

LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA, EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN Y LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN COLOMBIA¹

Fabio E. Velásquez C.²
Esperanza González R.³

¹ Informe de investigación entregado a la Secretaría Técnica de la Red de Planeación y Presupuestos Participativos.

² Sociólogo. Director de la Unidad Ejecutora de Programas, Fundación Foro Nacional por Colombia. Docente invitado de la Universidad Nacional de Colombia.

³ Socióloga. Presidenta Ejecutiva de la Fundación Foro Nacional por Colombia.

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN	3
CAPÍTULO 1. LA PLANEACIÓN COMO PROCESO Y COMO ESCENARIO	7
CAPÍTULO 2. LOS CONSEJOS DE PLANEACIÓN.....	11
1. El marco normativo.....	11
2. El desempeño de los Consejos	24
2.1. La representatividad de los Consejeros	25
2.2. Los Consejos y los actores sociales y políticos	34
2.3. El desempeño de los Consejos	40
3. Estrategias de fortalecimiento de los Consejos de Planeación.....	50
CAPÍTULO 3. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN	59
CAPÍTULO 4 – LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN COLOMBIA: HACIA UNA GOVERNABILIDAD DEMOCRÁTICA	68
1. Las experiencias de PP en Colombia: hacia una nueva cultura ciudadana.....	71
2. El trayecto recorrido y el alcance de los Presupuestos Participativos	88
3. Recomendaciones	102
BIBLIOGRAFIA.....	106
ANEXO 1	108
CONCLUSIONES DEL TERCER ENCUENTRO DE PLANEACIÓN LOCAL Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	108

INTRODUCCIÓN

En 2003, la Fundación Corona publicó el libro *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*⁴, un estudio sobre los desarrollos de la participación a través de canales institucionales durante la década del 90. En ese libro los autores examinan, entre otras cosas, la trayectoria de la planeación participativa en el país y presentan un balance positivo de la misma, basados en tres razones principales: en primer lugar, la construcción de un marco normativo e institucional de la planeación participativa (Leyes 152 de 1994 y 388 de 1997) definió las reglas de juego y los roles de los diferentes actores en la construcción, ejecución y seguimiento a los planes en los tres niveles de gobierno. Estas leyes recogieron una herencia normativa y de experiencias de planeación de amplia tradición en el país, especialmente en las grandes ciudades, y proyectaron la actividad planificadora como un instrumento central de la gestión de lo público, enmarcada en los postulados filosóficos de la Constitución de 1991.

Una segunda razón tiene que ver con los resultados de la labor realizada por el Consejo Nacional de Planeación; en particular, destacan los autores la elaboración de los conceptos sobre las propuestas de plan presentadas por los presidentes Samper, Pastrana y Uribe; los informes de seguimiento a los planes de desarrollo, el impulso a la “Trocha Ciudadana” como proceso de movilización social en el territorio, orientado a generar propuestas para la formulación de los planes de desarrollo; la realización de los Congresos Nacionales de Planeación (siete hasta 2002) y el impulso a la planeación participativa a través de la creación de los Sistemas Regionales de Planeación, la capacitación de líderes y la realización de foros y audiencias temáticas.

⁴ Velásquez, F y González, E. (2003)

Finalmente, una tercera razón se refiere a los logros obtenidos en Colombia hasta entonces a través del ejercicio de la planeación participativa. Entre tales logros se destacan el desarrollo normativo e institucional de la planeación en departamentos y municipios; la definición de un enfoque sobre la planeación, en el que conceptos como participación ciudadana, fortalecimiento de lo público, gobernabilidad, capital social, descentralización, calidad de vida y desarrollo humano sostenible ocupan un lugar central; la identificación progresiva de los propósitos de la planeación participativa, a saber, la democratización de la gestión pública, el fortalecimiento del tejido social y la creación de espacios para la deliberación y la concertación; las condiciones favorables en muchos municipios y departamentos para el ejercicio de la planeación, y, por último, los resultados obtenidos: los conceptos elaborados sobre cientos de planes de desarrollo, el fortalecimiento del tejido social alrededor de la planeación, especialmente en el nivel municipal, la apertura de los gobernantes a la participación ciudadana y la creación de espacios de deliberación y de encuentro con las autoridades públicas.

El reconocimiento de avances en estos tres campos no impide a Velásquez y González destacar las deficiencias de la planeación participativa en Colombia hasta ese momento: de una parte, los déficits normativos de la Ley Orgánica de Planeación, la cual no sólo pasó por alto la reglamentación del Sistema Nacional de Planeación sino que limitó el alcance de los Consejos de Planeación, pues los restringió a la elaboración de un concepto sobre la propuesta de plan presentada por el respectivo gobernante. De otra, la escasa influencia de los Consejos de Planeación en los contenidos de los planes y las políticas públicas y, finalmente, la debilidad de los actores sociales para convertir la planeación participativa en un escenario para el ejercicio de la ciudadanía activa y la creación de contrapesos sociales a las decisiones de las autoridades públicas.

Desde el 2002 hasta ahora, la planeación participativa ha continuado desarrollándose, tanto en el nivel nacional, como en los departamentos y municipios del país, y han aparecido nuevas prácticas de

democratización de la gestión pública, entre ellas la formulación de políticas sociales con participación ciudadana, las asambleas constituyentes municipales y los presupuestos participativos. El contexto de estas nuevas dinámicas es, sin embargo, diferente al que teníamos hace tres lustros. En efecto, la elección del Presidente Uribe en 2002 y su reelección cuatro años más tarde, en 2006, significó la implantación de un proyecto político autoritario⁵, dos de cuyos propósitos fueron el debilitamiento de la sociedad civil como interlocutora del Estado en la definición de las políticas públicas y la re-centralización de competencias y recursos, que afectó la autonomía de las entidades territoriales, consagrada por la Constitución de 1991.

Ese nuevo contexto fue dibujando condiciones diferentes para el desarrollo de la planeación participativa, lo que sugiere de inmediato la pregunta de si en ese nuevo entorno la planeación siguió acumulando los logros que había obtenido desde la expedición de la Ley Orgánica de Planeación o si, por el contrario, comenzó a encontrar barreras que le impidieron fortalecerse como práctica democrática en el seno de la gestión de los asuntos públicos. ¿Qué pasó con la planeación participativa en la última década? ¿Qué puede decirse del papel de los Consejos de Planeación, tanto en el nivel nacional, como territorial, y del Sistema Nacional de Planeación? ¿Qué perspectiva se desprende de ese análisis de cara a futuro? ¿Qué trayecto deben seguir los actores de la planeación, especialmente del lado de la sociedad civil, para fortalecer la planeación participativa y convertirla en un poderoso instrumento de gestión de lo público? Responder, así sea de manera inicial, a esos interrogantes es el propósito del análisis que se presenta a continuación.

Para tal efecto, el texto está dividido en cuatro partes: en la primera sección se precisa el enfoque desde el cual se ha hecho una lectura de los acontecimientos relacionados con la planeación participativa en los últimos ocho años. Las tres partes siguientes se ocupan del análisis de lo que ha ocurrido con los Consejos de Planeación, el Sistema Nacional de Planeación y los presupuestos

⁵ Sobre el concepto de proyecto político autoritario puede verse el trabajo de Dagnino y otros (2006).

participativos, respectivamente. En cada una de esas secciones se incluyen algunas recomendaciones específicas. En la parte final del texto se destacan los principales hallazgos y se incluyen algunas recomendaciones de carácter general.

Los autores de este trabajo desean agradecer a todas las personas e instituciones que contribuyeron a su elaboración, tanto a quienes ayudaron a recabar la información (acopio de documentos y realización de entrevistas y grupos focales)⁶, como a quienes participaron en los grupos de discusión y/o aceptaron ser entrevistados(as). Todos ellos tienen su parte en este trabajo, aunque las afirmaciones en él contenidas son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

⁶ En particular, la Unidad Ejecutora de Programas, de la Presidencia de Foro Nacional por Colombia, y sus capítulos regionales en Cali y Barranquilla; la Corporación Compromiso, en Bucaramanga; Mónica Rueda, en Barrancabermeja, Yulieth Carvajal, en Medellín y Carolina Lara en Pasto. De manera especial quieren agradecer a Laura Gaitán, quien elaboró un documento sobre los aspectos normativos de la planeación participativa en Colombia, que sirvió de insumo para la redacción de la sección correspondiente de este trabajo.

CAPITULO 1. LA PLANEACIÓN COMO PROCESO Y COMO ESCENARIO

La planeación puede ser entendida como “un proceso permanente de naturaleza sistémica, con mecanismos incorporados de revisión y retroalimentación continua, en el que a partir de los sueños y aspiraciones de la sociedad se define la visión de futuro deseado en el largo plazo, se delinear objetivos y metas concretos, se formulan estrategias para llegar a aquellas, se estructuran programas y proyectos que concretizan esas estrategias, se pone en ejecución lo planeado, se hace seguimiento y evaluación de los resultados en términos de avances hacia el logro de la visión, se hacen los ajustes necesarios y se vuelve a retomar el proceso siempre con la vista puesta en el futuro vislumbrado por todos” (PARRA, 2001: 63). Restrepo resume esa noción señalando que la planeación es “un ejercicio de inteligencia colectiva, en el cual una sociedad logra identificar sus posibilidades de desarrollo y sus propósitos comunes, así como los medios para avanzar en ellos” (RESTREPO, 2001:95)⁷.

Esta noción corresponde a un enfoque de la planeación que se ha ido construyendo en las últimas tres décadas, como resultado de la crítica a los modelos racionalistas y tecnocráticos de la planeación, dominantes en América Latina desde la segunda post-guerra hasta fines de la década del setenta del siglo pasado. En ese entonces, la planeación era considerada como un procedimiento esencialmente técnico, una práctica especializada, orientada a controlar el cambio de un sistema o universo específico (sociedad, territorio, población, economía, organización, etc.). En consecuencia, su ejercicio recaía en unos pocos especialistas (los “planificadores”), supuestamente habilitados para aplicar las tecnologías desarrolladas en ese campo. Se hacía entonces una clara distinción entre el sujeto y el

⁷ Según Betancur (2001), la planificación puede ser entendida como el proceso por medio del cual la sociedad y el Estado entienden su realidad diversa, racionalizan los recursos públicos, privados y comunitarios presentes, con el fin de tener un mejor futuro; la planificación consulta los ejes temáticos y problemáticos resultado del interés general de una sociedad en determinado momento, permitiendo que su desarrollo logre consolidar acciones prospectivas que mejoren la calidad de vida de la mayoría de la población.

objeto de la planeación. El primero era considerado como el conductor del proceso; el segundo como receptor pasivo –no artífice– de dicha acción y beneficiario de sus resultados⁸.

Hoy la planeación es concebida menos como una técnica especializada y más como un proceso socio-político; menos como un procedimiento y más como un escenario de interlocución entre actores: “como proceso, comprende una serie de dinámicas sociales y políticas en torno a la identificación de problemas y potencialidades del presente y a la formulación de apuestas de futuro. Como escenario, la planeación es una oportunidad de encuentro entre voces diferentes interesadas en construir consensos básicos sobre metas de bienestar y sobre los procedimientos, instrumentos y acciones necesarios para alcanzarlas. Es, en consecuencia, un proceso y un escenario eminentemente político que enlaza medios y fines, presente y futuro, problemas y soluciones, potencialidades y realizaciones, conocimiento y acción” (Velásquez y González, 2003:66).

Desde ese punto de vista, la planeación es en esencia participativa: involucra a quienes quieren y pueden implicarse en la discusión de los asuntos públicos y, en consecuencia, no puede, bajo ningún punto de vista, excluir a nadie como artífice del proceso.

La planeación participativa depende de dos condiciones para que pueda desarrollarse fluidamente y con un cierto grado de eficacia: de un lado, la configuración de un entorno favorable para su ejercicio; de otro, la existencia de actores (sujetos individuales y/o colectivos) interesados en ser parte de ese escenario de construcción de futuro.

El entorno favorable está constituido por el conjunto de posibilidades que brinda el sistema social y político para que la planeación participativa pueda convertirse en práctica ciudadana de construcción de acuerdos con las autoridades públicas. Entre tales posibilidades pueden mencionarse el clima de

⁸ Los elementos básicos de este enfoque pueden verse en McLoughlin (1972).

libertades existente en una sociedad, el grado de apertura del sistema político a las demandas sociales y a la iniciativa ciudadana, la presencia o ausencia de grupos de apoyo a los actores participantes, los diseños institucionales y metodológicos para la planeación, los recursos asignados por las autoridades públicas para su desarrollo, sus estrategias políticas y de comunicación, y la capacidad del gobierno para instrumentar sus planes y programas. Estos elementos inciden en los costos y en la “rentabilidad” de la planeación, estimulando o frenando la participación de los distintos actores en el proceso.

Lugar importante ocupan dentro de este entorno los dispositivos institucionales creados para el ejercicio de la planeación y de la presupuestación participativa (consejos, espacios de deliberación, mesas de concertación, audiencias públicas, etc.). Ellos operan con base en reglas de juego explícitas que definen el contorno, los límites y el alcance de la acción ciudadana. A su vez, estos dispositivos se convierten en parte del repertorio de recursos con los que los actores cuentan para involucrarse en los procesos de participación.

En cuanto a los actores, se requiere que tengan la disposición de involucrarse en el este tipo de prácticas colectivas para deliberar y concertar acuerdos, tanto en el plano de los fines como de los medios. De esa forma, pueden contribuir a mejorar sus condiciones de vida en el territorio. Ello depende en buena parte de qué tanto esos actores han consolidado una identidad compartida, un “nosotros”, así como del grado de articulación/desarticulación con otros actores y de la densidad del entramado de sus relaciones. El análisis de este aspecto incluye los niveles de organización de los distintos actores, los liderazgos, las redes de compromiso establecidas, las motivaciones para la participación y los recursos (información, saber, logísticos, materiales, etc.) de los cuales disponen como grupo para involucrarse en un proceso participativo⁹.

⁹ Una parte importante de esos elementos alude a lo que se ha denominado el capital social (Putnam, 1994), es decir, el acumulado histórico de acción colectiva, de experiencias de cooperación y las redes de confianza que posee una determinada sociedad. Dicho capital contribuye a perfilar las identidades colectivas y a estimular la cooperación entre individuos y grupos con intereses dispares. La planeación participativa no sólo se beneficia del acumulado asociativo de una colectividad, sino que puede contribuir a incrementarlo y fortalecerlo, especialmente en el caso de los segmentos más pobres de la población. Durston (2002) lo define como “el contenido de ciertas relaciones y estructuras sociales, es decir, las actitudes de confianza que se dan en combinación con conductas de reciprocidad y cooperación” (15). Una amplia discusión sobre este concepto puede verse en Bevort y Lallement (2006).

La planeación participativa opera en contextos de tiempo, espacio, cultura y acción social específicos. En ella intervienen individuos “de carne y hueso”, con intereses particulares y con proyectos políticos no necesariamente compatibles en cuanto a la construcción y puesta en marcha de políticas para el logro del bienestar. Son individuos con necesidades y aspiraciones particulares, con diversas percepciones y miradas del mundo, de la sociedad y del Estado. Esos elementos introducen un componente de complejidad que debe reflejarse en el análisis y en la formulación de propuestas, ambos objetivos de este trabajo.

La planeación, en general, y la planeación participativa, en particular, son concebidas hoy como un proceso amplio que tiene ramificaciones muy importantes, por lo menos en dos terrenos: de un lado, la formulación de políticas públicas con participación de los grupos interesados y, de otro, los presupuestos participativos, como mecanismo de continuidad y, a la vez, de concreción de los planes mediante la asignación de recursos para programas y proyectos en el nivel territorial. Ambos elementos le han dado un vuelco al concepto de planeación (hoy se la concibe más como proceso) y la han revitalizado, pues el momento de la formulación del plan se ha visto complementado por nuevas prácticas de fortalecimiento de lo público. De manera específica, los presupuestos participativos se han multiplicado a lo largo y ancho del país, involucrando a un amplio espectro de ciudadanos que no necesariamente participaban en la formulación o en el seguimiento de los planes y que ahora se comprometen con una práctica concreta de priorización y asignación de recursos a acciones públicas que son de su interés. Por esa razón, en este documento se examina la planeación y el presupuesto participativo como prácticas que mantienen cada vez más estrechos vínculos.

CAPÍTULO 2. LOS CONSEJOS DE PLANEACIÓN

Los Consejos de Planeación (nacional, departamentales, municipales y locales¹⁰) conforman un universo altamente diverso, cuyo análisis, por tanto, resulta de difícil factura, pues la identificación de tendencias en aspectos específicos puede encontrarse con casos que muestren rasgos diferentes, incluso opuestos. No obstante, en esta parte del trabajo se sentarán unas tesis generales sobre lo que ha venido pasando con los Consejos de Planeación, a partir del análisis de dos dimensiones: el marco normativo que define su carácter y regula su actuación, y el desempeño de los Consejos como engranajes de la planeación participativa en Colombia¹¹. Al final de esta sección se proponen algunas estrategias de fortalecimiento de estos organismos, en la mira de que jueguen un papel más relevante en los procesos de planeación del desarrollo.

1. El marco normativo

Las normas y los diseños institucionales para la planeación, actualmente vigentes en Colombia, tienen como referente principal a la Constitución de 1991, que estableció el carácter obligatorio de los planes de desarrollo en los tres niveles de la Administración Pública (nacional, departamental y municipal), y creó el Sistema Nacional de Planeación. Ese mandato constitucional fue desarrollado por la Ley 152 de 1994, conocida como Ley Orgánica de Planeación, que definió los alcances, contenidos y procedimientos para la formulación de los planes de desarrollo nacionales, departamentales y

¹⁰ Nos referimos a los consejos de planeación local de Bogotá y a los consejos de comunas y corregimientos que existen en algunas ciudades del país.

¹¹ Para efectuar este análisis, se utilizaron diferentes fuentes de información: revisión de documentos y de páginas web; entrevistas a consejeros, realizadas en Bogotá, Medellín Cali, Barranquilla, Bucaramanga, Pereira, Barrancabermeja, Pasto y Villarrica (Cauca); entrevistas a funcionarios de entidades nacionales, departamentales y municipales que tienen relación con el ejercicio de la planeación en sus respectivos niveles de gobierno, así como a expertos en el tema de planeación participativa; y grupos focales en los que participaron consejeros municipales, departamentales y locales en las cuatro ciudades principales del país. En total, 15 entrevistas y cuatro grupos focales.

municipales¹².

La ley reglamentó las directrices establecidas en el Capítulo 2 del título XII de la Constitución. Define los principios rectores de la planeación, establece los contenidos, pautas, procedimientos y plazos para la elaboración de los planes nacionales y territoriales, señala las autoridades y las instancias de planeación, determina su conformación y funciones, y define pautas generales para la ejecución y la evaluación de los planes.

Los planes de desarrollo deben contener dos partes: una general, de carácter estratégico, fundamentada en un diagnóstico de la realidad nacional, municipal o departamental, y un plan de inversiones de carácter operativo. Para la elaboración de los planes de inversión, el gobierno nacional y las entidades territoriales deben mantener actualizado un banco de programas y proyectos.

La ley distingue entre las autoridades y las instancias de planeación. Son autoridades nacionales el Presidente de la República, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y el CONPES social, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y los demás ministerios y Departamentos Administrativos en su ámbito funcional. En el nivel territorial, son autoridades de planeación el alcalde o el gobernador, los consejos de gobierno (departamentales o municipales), las secretarías u oficinas de planeación y las demás entidades gubernamentales especializadas en su respectivo ámbito funcional. Son instancias de planeación nacional el Congreso de la República y el Consejo Nacional de Planeación, mientras que en el nivel territorial lo son las asambleas departamentales, los concejos municipales, distritales y de las entidades territoriales indígenas, y los consejos de planeación departamental, municipal, distrital o de las entidades territoriales indígenas, y otras dependencias equivalentes en la estructura administrativa de las entidades territoriales.

¹² Lo que sigue se apoya en Velásquez (2010).

El escenario para la participación de la ciudadanía en la formulación y seguimiento a los planes de desarrollo nacional, departamentales y municipales es el Consejo de Planeación (nacional, departamental, municipal, distrital, local o de las entidades territoriales indígenas). Son órganos de representación integrados por las personas que designe respectivamente el presidente, el alcalde o el gobernador, según el caso, de ternas presentadas por las correspondientes organizaciones y autoridades, de acuerdo con la composición que define la Ley Orgánica de Planeación y las normas expedidas en cada jurisdicción territorial por las asambleas departamentales y los concejos municipales. En los Consejos deben estar representados los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios. En el Consejo Nacional hay representación de los Departamentos y los Municipios; en los Consejos departamentales tienen asiento representantes de los Municipios. En los territorios indígenas existen los consejos consultivos de planificación, integrados por las autoridades indígenas y por representantes de los diferentes sectores de la comunidad.

Según la ley, son funciones del Consejo Nacional de Planeación:

1. Analizar y discutir el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo.
2. Organizar y coordinar una amplia discusión nacional sobre el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo, mediante la organización de reuniones nacionales y regionales con los Consejos Territoriales de Planeación, con el fin de garantizar la participación ciudadana.
3. Absolver las consultas que, sobre el Plan Nacional de Desarrollo, formule el gobierno nacional o las demás autoridades de planeación durante la discusión del proyecto de plan.
4. Formular recomendaciones a las demás autoridades y organismos de planeación sobre el contenido y la forma del plan
5. Conceptuar sobre el Proyecto de Plan de Desarrollo elaborado por el Gobierno.

Por su parte, las funciones de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP) son:

- Analizar y discutir el proyecto de plan de desarrollo del municipio o departamento.
- Organizar y coordinar en la entidad territorial respectiva una amplia discusión sobre el proyecto de plan de desarrollo mediante la organización de foros, audiencias públicas y otros instrumentos a su alcance, que permitan la participación de la ciudadanía, en los términos estipulados por la Constitución.
- Absolver las consultas que el gobierno municipal o departamental o cualquier otra autoridad de planeación realice sobre el plan de desarrollo.
- Formular recomendaciones a los organismos de planeación sobre el contenido y la forma de los planes.
- Opinar sobre el proyecto de plan de desarrollo del municipio o departamento.

La Sentencia C-524 de la Corte Constitucional, emitida en julio de 2003, señaló como función de los consejos de planeación el seguimiento a los planes de desarrollo y la evaluación de sus resultados, por lo cual los consejos tienen carácter permanente y deben recibir el apoyo necesario del gobierno (nacional o territorial, según el caso) para cumplir ese encargo (infraestructura, financiamiento, logística, información, etcétera).

Otros aspectos reglamentados por la Ley Orgánica de Planeación son el procedimiento y el cronograma para la formulación y aprobación del plan nacional de desarrollo y de los planes municipales y departamentales. En ese proceso intervienen en períodos claramente especificados las respectivas autoridades e instancias de planeación. El Congreso de la República, las Asambleas Departamentales y los Concejos municipales y distritales son los cuerpos encargados de dar la aprobación final a los planes nacionales, departamentales municipales y distritales, respectivamente, para lo cual la ley estipula plazos definidos. En caso de que los planes no sean aprobados en dichos plazos, pueden ser expedidos mediante decreto del ejecutivo correspondiente

Una vez aprobado el plan, las entidades nacionales, municipales y departamentales deben elaborar un plan indicativo cuatrienal de programación del gasto. En dicho plan se precisan los resultados y productos que se espera alcanzar con la ejecución del plan de desarrollo, en cada periodo y al terminar el mandato del gobierno. Con base en ese plan indicativo, los gobiernos deben elaborar planes anuales de acción y planes operativos anuales de inversión (POAI).

La ley asigna al Departamento Nacional de Planeación la tarea de seguimiento y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo, para lo cual debe diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión. Por su parte, los organismos departamentales de planeación son los encargados del monitoreo y la evaluación de los planes departamentales y de los de los municipios de su jurisdicción¹³. Posteriormente, la Corte Constitucional entregó a los Consejos de Planeación la función de realizar seguimiento a los planes y participar en su evaluación.

Decretos posteriores han buscado aclarar los contenidos de la Ley Orgánica, especialmente en lo que respecta a la designación de miembros del Consejo Nacional de Planeación. El Decreto 2284 de 1994 señala que los representantes de las entidades territoriales deben ser escogidos teniendo en cuenta la jurisdicción establecida por los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social (CORPES). Posteriormente, el decreto 2250 de 2002 modificó esa pauta indicando que la selección de estos representantes debe hacerse mediante designación por grupos de departamentos. De otra parte, se señala que para seleccionar a los representantes de las organizaciones del sector educativo y cultural éstos deben pertenecer a organizaciones que tengan representación y acción a nivel nacional. Se estipula, además, que la designación de todos los miembros se hace a título personal e indelegable; y que ante fallas o vacancias de los miembros, el Presidente tiene la potestad para decidir si convoca nuevamente para la presentación de ternas o si elige directamente el delegado, cumpliendo con los

¹³ La Ley se refiere también a las funciones de las regiones de planificación (hoy inexistentes) en relación con los planes de desarrollo.

requisitos establecidos en la ley.

Una última norma de carácter nacional es el Decreto Ley 028 de 2008¹⁴ que, aunque no reglamenta la Ley 152 de 1994 en sí misma, le asigna en su artículo 17 una función adicional a los Consejos Territoriales de Planeación: “... El Consejo Territorial de Planeación realizará seguimiento semestralmente a las metas fijadas [del plan], emitirá concepto y recomendará a la administración territorial los ajustes necesarios en caso de incumplimiento de los compromisos. Para este efecto, la entidad territorial correspondiente entregará la información requerida”. El decreto refuerza las funciones de seguimiento a los planes y las define con respecto a la gestión de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones que se ejecutan en su jurisdicción¹⁵.

En cuanto a las normas de nivel territorial, las autoridades departamentales y municipales han producido su respectiva reglamentación de los Consejos de Planeación, tomando como referente la ley 152 de 1994. En teoría, Colombia debe contar actualmente con 1.102 Acuerdos municipales y distritales, y 32 Ordenanzas departamentales que los reglamentan. Se trata, por tanto, de un amplio universo normativo cuyas similitudes y diferencias llevaría largo tiempo analizar¹⁶. No obstante, se ha querido -a manera de ilustración no demostrativa- incluir en esta sección una comparación de las normas vigentes en algunas ciudades y departamentos en los cuales se llevaron a cabo entrevistas y grupos focales para el presente trabajo¹⁷, con el ánimo de dar una idea de qué tan diverso es el campo normativo en el nivel territorial.

¹⁴ Decreto Ley 028, de enero 10 de 2008, por medio del cual se define la estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto que se realice con recursos del Sistema General de Participaciones.

¹⁵ El DNP ha enviado a las autoridades departamentales y municipales comunicaciones orientadas a recordar las obligaciones de soporte logístico y administrativo que deben prestar las oficinas de planeación a los Consejos Territoriales. Sin embargo, esto no ha sido suficiente y continúa habiendo dificultades, sobre todo en el nivel municipal, para responder con esta nueva obligación.

¹⁶ No existe, además, una base de datos con las normas que reglamentan los Consejos Municipales y Departamentales. Es un vacío protuberante que impide realizar cualquier análisis exhaustivo.

¹⁷ Concretamente, los municipios de Bogotá, Medellín, Cali, Pereira, Pasto y Villarrica, y los departamentos de Valle, Antioquia, Cundinamarca, Risaralda, Santander, Atlántico y Cauca.

Los Acuerdos y Ordenanzas objeto de análisis fueron expedidos entre 1994 y 1996¹⁸. Dichas normas detallaron el proceso de formulación de los planes de desarrollo, las funciones, la composición y operación de los Consejos Territoriales y, en algunos casos, incluyeron visiones de largo plazo proponiendo la creación y operación a través de Sistemas municipales y departamentales de Planeación (por ejemplo, Medellín con el Acuerdo 043 de 1996, Cali mediante el Decreto 2031 de 1996, posteriormente adoptados en Cauca 2002, Antioquia 2006, entre los más sobresalientes). Recientemente, esas disposiciones han sido revisadas y actualizadas mediante Acuerdos y Decretos expedidos casi 10 años después, entre 2004 y 2008.

El análisis de estas normas permite encontrar similitudes con la norma nacional y, en algunos casos, funciones o actores adicionales que se han incluido en respuesta a la dinámica misma que se presenta en cada territorio. Por ejemplo, en términos de la composición de los Consejos (Ver cuadro 1), además de los señalados expresamente en la Ley, hay algunas particularidades: en Pasto se incluyen representantes de los estudiantes (uno universitario y otro de secundaria); dos de organizaciones de pensionados y uno de desplazados. En el consejo Departamental de Cauca la Ordenanza incluye, además de representantes de los docentes y los estudiantes, dos representantes del sector cultural: uno de organizaciones de artistas y otro de tradiciones.

En Medellín se incluye un representante del sector de la construcción y uno del Consejo de Desarrollo Rural. Este último también aparece en el Consejo de Villarrica; en Pereira el Consejo incluye un representante de organizaciones de viviendistas, mientras que en Villarrica, además de un representante del sector campesino, hay uno del sector de recreación y deportes; y en el Consejo Departamental del Valle del Cauca uno del sector salud.

¹⁸ Dentro de los municipios estudiados, Bogotá fue el primero con la expedición del Acuerdo 12 de 1994.

Cuadro 1

Composición de los Consejos de planeación de Bogotá, Medellín, Cali y Villarrica

Ciudad	N° de Miembros	Integrantes
Bogotá	70	<ul style="list-style-type: none"> - Cuatro representantes de los gremios económicos - Cuatro representantes del sector social - Veinte representantes de las Juntas Administradoras Locales (uno por Localidad) - Dos representantes del sector educativo y cultural - Dos representantes del sector ambiental - Tres representantes del sector comunitario - Dos representantes de las organizaciones de mujeres - Un representante de la Consultiva Distrital para comunidades afrobogotanas - Un representante de la población indígena - Once representantes de los Consejos Distritales (Tutelar, de discapacidad, de atención integral a víctimas de la violencia intrafamiliar, consultivo de mujeres, de cultura, de participación comunitaria en salud, consultivo de ordenamiento, de atención integral a la población desplazada por la violencia, de política social, de juventud y consultivo de LGBT) - Veinte representantes de los Consejos de Planeación Local (Uno por localidad)
Medellín	34	<ul style="list-style-type: none"> - El Director del Departamento Administrativo de Planeación (con voz, sin voto) - El Presidente o Vicepresidente de la Comisión Primera o del Plan del Concejo de Medellín. - Un representante de las Juntas Administradoras Locales por cada zona - Un representante de las Juntas Administradoras de las zonas rurales. - Un representante de las Juntas de Acción Comunal. - Un representante de las ONG del sector social. - Un representante de la Industria. - Un representante del Comercio. - Un representante del Sector de la Construcción. - Un representante del Sector Solidario de la economía. - Un delegado de Planeación Departamental, con voz pero sin voto. - El Director del Área Metropolitana del Valle de Aburrá, o su delegado (con voz, sin voto). - Un representante de las Asociaciones de Profesionales. - Un representante de los trabajadores sindicalizados. - Un representante de las Comunidades Indígenas. - Un representante de las ONG ecológicas. - Un representante de las Universidades. - Un representante de los Colegios. - Un representante de los Centros de Investigación.

Ciudad	N° de Miembros	Integrantes
		<ul style="list-style-type: none"> - Un representante de entidades u organizaciones culturales. - Un representante de los Gremios Económicos. - Un representante de las Organizaciones de Mujeres. - Un representante de las Negritudes. - Un representante del Consejo Territorial Rural - Un representante del Consejo Municipal de Juventud
Cali	19	<ul style="list-style-type: none"> - Tres representantes del sector económico - Tres representantes de los sectores educativo, investigativo y cultural - Tres representantes del sector comunitario - Tres representantes del sector social - Un representante del sector ecológico - Un representante del sector cooperativo y microempresarial - Una representante de las mujeres - Un representante de las comunidades étnicas - Un representante de los grupos minoritarios - Un representante de los obreros, empleados y del sector sindical - Un representante del sector de la salud
Villarrica	11	<ul style="list-style-type: none"> - El Alcalde, quien lo preside - Un representante del sector campesino - Un representante de las Juntas de Acción Comunal - Un representante del sector económico o de la producción - Una representante de la mujer - Un representante de los estudiantes y la juventud - Un representante de las organizaciones no gubernamentales - Un representante del sector cultural - Un representante del sector educativo - Un representante del sector salud - Un representante de los organismos de recreación y deporte

Fuente: Foro Nacional por Colombia. Elaboración propia con base en normas vigentes.

En las ciudades de mayor tamaño, el Consejo incluye representación de las divisiones territoriales del municipio. En Medellín, por ejemplo, el Consejo incluye un representante de las Juntas Administradoras Locales de cada zona y uno de las Juntas Administradoras Locales de las zonas rurales. En Cali, hay lugar para delegados de corregimientos y comunas, asignándole nueve miembros a los primeros, y siete a los segundos. En Bogotá forma parte del Consejo Territorial de Planeación Distrital un representante de cada una de las veinte Juntas Administradoras Locales y uno de cada Consejo de Planeación Local.

Otra de las particularidades identificadas en la composición de los Consejos se relaciona con el número de miembros reconocidos para cada uno de los sectores. Es el caso de los gremios económicos: en algunos Consejos una persona representanta a todos los sectores (comerciantes, industriales, microempresarios, constructores, cooperativas, servicios, artesanos, etc.), mientras que en otros cada uno de los gremios tiene un representante. Lo mismo sucede con el sector social y el de las organizaciones de mujeres, entre otros.

Un caso similar se registra en los departamentos: en Cundinamarca y Santander la participación de los Alcaldes Municipales en los respectivos Consejos es de siete delegados, mientras que en Nariño es de cinco, y en el Valle del Cauca y Atlántico, de cuatro solamente. En Antioquia tienen cabida representantes de las nueve sub-regiones del Departamento, además de un representante de la Asociación de Municipios; esta última categoría también aparece en el Consejo del Departamento del Atlántico.

En cuanto a representantes de grupos específicos, aparecen de manera frecuente los de las comunidades indígenas, de organizaciones de mujeres (uno o dos lugares), y de los afrodescendientes. De manera ocasional se incluyen representantes de los consejos municipales de juventud (Medellín, Villarrica, Pereira, Cundinamarca, Atlántico y Risaralda) y, de manera menos común, representantes de personas en condición de discapacidad o de grupos llamados minoritarios (solo en Cali y Pereira). Recientemente, se incluyeron delegados de organizaciones de desplazados por la violencia, en Barranquilla, Medellín y Pasto.

Un aspecto que llama la atención, desde el punto de vista de la composición de los Consejos es la presencia de sectores políticos en su seno. Se supone que los Consejos de Planeación son órganos de representación de la sociedad civil, creados para que los diferentes grupos que la componen puedan tener incidencia en la planeación. Sin embargo, la interpretación dada por algunas autoridades

municipales y departamentales a la norma las ha llevado a incluir representantes de cuerpos políticos y/o funcionarios públicos como miembros de los Consejos. Es el caso de Medellín, por ejemplo, de cuyo Consejo hace parte el presidente o el vicepresidente de la Comisión Primera del Plan, del Concejo de la ciudad; o el de Bogotá, en cuyo Consejo participa un representante por cada Junta Administradora Local (cargo de elección popular). En Antioquia y en el Valle del Cauca tienen sitio como miembros del Consejo Departamental representantes de las Corporaciones Autónomas Regionales que tienen jurisdicción en esos departamentos. En Villarrica, el alcalde preside el Consejo de Planeación.

El cuadro 2 da una idea sobre el peso de los diferentes sectores representados en los Consejos de Planeación, tomando como base 16 casos¹⁹. Los sectores con mayor presencia son el comunitario y social, los sectores económicos, los Alcaldes, gobernadores, concejales, diputados y funcionarios públicos, y el sector educativo, investigativo y cultural. Los de menor representación son las asociaciones profesionales, el sector salud y otras categorías que aparecen excepcionalmente representadas en los Consejos.

Cuadro 2
Peso de los diferentes sectores en 16 Consejos de Planeación

Sectores	N° de representantes	%
Sector social y comunitario	61	15.6
Gremios económicos, cooperativas y microempresas	58	14.8
Alcaldes, gobernadores, concejales, diputados y funcionarios	57	14.6
Sector Educativo, investigativo y cultural	42	10.7
Grupos étnicos	35	9.0
Instancias de participación (consejos de planeación, de juventud, etc.)	33	8.4
Juntas Administradoras Locales	31	7.9
Mujeres	19	4.9
Poblacional (jóvenes, desplazados, adultos mayores, etc.)	19	4.9
Ecológico	15	3.8

¹⁹ Se trata del Consejo Nacional de Planeación y de los Consejos de Bogotá, Medellín, Cali, Pereira, Barranquilla, Pasto, Villarrica, Valle del Cauca, Risaralda, Santander, Atlántico, Nariño, Cundinamarca, Cauca y Antioquia.

Sectores	N° de representantes	%
Salud	5	1.3
Asociaciones profesionales	5	1.3
Otros	11	2.8
TOTAL	391	100.0

Fuente: Foro Nacional por Colombia, elaboración propia con base en normas vigentes.

Otro elemento relevante es la participación de las mujeres en los Consejos de Planeación. El cuadro 3 muestra algunos ejemplos que hacen pensar que el porcentaje de mujeres, con muy contadas excepciones, es minoritario en la composición de los consejos. Solamente el 31% de los integrantes de los Consejos incluidos en el cuadro son mujeres. Hay allí una tarea grande por realizar, a fin de que sea más igualitaria la distribución de la representación en los Consejos entre hombres y mujeres.

Cuadro 3

Participación de hombres y mujeres en los Consejos de Planeación. Algunos ejemplos

Consejo de Planeación	Total	Mujeres	Hombres
Nacional	25	4	21
Bogotá	70	25	45
Medellín	34	10	24
Pereira	24	8	16
Barranquilla	13	5	8
Pasto	21	11	10
Villarrica	11	4	7
Risaralda	19	7	12
Santander	21	5	16
Atlántico	18	6	12
Cundinamarca	23	4	19
Antioquia	31	9	22
TOTAL	310	98	212
%	100.0	31.6	68.4

Fuente: Elaboración propia. Foro Nacional por Colombia

En lo que respecta a las funciones asignadas por las diferentes normas a los Consejos, aparecen, además de las definidas por la Ley Orgánica, algunas otras que obedecen a las dinámicas de los territorios o a las nociones que manejan los encargados de expedirlas. En Medellín, por ejemplo, donde el Consejo opera bajo la dinámica del Sistema Municipal de Planeación, la norma le asigna una

participación activa en el análisis y la evaluación de la propuesta de la Administración para modificar el Plan Operativo Anual de Inversión. También debe emitir concepto sobre asuntos relacionados con la formulación de los planes, programas y proyectos que afecten el proceso de planeación; participar y apoyar la gestión de control político (que está a cargo del Concejo Municipal); apoyar la concertación entre la comunidad y la administración para la elaboración de los planes operativos anuales de inversión locales; y apoyar el proceso de elaboración y seguimiento de los planes zonales, entre las más importantes.

En Cali, por su parte, la norma que rige el Consejo de Planeación le asigna como función, además de hacer seguimiento permanente de la ejecución del Plan de Desarrollo Municipal de acuerdo con los informes que sobre el avance presente la administración y proponer ajustes y correctivos, formular recomendaciones para articular el plan de desarrollo municipal con los de los municipios vecinos, con el departamental y nacional; y realizar consultas y encuestas que permitan conocer la opinión de los ciudadanos sobre el plan en su conjunto o sobre aspectos particulares del mismo. En Villarrica, al Consejo se le considera además como instancia de concertación entre las organizaciones civiles y las instituciones oficiales para la planificación del desarrollo de las políticas y acciones con incidencia directa sobre las comunidades.

A escala departamental, en Risaralda y Nariño se expidieron recientemente normas que crean los Comités Departamentales de Cooperación Internacional, los cuales tienen dentro de sus miembros a representantes de los Consejos Departamentales de Planeación. A esta instancia le son asignadas funciones de seguimiento y articulación de agencias e iniciativas en el marco del Sistema Nacional de Cooperación Internacional.

Lo que se quiere señalar es que no existe una pauta única para la conformación de los Consejos y la definición de sus funciones. En algunos casos se ha interpretado la norma de forma amplia, lo que ha permitido incluir sectores que tienen relevancia en un contexto territorial definido, o, incluso, invitar a

sectores políticos y a funcionarios, quebrando mediante esta decisión el espíritu original de los Consejos como órganos de representación social. No obstante, hay que decir que las normas territoriales se acogen en términos generales a la Ley Orgánica y que, además, muestran mayor flexibilidad para adaptarse a circunstancias cambiantes, aunque la opinión de varios de los Consejeros entrevistados –incluso de algunos funcionarios– es que los Acuerdos y las Ordenanzas que rigen hoy la composición y el funcionamiento de los Consejos deben ser modificados para incluir nuevos sectores que han aparecido en la escena pública en estos tres lustros.

2. El desempeño de los Consejos

Infelizmente, no existe un perfil actualizado de los Consejeros de Planeación, que permita tener una idea aproximada de sus rasgos socio-demográficos, educativos, ocupacionales y de experiencia en el terreno de la representación social. Ello impide caracterizar este importante universo de personas que participan a lo largo y ancho del país en las tareas de la formulación participativa y seguimiento a los planes de desarrollo (se calcula que son cerca de 12.000 consejeros en todo el país)²⁰.

Tampoco existe una base completa de los Consejos municipales y departamentales que han sido creados y que están actualmente en operación. La norma exige al Presidente de la República y a todos los alcaldes y gobernadores realizar la convocatoria para la conformación de los Consejos y designar a las personas que serán sus miembros. Sin embargo, todo parece indicar que no en todos los municipios han sido creados los Consejos y que éstos no necesariamente operan en la actualidad. En 2004, con ocasión de la formulación de los planes municipales y departamentales, el Consejo Nacional

²⁰ La Universidad Santo Tomás de Aquino viene realizando un esfuerzo en ese sentido, aprovechando los Congresos de Planeación para aplicar unos cuestionarios a través de los cuales se pretende llevar a cabo esa caracterización. Hasta el momento el equipo de investigación ha logrado estructurar una base de datos de 236 consejeros, lo que resulta una cifra poco representativa de la población total. Es, además, una muestra no aleatoria que tiene como universo real a las personas que asisten a los Congresos, lo que de por sí la vuelve poco representativa de los Consejeros que habitualmente no asisten a ese tipo de eventos. Por su parte, el DNP posee un información sobre los Consejeros de planeación de todo el país, en un poco más de 1.000 de los 1.102 municipios del país, copiada con base en el testimonio de los alcaldes y los personeros municipales. El DNP se encuentra procesando actualmente esa información y validándola para volverla más confiable. Infortunadamente, no se pudo tener acceso a esa base de datos, pues el DNP prefirió terminar el trabajo de validación antes de darla a conocer al público.

de Planeación llegó a señalar, con base en información acopiada por su Mesa directiva, que en poco menos de 400 municipios no habían sido creados o no estaban funcionando los Consejos y que, por esa razón, los planes formulados en esos municipios no llenaban todos los requisitos de ley. Una funcionaria del DNP señaló en una entrevista realizada para este estudio que en una consulta realizada en 2008 a los alcaldes, a la que respondieron 1.021 mandatarios municipales, solamente 45 afirmaron que el municipio no tenía Consejo de Planeación. Si los dos datos son fiables, se puede hablar de un avance en cuanto a la convocatoria y creación de los Consejos de Planeación en los municipios.

En razón de este déficit de información, el análisis que sigue se basa en los testimonios entregados por las personas entrevistadas para este estudio y en el resultado de los grupos focales realizados en las cuatro principales ciudades del país. Girará en torno a temas como la representatividad de los Consejos, su relación con los sectores que representan y con otros actores de la planeación, y su desempeño en la generación de los productos propios de sus funciones.

2.1. La representatividad de los Consejeros

Los Consejos de Planeación son organismos de representación. El análisis de esta última puede hacerse desde dos puntos de vista: cuantitativo y cualitativo. Desde el punto de vista cuantitativo, que es apenas una entrada superficial a la cuestión, la representatividad está relacionada con el mayor o menor número de personas que representa en promedio cada Consejero. El cuadro 4 presenta el resultado de un ejercicio en esa dirección. Las cifras dan pie a algunas consideraciones que no está de más explicitar.

Cuadro 4
Número de personas representadas por Consejero de Planeación
en diferentes Consejos del país

Consejo	Nº de Consejeros	Población (*)	Población por Consejero
Nacional	25	42.888.592	1.715.544
Valle del Cauca	21	4.382.939	208.711
Antioquia	31	6.065.846	195.672

Consejo	N° de Consejeros	Población (*)	Población por Consejero
Atlántico	18	2.314.447	128.580
Cali	19	2.244.639	118.139
Bogotá	70	7.363.782	105.197
Santander	21	2.010.404	95.733
Cundinamarca	26	2.477.036	95.271
Barranquilla	13	1.186.640	91.280
Cauca	16	1.318.983	82.436
Medellín	34	2.343.049	68.913
Nariño	26	1.639.569	63.060
Risaralda	17	925.105	54.418
Pasto	21	411.706	19.605
Pereira	24	457.103	19.046
Barrancabermeja	33	191.498	5.803
Villarrica	11	15.215	1.383

Fuente: Foro Nacional por Colombia.

En primer lugar, el rango de representación es bastante amplio, lo que indica que no hay un patrón homogéneo de conformación de los Consejos, sino que en cada caso los encargados de expedir la reglamentación han definido con criterios propios el número de sus integrantes. En segundo lugar, en las áreas más pobladas el número de personas representadas por cada Consejero tiende a ser mayor. Son precisamente los departamentos y las ciudades con mayor población los que muestran un mayor promedio de personas representadas. Finalmente, contrastan algunos casos, por ejemplo, Barrancabermeja y Villarrica, cuyos consejeros tienen una mayor representatividad –mirada exclusivamente desde el punto de vista cuantitativo- en comparación con los departamentos y ciudades de mayor tamaño demográfico.

La representación cuantitativa, sin embargo, no dice mucho sobre algunos temas de interés para comprender la dinámica de los Consejos de Planeación, la cual puede ser analizada con mayor profundidad si la representatividad es vista desde un punto de vista cualitativo. A ese respecto, dos temas constituyen el núcleo de la discusión sobre la representatividad de los Consejos: su composición y el procedimiento utilizado para su designación. Sobre la composición, un miembro del Consejo Nacional señaló, por ejemplo, que en ese organismo están sub-representados los sectores

sindicales y, en general los llamados “sectores sociales” (profesionales, campesinos, empleados, obreros, trabajadores informales y formales), mientras el sector cooperativo cuenta con dos representantes. El mismo Consejero opinó que se requiere un cambio en la Ley orgánica de Planeación para ampliar la representatividad del Consejo dándole cabida a sectores que hoy día tienen mucho peso en la vida del país y que deben ser referentes centrales de la planeación y las políticas públicas, como, por ejemplo, la población desplazada por la violencia o las minorías sexuales.

Lo mismo puede decirse de los Consejos Territoriales, aunque, como se señaló en la sección anterior, las normas correspondientes han sido más flexibles y cambiantes a medida que han ido apareciendo nuevos sectores sociales. El caso de Bogotá es dicente: entre 2004 y 2007 el Consejo Territorial de Planeación Distrital pasó de 37 miembros a 70, con la inclusión de representantes de los Consejos de Planeación Local (20) y de otros sectores sociales hasta ese entonces excluidos del Consejo²¹.

Otro aspecto de la composición de los Consejos, que incide en su representatividad, es la presencia de funcionarios públicos y de sectores políticos. Es verdad que la Constitución lo establece en su artículo 340, en lo que respecta al Consejo Nacional de Planeación. Por su parte, la ley 152 de 1994 ordena incluir a representantes de los municipios en los Consejos Departamentales (artículo 35). Por analogía, algunos municipios han incluido como miembros de su Consejo de Planeación a representantes políticos y a funcionarios públicos²².

La presencia de sectores políticos y de funcionarios públicos rompe de alguna manera –como ya se dijo– la naturaleza de los Consejos de Planeación, entendidos como instancias de representación social para el ejercicio de la planeación participativa. Ello es válido tanto para el CNP como para los Consejos

²¹ Esta decisión produjo otro tipo de controversia, la de si las Juntas Administradoras deben formar parte del CTPD. Dos razones se aducen para que sean excluidas de él: de una parte, porque, en Bogotá, las JAL son actores políticos (hacen las veces de cuerpo de representación política en las Localidades); de otra, porque en un principio tenían la representación territorial de las 20 localidades, pero luego esa representación quedó en cabeza de los Consejos de Planeación Local que también hacen parte del CTPD, lo que duplicó la representación territorial. Si están los CPL, no es necesario que estén las JAL.

²² Una de las personas entrevistadas para este estudio narró, a manera de anécdota, que un alcalde de un municipio pequeño de alguna zona del país, visitó en una ocasión a las directivas del CNP, acompañado de su “Consejo de Planeación”, el cual estaba integrado por todos los miembros de su gabinete de gobierno (entrevista a experto en planeación).

Territoriales. La presencia de estos sectores introduce en la dinámica de los Consejos un factor de distorsión que debería ser eliminado. Suprimir esa representación implicaría un cambio constitucional, en el caso del CNP, y una modificación en la Ley Orgánica, en lo que respecta a los Consejos Departamentales. Implicaría así mismo un cambio en algunos Acuerdos y Ordenanzas que han incluido la participación de tales sectores en los Consejos. Por difícil que ello sea, hay que intentarlo, en la mira de salvaguardar la esencia de los Consejos como órganos de representación social.

En cuanto al procedimiento, dos de sus rasgos siguen siendo materia de controversia. El primero de ellos se relaciona con la nominación de los candidatos. La norma señala que cada sector debe nominar una terna de aspirantes al respectivo Consejo. No detalla, sin embargo, el procedimiento que debe seguirse para que esa nominación se acoja a procedimientos democráticos. Así, en algunos casos los sectores convocan a asambleas del sector para designar la terna; en otros, varias organizaciones se ponen de acuerdo para elaborarla, sin que medie un procedimiento de asamblea o de consulta mínima a las organizaciones del sector. Una tercera posibilidad es el llamado a una persona para que se postule como aspirante o la auto-postulación de este último; finalmente, ha habido casos en los que es la propia autoridad la que “invita” a una persona a que haga parte del Consejo.

El segundo rasgo tiene que ver con la manera como se escoge el miembro de la terna que va a integrar el Consejo. La selección es efectuada por la autoridad correspondiente (el Presidente, el Gobernador o el Alcalde), para lo cual puede hacer uso de varios criterios. En el nivel nacional, en algunos departamentos y en las ciudades grandes e intermedias tiende a dominar un criterio de idoneidad, basado en el estudio de las hojas de vida de los candidatos y candidatas, de representatividad (que el Consejo refleje la diversidad socio-cultural de la Nación y del territorio) y de compromiso²³. En otros casos, generalmente en municipios medianos y pequeños, el Alcalde hace uso de una cierta

²³ En Bogotá, por ejemplo, las hojas de vida de los ternados por sector son sometidas a un riguroso análisis por parte de una comisión en la que participan funcionarios de distintas entidades del Distrito, en cabeza de la Secretaría de Planeación. Como resultado de ese análisis, se proponen al Alcalde varias alternativas de selección para que este último expida el decreto correspondiente. En Medellín, los miembros del Consejo fueron seleccionados teniendo en cuenta su experiencia en planificación, su afinidad con el sector respectivo, su liderazgo y sus estudios.

discrecionalidad, de manera que no son única ni principalmente criterios de capacidad e idoneidad los que son tenidos en cuenta, sino de conocimiento y hasta de amistad (personal o política)^{24 25}.

El criterio de selección “a dedo” de los consejeros por parte de la autoridad correspondiente refleja la intención de algunos mandatarios de facilitar la rápida aprobación del plan por parte del Consejo respectivo, sin que haya tropiezos ni opiniones en contra, cumpliendo al mismo tiempo el requisito exigido por la norma de que el proyecto de Plan sea conceptuado por el Consejo respectivo. A esos Consejos se les ha denominado “Consejos de bolsillo” del Alcalde o Gobernador²⁶.

Así, tanto la definición de la composición de los Consejos como el método de postulación de los Consejeros y el procedimiento para su selección dejan dudas sobre la representatividad de los Consejeros, por lo menos en algunos casos²⁷. En otros, la representatividad es clara y aceptada por las organizaciones de los diferentes sectores.

La representatividad es un atributo que no depende solamente del representante; también depende de los representados. Se señala ello porque los problemas de representatividad de los Consejos no pueden ser atribuidos exclusivamente a sus integrantes. Se derivan también de la organización de los sectores, de su capacidad de convocatoria y del interés que tengan en respaldar a los Consejeros. No todos los sectores parecen tener estas características. Aunque la fortaleza y la capacidad de movilización de los sectores cambia de un lugar a otro²⁸, puede decirse como tendencia que son

²⁴ Un alcalde entrevistado para este estudio señaló que en el Consejo no había sido incluido ningún miembro de la oposición a su gobierno, por una simple razón: porque “los contradictores políticos trabajan mejor en las veedurías, pero no en estos comités”.

²⁵ No significa ello que en municipios pequeños no se utilicen criterios de idoneidad, representatividad y compromiso. En Villarrica (Cauca), por ejemplo, un municipio de 14.000 habitantes, los miembros del Consejo fueron seleccionados ateniéndose a lo que manda el respectivo acuerdo, teniendo en cuenta las calidades de las personas y su compromiso con la comunidad. Incluso, se convocó a sectores antes excluidos del Consejo (Información acopiada en terreno para este estudio).

²⁶ *Mutatis mutandis* ello puede ocurrir también en el nivel nacional. A ese propósito, varias personas entrevistadas señalan que en su segundo mandato el Presidente Uribe nombró en el Consejo Nacional de Planeación a personas cercanas a su política, a fin de contrarrestar las críticas procedentes hasta ese entonces del CNP e, incluso, para bajar su perfil y su capacidad de controversia.

²⁷ En uno de los grupos focales realizados, un Consejero señalaba que en su municipio uno de los Consejeros seleccionados, aunque hacía parte del sector, no era una persona activa en su seno, por lo que varias organizaciones no se sentían representadas por él.

²⁸ Un Funcionario de Planeación del Valle del Cauca indicó que en ese departamento los gremios empresariales responden bien a la convocatoria; en cambio, otros sectores son apáticos, por ejemplo, el sector educativo y las organizaciones de mujeres. En Bogotá, los representantes de las organizaciones afrocolombianas no han dado la respuesta esperada ante el cambio de su representante por

pocos los sectores organizados que responden ágilmente y con un cierto consenso a las convocatorias (por ejemplo, los sectores empresariales, los sindicatos, los ambientalistas), mientras que la mayoría están fragmentados, no cuentan con canales de articulación ni de movilización, lo que les impide proceder de manera colectiva para nominar la terna con criterios que satisfagan al conjunto de organizaciones que componen el sector²⁹.

Esto explica por qué en algunos casos la representatividad de los Consejeros es muy baja, bien sea porque responde solamente a los intereses de un segmento de las organizaciones y entidades del sector, bien porque se seleccionan personas que no tienen interés en participar y que aceptan su postulación por otras razones (búsqueda de reconocimiento, relación con las administraciones municipales, etc.). Como lo indicaron algunos consejeros que participaron en el grupo focal realizado en Cali, en algunos casos se elige a personas sin interés en trabajar por las comunidades o por el municipio o departamento, o que no tienen una mínima idea de su función como Consejeros (ver *infra*). Así, la ausencia de capital social en algunos sectores, de formación comunitaria y de liderazgos democráticos impide que a los Consejos lleguen personas idóneas y comprometidas con sus comunidades y con la planeación.

Finalmente, un asunto relacionado con la representatividad de los Consejos es la permanencia de sus miembros en cumplimiento del período que les asigna la ley (ocho años). Lo que muestra la experiencia es que existen dos fases en la vida de los Consejos³⁰. La primera se identifica más o menos con el período de formulación del concepto sobre el proyecto de plan de desarrollo y su aprobación por el Congreso, la Asamblea Departamental o el Consejo Municipal o Distrital (siete u ocho meses, aproximadamente, en el caso del Consejo Nacional; cinco, en el caso de los Consejos Territoriales). La

ausentismo.

²⁹ A manera de contraste con esa tendencia, se destaca el caso de municipios donde existe una tradición de organización social y comunitaria y una historia de movilización colectiva. Dentro de los casos analizados para este estudio se destaca el municipio de Villarrica, donde la nominación y selección de Consejeros tiene como respaldo un alto nivel de organización social y una larga historia de movilización popular.

³⁰ Nos referimos, por supuesto, a los Consejos que cumplen su tarea al tenor de lo establecido en la norma, no a los “consejos de bolsillo”.

segunda está ligada a la función de seguimiento al plan de desarrollo.

La primera fase es de entusiasmo -incluso efervescencia- y dedicación de los Consejeros a su tarea. Su asistencia a las reuniones y a las actividades de consulta con la ciudadanía es bastante aceptable. Contribuyen a las discusiones sobre el plan respectivo y a la redacción del concepto. En algunos casos, esa presencia continúa durante la discusión y aprobación final del plan. Es la fase de elaboración de metodologías, de consulta a los sectores, de diálogo con la ciudadanía, de interlocución con las autoridades públicas y con sus equipos técnicos. Es una fase de actividad intensa, en la que emergen liderazgos intelectuales y/o políticos, capacidades técnicas y de interlocución, habilidades para el discurso y para la generación de consensos.

Pero una vez que esa primera fase concluye, la diáspora se inicia. La tarea de seguimiento y evaluación, que, entre otras cosas no está regulada por la Ley 152 de 1994, sino por una sentencia de la Corte Constitucional, parece que no atrae a muchos consejeros que comienzan a incrementar su ausentismo y a eludir las labores propias de esa tarea. Es una fase que se prolonga en el tiempo (tres años y medio, aproximadamente), en la que hay que asistir a reuniones periódicas, establecer relaciones más estables con las autoridades y las entidades públicas, comprometerse con la observación de uno o varios componentes del Plan de Desarrollo, etc. Los Consejos comienzan a adelgazarse y terminan operando gracias al compromiso y a la permanencia de unos pocos consejeros. El cuadro 5 presenta un ejemplo sobre la proporción de Consejeros en algunos de los casos estudiados. No es representativo de la totalidad de Consejos del país, pero sí es un ejemplo bastante indicativo de la realidad de estos organismos de participación³¹.

³¹ Los datos se basan en el testimonio de los Consejeros consultados. Son indicativos, no demostrativos. Una información más precisa sólo podría reconstruirse con base en las actas de asistencia a las sesiones del Consejo, labor que, por la premura de tiempo, no pudo ser realizada para este estudio.

**Cuadro 5 – Proporción de consejeros que mantienen su permanencia
Algunos ejemplos**

Consejo	Total de miembros	N° de Consejeros que siguen trabajando	%
Nacional	24	10	41.7
Atlántico	19	6	31.6
Antioquia	34	13	38.2
Pereira	24	15	62.5
Cali	19	10	52.6
Palmira	28	12	42.9
Bogotá	70	35	50.0

Fuente: Entrevistas y Grupos Focales

Estos casos, que seguramente representan la situación de muchos Consejos del país, tienen una deserción superior al 50% en promedio. En otras palabras, menos de la mitad de los Consejeros terminan llevando sobre sus espaldas la responsabilidad de hacer seguimiento a los planes de desarrollo y resolver las consultas sobre otros temas, como por ejemplo, los planes de ordenamiento territorial en los municipios. En algunos municipios, los Consejos quedan reducidos a su mínima expresión (3 o 4 personas que siguen reuniéndose) o simplemente desaparecen. Nótese que en los ejemplos incluidos en el cuadro el ausentismo en el caso del Consejo Nacional y de los Consejos Departamentales es mayor que el registrado en las ciudades.

No existe una tendencia clara en cuanto a los sectores que muestran mayor ausentismo. Cambian en cada caso: en el Consejo Nacional, los gremios empresariales, exceptuando el de la construcción, que tuvo en sus manos la Presidencia del organismo, los gobernadores y alcaldes, excepción hecha del gobernador de Norte de Santander, quien es actualmente el Presidente del Consejo, y el Alcalde del municipio de La Mesa. Lo cierto es que, como declaró un Consejero Nacional entrevistado, en muy pocas reuniones el Consejo logró el quórum primario, es decir, la mitad más uno de los Consejeros³².

En los Consejos territoriales, también los gremios empresariales son los primeros en desertar. Ese ha

³² Incluso, hubo Consejeros que nunca asistieron a ninguna reunión, como el ex gobernador de Boyacá, Miguel Ángel Bermúdez.

sido el caso en Pereira y en Bogotá. Algunos sectores sociales, como las minorías étnicas o las mujeres también han dejado de asistir en algunas de las ciudades estudiadas. En general los más persistentes y comprometidos son los sectores sociales (Juntas de Acción Comunal, organizaciones sociales, ONG, etc.) y comunitarios.

Varias son las causas posibles de la deserción. En el caso de los gremios, es probable que el Consejo de Planeación no represente un canal más adecuado que los que ellos tradicionalmente han utilizado para comunicarse con las respectivas autoridades. Su interés en la fase inicial tiene que ver con la posibilidad de incidir en los contenidos y orientaciones del plan. Posteriormente, la tarea de seguimiento no les interesa mucho. Tienen formas directas de presionar a las autoridades públicas o de colaborar con ellas en programas y proyectos específicos.

Pero no es ese el caso de los demás sectores. Para ellos, las causas principales de su deserción están relacionadas con el hecho de que el cargo de consejero es un cargo *ad honorem* que, por tanto, no genera ninguna remuneración. Ello puede afectar a los representantes de estratos medios y bajos que no cuentan con los mismos ingresos que los consejeros de estratos más altos. También se aduce falta de tiempo -generalmente explicable porque se trata de personas con responsabilidades laborales y familiares- y/o de interés por el desempeño de las funciones propias del cargo. Hay, sin embargo, una causa que parece tener cada vez mayor peso: el desencanto que muchos consejeros experimentan cuando ven que el esfuerzo invertido en la elaboración del concepto sobre el proyecto de plan o en la de los informes de seguimiento no se ve compensado por una real incidencia en las decisiones públicas o, al menos, por una respuesta de las autoridades a sus observaciones e iniciativas. En otras palabras, el hecho de que los Consejos sean órganos consultivos y no tengan la posibilidad de comprometer a las autoridades públicas en su contenido termina por desanimar a los Consejeros y a provocar su deserción. Los costos de oportunidad son muy altos para muchos de ellos, por lo que deciden abandonar el cargo o renunciar a él.

El problema de la deserción adquiere un tono más grave cuando los consejeros retirados no son reemplazados por la respectiva autoridad o cuando, habiendo una convocatoria de parte de esta última, la respuesta de los diferentes sectores no es pronta y oportuna. Recuérdese que la designación como Consejero recae en las personas y no en los sectores. Si la autoridad respectiva no convoca rápidamente a un determinado sector para reemplazar a su representante en el Consejo, el Consejero retirado mantiene su calidad como Consejero y no puede ser reemplazado por otra persona hasta que la autoridad competente lo haga. Eso ha ocurrido en muchos casos, lo que perjudica notoriamente la marcha de los Consejos y afecta directamente su representatividad.

Sucede también que la autoridad reacciona rápidamente para reemplazar a un Consejero, pero los sectores no responden de manera adecuada a la convocatoria. Fue lo que ocurrió en el Consejo Departamental del Valle con el sector educativo y de las mujeres. O lo que sucedió en Santander cuando no hubo respuesta a la convocatoria del gobierno departamental para reemplazar a los representantes de las mujeres y de las poblaciones afrocolombianas.

Como puede comprobarse por lo dicho en las páginas anteriores, la representatividad de los Consejos constituye uno de los temas determinantes de su funcionamiento. Pero no es el único. Cómo se relacionan los Consejos con su base social y con otros actores locales, y cuál ha sido su comportamiento en el ejercicio de sus funciones son dos preguntas cuyas respuestas aportan claves para la comprensión del papel de los Consejos en la democratización de la gestión pública. Las dos secciones siguientes se refieren a esos temas.

2.2. Los Consejos y los actores sociales y políticos

Los Consejos de Planeación son dispositivos creados para promover el ejercicio de la ciudadanía activa y, de esa forma, fortalecer los cimientos de la democracia participativa. Son, además, como ya se dijo, instancias de representación de intereses sociales. Por definición, interactúan en el escenario público

con otros actores de la planeación: el gobierno nacional, las gobernaciones departamentales y los alcaldes municipales, los sectores sociales que representan, otras instancias de participación y la ciudadanía en general. ¿Cuál es la frecuencia y la intensidad de esos contactos? ¿Qué tanto ese vínculo mejora o afecta el desempeño de los Consejeros?

Las encuestas aplicadas por la Universidad Santo Tomás a los Consejeros que asisten a los Encuentros Nacionales de Planeación Participativa arrojan como resultado que los integrantes de los Consejos consultan a sus respectivos sectores y mantienen una estrecha relación con su base social. Aunque, como ya se indicó, esas encuestas no son representativas del universo de estudio, sí indican una tendencia que no sobra tener en cuenta para valorar el desempeño de los Consejos y de sus miembros. Además, coinciden en términos generales con lo que los consejeros entrevistados y participantes en los grupos focales contaron. En efecto, ellos afirman tener contacto con las organizaciones de su sector. No todos lo hacen con la misma frecuencia e intensidad. El CNP organizó foros regionales para la elaboración del concepto sobre el proyecto de plan nacional de desarrollo³³ y varios de sus miembros consultan a sus respectivos sectores.

En los Consejos territoriales analizados, los resultados son muy dispares. En algunos casos, esas consultas fueron más frecuentes durante la elaboración del concepto. En la fase de seguimiento se redujeron significativamente, entre otras cosas como producto de la deserción de algunos consejeros³⁴. En Medellín los Consejeros se encargan, cada uno, de convocar a su sector para las consultas pertinentes. Y lo hacen. También en Barranquilla y, parcialmente, en Bogotá algunos consejeros realizan esa tarea con esmero.

Ahora bien, no siempre obtienen una buena respuesta de parte de sus interlocutores. Las convocatorias no surten efecto, pues en general hay un amplio desconocimiento de los Consejos y de

³³ Los resultados, a juicio del Consejero entrevistado, no son necesariamente los mejores: o la gente en esos foros termina planteando su "lista de mercado" o los Consejeros filtran la información seleccionando la que les interesa.

³⁴ Grupo focal realizado en el Valle del Cauca.

la labor que realizan. Esto toca un punto vital de la planeación participativa, a saber, la cobertura de las dinámicas participativas. Lo que revelan los testimonios obtenidos para este estudio es que la participación “se queda” en los Consejos y no “baja” a la ciudadanía. En otras palabras, las dinámicas de deliberación tocan a la ciudadanía solamente en algunos momentos, por ejemplo, las consultas sobre el proyecto de plan de desarrollo, pero no constituyen una actividad permanente que movilice a la población. Bien sea por desconocimiento, bien por la misma apatía ciudadana con respecto a los asuntos públicos que no tocan directamente sus intereses, los ciudadanos poco o nada se involucran en los diferentes escenarios de la planeación participativa. Los líderes sociales y algunas personas interesadas por los asuntos del gremio o de la comunidad responden al llamado de los Consejeros, pero de allí no pasa el impulso de la participación. No trasciende hacia el ciudadano común y corriente.

Este fenómeno, ya detectado a propósito de otros espacios de participación ciudadana³⁵, aparece con especial vigor en el tema de la planeación, pues muchos de los asuntos que allí se dirimen tienen que ver con intangibles que no logran concitar el interés del ciudadano común y corriente, y tiende a reafirmar el proceso de estratificación del universo de la participación, ya estudiado en otro lugar (Velásquez y González, 2006).

La articulación con otros actores, vinculados directa o indirectamente a los procesos de planeación, es menos frecuente y parece presentar mayores dificultades. La información acopiada sugiere que el contacto más frecuente ocurre con ONG, con centros de educación superior, con organizaciones sociales de diversa naturaleza y con la cooperación internacional, sobre todo en el caso del Consejo Nacional de Planeación y de los Consejos en las ciudades más importantes del país. Ello depende de la iniciativa de los propios Consejeros y de la conciencia que las entidades y organizaciones tengan sobre la importancia de los Consejos de Planeación como escenarios de participación en la gestión pública.

³⁵ Ver Velásquez y González (2003) y Velásquez y González (2006).

Esas dos condiciones no se dan de manera universal en Colombia. Ni los Consejeros poseen la iniciativa suficiente par acercarse a entidades externas en busca de apoyo, de asesoría y de cooperación en el ejercicio de sus funciones, ni éstas toman suficientemente en serio la labor de los Consejos. Hay varias ONG que se han interesado por apoyar estos organismos, a través de labores de capacitación y acompañamiento, como Foro Nacional por Colombia, la Fundación Social y otras entidades regionales y locales, así como algunos organismos de cooperación internacional (la GTZ en su momento, para citar un ejemplo), pero son más la excepción que la regla.

Menos frecuente es el contacto entre los Consejos, tendencia que es mucho más visible a medida que disminuye el tamaño y la jerarquía de los municipios y los departamentos. El alcalde de Villarrica, por ejemplo, señalaba en entrevista para este estudio que una de las mayores debilidades del Consejo en su municipio era precisamente su aislamiento. Por falta de recursos para viajar y también de iniciativa para participar en eventos regionales o nacionales, los Consejeros no tenían ningún tipo de vínculo con sus similares, lo que les impedía intercambiar experiencias, metodologías, unir esfuerzos en un ámbito más regional, y los mantenía aislados de discusiones que trascendieran sus fronteras municipales.

En el caso de los Consejos de las ciudades grandes e intermedias y de algunos departamentos el intercambio entre Consejeros es más factible³⁶. Incluso, en algunas ocasiones ha sido la propia autoridad municipal o departamental, como en Antioquia, la que ha propiciado el encuentro entre los Consejos municipales y el departamental. Lo mismo puede decirse de las ricas experiencias de los sistemas municipales y regionales de planeación participativa que, aunque no cuentan con reconocimiento jurídico ni recursos suficientes, a no ser que tengan el apoyo, por ejemplo, de la

³⁶ El Consejo del Departamento del Atlántico, por ejemplo, tiene contactos frecuentes con los Consejos municipales y está estrechamente relacionado con el Sistema Nacional de Planeación, toda vez que su presidente es también el presidente del Sistema. Los consejeros de Pereira han tenido contacto con sus similares en la región cafetera a través de la Red Alma Mater de Universidades de la región. La situación en otros departamentos no es la misma: en el Valle del Cauca, a pesar de que dos consejeros departamentales mantienen una relación permanente con la directiva del Sistema Nacional de Planeación, en general el CTP poco contacto tiene con los Consejos de los Municipios y menos con otros consejos del país.

cooperación internacional o de los Programas de Desarrollo y Paz, propician el estrechamiento de vínculos entre Consejos y Consejeros para el intercambio de experiencias, la cooperación horizontal y la articulación de esfuerzos en torno al desarrollo.

Los Congresos Nacionales de Planeación constituyen en tal sentido escenarios de mucha riqueza para el contacto entre consejeros, el intercambio de experiencias y metodologías, la discusión de temas que les conciernen como Consejeros y el debate sobre grandes temas nacionales. Tales escenarios, sin embargo, reúnen solamente entre el 5% y el 8% del total de los Consejeros del país, lo que cuantitativamente sigue siendo una cifra baja. Y a ellos asisten solamente las personas que tienen la posibilidad económica de hacerlo o que, no teniéndola, reciben el apoyo de sus respectivas entidades o de sus gobiernos³⁷. Por esa razón, los Congresos Nacionales de Planeación Participativa deben ser fortalecidos e, incluso, precedidos por encuentros regionales que permitan fortalecer los vínculos entre los Consejos, como organismos, y de los Consejeros como actores de la planeación.

Otro ámbito de intercambio para los Consejeros de planeación es el de las instancias de participación. La relación entre Consejos e instancias es, en algunos casos, de doble vía: en algunos Consejos de Planeación, como el de Bogotá, participan oficialmente representantes de algunas instancias de participación. Ello facilita la vocería de los sectores representados en las discusiones del Consejo de Planeación y le otorga a este último un papel, que no tiene en otros lugares, de articulador de instancias de participación³⁸, así en él no estén representadas todas las instancias. La otra vía –más frecuente– es la participación del Consejo de Planeación en el seno de algunas instancias de participación. Por ejemplo, en Medellín el Consejo Territorial hace parte de los Consejos Locales de

³⁷ Las Alcaldías de Bogotá, Medellín, Cali y de otras ciudades grandes e intermedias apoyan económicamente el viaje de algunos de sus Consejeros a los Congresos Nacionales de Planeación y a algunos encuentros fuera de sus ciudades, lo que para los consejeros de otros municipios y departamentos constituye una especie de privilegio al estar “viaticando” con dineros públicos. El Consejo Nacional de Planeación recibe el apoyo del DNP para participar en ese tipo de actividades.

³⁸ Este es un importante punto de controversia sobre el papel de los Consejos de Planeación. Ante la gran dispersión de instancias de participación ciudadana creadas por la ley en Colombia, se ha planteado la necesidad de crear sistemas de participación que permitan una mayor articulación de esfuerzos y de acciones de quienes hacen parte de tales escenarios. En Bogotá, por ejemplo, cuando se discutió hace algunos años la creación del Sistema Distrital de Participación, se alcanzó a plantear con buen criterio que, en lugar de generar una nueva instancia articuladora, ese papel fuera asumido por el Consejo Territorial de Planeación Distrital, en lo relacionado con los asuntos de la ciudad, y por los Consejos de Planeación Local. Esa idea, sin embargo, no prosperó.

Comuna y Corregimiento, participa en la Red de Planes Zonales de la ciudad y en el Comité de Planeación y Presupuesto Participativo. Infortunadamente, esta no es una regla generalizada en todo el país. La desarticulación entre espacios de participación local es la tendencia más visible, lo que genera altos costos en su funcionamiento y reduce su eficacia en el momento de incidir en las decisiones públicas.

La relación de los Consejos de Planeación con los cuerpos de representación política (Congreso Nacional, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales) es bastante esporádica. Algunos Consejeros lo intentaron, pero sin éxito. Es el caso de algunos miembros del Consejo Nacional de Planeación que tomaron la iniciativa de convocar a los Congresistas que hacen parte de la Comisión que estudia el Plan en el Congreso para discutir los contenidos del Plan Nacional de Desarrollo, y no asistieron a la cita. Se hizo una labor de cabildeo de manera individual sobre temas específicos, por ejemplo, la Ecuación superior, por medio del cual se logró interesar a algunos Senadores y Representantes. Pero el asunto no pasó de allí, del interés y de las buenas promesas: en el momento de la votación del Plan, nada de lo conversado con los congresistas fue tenido en cuenta.

En los departamentos y en los municipios esa relación con los cuerpos de representación política es menos frecuente y menos sistemática. En Bogotá, los contactos ocurren cuando el Concejo abre sus puertas a la participación del CTPD. Este ha participado en audiencias convocadas por el Concejo de la Capital para la discusión del Plan de Desarrollo Distrital. También en las localidades de la ciudad algunos miembros de las Juntas Administradoras Locales intervienen o asisten a los Encuentros Ciudadanos en las Localidades. Pero, de nuevo, esas conductas son excepcionales.

En Medellín un representante de la Comisión Primera del Concejo de Medellín participa en el CMP por derecho. En un comienzo, el Concejal asistió muy disciplinadamente a las discusiones y estableció el puente con el Concejo de la ciudad. Luego, su presencia fue menos frecuente y terminó por enviar un delegado, lo que redujo el potencial de esa articulación. La representación terminó siendo más

personal que institucional, lo que modificó de fondo la intención de la norma de establecer un lazo entre los dos organismos. Entre otras cosas, ello demuestra la honda brecha que sigue existiendo entre la participación ciudadana y la representación política, como formas de intermediación de las inquietudes ciudadanas hacia los respectivos gobiernos³⁹. Es un problema que se resolverá solamente cuando de ambos lados se entienda la importancia de esa articulación y, por tanto, cambie la actitud imperante ahora de recelo y desconfianza, en algunos casos, o de total incompreensión de la complementariedad entre la representación política y la participación ciudadana.

El hecho de que los contactos de los Consejos con otros organismos sociales y con entidades involucradas en los procesos de planeación trae consigo una consecuencia, visible a lo largo y ancho del país: la dependencia cada vez mayor de los Consejos con respecto al Estado en todo lo que tiene que ver con el apoyo logístico, institucional y financiero para el ejercicio de las funciones entregadas por la Ley orgánica de Planeación a los Consejos de planeación. Es una situación altamente paradójica, pues se señala con frecuencia que los Consejos son organismos de representación de diferentes sectores de la sociedad civil y que, por esa razón, deben guardar independencia con respecto al Estado. Sin embargo, la realidad muestra otra cosa: que para que los Consejos puedan funcionar necesitan el apoyo de las entidades gubernamentales. De lo contrario, difícilmente podrían cumplir sus obligaciones⁴⁰.

2.3. El desempeño de los Consejos

El desempeño de los Consejos de Planeación puede ser visto a través de tres productos de su trabajo: la formulación de conceptos sobre los planes de desarrollo, los informes de seguimiento a los planes y la organización de los Congresos Nacionales de Planeación⁴¹. Los dos primeros son funciones de los

³⁹ Ese fenómeno ya había sido detectado por Velásquez y González (2003) en su análisis de la participación ciudadana y sigue siendo uno de sus rasgos más notorios.

⁴⁰ Esta situación ha generado algunos debates en torno a la decisión de la Corte Constitucional de declarar los Consejos como organismos permanentes, para lo cual deben recibir apoyo técnico, logístico y económico de los respectivos gobiernos. En verdad, el punto de equilibrio entre autonomía de los Consejos y apoyo de los gobiernos para su funcionamiento continúa siendo materia de análisis. En general, ese equilibrio no ha sido logrado y se ha resuelto en favor de una dependencia creciente con respecto a las ayudas del Estado.

⁴¹ Puede haber otros indicadores de desempeño, por ejemplo, la participación en la formulación y revisión de los planes de ordenamiento territorial. Sobre ese aspecto existe poca información, razón por la cual no se lo examina en este estudio.

Consejos, establecidas por ley o por jurisprudencia de la Corte Constitucional, como se indicó en la primera parte de este informe. El tercero es una práctica que el Sistema Nacional de Planeación y el Consejo Nacional de Planeación han impulsado desde su creación, con el fin de darse visibilidad y crear un escenario de deliberación y de intercambio entre los Consejos y con el Gobierno nacional.

Probablemente, la tarea por la cual más se conoce a los Consejos de Planeación es la elaboración de un concepto sobre la propuesta de plan de desarrollo elaborada por las autoridades de planeación en los tres niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal). Y es también la tarea que con más juicio han acometido los Consejos. Para tal efecto, los consejeros deben realizar un estudio detallado de las propuestas entregadas por los respectivos gobiernos y, sobre todo, generar una discusión pública que permita recoger los puntos de vista del mayor número posible de sectores de la sociedad y sus propuestas sobre temas específicos o sobre la orientación general del Plan. La idea es que los miembros de los Consejos movilicen al sector que representan y propicien la realización de foros, talleres, audiencias públicas, sesiones de discusión y otros dispositivos que permitan escuchar las opiniones de los ciudadanos y las ciudadanas sobre la propuesta presentada por las respectivas autoridades.

Existen varias limitaciones que afectan el trabajo de los Consejos en este aspecto: la primera es el corto tiempo para elaborar el concepto, teniendo en cuenta el número de temas y cuestiones que debe tratar un plan de desarrollo⁴² y la necesidad de llevar a cabo la consulta con la ciudadanía. El Consejo Nacional de Planeación tiene dos meses para elaborar su concepto, situados en la peor época del año para realizar este tipo de actividades: las fiestas de navidad y año nuevo, cuando el país tiene otro tipo de prioridades. En esos dos meses el Consejo debe estudiar el Plan y debe realizar consultas en todas las regiones del país, para lo cual cuenta con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación. Es una labor difícil, que de todos modos se realiza en la mira de cumplir con esa

⁴² No sobra señalar que los planes de desarrollo deben traducir en programas y proyectos de inversión las propuestas de las autoridades públicas, consignadas en sus programas de gobierno.

obligación⁴³.

Los consejos municipales y departamentales tienen apenas un mes para la realización de la misma tarea (el mes de marzo del primer año de gestión de los gobernadores y los alcaldes)⁴⁴, lapso que prácticamente todos los consejeros entrevistados para este estudio consideraron corto. Según ellos, toca realizar la tarea a las carreras, lo que reduce la cobertura de las consultas y la calidad del concepto elaborado. Lo que ocurre en muchos casos es que el volumen de propuestas recogidas en la consulta a la ciudadanía es tan grande que los Consejeros no cuentan con el tiempo suficiente para procesarlas, sistematizarlas y derivar de allí iniciativas para incluir en su concepto⁴⁵.

Una segunda limitación tiene que ver con la información disponible: en general, las autoridades públicas se limitan a entregar a los Consejos respectivos su documento de propuesta de plan, sin acompañarlo de la información mínima necesaria para analizar su idoneidad como propuesta para el desarrollo del municipio o del departamento en los siguientes cuatro años. Esa información mínima se refiere al diagnóstico de la situación socioeconómica y de infraestructura del respectivo municipio, al nivel de ejecución de metas (de proyectos y de inversión) del plan de desarrollo anterior, a las proyecciones de ingresos de la entidad territorial en los cuatro años de vigencia futura del Plan, a la estructura administrativa del municipio y el departamento, y a las proyecciones de población, entre otros aspectos.

Es probable que, sobre todo en los municipios grandes e intermedios (mayores de 50.000 o 100.000

⁴³ Generalmente, la labor de redacción final recae en uno o dos consejeros con habilidades para elaborar ese tipo de documentos. Ellos se encargan de recoger la opinión de sus colegas y los aportes realizados por consultores que en ocasiones son contratados para trabajar temas específicos.

⁴⁴ El calendario de los Consejos Locales en Bogotá es un poco diferente, pues contempla la realización de los encuentros ciudadanos, pero obedece en últimas a la misma lógica: los consejos de planeación local deben emitir un concepto sobre la propuesta de plan elaborada por los alcaldes locales y complementada por los resultados de los encuentros ciudadanos, en un lapso aproximado de un mes. Rasgos particulares tienen los procesos en otras ciudades en las que se formulan planes zonales (Medellín) o planes de comunas y corregimientos (Cali, Bucaramanga, Barranquilla y otras ciudades del país).

⁴⁵ Velásquez y González (2006) analizan en detalle la experiencia de planeación participativa en Bogotá en el año 2004, cuando el PDA ganó las elecciones a la Alcaldía con su candidato Luis Eduardo Garzón. En ese trabajo se destaca precisamente el hecho de que los Consejeros recibieron tal volumen de iniciativas de la ciudadanía, que sólo tuvieron tiempo para listarlas y colocarlas en un anexo a su concepto.

habitantes), esa información exista. Recientemente, ha habido un interés de los gobiernos en todos sus niveles por generar información y ponerla al alcance del público. Sin embargo, una cosa es que existan sistemas de información y otra que esa información sea accesible al ciudadano común y corriente. Allí hay aún deficiencias protuberantes que será necesario remediar en el futuro, no sólo en términos de la legislación sobre el acceso a la información⁴⁶, sino del interés ciudadano por acceder a ella y utilizarla para opinar sobre los problemas de su territorio. La situación más crítica ocurre en los pequeños municipios en los cuales esa información no existe o es muy precaria, y en los que la ciudadanía y los propios consejeros de planeación no son conscientes de que una opinión basada en información es mucho más sólida que aquella basada en intuiciones, opiniones o sentido común. En tal sentido, los conceptos elaborados por los Consejos de planeación no necesariamente se apoyan en información sobre tendencias en sus respectivos ámbitos territoriales, sino más bien en puntos de vista que pueden reflejar opiniones personales⁴⁷, no necesariamente fundadas en información verificable.

Una tercera limitación tiene que ver con la capacidad técnica de los Consejos y de sus miembros para elaborar su propio concepto. De nuevo, cabe la distinción entre grandes ciudades y departamentos con mayor desarrollo, de un lado, y municipios pequeños y departamentos menos desarrollados, de otro. En el primer caso, los Consejeros, en razón de su nivel educativo, de su experiencia y de sus hojas de vida disponen de más recursos técnicos para enfrentar su tarea de formulación de un concepto sobre las propuestas de plan de desarrollo. Eso es aplicable al Consejo Nacional de Planeación. En los municipios pequeños y en los departamentos de menor desarrollo el caso es otro: allí, los consejeros no tienen esas herramientas –lo que se suma a la falta de información ya señalada- y en algunos casos ni siquiera conocen su función como consejeros⁴⁸. La baja capacidad técnica de los Consejos se refiere

⁴⁶ En este momento, la plataforma “Más información, más derechos” trabaja en un proyecto de ley en esa materia.

⁴⁷ No sobra señalar que tales opiniones, basadas generalmente en experiencias, también son insumos necesarios para elaborar los conceptos, máxime si la información no está disponible.

⁴⁸ La experiencia de Foro Nacional por Colombia en el acompañamiento a los Consejos Territoriales de Planeación en varias regiones del país deja en claro que muchos de ellos llegan a esa instancia sin conocer exactamente cuáles son sus obligaciones, sus recursos y su papel en el conjunto de la sociedad y en el proceso de planeación.

a la ausencia de habilidades y destrezas para el manejo de la información (acceso, procesamiento, interpretación) , a la inexistencia en la mayor parte de ellos de una visión estratégica de territorio desde la cual puedan examinar el alcance de las propuestas de plan de desarrollo, a la falta de un enfoque sobre la planeación y de herramientas para el diálogo y la negociación.

A estas limitaciones hay que sumar en algunas ocasiones la falta de un espíritu de cuerpo de los Consejos. Sucede en muchas ocasiones que los Consejeros “van por lo suyo” o tienen un concepto bastante corporativo de su papel en el organismo: lograr prebendas y beneficios para su sector, sin importar la mirada de conjunto sobre el municipio o el departamento y la necesidad de compatibilizar los intereses del sector con los del conjunto de la población. En esas circunstancias, el Consejo se vuelve una arena de confrontaciones, en las que cada quien puja por hacer valer a toda costa sus argumentos sin reparar en la necesidad de trabajar por el bien de la sociedad.

Esto tiene mucho que ver con elementos de cultura política que llevan a las personas a creer que los espacios de participación son escenarios para satisfacer intereses particulares en un modelo de juego suma cero (“lo que gano yo lo pierdes tú”). Es normal que en todo tipo de grupos como los Consejos se presenten luchas de poder y confrontaciones de tipo ideológico. Incluso, que sus integrantes, en tanto representan a sectores específicos, busquen beneficios para sus “representados”. Sin embargo, si las confrontaciones no se tramitan a través de reglas de juego democráticas y a la luz de principios de bien colectivo, es posible que se transformen en factores de debilitamiento del organismo, como ha sucedido en muchas ocasiones en el país, lo que necesariamente repercute en la calidad y en el impacto de las actividades desplegadas por los Consejos. Puede que ésta no sea una tendencia generalizada, pero sí ocurre con cierta frecuencia, como lo señalan los testimonios de varios consejeros y de expertos entrevistados para este estudio o que participaron en los grupos focales.

Finalmente, una limitante para la elaboración de los conceptos tiene que ver con el carácter de algunos consejos como “organismos de bolsillo” de las autoridades respectivas. Ya se hizo referencia a

ese fenómeno en otro apartado de este informe. Aquí se lo señala por una circunstancia específica: en muchos municipios pequeños los alcaldes suelen aplicar la estrategia de integrar el Consejo con personas cercanas a su posición política, de manera que pierda toda capacidad de crítica, y/o convocar a última hora a los Consejos para emitir su concepto. Algunas de las personas entrevistadas señalaron a ese respecto que las autoridades entregan la propuesta de plan tres días antes del plazo para que el Consejo emita su concepto, con el propósito de que no tengan tiempo para estudiarlo ni puedan hacer la respectiva consulta con la ciudadanía. Incluso, se ha llegado al caso de que el concepto emitido es una carta firmada por los Consejeros, en la que avalan la propuesta de plan sin ninguna consideración ni propuesta alguna.

Esto desvirtúa por completo el papel del Consejo y demuestra la intención de esas autoridades de cumplir con un requisito de ley, aún violando la norma que señala que los Consejos deben tener un período para elaborar su concepto. Pero muestra también la debilidad de las organizaciones sociales y de las agremiaciones locales, que, al no conocer los fundamentos mínimos de la planeación participativa y del derecho que los asiste a participar, aceptan su rol de “firmones” y desestima la oportunidad que brinda la Constitución y la ley para incidir en la formulación del plan de desarrollo.

Un último elemento que puede ser considerado como una limitación de los Consejos en su tarea de formular un concepto sobre las propuestas de plan es el carácter no vinculante de dicho concepto. Las autoridades públicas pueden tener en cuenta las opiniones del respectivo Consejo, pero no tienen necesariamente que acogerse a ellas e involucrarlas en los respectivos planes de desarrollo. En algunas ocasiones, los Alcaldes, los gobernadores y el Presidente de la República han aceptado algunas sugerencias, especialmente aquellas que no van en contravía de sus políticas y sus estrategias. Pero en el caso de las posturas críticas y de las propuestas alternativas, la inflexibilidad de los mandatarios y de sus equipos es notoria. En el Plan Nacional de Desarrollo de 2002, el Consejo Nacional de Planeación hizo observaciones sobre la política de seguridad democrática y sobre la estrategia de revolución educativa, propuestas por el gobierno en el PND. El gobierno respondió que, dado que esas eran

estrategias nucleares de su propuesta de gobierno, no estaban en discusión, con lo que quedó cerrado el diálogo.

Los consejeros territoriales señalan de manera prácticamente unánime que el hecho de que los conceptos emitidos no sean vinculantes les resta alcance a la participación y a la incidencia que los Consejos puedan tener en la planeación municipal y departamental. Sobre todo porque en muchos casos el trabajo previo a la elaboración es arduo y los tiempos cortos. Una de las consecuencias más visibles de esa situación es que no pocos Consejeros, que llegan con mucho ánimo a trabajar en el Consejo, terminan con un alto grado de frustración y de desencanto y deciden abandonar la tarea. En parte, ello explica el ausentismo de los Consejeros en la fase posterior a la elaboración del documento. O bien, la búsqueda de otros escenarios, por ejemplo, los Congresos de Planeación, para discutir con las autoridades públicas los grandes temas del país y de sus territorios.

Una excepción parcial a esa tendencia es lo ocurrido en Bogotá a partir de 2004. Por una iniciativa de algunos consejeros, el Consejo propuso al Alcalde de la ciudad discutir el concepto entregado por ellos y concertar por lo menos algunas de sus propuestas. El alcalde accedió y por un lapso de dos semanas el equipo técnico de Planeación y los Consejeros se sentaron a la mesa a discutir el documento. Los aspectos sobre los cuales hubo consenso fueron introducidos en la versión del plan presentada a consideración del Concejo de Bogotá para su aprobación. Aquellos en los cuales no hubo acuerdo fueron incluidos en una agenda de discusión hacia el futuro.

Esta práctica, que se volvió a aplicar cuatro años más tarde, sin violar la norma, permitió dar un carácter vinculante parcial al documento elaborado por el Consejo de Planeación y mitigó de alguna manera la frustración que otros Consejeros en otras partes del país sienten en ausencia de este tipo de mecanismo de diálogo. Este, sin embargo, ha sido un caso casi único, por lo que debe ser calificado como excepcional. Pero demostró no sólo que es posible el diálogo entre las autoridades y los actores de la participación, sino que ese diálogo puede conducir a acuerdos concretos en beneficio –en este

caso- de la ciudad, a condición de que exista voluntad política de parte de los gobernantes de sentarse a la mesa a dialogar con los consejeros⁴⁹.

Un segundo producto a través del cual se puede examinar el rol de los Consejos de Planeación es la elaboración de informes de seguimiento a los planes de desarrollo. Como se señaló atrás, la ley 152 de 1994 entregó la tarea de monitoreo del PND al DNP y la de evaluación de los planes departamentales y municipales a los organismos de planeación de los Departamentos (artículos 29 y 42). Posteriormente, la Corte Constitucional asignó como una de las funciones de los Consejos de Planeación la de monitoreo y evaluación de los planes en sus respectivas jurisdicciones. El decreto ley 028 de 2008 reafirmó esa función de los CTP, obligándolos a presentar informes semestrales sobre los avances del plan de desarrollo, con base en la información entregada por las autoridades de planeación de los departamentos y municipios.

En general, los Consejos de Planeación no cumplen a cabalidad esta tarea⁵⁰. Aquí hay que distinguir de nuevo el Consejo Nacional de Planeación de los demás Consejos y los Consejos de las grandes ciudades de los de otros municipios. El Consejo Nacional de Planeación ha realizado esa labor, no sin dificultades, especialmente desde el punto de vista técnico y económico. Con todo, ha logrado ejercer de manera permanente esa función. De la misma forma, los Consejos de las ciudades más importantes del país suelen hacer sus informes de seguimiento a los planes de desarrollo, aunque no tan en forma tan periódica como lo señala la norma. A medida que se desciende en la escala de tamaño e importancia de los municipios y los departamentos, la práctica de seguimiento y evaluación es cada vez menos frecuente.

⁴⁹ En Medellín, como lo señaló una funcionaria entrevistada para este estudio, se han hecho algunos esfuerzos, aún no significativos, para lograr que los Secretarios de Despacho incorporen por lo menos varias de las recomendaciones formuladas por el Consejo Municipal de Planeación. El resultado hasta la fecha no ha sido favorable, excepción hecha de uno que otro Secretario que ha aceptado incluir las recomendaciones del Consejo en sus diseños de política sectorial o poblacional.

⁵⁰ Son excepciones el Consejo Nacional de Planeación y los Consejos de algunas ciudades grandes, como Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla, donde los Consejos hacen un esfuerzo, no necesariamente periódico y sistemático, para emitir las conclusiones del seguimiento a los planes de desarrollo.

Varios factores explican las dificultades que tienen los Consejos para hacer seguimiento y evaluación a los planes de desarrollo, cuya combinación es diferente en cada caso: en primer lugar, la falta de capacidades conceptuales y metodológicas de muchos consejeros para realizar esa tarea. El monitoreo a los planes de desarrollo es una tarea que supone por parte de quienes los realizan el manejo de una serie de conocimientos teóricos y metodológicos mínimos relacionados con la gestión pública, en general, y la planeación, en particular: saber cómo está estructurado un plan y un presupuesto de inversión, conocer fuentes de información y manejar algunos instrumentos para su acopio. No se requiere que todos los Consejeros sean expertos en tales asuntos, pero sí que el Consejo posea colectivamente las capacidades mínimas. Infortunadamente, en muchos casos, especialmente en municipios pequeños, tales mínimos brillan por su ausencia, lo que impide a los Consejos, así lo deseen, emprender y realizar con éxito esa labor⁵¹.

En segundo lugar, la falta de información sobre ciertos aspectos claves de la gestión pública: ejecuciones presupuestales, banco de proyectos, planes operativos anuales de inversión, estructura administrativa de las entidades territoriales, programas y proyectos en marcha, contratación, etc. Es posible que parte de esa información exista. Lo que ocurre en ocasiones es que no está disponible para quien quiera revisarla, así se trate de información pública, o bien está estructurada en sistemas de alta complejidad, poco amigables y casi incomprensibles por cualquier ciudadano o ciudadana. Algunos programas como “internet para la rendición de cuentas” y la generalización de prácticas de rendición de cuentas por parte de las autoridades públicas han ayudado a generar información para el seguimiento a la gestión pública⁵².

En tercer lugar, la deserción de algunos consejeros concentra la difícil tarea de seguimiento a los

⁵¹ Es necesario reconocer el papel que algunas ONG, las Universidades, algunos organismos de cooperación internacional y el propio Estado, a través de algunas de sus agencias, han jugado en la capacitación de los Consejeros y las consejeras de planeación en muchas partes del país, a fin de que posean más y mejores herramientas para hacer el seguimiento a los planes de desarrollo.

⁵² El trabajo realizado por la Corporación Transparencia por Colombia, a través de sus Índices de Transparencia nacional, departamental y municipal ha tenido un alto impacto en la generación de información por parte de las autoridades públicas. Lo mismo hay que decir, aunque en menor escala, con la expedición, en Abril de 2010, del Conpes sobre rendición de cuentas de las entidades públicas.

planes de desarrollo en unas pocas personas, lo que se convierte en una carga pesada para ellos y reduce la probabilidad de que el monitoreo se realice. En algunos casos, cuando existe un apoyo económico del gobierno o algún contacto con agentes externos (ONG, Cooperación internacional, etc.) se logra enfrentar esta limitación mediante la contratación de consultores expertos, quienes se encargan de presentar informes técnicos al Consejo para que éste los divulgue. Esos casos, sin embargo son contados. Esta situación pone de presente un cuarto factor, relacionado con la escasez de recursos económicos para enfrentar la tarea de monitoreo de manera juiciosa, con base en el análisis de indicadores y de la información propia o suministrada por la respectiva autoridad de planeación.

Finalmente, el punto clave para que el monitoreo se realice y luego sea divulgado a la opinión pública es la decisión de los consejeros de hacerlo. Como se dijo antes, un buen número de consejeros desconocen sus funciones y, por tanto, la de evaluar el avance de los planes de desarrollo. Otros, conociendo esa función se sustraen de su cumplimiento al comprobar que ella exige tiempo, dedicación y conocimientos. Otros simplemente abandonan su cargo como Consejeros, generalmente después de emitir el concepto sobre la propuesta de plan, y de esa manera se excluyen de esa labor.

El tercer indicador de desempeño de los Consejos es la realización de los Congresos Nacionales de Planeación y la asistencia de los Consejero a ese evento anual. Esa ha sido una tarea permanente conjunta del Sistema Nacional de Planeación y del Gobierno nacional a través del Departamento Nacional de Planeación. En ellos se discuten temas de actualidad sobre el desarrollo del país y sus regiones, se intercambian experiencias y se discuten temas relacionados con el funcionamiento y el fortalecimiento de los Consejos y del Sistema Nacional de Planeación. Se han realizado hasta el momento catorce congresos, el último de los cuales tuvo lugar en Yopal, en Noviembre de 2010.

Los Congresos han despertado reacciones contrarias acerca de su valor y su necesidad como espacio de encuentro de los Consejeros de todo el país. Existe una opinión mayoritaria favorable a la

realización de los Congresos. Varios consejeros y consejeras entrevistados coincidieron en la idea de que los Congresos son una oportunidad para discutir el plan nacional de desarrollo, para plantear diferentes puntos de vista sobre temas relacionados con el desarrollo del país, para conocer lo que otros Consejos están haciendo en sus respectivos territorios y para acordar fórmulas que permitan fortalecer la planeación participativa. Por eso la necesidad de mantener ese espacio de encuentro, complementario de otros espacios como la Red de planeación y presupuestos participativos que también realiza encuentros nacionales cada año.

Sin embargo, otros opinan que los Congresos no dejan ningún valor agregado a sus asistentes y, más bien, se han convertido en ocasión para viaticar y hacer turismo, antes que para fortalecer el Sistema Nacional de Planeación. Según las personas que sostienen esa opinión, los Congresos no han tenido el impacto esperado desde el punto de vista de la visibilidad de los Consejos y del fortalecimiento de la planeación en el país.

Lo cierto es que los consejeros acuden a los Congresos en función de sus recursos o de la posibilidad que les brinda el patrocinio de sus respectivos gobiernos, e intentan sacar provecho de las discusiones que en ellos se adelantan. Siendo el único escenario de encuentro de carácter oficial, constituyen una herramienta clave para el fortalecimiento de los Consejos y, como se verá luego, del Sistema Nacional de Planeación.

3. Estrategias de fortalecimiento de los Consejos de Planeación

En medio de sus dificultades y limitaciones, los Consejos de Planeación pueden y deben jugar un rol importante en la definición de rutas de desarrollo para el país y sus territorios, como órganos de deliberación, fuente de iniciativas y veedores de la ejecución de los planes de desarrollo. En esa línea, la cuestión más importante de cara al futuro es cómo fortalecerlos para que lleven a cabo una labor

más eficaz e incidente en la gestión de los asuntos públicos. A continuación se señalan algunas líneas de acción imprescindibles para garantizar el fortalecimiento de los Consejos como actores importantes del desarrollo.

En primer lugar, es necesario introducir algunas modificaciones en el marco normativo que regula la actuación de los Consejos, en particular en la Ley 152 de 19194. No cabe duda de que esta ley inició un nuevo período de la planeación en Colombia al abrir la posibilidad a los colombianos de construir de manera colectiva el futuro del territorio, tanto en el nivel nacional como departamental y municipal. Como lo señalan Velásquez y González (2003), con la ley “se pone en juego la capacidad de las autoridades para hacer de la concertación un puntal de la gestión pública y, a la vez, la capacidad de la ciudadanía, especialmente de sus sectores organizados, para tomar parte activa en los procesos de elaboración de los planes de desarrollo. Pero, además, se configura un nuevo horizonte político para la planeación, pues se parte de una visión más integral del desarrollo compatible con nociones de justicia y equidad social, y se involucra ahora como responsables a un numeroso grupo de agentes sociales, económicos, políticos y participativos que desde diferentes sectores y ámbitos pueden aportar a la formulación, ejecución y seguimiento a las políticas públicas, recreando nuevas formas de relacionamiento político” (273).

Sin embargo, la ley ha sido objeto de múltiples controversias desde su expedición. A comienzos de esta década, Ernesto Parra, presidente del CNP, identificó tres fallas estructurales de la norma, que era necesario subsanar: en primer lugar, la ley, hasta la expedición de la sentencia de la Corte Constitucional en 2003, limitaba al Consejo Nacional y a los Consejos territoriales a emitir un concepto sobre los proyectos de plan de desarrollo, lo que realmente representaba poco desde el punto de vista de la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas. En segundo lugar, no le entrega al CNP ninguna autoridad administrativa. Finalmente, la ley ni siquiera menciona al Sistema Nacional de Planeación. Resolver esos problemas, señalaba Parra en ese momento, implicaría un cambio radical de la Ley, para el cual no veía condiciones favorables en el Legislativo. Por eso, él propuso introducir

paulatinamente algunas modificaciones cuya acumulación permitiría un mejor desempeño a los actores de la planeación y una mayor eficacia en su acción (Velásquez, 2003: 274).

Para Parra, era necesario introducir tres modificaciones de fondo: garantizar una financiación segura que permita la continuidad en el trabajo y la sostenibilidad del Sistema; revisar la composición del CNP para equilibrar la representación de los distintos sectores; y, finalmente, crear una instancia coordinadora del conjunto del Sistema a imagen de lo que es la Comisión del Sistema.

La controversia ha seguido y se ha centrado en algunos puntos clave, entre los cuales cabe destacar los siguientes:

a. La autonomía de los Consejos y el manejo de recursos propios. Los Consejos no tienen personería jurídica, lo que les impide contratar y manejar recursos propios. Algunos Consejeros –también algunos funcionarios- creen que otorgar personería a los Consejos resolvería el problema que se deriva de la implícita dependencia que tienen con respecto a los gobiernos pues son éstos quienes les brindan los recursos financieros y logísticos para su funcionamiento. Sin embargo, hay quienes piensan lo contrario, pues la personería sería un “remedio peor que la enfermedad”, ya que produciría lucha de apetitos por el manejo de los recursos y controversias que podrían terminar dividiendo seriamente a los Consejos y debilitarlos en su acción.

b. La calidad de los Consejeros. La experiencia señala que la calidad promedio de los Consejeros, especialmente en municipios pequeños y/o ubicados en zonas periféricas, deja bastante que desear, desde el punto de vista de su capacidad para ejercer las funciones que les han sido asignadas. Algunos sectores han propuesto que para mejorar el desempeño de los Consejos es preciso, de un lado, que la norma exija calidades mínimas a los aspirantes; y, de otro, que haya un proceso de inducción y de capacitación cuando entran a formar parte de los Consejos, con el fin de entregarles herramientas conceptuales, metodológicas y técnicas que mejoren su desempeño. Por supuesto, esas exigencias

deberían ser diferenciales según la categoría de las entidades territoriales⁵³.

c. El carácter consultivo de los Consejos. Este es probablemente el punto sobre el cual existen mayores quejas y desencantos de parte de los Consejeros. Se señala, en efecto, que el carácter consultivo de estos organismos, tal y como ha sido definido por la Ley, les resta fuerza y alcance en su acción, convirtiéndolos en convidados de piedra en la formulación y ejecución de los planes de desarrollo. Un importante número de consejeros propone que los conceptos emitidos por los Consejeros sean vinculantes y, por tanto, de obligatoria acogida por parte de las autoridades públicas. Hay quienes señalan, sin embargo, que ello implicaría corresponsabilidad en las decisiones gubernamentales y debilitaría el rol de las instancias de representación política encargadas de adoptar el plan de desarrollo y otras decisiones conexas, por lo cual es mejor mantener el carácter consultivo de los Consejos. Por último, hay quienes proponen una salida intermedia, en el sentido de que la norma debería establecer que los conceptos emitidos por los Consejos deben ser respondidos por las autoridades públicas, señalando los puntos de consenso y disenso e, incluso, concertados con los Consejos. Ello incrementaría la interlocución entre las autoridades y los Consejos, y permitiría la construcción de acuerdos en torno a los planes.

d. El carácter de la representación. Aunque los miembros de los Consejos representan a sectores específicos, el cargo de consejero(a) es personal. Significa ello que si una persona renuncia a su cargo o se retira por algún motivo, sigue manteniendo su calidad de Consejero(a) hasta que la autoridad pública decida reemplazarlo. Esto plantea una contradicción, pues se supone que quienes están representados en el Consejo son sectores y no personas. Sin embargo, el nombramiento de los Consejeros recae en su persona natural y no en una persona jurídica.

e. La composición del Consejo Nacional y de algunos Consejos territoriales. En los Consejos no están

⁵³ Un análisis de las hojas de vida disponibles de los Consejeros Nacionales de Planeación deja en claro que en el CNP no habría problemas de capacidad ni de experiencia de sus miembros.

representados algunos sectores que deberían hacer parte de esos organismos, especialmente en el CNP (por ejemplo, las minorías sexuales o los desplazados) y están sobre-representados otros sectores (por ejemplo, el sector cooperativo o los gremios empresariales). En ese aspecto, el Consejo Nacional tiene una legislación menos cambiante que los Consejos Territoriales. Estos se han adaptado más a las circunstancias variables del entorno territorial, a la aparición de nuevos grupos, etc., lo que no ha sido el caso del Consejo Nacional. Habría que revisar la norma para que el Consejo sea representativo de la diversidad socioeconómica y cultural del país.

f. La participación de funcionarios, concejales y representantes de las entidades territoriales en el CNP y en los Consejos Departamentales de Planeación. Nueve de los 26 miembros del Consejo Nacional de Planeación representan a los departamentos y los municipios. En los Consejos departamentales hay representación de los municipios a través de sus alcaldes. Se vio, además, que en algunas ciudades forman parte de los Consejos, miembros de las Juntas Administradoras Locales, Concejales y funcionarios públicos. Dado que los Consejos fueron concebidos como órganos de representación de los distintos sectores organizados de la sociedad, no es clara la pertenencia a ellos de concejales, representantes de las entidades territoriales y de funcionarios. Sería ideal que los Consejos estuvieran conformados exclusivamente por representantes de la sociedad civil.

g. Los plazos para la discusión de los proyectos de plan y la elaboración del concepto. La gran mayoría de los consejeros formulan su preocupación por los plazos tan cortos para debatir participativamente los planes durante su formulación. El Consejo Nacional tiene un poco menos de dos meses, que corren entre mediados de noviembre y comienzos de enero, para emitir su concepto sobre el proyecto de PND. Es época de fiestas de fin de año, por lo que resulta sumamente difícil movilizar a la población para hacer las respectivas consultas. En lo que respecta a los Consejos Territoriales, tienen apenas un mes para realizar audiencias públicas, consultar con sus respectivos sectores y elaborar el concepto final. El clamor de los consejeros, que debería ser atendido, es que se amplíen los plazos, así sean dos semanas adicionales, para cumplir con la responsabilidad de promover la discusión pública.

h. La rendición de cuentas. No existe en la norma ningún precepto que obligue a los Consejos de planeación a rendir cuentas ante los sectores que representan. Sin embargo, puede ser ese un camino para fortalecer el contacto con la ciudadanía, recabar opiniones para enriquecer su trabajo y legitimar su importante trabajo, sobre todo en lo relativo al seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo. En lo que hace a los Consejos Territoriales, esa posibilidad de rendición de cuentas está implícita en el Decreto-Ley 028 de 2008 que los obliga a presentar informes periódicos sobre el logro de metas de los respectivos planes. En el nivel nacional esa norma no aplica. Sin embargo, independientemente de que haya una norma, la rendición de cuentas a la ciudadanía es deseable.

i. La mirada de largo plazo. La ley orgánica está pensada para los planes de desarrollo de cada gobierno, no para la formulación de planes estratégicos que miren el territorio y la nación en el mediano y el largo plazo. En la condición actual, la continuidad de las políticas públicas se vuelve difícil, pues cada mandatario intenta hacer “borrón y cuenta nueva” con respecto al plan anterior. Son pocos los casos en que se demuestra una continuidad de políticas públicas, como ocurrió en Bogotá, cuya transformación reciente se explica precisamente por la continuidad dada a ciertas acciones por parte de mandatarios que no necesariamente compartían la misma postura ideológica y política. Entre otras cosas, esto permitiría una mejor coordinación entre la planeación del desarrollo y el ordenamiento territorial, en el caso de los municipios.

Lo que sí queda claro de los testimonios recibidos a través de las entrevistas y de los grupos focales es que la Ley 152 está en mora de ser reformada⁵⁴. Necesita ser actualizada y adaptada a las nuevas circunstancias que vive la planeación participativa en Colombia, en la mira de crear mejores condiciones para que los Consejos de Planeación puedan jugar un rol activo e incidente en los procesos de planeación.

⁵⁴ En el anexo a este informe se incluye un análisis los escenarios posibles para adelantar esta reforma.

Una segunda estrategia de fortalecimiento de los Consejos de Planeación tiene que ver con la garantía, por parte de los gobiernos, de las condiciones logísticas y financieras que permitan a sus integrantes cumplir la función que les asigna la Constitución y la ley. En otras palabras, se trata de mejorar el entorno de actuación de los Consejos en lo que respecta a la obligación constitucional del Estado de promover y facilitar la participación ciudadana como ingrediente central de la gestión pública.

Entre tales condiciones cabe mencionar, en primer lugar, el reconocimiento de los Consejos como interlocutores válidos de las autoridades públicas en la planeación y como voceros de opiniones e inquietudes ciudadanas que constituyen insumo necesario en el diseño de planes y políticas públicas. En segundo lugar, facilitar la información necesaria para que los Consejos puedan cumplir con las obligaciones que les ha encomendado la Constitución y la ley, y asegurar que los Consejeros y la ciudadanía en general puedan ejercer su derecho al acceso a esa información. En tercer lugar, proporcionar el apoyo logístico y financiero a los Consejos para que puedan adelantar su labor, respetando su autonomía como organismo de representación de la sociedad civil y, en consecuencia, evitando cualquier intento de orientación o cooptación del Consejo o de algunos de sus integrantes. En cuarto lugar, generando incentivos para que los consejeros permanezcan en los Consejos y trabajen en las tareas de seguimiento y evolución a los planes de desarrollo. Finalmente, garantizando un clima de libertades y de respeto a los derechos ciudadanos, requisito mínimo para el ejercicio de la participación en los asuntos públicos.

Una tercera estrategia es la de formación y capacitación de los Consejos para el ejercicio de sus funciones. Se señaló antes que uno de los principales déficits de los Consejos tiene que ver con su baja capacidad técnica, especialmente en pequeños y medianos municipios, para elaborar los conceptos, para dialogar y conversar con las autoridades públicas, para el manejo de información y para el monitoreo a los planes de desarrollo. Los propios consejeros claman por ser objeto de iniciativas en

esa dirección porque sienten que no sólo no conocen a fondo el rol que les compete como integrantes de los Consejos, sino que además no cuentan con herramientas técnicas y políticas mínimas para ejercerlo. El gobierno nacional, especialmente a través del Departamento Nacional de Planeación, las autoridades de unos pocos municipios y departamentos, varias agencias de cooperación internacional, organizaciones no gubernamentales y algunas universidades se han preocupado por apoyar a los Consejos con procesos de formación y acompañamiento. Lo que existe actualmente no es suficiente y debería ser una política de Estado brindar la capacitación necesaria para que los Consejos puedan cumplir más eficazmente su tarea.

Una cuarta estrategia es la de articulación horizontal y vertical de los Consejos con otros Consejos, con el Sistema Nacional de Planeación, con otras instancias de participación ciudadana, con organizaciones sociales, gremios empresariales, colegios profesionales y partidos políticos, en la mira de agregar fuerzas desde la sociedad civil y generar sinergias que permitan una mejor y más eficaz interlocución con el Estado en los procesos de planeación. Una de las más protuberantes debilidades de los Consejos actualmente es el aislamiento, producido por muy diversos factores (falta de recursos, desconocimiento de la importancia de actuar uniendo esfuerzos, barreras externas como el conflicto armado en algunas zonas del país, falta de apoyo externo, etc.). Ese aislamiento impide el intercambio de experiencias, la deliberación a escalas territoriales diversas, la búsqueda de rutas compartidas y una acción colectiva que tenga impacto visible en las decisiones públicas. Un vector unificador de gran potencia para poner en marcha esta estrategia es el Sistema Nacional de Planeación, al cual se hará referencia en el siguiente apartado.

Una quinta estrategia es la generación de líneas de continuidad entre la planificación y la presupuestación participativa. Las experiencias nacionales e internacionales en materia de presupuestos participativos señalan la importancia de que estos últimos tengan conexión directa con el ejercicio de la planeación, a fin de evitar paralelismos en la implementación de las políticas públicas y un uso poco eficiente de los recursos públicos. Las experiencias de presupuestación participativa en

Colombia muestran cada vez con mayor nitidez la necesidad de este vínculo. Los casos de Pasto y Medellín dan testimonio de ello y muestran cómo la asignación de recursos con participación ciudadana puede tener mayor impacto si se enmarca en la ruta establecida por los planes de desarrollo.

Finalmente, una última estrategia es la de fortalecer la comunicación entre los Consejos y la ciudadanía en general. Los consejos son instancias de representación de sectores organizados de la sociedad y se deben a ellos. Pero cumplen una función de representación del conjunto de los ciudadanos del país, o de una de sus divisiones territoriales. Sus miembros deben, por tanto, asumir públicamente la responsabilidad de sus actos y de sus consecuencias, para lo cual es preciso que mantengan un contacto permanente con sus representados y con la sociedad en su conjunto. Es importante que los Consejos consulten a su base social, pero también que informen sobre su trabajo y sobre los logros y fracasos en su desempeño. Esa transparencia les otorgará mayor legitimidad y les permitirá contar con un apoyo ciudadano que hoy se revela ausente.

CAPÍTULO 3. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN

Según el artículo 340 de la Constitución Nacional, “el Consejo Nacional y los consejos territoriales de planeación constituyen el Sistema Nacional de Planeación”. Dos elementos se destacan en ese enunciado: de una parte, el hecho de que el Sistema fue concebido como articulación de las instancias de participación, antes que de los planes o de las entidades encargadas de elaborarlos⁵⁵. De ese modo, los Constituyentes fueron consistentes con el propósito de consolidar un esquema de democracia participativa como principio inspirador del régimen político colombiano.

El otro elemento es que a los Consejos de Planeación, en cuanto instancias participativas, y, en consecuencia, al SNP, se les otorgó rango constitucional, a diferencia de otros dispositivos de participación ciudadana que, aunque inspirados en los preceptos constitucionales, fueron creados mediante la expedición de normas legales.

Lo paradójico es que el SNP, más allá de ese rango constitucional, no cuenta con una reglamentación legal que defina sus principios de actuación, su estructura y los instrumentos a su disposición para cumplir con la función constitucional de impulsar y articular las prácticas participativas en sus diferentes niveles (nacional, departamental y municipal). La ley 152 de 1994 (ley orgánica de planeación) no se ocupó directamente⁵⁶ de ese asunto, lo que dejó al SNP huérfano de un respaldo legal⁵⁷.

⁵⁵ Algunos funcionarios públicos sugieren, sin embargo, que el concepto de Sistema debe ser más amplio. Es el caso del Director de la Dirección de Participación y Comunicación para la Planeación de Bogotá, quien cree que el Sistema debe incluir no sólo las instancias, sino también las autoridades y los instrumentos de planeación. Esa es la línea que han seguido para la construcción del Sistema Distrital de Planeación, en el entendido de que ello facilita la comunicación y las relaciones entre los consejos de planeación y las entidades gubernamentales (Entrevista realizada para este estudio).

⁵⁶ Lo hizo de manera indirecta al reglamentar el Consejo Nacional y los consejos territoriales de planeación.

⁵⁷ Al no contar con esa base jurídica, el SNP se creó de hecho. Fue en un Congreso Nacional de Planeación donde quedó constituido el Sistema, y fue en un Congreso donde se creó la Comisión del Sistema. La Comisión, como lo indicó un miembro del CNP entrevistado, “se ha dado sus propios estatutos y funciona a su leal saber y entender”.

Esta circunstancia ha tenido consecuencias que hoy están a la vista: de un lado, el SNP no posee una base jurídica que permita su reconocimiento formal por parte de los organismos del Estado y de la sociedad. La mayoría de los consejeros territoriales entrevistados para este estudio conocen su existencia pero no le asignan la importancia que debería tener como referente para su acción en el territorio y para su articulación con los miembros de otros consejos en el país. Algo parecido ocurre con buena parte de los funcionarios entrevistados: más allá de conocer su existencia no logran precisar el papel que cumple ni sus funciones dentro del universo de la planeación del desarrollo.

De otro lado, el SNP evidencia serias dificultades para constituirse como tal y dotarse de una estructura nacional y territorial sólida y activa. Existe la Comisión del Sistema, existen los Sistemas Regionales y Locales de Planeación, aunque no tienen una cobertura total del país, se organizan los Encuentros Nacionales, pero, a pesar del esfuerzo de muchos consejeros comprometidos con la idea del Sistema, éste no logra ocupar un lugar importante en el funcionamiento de la planeación participativa en Colombia. Su visibilidad es débil y su proyección como interlocutor de las diferentes ramas del poder público tiene un alcance bastante limitado.

Una tercera consecuencia de esta ausencia de reglamentación del SNP es que no está claro quién es su interlocutor. La Comisión del Sistema ha acudido, por ejemplo, al Departamento Nacional de Planeación (DNP) solicitando recursos. El DNP se siente inhabilitado para hacerlo, pues, como señaló una funcionaria de esa entidad, entrevistada para este estudio, es muy complicado acceder a esa petición pues, si el DNP tiene un interlocutor natural es el CNP, no el Sistema. En consecuencia, los miembros del SNP deberían acudir a sus respectivas autoridades municipales y departamentales para obtener el financiamiento requerido. O, en su defecto, presentar un proyecto al Ministerio del Interior y de justicia, encargado de la política de participación ciudadana. Lo que ha hecho el DNP es prestar

asistencia técnica a través de procesos de capacitación, elaboración de cartillas⁵⁸ y manuales, entrega de información y apoyo logístico para la organización de los Congresos de Planeación.

Por último, dada esa debilidad estructural del SNP, el Consejo Nacional de Planeación asumió en algunos momentos -e intentó hacerlo en otros- las funciones que supuestamente deberían ser las del SNP: capacitación y fortalecimiento de los Consejeros territoriales, movilización ciudadana para la generación de insumos para los planes de desarrollo (nacionales y territoriales), sistematización e intercambio de experiencias y promoción de la planeación participativa en todo el país. Se generó así una estructura dual y una especie de paralelismo entre el SNP y el CNP, hasta el punto de que en algún momento el Presidente del Consejo Nacional de Planeación fue también Presidente de la Comisión del Sistema. Esta circunstancia fue fuente de no pocas tensiones entre el SNP y el CNP que –podría decirse- aún no han sido del todo resueltas, aunque hoy por hoy se considera que el CNP es un consejo de igual rango a cualquier otro y, por tanto, no posee atributos que le otorguen una posición de mayor jerarquía dentro del SNP⁵⁹.

Las dificultades del SNP no tienen que ver exclusivamente con la ausencia de una ley que reglamente su funcionamiento. También son producto de la debilidad de los Consejos y de los consejeros. En efecto, son elevados sus niveles de fragmentación y notorias las dificultades para articular acciones

⁵⁸ El DNP elaboró tres cartillas, una dirigida a Alcaldes y gobernadores, otras sobre las funciones de los consejeros y una tercera sobre la elaboración del concepto sobre las propuestas de plan de desarrollo.

⁵⁹ Uno de los miembros del CNP entrevistado para este estudio indicó que “en un momento determinado hubo celos con respecto a quién lideraba el Sistema o la Comisión del Sistema de Planeación; de parte del CNP se decía que debería ser el CNP. Los Consejeros Territoriales plantearon una cosa que puede ser cierta, el CNP es un Consejo Territorial más ¿no?, de manera que debe someterse a elección. Roberto [Ortegón] logró finalmente que la elección le favoreciera, pero luego con su salida se modificaron los estatutos, hubo disputas internas; finalmente, el Consejo tuvo que influir para que se restableciera el asunto, facilitar algunos medios para que pudieran llegar a acuerdos. Eso se hizo, la Comisión logró funcionar más o menos por dos Congresos, que hicimos juntos, pero recientemente vuelve y juega, se elige una nueva Comisión, una parte de la Comisión que sale entonces desconocer la nueva elección y en este momento tenemos dos Comisiones y no se sabe cuál es la que en estos momentos lidera, a tal punto que algunos Consejeros nacionales han dicho que el CNP se retire de eso porque no sabe qué hacer en ese aspecto, que prefiere que se pongan de acuerdo ellos y entonces el CNP asistirá a la Comisión, pero que no quiere casarse con ninguno de los dos sectores en disputa, la pelea es agria con amenazas de demandas judiciales, etc.”. Para el mismo consejero, el Sistema “se ha convertido en una especie de club de amigos que cotidianamente se disputa los cargos a pesar que no hay recursos en el sistema, que éste no tiene incidencia alguna en la planeación nacional y que prácticamente se limita a las reuniones de esa comisión y al congreso nacional que, repito, lo organiza casi sólo el Consejo; simplemente consulta el temario con la Comisión del Sistema, pero lo organiza fundamentalmente el Consejo”. Luego señaló: “Yo no quiero sustraerme tampoco de una autocritica frente a eso, creo que el CNP no ha liderado en sus años de existencia la construcción cabal de este Sistema, creo que el CNP no se ha convertido en un ente que en todo el país dinamice y le dé su valor.

que tengan repercusión regional o nacional. Uno de los Consejeros que participó en el grupo focal en Cali describió esa situación así: “los Consejos sólo se centran única y exclusivamente en el tema de los Planes de Desarrollo y los Planes de Ordenamiento Territorial de su municipio. No se tiene contacto en lo regional y en lo nacional. Ha faltado adelantar espacios y propuestas nacionales para mirar la articulación con el Sistema”. Reconociendo la labor y el compromiso de un importante número de Consejeros en diversas regiones del país, que entienden la importancia de que el Sistema tenga vida y se convierta en un referente importante de la planeación en Colombia, la evidencia señala que el alcance de su acción sigue siendo limitado y que no existe una relación proporcional entre el gran esfuerzo que despliegan para que el SNP gane presencia en el escenario nacional y en los escenarios territoriales, de un lado, y los resultados efectivos de dicho esfuerzo, de otro⁶⁰.

No parece haber entre la gran mayoría de Consejeros la conciencia de lo que significa el Sistema y del papel que puede jugar para fortalecer la planeación participativa. Las entrevistas realizadas a consejeros en diferentes regiones del país muestran un alto desconocimiento de lo que es el Sistema y de lo que viene haciendo, por ejemplo, en materia de reforma de la Ley Orgánica de Planeación, y muy poca sensibilidad con respecto a su importancia en la vida del país. Como lo señaló una funcionaria en Antioquia, “no hay mirada de sistema”. Y, cuando la hay, la percepción dominante es que la estructura actual del SNP es demasiado vertical y jerarquizada, poco democrática, que facilita la reproducción de una cúpula en la Comisión del Sistema, a la que le cuesta ceder el campo a otras personas y otros enfoques para que lo conduzcan.

Algo parecido ocurre con las autoridades municipales. No es clara para ellas la distinción entre el Sistema, como articulación de consejos, y los Consejos de planeación propiamente dichos⁶¹. Tampoco

⁶⁰ En las regiones donde fueron entrevistados consejeros y funcionarios municipales y departamentales se encontró que la participación de los Consejeros en las actividades del SNP (asistencia a las asambleas y a los Congresos de Planeación) era asunto de unas pocas personas que tenían esa iniciativa porque entendían la importancia de contribuir al fortalecimiento del Sistema. Pero siempre eran más la excepción que la regla.

⁶¹ Esa confusión aparece reiteradamente en las entrevistas realizadas a alcaldes y funcionarios municipales y departamentales. Por ejemplo, uno de los alcaldes entrevistados, interrogados sobre las posibles fortalezas del SNP, respondió: “Si el SNP funcionara y cumpliera lo establecido en la Ley tendría más de una fortaleza. Por ejemplo, podría tener la posibilidad de analizar los avances que tiene el municipio,

se visualiza el SNP como un soporte para articular iniciativas, movilizar población y fortalecer a través de la capacitación, de los Congresos Nacionales de Planeación o del intercambio de experiencias a los consejeros y a otros sectores de la población interesados en involucrarse en la planeación⁶².

Todos estos factores han sido convergentes para producir un efecto negativo: el SNP no está cumpliendo con su supuesta misión de articular experiencias participativas⁶³ y proyectarlas como una fuerza de carácter nacional que trascienda el quehacer de los Consejos en su respectivo territorio. El déficit participativo es, en ese sentido, evidente.

Es preciso reconocer que los miembros de la Comisión del Sistema y los consejeros que en las regiones y en algunos municipios entienden la importancia de este esquema constitucional han trabajado y quieren seguir trabajando en algunas tareas relevantes, por ejemplo, la reforma de la ley 152 de 1994 o el fortalecimiento de los sistemas regionales de planeación⁶⁴. Además, los encuentros nacionales y departamentales se llevan a cabo y un grupo significativo de consejeros y consejeras asisten a los Congresos anuales de Planeación⁶⁵. Sin embargo, ese activismo no parece tener un soporte jurídico, conceptual y político suficiente para que el Sistema logre hacerse a un lugar visible en el escenario público y penetre en la conciencia de inmenso y heterogéneo universo de los Consejeros de planeación y de la ciudadanía en general.

¿Qué hacer? Hay que trabajar en dos grandes direcciones: en primer lugar, en la aprobación por el

la posibilidad de controlar la expansión urbanística, temas como la contaminación ambiental, que es uno de los temas que más afectan al municipio, el manejo del ruido, el tema de manejo de las zonas verdes, la organización de los espacios educativos". Un funcionario de una Oficina Departamental de Planeación señaló: "el SNP es para ver cómo van los avances de los planes de desarrollo y para retroalimentar otros procesos". Son en realidad pocos los funcionarios que entienden que una cosa es el Consejo de planeación de un municipio o un departamento, y otra el Sistema, cuyas funciones no son, por definición, las mismas que las de los Consejos.

⁶² Esto es mucho más evidente en las grandes ciudades, que tienen sus propias dinámicas y sus propios sistemas. En Bogotá, por ejemplo, al SNP se le ve como un escenario bastante lejano de las preocupaciones de la ciudad y de sus habitantes en materia de planeación. La ciudad tiene o pretende tener su propio sistema, por lo que el SNP no alcanza a tocar la sensibilidad ni de los Consejeros ni de las instituciones gubernamentales.

⁶³ Para una funcionaria de la Secretaría de Planeación de Pasto, al Sistema le ha faltado integración vertical.

⁶⁴ Un miembro del Consejo Nacional de Planeación opinó sin embargo que los sistemas regionales son muy débiles: "Existen en el papel, pero cuando se los convoca para talleres de capacitación o para actividades similares, la asistencia es muy baja".

⁶⁵ En muchos casos apoyados logística y financieramente por los respectivos gobiernos (nacional, departamentales y municipales), lo cual no deja de ser importante dado que ni los Consejos, ni el Sistema, tienen recursos propios por carecer de personería jurídica.

Congreso de la República de una norma⁶⁶ (puede ser la propia Ley Orgánica de Planeación u otra⁶⁷) que le dé status legal al sistema y lo saque del limbo jurídico en el que se encuentra. Con ese soporte legal, el Consejo muy seguramente tendría mejores instrumentos para actuar. Esa norma debe definir sus funciones, su estructura mínima, el tipo de actividades que puede y debe desarrollar, los recursos técnicos, humanos y económicos⁶⁸ que requeriría para cumplir su misión, así como sus formas de actuación en los territorios, de relación con las autoridades de la planeación y con otras instancias de participación⁶⁹.

La segunda línea estratégica de acción para el SNP es la movilización de los Consejos y los Consejeros en torno al fortalecimiento del Sistema. Eso significa trabajar en varios frentes que expresan las funciones del Sistema⁷⁰: i) capacitación, en particular para los Consejos de municipios pequeños y periféricos con baja capacidad técnica y de negociación política⁷¹; ii) sistematización e intercambio de experiencias entre consejos de diferentes regiones del país. Es importante en esa línea de trabajo la articulación de estrategias entre los tres niveles de la planeación (nacional, departamental y municipal). Los encuentros del Sistema y los Congresos de Planeación deben servir a ese propósito⁷²;

⁶⁶ Uno de los Consejeros entrevistados para este estudio opinó que la norma no es tan importante, que no debe ser el punto de partida, sino el punto de llegada (entrevista a Consejero del Eje Cafetero). Puede ser, pero en las actuales circunstancias, una gran barrera para la consolidación del SNP es precisamente la ausencia de una norma que le dé status legal. Sin embargo, hay que coincidir con el Consejero en la idea de que la norma no es lo único y, probablemente, tampoco lo más importante. Pero genera una base jurídica sin la cual el SNP difícilmente puede superar su condición actual.

⁶⁷ En este momento comienza a abrirse camino la idea de que es necesario repensar el marco normativo de la participación en Colombia, en la mira de expedir un estatuto único de la participación, que cubra la extensa gama de normas vigentes actualmente sobre esa materia. Esa sería una gran ocasión para reglamentar el Sistema y crearle las mejores condiciones para ejercer sus funciones.

⁶⁸ Algunas personas entrevistadas opinan que estos recursos deben provenir del gobierno nacional. Otros, que deben provenir de las gobernaciones y las alcaldías municipales.

⁶⁹ "El sistema no puede ser solamente un conjunto de instituciones o personas organizadas; un sistema para que opere debe ser un conjunto de organizaciones o instituciones acompañadas de recursos, de normas, de procedimientos, en fin tiene una serie de instrumentos complementarios que hacen que podamos hablar realmente de un proceso sistémico, que permanentemente se esté actualizando, auto-valorando" (Entrevista a funcionaria de la Gobernación de Santander)

⁷⁰ Las funciones del SNP deben diferenciarse claramente de las del CNP. Deben ser las de acompañamiento y seguimiento de los ejercicios locales de planeación participativa, a la retroalimentación de resultados e información con los demás niveles, a la capacitación sobre el tema (a funcionarios y consejeros), al intercambio de experiencias, al respaldo y acompañamiento de acciones regionales (movilización "desde abajo") y al refuerzo de los canales de comunicación que permitan hacer una evaluación del avance de la planeación en su conjunto. También debe desempeñar funciones de producción y gestión del conocimiento.

⁷¹ El llamado a la capacitación de los Consejeros de planeación es reiterado entre las personas entrevistadas, tanto de consejeros(as), como de expertos(as) y de funcionarios(as) públicos(as), en temas básicos como manejo de planes de acción, sistemas de monitoreo y evaluación de planes, etc. Algunos de ellos le asignan al Sistema esa función.

⁷² Para uno de los consejeros entrevistados los Congresos tienen un altísimo valor, pues crean la oportunidad para analizar el Plan de Desarrollo, plantear posturas críticas frente a temas determinados, pensar y cuestionar el país y discutir para dónde va (entrevista a Consejero nacional). Otro consejero entrevistado planteó una opinión contraria, señalando que los Congresos son una ocasión para hacer turismo y que de esos Congresos no resulta nada sustantivo para avanzar en la planeación (consejero territorial)

iii) deliberación y movilización en torno a los grandes temas del país y de las regiones, con el fin de generar iniciativas que sirvan de insumo para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes departamentales y municipales que serán formulados en 2012; iv) generación de conciencia ciudadana sobre la importancia de la planeación y los presupuestos participativos y sobre la necesidad de que hombres y mujeres se vinculen al ejercicio de formulación y seguimiento de los planes de desarrollo y de los acuerdos en materia de presupuestación; v) fortalecimiento de los sistemas regionales y locales de planeación.

Esta última línea merece atención pues los sistemas regionales y locales constituyen el tejido básico sobre el cual se edifica el Sistema Nacional. El fortalecimiento de esos sistemas depende en mucho de su propia dinámica, antes que de la existencia de una base legal, aunque ésta no deja de tener relevancia. Como lo señaló de manera apropiada un funcionario de la Secretaría de Planeación de Antioquia, refiriéndose al Sistema Departamental de Planeación: “Hay dos caminos posibles para garantizar la creación del sistema departamental de planeación. El primero es de carácter normativo: primero se define la norma inspirada en un deber ser y posteriormente se busca su consolidación. El segundo sería el hecho de que existen una serie de procesos asociados a la profundización de la democracia, a una mayor gobernabilidad, que podrían de una u otra forma presionar para la aparición de un esquema de esta naturaleza (...) Esa es la percepción que tengo del sistema de planificación: que es el resultado dialéctico, por decirlo de alguna manera quizás no adecuada, de las dinámicas sociales y políticas frente a las dinámicas de orden normativo”.

Esta línea de trabajo implica la articulación de las otras cuatro en la mira de fortalecer esquemas locales y regionales que permitan el desarrollo de experiencias participativas a escalas que rompan el aislamiento de los consejos y de sus miembros, y construyan cadenas de relaciones para el intercambio de experiencias y la gestión del conocimiento en el terreno de la planeación participativa. La experiencia de Antioquia puede ser demostrativa, por lo menos en lo que respecta al diseño que se ha venido implementando desde el gobierno departamental. En efecto, el Sistema Departamental ha

permitido llenar algunos vacíos, tanto institucionales como normativos y sociales, que existen actualmente en el ejercicio de la planeación participativa, en particular en lo relativo a la participación y la incidencia de las comunidades en la planeación del desarrollo. Ese vacío ha sido llenado por el Sistema a través de la creación de Comités Territoriales de planificación y de esquemas de representación que permiten a las diferentes comunidades participar en la construcción de su futuro. El sistema ha sido diseñado para dinamizar procesos democráticos y consolidar la participación ciudadana, incluso en campos diferentes a la planeación del desarrollo. Por supuesto, ello implica fortalecer las capacidades de los consejeros, garantizar su permanencia en los Consejos y crear una conciencia sobre la necesidad de una visión de región.

El Sistema Departamental de Antioquia pone de presente un elemento importante de los sistemas regionales, a saber, la articulación entre el Consejo Departamental y los Consejos municipales. Desde el Consejo departamental de Antioquia se ha hecho la convocatoria a los Consejos municipales, con el apoyo de la Gobernación. Fue así como se realizó el primer encuentro departamental de consejeros de planeación. Además, se ha estrechado el vínculo entre el Consejo Departamental y el Consejo de Medellín, lo que ha generado sinergias que fortalecen el papel de cada uno de los Consejos en su respectivo territorio y permiten desarrollar iniciativas de alcance regional. Estos avances no pueden ocultar, de todos modos, las dificultades que una iniciativa de articulación como ésta tiene que enfrentar: hay entre los consejeros diferencias sobre su rol (si deben ocuparse estrictamente de lo que dice la norma o si pueden ampliar el horizonte de su acción) y resistencias entre algunos de ellos para mirar más allá de su entorno inmediato.

La clave de estas articulaciones es que respondan a la doble necesidad de que los sistemas regionales se articulen “hacia abajo” (consejos departamentales con consejos municipales y con sistemas locales de planeación), “hacia arriba” (con el Consejo Nacional de Planeación la Comisión del Sistema) y “hacia los lados” (con otros sistemas departamentales y regionales de planeación).

También es importante la articulación de los consejos a otras instancias de participación ciudadana en el territorio, especialmente con aquellas que, por su naturaleza, manejan visiones de conjunto del territorio, por ejemplo los Consejos Municipales de Desarrollo Rural. De esa forma, la planeación participativa puede fortalecerse al nutrirse de iniciativas de grupos sociales y de sectores que operan en ámbitos sectoriales o territoriales y que agencian iniciativas que pueden fortalecer la planeación del desarrollo social y territorial⁷³.

⁷³ En el Departamento del Atlántico se han realizado algunos esfuerzos para establecer puentes entre el Consejo Departamental de Planeación y algunas instancias de participación. El propio Gobernador ha intentado crear un espacio único de Concertación que sirva de escenario articulador. Algunos avances se han logrado con instancias como las de la población en condición de discapacidad, pero aún falta mucho trayecto por recorrer en ese terreno (grupo focal con consejeros en Barranquilla).

CAPÍTULO 4 – LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN COLOMBIA: HACIA UNA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

La noción de presupuesto participativo (PP) está relacionada estrechamente con debates académicos ligados a la discusión sobre los vínculos entre democracia participativa y democracia representativa, entre sociedad civil y edemocracia, así como a aspectos referidos al desarrollo institucional (Avritzer y Navarro, 2003). Las experiencias desarrolladas en diferentes países de América Latina, Europa y Asia dan cuenta de las especificidades de estas prácticas en cuanto a los contextos en los cuales se han producido, el origen de las iniciativas, el papel de los diferentes actores, los desarrollos institucionales, las metodologías implementadas, su alcance y los resultados obtenidos.

El PP ha sido catalogado como una práctica innovadora y sustantiva de la gestión democrática de los territorios, y en ese sentido ha despertado un creciente interés como objeto de estudio y como práctica deseable por parte de académicos, organizaciones sociales, gobiernos locales y entidades internacionales. Cada vez más se evidencia su uso por parte de los gobiernos locales, especialmente en países de América Latina.

El presupuesto participativo es un mecanismo de participación ciudadana que tiene como horizonte el mejoramiento de las condiciones de vida de la población de un territorio específico, un espacio de deliberación y concertación en el que participan diversos sectores sociales, gremiales, académicos, culturales y representantes de los gobiernos locales para la definición de programas o proyectos y la asignación de los correspondientes recursos para el desarrollo local.

El PP es un instrumento potente que busca promover el desarrollo local y generar bienestar a la

población de un territorio concreto. En tal sentido, puede concebirse como un instrumento de gobernabilidad democrática, entendida como la construcción de lo público mediante procesos de intervención ciudadana y concertación entre gobernantes y gobernados. La gobernabilidad democrática se funda a la vez en la eficacia y la legitimidad del gobierno a través de la cimentación de procesos democráticos de participación en la formulación de políticas públicas y en el logro de metas de gestión. La gobernabilidad mantiene una relación estrecha con la democracia en la medida en que propende por la edificación colectiva de los intereses públicos y del bienestar promoviendo el ejercicio de los derechos y responsabilidades ciudadanas, el reforzamiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil -vía diversos mecanismos de concertación y participación, la definición e implantación de unas instituciones y normas determinadas, la lucha por la equidad, el manejo del conflicto, el respeto a la autoridad del Estado, etc.

Siguiendo los postulados de Avritzer y Navarro (2003), el PP es una forma de equilibrar la articulación entre democracia representativa y democracia participativa a partir de cuatro elementos centrales: en primer lugar, una delegación de poder, en la medida en que quienes detentan la soberanía la ceden, por intermedio de un proceso de elección de representación, a un conjunto de asambleístas con igual poder de deliberación. Aquí toda la ciudadanía es considerada miembro de las asambleas con igual poder de decisión.

En segundo lugar, la incorporación de un conjunto de espacios de participación con referentes locales como las asambleas barriales y/o regionales, y los Consejos Municipales en los cuales se delega a unos representantes por parte de grupos de la ciudadanía. Aunado a lo anterior, la definición de reglas de juego por parte de los propios participantes que expresan una auto-regulación soberana. Por último, la revisión de las prioridades ciudadanas de distribución de los recursos públicos locales, privilegiando a los sectores más vulnerables para mejorar sus condiciones de vida.

En suma, el PP alude a una participación directa de la ciudadanía mediante diversos mecanismos

como las asambleas barriales, vecinales o regionales, y también a una delegación de poder a unos representantes que tendrán un papel que cumplir en espacios de representación (léase, por ejemplo, los Consejos). Necesariamente el referente territorial es clave para la definición de las prioridades de las necesidades y la determinación de los recursos necesarios para solventarlas.

En Colombia es muy reciente la práctica de los presupuestos participativos en la gestión pública, a pesar de contar con espacios de participación ciudadana en muchos ámbitos de la vida local desde finales del siglo pasado. No obstante, la existencia de dichos espacios no garantiza *per se* que la ciudadanía se interese por lo público, que tenga las condiciones para el ejercicio de su derecho a la participación y que exista apertura por parte de las autoridades locales a la intervención ciudadana, concretamente en la definición de la distribución de un porcentaje de los recursos públicos.

En este capítulo interesa examinar algunas experiencias de presupuesto participativo desarrolladas en el país desde la perspectiva de su contribución a la profundización de la democracia local, a la promoción de la participación ciudadana, al fortalecimiento de las redes y organizaciones sociales, al robustecimiento de las relaciones entre la ciudadanía y los gobiernos locales y a la generación de condiciones propicias para alcanzar el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en el territorio.

Las experiencias serán analizadas a la luz de un conjunto de variables relacionadas con el origen de las iniciativas, la voluntad política de los gobiernos locales, la escala territorial de las experiencias, la existencia de un marco normativo y la presencia de una densidad asociativa en los territorios locales en los cuales se han desarrollado. De igual forma, en la medida de lo posible, se estudiará el papel de los diferentes actores que intervienen y los resultados o efectos producidos.

Para el análisis de las experiencias de PP en Colombia se acopió información a partir de entrevistas a actores claves de la planeación y los presupuestos participativos y de la realización de grupos focales

con consejeros territoriales de planeación que proporcionaron información sobre su propia experiencia. También fueron examinados los documentos elaborados sobre las diferentes experiencias de PP y las memorias de los dos encuentros nacionales de planeación y presupuesto participativo impulsados por la Red Nacional de planeación local y presupuestos participativos de Colombia.

1. Las experiencias de PP en Colombia: hacia una nueva cultura ciudadana

A pesar de ser relativamente recientes, los ejercicios de Presupuesto Participativo en algunos territorios del país están ganando adeptos y sus prácticas están siendo reconocidas y valoradas por parte de la ciudadanía y de algunos gobernantes de municipios y de departamentos.

Las experiencias más conocidas en Colombia en materia de PP han tenido lugar en municipios como Pasto, Medellín, Barrancabermeja, Ocaña, Yumbo y Bogotá. Pero también se han desarrollado en municipios más pequeños en diversos departamentos. A nivel de las administraciones departamentales se han producido experiencias en Risaralda, Nariño y Antioquia, entre otros. También existen experiencias que tienen un radio de acción que trasciende los departamentos como es la que han desarrollado varios municipios de la región del Magdalena Medio.

El cuadro 1 presenta información sobre algunas de esas experiencias teniendo como referentes de análisis las variables indicadas anteriormente. Existen puntos comunes así como diferencias notorias derivadas de un conjunto de condiciones políticas y sociales. En relación con el origen de los ejercicios de presupuesto participativo, solamente una experiencia ha surgido del seno de las organizaciones sociales (Barrancabermeja). Varias son las razones que explican el origen de esta iniciativa. De un lado, la intención de contener y minimizar las condiciones de inequidad de importantes sectores poblacionales; de otro lado, contrarrestar la corrupción y el clientelismo de diversos sectores de la

administración municipal y de actores ligados a ella; por último, enfrentar la influencia y las acciones de los grupos ilegales. Si bien las otras experiencias examinadas han tenido su génesis en el seno de los gobiernos locales, éstas han tenido mucho que ver con la voluntad política de sus gobernantes, complementada por la disposición de la sociedad civil de intervenir activamente en la gestión pública.

Todas las experiencias, sin excepción, cuentan con la voluntad política de las autoridades públicas para concertar las decisiones en materia de asignación de recursos a programas de desarrollo local o regional, de acuerdo a los lineamientos de los respectivos planes de desarrollo. En ese sentido, los PP están ligados de manera estrecha a las dinámicas de planeación de las entidades territoriales, bajo el supuesto de que constituyen una herramienta de alto potencial para mejorar la gestión pública en términos de eficiencia, eficacia y transparencia, así como de un papel más activo de la ciudadanía.

En cuanto a la escala territorial, el 55.5% de los casos examinados tienen una cobertura municipal, tanto rural como urbana. El caso de Bogotá es diferente pues, si bien se han desarrollado ejercicios de PP en las localidades, estos han estado más ligados a procesos impulsados por las entidades distritales, como la Secretaria de Educación y el Instituto Distrital de Participación y Acción Comunal (IDPAC). Son experiencias que combinan lo sectorial y lo territorial. Una tercera parte de los casos tienen una escala departamental.

Cuadro 1
Caracterización de algunas experiencias de PP en Colombia

Municipio/ Departamento	Origen de la propuesta	Existencia de voluntad política	Escala Territorial	Marco Normativo	Densidad Organizativa
Pasto	La iniciativa provino de un gobierno independiente.	Alta voluntad política de los diferentes gobiernos. Reconocimiento de la fuerza del tejido social.	El PP empezó como ejercicio en el sector rural y luego se extendió al sector urbano. Hoy es una apuesta de todo el territorio municipal.	No existe un marco normativo específico. Su sustento está plasmado en los Acuerdos de los últimos tres planes de desarrollo.	Tradición de participación y movilización, especialmente de comunidades indígenas. Cierta fragilidad en otros sectores. Incremento de capital social. Cualificación de nuevos liderazgos.

Municipio/ Departamento	Origen de la propuesta	Existencia de voluntad política	Escala Territorial	Marco Normativo	Densidad Organizativa
Medellín	La iniciativa fue gubernamental y ha tenido continuidad con el actual gobierno (2004-2011)	Alta Voluntad política de los dos últimos alcaldes.	Municipal	Acuerdo 043 de 1996. Sistema Municipal de Planeación. Acuerdo 43 de 2007. Convierte la Planeación Local y el PP en política pública. Revisión del Acuerdo 43 de 2007 con el fin de articular y potenciar el Sistema Municipal de Planeación.	Experiencias ciudadanas importantes en procesos de planeación zonal. La administración municipal de 2000-2003 no valoró los procesos de organización y participación ciudadana, lo que originó altibajos en esas dinámicas.
Barrancabermeja	Iniciativa ciudadana que no logró contar con el apoyo del Concejo Municipal (2000). En el actual gobierno municipal (2008-2011) se han asumido los PP como ingredientes de la planeación territorial.	Alta voluntad política del alcalde 2008-2011	Municipal	No existe un marco normativo propio. Su sustento está contenido en el Acuerdo del Plan de Desarrollo. Se propone que el Acuerdo Normativo sea producto de un trabajo articulado entre la ciudadanía y el gobierno municipal.	A pesar de los problemas de violencia, producto de la acción de los grupos ilegales, y de niveles preocupantes de corrupción, las organizaciones sociales empezaron a fortalecerse para ganar un espacio en la gestión pública.
Yumbo	Iniciativa Gubernamental	Alta voluntad política del alcalde 2008-2011	Municipal	Acuerdo 017 de 2008, Política Pública de presupuesto participativo.	Niveles medios de organización de la comunidad. Resalta un alto nivel de organización de los sindicatos que han realizado denuncias sobre corrupción de las administraciones municipales. Incidencia de narcotráfico y de violencia política.
Bogotá	Iniciativa Gubernamental de las dependencias del Distrito	Alta voluntad política en materia de participación ciudadana. No se ha logrado una estrategia distrital de presupuestación participativa.	Ejercicios sectoriales (Educación) y territoriales (IDPAC)	Acuerdo 257 de 2006, en su artículo 43 se establece el diseño e implementación de un sistema de presupuesto participativo. Acuerdo 448 de 2007, en el artículo 16, se plantea que una de las funciones de la comisión intersectorial de participación es	Niveles importantes de organización e intervención de la ciudadanía en lo público. Existencia de espacios de participación ciudadana ligados con la planeación del territorio.

Municipio/ Departamento	Origen de la propuesta	Existencia de voluntad política	Escala Territorial	Marco Normativo	Densidad Organizativa
				desarrollar el sistema de PP. El artículo 17 indica que una de las funciones del Espacio Cívico Distrital de Participación es formular y concertar propuestas de PP. La Resolución 280 de 2010 establece el Programa de PP en todos los Colegios Oficiales de Bogotá y los lineamientos generales para la construcción participativa del presupuesto de inversión no recurrente de los proyectos de la Secretaría de Educación Distrital. En el 2009, el IDPAC desarrolló un ejercicio de pilotos de presupuesto participativo. Para las 20 localidades se destinó el 24% del presupuesto de inversión del IDPAC.	
Ocaña	Iniciativa gubernamental como instrumento de una gestión democrática, con importantes niveles de intervención ciudadana (2008)	Alta voluntad política del alcalde 2008-2011	Municipal	El sustento está plasmado en el Acuerdo del Plan de Desarrollo. En 2009: Creación del Comité Municipal de Presupuestos Participativos.	Tradición organizativa fuerte que ha tenido altibajos por la irrupción de las acciones de los grupos ilegales. De igual forma, los problemas de corrupción y de clientelismo restaban posibilidades a la participación ciudadana.
Antioquia	Iniciativa Gubernamental. Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.	Alta voluntad política del gobernador	Departamental	No existe una normatividad específica. La apuesta está centrada en fortalecer la democracia. La ciudadanía cobra protagonismo.	Organizaciones sociales y comunitarias protagonistas del PP. Fortalecimiento del tejido social
Risaralda	Iniciativa gubernamental Modelo de gestión democrática.	Alta voluntad política de los gobernadores (2002-2011). Participan los	Departamental	No existe una normatividad específica. Se definen las reglas de juego previamente. El PP bajo un esquema de	Tradición organizativa importante que se ha potenciado por los ejercicios de PP. Se desarrollan Asambleas de

Municipio/ Departamento	Origen de la propuesta	Existencia de voluntad política	Escala Territorial	Marco Normativo	Densidad Organizativa
	Instrumento de planificación y espacio de cogestión entre la administración y la comunidad para la definición de una parte de la inversión pública.	alcaldes que estén interesados y tengan voluntad. Los municipios cofinancian el 30% como mínimo del monto total asignado por la gobernación.		concertación y consenso, procurando la democratización de las decisiones comunitarias.	discusión y deliberación; jornadas de votación, plenarias, seguimiento y evaluación. Comité de presupuesto participativo departamental. Asociación departamental de delegados del presupuesto participativo.
Nariño	Iniciativa gubernamental 2008-2011 concertada entre los diferentes alcaldes del departamento y la gobernación.	Alta voluntad del gobernador y de los alcaldes de 61 municipios que requerían la cofinanciación de recursos.	Departamental	No existe	Alto nivel participativo de las comunidades. Se aprovecharon las experiencias de “las mingas” para desarrollar los cabildos abiertos en los que se definen la distribución de los recursos.

Fuente: Foro Nacional por Colombia. Elaboración propia.

Varias de las experiencias no cuentan con una base normativa, mientras en otros casos ya existe una base mínima legal. En este último caso, los PP se apoyan generalmente en los Acuerdos sobre planes de desarrollo. En el caso de los departamentos también se advierte la ausencia de una normatividad específica, aunque se ha trabajado en la definición de reglas de juego y de procedimientos concertados y asumidos por las distintas partes.

Se destaca el caso de Pasto. Aunque allí las experiencias de PP datan de 1997, cuando el alcalde Antonio Navarro Wolf inició estos ejercicios de participación ciudadana, hasta ahora no se han promulgado normas al respecto. El respaldo de estas dinámicas son los distintos planes de desarrollo formulados en las últimas tres administraciones. En el plan de desarrollo 2001-2003, se planteó el programa “Planeación Participativa”, a través del cual se buscaba el fortalecimiento del Consejo Territorial de Planeación y de otras instancias de planeación y concertación con las comunidades urbanas, rurales e indígenas. De igual forma, se consignaba la necesidad de dar continuidad y consolidar la participación ciudadana en la gestión, seguimiento, control y avance en la ejecución del

Plan de Desarrollo y en la adopción de presupuestos municipales de las vigencias 2002, 2003 y 2004.

Por su parte, el plan de desarrollo 2004-2007 tiene como uno de sus objetivos consolidar los procesos de participación ciudadana en la planeación, presupuestación, gestión, control y evaluación de programas y proyectos. Resalta la meta establecida para incrementar el número de organizaciones participantes, y lograr que al menos el 70% de los proyectos presentados por la comunidad a las asambleas del proceso de presupuestos participativos fueran técnicamente viables.

En el contenido del Plan de Desarrollo Actual 2008-2011, se proponen dos líneas de intervención frente a esta temática: de un lado, realizar procesos de presupuesto participativo a través de los Cabildos con participación de niños, adolescentes, jóvenes y población vulnerable y, de otro, ejecutar de los proyectos priorizados en el proceso de presupuesto participativo. Esta administración plantea como meta la ejecución del 100% de los proyectos viables concertados y definidos en procesos participativos de años anteriores y el cumplimiento en un 80% de los proyectos priorizados en los cabildos realizados en la vigencia 2008-2011.

En Barrancabermeja, la situación es similar a la de Pasto, aunque la experiencia es mucho más reciente. La actual administración 2008-2010 tomó la decisión de poner en marcha los presupuestos participativos en el marco del ciclo de la planeación participativa, específicamente en la formulación, ejecución y seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo. La ciudadanía organizada había propuesto un proyecto de Acuerdo que no fue tenido en cuenta por la dirigencia política. Fue una apuesta ciudadana, un esfuerzo colectivo para incluir el PP como un ingrediente esencial de la gestión pública. El alcalde actual, que conocía esa propuesta, pues fue una de las personas que la impulsó, la convirtió una de las banderas de su campaña y desde su administración incluyó los PP en la planeación territorial.

La apuesta en esa ciudad es formular un proyecto de Acuerdo conjuntamente con la base social. Lo que

se busca es dar a la ciudadanía herramientas para su fortalecimiento y para que se erija como un actor protagónico de la gestión pública. Al respecto, el alcalde Carlos Contreras indica que “resultaba fundamental para el ejercicio del PP fortalecer la autonomía de los ciudadanos para poder deliberar, para incidir en los ámbitos de toma de decisiones y para participar en la orientación de los recursos públicos, de los recursos que le pertenecen a la ciudadanía, a fin de suplir las deficiencias de los gobiernos locales y dar respuesta eficaz a las prioridades de nuestras comunidades” Alcaldía Mayor de Bogotá, 2009: 135).

En Ocaña, la administración del alcalde Yebrail Haddad Linero (2008-2011) se propuso incentivar la participación ciudadana en el municipio. Las condiciones en materia de corrupción, clientelismo, altos niveles de pobreza, violencia armada, importante endeudamiento del municipio, entre otras, generaron unos retos muy altos que requerían, en opinión del mandatario, el acompañamiento de la ciudadanía a la administración municipal. Se pretende que la ciudadanía sea consciente de su papel y esté preparada para jugar un rol de primer orden en la transformación del municipio. En palabras del alcalde: “Todo proceso de afianzamiento democrático requiere de la participación de personas autónomas, informadas, con criterio y en capacidad de realizar propuestas e impulsar transformaciones” (Ibid., 148). En tal sentido, la apuesta consistió en propiciar el fortalecimiento de la ciudadanía para que ejerza plenamente su derecho a la participación y asuma sus responsabilidades públicas en el municipio.

Dado que el PP está ligado estrechamente a la planeación participativa, se emprendieron acciones para la formulación participativa del plan de desarrollo. A finales del año 2009, la administración emitió el Decreto 115 de mayo 27 de 2009, que estableció los lineamientos de la política pública municipal para el diseño y la puesta en marcha del presupuesto participativo en el municipio y creó el Comité Municipal de Presupuesto Participativo. De igual forma, también se impulsó la creación de un comité que hiciera control social a la ejecución de los proyectos priorizados y los recursos utilizados en ellos. La intención de la administración es lograr que este Decreto se convierta en Acuerdo para darle

marco jurídico a los PP.

Yumbo, Medellín y Bogotá cuentan con un marco normativo específico para los PP en sus respectivos municipios. En Yumbo el PP es considerado un elemento de la planeación participativa y, por ende, un ingrediente de la gestión pública democrática. Uno de los ejes del Plan de Desarrollo 2008-2011 es precisamente el de Presupuestos Participativos. Sin embargo, la administración trabajó para promulgar una norma específica, el Acuerdo 017 de 2008, denominado Política Pública de Presupuesto Participativo.

La experiencia de PP en el municipio de Medellín está respaldada por un marco normativo significativo. El Acuerdo 043 de 1996 establece las directrices para la construcción del sistema municipal de Planeación y define las normas para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes. Esta norma permitió la puesta en escena de los procesos de planeación y de los PP en Medellín. Merece resaltar las importantes experiencias de planeación zonal que se produjeron en esa ciudad en la década del noventa, lideradas por diferentes organizaciones sociales de las comunas. En el año 2007, la administración de Sergio Fajardo promulgó el Acuerdo 043 de 2007 que le asigna rango de política pública a la planeación local y a los presupuestos participativos. En el artículo 7º se define el sistema municipal de planeación y su conformación; el capítulo 3 se refiere al Consejo Territorial de Planeación, su composición, funciones y forma de designación. En el artículo 40º, en el marco de la formulación del Plan Plurianual de inversiones, se define un componente de Presupuesto Participativo y se asigna un porcentaje del 5% del valor total de dicho plan para la definición y ejecución de los proyectos priorizados por la comunidad.

Durante la Administración actual del Alcalde Alonso Salazar se ha venido adelantando un trabajo participativo para la reforma del Acuerdo 43 de 2007 con el propósito de articular y potenciar el Sistema Municipal de Planeación de acuerdo a los resultados alcanzados en el marco del proceso de planeación del desarrollo y las demandas de la ciudadanía. Concretamente, se está trabajando en la

precisión del “papel de las Juntas Administradoras Locales, la relación entre la planeación zonal y la planeación local de comunas y corregimientos, la relación entre desarrollo y ordenamiento territorial; entre lo sectorial, lo territorial y lo poblacional. Así mismo, se intenta, a la luz de los cambios surgidos, reconceptualizar la noción de sistema, la definición de los subsistemas y de los componentes, con el fin de hacerlo más claro, pertinente y pedagógico” (Alcaldía e Medellín, s.f., 14).

La planeación participativa y los PP han introducido transformaciones que han tenido incidencia en los modelos de gestión y, por ende, en los procesos de diseño institucional, así como en las reglas de juego y los procedimientos. En este sentido, la administración del municipio de Medellín es conciente de que se requiere realizar algunos cambios en el proceso de descentralización que tiene esta entidad territorial de cara a los procesos de planeación participativa. La propuesta más importante de modificación del Acuerdo 43 de 2007 versa sobre diversos asuntos. De un lado, se propone incluir en el nombre general del sistema la noción de participación y de gestión, lo cual significa que quedaría denominado como Sistema Municipal de Planeación y Gestión Participativa⁷⁴. De igual forma, y acorde con lo anterior, se cambia el nombre de subsistema de Planeación Local con el nombre de Subsistema de Planeación y Gestión Participativa Local.

Otras denominaciones que cambian son las referidas al Consejo Comunal y Corregimental; se propone colocarle el nombre de Asamblea Comunal y Corregimental; las Mesas Temáticas se cambian por Comisiones Temáticas Permanentes; Equipos de Gestión Local por Consejos de Planeación y Gestión Local.

De otro lado, se trabaja por concretar y visibilizar el enfoque de derechos y atar el sistema al concepto de sistemas sociales complejos que incluyan la consideración de los subsistemas a partir de las escalas territoriales. Al Consejo Municipal de Planeación se cambia le cambia su denominación por la de

⁷⁴ Las estrategias transversales e integradoras del Sistema están ligadas a 3 aspectos fundamentales: participación ciudadana, información y comunicación pública y formación y pedagogía ciudadana e institucional.

Consejo Territorial de Planeación y se le asigna un rubro específico para garantizar el apoyo a su labor en el marco de la planeación participativa. De otra parte, la norma apunta a crear e institucionalizar “el instrumento PLAN DE ACCIÓN LOCAL DE COMUNAS Y CORREGIMIENTOS, el cual permite concretar en el corto plazo las propuestas estratégicas de los Planes de Desarrollo Local” (Ibid.,9). Por último, existen precisiones sobre la estructura del proyecto de Acuerdo, la incorporación de algunos asuntos específicos, capítulos concretos, y la modificación o supresión de otros.

Bogotá cuenta con un marco normativo importante en materia de planeación territorial tanto en el nivel Distrital como en las localidades, que ha permitido desarrollar de manera continua varias experiencias en ese campo. Algunas de éstas pueden ser catalogadas como ejercicio iniciales de PP, entre las que cabe contar algunas que se desarrollaron a finales de la década del ochenta del siglo pasado. Posteriormente, la participación de la ciudadanía en los procesos de planeación abrió la puerta a diversas experiencias de intervención ciudadana en los asuntos públicos y, en particular, al diseño e implementación por parte de la Administración Distrital de algunos ejercicios de presupuesto participativo.

Estas experiencias han tenido como fundamento el interés de varias administraciones distritales de promover la participación ciudadana en la gestión pública, así su desarrollo no haya hecho parte de una apuesta orgánica y consistente de impulso a la participación en la ciudad y en sus localidades⁷⁵. En efecto, el segundo gobierno de Antanas Mockus (2001-2003) se propuso generar una conciencia sobre la responsabilidad de cada ciudadano con la ciudad; el acento estaba puesto en resaltar los deberes que tenía la ciudadanía para garantizar la convivencia democrática y mejorar, de esta forma, la calidad de vida. Su estrategia se enfocó entonces al fortalecimiento de una cultura ciudadana cuyos ejes eran el cumplimiento de las normas y la construcción de acuerdos (Velásquez, 2003).

⁷⁵ La promoción de la participación en el Distrito Capital ha sido, en efecto, el producto de un esfuerzo disperso de varias entidades públicas de la ciudad, antes que de una apuesta clara y orgánica de apoyo a la incidencia ciudadana en las decisiones públicas. De hecho sólo en marzo de 2010 fue expedida una política de participación para la ciudad, cuyos frutos es muy prematuro analizar.

La administración de Luis Eduardo Garzón concibió la participación, de una parte, como un derecho y, de otra, como un principio rector para la construcción de una ciudad más incluyente a través de la incidencia ciudadana en la toma de decisiones. En ambos sentidos, constituía un ingrediente central de la gestión pública⁷⁶. En tal sentido, dio una importancia, hasta ese momento desconocida, a la planeación participativa (Velásquez y González, 2006) y desarrolló algunos ejercicios relevantes como el de priorización de programas y objetos de inversión del eje social, en 2006, para la vigencia de 2007, y la experiencia piloto de presupuesto participativo en los colegios distritales. Esta se llevó a cabo en 2006 en 26 instituciones educativas; en ella participaron 275 personas y fueron asignados \$6.000 millones. Al año siguiente participaron en ese ejercicio 2.483 miembros de la comunidad educativa de 120 colegios y se distribuyeron recursos de inversión por valor de \$ 25.800 millones⁷⁷.

Además, en 2006 logró sacar adelante una reforma administrativa (Acuerdo 257 de 2006) que ordenó la implementación del sistema de presupuestos participativos en las localidades de la ciudad (artículo 43). En 2007 se creó la Comisión Intersectorial de Participación, una de cuyas funciones es desarrollar dicho sistema. El decreto que creó el Sistema Distrital de Participación (Decreto 448 de 2007) señala en su artículo 17 que una de las funciones del Espacio Cívico Distrital de Participación es formular propuestas de presupuesto participativo.

La administración de Samuel Moreno Rojas (2008-2011) concibió la participación como un objetivo estructurante de ciudad, orientado a crear las condiciones para que la ciudadanía se involucrara de manera activa en todo el ciclo de las políticas públicas. El Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva: para vivir mejor” incluyó como una de sus metas el diseño y la puesta en marcha de un Sistema de Presupuestos Participativos en las veinte localidades de la ciudad.

⁷⁶ En ese gobierno se hizo un intento de formulación de política pública de participación para la ciudad, que no logró concretarse en un acto administrativo que le diera vida. Fue una intención plasmada en un documento borrador que el Alcalde Garzón nunca dio a conocer.

⁷⁷ El proceso de PP en los colegios contempla la ejecución de 5 fases relacionadas con la preparación de la comunidad educativa y del proceso; la priorización de acuerdo a las necesidades educativas; la votación; la designación de los recursos y la socialización de las decisiones tomadas en diferentes ámbitos y espacios locales y distritales.

No ha habido sin embargo un acuerdo en el seno de la administración distrital, ni conceptual ni operativo, sobre qué significa y cómo puede ser conseguida esa meta⁷⁸. Ante ese desacuerdo, las iniciativas de PP desarrolladas en Bogotá han sido producto del interés de algunas entidades por impulsarlo: la Secretaría de Educación continuó con su programa de PP en colegios distritales: en el año 2008 la cifra de colegios cubiertos aumentó de manera importante a 200, con una intervención de 4.200 personas y la asignación de unos recursos significativos: \$ 43.000 millones. Para el año 2009, 220 colegios desarrollaron esta experiencia, en la que participaron 5.000 personas y se asignó un monto de \$ 47.000 millones; y al finalizar el año 2010 se espera que los 367 colegios distritales hayan participado en ese ejercicio. Los datos oficiales a septiembre de este año indican que se ha aplicado esta experiencia en 274 colegios de las 20 localidades de Bogotá, con la participación de 6.750 personas de la comunidad educativa y se han asignado \$ 63.000 millones.

Esta experiencia ha sido muy significativa y ha contado con la voluntad de la Secretaría de Educación Distrital y de las comunidades educativas. La Resolución 280 de 2010 indica que el Programa de Presupuestos Participativos se debe extender a todos los colegios distritales, para lo cual se asumirán como una práctica institucional, regular y permanente en la formulación y programación del Presupuesto del Fondo de Servicios Educativos. De igual forma, contempla la creación y funciones de instancias de participación como los Comités Interinstitucionales de Presupuesto Participativo de los colegios oficiales. En el capítulo 2 de esa Resolución se estipula incorporar la participación ciudadana al presupuesto no recurrente de los proyectos de inversión del nivel central. Es una extensión de la experiencia de PP en los colegios a las localidades. También se establecen las adecuaciones institucionales y se define un trabajo coordinado con instancias de participación en las localidades en materia de educación.

El IDPAC, por su parte, en concordancia con el enfoque de derechos del Plan de Desarrollo 2008-2011

⁷⁸ El IDPAC planeó un modelo de PP que no fue avalado por la Secretaría de Planeación. Además, la Secretaría Distrital de Hacienda fue siempre reticente a la implementación de los PP en la ciudad.

y a tono con la estrategia de gestión social integral para la puesta en marcha de la política social del Distrito, adelantó en el año 2009 la primera experiencia de ejercicios pilotos de presupuesto participativo en las 20 localidades, para lo cual se destinó el 24% del presupuesto de inversión de la entidad. Para llevar a cabo esta experiencia no se contó con el respaldo de una normatividad específica.

En el año 2010 se aplicó el ejercicio en 5 localidades del Distrito. En Chapinero se concertó con las Juntas de Acción Comunal y asociaciones de vecinos para priorizar recursos por valor de \$ 1.200 millones de pesos en obras de espacio público y parques. En la Localidad de Teusaquillo se concertó la priorización de \$ 750 millones en obras de espacio público y parques. En la Localidad de Barrios Unidos la ciudadanía participó a través de votación en la asignación de \$ 300 millones en acciones de prevención de la violencia y del consumo de drogas. En Usaquén también se llevó a cabo una votación para la designación de \$13.000 millones de pesos en obras de todos los sectores identificados. Por último, en la Localidad de Rafael Uribe se desarrolló un proceso de concertación con el Comité Operativo de Mujer y Géneros, del cuál surgió un tarjetón que posibilitó una votación de la población de dicha localidad para la designación de \$ 650 millones, destinados a acciones del plan de igualdad de oportunidades para las mujeres.

En lo que respecta a los departamentos, en ninguno de ellos se ha definido una normatividad concreta que rija la implementación de los PP. Las experiencias están soportadas en un conjunto de reglas de juego consensuadas y asumidas por cada una de las partes. En Risaralda, por ejemplo, la Gobernación trabaja con aquellos municipios que manifiesten y demuestren interés en llevar a cabo la presupuestación participativa. Se parte de concebir el proceso como un ejercicio por excelencia democrático en el que la ciudadanía tiene un papel relevante, cuyos principios fundamentales son “la equidad social y el incentivo a la participación comunitaria como elementos claves para focalizar la inversión pública” (Secretaría Departamental de Planeación de Risaralda, 2010: 7).

La gobernación identifica las líneas de intervención de acuerdo al plan de desarrollo departamental y la concertación realizada en talleres con la comunidad. En esa perspectiva se identifican un conjunto de líneas que serán puestas en conocimiento de la ciudadanía de los diferentes municipios para su respectiva votación. También se establece que cada uno de los municipios deberá cofinanciar como mínimo el 30% del monto total asignado por la gobernación. De igual forma, se contempla que la ciudadanía deberá hacer algún aporte, que será valorizado.

En Antioquia se cuenta también con unas reglas de juego definidas con el propósito de garantizar la gestión democrática de un porcentaje de los recursos públicos y alcanzar buenos resultados de la gestión gubernamental. El PP busca proveer espacios de interacción entre las distintas dependencias de las administraciones municipales, la sociedad civil, diferentes entidades privadas, y entidades descentralizadas del orden nacional y departamental, y, a su vez, entre éstas y la Gobernación.

De manera concertada y con base en unos criterios previamente acordados, se definen diez programas o proyectos prioritarios en diversas “Jornadas de Acuerdo” participativas. En dichas jornadas no solo interviene la comunidad sino el alcalde, 2 concejales y funcionarios de algunas dependencias. Los proyectos son previamente formulados en la metodología general ajustada – MGA-BPIN. Una vez identificados y acordados los proyectos, se da inicio al proceso de PP, el cual se desarrolla en varias fases o momentos: “la adopción del diagnóstico participativo, la deliberación y presupuestación, la elaboración y aprobación, la ejecución y evaluación del proceso” (Gobernación de Antioquia, 2005: 18).

En Nariño, desde el 2008 se cuenta con ejercicios de PP en 61 de los 64 municipios del departamento. Las diferentes dinámicas ciudadanas ancestrales de desarrollar “mingas” comunitarias han sido asumidas como puntos de partida vitales para garantizar la puesta en marcha de los PP. Estos tienen como sustento la celebración de los cabidos abiertos. Atendiendo los requerimientos del Plan de Desarrollo Departamental 2008-2011 “Adelante Nariño”, en el tercer eje denominado “Democracia

Participativa y Cero Corrupción” se contempla un subprograma denominado Planeación y Prespuestación Participativa que indica la apuesta por llevar a acabo 122 Asambleas en los 61 municipios. El departamento no cuenta con una norma específica que reglamente los PP. Estos se basan en voluntad política del gobernador y de los alcaldes para involucrar a la ciudadanía en la definición de la prespuestación.

A partir de la definición del monto que se va a invertir, se acordó distribuir de manera equitativa los recursos del departamento entre los 61 municipios que estaban celebrando los cabildos abiertos. El procedimiento contempló diversos momentos. Primero, se celebraron reuniones de preparación y socialización de cabildos o, como se les denominó, precabildos informativos y de concertación. En ellos “se socializaba con la comunidad acerca de los temas principales a tratar en los cabildos participativos y se establecían los techos presupuestales por sector (educación, salud, agua potable y saneamiento básico, juventud y otros en los que se incluían vías, proyectos productivos, de equidad y genero, población vulnerable, etc.)” (DNP, s.f.: 3).

El segundo momento consiste en celebrar los cabidos abiertos participativos con la presencia del gobernador, del alcalde respectivo y de la comunidad. Allí, a través de la deliberación se llega a una concertación sobre los proyectos, su priorización y la inversión requerida. De igual forma, se eligen los comités de veeduría, presidido por el personero y personas de la comunidad que tendrán la función de hacer control social a la ejecución de los proyectos.

El tercer momento es el de la formulación, gestión, seguimiento y control de los proyectos. En esta fase se imparte capacitación sobre herramientas para la ejecución de los proyectos y el desarrollo de las veedurías. Se conoce el cronograma con los pasos que será necesario surtir. El cuarto momento es la ejecución de proyectos del cabildo, en el que se definen los procesos de contratación y se asignan

recursos necesarios para la puesta en marcha de los proyectos identificados en los respectivos Cabildos.

En lo que respecta a las condiciones de la ciudadanía en materia de organización y participación para el ejercicio de los PP, en todos los casos existen formas organizativas importantes que o bien propiciaron la puesta en marcha de los procesos participativos con propuestas concretas, como fue el caso de Barrancabermeja, o coincidieron con las intenciones de los diferentes gobiernos. Es un hecho que la existencia de tejido social fuerte contribuye a cumplir los derroteros trazados por las administraciones municipales y, además fortalece las relaciones entre el Estado y la ciudadanía, se genera legitimidad y se gana confianza.

En todos los casos se busca brindar herramientas a la ciudadanía mediante capacitación, asesoría y acompañamiento. Igualmente, es condición indispensable la participación de la ciudadanía informada y con responsabilidades concretas. En el caso del departamento de Risaralda, por ejemplo, llama la atención el hecho de estimar y valorizar el trabajo de la ciudadanía en la puesta en marcha de los diferentes proyectos de PP. Esto significa que las responsabilidades ciudadanas son tenidas en cuenta y valoradas como instrumentos vitales del PP. De igual manera, en el caso de Nariño se asume que el control social es un ingrediente esencial de la gestión pública por lo que resalta la necesidad de contar con veedurías ciudadanas que realicen el seguimiento a la ejecución de los proyectos y de los recursos asignados.

El análisis de las páginas anteriores permite identificar algunos rasgos importantes de los PP. En primer lugar, un componente esencial de la puesta en marcha de los PP es el respaldo brindado por autoridades provenientes de agrupaciones de o de grupos alternativos elegidos popularmente. Para ellos, el valor de la participación es central en tanto entienden que contribuye a fortalecer la gobernabilidad, incrementar la credibilidad y la legitimidad de las autoridades públicas, y definir

derroteros claros en clave de derechos y de mejores condiciones de vida de la población. Esto no significa que otros partidos no le apuesten a la presupuestación participativa. Sin duda los hay, aunque en esos casos es preciso examinar cómo conciben la participación y como la involucran en la gestión pública de manera que la voz ciudadana tenga cabida en la toma de decisiones.

De hecho, la mayoría de las iniciativas de PP desarrolladas hasta ahora en Colombia provienen de las autoridades locales, las cuales logran concitar una confluencia de intereses de la ciudadanía que se traduce en prácticas colectivas de incidencia en la gestión de lo público. De todos modos, las diferentes formas de organización de la ciudadanía han sido factores coadyuvantes para fortalecer los ejercicios de presupuesto participativo y, consecuentemente, para el desarrollo de una gestión pública democrática.

En segundo lugar, una variable fundamental de análisis para la comprensión de las experiencias analizadas es la estrecha ligazón entre el PP y los procesos de planeación del desarrollo municipal y departamental. Todas ellas, sin excepción, parten del reconocimiento de que los ejercicios de PP deben responder a los lineamientos de los planes de desarrollo y a la disponibilidad de sus recursos de inversión. Así, el PP se convierte en un componente vital de la planeación local y regional. Ese análisis está claramente expresado por una de las personas que participaron en Medellín en un grupo de discusión: “el tema de presupuesto participativo en Medellín ha pasado por un proceso que se viene fortaleciendo en los últimos años. Anteriormente los ejercicios de PP consistían en la entrega de unos recursos a las comunas y las personas priorizaban sobre necesidades pero sin tener en cuenta el plan, a tal punto que la viabilidad de esos proyectos pasaba por revisiones de lo que el municipio ya había definido previamente que iba a invertir en su Plan de desarrollo. Hoy, el plan es un referente necesario”.

Finalmente, la norma no ha sido condición indispensable para la concurrencia de dinámicas participativas en los diferentes municipios. En Colombia existe cierto fetichismo de la norma. En

efecto, se le adjudica a ella el valor intrínseco de garantizar la movilización de la ciudadanía en diversos escenarios sólo por el hecho de haber sido promulgada. Por el contrario, cuando se quieren desatar dinámicas participativas se requieren un conjunto de condiciones previas para lograr los resultados esperados. Condiciones de oportunidad política que hacen parte del entorno de la participación y condiciones de los mismos actores que intervienen en las experiencias participativas. En los casos estudiados se observa que los procesos de participación emergen, se consolidan y ofrecen unos resultados por las voluntades de las partes, a partir del sentido de la responsabilidad y la urgente tarea de mejorar las condiciones de vida de una población determinada.

Obviamente, el soporte normativo puede jugar un papel esencial en la medida en que garantiza de alguna manera que las diferentes administraciones se ciñan al derrotero establecido en la norma (reglas de juego, diseño institucional, recursos necesarios y resultados esperados). Sin embargo, la norma termina siendo un complemento de las articulaciones entre la administración y la ciudadanía, que contribuye al éxito de los PP.

2. El trayecto recorrido y el alcance de los Presupuestos Participativos

Las experiencias de PP han sido bastante edificantes. El camino recorrido y los logros obtenidos dejan lecciones aprendidas que sirven de insumo para la puesta en marcha de PP en otros municipios y regiones del país. Obviamente, es dable indicar que los modelos de PP tienen sus especificidades y que no es posible su réplica completa y exacta. No obstante, los casos estudiados permiten identificar algunos componentes que pueden adecuarse a las condiciones concretas de cada territorio. Entre ellas, cabe mencionar los diseños institucionales, la metodología utilizada, los espacios creados, los montos aplicados y los resultados alcanzados por esas experiencias⁷⁹.

⁷⁹ Por supuesto, este análisis no es generalizable, puesto que se basa en el examen de algunos casos. No obstante, revela elementos que pueden ser importantes en el momento de diseñar procesos de PP en un territorio determinado.

El propósito de desarrollar los PP ha obligado a las administraciones municipales a realizar adecuaciones institucionales, relacionadas con la creación de dependencias especiales y la asignación de funciones y de personal encargado de garantizar los ejercicios de PP. En algunos casos, tales adecuaciones son significativas no sólo por la creación de nuevas dependencias o instancias sino por la asignación de recursos humanos que han de diseñar y poner en marcha los procesos. En Medellín, por ejemplo, se definió una estructura específica dentro de la administración para garantizar el apoyo, la asesoría y el acompañamiento a la ciudadanía. Actualmente, la conforman la Mesa Directiva, una coordinación general, una dirección técnica, un equipo de profesionales para trabajar en cada uno de los territorios, un Comité de enlace y unos equipos zonales.

En el caso de Pasto también se configuraron nuevas estructuras organizativas de la administración para soportar el PP: se conformaron diez equipos para garantizar los resultados óptimos: equipo coordinador, Consejo de Gobierno, Equipo asesor ampliado, equipo técnico, equipo de programación financiera, equipo de formación y capacitación, equipo de comunicaciones, equipo de orientación comunitaria, equipo logístico y equipo dinamizador.

Los cambios institucionales también han implicado diseñar y ejecutar un conjunto de acciones que permitan que los servidores públicos y la ciudadanía se preparen para asumir adecuadamente los retos que impone el PP. En Ocaña, por ejemplo, la administración ha tenido claro que se requiere una mayor cualificación de la ciudadanía para que pueda ejercer sus derechos de manera activa, especialmente en las acciones de deliberación y concertación. En tal sentido, se han realizado procesos de capacitación a líderes sociales en temas como finanzas públicas, desarrollo económico, estado y sociedad civil, presupuesto participativo, planeación participativa y control social. En el mismo sentido, las administraciones de Medellín, Bogotá, Pasto, Barrancabermeja, Nariño, Antioquia y Risaralda han invertido en ejercicios formación ciudadana como elemento central del diseño y la implementación de los PP.

Todas las experiencias han ido definiendo sobre la marcha rutas metodológicas para garantizar que los PP no sólo motiven la intervención ciudadana sino que, además, faciliten la concertación de los programas y proyectos a los cuales se asigna recursos. Son metodologías abiertas, en el sentido de que se alimentan de las experiencias vividas y de nuevos elementos que aportan los aprendizajes y los resultados obtenidos. Además, buscan adaptarse a las peculiaridades del territorio y de los actores participantes.

Un componente medular de los PP es la activa participación de diversos sectores de la ciudadanía y su contribución al éxito de los procesos a partir de sus conocimientos y experiencias. La ruta metodológica tiene sentido y adquiere contenidos en la medida en que involucra a la ciudadanía como protagonista del proceso, otorgando a las autoridades públicas el doble rol de orientar los ejercicios y de respetar las decisiones tomadas por la ciudadanía. En esa línea, es clave el establecimiento de espacios públicos de deliberación y concertación para la construcción colectiva de las apuestas de desarrollo local.

El caso de Pasto es ilustrativo en materia metodológica. Es una ruta que se ha ido adaptando progresivamente y que se apoya en los altos niveles organizativos y de movilización de diversos sectores poblacionales en la ciudad. Esta fortaleza ciudadana fue reconocida desde un comienzo, cuando el alcalde Antonio Navarro Wolf oficializó los Cabildos Abiertos de Presupuesto Participativo en las zonas rurales del Municipio. Los siguientes alcaldes han dado continuidad a esa apuesta y han ido mejorándola de acuerdo con las experiencias vividas y los resultados obtenidos.

Como se señaló en el apartado anterior, la metodología establecida comprende varias etapas: una primera de organización y planeación del proceso. Una segunda, de diagnóstico y fundamentación, relacionada con la evaluación de los cabildos anteriores y el diagnóstico participativo. La tercera etapa es la de programación financiera, la cual inicia con la evaluación financiera de los procesos efectuados

en los años anteriores para identificar cuáles son los techos presupuestales, los rubros posibles de asignación de recursos y el porcentaje del presupuesto destinado a los proyectos de ciudad.

Viene luego la etapa de los precabildos, cuyo objeto es desarrollar procesos de formación y de socialización de reglas de juego y de la metodología. En esta etapa se llega a consensos barriales y veredales, y a la formulación de proyectos. Esta etapa es seguida por la realización de los cabildos en las comunas y corregimientos, en los que se priorizan los proyectos, se hace una respuesta de asignación de recursos y se eligen los voceros comunitarios. Luego está la fase de ejecución de los proyectos, en cabeza de las entidades de la administración municipal (contratación y ejecución)

Una vez surtidos los procedimientos de la anterior etapa se inicia el seguimiento a los proyectos con participación de la comunidad, los comités de veeduría, el sistema integral de gestión y evaluación de resultados (Presupuesto por resultados - SIGER-PPR). Posteriormente, se realizan Asambleas populares masivas en las que la administración rinde cuentas sobre los problemas detectados y los éxitos obtenidos.

Las dos últimas etapas están referidas a la sistematización y la réplica. En el primer caso, se trata de sistematizar la ruta metodológica, los resultados y el impacto obtenido, con el objeto de afianzar el modelo de democracia participativa. En el segundo, de replicar la experiencia en otros municipios, especialmente en el departamento de Nariño. Este componente es muy significativo pues posibilita la visibilización y apropiación por otros actores sociales, técnicos y políticos del modelo que se ha implantado en Pasto.

Las metodologías utilizadas han llevado a crear espacios de participación que pueden variar en la denominación y en el papel que juegan, pero cuya creación y funcionamiento están ligados a la promoción y mantenimiento de escenarios ciudadanos para la deliberación y concertación. Tales espacios pueden llamarse Asambleas barriales, Cabildos, Encuentros poblacionales, Comités

Comunales Temáticos, Comités Interinstitucionales de Presupuestos Participativos, Mesas Temáticas, Consejo Comunal y Corregimental, o Comités de Control Social. Independientemente de esa denominación, su función es la de garantizar la intervención de la ciudadanía en la definición de las prioridades.

Otro aspecto que vale la pena resaltar es la delegación del poder de la ciudadanía a sus representantes en los diferentes espacios de concertación. El PP incluye procesos de representación que le otorgan un alto grado de legitimidad al ejercicio y facilitan la concertación con las autoridades públicas. Esos procesos de representación tienen, pues, un doble carácter: político y funcional. Por supuesto, están sometidos a riesgos ya conocidos de auto-representación, de caudillismo y de búsqueda de privilegios por parte de los aspirantes a ocupar esos cargos. No obstante, lo que muestra la experiencia es que el mecanismo funciona y le da al proceso un alto grado de legitimidad entre los participantes.

Otro aspecto relevante en todos los casos es la definición participativa de las reglas de juego sobre el alcance del proceso, los actores que participan y sobre los procedimientos que han de ser empleados en los diferentes momentos del PP. Ese hecho garantiza su aceptación y cumplimiento por parte de quienes participan en los ejercicios y, por esa vía, asegura una mayor fluidez en su ejecución. Este es un elemento central de cualquier proceso de intervención ciudadana pues contribuye a determinar el alcance del rol de los actores y los procedimientos para la toma y la ejecución de las decisiones.

Finalmente, los PP han sido instrumentos importantes desde el punto de vista de los montos de recursos asignados al ejercicio. A ese respecto, se ha señalado la rigidez de los esquemas presupuestales en Colombia como obstáculo para el desarrollo de experiencias de PP e, incluso, como argumento para impedir su montaje. La realidad, sin embargo, muestra que, a pesar de esas inflexibilidades, particularmente determinantes en municipios pequeños que dependen en alto grado de los recursos del Sistema General de Participaciones, las autoridades que han promovido los PP han hecho el máximo esfuerzo por asignar montos importantes y por incrementarlos año a año.

Al respecto, por ejemplo, en Barrancabermeja para la vigencia del 2008 se distribuyeron recursos por valor de \$4.000 millones de pesos y, en el año 2009, estos recursos aumentaron a \$10.000 millones de pesos (es decir, un incremento del 150% en un año). En el caso de Medellín, se definió utilizar el 5% del total de recursos de libre inversión del municipio para el PP. En Pasto, la tendencia incremental también ha sido noria: en el año 2008 se destinaron aproximadamente el 22% de los recursos de libre inversión y para el año 2009 aumentaron hasta el 30%. En el caso de Bogotá, en el ejercicio que realizó el IDPAC en el año 2009, se utilizaron \$ 5.775 millones de pesos del presupuesto de inversión de este Instituto en las 20 localidades de Bogotá. En la experiencia de PP en los colegios distritales de Bogotá se advierte que no sólo ha aumentado de manera notoria el número de colegios, sino de participantes y de recursos asignados, como se indicó anteriormente.

En el departamento de Risaralda para la vigencia de 2011 se tiene proyectada una distribución de recursos por valor de \$ 1.990 millones para 14 municipios, de acuerdo con los rangos de NBI, con un monto por municipio que oscila entre \$ 120 millones y \$ 160 millones.

Un último punto que interesa presentar está relacionado con los resultados alcanzados del PP y con las limitaciones que han encontrado en su desarrollo. Los PP son un instrumento muy innovador y generador de gobernabilidad, legitimidad de las decisiones públicas, transparencia en el uso de los recursos, corresponsabilidad en la priorización de proyectos de desarrollo y participación ciudadana en la gestión pública. Es un insumo central para configurar gestiones públicas más abiertas y democráticas, en tanto se valora la participación ciudadana como un ingrediente esencial del modo de gestión.

Un asunto nodal ha sido catalogar el PP como una política pública en varios municipios. Esto significa que se le asigna un papel capital en el marco de la gestión pública y -quizás lo más importante- que logra trascender los gobiernos: es un mandato que deben atender administraciones sucesivas,

independientemente de su filiación política. Aunado a lo anterior, lo que demuestran las experiencias analizadas es un fuerte arraigo del PP en las prácticas ciudadanas y en sus modos de intervención en lo público, lo que posibilita la defensa de este instrumento por parte de la ciudadanía. El PP se convierte así en un patrimonio colectivo que deja de depender de la voluntad de uno u otro actor y deviene una práctica compartida que se impone como pauta de conducta de las autoridades públicas y de diferentes sectores organizados y no organizados de la población.

El PP ha contribuido a crear nuevos canales y fortalecer la relación entre los gobiernos y la sociedad civil. La generación de confianza y la legitimación de las decisiones públicas son dos de sus resultados más relevantes. Los PP han creado oportunidades de participación para sectores sociales hasta entonces marginados de los asuntos públicos, a través de la creación de espacios de participación y de concertación de decisiones. Esta condición refuerza los niveles de confianza y de corresponsabilidad en el manejo de lo público.

De igual forma, no deja de ser importante la preocupación de las autoridades públicas de propiciar ejercicios de formación y cualificación de la ciudadanía para brindarles herramientas conceptuales y prácticas que les permitan jugar un rol más visible e incidente en las decisiones públicas. Esa estrategia se ve complementada y potenciada por la existencia de niveles organizativos fuertes de la población, de alianzas y redes ciudadanas a través de las cuales la población genera sinergias y fortalezas para la interlocución con las autoridades públicas, así como para el seguimiento de las decisiones concertadas a través de la instauración de espacios de control social y la práctica de rendición de cuentas de las autoridades locales.

Otros resultados positivos de los PP tienen que ver con la preocupación de las autoridades públicas por crear sistemas de información como instrumentos esenciales para la intervención ciudadana en la gestión pública y, específicamente, para el desarrollo del PP. Aunque todavía son muy precarios estos sistemas, desde el punto de vista de su fiabilidad, su oportunidad y su accesibilidad, lo cierto es que

las administraciones públicas disponen cada vez más de paquetes de información pertinente para el desarrollo de ejercicios participativos como los PP. Este es un campo en el que hay que trabajar de manera decidida hacia el futuro, pero que comienza a mostrar algunos resultados, especialmente si se lo compara con lo que existía hace una o dos décadas.

Un efecto importante de los ejercicios de PP es que se ha logrado un uso más eficiente de los recursos y un avance para controlar y mitigar las acciones de corrupción y de clientelismo que desafortunadamente continúan ocupando un lugar aún relevante en las prácticas gubernamentales⁸⁰. En la medida en que la ciudadanía, de común acuerdo con las autoridades públicas, asigna prioridades al uso de esos recursos y ejerce una labor de seguimiento a su ejecución, la discrecionalidad de las autoridades públicas y de los funcionarios para hacer libre uso de esos recursos se reduce sustancialmente, disminuyendo de esa manera los riesgos de corrupción. Es verdad que los montos asignados a los PP son aún reducidos, lo que significa que su impacto en la disminución de la corrupción es débil. No obstante, sobre esos montos el riesgo de corrupción es efectivamente mucho menor, prácticamente nulo.

Aunque no se encuentra una posición única sobre el marco normativo que debe respaldar las prácticas de PP, algunos actores vinculados a su práctica señalan la importancia de contar con unas normas mínimas que le den sustento y viabilidad. El PP ha promovido una cultura de la planeación y del uso adecuado de los recursos, ha definido los roles que cada uno de los actores deben cumplir y ha construido rutas metodológicas flexibles que han contribuido a su éxito. Según ellos, esto es argumento suficiente para institucionalizar mínimamente los PP dándoles un marco legal flexible y adaptable a las circunstancias de cada territorio. Otros, por el contrario, sostienen que la normatividad no es condición *sine qua non* para la existencia de estas dinámicas. Se requiere más bien de una alta y permanente voluntad política de los gobernantes y de procesos de organización, movilización y

⁸⁰ Ver las conclusiones de los dos Encuentros de la Red Nacional de Planeación Local y Presupuesto Participativo, relacionadas con ese tema.

participación ciudadana, basados en una cultura de la participación democrática y de interés por los asuntos públicos. Esta polémica no se puede resolver teóricamente. Es preciso avanzar en las experiencias para identificar argumentos a favor y en contra de la construcción de un marco legal para el PP⁸¹. Lo que sí parece claro es que se requieren incentivos, tanto para las autoridades públicas como para la ciudadanía, que motiven este tipo de ejercicios y lo conviertan en práctica corriente de la gestión pública en el nivel territorial.

Los PP tienen un alto potencial como instrumentos para mejorar la calidad de vida en el territorio, no sólo en virtud de que contribuyen a un mejor uso de los recursos públicos, sino de su vínculo cada vez más claro con los procesos de planeación en el territorio. Lo que se observa, por lo menos a partir de los testimonios de los actores del PP y de las evaluaciones hechas a las distintas experiencias⁸², es que la inversión de recursos asignados mediante PP ha contribuido a mejorar las condiciones de vida de los destinatarios de los proyectos en cuestión, pues responde a prioridades que la misma comunidad plantea a partir de sus propias necesidades y aspiraciones y en reivindicación de sus derechos. Además, se trata de inversiones que cuentan con el respaldo de la ciudadanía.

Un último aspecto tiene que ver en el papel, directo o indirecto, que puede estar jugando el PP en la mitigación del conflicto armado. Las experiencias examinadas indican que el PP es un instrumento que propicia el fortalecimiento del tejido social, el reconocimiento de la responsabilidad ciudadana y el cuidado de lo público. En ese sentido, puede erigirse como un instrumento valioso para contrarrestar las prácticas ilegales y las acciones armadas de los grupos al margen de la ley. Sin embargo, en algunos municipios en los cuales se ha institucionalizado el PP se observa todavía la intervención de agentes de estos grupos.

⁸¹ En Perú, el PP es de obligatoria realización por los municipios, para lo cual existe una ley de PP. En ese país, hay posturas a favor de esa institucionalización de los PP, como también hay opiniones en contra. Es una polémica aún no zanjada.

⁸² En el último Encuentro de la Red de Planeación y Presupuestos Participativos, realizada en Medellín en 2010, fueron presentadas varias experiencias con un balance muy positivo desde el punto de vista del impacto de los recursos asignados sobre la calidad de vida de la población.

Este es un tema que sólo puede ser entendido en su articulación a las lógicas del proceso político que vive el país en materia de conflicto armado. La desmovilización de algunos grupos paramilitares llevó a la constitución de organizaciones que, sin desechar por completo su origen y sus viejas prácticas, se han insertado en la vida legal de los municipios y, en consecuencia, tienen la posibilidad de participar en las experiencias de PP, como realmente ha sucedido. La cuestión es el sentido y el uso que estos grupos puedan dar a los recursos apropiados por la vía del PP. Puede ocurrir que esos recursos sean utilizados para ganar control político y social en barrios o veredas y mantener una hegemonía territorial de carácter autoritario, en algunos casos protegida aún por el uso de las armas. Este es un efecto perverso de una práctica como el PP que, en su origen, tiene un sentido democrático y, por tanto, diametralmente opuesto a cualquier configuración social y política de carácter autoritario. Este tipo de situaciones, que se han venido presentando en algunas ciudades como Medellín, sólo podrán ser resueltas cuando tengamos en el país y en cada uno de sus rincones una salida democrática y definitiva al conflicto armado. Mientras ello ocurre, el PP estará expuesto a riesgos como el descrito, que pueden distorsionar por completo su sentido y alcance.

Otras limitaciones que han tenido que enfrentar los PP y que son reconocidas por sus propios actores, tienen que ver con la debilidad de los sistemas de información, ya señalada en páginas anteriores, que impide a los participantes contar con elementos de juicio seguros y confiables para la toma de decisiones. Los PP no pueden operar solamente con base en las necesidades sentidas y en las aspiraciones de cada quien. Los ejercicios de priorización deben tener en cuenta la envergadura de los problemas y de las carencias, sus características y la viabilidad de las soluciones, aspectos que sólo pueden ser discernidos con la ayuda de información precisa, oportuna, confiable y accesible a todos los actores.

También es palpable la falta de estrategias y de piezas de comunicación de parte de las autoridades gubernamentales, que contribuyan a informar, difundir y desarrollar acciones de sensibilización y de pedagogía ciudadana en torno a los beneficios que tiene la práctica de los PP. Algunos esfuerzos se

han venido haciendo en esa dirección, a través de la publicación de cartillas, folletos, documentos de sistematización de experiencias y del uso de medios masivos de comunicación para universalizar el proceso, pero aún queda un trayecto largo por recorrer en ese sentido.

Otro obstáculo, no exclusivo de los PP, es la fragmentación del tejido social y la búsqueda por parte de individuos u organizaciones (sectoriales, poblacionales o territoriales) de beneficios particulares a costa del interés colectivo. Las prácticas neocorporativas, y en algunos casos clientelistas, de algunos grupos sociales siguen teniendo un efecto negativo sobre los ejercicios de PP. DE esa forma, se imponen mayorías artificiales en los procesos de priorización que sesgan su resultado final y, en consecuencia, restan poder al PP como instrumento para la inclusión social. Las experiencias de PP en algunas ciudades de Brasil han dado un paso adelante en ese campo pues las comunidades han aprendido a negociar prioridades y a reconocer el interés común como el parámetro determinante de los acuerdos entre los actores sociales y entre éstos y las autoridades públicas. Aquí hay un reto muy grande para los PP en Colombia, que es necesario comenzar a encarar desde ahora.

Una limitación aún visible en algunos ejercicios, sobre todo en sus inicios, es la monopolización de cargos de representación por un segmento minoritario de líderes sociales⁸³ que impiden que nuevos liderazgos intervengan en los procesos de deliberación y concertación con las autoridades públicas. Para su fortuna, los PP son procesos abiertos en los que puede participar cualquier persona, independientemente de su condición de líder o no. Eso rompe parcialmente la lógica del monopolio de la representación, aunque no del todo, pues las metodologías de PP incluyen momentos en los que solamente actúan representantes. En esas fases, los riesgos de polimembresía son altos. La rotación de liderazgos debe ser un propósito explícito de las reglas de juego que rigen los PP, pues es la única manera de evitar las dificultades derivadas del monopolio de la representación de los intereses sociales⁸⁴.

⁸³ Es lo que Velásquez y González (2003) denominan la "polimembresía".

⁸⁴ Ese monopolio termina generalmente en un divorcio entre representantes y representados y en una auto-referenciación de intereses por

Los PP están también sometidos en muchos casos, casi por naturaleza, a visiones de corto plazo ligadas a la ejecución de proyectos específicos, generalmente micro-proyectos de desarrollo local que atienden derechos y necesidades muy concretas de la población participante. En ocasiones reiteradas se pierde una visión estratégica de territorio y de su desarrollo, especialmente por parte de la ciudadanía. El nexos entre planeación del desarrollo y PP ha sido benéfico para contrarrestar en parte esa tendencia a mirar el corto plazo. No obstante, la imagen de los PP está muy ligada a procesos de asignación de recursos que deben ser ejecutados en vigencias fiscales anuales, por lo que los retos del largo plazo tienden a perderse o a obviarse. Esta situación puede terminar en sustituir lo importante por lo urgente, resultado que no siempre es benéfico en términos de beneficios colectivos en el mediano y el largo plazo.

El entusiasmo que ha generado la práctica de PP en algunos territorios no necesariamente se ha visto complementado y apoyado en algunos de ellos por una capacidad técnica de la ciudadanía para manejar variables mínimas de los procesos de gestión pública. Sin pretender que los actores que participan en el PP sean expertos en el manejo de herramientas técnicas (administrativas, presupuestales, etc.), el escaso conocimiento de varios de los actores que participan en los PP sobre dichas herramientas limita no sólo el alcance de sus propuestas, sino además la negociación con las autoridades públicas. Esta deficiencia debe ser suplida gradualmente para fortalecer el lado ciudadano de los PP y asegurar a éstos un impacto mayor en el mejoramiento de la calidad de vida de la población en el territorio.

También se ha observado la apatía de ciertos sectores con respecto a los PP. Como se trata de un instrumento de uso relativamente reciente en el país, hay sectores de la ciudadanía que aún no lo conocen y que por su inveterado desinterés de los asuntos públicos no se vinculan a estas dinámicas

parte de los líderes en los procesos de negociación con las autoridades públicas.

en su respectivo territorio. Es un tema que toca dos variables: la cultura de lo público y las estrategias de comunicación. Del lado de la ciudadanía, la desconfianza en el mundo de la política (entendida en su sentido más amplio) y en sus agentes dificulta la ampliación gradual de la cobertura de los PP. Del lado de las autoridades públicas la falta de estrategias de información y comunicación con la ciudadanía sobre ese aspecto, ya señaladas en párrafos anteriores, converge en el mismo resultado.

Esta apatía tiene que ver también con los espacios y mecanismos de control social para hacer seguimiento a los acuerdos concertados en las experiencias de PP. Aunque la fiscalización ciudadana de la gestión pública es uno de los terrenos más fértiles para el ejercicio de la participación ciudadana en Colombia, aún está en manos de un conjunto bastante limitado de líderes sociales comprometidos con esa tarea o interesados, por razones muy diversas, en ejercerla. Los medios de comunicación han jugado un papel importante en el “destape de olas podridas”, en lo que tiene que ver con la corrupción, pero no han jugado un papel lo suficientemente incisivo en el seguimiento a los acuerdos firmados en el marco de los PP. Una manera de fortalecer los PP es asegurando que un buen número de ciudadanos se involucren en acciones de seguimiento a la ejecución de los acuerdos.

Esta deficiencia está estrechamente relacionada con los déficits en rendición de cuentas. Los PP, en la mayoría de los casos, incluyen rondas o etapas de rendición de cuentas por parte de las autoridades públicas. Ese es un factor bastante positivo en los diseños de PP. Sin embargo, las rendiciones de cuentas tienden en muchos casos a ser eventos informativos, llenos de información cuantitativa, cuya comprensión no está necesariamente al alcance del ciudadano común y corriente, y sin una retroalimentación proveniente de la opinión y de las inquietudes de la ciudadanía que participa en esos eventos. La rendición de cuentas debe ser una ocasión para el diálogo de doble vía, lo que supone, de otra parte, que la ciudadanía se informe previamente sobre cuestiones básicas referidas a los temas sobre los cuales se va a realizar la rendición de cuentas.

Una de las limitaciones más sentidas en el desarrollo de los PP, compartida con otras experiencias de

participación ciudadana, es la ausencia de los partidos políticos en esos procesos. A diferencia de lo que ha ocurrido en otros países en los que el PP es animado desde las colectividades políticas, en Colombia los PP han sido concebidos y desarrollados como “espacios ciudadanos” –que lo son- casi alternativos a otros procesos de toma de decisiones que tienen lugar en los cuerpos de representación política y que son agenciados por agentes partidistas. Hay aquí una falacia que es necesario superar. Los PP, en tanto espacios de concertación, deben encontrar un complemento en los escenarios de representación política, en los cuales se toman las decisiones finales, por ejemplo, en materia de presupuestos públicos. En tanto instrumentos para la concertación sobre la asignación de recursos, los PP deberían tener una amplia participación de los representantes políticos, de manera que no haya soluciones de continuidad entre la concertación entre actores sociales y autoridades públicas, de un lado, y la decisión en los espacios de representación política, de otro. Esta dificultad no proviene solamente de la concepción y el diseño de los PP, sino del temor que muchos agentes políticos guardan consigo en relación con la participación ciudadana como un escenario que puede reducir su poder de decisión en el territorio. Superar la doble cara de esta dificultad (diseño de los PP como espacios alternativos a los de representación y temor de los agentes políticos) es un reto de gran envergadura para los PP.

Una pregunta que surge a estas alturas es por qué los PP no se han generalizado con mayor celeridad en Colombia. La respuesta necesaria es que no ha habido voluntad política de parte de los gobernantes ni iniciativa sólida desde la ciudadanía para impulsar su realización. Existe una resistencia al cambio en sectores ciudadanos y en el seno de las autoridades públicas que frena el ritmo de expansión de este instrumento de participación ciudadana. Vencer dicha resistencia mostrando las bondades de este tipo de ejercicios puede ser clave para que los PP se multipliquen y contribuyan a democratizar las decisiones públicas en materia de asignación de recursos a proyectos de desarrollo.

La presencia de actores armados ilegales en el territorio es otra de las dificultades que encaran los PP. Estos actores, como se demostró recientemente (Velásquez, 2009), han acentuado el carácter

autoritario de los modos de gestión que tradicionalmente han dominado el panorama de manejo de los asuntos públicos locales en Colombia. En tal circunstancia, experiencias como las de PP brillan por su ausencia, así como el ejercicio de liderazgos en el ámbito público.

Finalmente, una dificultad que enfrentan los PP –no menos importante- es el bajo volumen de los recursos que pueden ser destinados a este tipo de ejercicios, debido a la inflexibilidad de los esquemas presupuestales en Colombia, especialmente en las entidades territoriales. Como ya se señaló, el peso de los recursos del Sistema General de Participaciones, que tienen destinación específica, en el presupuesto de algunas entidades territoriales impiden que la participación en la asignación de recursos cubra solamente una pequeña parte de los recursos de inversión que tienen las entidades territoriales. Esta dificultad es de orden estructural y solamente puede ser resuelta mediante cambios normativos que, hoy por hoy, no están en la agenda pública. Habría que comenzar por incluirlos en esta última e imaginar esquemas más flexibles que permitan a la ciudadanía intervenir sobre un monto mayor de recursos.

3. Recomendaciones

El análisis de los resultados positivos, así como de las dificultades que enfrentan hoy las experiencias de PP permiten hacer una serie de recomendaciones que tienen como propósito estratégico fortalecer estos ejercicios participativos para garantizar una mayor eficacia en la asignación de recursos públicos y una mayor efectividad de la gestión pública en los diferentes territorios. Fortalecer los PP significa garantizar una intervención ciudadana más cualificada y ligada a los principios de la democracia participativa, así como afinar los diseños normativos e institucionales que los cobijan. Estas recomendaciones tienen sustento, además, en las diferentes propuestas planteadas por los actores que han participado en las diferentes experiencias y que se han hecho presentes en los Encuentros de la Red Nacional de Planeación Local y Presupuestos Participativos. A continuación se señalan elementos claves para lograr dicho fortalecimiento:

- Multiplicar las acciones de sensibilización ciudadana en torno al presupuesto participativo. Esta medida, que debe ser responsabilidad compartida entre las autoridades públicas y la ciudadanía, es clave para legitimar este tipo de prácticas y replicarlas en el mayor número posible de lugares en el país.
- Formación de los actores del presupuesto participativo para que cada vez tengan más herramientas técnicas y políticas que cualifiquen su desempeño. A través de los eventos de formación es preciso inculcar en los participantes una cultura de la negociación y la concertación como herramientas claves de los PP. Esta formación debe ser responsabilidad tanto de las autoridades públicas como de los partidos políticos y de las organizaciones sociales.
- Contar con instrumentos de medición para identificar los impactos del PP en la calidad de vida de la población. Este aspecto es clave para mejorar los diseños operativos e institucionales de los presupuestos participativos. Los PP son instrumentos diseñados con una doble finalidad: involucrar a la ciudadanía en algunas decisiones en materia de asignación de recursos públicos y contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población en el territorio, desde una perspectiva de ejercicio pleno de sus derechos económicos y sociales. Es preciso hacerle el seguimiento a los resultados del PP para mejorar sus dispositivos, redefinir metodologías, cuando sea el caso, y potenciarlo como instrumento clave de la gestión pública.
- Afianzar los mecanismos de control y seguimiento al ejercicio del PP, así como la rendición de cuentas de las autoridades públicas a la ciudadanía. Estos dos componentes (control social y rendición de cuentas) son ineludibles en el diseño de los PP y, sobre todo, en su implementación. Desde las instituciones públicas y desde las organizaciones sociales debe haber iniciativas para fortalecerlos.
- Avanzar en la discusión sobre el marco legal más conveniente para estimular la práctica del PP en Colombia. Debe ser una legislación que evite a toda costa encasillar la diversidad de experiencias en un solo modelo rígido y que contenga incentivos para que los PP se multipliquen a ritmo acelerado.

- Incrementar progresivamente los recursos que se van a distribuir a través del proceso de PP en los territorios. Como se señaló en el análisis de las páginas anteriores, hay factores estructurales que impiden pasar de ciertos límites en el volumen de recursos sujetos a la presupuestación participativa. Las autoridades territoriales pueden buscar formas de incrementar los recursos de libre destinación; pero es necesario pensar, en el mediano y en el largo plazo, en un cambio legislativo que flexibilice el Sistema General de Participaciones y, en general, el esquema vigente de presupuestos públicos.
- Mejorar la coordinación inter-institucional en el seno de cada una de las entidades territoriales para garantizar los propósitos y resultados del PP. Esa coordinación, ausente en muchos casos, implica el compromiso de todas las entidades públicas –no solamente de algunas de ellas- con la participación ciudadana, en general, y con el PP, en particular. Los diseños institucionales del PP son vitales en esa dirección, pues definen las responsabilidades institucionales en la promoción y desarrollo del PP y en la ejecución de los recursos asignados por la ciudadanía.
- Mejorar en todo sentido (oportunidad, fiabilidad, amigabilidad, accesibilidad) los sistemas de información para los PP y crear una cultura de la información como condición para el fortalecimiento de estos últimos.
- Definir cada vez de manera más precisa el rol de los Consejos de Planeación en los ejercicios de planeación participativa
- Comprometer a los partidos políticos en el desarrollo de experiencias de PP en todo el país. Ese compromiso significa que su militancia y su dirigencia se involucren en esos procesos y contribuyan a su desarrollo y consolidación. Significa, además, acoger los acuerdos construidos en los PP como elementos vinculantes para las decisiones que deben tomar en los cuerpos de representación política JAL, Consejos y Asambleas).
- Visualizar el PP como un instrumento potente de inclusión social, especialmente en materia de diversidad poblacional (desplazados, mujeres, jóvenes). Las experiencias de PP en el país ya comienzan a mostrar la importancia de afinar los procedimientos de manera que ciertas poblaciones con las cuales el país tiene una alta deuda social sean objeto de acciones afirmativas

que se reflejen en el diseño y en las metodologías de los PP.

- Trabajar por el fortalecimiento de los nexos entre la planeación y la presupuestación participativa. Ya se demostró que tales nexos son virtuosos y que en futuro hay que afianzarlos en la mira de que las decisiones sobre asignación de recursos se enmarquen en una mirada estratégica del territorio y de sus potencialidades y no obedezcan simplemente a una negociación coyuntural entre actores.
- Promover el acceso de las organizaciones sociales a la cooperación internacional para garantizar un mayor apoyo técnico y logístico, facilitar el intercambio de experiencias y diseñar esquemas de evaluación de sus resultados.
- Incentivar los intercambios de experiencias del PP entre los diferentes niveles territoriales para diseminar los aprendizajes y motivar a generar estas prácticas en otros municipios. El intercambio de experiencias permite profundizar el conocimiento hoy existente sobre el PP y contribuir a la difusión de metodologías y a su gradual incorporación en las diferentes regiones del país. Además, esa es a materia prima para adelantar tareas de sistematización de las experiencias y para incrementar el flujo de investigación sobre la naturaleza y los alcances del proceso. Identificar permanentemente las fortalezas y debilidades de los PP es un medio para mejorar su calidad como instrumentos de participación ciudadana en lo público.
- Consolidar la Red Nacional de planeación local y Presupuesto Participativo, y lograr el aprovechamiento de otros espacios como los Congresos Nacionales de Planeación Participativa y los encuentros del Sistema Nacional de Planeación para promover todas las iniciativas y retos planteados, para intercambiar experiencias y conocimientos, y para proyectar a los actores de la planeación y el PP como actores fundamentales del desarrollo humano.

BIBLIOGRAFIA

Alcaldía Mayor de Bogotá (2009), “Planeación Local y Presupuesto Participativo en Colombia. 12 años de experiencias”. En: *Primer Encuentro Nacional de Planeación y Presupuesto Participativo. Ciudadanía Activa y Gobernanza Democrática. Memoria*, Bogotá, Secretaría de Gobierno Distrital.

Avritzer, L. y Navarro, Z. (2003), *A Inovacao democrática no Brasil: o orçamento participativo*, Rio de Janeiro, Cortez Editora.

Betancur, M. (2001), *Planeación y participación, construyendo la democracia local*, 2 Vol., Bogotá, ISMAC.

Bevort A. y Lallement M., editores (2006), *Le capital social. Performance, équité et réciprocité*, París : La Découverte – M.A.U.S.S.

Dagnino E., Olvera A., y Panfichi A. (2006), *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, México : F.C.E.

DNP (s.f.), Red de Monitoreo y Evaluación de Política Pública en Colombia, mimeo, Bogotá..

Durston, J. (2002), *El capital social campesino en la gestión del desarrollo rural. Díadas, equipos, puentes y escaleras*, Santiago de Chile, CEPAL.

Gobernación de Antioquia (2005), *Cómo construir presupuestos participativos. Experiencias pioneras de Antioquia*, Medellín.

Mc Loughlin, B. (1972), *Panification Urbaine et Régionale. Une approche par l'analyse de Systèmes*, París : Dunod.

Parra, E. (2001), « La trocha ciudadana », en : CNP, *Diez años de planeación al derecho*, Memorias del VI Congreso Nacional de Planeación 2001, Bogotá.

Putnam, R. (1994), *Para hacer que la democracia funcione*, Caracas : Galac.

Restrepo, C. I. (2002), « Planeación, participación y gobernabilidad », en : Escobar A. Y otros, *Planeación, participación y desarrollo*, Medellín, Corporación Región, Universidad Nacional (Sede Medellín), Fundación Social.

Secretaría de Planeación Departamental de Risaralda (2010), *Presupuesto Participativo. Cartilla Guía*

2010, Pereira, 2010,

Velásquez, F. (2003), *La participación ciudadana en Bogotá : mirando el presente, pensando el futuro*, Bogotá : Alcaldía Mayor de Bogotá.

_____ (coordinador) (2009), *Las otras caras del poder. Territorio, conflicto y gestión pública en municipios colombianos*, Bogotá : Fundación Foro Nacional por Colombia y GTZ.

_____ (2010), *La planeación territorial en Colombia: contexto, trayectoria y experiencias* (con la colaboración de Esperanza González R y Paulo A. Pérez A.), Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.

Velásquez F. Y González E. (2003) *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia ?*, Bogotá : Fundación Corona.

_____ (2006) *Encuentros con el futuro. Cuarto ejercicio de planeación participativa en Bogotá, 2004*, Bogotá : Fundación Corona –Fundación Foro.

ANEXO 1

CONCLUSIONES DEL TERCER ENCUENTRO DE PLANEACIÓN LOCAL Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO⁸⁵

Medellín, 2010

El Tercer Encuentro de la Red de Planeación Local y Presupuesto Participativo fue rico en discusiones y propuestas por parte de los asistentes. Las Mesas de Trabajo que funcionaron el 19 de noviembre abrieron el debate sobre temas nucleares del ejercicio participativo. En particular, dos de ellos concentraron la atención de los asistentes: el fortalecimiento del Sistema Nacional de Planeación (SNP) y la proyección a futuro de los presupuestos participativos (PP). A continuación se reseñan los contenidos básicos de la discusión alrededor de cada uno de ellos. Al final, se proponen unas estrategias generales de actuación de la Red en el futuro.

1. EL FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN

Se ratifica la idea, planteada en el primer día, de que hay dos grandes tareas de cara al fortalecimiento del SNP en el inmediato futuro: de un lado, la definición de un marco normativo del Sistema. De otro, la movilización de actores en la mira de fortalecer instancias y procesos del SNP.

1. 1. El marco Normativo

El país –y la RED- tienen ante sí una amplia y dispendiosa tarea normativa. Se sabe que la norma no es requisito suficiente para desatar procesos sociales, pero sí crea condiciones necesarias para que éstos puedan tener ocurrencia. Por ello es importante avanzar en el mejoramiento del marco normativo existente y/o en el diseño de nuevos esquemas normativos, hoy inexistentes, que pueden favorecer el funcionamiento del SNP. En tal sentido, se presentan a continuación tres escenarios de actuación surgidos de la discusión:

⁸⁵ Elaboradas por Fabio Velásquez C. y Esperanza González R.

- La reforma de la Ley Orgánica de Planeación
- La Reglamentación del Sistema Nacional de Participación
- La definición de una nueva Ley Estatutaria de Participación

Escenario 1: Reforma de la Ley Orgánica de Planeación (152 de 1994)

La ley 152 de 1994 fue una importante herramienta para consolidar unos esquemas básicos, institucionales y de procedimiento, para el ejercicio de la planeación participativa en Colombia. Sin embargo, adolece de fallas ya reconocidas por analistas y por los protagonistas de la planeación, tanto en el nivel nacional como territorial. Por ello, es preciso introducir reformas de gran calado en la ley 152 de 1994, entre las cuales cabe mencionar las siguientes:

- La introducción de un conjunto de principios que complementen los que ya se encuentran en la norma. Entre ellos, los de diversidad, inclusión, territorialidad, equidad de género y enfoque de derechos. Este último se revela como el principio que debe inspirar de manera estructural la formulación de los planes y, en general, los procesos de participación.
- Articulación de instrumentos de la planeación. La gestión pública en Colombia incluye una gran variedad de instrumentos de planeación: los planes de desarrollo, los planes de ordenamiento territorial, los planes maestros, los planes sectoriales, las políticas públicas poblacionales y sectoriales, etc. La ley Orgánica de Planeación solamente se refiere a los planes de desarrollo y debería referirse a todos los instrumentos de planeación.
- Ampliación de los plazos para la formulación y aprobación de los planes. La consulta a la ciudadanía sobre el Plan Nacional de Desarrollo tiene un plazo de menos de dos meses, ubicados al final de año, durante las celebraciones de navidad y año nuevo. Es un tiempo muy corto y, además, poco propicio para promover debates públicos. Por su parte, la consulta ciudadana sobre planes de desarrollo municipal y departamental debe desenvolverse en un mes (marzo del primer año de gobierno). Es un tiempo muy restringido para que los Consejos de Planeación conozcan el plan, lo analicen, consulten la opinión ciudadana y elaboren un concepto consistente y con soporte técnico. Esos plazos deben ampliarse, así su aprobación tarde unos meses más, con el fin de que la ciudadanía pueda expresarse sin afanes y realizar propuestas que el Consejo pueda recoger, sistematizar y organizar de manera coherente.
- Definición de funciones de los Consejos. La LOP plantea solamente la doble función de promover la participación ciudadana alrededor de las tareas de la planeación y elaborar un concepto sobre los proyectos de plan de desarrollo presentados por las autoridades públicas. No aparece en la norma la función de monitoreo y evaluación de los planes, ni la de elaborar informes periódicos sobre la marcha de los planes. Se requiere introducir esas funciones en la norma.

- Consejos electos por voto directo de la comunidad o de los sectores, o mediante nominación directa por los sectores. Los asistentes al Encuentro proponen esas fórmulas como alternativa a la hoy vigente, que consiste en la designación de los Consejeros por la autoridad pública de ternas que le presentan los diferentes sectores representados en los Consejos.
- Carácter vinculante de las propuestas de los Consejos. Esta es una propuesta que ganó una opinión mayoritaria en las distintas mesas de trabajo. Sin embargo, hubo otras, como la necesidad de que las autoridades públicas den respuesta detallada a las propuestas y observaciones de los Consejos, o la posibilidad de que haya un proceso de concertación sobre los contenidos de los documentos elaborados por los Consejos.
- Incentivos y condiciones para que los consejeros puedan cumplir sus funciones. La deserción de un buen número de consejeros es la norma, una vez que ha sido emitido el correspondiente concepto sobre los planes de desarrollo. Se propone introducir en la LOP un conjunto de condiciones e incentivos para que los Consejeros sigan trabajando sostenidamente durante el período de su designación.
- Rendición de cuentas de los Consejos a la Ciudadanía. Esta es una práctica de transparencia deseable, que no está contemplada en la norma y que se propone que sea introducida para incrementar el contacto entre Consejeros y ciudadanos y ciudadanas, estimular el control social y legitimar, si es el caso, el trabajo de los consejeros

Escenario 2: Estatuto legal para el SNP

Es cada vez más evidente la necesidad de que el Sistema Nacional de Planeación cuente con una reglamentación que defina sus funciones, su estructura básica, las reglas para la conformación de sus instancias, el tipo de actividades que puede y debe desarrollar, los instrumentos a su alcance para el desempeño de sus funciones y sus interlocutores en el ámbito del Estado.

Esta reglamentación puede llevarse a cabo a través de dos vías diferentes: en primer lugar, como capítulo de la Ley Orgánica de Planeación; en segundo lugar, mediante una norma aparte, diferente a la LOP, dedicada exclusivamente al sistema. En cualquiera de los dos casos, esta reglamentación debe guardar coherencia con la Ley Orgánica de planeación..

Escenario 3: Ley Estatutaria de Participación

Este es un escenario que puede ser complementario o alternativo a los otros dos, dependiendo de la estrategia que adopten sus impulsores. En este caso, lo que se pretende es hacer la “tarea grande” de una vez, consistente en repensar todo el esquema normativo de la participación ciudadana vigente

hoy en Colombia, el cual incluye las leyes 134 de 1994, la ley 152 de 1994 y más de cuarenta leyes que crean espacios y mecanismos de participación ciudadana, y reformularlo a través de una nueva Ley Estatutaria de Participación. Es una tarea de gran envergadura, pero cuenta con el apoyo de algunos parlamentarios en el Congreso Nacional y, en principio, del Ministerio del Interior.

Esta norma sería una norma de mínimos (es decir, establece los lineamientos básicos que legitimen y propicien los esfuerzos ciudadanos y gubernamentales para promover y garantizar el ejercicio de la participación ciudadana en los asuntos públicos), y no de máximos (es decir, una ley que reglamente hasta el último detalle de los espacios y mecanismos de participación). La Ley Estatutaria establecería principios básicos, legitimaría las formas institucionales y no institucionales de participación ciudadana, haría obligatorias unas acciones mínimas por parte del gobierno en sus tres niveles para garantizar las condiciones para su ejercicio y definiría los ámbitos de participación, tanto directa (los que están contemplados actualmente en la ley 134 de 1994), como a través de órganos de representación que actúan en los distintos momentos del ciclo de la gestión.

Estos tres escenarios exigen un diagnóstico de la situación actual, la redacción de los articulados correspondientes y el arduo trabajo de cabildeo en el Congreso de la República y en el Gobierno Nacional para juntar esfuerzos en la misma dirección. Implicaría, además, un amplio debate nacional y regional y un esfuerzo de movilización ciudadana en respaldo de estas iniciativas.

Por supuesto, el cambio normativo en el nivel nacional obligaría a replantear las normas que rigen la planeación y, probablemente, las que rigen el presupuesto participativo, en el nivel departamental y municipal. A ese respecto, las diferentes mesas de Trabajo fueron insistentes en la necesidad de reconocer escalas de la planeación y, en general, de la participación, que operan en niveles sub-municipales, hasta ahora no reconocidos en la ley. La idea es “bajar” la planeación participativa hasta esos niveles, a fin de comprometer más directamente a la ciudadanía en su ejercicio.

1.2. La movilización de actores

Paralelamente a los desarrollos normativos que sea posible sacar adelante, es preciso, de acuerdo a lo planteado por las diferentes Mesas de Trabajo, continuar en la tarea de movilizar a la ciudadanía y a los actores de la planeación en aras de fortalecer las instancias y procesos del Sistema Nacional de Planeación.

Para tal efecto, las diferentes Mesas realizaron un ejercicio de priorización de estrategias de fortalecimiento del SNP. El cuadro 1 presenta los resultados de dicha priorización, tomando como base las tres estrategias a las que cada mesa les otorgó prioridad. En las filas del cuadro aparecen las estrategias propuestas por la organización del Encuentro, mientras que en las once primeras columnas están los resultados de la priorización llevada a cabo por cada Mesa. La última columna identifica el orden agregado de la priorización.

Cuadro 1 – Priorización de estrategias de fortalecimiento del SNP

Estrategias	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	
Una ley que reglamente el sistema.		1	1	1	1		1	3	1			2
El fortalecimiento de sistemas municipales y regionales de planeación (Modificada)					2	3		1	2	2	1	3
La capacitación de los consejeros en temas relacionados con Planeación y los Presupuestos Participativas (Modificada)	2	3	3	2	3	2	2		3	1	3	1
Asignación de los recursos públicos para el funcionamiento del sistema	1		2	3		1				3		4
Generación de incentivos para consejeros y consejeras en la mira en que se mantengan activos en el periodo de su mandato.	3	2					3					
Intercambio de experiencias												
La definición de estrategias de comunicación entre la comisión del sistema y los consejos de planeación.								2			2	

Como puede verse, fueron priorizadas en su orden cuatro estrategias, así:

1. La capacitación de los consejeros en temas relacionados con Planeación y los Presupuestos Participativos. Más que de capacitación, es necesario hablar de formación ciudadana para cualificar su intervención en los ejercicios participativos. Los temas que las Mesas formularon como ejes de los procesos de formación ciudadana fueron los siguientes:

- Información normativa, para suplir los grandes déficits de conocimiento de la norma que tiene la ciudadanía y un buen número de líderes que participan en los procesos de planeación, incluidos los Consejeros. Se destaca, a manera de ejemplo, el desconocimiento existente sobre el Decreto-Ley 028 de 2008, que rige para los Consejos Departamentales y Municipales de Planeación.
- Fundamentación política: sigue siendo importante para que los actores de la planeación y los presupuestos participativos entiendan que su labor tiene un alto sentido colectivo y, por tanto, político; que la participación fortalece el espacio público y es un medio para mejorar las condiciones de vida de todos y todas.
- Planeación y presupuestación. Estos son temas específicos que requieren habilidades técnicas y políticas, no siempre presentes en los actores de la planeación y la presupuestación participativa.

- Herramientas técnicas para la gestión del desarrollo: este es un campo novedoso, al que hasta el momento los procesos de formación ciudadana no le han prestado atención. Implica brindar herramientas conceptuales, metodológicas y técnicas para el manejo de procesos de desarrollo.
- Seguimiento y evaluación: a pesar de lo difundidas que han sido las prácticas de planeación participativa, no son claras las metodologías para monitorear y evaluar la ejecución de los planes y los presupuestos participativos.

2. Ley que reglamente el SNP: A este tema ya se hizo referencia en el apartado anterior.

3. Fortalecimiento de sistemas de planeación desde lo local hasta lo regional: Esta estrategia convoca a la movilización de pensamientos y voluntades en torno a un conjunto de actividades cuya multiplicación seguramente va a redundar en el fortalecimiento del SNP. Entre tales actividades cabe mencionar las siguientes:

- Conformación de redes de Consejeros y de actores de la planeación y del presupuesto participativo, tanto en el nivel local, como en el nivel regional y nacional.
- Intercambio y sistematización de experiencias, tanto nacionales como internacionales. Sobre este último aspecto es necesaria la apertura hacia experiencias en otras latitudes que nutran los procesos nacionales y territoriales.
- Evaluación de resultados: además de fortalecer las prácticas participativas en la planeación y la definición de presupuestos a proyectos de desarrollo, es muy importante evaluar los resultados de ese esfuerzo, conocer qué tanto han ayudado a mejorar la calidad de vida de las personas mediante el ejercicio garantizado de sus derechos. Información y comunicación, necesarias para el intercambio y la interacción.
- Aprovechamiento de espacios, como los Encuentros o Asambleas del SNP y los Congresos Nacionales de Planeación para difundir estas iniciativas y lograr apoyos gubernamentales y sociales.

4. Asignación de recursos públicos para el Sistema: Esto va a depender en gran parte de la norma que reglamente el SNP, pues ella definirá el interlocutor gubernamental o estatal del Sistema, así como las estrategias y los medios para su financiamiento.

2. SOBRE EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

Las experiencias de PP examinadas en este Encuentro evidencian una riqueza enorme en las apuestas, las metodologías utilizadas, los actores que intervienen, la adecuación institucional y los impactos logrados hasta ahora.

Son experiencias que se han originado y desplegado en contextos diversos y que se han ido perfilando

de acuerdo a los intereses, anhelos y motivaciones de los diferentes actores que intervienen. Vale la pena resaltar algunos aspectos valiosos de dichas experiencias en cuatro aspectos: la operación de los PP, los logros alcanzados, las limitaciones que la experiencia ha puesto de presente y los retos de cara al futuro.

2.1. La operación de los PP

Se advierte, en primer lugar, que cada vez más municipios y departamentos están involucrando los PP como instrumento de gestión pública. Se aprecian experiencias en grandes municipios pero también en medianos y pequeños, que operan en diferentes escalas territoriales, sectoriales o de población. Estos rasgos demuestran una significativa vitalidad de dichas prácticas.

En segundo lugar, a partir de las experiencias se colige que la norma no es una condición indispensable para desatar los PP. De hecho, varios municipios no cuentan con una norma específica que le dé un marco de actuación a los PP. No obstante, la norma es útil pues crea reglas de juego que aclaran la relación entre los actores y garantiza certidumbre y confianza entre ellos. En esa línea, existe una creciente preocupación por la reglamentación de los PP, por lo que algunas experiencias están transitando en ese camino, eso sí sobre la base de la construcción de reglas de juego consensuadas y aceptadas.

En tercer lugar, se observa que la existencia de múltiples experiencias de PP es el producto de la confluencia entre voluntad política e iniciativa ciudadana, factores que les dan impulso, las fortalecen y les brindan sostenibilidad a los procesos de PP.

Por último, en algunos casos de PP se releva un nexo estrecho entre planeación y PP, como dos procesos que se fortalecen mutuamente y contribuyen a mejorar la gestión pública. Ese nexo genera sinergias interesantes que fortalecen la planeación y le otorgan sentido a la tarea de priorizar y asignar recursos con participación de la ciudadanía.

2.2. Los Logros

Las diferentes mesas de trabajo, enumeraron un conjunto de resultados de las dinámicas de PP que están sintetizados en los siguientes aspectos:

- Se ha ganado en una mayor conciencia de lo público por parte de la sociedad civil.
- En los procesos de PP el enfoque de derechos, de género, poblacional, sectorial está cada vez más presente y es un referente fundamental.
- Se observan importantes transformaciones institucionales de los gobiernos para adecuarse a los nuevos escenarios del PP.
- Nuevos actores sociales, como jóvenes, mujeres, niños, tercera edad, se han involucrado a este

ejercicio. También ha sido relevante la participación de representantes de la academia, la cooperación internacional, las ONG y algunos sectores empresariales en las experiencias presentadas en este evento.

- Un aspecto reiterado en las diferentes Mesas es la capacidad de los PP para lograr una mayor inclusión de diferentes sectores de la Sociedad Civil. Esta es una apuesta que se está traduciendo en realidad.
- El aumento paulatino de los recursos dedicados al PP en varios municipios, no solo por petición de la ciudadanía sino también por el convencimiento de las administraciones locales.
- En todas las experiencias, sin excepción, se ratifica la legitimidad social de proceso en la medida en que la ciudadanía se ha fortalecido y ha asumido su responsabilidad en la construcción de su desarrollo y el mejoramiento de sus condiciones de vida.

2.3. Los Obstáculos

Estas experiencias de PP en el país están en permanente construcción y se han ido configurando y definiendo en el proceso mismo. En ese sentido, se han presentado un conjunto de obstáculos que requieren superarse e introducir estrategias que garanticen los propósitos del PP. Precisamente, las mesas destacaron una serie de dificultades, de las cuales queremos resaltar las siguientes:

- Baja sensibilidad de la ciudadanía en general sobre los PP en algunos municipios, que puede responder a la apatía ciudadana; a bajos niveles de organización social; a la falta de acciones de divulgación, información y sensibilización por parte de las administraciones territoriales, entre otros.
- Estrechamente ligado con lo anterior, debilidades tanto técnicas como políticas de las personas que participan en las experiencias, al igual que de los servidores públicos.
- La falta de estrategias de comunicación y divulgación del proceso y de sus resultados. En muchos municipios del país no se conoce ni se valora este tipo de experiencias tan importantes para su funcionamiento colectivo.
- La escasez de recursos orientados al PP en varios municipios; lo que puede producir desmotivación y descontento de la ciudadanía.
- La ausencia de una cultura tributaria que permita garantizar mayores recursos para la inversión, especialmente la que se realiza para los proyecto del PP. Este es un elemento nuevo en las discusiones, que vale la pena tomar en cuenta.
- La débil capacidad de la sociedad civil para acceder a recursos de la cooperación internacional que podrían contribuir a las acciones de fortalecimiento de las organizaciones y líderes.

- La falta de indicadores sociales y de acciones para medir el impacto del PP en la calidad de vida de la población.
- Los procesos participativos en varios municipios colombianos se ve afectado por el conflicto armado.

2.4. Los retos

Este panorama presentado sobre el PP en el país marca unas apuestas claras en la mira de mejorar y perfeccionar las experiencias, y de promover su réplica y aplicación en otros territorios. Las distintas mesas de trabajo reconocieron la necesidad de mejorar los procesos y de lograr un rol más protagónico de los pp en la gestión pública. En ese escenario plantearon los siguientes retos:

- Multiplicar las acciones de sensibilización ciudadana en torno al presupuesto participativo. Esta medida es clave para legitimar este tipo de prácticas y replicarlas en el mayor número posible de lugares del país.
- Formación de los actores del presupuesto participativo para que cada vez tengan más herramientas políticas y sociales que cualifiquen su desempeño.
- Contar con instrumentos de medición para identificar los impactos del PP en la calidad de vida de la población. Este aspecto es clave para mejorar los diseños operativos e institucionales de los presupuestos participativos.
- Afianzar los mecanismos de control y seguimiento al ejercicio del PP, así como la rendición de cuentas de las autoridades públicas a la ciudadanía.
- Propender por el desarrollo de una normatividad nacional de presupuesto participativo que, o bien sea parte de la Ley orgánica de planeación, o bien se elabore como norma aparte, para lo cual es necesario analizar las conveniencias jurídicas, técnicas y políticas de cada alternativa.
- Incrementar progresivamente los recursos que se van a distribuir a través del proceso de PP en los territorios.
- Mejorar la coordinación inter-institucional en el seno de cada una de las entidades territoriales para garantizar los propósitos y resultados del PP.
- Visualizar el PP como un instrumento potente de inclusión social, especialmente en materia de diversidad poblacional (desplazados, mujeres, jóvenes)
- Trabajar por el fortalecimiento de los nexos entre la planeación y la presupuestación participativa.
- Promover el acceso de las organizaciones sociales a la cooperación internacional para garantizar un mayor apoyo técnico y logístico, facilitar el intercambio de experiencias y diseñar esquemas de evaluación de sus resultados.
- Incentivar los intercambios de experiencias del PP entre los diferentes niveles territoriales para diseminar los aprendizajes y motivar a generar estas prácticas en otros municipios.

- Estimular la sistematización e investigación de los PP en el nivel territorial y nacional con el propósito de identificar sus fortalezas y debilidades.
- Consolidar la Red Nacional de planeación local y Presupuesto Participativo, y lograr el aprovechamiento de otros espacios como los Congresos Nacionales de Planeación Participativa y los encuentros del Sistema Nacional de Planeación para promover todas las iniciativas y retos planteados.

3. ESTRATEGIAS GLOBALES

La discusión en las diferentes mesas y las presentaciones realizadas durante este Encuentro dejan perfiladas algunas estrategias generales, cuya implementación es clave para cualificar el ejercicio de la planeación y el presupuesto participativo:

- Colocar especial énfasis en los procesos de formación y capacitación de la ciudadanía para cualificar su desempeño en estos procesos. Se plantea con especial importancia que esa formación dé un paso adelante e incluya contenidos relativos a la gestión social y comunitaria del desarrollo.
- Evaluar lo realizado. Para ello es necesario diseñar y aplicar dispositivos de investigación sobre resultados del ejercicio de la planeación y el PP, de sistematización de experiencias y de análisis sobre la percepción ciudadana acerca de estos procesos.
- Realizar campañas masivas de sensibilización ciudadana sobre la planeación y los PP. Esto es importante para que la participación no se quede en los espacios institucionales o en cabeza de los líderes, sino que “baje” cada vez más a la ciudadanía
- Fortalecer la articulación entre Planeación y PP: Como ya se indicó, la Planeación le da sentido al PP y el PP revitaliza el ejercicio de la planeación. Ello implica varios frentes de trabajo:
 - Apuntar hacia la unidad normativa
 - Mejorar la coordinación institucional en el nivel gubernamental
 - Propiciar la interacción entre los actores de la planeación y el PP
 - Facilitar hasta donde sea posible la articulación de esos procesos, tanto en el nivel horizontal como vertical.
- Establecer el nexo entre participación ciudadana y representación política. Esa es una tarea pendiente de ambos lados (participación y representación).

Por último, es muy importante no perder de vista el horizonte de estas experiencias como formas de

constitución de sujetos políticos y de ejercicio de ciudadanía activa para la realización plena de los derechos. La planeación y el presupuesto participativo no son actividades exclusiva ni principalmente técnicas. Son formas de proyectarse en el escenario público para tomar las mejores decisiones que benefician al conjunto de las personas, especialmente a aquellos que han sido tradicionalmente excluidos de las decisiones y de los beneficios de las políticas públicas. Son experiencias de sentido y alcance político,

Medellín Noviembre 20 de 2010