mandato.

Quizás las consideraciones anteriores llevaron a que la norma creara un CTP con un margen de acción muy estrecho porque, a decir de Hurtado e Hinestroza (2016), les cortaron las alas, reduciendo su intervención a un rol puramente consultivo e informativo, sin

posibilidad real de incidir en decisiones importantes, como la definición de la asignación presupuestal en la gestión del desarrollo.

En el supuesto de que el concepto fuese vinculante, existirían otras limitaciones relacionadas con la capacidad real de los CTP para pronunciarse en profundidad sobre el plan, sobre todo en municipios de quinta y sexta categorías, donde es difícil contar con consejeros formados y con capacidad para entender un documento técnico que está en proceso de construcción. Además, solo cuenta con un mes para realizar su tarea y para analizar y generar un proceso de discusión formal que de suyo debería ser más extenso. El tiempo disponible para abordar la información entregada por parte del ente territorial es muy corto frente a la cantidad de anexos que la misma ley obliga a revisar: política de infancia, niñez y adolescencia, plan municipal de riesgos y desastres, entre otros.

El otro asunto que preocupa es que no hay mucha claridad con respecto a los contenidos y el formato de presentación que debería tener para expedirlo. Tampoco hay recomendaciones o directrices sobre el alcance negativo, positivo o parcialmente positivo sobre el plan y lo que significaría cada decisión.

En conclusión, persisten una serie de limitaciones de índole legal, administrativa, técnica y funcional que afectan la función de los CTP, lo que constituye un reto institucional para garantizar la logística, el acompañamiento y asesoría a este consejo.

La ley 152 advierte que las administraciones deben brindar apoyo a los CTP para garantizar su funcionamiento, lo que implica asignarle un rubro presupuestal con destinación específica destinada a dotarlos de equipos mínimos, papelería, etc. Además, se les debe habilitar un espacio en el cual se puedan reunir periódicamente; brindar asesoría y capacitación, ya sea desde las entidades públicas o desde los centros universitarios, para acompañar y orientar la organización, funcionamiento, expedición del concepto y el seguimiento al plan de desarrollo y al POT.

Se debe pensar muy bien qué significa fortalecer los CTP, desde dónde y sobre qué aspectos, para que asuman una posición más dinámica en el proceso de planeación, sin que se llegue a

una situación de cogobierno, porque la participación ciudadana no llega aún a esos niveles y la sociedad civil no está empoderada para asumir este reto.

## Referencias

- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), jul., 216-222.
- Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD (2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/ Carta-Iberoamericana-de-Participacion-06-2009.pdf>.
- Corte Constitucional. Sala Plena. (23 de enero, 1996a). Sentencia C-015/96. [M. P. Jose Gregorio Hernández Galindo].
- Corte Constitucional. Sala Plena. (17 de octubre, 2002). Sentencia T-881/02. [M. P. Eduardo Montealegre Lynett].
- Corte Constitucional. Sala Plena. (23 de abril, 2008). Sentencia C-376/08. [M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra].
- Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 6., julio 7 de 1991, 2.ª ed. Editorial Legis.
- Departamento Nacional de Planeación [DNP], Escuela Superior de Administración Pública [ESAP] y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo internacional [USAID]. (2011). El papel de los Consejos Territoriales (CTP) *Guías para autoridades territoriales y ciudadanía*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ Consejo%20Nacional%20de%20Planeacin/Guia%20Consejos%20 Territoriales%20web.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (s. f.). Guía para consejos territoriales de planeación. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/ Prensa/CNP/Guia-Consejos-Territoriales-de-Planeacion.pdf>
- Defensoría del Pueblo. (s. f.). Participación ciudadana. <https://www.defensoria.gov.co/participacion-ciudadana>
- Espinosa, M. (2009). La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. *Andamios*, 5(10), 71-109. <https://doi.org/10.29092/uacm.v5i10.169>

- Función Pública. (13 de septiembre de 2021). Función Pública impulsa niveles de incidencia de la participación de los ciudadanos en la gestión pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/-/funcion-publica-impulsa-niveles-de-incidencia-de-la-participacion-de-los-ciudadanos-en-la-gestion-publica>.
- Guillen, A., Sáenz, K., Badii, M. H., y Castillo, J. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Daena: International Journal of Good Conscience*, 4(1): 179-193. <http://www.spentamexico.org/v4-n1/4%281%29%20179-193.pdf>
- Hurtado, J. A. e Hinestroza, L. (2016). La participación democrática en Colombia: un derecho en evolución. *Justicia Juris*, 12(2), 59-76. <https://doi.org/10.15665/rj.v12i2.1011>
- Ley 152. (15 de julio de 1994). Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. <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. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=339>
- Ministerio de Educación (s. f.). Participación ciudadana. [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-177283\\_recurso\\_1.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-177283_recurso_1.pdf)
- Ministerio de Salud. (2016). *Manual metodológico de participación ciudadana. Dirección de regulación de beneficios, costos y tarifas del aseguramiento en salud*. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VP/RBC/manual-metodologico-de-participacion-ciudadana.pdf>.
- Navarro, J. (2004). Participación ciudadana en la gestión parlamentaria: el concepto de auditoría social. Ponencia en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma de Estado y la Administración Pública, del 2 al 5 de noviembre de 2004. Madrid, España.
- Ojeda Pinta, P. A. (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. Tesis de grado especialización en Gestión Pública. Universidad Nacional Abierta y a Distancia. Escuela de Ciencias Administrativas, Contables, Económicas y de Negocios.

- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos – OCDE. (2001). Implicar a los ciudadanos en la elaboración de políticas: información, consulta y participación ciudadana. *Nota de Políticas Públicas*, 10, OCDE, PUMA.
- 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. <https://doi.org/10.18359/ries.85>
- Tamargo, M. C. (2007). El rol de las alianzas público-privadas en el contexto global-local. *Medio ambiente y desarrollo*, 18(57) <http://municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Elroll-local.pdf>
- Velásquez, F., y González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Fundación Corona. [https://dhls.hegoa.ehu.eus/uploads/resources/4689/resource\\_files/participacion\\_ciudadana\\_en\\_colombia.pdf](https://dhls.hegoa.ehu.eus/uploads/resources/4689/resource_files/participacion_ciudadana_en_colombia.pdf)
- Velásquez, F. y González, E. (2010). La planeación participativa, el sistema nacional de planeación y los presupuestos participativos en Colombia. <https://es.slideshare.net/caritovillegas/la-planeacion-participativayelsistemancionaldeplaneacionencolombia-1>

# **Ruta para el fortalecimiento de los CTP: un ejercicio en el departamento del Tolima (Colombia)**

**Jeammy Julieth Sierra Hernández**

**Carlos José Charry Rojas**

**Orlando Acuña Angulo**

## **Contextualización del espacio de participación ciudadana**

Para el ministerio de Ciencias, Tecnología e Innovación se entiende la participación ciudadana incorporada a la ciencia, como:

[...] un proceso organizado que posibilita el intercambio de opiniones, visiones e informaciones entre diferentes grupos sociales, y así mismo propicia diálogos sobre problemáticas en las cuales el conocimiento científico tecnológico desempeña un papel preponderante, con la intención de que los grupos participantes contribuyan a la toma decisiones. (Minciencias, s. f.)

En tal sentido, estos procesos le permiten a la academia involucrarse para presentar propuestas que faciliten la relación Estado-sociedad, en la interacción, discusión, conocimiento de las percepciones de los actores sociales, a partir de una temática, problemática o ejercicio que involucre la relación ciencia, tecnología innovación y saberes comunitarios.

En este orden de ideas, la ruta que se presentará a continuación es el resultado de una investigación desarrollada por el grupo de investigación Territorium de la ESAP, titulada: *La capacidad*

*institucional de los gobiernos locales del departamento del Tolima post-covid-19.* Uno de los objetivos específicos del proyecto fue identificar las estrategias de los gobiernos subnacionales en el Tolima incorporadas en los Planes de Desarrollo 2020-2023, para atender la situación de emergencia covid-19.

En consecuencia, se indagó sobre el ejercicio de los representantes de los CTP en los 16 municipios que conforman el marco espacial, con el propósito de fortalecer su rol, para que puedan hacer seguimiento a las medidas tomadas por los mandatarios locales en sus planes de desarrollo, para hacer frente a la crisis socio económica generada por la covid-19. Con esto hay un acercamiento a la comunidad para tener la oportunidad de ampliar su marco de reflexión sobre la relación gobierno-sociedad y la gestión pública participativa.

De este proyecto de investigación se desprende un producto que pretende potenciar el rol de la sociedad civil participante en los CTP, desde las funciones que cumple en la planeación del desarrollo local, conforme a lo previsto en la Constitución Política de Colombia de 1991, (artículo 340), y las Ley 152 de 1994.

**Contexto de la investigación:  
enfoque, alcance, diseño**

La metodología abordada en este proceso fue de enfoque cualitativo, porque permitía describir procesos, interpretar acciones, códigos y hechos importantes situándolos en un amplio contexto social (Martínez 2011). El alcance de la investigación fue el interpretativo y descriptivo, el cual permitió dilucidar, interpretar y describir el proceso llevado a cabo en los Consejos Territoriales de Planeación (CTP). El diseño metodológico que se utilizó fue el estudio de caso. La población objeto fueron 16 Consejos Territoriales de Planeación del departamento del Tolima. Se desarrolló como técnica la estrella de mar o *starfish* (por su nombre en inglés). Esta es una técnica clasificada como una metodología ágil en la formulación y evaluación de proyectos. La *starfish* se construyó con los consejeros territoriales de los 16 CTP. A partir de las categorías emergentes de las puntas de la estrella se reflexionó sobre el funcionamiento del CTP y se planteó una propuesta para mejorar

el papel que desempeña en este proceso, de allí se derivó una ruta metodológica para que los CTP fortalecieran el seguimiento a los planes de desarrollo municipal.

### **Los protocolos éticos para el contacto y trabajo con las comunidades**

La actividad se desarrolló en las instalaciones de la Gobernación del Tolima como parte del Encuentro Nacional de consejeros Territoriales de Planeación, llevado a cabo en agosto de 2022. Dentro de la programación de este evento, se incluyó una actividad específica destinada exclusivamente a los consejeros territoriales de planeación del Departamento del Tolima.

Al inicio de la sesión del taller, se aplicó un protocolo ético que incluyó la lectura y firma de un consentimiento informado. La líder de investigación proporcionó a todos los presentes una detallada explicación sobre la intención y los objetivos de esta actividad. Aclaró que formaba parte de un proceso de investigación llevado a cabo por el Grupo Territorium, adscrito a la Escuela Superior de Administración Pública, en el marco del proyecto de investigación “2020-67”. Esta información fue compartida de manera transparente con todos los participantes, quienes tuvieron la oportunidad de comprometerse de forma voluntaria y consciente en la investigación.

Las actividades planificadas incluyeron un taller de tipo *starfish*, en el cual se planteó a los consejeros la pregunta sobre cómo estaban desempeñando su rol en el proceso y cuál era su contribución como consejeros en la formulación, seguimiento y evaluación del plan de desarrollo municipal. Los consejeros participaron activamente en este ejercicio y se les notificó que serían convocados posteriormente para la presentación de los resultados de la investigación una vez esta concluyera.

Es fundamental destacar que, a pesar de que la investigación se basó en un enfoque cualitativo y se centró en un estudio de caso, la participación en la actividad *starfish* se llevó a cabo de manera colaborativa. Los aportes no se atribuyeron a individuos específicos, sino que surgieron de la colaboración de los grupos de trabajo formados durante la sesión. Se establecieron tres grupos o mesas

de trabajo, cada una con su propio lienzo que representaba una estrella de mar con cinco puntas. Los participantes respondieron a las preguntas utilizando notas adhesivas, lo que significa que no se identificó a individuos particulares; en cambio, las contribuciones se realizaron a través de estas tres mesas de trabajo y fueron recopiladas por los miembros del equipo de investigación al concluir la sesión. Este proceso garantizó el respeto a los protocolos éticos y la confidencialidad de los participantes en todo momento.

A continuación, se presenta la ruta que se siguió hasta plantear la propuesta de seguimiento a los planes de desarrollo por parte de los CTP.



**FIGURA 8.** Ruta del espacio de participación ciudadana para los CTP

Fuente: elaboración propia

## Caracterización de los CTP en la investigación

Para efectos del proyecto de investigación se estableció un marco geográfico de 16 municipios, en los cuales se iba a revisar su capacidad institucional, para lo cual se ahondó entre otros aspectos en sus planes de desarrollo y de allí se deriva el rol que tienen los CTP en este proceso.

**TABLA 4.** Integrantes del CTP por municipio

<b>Municipio</b>	<b>Total</b>	<b>Consejeros</b>	<b>%</b>	<b>Consejeras</b>	<b>%</b>
Ataco	11	6	54,50	5	45,5
Chaparral	25	18	0,72	7	0,28
Flandes	10	6	0,60	4	0,40
Fresno	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D
Herveo	11	9	81,82	2	18,18
Honda	22	13	59,09	9	40,91
Icononzo	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D
Líbano	47	30	63,83	17	36,17
Mariquita	7	2	28,57	5	71,43
Melgar	8	6	75,00	2	25,00
Murillo	18	15	83,33	3	16,67
Planadas	19	11	57,90	8	42,10
Rioblanco	27	19	70,37	8	29,63
Santa Isabel	6	3	50,00	3	50,00
Suárez	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D
Villahermosa	9	5	55,55	4	44,44
<b>TOTALES</b>	<b>220</b>	<b>143</b>	<b>65,00</b>	<b>77</b>	<b>35,00</b>

Fuente: elaboración propia.

Esta tabla muestra que en todos los municipios objeto del proyecto se crearon y organizaron los CTP, salvo los casos de Icononzo, Suarez y Fresno, porque no aparecen los consejeros en los respectivos planes de desarrollo, ni hay datos en los portales de cada municipio. Se observa que el municipio con mayor número de consejeros es Líbano con 47 y el menor Santa Isabel con 6. La representación por sexos es mayoritariamente masculina, con 143 hombres, es decir el 65%, mientras que las mujeres consejeras solo son 77, llegando al 35%

El sector con mayor representación en los CTP es el social, con 76 consejeros, seguido por el económico con 46 y el comunitario con 34. Sorprende que la representación de los sectores ecológico y educativo es muy baja.

Además, llama la atención que en algunos municipios se convoque a los organismos de socorro y a actores religiosos e incluso a funcionarios públicos y contratistas a conformar los CTP, cuando esta instancia es de naturaleza ciudadana, tal y como lo muestra la tabla 5.

**TABLA 5.** Integrantes del CTP por sectores

Municipio	Total	Sectores							
		Económico	Social	Ecológico	Educativo	Cultural	Comunitario	Minorías étnicas	Indefinido
Ataco	11	4	1	1	1	1	2	0	0
Chaparral	25	3	1	3	0	11	1	1	1
Flandes	10	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D
Freno	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D
Herveo	11	2	1	1	2	0	1	0	4
Honda	22	4	11	0	4	1	2	0	0
Icononzo	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D
Líbano	47	8	26	1	1	1	3	0	7
Mariquita	7	1	1	1	1	1	1	0	1
Melgar	8	4	1	0	1	0	0	0	3
Murillo	18	3	8	0	2	1	3	0	1
Planadas	19	2	11	0	1	1	1	2	1
Rioblanco	27	8	4	1	2	4	9	0	0
Santa Isabel	6	1	2	1	0	0	1	0	1
Suárez	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D	N.D
Villahermosa	9	1	5	0	1	1	1	0	0
<b>Totales</b>	<b>220</b>	<b>40</b>	<b>76</b>	<b>7</b>	<b>19</b>	<b>11</b>	<b>34</b>	<b>5</b>	<b>19</b>

Fuente: elaboración propia.

## **La metodología *starfish* para los CTP**

El objetivo de este ejercicio era conocer la metodología que los CTP están empleando para hacer el seguimiento a los planes de desarrollo municipal.

La Ley orgánica de planeación le asigna funciones a los CTP relacionadas con la expedición de un concepto sobre los planes de desarrollo y hacerles seguimiento y evaluación a las metas de continuidad, cobertura y calidad contenidas en dichos Planes. Por tal razón se requiere apoyarlos para que se apropien de una metodología eficaz de seguimiento permanente y acertada a estos instrumentos de planeación. Para alcanzar este propósito, se propuso a los 16 directivos de los CTP, construir una propuesta, para lo cual se requirió indagar sobre los siguientes asuntos:

- Cómo está la organización de los CTP para hacer el seguimiento y evaluación de las metas de continuidad, cobertura y calidad.
- Conocer los lineamientos para organizar los equipos de trabajo, es decir si el CTP se divide en comités o grupos que aborden temáticas, problemáticas, o si se dividen de acuerdo con las dimensiones, sectores y programas del plan de desarrollo.
- Conocer la metodología y herramientas que tienen para hacer el seguimiento a los programas y metas de los planes de desarrollo municipal.
- Conocer los resultados alcanzados a la fecha.

El análisis y consolidación de esta propuesta implicaba entonces emprender un diagnóstico participativo, que en palabras de Ganter, y De la Fuente (2015) “es una fotografía realizada por la comunidad de sus relaciones sociales y de la manera como interactúa con su entorno, según las temáticas y elementos más relevantes en su diario vivir”. A partir de la información obtenida, se construyó una propuesta metodológica en común, conformada por procesos y procedimientos que permitan hacer seguimiento a las estrategias, programas y metas en los planes de desarrollo. La técnica utilizada fue la “Estrella de Mar” (o *starfish* en inglés), para identificar y reconocer el rol que están desempeñando cada uno de los consejeros en el seguimiento a los planes de desarrollo

y en este caso frente a los programas incluidos en cada plan para mitigar la emergencia ocasionada por el covid-19.

Para ello, se implementó la metodología ágil: *starfish*. Además, se planteó la distribución espacial de los CTP en 4 subregiones o nodos del departamento del Tolima a saber:

**Nodo Mariquita (Zona Norte):** Herveo, Fresno, Mariquita y Honda.

**Nodo Líbano (Zona centro):** Santa Isabel, Líbano, Murillo y Villahermosa.

**Nodo Melgar (Zona oriente):** Icononzo, Melgar, Flandes y Suárez.

**Nodo Chaparral (Zona sur):** Planadas, Rioblanco, Ataco y Chaparral.

El siguiente mapa muestra los diferentes nodos o regiones en el que se dividió del departamento del Tolima para abordar la investigación.



**FIGURA 9.** Mapa de los nodos de la investigación

Fuente: elaboración propia.

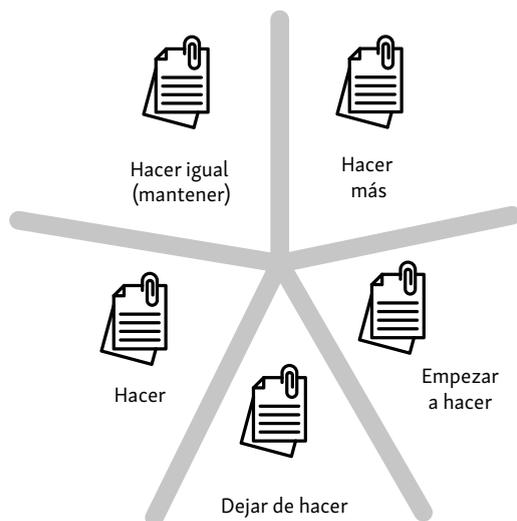
A partir de esto, se convocó a los delegados de las 16 instancias de participación para realizar un ejercicio dialogante entre el equipo investigador Territorium y los voceros de los CTP para el intercambio de información, conocimiento y saberes.

## **Desarrollo de la metodología *starfish* para los CTP**

Para el desarrollo de los talleres se abordó el siguiente plan de trabajo:

El espacio de participación contó con la presencia de 2 consejeros de cada uno de los CTP convocados a los cuales se les entregaron tarjetas de color amarillo y verde, para que en la medida en que avanzara la metodología propuesta cada uno escribiera en ellas lo que pensaba frente a la pregunta propuesta.

Una vez hecha la pregunta, se da un tiempo prudencial para que cada consejero responda y que escriba su respuesta en la tarjeta respectiva y luego la fije en el sector respectivo del *starfish* de acuerdo con la indicación que se muestra en la figura 10.



**FIGURA 10.** Diagrama de la metodología ágil: *starfish*

Fuente: elaboración propia.

En esta metodología se puede interpretar retrospectivamente los problemas de las comunidades y sus posibles soluciones, que mediante otra técnica sería complicado ver; el *starfish* reduce los tiempos en el momento de diagnosticar la intervención de los miembros del CTP en los asuntos relacionados con la evaluación y seguimiento al plan de desarrollo municipal. Esta estrella está conformada por los siguientes sectores:

*Empezar a hacer.* En este espacio los participantes escribieron las acciones que no se han realizado en el seguimiento y control de los planes de desarrollo, pero que son importante iniciar.

*Dejar de hacer.* Aquí se fijaron las tarjetas que contienen acciones que desde los CTP no tienen ningún impacto, confunden o no aportan al proceso de seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo.

*Hacer menos.* En este sector se fijaron las tarjetas que contienen acciones que no deberían hacerse a menudo, porque quitan tiempo y se dejan de hacer tareas o actividades relacionadas directamente con los compromisos y funciones que atañen a los CTP.

Por lo tanto, son acciones o asuntos que no generan impacto y no son fundamentales en el proceso.

*Seguir haciendo.* Allí se fijaron las tarjetas que contienen acciones que han sido importantes para el logro de las funciones del CTP y que deben ser permanentes en el seguimiento al plan de desarrollo. Estas acciones deben de ser estimuladas ya que son las que en cierta forma les dan un plus a los resultados de la planeación.

*Hacer más.* Aquí se fijaron las tarjetas que contienen acciones a las que les falta una mayor intervención por parte del equipo del CTP y aquellas que requieren de mayor apoyo por parte de las administraciones locales para tener éxito en el seguimiento del plan de desarrollo. Los miembros del CTP y las autoridades administrativas deben estimular estas acciones en procura de la consolidación y el cumplimiento de sus funciones.

En los talleres cada participante llenó una tarjeta con los aportes que consideró necesarios siguiendo la metodología anterior, aportando la información necesaria, la cual fue ampliada con la socialización del ejercicio, detectando los componentes que quitarían, fortalecerían o mejorarían para hacer este proceso.

### **Resultado del *starfish***

La metodología *starfish* con los representantes de los 16 municipios convocados, permitió identificar acciones que son necesarias para que el rol de los consejeros sea efectivo en la construcción y seguimiento de los planes de desarrollo municipal. Además, los participantes propusieron otras en aras de mejorar la participación e interacción con los diferentes actores sociales, económicos y gubernamentales.

Los resultados de este ejercicio aportaron la siguiente información.

### **Hacer más (se llevan a cabo algunas acciones, pero se requieren más)**

#### ***Ofertar más espacios de formación***

Los representantes de los CTP manifestaron que requieren más espacios de capacitación que les ayuden a llevar su rol de consejeros de forma más efectiva. Se resalta que, aunque la virtualidad ha resultado ser un medio de interlocución bueno, dadas las características y disposición de los integrantes de los CTP, es necesario contar con espacios físicos en el mismo municipio en los que puedan llevarse a cabo los talleres, capacitaciones, charlas, etc., que faciliten la asistencia de los diferentes integrantes. Se sugiere que preferiblemente estos espacios sean coordinados por instituciones de educación superior de la región, como la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) o la Universidad del Tolima (UT). Las temáticas de mayor interés son participación ciudadana y proyectos.

## **Reconocimiento de la mujer como parte de procesos locales**

Los voceros de los CTP presentes manifiestan que se debe dar más espacio a las mujeres en esta instancia de participación, ya que es muy importante reconocer sus demandas y que participen más activamente en la toma de decisiones. Señalan que es un momento histórico el que está viviendo la mujer.

### ***Mayor difusión y calidad de la información a través de los grupos de WhatsApp en los municipios***

Sugieren que se comunique de forma oportuna la información con respecto al proceso de planificación del territorio.

### ***Cumplimiento de los planes de acción del CTP y de los PDM***

Es importante para ellos que se adelanten más acciones para lograr que los PDM se realicen y se cumplan de acuerdo con lo planeado en el CTP de cada municipio, los participantes consideran que esto no se está dando como lo indica la ley sino de acuerdo con los intereses del gobierno local.

### ***Exigir a la administración la rendición de cuentas en los términos que establece la Ley***

La administración municipal debe entregar un informe semestral a la comunidad en el que se detalle el avance de la ejecución de los programas y metas contenidos en el plan de desarrollo.

### ***Prestar o brindar apoyo institucional a los CTP***

Mejorar el rubro presupuestal destinado a los CTP para garantizar su funcionamiento: habilitación de espacios físicos para sus reuniones; dotación básica de equipos de oficina e insumos y gastos de desplazamientos para asistir a encuentros regionales y nacionales.

## **Empezar a hacer**

### ***Cambiar el lenguaje de la administración para comunicar a los CTP***

Solicitan de la administración usar un lenguaje menos técnico que mejore la comunicación entre las partes y facilite a los integrantes de los CTP la comprensión del plan de desarrollo municipal y de documentos que son de naturaleza técnica. Lo mismo aplica para los informes que la administración entrega a esta instancia para hacer seguimiento y evaluación de los planes. Refieren que “los términos usados no son los apropiados para los actores sociales que hacen parte de este proceso, lo que lleva a que los mensajes no sean entendidos”.

### ***Organización de los CTP en cada municipio para mayor compromiso***

Los participantes afirman que algunas acciones que debe empezar hacer cada CTP son:

- Agenda de trabajo (ruta)
- Establecer un cronograma de trabajo para ejecutar esa agenda
- Crear una mesa directiva y los comités sectoriales para distribuir las tareas a la hora de hacer el seguimiento en los planes de desarrollo.
- Convocar de forma autónoma, por iniciativa del propio CTP, a reuniones periódicas para las discusiones necesarias.

### ***Formular propuestas para modificación de la Ley***

#### ***152 relacionadas con los conceptos del CTP***

Presentar una iniciativa popular legislativa que modifique la Ley 152, para que los conceptos que expide esta instancia tengan un carácter vinculante.

### ***Divulgación de informes de los CTP a los diferentes sectores que lo conforman***

Los integrantes de los CTP consideran oportuno presentar un informe semestral a los sectores que representan para que se enteren de las actividades que se realizan en el interior de esta instancia, con el propósito de evaluar el plan de desarrollo.

***Capacitar a las organizaciones sociales en temas relacionados con la participación ciudadana***

La administración debe de ofertar cursos y seminarios dirigidos a las organizaciones sociales, culturales y productivas que integran los CTP, para que conozcan los mecanismos e instancias de participación creadas en la Ley y se animen a hacer parte de este proceso.

## **Dejar de hacer**

***Manipulación de los informes y conceptos que entrega el CTP a la administración***

La administración municipal no debe alterar los contenidos de los documentos e informes que el CTP le entregue para manifestar sus inquietudes con respecto a la formulación, ejecución y seguimiento de los planes de desarrollo.

***Evitar la expedición de acuerdos cambiando la reglamentación que crea los CTP en los municipios***

Se debe evitar la modificación, cada cuatro (4) años, de los sectores que integran los CTP, para evitar privilegiar a consejeros cercanos a la administración

***Dejar de elegir a los consejeros sin respetar la Ley 152***

Los alcaldes deben seleccionar los consejeros respetando la terna que envía cada sector que conforma esta instancia y dejar la discrecionalidad al momento de la selección de los consejeros.

## **Hacer menos**

***Menos promesas y más acciones***

Los consejeros de los CTP que participan de este ejercicio aducen que los gobernantes deben dejar de prometer tanto y más bien cumplir con los programas de gobierno.

***No entregar la información solicitada por el CTP a tiempo***

La administración debe evitar la demora en la entrega de la información solicitada por el CTP para cumplir con sus funciones relacionadas con el seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo.

***Reuniones improductivas***

Dejar de hacer reuniones que no tienen sentido o en las que se repite información, porque son una pérdida de tiempo y hacen que algunos miembros del CTP se retiren o no vuelvan a estas. Además esto provoca desmotivación y falta de pertenencia en lo que se hace y se propone.

**Hacer igual-mantener**

***Comunidad participando en el CTP***

Mantener acciones que promuevan la participación de la sociedad civil en las instancias de participación ciudadana.

***Mujeres empoderadas en el CTP***

Mantener la presencia y participación de las mujeres en esta instancia para que lideren los temas que son de su interés, los cuales deben quedar plasmados en los planes de desarrollo.

***Capacitaciones virtuales***

Que se sigan desarrollando los talleres y seminarios virtuales dirigidos a los consejeros que no pueden asistir a las sesiones presenciales por razones de trabajo, estudio, ocupación o de salud, pero que requieren acciones de formación para desarrollar sus funciones.

***Mantener los niveles de comunicación con la administración municipal***

Se sugiere que se mantenga el mismo nivel de comunicación entre los miembros del CTP y la administración para que fluya la información, el buen trato y entendimiento entre las partes.

## Propuesta metodológica de seguimiento a los planes de desarrollo municipal

En este capítulo se presenta la propuesta para fortalecer el seguimiento a los planes de desarrollo desde los CTP, como resultado de la revisión normativa y la comunicación directa con los miembros del CTP de los municipios objeto de estudio del proyecto de investigación 2022-67.



**FIGURA 11.** Fotografía tomada en Espacio de Participación Ciudadana con Consejos Territoriales del Tolima, en el marco del proyecto de investigación 2020-67 “La capacidad institucional de los gobiernos locales del departamento del Tolima post-covid-19” de la ESAP

Fuente: Grupo de investigación Territorium.

## Conformación y convocatoria del CTP

### *Creación del CTP*

En el marco de la construcción de los planes territoriales de desarrollo, hay herramientas fundamentales que trazan el camino hacia el progreso local. Para la efectiva implementación de dichos

planes se requiere la participación y representación de los actores sociales, para que se involucren en este proceso.

Los procesos de conformación y convocatoria de los CTP tienen un rol crucial como instancias de diálogo, concertación y vigilancia ciudadana. En el presente apartado se explorará una propuesta para el seguimiento de los planes de desarrollo, a través de la fortalecida articulación y empoderamiento de estos consejos, con el propósito de asegurar que la propuesta de los gobiernos trascienda las barreras burocráticas y se materialicen a favor de la transformación y desarrollo inclusivo en las entidades territoriales.

La ley 152 de 1994, establece las directrices generales para la creación y conformación de los CTP, ordenando a los concejos municipales su creación, teniendo en cuenta los sectores social, económico o productivo, educativo y cultural que lo integrarán; es por ello que se requiere de parte de la administración municipal un minucioso estudio del acto administrativo que reglamenta su conformación, con el fin de establecer las condiciones de la selección de los miembros y de los estamentos a los cuales van a representar.

#### ***Banco de Sectores***

Con base en la composición sectorial del CTP, determinada por el acuerdo municipal, que crea esta instancia, se presenta como una iniciativa estratégica y de gran valor para mejorar y garantizar un proceso efectivo de convocatoria por parte de las administraciones municipales, la creación de un Banco de Sectores: una base de datos que reúna y organice de manera sistemática la información detallada sobre las organizaciones sociales, culturales, educativas, productivas y grupos de interés presentes en el territorio. La información por recabar de cada organización deberá contener por menos la siguiente información:

- Sector
- Nombre de la organización
- Dirección
- Correo electrónico
- Teléfono
- Datos del representante legal

El objetivo principal del Banco de Sectores es facilitar la convocatoria y participación de los distintos grupos en el proceso de formulación y seguimiento de los planes de desarrollo. Con esta herramienta, los CTP contarían con un acceso ágil y actualizado a la información sobre los diferentes sectores, sus necesidades, intereses y perspectivas, lo que permitiría enriquecer y fortalecer el diálogo y la concertación entre las partes involucradas.

Asimismo, el Banco de Sectores fomentaría la transparencia y la equidad en la toma de decisiones, al garantizar que todos los actores relevantes tengan la oportunidad de ser convocados para contribuir en el proceso de formulación, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo.

#### *Convocatoria de los CTP*

En la gestión municipal Territorial, es de vital importancia garantizar que los CTP operen de manera eficiente y representativa para impulsar el desarrollo local. Por lo tanto, cada cuatro años, con la entrada de una nueva administración municipal, se debe llevar a cabo una exhaustiva revisión del estado y funcionamiento del CTP. Esta evaluación se realiza a partir del acuerdo municipal, que establece el marco de su creación.

El propósito de esta revisión es determinar si el CTP necesita ser renovado, ya sea parcial o totalmente, con el objetivo de reemplazar a los consejeros que han cumplido 2 periodos consecutivos y a quienes han renunciado o han incumplido sus deberes conforme al reglamento interno.

La alcaldía municipal debe convocar a los distintos sectores para que envíen terna, en término legal establecido, promoviendo reuniones para garantizar que la comunidad seleccione en medio del proceso de participación, y que los ternados representen efectivamente a sus organizaciones.

En caso de que los sectores no remitan la terna, el alcalde municipal está facultado para designarlos por decreto, con apoyo de la información contenida en el banco de sectores, asegurándose de que el consejero efectivamente pertenezca al sector que representa

y se comprometa en su labor, logrando además mayor agilidad en su conformación.

A los consejeros seleccionados, se les deberá capacitar en temas relacionados con sus funciones, responsabilidades, organización interna y el proceso de planeación del desarrollo, verificando la asistencia a los mismos se proceda a la posesión e instalación del Consejo Territorial de Planeación.

#### *Funcionamiento CTP*

Una vez conformado el CTP, este procede a reunirse en pleno, con el fin de conformar su mesa directiva y los comités sectoriales y poder iniciar las sesiones para proceder a revisar y estudiar el plan de desarrollo.

En la primera sesión del Consejo Territorial de Planeación, los miembros revisan si ya existe un reglamento interno que rige su funcionamiento y actividades. Este reglamento puede haber sido adoptado previamente por el propio CTP. Si durante la revisión se descubre que no existe un reglamento interno o que el existente no es adecuado, se procede a su elaboración, para esto se recomienda la creación de un comité que formule la propuesta y la presente a la plenaria. Obtenido el resultado de la plenaria del CTP, se discuten y definen las reglas y normas que regirán su funcionamiento, estructura, toma de decisiones, frecuencia de reuniones, procedimientos de elección de la junta directiva, entre otros aspectos relevantes.

Una vez que el reglamento interno ha sido aprobado, se procede a la elección de la junta directiva del CTP, con el fin de que ejerza el liderazgo y tome decisiones clave. El proceso de elección debe llevarse a cabo de acuerdo con lo establecido en el reglamento recién aprobado, para garantizar un proceso justo y transparente. Se recomienda que como mínimo la junta este integrada por presidente, vicepresidente, secretario y comisiones sectoriales.

El flujograma de la figura 12 resume el proceso anteriormente descrito.

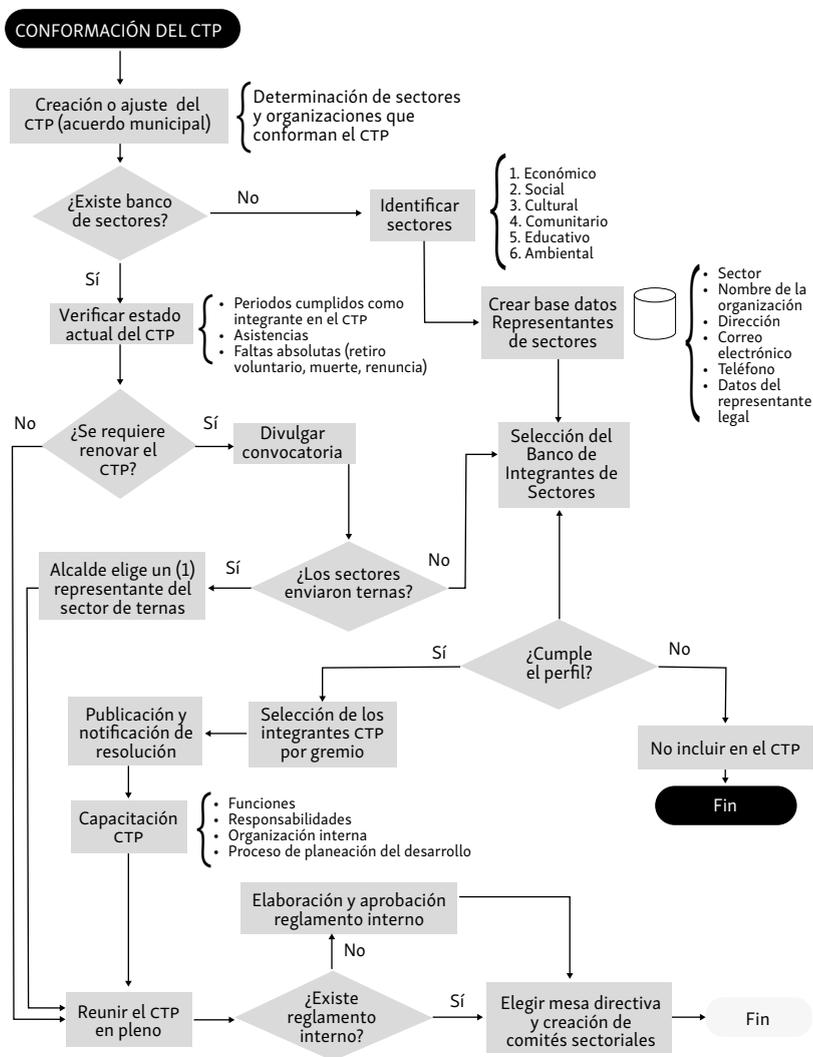


FIGURA 12. Conformación y convocatoria del CTP

Fuente: elaboración propia.

### Análisis de los proyectos del Plan de Desarrollo

El 28 de febrero del primer año de gobierno de cada administración municipal, la Alcaldía debe remitir copia del documento

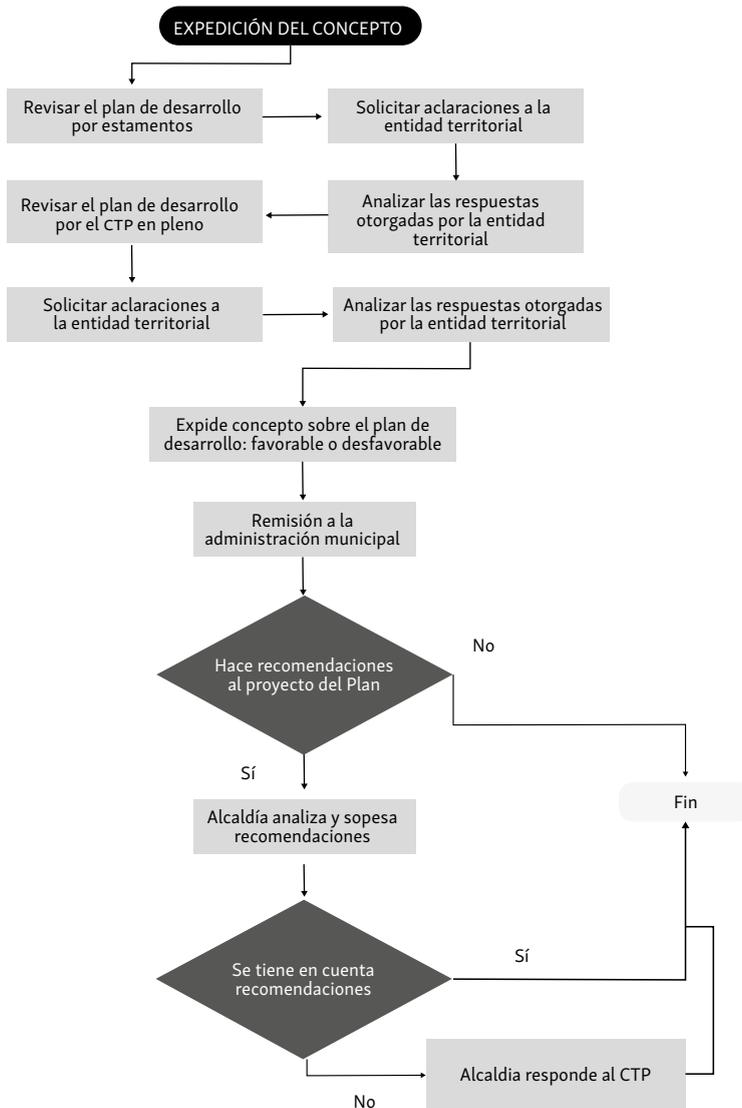
borrador del plan de desarrollo al CTP, para que inicie su estudio, tendiente a la expedición del concepto que debe emitir esta instancia de participación ciudadana.

Recibido el documento, la mesa directiva asigna a cada comisión temática el tema que le corresponde estudiar, para que en un término de veinte (20) días expida un concepto sobre lo que le corresponde. La revisión debe ser minuciosa y participativa, en caso de la existencia asuntos de difícil comprensión o de rigor técnico, el CTP podrá solicitar una capacitación a la administración municipal, igualmente cuando se requieran documentos o información adicional, se podrán solicitar a la Secretaría de Planeación. Luego, en la plenaria del CTP, se analizan las respuestas recibidas y se discuten detalladamente todos los aspectos del plan.

Una vez realizada la revisión, el CTP emite un concepto sobre el plan de desarrollo. Si el concepto es favorable, desfavorable o parcialmente favorable, cualquiera que sea el resultado se enviará mediante oficio al despacho del alcalde municipal. En caso de ser favorable, este no requiere ningún tipo de argumentación, ya que se entiende que con esta acción se aprueba de manera total el proyecto del plan de desarrollo. Aunque uno o varios de los miembros pueden dejar aclaraciones de su voto negativo, al ser un instrumento democrático, la determinación se toma por mayoría simple de los miembros del CTP. Si el concepto es desfavorable, este deberá contener las razones de su decisión y en caso de presentarse recomendaciones sobre el plan, el alcalde podrá tenerlas en cuenta o responderle al CTP, argumentando las razones por las cuales dichas recomendaciones no son pertinentes o viables.

Este proceso permite la participación ciudadana en la formulación del plan de desarrollo, permitiendo analizar desde diferentes perspectivas los diferentes elementos que lo integran; sin embargo, es importante aclarar que el proceso descrito es duramente criticado por que el concepto se expide sobre un borrador y no sobre el documento definitivo del plan de desarrollo y, además, las recomendaciones propuestas por los CTP no suelen ser tenidas en cuenta por las administraciones municipales por no ser vinculantes.

En la figura 13, se evidencia gráficamente el proceso ya descrito en los párrafos anteriores.



**FIGURA 13.** Análisis de los proyectos del Plan de Desarrollo Municipal

Fuente: elaboración propia

## **Seguimiento al plan de desarrollo**

El seguimiento al plan de desarrollo es una fase crítica que busca identificar las metas y programas establecidos en este documento. Para llevar a cabo esta tarea, se divide el consejo en mesas sectoriales y se elabora un cronograma para estudiar y analizar el documento.

Se propone que las mesas se reúnan por lo menos una vez al mes y cada dos meses en plenaria para evaluar los avances y logros obtenidos en sus respectivas áreas de competencia.

La revisión en plenaria del plan de desarrollo debe abordar los avances de cada mesa sectorial y hacer la evaluación global de cómo se están cumpliendo los programas y metas establecidas en el plan de desarrollo.

Una vez que se identifica el estado de ejecución del plan, se procede a la identificación de los programas y metas de resultado y producto. Los programas se refieren a las acciones y estrategias planificadas para alcanzar los objetivos de desarrollo, mientras que las metas de resultado y producto son indicadores específicos que permiten medir el avance y los resultados obtenidos en cada programa.

Es esencial que este proceso de seguimiento sea sistemático y se realice periódicamente, permitiendo tomar decisiones informadas y realizar ajustes cuando sea necesario. De esta manera, se asegura que el plan de desarrollo se adapte a las condiciones cambiantes y se maximice su impacto en el desarrollo y bienestar de la comunidad. La participación de las mesas sectoriales y de los consejos territoriales de planeación es clave para el éxito de este proceso de seguimiento, con el fin de alcanzar los objetivos planteados en el plan de desarrollo.

El seguimiento al plan de desarrollo a través de los CTP implica un análisis detallado de los diferentes instrumentos de ejecución que se han establecido para alcanzar las metas y objetivos del plan. Los CTP tienen un papel fundamental en supervisar y evaluar el progreso de la implementación del plan, asegurándose de que se cumplan los compromisos asumidos por las autoridades locales y se logren los resultados esperados.

Para hacer un seguimiento efectivo, los CTP deben revisar los siguientes documentos:

*Plan indicativo:* los CTP deben revisar el plan indicativo, en el que se definen las acciones específicas y los objetivos a alcanzar cada año del periodo que cubre el plan de desarrollo. Es importante asegurarse de que las metas sean realistas y alcanzables y que se ajusten a las necesidades y prioridades de la comunidad.

*Identificación de recursos:* los CTP deben monitorear cómo se asignan y utilizan los recursos financieros para el cumplimiento de las metas del plan. Es crucial que los recursos estén disponibles y se destinen de manera efectiva a los programas y proyectos que impulsarán el desarrollo sostenible.

*Plan de acción:* el seguimiento también implica revisar el plan de acción, que detalla las estrategias y acciones específicas que se llevarán a cabo para lograr las metas establecidas. Los CTP deben asegurarse de que se implementen adecuadamente y de que haya un progreso constante en su ejecución.

*Determinación de metas y responsables:* los CTP deben verificar que las metas estén claramente definidas y que se asignen responsables y plazos para su cumplimiento. Esto facilitará la rendición de cuentas y permitirá identificar posibles obstáculos o retrasos.

*Ejecución presupuestal:* los CTP deben revisar el presupuesto ejecutado en cada programa para verificar que las metas se están alcanzando y garantizando que estén alineadas con los objetivos del plan de desarrollo.

El estudio y seguimiento de los macroprocesos de ejecución es fundamental para garantizar el adecuado funcionamiento de una organización y lograr la eficiencia en su gestión administrativa e institucional; gestión financiera; gestión de proyectos; ejecución del presupuesto y contratación.

En cuanto a la gestión financiera, es vital mantener un manejo responsable y transparente de los recursos económicos. Se llevará a cabo una revisión periódica de los procesos financieros, asegurando el cumplimiento de las normativas y políticas vigentes.

*Evaluación periódica:* es esencial que los CTP realicen evaluaciones periódicas de la implementación del plan, preferiblemente,

al menos una vez al año. Esto permitirá identificar áreas de mejora, realizar ajustes en caso de ser necesario y mantener informada a la comunidad sobre el progreso del plan de desarrollo.

*Participación ciudadana:* el seguimiento efectivo del plan de desarrollo requiere la participación de la comunidad. Los CTP deben fomentar espacios de participación ciudadana que permitan recibir retroalimentación, sugerencias y opiniones sobre el avance del plan y su impacto en la población.

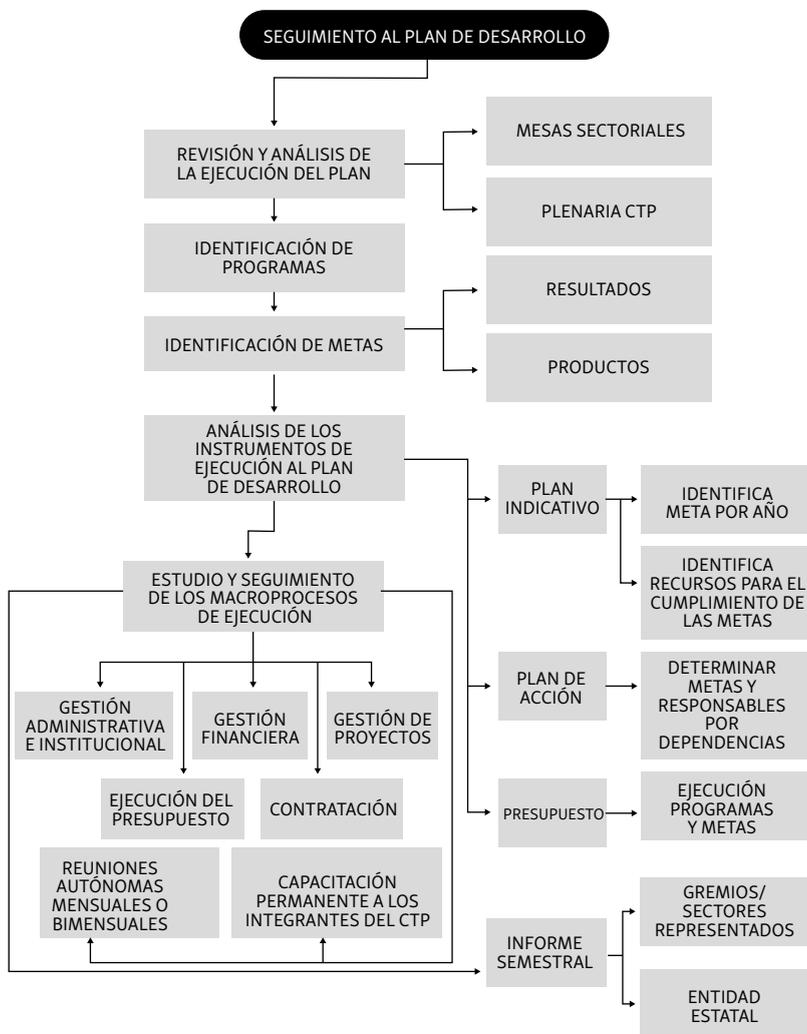
En conjunto, el estudio y seguimiento de estos macroprocesos de ejecución, apoyados en reuniones periódicas, capacitación permanente y entrega de informes, contribuirán a fortalecer la operatividad y la eficacia de la entidad, asegurando el cumplimiento de sus objetivos y una gestión integral y exitosa.

## **Conclusiones**

Los consejos territoriales de planeación (CTP) están conformados de manera pluralista e incluyente, al vincular a sectores de distintas procedencias: gremios económicos, organizaciones sociales, sectores educativos, y minorías étnicas, entre otros. Por lo cual, desempeñan un papel fundamental en la promoción de la inclusión y la participación ciudadana en el desarrollo municipal.

La conformación de los CTP no garantiza por sí sola la efectiva planificación participativa. Por ello, es necesario que sus integrantes asuman un rol más activo y comprometido con las funciones que les ha conferido la ley, y la representatividad otorgada por cada sector que los postula. Sus decisiones deben traducirse en propuestas generadoras de beneficios tangibles para la comunidad.

Una de las principales tareas que tiene el CTP es hacer el seguimiento a los Planes de Desarrollo Municipal y a los Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Por lo anterior, estos consejeros deben ser conocedores de las problemáticas que aquejan a cada uno de los sectores que representan. Es por eso por lo que el proceso de planificación participativa debe alentar a que las voces de todos los actores sean escuchadas y consideradas en la toma de decisiones.



**FIGURA 14.** Seguimiento al plan de desarrollo municipal

Fuente: elaboración propia.

La representación de los CTP debe garantizar la presencia de voceros y líderes de los corregimientos y comunas de cada municipio. Esto permite un mayor reconocimiento de las realidades, problemáticas y necesidades de toda la municipalidad, fomentando una gobernanza más inclusiva y democrática.

La participación de diversos sectores de la sociedad civil en el CTP fortalece la toma de decisiones colectivas y contribuye a una planificación territorial más integral y sostenible. En última instancia, el compromiso y la colaboración de los miembros del CTP son fundamentales para asegurar que el desarrollo municipal responda a las necesidades y aspiraciones de toda la comunidad.

Para garantizar el buen funcionamiento del CTP es imperativo que la administración municipal cree el rubro presupuestal destinado a esta instancia. Esto permitirá que el consejo cuente con los recursos necesarios para llevar a cabo su labor representativa y participativa de manera efectiva.

El rol de los CTP es permanente y va más allá de la simple expedición del concepto del Plan de Desarrollo, ya que es esencial que estén presentes en las diferentes etapas del proceso; en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de este. Además, en la rendición de cuentas de la administración local, el CTP es un actor importante que promueve la transparencia y la gobernabilidad en los procesos. Su participación garantiza una gestión democrática y justa para todos los ciudadanos.

## Referencias

- Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 2. 4 de julio de 1991 (Colombia).
- Decreto 2250 de 2002. Presidencia de la República. Por el cual se reglamenta parcialmente el artículo 9.º de la Ley 152 de 1994. 8 de octubre de 2002.
- Ganter, R.; Sandoval, D.; García, D. y de La Fuente, H. (2015). Topofilia y cartografías participativas en el sur de Chile. La experiencia comparada en las ciudades de Temuco-Padre las Casas, Valdivia y el Gran Concepción. *Prisma Social*, 15, 440-491. <http://www.redalyc.org/pdf/3537/353744533013.pdf>
- 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. Colegio Oficial de la Psicología de Madrid. <http://www.copmadrid.org/webcopm/publicaciones/social/1996/vol1/artiz.htm>

Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. 15 de julio de 2004. DO: 41450

Ley 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. 6 de julio de 2015. DO 49.565

Martínez, H. (2011). *Metodología de la investigación* (6.ª ed.). Cengage.

Muñoz, O. I. (2018). Eficacia normativa de los escenarios de participación ciudadana en el marco jurídico colombiano. *Ciencias Sociales y Educación*, 7(13), 27-50. <https://doi.org/10.22395/csye.v7n13a1>

## **Sobre los autores**

### **Jeammy Julieth Sierra Hernández**

Conferencista en temas de equidad de género y los derechos de las mujeres. Sus estudios alcanzan dos formaciones a nivel doctoral, Tecnología Educativa y Modelado en Política y Gestión Pública; magíster en Administración con especialidad en Finanzas Corporativas, especialista en Actuaría. Entre sus aportes a la administración pública se tiene la “Evaluación del diseño para la adaptación de la política pública de mujeres y equidad de género a nivel territorial”. Autora de libros y artículos de investigación, entre estos, “Estadística: análisis de datos para la toma de decisiones informadas en la Administración Pública”. Líder del grupo de investigación *Territorium*, en la Escuela Superior de Administración Pública. Tiene más de 15 años de experiencia en proyectos de investigación y docencia, participando en investigaciones sobre representaciones sociales de mujeres desplazadas, análisis de estructura económica regional y evaluación de programas sociales.

Escuela Superior de Administración Pública

Correo electrónico: [jeammy.sierra@esap.edu.co](mailto:jeammy.sierra@esap.edu.co)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3267-5283>

CVLAC: [https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod\\_rh=0001392217](https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001392217)

### **Jaider Frederich Acosta Guzmán**

Profesional en Derecho. Especialista en Derecho Administrativo y Constitucional y doctorando en Derecho. Docente universitario con amplia trayectoria. Experto en los temas relacionados con las entidades territoriales del orden departamental y municipal. Asesor y consultor en la contratación y políticas

públicas. Capacitador en formación ciudadana, derechos humanos, contratación pública. Coinvestigador Grupo Territorium Escuela Superior de Administración Pública.

Escuela Superior de Administración Pública

Correo electrónico: jaider.acosta@esap.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1161-3844>

CVLAC: [https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod\\_rh=0001822322](https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0001822322)

### **Orlando Acuña Angulo**

Administrador de Empresas de la Universidad del Tolima y especialista en Gestión Pública de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y en Gerencia Logística Integral de la Universidad Santiago de Cali. Su formación se complementa con una Maestría en Desarrollo Educativo y Social.

Igualmente ha desempeñado roles directivos académicos en varias universidades de la región, consolidando su experiencia en la interacción con diversas comunidades y empresarios.

Además, durante su trayectoria profesional, ha ocupado roles de coordinador, asesor y consultor en empresas del Departamento del Tolima, colaborando en el desarrollo de planes estratégicos y operativos que han contribuido al crecimiento y la eficiencia de dichas organizaciones.

Escuela Superior de Administración Pública

Correo electrónico: orlando.acuna@esap.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-8577-6862>

CVLAC: [https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod\\_rh=0000553034](https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000553034)

### **Carlos José Charry Rojas**

Profesional con formación en Administración Pública y magister en Administración Pública contemporánea de la Escuela Superior de Administración Pública. Docente universitario con amplia trayectoria. Experto en los temas relacionados con las entidades territoriales del orden departamental y municipal.

Asesor y consultor en la implementación y articulación de políticas públicas, programas y proyectos para las minorías étnicas y demás grupos sociales, sujetos de la acción positiva estatal. Capacitador en formación ciudadana, derechos humanos, gestión pública y planeación para el desarrollo.

Escuela Superior de Administración Pública

Correo electrónico: carlos.charry@esap.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-8407-5623>

CVLAC: [https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod\\_rh=0000624608](https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/visualizador/generarCurriculoCv.do?cod_rh=0000624608)



# Índice temático

## A

administración 47, 48, 54, 59, 77, 91,  
92, 99, 100, 101, 114, 116, 117, 118, 119,  
121, 122, 124, 125, 126, 131, 133,  
- pública 14, 15, 17, 133

## C

consejos territoriales de planeación  
(CTP) 14, 19, 21, 22, 23, 24, 46, 87, 88,  
89, 90, 91, 92, 93, 96, 97, 98, 99, 100,  
101, 102, 105, 107, 108, 109, 110, 111,  
112, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120,  
121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128,  
129, 130, 131, 132

## D

desarrollo  
- municipal 17, 18, 19, 22, 23, 55,  
61, 65, 66, 67, 77, 78, 107, 111, 114,  
115, 117, 120, 126, 129, 130, 131  
- regional 53, 54, 66

## G

governabilidad 72, 131  
gobierno 14, 22, 25, 29, 30, 31, 32, 33,  
34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 49, 55, 56,  
57, 58, 61, 62, 63, 64, 73, 76, 83, 91,  
92, 94, 96, 98, 100, 102, 106, 116, 118,  
120, 121, 124

## I

instancia(s) de participación 17, 21,  
22, 23, 45, 56, 57, 58, 59, 61, 63, 64, 87,  
96, 103, 113, 116, 118, 119, 125

## M

municipio(s) 9, 18, 33, 34, 35, 50, 53,  
55, 57, 60, 61, 62, 77, 78, 83, 88, 90,  
91, 101, 103, 106, 108, 109, 110, 112,  
115, 116, 117, 118, 120, 130

## P

participación ciudadana 13, 17, 18, 19,  
21, 22, 23, 24, 27, 28, 30, 31, 32, 33,  
34, 35, 37, 38, 39, 40, 45, 46, 50, 51,  
52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60, 62,  
63, 64, 65, 67, 73, 83, 84, 85, 87, 88,  
90, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 100, 102,  
103, 104, 105, 108, 115, 118, 119, 120,  
125, 129, 132  
plan(es) de desarrollo 14, 17, 18, 19,  
22, 23, 53, 54, 59, 61, 65, 67, 77, 78,  
79, 80, 84, 90, 91, 92, 96, 97, 98, 99,  
100, 101, 103, 106, 107, 108, 109, 111,  
114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121,  
122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129,  
130, 131, 132  
planeación participativa 14, 17, 19,  
21, 22, 23, 69, 70, 71, 72, 73, 76, 79,  
80, 82, 84, 96, 104

planificación

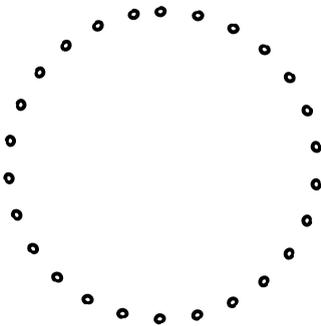
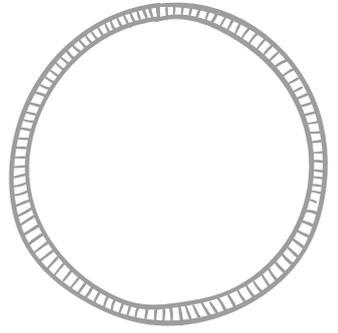
- participativa 62, 63, 66, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 129
- regional 53
- proceso de planificación 55, 74, 75, 77, 78, 80, 81, 82, 83, 116, 129

**S**

sociedad civil 14, 27, 38, 39, 55, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 87, 96, 99, 102, 106, 119, 131

**T**

toma de decisiones 23, 27, 28, 31, 32, 33, 34, 37, 38, 39, 46, 47, 48, 51, 52, 53, 55, 57, 58, 59, 60, 62, 63, 74, 80, 82, 88, 91, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 100, 116, 122, 123, 129, 131, 133





**ESPACIO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**  
hace parte de la Colección Superior. Para su  
composición se usaron caracteres de la familia  
*Skolar*. Su cuidado estuvo a cargo de Editorial  
ESAP, sello editorial de la Escuela Superior de  
Administración Pública, y se imprimió en la  
Imprenta Nacional de Colombia.



•  
**ESPACIO DE  
PARTICIPACIÓN  
CIUDADANA**

es una publicación pensada para los consejeros territoriales de planeación y para cualquier ciudadano interesado en la gestión pública para el desarrollo territorial. Las investigaciones de las que se deriva se llevaron a cabo desde un enfoque comparativo que permite a los lectores recorrer diferentes países para conocer sus formas de democracia e instancias de participación ciudadana. También expone fundamentos teórico-prácticos y diferentes métricas institucionales sobre democracia y democratización, participación ciudadana e instancias de participación para la planificación del desarrollo regional, particularmente, el Consejo Territorial de Planeación (CTP). Esto lo convierte en un material de referencia para administradores públicos, politólogos o expertos en la materia, pero, sobre todo, para cualquier ciudadano que quiera involucrarse en la gestión pública.

ISBN: 978-958-609-155-8

