

---

**Estudio de Caso:  
Planeación Participativa en el  
Departamento del Meta**

---

Ricardo Villamarín  
Alexander Leal P.  
Viviana Palacios



---

# **Estudio de Caso: Planeación Participativa en el Departamento del Meta**

---

Ricardo Villamarín  
Alexander Leal P.  
Viviana Palacios

Villavicencio, 2019

**Edición:** Esperanza González Rodríguez

FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA  
Cra. 4 A #27-62 Tel: (57-1) 282 2550 Bogotá D. C. Colombia  
[info@foronacional.org.co](mailto:info@foronacional.org.co) / [www.foronacional.org](http://www.foronacional.org)

# Planeación Participativa en el Departamento del Meta<sup>1</sup>

*"Es tan utópico el Sistema Nacional de Planeación como la participación ciudadana, pues uno y otra fueron concebidos por gente optimista, que asumió la existencia en la sociedad colombiana de cierta avidez por hacerse cargo de su propio destino, incursionando directa y activamente en los centros de decisión. Una utopía tan válida como la democracia misma; sin embargo, siguiendo a Werner Plum, las utopías también pueden entenderse, "como una preparación de la fantasía humana para una realidad a que se aspira, pero que en el momento actual aún no es concebible." ( Puentes González, G., y C.I. González, 2011:202).*

## Introducción

La participación ciudadana y la planeación participativa aparecieron en la Constitución de 1991 como una alternativa para profundizar la democracia y crear las condiciones de una sociedad más justa y en paz, con mayor igualdad en lo económico, más solidaria en lo social y más sostenible en lo ambiental. Sin embargo, con el paso de los años ha quedado claro que una cosa es el “deber ser” y otra la realidad marcada por obstáculos, intereses y formas de entender la realidad que dificultan la aplicación práctica de estos principios, su incorporación social y su legitimación como parte integrante de la democracia nacional.

Casi tres décadas después de la Constitución, la Fundación Foro Nacional por Colombia vuelve a hacer la pregunta sobre la situación de la participación ciudadana en el país en un contexto ligado a la construcción de paz territorial como principal elemento de coyuntura política y cultural. Se trata de un escenario que tiene la potencialidad de generar cambios en la visión tradicional de lógicas diferentes e, incluso opuestas, que ahora deben emprender el reto de vivir en un mismo territorio sobre la base de acuerdos y de reglas de juego legítimas, sin que sea necesario recurrir a la violencia y a la eliminación del adversario como camino para la solución de los desacuerdos, y siempre guiados por el respeto y la garantía a los Derechos Humanos.

Consecuente con este propósito, y como un aporte a la construcción de paz territorial, se pretende examinar el trayecto de la participación en Colombia en el período 2002 – 2018, tomando como referencia cinco casos de participación ciudadana en Colombia que por su carácter y resultados pueden ayudar a comprender distintos aspectos de las prácticas participativas en el país y valorar su impacto en las decisiones públicas en el período 2002-2018.

Una de ellas es la planeación participativa en el Meta, a partir del Sistema de Planeación Participativa del Departamento (SDP), entendiendo que ante el reto de construir consensos en medio de las diferencias, este término es importante en dos sentidos; por un lado, permite conjugar la voluntad política con la capacidad de la sociedad civil para incidir en

<sup>1</sup> Estudio realizado en el marco de la investigación *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia, 2003-2018?*, de la Fundación Foro Nacional por Colombia.

la gestión pública; por otro lado, contribuye a la generación de confianza y la definición de imaginarios colectivos sobre el territorio que fortalecen el ejercicio de la gestión pública, la integración social y el trabajo conjunto en la superación de los conflictos existentes. Para que esta visión sea posible se requieren dos condiciones: la configuración de un entorno favorable para su ejercicio y 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 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 instrumentalizar 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.

En cuanto a los actores, se requiere que tengan la disposición de involucrarse en 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 participativo (Velásquez y González, 2011: 8 y 9).

La experiencia en el Meta en los últimos 5 años, alrededor del proceso de construcción de un SDP, brinda elementos importantes para entender los dos asuntos señalados anteriormente. Esta experiencia inicia con la conformación de los primeros consejos territoriales de planeación, en cumplimiento de la Ley 152 de 1994 y del artículo 340 de la Constitución Nacional de 1991. Los primeros años estuvieron caracterizados por los aprendizajes y el intercambio de prácticas alrededor de los encuentros de consejeros y consejeras de planeación. Algo que se denominó Congresos del Sistema Nacional de Planeación Participativa (SNP).

Estos aprendizajes empezaron a poner en evidencia, de una parte, las potencialidades de las instancias de planeación para incidir en la gestión pública; y de otra, los requisitos y las condiciones para hacerlas posibles, entre las cuales se encuentran: la voluntad política de los mandatarios de turno, los recursos disponibles para el ejercicio de las funciones, la comunicación y el flujo de información pertinente y oportuna, y la legitimidad y las capacidades de sus integrantes para movilizar a la sociedad alrededor de la planeación del desarrollo local.

Así mismo, los principales obstáculos y cuellos de botella se seguían presentando alrededor de la poca incidencia de los CTP en la construcción participativa de los planes de desarrollo dado que sus conceptos no eran -y no son- vinculantes; la limitada y exigua asignación de recursos para su fortalecimiento y el adecuado cumplimiento de sus funciones; y, la

desmotivación de los consejeros(as) lo que han inducido a su deserción. Un problema central está relacionado con que estas enseñanzas no se transmiten al colectivo de los CTP, sino que sólo son aprehendidos por los consejeros(as) que han tenido la oportunidad de asistir a los escenarios de encuentro y de intercambio y buscan – muchos de ellos sin éxito – transformar sus propias dinámicas y convertirse en actores más empoderados de las dinámicas de planeación participativa.

Si bien, la publicación de las cartillas del DNP en 2007 y, particularmente, la de 2011 ha sido otra forma de transmitir los aprendizajes obtenidos en la experiencia de los CTPs y el SDP. Desafortunadamente son documentos que no han logrado tener la divulgación del caso y siguen siendo desconocidos por los funcionarios públicos y por la mayoría de los consejeros(as) territoriales, a pesar de estar disponibles en la página web del DNP. Lo cierto es que ante la inexistencia de procesos de formación continuada, la participación en los Congresos de Planeación desarrollados en el nivel nacional o departamental terminan siendo la principal escuela de formación de las personas que integran estos espacios de participación<sup>2</sup>.

Con fundamento en esta hipótesis, en el Departamento del Meta se empezó a promover desde 2006 la realización de encuentros departamentales de consejos territoriales de planeación con tres propósitos: (1) servir de escenario para el intercambio de experiencias (formación), (2) promover la articulación entre el Consejo Territorial de Planeación Departamental y los consejos territoriales municipales, y (3) estimular e incentivar la participación de los CTP en los congresos del Sistema Nacional de Planeación.

Sin embargo, la realización de estos encuentros dependía de los recursos asignados por la Gobernación del Meta, los cuales han sido variables y no siempre estaban garantizados. Esto motivó el diseño de un proceso continuado y sistemático que contribuyera al fortalecimiento del SDP, como condición para tomar parte en la construcción participativa de los planes de desarrollo departamental y nacional.

En un escenario caracterizado por la apatía, con la mayoría de consejos municipales de planeación inactivos y un bajo nivel de confianza y credibilidad en la institucionalidad pública, el CTP Departamental presentó un plan de acción a la Gobernación del Meta que tenía como objetivo conformar un verdadero SDP, soportado en la conformación de sistemas subregionales implementados por la Gobernación en el 2014. Así surge la iniciativa de desarrollar el Sistema Departamental de Planeación Participativa.

Esta experiencia fue presentada en el XXI Congreso del SNP realizado en la ciudad de Bucaramanga en 2017 y fue escogida como uno de los casos a documentar en cumplimiento del proyecto “Conflictos Ambientales, Participación y Construcción De Paz en Colombia” que adelantó la Fundación Foro Nacional por Colombia. En el marco de esta investigación, surge el presente documento que tiene como objetivo dar cuenta de la construcción del Sistema Departamental de Planeación Participativa, en los últimos 3 años. En especial, se analizarán sus principales características, su contribución a la construcción de una cultura de la planeación participativa y a la democratización de las decisiones públicas en el territorio.

---

<sup>2</sup> Esta ausencia de un proceso de formación continua, ha sido reemplazado por actividades de capacitación reducidas a la divulgación del marco normativo de la planeación participativa.

El documento cuenta con 4 apartes: origen y antecedentes de la experiencia, desarrollo de la experiencia, resultados obtenidos y lecciones aprendidas, y conclusiones. Este ejercicio analítico combinó metodológicamente recolección de información documental, entrevistas a actores protagonistas sociales e institucionales y la realización de tres grupos focales con 37 personas: líderes y lideresas sociales de la Mesa Humanitaria del Meta, integrantes de la coordinación del sistema departamental de planeación y expertos en participación ciudadana. Adicionalmente, se realizaron 11 entrevistas a servidores públicos, consejeros territoriales de planeación, representantes de la cooperación internacional y la sociedad civil; para un total de 48 personas consultadas en el territorio. Sus aportes y disponibilidad han sido fundamentales para el logro de esta investigación. Inmenso agradecimiento a todos y todas.

## Origen y Antecedentes

### Antecedentes del Sistema Nacional de Planeación en Colombia.

La planeación aparece en el siglo XX como un ejercicio prospectivo de las empresas en el mundo occidental, pero también como un elemento indicativo para la intervención económica en el campo socialista a partir de la revolución rusa de 1919. Con el colapso de la economía del mundo desarrollado, una década después se evidenció la necesidad de aumentar el papel interventor y planificador del Estado en el desarrollo económico.

Luego, el Plan Marshall para la reconstrucción de la Europa de la post guerra aumentó la apuesta de la planificación centralizada, orientada por el Estado, dando origen a la creación de organismos centrales de orientación técnica, constituyéndose en el antecedente próximo del Departamento Nacional de Planeación en Colombia (1958). Este modelo estaba reservado a un círculo selecto de expertos preparados en el exterior y encargados de implementar en el país las orientaciones que se producían en los centros de poder del mundo occidental, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano.

Lo pocos resultados sociales mostrados por este modelo de planificación a nivel mundial, generó un espacio para la implementación de nuevos enfoques en la planeación, como la estratégica situacional, y sobre todo, se comenzó a reconocer a las comunidades como actores protagónicos de sus propios procesos de desarrollo, superando la mirada de población “objetivo” o población “beneficiaria”.

Con el paso del tiempo, surgen nuevos paradigmas como el del desarrollo a escala humana o el desarrollo sostenible que impulsó Naciones Unidas y que dio origen a la promulgación de un nuevo derecho humano en 1986: **el derecho al desarrollo**, en virtud del cual “todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar del él” (Artículo 1º).

A partir de ese momento se proclama que la planeación del desarrollo, como principio, debe ser participativa. Colombia, como parte de la Asamblea de las Naciones Unidas, incorpora este mandato en la Constitución Nacional de 1991, definiéndonos como un Estado social de derecho, democrático, participativo y pluralista (Art. 1º), uno de cuyos fines esenciales es “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan” (Art. 2º); y para ello estableció el voto programático que le impone a los mandatarios elegidos popularmente la obligación de convertir el programa de gobierno, que presentó a consideración de los

electores, en plan de desarrollo, a través de procesos de planeación participativa y de unas instancias especiales, los consejos territoriales de planeación (Art. 340 CPN).

La Constitución de 1991 estableció el carácter obligatorio de los planes de desarrollo en los tres niveles de la Administración Pública (nacional, departamental y municipal), creó el Consejo Nacional de Planeación y los consejos territoriales de planeación que conforman el Sistema Nacional de Planeación (SNP). El mandato constitucional fue desarrollado por la Ley 152 de 1994 o Ley Orgánica de Planeación que definió: i) los principios rectores de la planeación; ii) las autoridades y las instancias encargadas de este proceso; iii) los alcances, contenidos y procedimientos para la formulación de los planes de desarrollo nacionales, departamentales y municipales; iv) la conformación y funciones de las instancias de planeación como órganos consultivos designados por las correspondientes autoridades, de acuerdo con la composición definida por las asambleas departamentales o por los concejos municipales, teniendo en cuenta los sectores económicos, sociales, ecológicos y culturales; v) la obligación de los entes territoriales de prestarle el apoyo logístico y administrativo que sea indispensable para su funcionamiento; y, vi) las pautas generales para la ejecución y evaluación de los planes de desarrollo.

En julio de 1995 el recientemente conformado Consejo Nacional de Planeación (CNP) convocó la realización del Primer Encuentro Nacional de consejeros y consejeras de planeación, con el objeto de hacerle seguimiento al avance de la planeación en el nivel territorial. Cerca de 300 personas, de unos 100 entes territoriales acudieron a esta convocatoria y, en un acto de empoderamiento de la sociedad civil se declaró la constitución del Sistema Nacional de Planeación (SNP). En ese momento se definió como “el conjunto de relaciones entre los consejos de planeación de los distintos niveles y el conjunto de actividades que convergen en un proyecto colectivo de nacionalidad multiétnica y pluricultural”.

Los primeros años de construcción del SNP se caracterizaron por un activo intercambio de experiencias especialmente relacionadas con el ejercicio de la participación en los planes de desarrollo, la incidencia de los conceptos emitidos por los CTPs y el rol en el seguimiento y control social de la gestión pública, los cuales se realizaban fundamentalmente en los Congresos Nacionales de Planeación. Fueron años orientados y animados por las “trochas ciudadanas”, entendidas como propuestas construidas desde la sociedad civil para ser presentadas a las/los candidatos a cargos de elección popular y a las autoridades de planeación para orientar la planificación del desarrollo territorial. Luego vino una fase de experiencias relacionadas con la articulación de los CTP, especialmente a través de los ejercicios del Eje Cafetero (1999) y de los sistemas regionales de planeación del oriente antioqueño (2000) y del Magdalena Medio (2001), ambos ligados a Programas Regionales de Desarrollo y Paz.

De igual forma, en la fase inicial del SNP existía una estrecha relación y articulación entre los CTPs y el Consejo Nacional de Planeación; en parte, debido a que se entendía cabalmente el concepto de que Colombia es un país de regiones, como lo expresó el documento “Colombia, casa de la diversidad”. Sin embargo, con la salida en 2002 de los consejeros nacionales de planeación que habían cumplido ya sus 8 años de período, el nuevo CNP cambia de orientación, cuestiona por “provincial” la trocha ciudadana, desconoce al Sistema Nacional como una red de consejos territoriales y a la Comisión Nacional como una instancia de coordinación y se autopropone “cabeza” del Sistema, tratando de imponer una estructura piramidal y vertical del sistema.

Esta situación coincidió con el primer gobierno del Presidente Uribe con un marcado

enfoque centralista, agudizándose la tensión entre el centro y las regiones; valga decir, entre el CNP y el SNP, representado en la Comisión<sup>3</sup> del Sistema Nacional. De ahí que en adelante los Congresos Nacionales dejaron de ser el escenario natural para el intercambio de experiencias y la expresión de las regiones para incidir en la agenda nacional, y se tornaron en una tribuna de la agenda nacional, con un escaso reconocimiento de los ejercicios territoriales y un precario avance en la cultura de la planeación participativa.

Paralelamente, la práctica de la planeación participativa en los entes territoriales permitió hacer avances conceptuales importantes, recogidos principalmente en las sentencias de la Corte Constitucional y en particular la Sentencia C-524 de 2003:

“Ahora bien, uno de los principios medulares de la Constitución de 1991 es la participación democrática, la cual no sólo aparece como un valor incorporado al preámbulo, sino que es también un principio del Estado colombiano (CP art. 1º), uno de sus fines (CP art. 2º) y un derecho de todo ciudadano (CP art. 40). En ese orden de ideas, como la configuración orgánica establecida por la Carta debe ser interpretada a la luz de los valores, principios y derechos consagrados en la parte dogmática, es indudable que el principio participativo permea, en mayor o menor medida, todas las instituciones y procedimientos constitucionales. En particular, esto significa que los procesos de elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, tanto a nivel nacional como a nivel de las entidades territoriales, deben ser, en lo posible, participativos puesto que uno de los fines esenciales del Estado es “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política y administrativa de la Nación” (CP art. 2º). Por consiguiente, en una democracia participativa como la colombiana (CP Preámbulo y art. 1º) la planeación no debe ser entendida como una operación puramente técnica adelantada por funcionarios que burocráticamente imponen a la sociedad unos objetivos de largo plazo, una metas de mediano plazo y unas estrategias técnicas para alcanzarlos.

La planeación en un Estado social de derecho fundado en la activa participación de todos (CP arts 1º y 2º) es, por el contrario, un ejercicio de deliberación democrática, por medio del cual el Estado y la sociedad interactúan para construir una visión de futuro que permita orientar las acciones estatales y sociales del presente. La planeación es entonces un punto de encuentro entre los criterios técnicos de asignación de recursos y los criterios políticos y sociales de articulación de intereses. Eso explica que la misma Carta establezca el carácter participativo del proceso de planeación”.

A pesar de contar con un marco normativo y conceptual bastante claro, se siguen presentando de manera recurrente serias dificultades en el ejercicio de la planeación participativa derivadas del desconocimiento de la normatividad por parte de las autoridades de planeación, de la instrumentalización y subordinación de la participación, y la falta de conciencia democrática en los actores sociales (Ver anexo 3).

Hoy, después de más de 20 años de experiencia y de varias “cosechas” de planes de desarrollo se siguen presentando los mismos cuellos de botella y las mismas demandas de los consejeros y consejeras; entre ellas: i) la renovación tardía de los CTP y con inadecuados procesos para la selección de sus integrantes; ii) la débil o inexistente vinculación de los CTP a las dinámicas de construcción participativa de los planes de desarrollo y, en general,

---

<sup>3</sup> La Comisión del SNP era una instancia de coordinación integrada por delegados departamentales (2 por los consejos departamentales y 2 por los consejos territoriales municipales), la cual elegía una mesa directiva compuesta por dos delegados por cada región CORPES.

en todo el ciclo de planeación: diagnóstico, formulación, discusión, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas; iii) la autonomía condicionada por la escases de recursos, incluidos los apoyos para participar en escenarios supramunicipales y en el Congreso Nacional del SNP; y, iv) la ausencia de procesos de formación continuada.

Muchos han centrado sus esperanzas para superar esta situación en la reforma de la Ley 152; otros, consideran que ha faltado voluntad política, pero también audacia y compromiso por parte de la sociedad civil. Finalmente, todas estas reflexiones han girado en torno a una gran pregunta: ¿De qué sistema nacional de planeación estamos hablando? Para responder este interrogante vale la pena traer a colación las palabras de Ernesto Parra, Presidente del Consejo Nacional de Planeación en la instalación del V Congreso Nacional, realizado en junio de 2000:

*“Queda por preguntarse qué tan real es el sistema en el momento de la operación. Qué tanto opera el Sistema en todos los rincones del país. Qué tan activos son los Consejos y los Consejeros en los niveles nacional, departamental, municipal y distrital. Qué tan real es su influjo sobre el proceso total de Planeación plasmado en los Planes de Ordenamiento Territorial y los Planes de Desarrollo Económico y Social presentados por los gobiernos y aprobados definitivamente por las instancias legislativas”.*

Pero quizás las preguntas están mal planteadas. No se trata de indagar sobre la operación del Sistema sino de **hacer de este espacio una realidad operando**. En otras palabras, el SNP se convierte en realidad, se hace así mismo, se recrea así mismo en cada instante haciendo, operando, actuando. Al respecto, Ricardo Villamarín<sup>4</sup>, indica que:

“(...) Además, a medida que la sociedad civil se organiza y participa en los procesos de planeación, el sistema irá ganando poder, poder social y político real, las costumbres políticas anti-democráticas perderán terreno y más y más ciudadanos se irán incorporando a los procesos haciendo más y más fuerte este proceso.....y acabar de hacer realidad en la acción el Sistema Nacional de Planeación”

Desde este punto de vista el SNP es más una construcción real que formal, y esto plantea nuevos interrogantes porque el Sistema como tal no ha tenido ningún desarrollo normativo y su funcionalidad y operatividad ha quedado a la libre interpretación de los diferentes actores, bien sea para sobre dimensionarlo y restarle importancia al Consejo Nacional, o bien para negarlo y mantener el estado de desarticulación existente.

Como se mencionaba anteriormente esta indefinición sobre el rol del SNP llevó a las tensiones que se suscitaron entre el Consejo Nacional y la Comisión del Sistema Nacional, como expresión de la articulación de los consejos de planeación de los entes territoriales. Estas tensiones empezaron a limarse a partir del Congreso de Planeación realizado en Ibagué en 2014 y adquieran una nueva dimensión mediante el avance en las negociaciones de Paz en la Habana, particularmente, con el punto 2 de participación política, apertura democrática para construir la paz que había sido acordado el 6 de noviembre de 2013.

De manera desafortunada, por el criterio aplicado en la negociación de que “nada está

---

<sup>4</sup> Consultor del PNUD, vicepresidente del Consejo Departamental de Planeación del Meta, en el grupo focal de expertos en Participación, mayo 8 de 2018

acordado hasta que todo esté acordado” y la falta de consistencia en la implementación de las acciones relacionadas con la participación política, no se ha contemplado de forma suficiente la importancia de fortalecer los consejos territoriales de planeación y el SNP como actores relevantes en la construcción de paz territorial (Punto 2.2.6. del Acuerdo Final: Política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa).

Este acuerdo reivindica la planeación participativa y plantea de manera específica: “Hacer una revisión integral del sistema de participación en los procesos de planeación y, en particular, “la articulación de las instancias territoriales y nacionales de planeación; la composición y el funcionamiento del CNP con el fin de garantizar una representación amplia y pluralista; y, la efectividad del Sistema”<sup>5</sup>. Desde este punto de vista, no se puede pretender contar con un SNP fuerte si sus componentes son débiles; y esta situación motivó hacer una lectura crítica de la participación en los últimos Congresos de Planeación, máxime si es el máximo evento en el cual se encuentran los CTP y el CNP para tomarle el pulso a la planeación participativa en el país.

Los resultados no son nada alentadores y demuestran que los Congresos del SNP, más que escenarios de reflexión de los CTPs, son encuentros de consejeros y consejeras individualmente considerados en los cuales muchos de ellos asisten financiados con recursos propios porque no tienen apoyo institucional. Un primer termómetro de la participación se pudo tomar en el XIX Congreso realizado en la ciudad de Tunja, en Boyacá. Allí, la participación aglutinó cerca del 10% de los municipios del país y sólo 15 municipios de 123 pertenecientes al departamento anfitrión se hicieron presentes, lo cual obviamente no es un problema de falta de recursos sino de falta de actividad y de compromiso.

Curiosamente, la región que más le aporta al SNP en términos de vinculación de CTPs son los Llanos con el 27% de sus municipios; destacándose el Departamento de Casanare con cerca del 50% de sus CTP. Este es un claro ejemplo de cómo a través de los Congresos Departamentales de Planeación (Casanare los viene haciendo de manera ininterrumpida desde el año 2001) se transfiere conocimiento y se incentiva y motiva la participación en estos escenarios (Tabla1).

---

<sup>5</sup> <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>, Página 49.

**Tabla 1. Participación Territorial por Región en los Congresos NP**

			XIX CONGRESO		XX CONGRESO		XXI CONGRESO		
			TUNJA - 2015		BQUILLA - 2016		BMANGA - 2017		
REGIÓN	DEPARTAMENTO	TOTAL	MPIOS	%	MPIOS	%	MPIOS	%	PROMEDIO
CARIBE	Atlántico	23	3	13,0	14	60,9	10	43,5	39,1
	Bolívar	46	1	2,2	3	6,5	4	8,7	5,8
	Cesar	25	2	8,0	5	20,0	6	24,0	17,3
	Córdoba	30	1	3,3	6	20,0	3	10,0	11,1
	Guajira	15	0	0,0	0	0,0	0	0,0	0,0
	Magdalena	30	0	0,0	2	6,7	1	3,3	3,3
	San Andrés	2	1	50,0	1	50,0	2	100,0	66,7
	Sucre	26	6	23,1	2	7,7	4	15,4	15,4
	TOTAL CARIBE	197	14	7,1	33	16,8	30	15,2	13,0
REGIÓN	DEPARTAMENTO	TOTAL	MPIOS	%	MPIOS	%	MPIOS	%	PROMEDIO
CENTRO ORIENTE	Bogotá	1	1	100,0	1	100,0	1	100,0	100
	Boyacá	123	15	12,2	8	6,5	12	9,8	9,49
	Cundinamarca	116	9	7,8	9	7,8	21	18,1	11,21
	Norte de Santander	40	1	2,5	3	7,5	8	20,0	10,00
	Santander	87	5	5,7	5	5,7	11	12,6	8,05
	TOTAL CENTRO ORIENTE	367	31	8,4	26	7,1	53	14,4	10,0
REGIÓN	DEPARTAMENTO	TOTAL	MPIOS	%	MPIOS	%	MPIOS	%	PROMEDIO
CENTRO SUR	Amazonas	2	1	50,0	1	50,0	0	0,0	33,3
	Caquetá	16	1	6,3	1	6,3	2	12,5	8,3
	Huila	37	2	5,4	6	16,2	10	27,0	16,2
	Putumayo	13	0	0,0	0	0,0	1	7,7	2,6
	Tolima	47	4	8,5	2	4,3	9	19,1	10,6
	TOTAL CENTRO SUR	115	8	7,0	10	8,7	22	19,1	11,6
REGIÓN	DEPARTAMENTO	TOTAL	MPIOS	%	MPIOS	%	MPIOS	%	PROMEDIO
ANTIOQUIA Y EJE CAFETERO	Antioquia	125	4	3,2	8	6,4	15	12,0	7,2
	Caldas	27	4	14,8	1	3,7	4	14,8	11,1
	Quindío	12	4	33,3	6	50,0	3	25,0	36,1
	Risaralda	14	6	42,9	5	35,7	6	42,9	40,5
	TOTAL EJE CAFETERO	178	18	10,1	20	11,2	28	15,7	12,4

REGIÓN	DEPARTAMENTO	TOTAL	MPIOS	%	MPIOS	%	MPIOS	%	PROMEDIO
LLANOS	Arauca	7	1	14,3	1	14,3	4	57,1	28,6
	Casanare	19	9	47,4	8	42,1	9	47,4	45,6
	Guaviare	4	1	25,0	3	75,0	3	75,0	58,3
	Guainía	1	1	100,0	0	0,0	1	100,0	66,7
	Meta	29	6	20,7	7	24,1	10	34,5	26,4
	Vaupés	3	0	0,0	1	33,3	1	33,3	22,2
	Vichada	4	0	0,0	0	0,0	1	25,0	8,3
	TOTAL LLANOS	67	18	26,9	20	29,9	29	43,3	33,3
REGIÓN	DEPARTAMENTO	TOTAL	MPIOS	%	MPIOS	%	MPIOS	%	PROMEDIO
PACÍFICA	Cauca	42	3	7,1	0	0,0	1	2,4	3,2
	Choco	30	0	0,0	0	0,0	3	10,0	3,3
	Nariño	64	1	1,6	1	1,6	1	1,6	1,6
	Valle	42	10	23,8	4	9,5	9	21,4	18,3
	TOTAL PACÍFICA	178	14	7,9	5	2,8	14	7,9	6,2

Fuente: Elaboración propia, 2018.

Los resultados de este balance de la participación demuestran que si bien se mantiene una alta participación en los congresos, ésta se refiere sólo a personas pero no a representantes de consejos territoriales, que para el caso de los CTP municipales sólo ha llegado a 176 municipios ( 16% de los municipios del país).

No obstante, se evidencia el esfuerzo que se ha hecho en los últimos años para darle una nueva institucionalidad al SNP y recuperar su esencia territorial; se advierte un importante aumento en materia de representación, aunque muy por debajo de las expectativas; en efecto, se ha pasado de 9.3% de participación de consejeros de municipios en el Congreso de la ciudad de Tunja; el 10.3% en Barranquilla y del 16% en Bucaramanga. De acuerdo con los datos se determinó que al Congreso de Neiva de 2018 asistieron alrededor de 900 consejeros de 30 departamentos. Cifra significativa y bastante representativa que refleja el dinamismo que ha retomado estos Congresos de Planeación

La conclusión central es que no puede haber un SNP fuerte si no hay Consejos Territoriales fuertes y, en consecuencia, su reestructuración como espacio de articulación entre el CNP y los consejos territoriales debe partir del fortalecimiento local (consejos territoriales con capacidad de incidencia en cada municipio) y de su enlace a nivel departamental; es decir, interacciones entre el Consejo Territorial de Planeación Departamental y los consejos territoriales municipales mediante la estructuración de sistemas departamentales y subregionales de planeación.

Por último, un punto a considerar fueron los resultados alcanzados por la Asamblea de delegados del SNP realizada en Bogotá el día 30 de marzo de 2017. Allí, se aprobó el Reglamento Interno, y se definió el Sistema como “un espacio de articulación de instancias de la sociedad civil para la planeación participativa del país, de rango Constitucional,

señalada en el artículo 340 de la Constitución Política de Colombia” (Reglamento Interno, mimeo, 2017: 1).

Además, en su artículo 9º se estableció que, “para asegurar la integración de las instancias territoriales y nacionales de planeación, el SNP tendrá los siguientes niveles: i) Sistemas Provinciales o Subregionales de Planeación como expresión de la articulación de los Consejos Territoriales de Planeación municipales que hacen parte de una subregión o provincia, dedicado a la construcción de visiones territoriales supramunicipales; ii) Sistemas Departamentales de Planeación o agregaciones de segundo nivel de integración del SNP, conformado por los CTPs municipales debidamente articulados en subsistemas provinciales, zonales o subregionales al interior de cada departamento, con el objetivo de incidir en la construcción de visiones de desarrollo supra provincial y de nivel departamental; y, iii) los Sistemas Regionales de Planeación, constituidos por la articulación e integración entre los diferentes Sistemas Departamentales de Planeación que conforman una región de planificación, dedicado a incidir en la construcción de visiones de desarrollo regional”( Reglamento Interno, mimeo, 2017:4).

### **Antecedentes del Sistema Departamental de Planeación Participativa en el Meta (SDP)**

El Departamento del Meta está ubicado en la región de la Orinoquia colombiana, antiguo territorio nacional. En 1960 fue elevado a la categoría departamental. Su poblamiento fue el resultado del auge colonizador de muchas familias provenientes del Tolima Grande, del eje cafetero, el altiplano cundiboyacense y los santanderes; personas migrantes que fueron expulsadas de sus lugares de origen por la violencia bipartidista, encontrando en esta zona un sitio para rehacer sus vidas. A la par de estos procesos migratorios también se configuró la extensión del conflicto armado, la economía agraria, con poco desarrollo agroindustrial, la dinámica petrolera que ha irrumpido de manera reciente en el territorio y la cultura reivindicativa de una sociedad que participa y reclama derechos sociales, económicos y ambientales como parte esencial de su bienestar.

En medio del escenario planteado, el departamento, al igual que en todo el país inicia la implementación de la planeación participativa, propuesta por la Constitución Nacional de 1991 y la Ley 152 de 1994, con la aprobación de la primera ordenanza que crea el Consejo Territorial de Planeación Departamental (Ordenanza 006 del 15 de febrero de 1995) y los acuerdos municipales en 1995 que determinan la organización de los consejos territoriales de planeación municipales.

La mayoría de estos consejos de primera generación fueron conformados siguiendo la orientación de la Ley 152 en su Artículo 34: “Los Consejos Territoriales de Planeación del orden departamental, distrital o municipal, estarán integrados por las personas que designe el Gobernador o el Alcalde de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definan las Asambleas o Concejos, según sea el caso. (...) Dichos Consejos, como mínimo, deberán estar integrados por representantes de su jurisdicción territorial de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativos, culturales y comunitarios”. En consecuencia, se defina composición limitada con un marcado enfoque sectorial y el único grupo poblacional que aparecía claramente diferenciado era el de las mujeres. En los años posteriores, se fueron ampliando teniendo en cuenta el enfoque diferencial y la diversidad de actividades económicas, sociales y culturales que se expresaban en cada uno de los territorios.

Las estadísticas muestran la tendencia señalada. En el período 1996-2000 sólo 8 municipios (27.6%) conformaron sus consejos territoriales de planeación en 1995; 10 (34.5%) lo

hicieron en el período de 1996 a 2000; y 9 (31%) del 2001 en adelante. Es significativo advertir que aún hay dos municipios que no han conformado sus Consejos Territoriales mediante Acuerdos Municipales (ver tabla 2). Estas cifras coinciden de alguna manera con los resultados de la Encuesta Nacional de CTP hecha por la Defensoría del Pueblo en 2001, según la cual el 71.94% de los municipios tenían consejos territoriales de planeación. Para esa fecha el 62.1% de los municipios del Meta tenían consejos de planeación debidamente conformados.

**Tabla 2. Conformación de los CTP Municipales en el Meta; 1995-2018**

PERIODO	MUNICIPIO
De 1995	Vistahermosa / Granada / Acacias / San Carlos de Guarao / Cubarral / Cumaral / Restrepo / Villavicencio.
De 1996 a 2000	Mesetas / Puerto Lleras / Fuentedeoro / El Castillo / Castilla la Nueva / El Dorado / Puerto Gaitán / Puerto López/ Cabuyaro / Barranca de Upia
De 2001 en adelante.	Mapiripán / Puerto Concordia / Puerto Rico / Uribe / La Macarena / Lejanías / San Martín / San Juan de Arama / Guamal /
Sin Acuerdo Municipal	El Calvario / San Juanito

**Fuente:** Elaboración propia, 2018.

La implementación del CTP Departamental y los CTPs municipales no resolvieron el problema de la articulación de los diferentes niveles, especialmente en el territorio, y por ello emergen iniciativas como la de los sistemas regionales de planeación que convocaban consejos territoriales municipales inclusive de diversos departamentos. En este proceso jugó un papel muy importante la Corporación para el Desarrollo y la Paz del Piedemonte Oriental (CORDEPAZ) y el PNUD; entidades que facilitaron el conocimiento de experiencias como la del Sistema de Planeación del Oriente Antioqueño y la del Sistema Regional de Planeación del Magdalena Medio, auspiciadas por los Programas de Desarrollo y Paz.

Resultado de lo anterior fue la realización del primer encuentro de consejos territoriales de planeación del Meta en la ciudad de Villavicencio en 2005,<sup>6</sup> el cual a su vez incidió en la expedición de la Ordenanza 596 de abril 29 de 2006 que, aplicando los enfoques poblacional, diferencial y territorial, amplió a 18 el número de los integrantes del Consejo Territorial de Planeación Departamental, incluyendo un delegado de los consejos territoriales de planeación municipales.

Un año más tarde se expide la Ordenanza 596/abril 29/2006 que otorgó como una de las funciones del CTP Departamental “participar en la construcción y consolidación del Sistema Departamental de Planeación Participativa”. Esta Ordenanza sin embargo, se da en un contexto de gran inestabilidad administrativa y política en el Departamento; en el periodo 2004-2008 no hubo uno sino tres gobernadores como consecuencia de la corrupción y la parapolítica, razón por la cual para el año 2006 se elige de manera atípica

<sup>6</sup> Es de destacar la influencia que ejerció la experiencia del Consejo Departamental de Planeación de Casanare, que desde el año 2001 viene realizando Congresos Departamentales de Planeación.

a Juan Manuel González, como nuevo Gobernador del Meta, situación que es aprovechada por los grupos poblacionales, con el apoyo de la Mesa Humanitaria del Meta<sup>7</sup> y el PNUD, para ampliar la composición del Consejo territorial a 18 miembros.

A pesar de la inestabilidad política se empieza a instalar en el debate público departamental la idea de un Sistema Departamental de Planeación, sustentado en la articulación entre los consejos territoriales municipales y entre éstos y el CTPD. Esta propuesta fue presentada en dos escenarios: el Congreso Nacional de Planeación de Quimbaya, Quindío en 2006 y en el Primer Encuentro de Consejos territoriales de planeación de municipios productores de petróleo, realizado en Barrancabermeja en 2007. De igual forma, a nivel nacional, se consiguió la sede del XII Congreso Nacional de Planeación Participativa en Villavicencio, que se efectuó del 1º al 3 de diciembre de 2008.

En ese mismo año, en el marco del Encuentro departamental de CTPs se conceptualiza y discute sobre el desarrollo regional, la construcción de paz y las implicaciones para los Consejos Territoriales, en términos de organización y financiación de las acciones, dando cabida de esta manera a la discusión subregional. Sumado a ello, la articulación del CTP Departamental y el CTP de Villavicencio en la organización, como anfitriones del XII Congreso Nacional del SNP en el 2008, posibilitó la construcción de apuestas conjuntas. Allí se hizo un esfuerzo temático por presentar una mirada única departamental sobre el momento de la planeación participativa en el territorio, lo que implicó conversar y definir acuerdos entre los actores que promovieron este evento.

Como consecuencia de estos eventos se decidió continuar con la propuesta de priorizar la consolidación del SDP, como actor relevante en el seguimiento y evaluación del plan de desarrollo departamental, con enfoque subregional. Además, se le otorgó la tarea de promover el encuentro de los CTPs para incidir en políticas supramunicipales como el desarrollo de la altillanura, la región agroalimentaria del Ariari, el Área de Manejo Especial de La Macarena y el impacto de la industria petrolera en el recurso hídrico del piedemonte, entre otros.

## **La implementación de la experiencia**

Luego del impulso inicial, la implementación del SDP se debe analizar a partir de cuatro asuntos: la subregionalización del territorio, la elaboración del plan del reglamento y la Comisión Coordinadora, el papel de los CTPs y los encuentros de discusión departamental. A continuación, se presenta la contribución de cada uno en la construcción de esta instancia.

### **La Subregionalización del Meta y el SDP**

En Colombia la unidad básica de nuestro ordenamiento territorial y político-administrativo son los municipios. En él se expresan todas las relaciones que se han establecido históricamente entre la sociedad y la naturaleza (Gobernación del Meta, 2015). La subregionalización, por su parte, se ha entendido más como un proceso de desagregación de unidades territoriales mayores (departamentos) que tienen características similares en las dimensiones ambientales, económicas, sociales y culturales, respondiendo a una

---

<sup>6</sup> Es una plataforma donde convergen grupos poblacionales y organizaciones sociales del Meta, que surge en año 2005, con el objetivo de promover y garantizar los derechos humanos, incluida el derecho a la participación en la construcción y ejecución de las políticas públicas y los planes de desarrollo

visión centralista de la gestión pública. Es el centro quien promueve la desagregación para entender los niveles diferenciados y desiguales de desarrollo y hacer más eficiente su gestión.

Este concepto también puede ser entendido como una dinámica de agregación de entidades territoriales que tienen necesidades e intereses comunes, respondiendo a una visión descentralizadora, en la cual las comunidades y autoridades locales promueven su integración y la gestión de sus propios intereses, por ejemplo, a través de asociaciones de municipios que permite organizar una intervención diferencial más pertinente y acorde con las realidades territoriales.

En el Departamento del Meta la subregionalización había estado reducida a una desagregación de tipo geográfico con un polo de desarrollo como referente (Piedemonte, alrededor de Villavicencio; Río Meta, circunscrito a Puerto López; y el Ariari, en torno a Granada) y sólo hasta 2014 se adelantó un proyecto de subregionalización que permitía orientar realmente la gestión del desarrollo territorial y la inversión pública en un espacioregional.

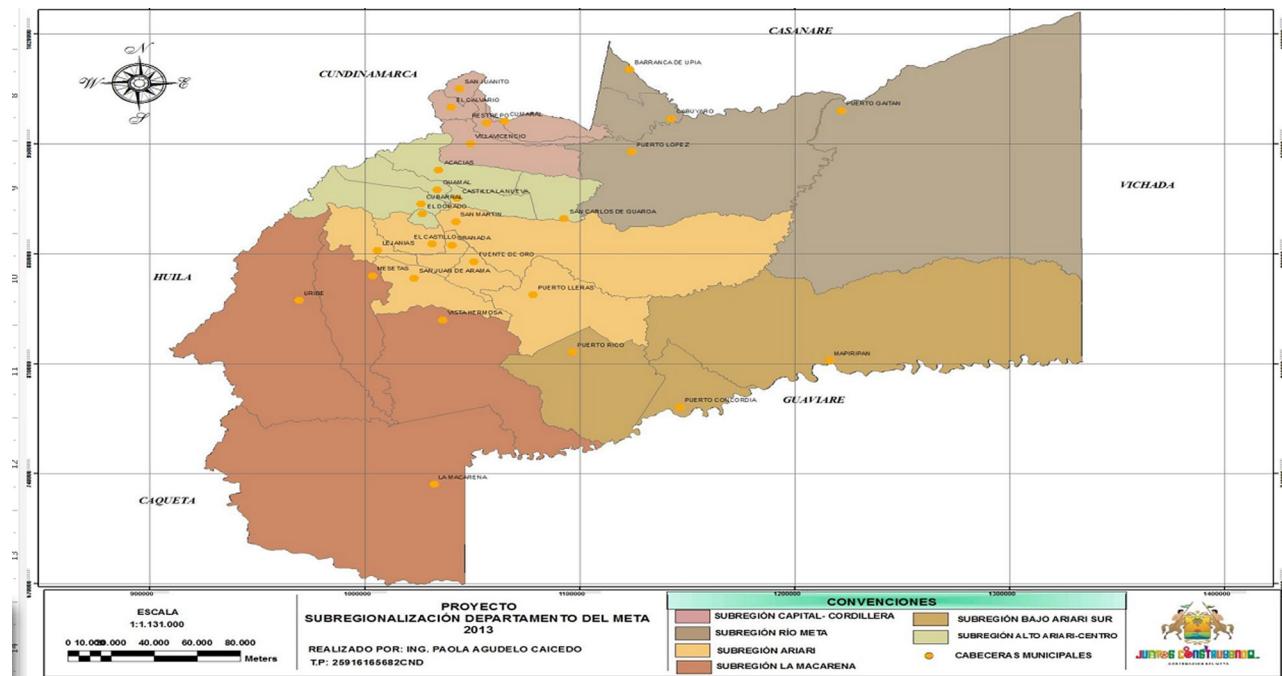
Resultado de este esfuerzo fue la promulgación de la Ordenanza 851 de 2014, por medio de la cual se crean 6 subregiones de planificación y gestión en el Departamento del Meta (ver tabla 2). Esta propuesta de subregionalización para el Meta se basó en “estudios de las dinámicas ambientales, socioculturales e históricas de los municipios que conforman el sistema departamental, y estudios técnicos sobre ubicación espacial, dinámicas poblacionales, conectividad y jerarquía funcional de los asentamientos” (Gobernación del Meta, 2013: 9). Como elemento adicional de esta propuesta, se construyó el Índice de Desarrollo Territorial -IDT- para los 29 municipios como recurso metodológico para establecer comparaciones territoriales y agrupar los municipios coherentemente.

**Tabla 3. Subregionalización del Departamento del Meta**

SUBREGIÓN	MUNICIPIOS	INDICE DE DESARROLLO TERRITORIAL	IDT PROMEDIO
CAPITAL CORDILLERA	Villavicencio	0,881	0,476
	Restrepo	0,467	
	Cumaral	0,454	
	El Calvario	0,297	
	San Juanito	0,278	
RIO META	Barranca de Upía	0,301	0,394
	Cabuyaro	0,361	
	Puerto López	0,510	
	Puerto Gaitán	0,404	
ARIARI	San Martín	0,463	0,403
	Granada	0,574	
	El Castillo	0,276	
	Lejanías	0,303	
	San Juan de Arama	0,353	
	Fuentedeoro	0,434	
	Puerto Lleras	0,423	
ALTO ARIARI CENTRO	Acacías	0,570	0,438
	San Carlos de Guaroa	0,427	
	Castilla la nueva	0,490	
	Guamal	0,409	
	Cubarral	0,345	
	El Dorado	0,387	
BAJO ARIARI	Mapiripán	0,273	0,274
	Puerto Concordia	0,260	
	Puerto Rico	0,288	
LA MACARENA	Vista Hermosa	0,324	0,273
	Mesetas	0,258	
	Uribe	0,245	
	La Macarena	0,263	

Fuente: Elaboración propia, 2018.

## Gráfica 1. Subregiones del Departamento del Meta



Como se evidencia, hay subregiones con mejores IDT que otras que constatan un desarrollo desigual en el departamento del Meta y, por ende, una mirada diferenciada en cada subregión marcada por la falta de recursos suficientes para las dinámicas de planeación y el fortalecimiento de los actores sociales del territorio. Sin embargo, esta compresión del Meta, a través de subregiones, no fue promovida ni implementada por la administración departamental y las alcaldías, y tampoco fue tenida en cuenta en la construcción del nuevo Plan de Desarrollo 2016 – 2019 “Meta: tierra de oportunidades. Inclusión – Reconciliación – Equidad”.

Ante la situación descrita, comenzó a hacerse más visible la necesidad de contar con un SDP como instancia articuladora en la discusión del Plan de Desarrollo Departamental, contemplando foros o talleres subregionales en los que los pobladores pudieran identificar si sus propuestas, inquietudes y sugerencias efectivamente habían sido tenidas en cuenta. Para avanzar en este propósito se sugirió la elaboración de un cronograma de trabajo que permitiera, a los consejeros y consejeras, definir el diálogo y la concertación con los funcionarios y consultores de la gobernación para exponer las observaciones y recomendaciones, y al mismo tiempo, obtener la respuesta sobre la pertinencia o no de ellas.

La metodología seleccionada para avanzar en la implementación del cronograma propuesto consistió en una jornada de trabajo con el CTP Departamental sobre el contenido general del Plan. Además, se propuso la implementación de talleres subregionales con mesas de trabajo por cada uno de los ejes del plan; con tres puntos básicos: i) Presentación de las observaciones y recomendaciones de los consejeros y consejeras; ii) Discusión de las metas consolidadas por el equipo de gobierno; y, iii) la elaboración de un acta con las principales conclusiones, los puntos de acuerdo y las diferencias establecidas. Por último, se señaló la importancia de realizar una jornada final de articulación y concertación para sustentar el concepto al Plan de Desarrollo del Meta 2016-2019.

La movilización ciudadana generada no sólo permitió avanzar en el diálogo como

mecanismo para buscar concesos alrededor de las problemáticas e intereses comunes de los sectores sociales más representativos, en el marco de las posibilidades de incidencia liderados por los CTPs. Al mismo tiempo, surgió oficialmente el SDP, introduciendo la figura de los sistemas subregionales, aprovechando la Ordenanza 851.

### **El Plan de Acción y la Comisión Coordinadora del SDP**

La coyuntura determinada por el inicio de los períodos de gobierno en los entes territoriales 2016 – 2019, sumada a la aprobación de la Ordenanza 851 de 2014, crearon las condiciones para elaborar un plan de acción con el propósito de fortalecer el SDP. Hasta ese momento, todos los planes de acción de los consejos territoriales giraban alrededor de actividades intramunicipales (reuniones municipales, foros, capacitaciones) y presentaban serios problemas para la financiación de las actividades por fuera del municipio, es decir, aquellas relacionadas con la interacción e interlocución con otros consejos territoriales, particularmente la asistencia al Congreso Nacional de Planeación.

Esta dificultad para financiar las actividades de encuentro extramunicipales (encuentros subregionales y departamentales, foros regionales y congresos nacionales) ha sido el principal cuello de botella que es importante superar dinamizar el naciente SDP. Ante esta debilidad, se organizó un plan de acción para financiar la estructura del Sistema alrededor de las siguientes actividades: los encuentros subregionales de CTP municipales; las reuniones de la Comisión Coordinadora del Sistema Departamental; el Encuentro Departamental de CTPs; la Asamblea del SNP; el Congreso Nacional de Planeación Participativa y las reuniones de la Secretaría Técnica del SNP.

Para la ejecución de las actividades señaladas se creó la Comisión Coordinadora en 2015, figura de coordinación del SDP. Está integrada por dos delegados de CTPs por cada una de las subregiones de gestión y planificación, y dos delegados del Consejo Territorial de Planeación Departamental. Además, tiene la labor de facilitar el intercambio de experiencias territoriales y es responsable de la organización y preparación de los Encuentros Departamentales de Consejos Territoriales.

Durante los años 2016 y lo corrido del 2017 sólo se realizaron dos reuniones de la Comisión Coordinadora; la primera reunión se llevó a cabo en el mes de octubre de 2016, con el propósito de avanzar en las tareas de construcción del SDP (análisis de los resultados de los encuentros subregionales) y preparar la participación de los delegados al XX Congreso del SNP, que se realizó en Barranquilla del 8 al 11 de noviembre de 2016. La segunda reunión se efectuó también en Villavicencio en el mes de Marzo del año 2017 y tuvo como objetivo principal profundizar el proceso de articulación de los CTPs por subregiones y fortalecer el naciente SDP. En esta reunión participaron todas las subregiones, con la intervención del 80% de los delegados esperados. No asistieron delegados(as) de los municipios de Puerto Gaitán, Fuentedeoro y Mapiripán.

Un elemento de resaltar es que la designación de los delegados ante la Comisión Coordinadora aumentó el nivel de compromiso de los consejeros designados y los ha motivado a hacer una gestión adicional ante sus autoridades territoriales para conseguir apoyo logístico en su participación en eventos supramunicipales. Además, la elaboración del plan de acción fue el antecedente del proyecto de Ordenanza 001 que pretendía darla mayor institucionalidad al SDP. Allí, se establecía que este es: “el conjunto de relaciones y articulaciones que se dan entre los consejos territoriales municipales de planeación con enfoque subregional y el Consejo Departamental de Planeación, en función de la

construcción de una cultura de planeación participativa que garantice una mayor y mejor incidencia de la sociedad civil en los procesos de planeación del desarrollo territorial y en el ejercicio de la gestión pública, cada vez más participativa, transparente y eficiente, orientada a resultados concretos y eficaces” (Artículo 1°).

En este documento también se planteaba la estructura del SDP compuesta por una asamblea departamental de consejos territoriales como máxima instancia de decisión, los encuentros subregionales como mecanismo de articulación y la Comisión Coordinadora y la Secretaría Técnica como mecanismos de operación, retomando la Ordenanza 851 y el plan de acción, señalaba como principales retos del Sistema. Desafortunadamente, el proyecto de acuerdo no se consideró por la asamblea quedando a mitad de camino, sin embargo, es la definición más institucionalizada de la planeación participativa funcional con respecto de la autonomía local, con reglas de juego y procedimientos de financiación que se ha elaborado en el departamento del Meta.

### **El papel de las autoridades y los CTPs**

La construcción del SDP en el departamento del Meta tiene como protagonistas a dos tipos de actores que confluyen en el sistema departamental de planeación. Por un lado, el actor institucional, representado por los alcaldes, gobernadora y secretarios de planeación. Algunos de estos, en el discurso, se muestran abiertos al diálogo y pro planeación participativa y, otros, expresan algunas resistencias para apoyar decididamente estos ejercicios como expresión de gobernanza, en algunos casos por desconocimiento, por rotación de los secretarios de Planeación o por interés político. Por ello, facilitan en menor o mayor medida el apoyo logístico y financiero para la ejecución de las actividades establecidas en el marco del SDP; en algunas oportunidades se vinculan a las dinámicas y construyen con los demás, pero es intermitente su presencia y su voluntad política.

Cuando se han involucrado y han persistido, se ha avanzado en la resignificación de la relación sociedad – gobierno en un marco democrático y de participación en los asuntos de interés común. No obstante, la experiencia ha demostrado que los funcionarios del gobierno tienen una mirada sobre la planeación participativa funcional a los intereses de la administración, es decir que sólo se preocupan de ella cuando la requieren empezando – por supuesto – con el concepto sobre el proyecto del plan de desarrollo.

En consecuencia, la participación ciudadana en la planeación del desarrollo local ha sido considerada como un requisito que se agota, básicamente, en las mesas de trabajo implementadas en la fase de identificación de necesidades y situaciones problemáticas (diagnósticos rápidos participativos), sin trascender a las siguientes etapas del ciclo de planeación: implementación, ejecución, seguimiento, evaluación y ajustes. Esta situación, si bien tiene sus raíces en la cultura vertical e impositiva que ha caracterizado el ejercicio de gobierno en general y la planeación en particular, también está alimentada por una serie de prácticas que se han vuelto rutinarias y que, de no modificarse, terminan por perpetuarse, cerrándole el paso a las nuevas habilidades, rutinas y procedimientos relacionadas con la práctica de la planeación participativa, aún por construir.

Lo anterior se suma a otros hechos generados en la institucionalidad que han dificultado la labor del SDP, como por ejemplo: i) no existen evaluaciones sobre la ejecución de los planes de desarrollo de los gobiernos anteriores, ni por parte de los nuevos gobiernos, ni de los mismos Consejos Territoriales de Planeación; ii) tampoco existe una memoria institucional

de lo que han sido las experiencias y los aprendizajes pasados, para reafirmarse en los aspectos positivos que se hubieran hecho y corregir los errores o desaciertos que se hayan producido; iii) los procesos de empalme, aparte de que no son rigurosos<sup>8</sup> se hacen sobre lo meramente formal y no incluyen a las instancias de planeación (consejos territoriales de planeación y concejos municipales); iv) algunos funcionarios públicos no conocen la normatividad existente y no tienen claridad sobre la importancia de la planeación participativa en el fortalecimiento de la democracia local, y por eso no les dan la importancia debida; v) las nuevas administraciones no tienen mucha claridad sobre cómo abordar el proceso de planificación. Lo importante es el “documento Plan” y no el fortalecimiento de la cultura participativa; y, vi) el conflicto armado y la ausencia de condiciones de seguridad, en muchas ocasiones, han restringido y coartado la participación comunitaria en estas dinámicas.

Pese a los antecedentes descritos, se consideró que el inicio de los nuevos períodos de gobierno 2016 – 2019 se presentaba como una nueva oportunidad para impulsar la renovación democrática de los consejos territoriales de planeación y la formulación participativa de los planes de desarrollo. Este fue, justamente, el argumento que se le presentó al Gobernador del Meta, Alan Jara, para que asignara un presupuesto significativo que permitiera hacer un acompañamiento serio y oportuno a la planeación participativa para el desarrollo local y el fortalecimiento de un verdadero Sistema Departamental de Planeación Participativa.

De lo que se trataba, en este caso, apuntaba a contar con recursos suficientes y oportunos, desde el mes de enero de 2016, para incidir en las etapas de empalme de las nuevas administraciones municipales, la reestructuración o renovación participativa de los consejos territoriales de planeación y una activa participación en las fases de diagnóstico, formulación, discusión y aprobación de los planes de desarrollo municipales y el plan de desarrollo departamental.

Esta estrategia de intervención fue presentada en el Foro de Planeación Participativa realizado en Villavicencio en el Hotel Santa Bárbara el 16 de diciembre de 2015, evento que hacía parte del Plan de Acción del CTP Departamental de ese año. En la práctica, participaron 8 alcaldes electos, consejeros y consejeras de 25 municipios, 8 consejeros departamentales de planeación de los sectores de juventud, afro, adulto mayor, cooperativo, profesional, cultura, campesino y comunitario y una delegación de la gobernadora electa, Marcela Amaya García, con el mensaje de que “ninguna acción de gobierno se va a ejecutar sin un serio y juicioso ejercicio de planeación”. Todo hacía presagiar buenos vientos para la planeación participativa.

Adicionalmente, los avances en los acuerdos de paz de la Habana, para la terminación del conflicto armado con las FARC-EP, se presentaba como una coyuntura especial para reivindicar la planeación participativa en la construcción de los procesos de reconciliación, convivencia y desarrollo de los municipios metenses, históricamente vinculados con la violencia; y para ello, el rol de los CTPs y el SDP se advertía como un asunto de interés por su papel como dinamizadores de la consulta plural y diversa y como escenarios de articulación de sectores y territorios.

---

<sup>8</sup> Siendo los empalmes un proceso obligatorio (Ley 951 de 2005), la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación emitieron la Circular conjunta 018 de 2015 para darle mayor realce y rigurosidad a este proceso que es estratégico, de interés público y brinda insumos claves para la elaboración del nuevo Plan de Desarrollo.

Sin embargo, no se propuso una agenda preestablecida para facilitar la participación ciudadana en el ejercicio de planeación (en todas sus fases). De esta manera, la planeación participativa quedó relegada a cumplir un papel de actor de reparto, supeditado a las agendas y los tiempos de los consultores contratados. A ello se suma el hecho de que los proyectos de plan de desarrollo, que se entregan a consideración de los consejos territoriales, eran documentos incompletos (“preliminares” o “borradores”), muchas veces sin metas concretas y sin un referente claro sobre los recursos disponibles para su financiación (plan plurianual de inversiones).

Las directivas del gobierno nacional (DNP) y las entidades de control público (Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República) tampoco fueron tenidas en cuenta. De hecho, en el Instructivo para el empalme de los gobiernos territoriales 2015–2016, denominada “Empalmes efectivos, transparentes y útiles”, se decía que en dicho empalme, una de las entidades o instancias que debían participar eran los Consejos Territoriales de Planeación, ya que ellos “En el marco de su función de seguimiento del cumplimiento del plan de desarrollo, harán revisión y validación de la información presentada, identificarán y presentarán recomendaciones frente a los programas y proyectos estratégicos que deben tener continuidad en la nueva administración” (DNP, 2015: 4).

A pesar de lo anterior, en el Departamento del Meta, ni el CTP Departamental ni el SDP fueron invitados a hacer parte del empalme de las nuevas administraciones. Además, a pesar de los avances en la subregionalización, tampoco fue un tema incorporado en el Plan. La Gobernadora por su parte, cumpliendo un compromiso de la campaña, efectivamente hizo presencia en todos los municipios del departamento para la construcción del plan de desarrollo. Sin embargo, estos talleres tuvieron un carácter diagnóstico y no trascendieron a la fase de formulación y menos a la de aprobación.

Por otro lado, partiendo del hecho que los conceptos de la planeación participativa no son vinculantes, la consulta terminó siendo irrelevante, con un mensaje doblemente perverso: por un lado, a los funcionarios no les importaba la calidad del documento<sup>9</sup> del CTP, ya que lo verdaderamente trascendental es el documento que se debe presentar a la instancia de carácter decisorio (Concejo Municipal o Asamblea Departamental, según sea el caso). Por otro lado, desde la perspectiva comunitaria, existe la percepción de que su participación no tiene mayor incidencia en el Plan y que el tiempo y la dedicación invertidos en la elaboración del concepto han sido perdidos.

Como consecuencia de lo anterior, en las fases de ejecución, monitoreo, seguimiento y evaluación, las administraciones no tienen en cuenta a los consejos de planeación. y promueven una participación instrumental y sectorial de la sociedad, relacionada con la oferta institucional y la voluntad del mandatario de turno (voluntad política). En parte, la situación descrita es uno de los principales motivos que incentivan la salida de los consejeros(as). Además, son varias las dificultades para acceder a la información pertinente, la ausencia de apoyo logístico y financiero para el cumplimiento de sus funciones, generándose una gran frustración que mina la confianza y la credibilidad en estos nuevos escenarios de la democracia participativa, llamados a promover la deliberación sobre los

<sup>9</sup> Algunos consultores y funcionarios se refieren a los documentos presentados a los CTP como documentos “borrador” que son incompletos, desconociendo que el mandato de la ley es presentar un documento consolidado en sus diferentes componentes, en esa línea, el artículo 39, de la Ley 152 de 1994 indica: “5. El proyecto de plan como documento consolidado, será presentado por el Alcalde o Gobernador a consideración de los Consejos Territoriales de Planeación, a más tardar dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de su posesión, para análisis y discusión del mismo y con el propósito de que rinda su concepto y formule las recomendaciones que considere convenientes”.

asuntos públicos. Tampoco existe una conciencia clara sobre la relación y articulación directa que debe haber entre el ejercicio de la participación en la planificación y en el control social de la gestión pública. Estas actividades se hacen más por cumplir requisitos legales que por considerarlos inherentes al mejoramiento de la eficacia, la eficiencia y la transparencia de la gestión pública.

Todo lo anterior ha venido configurando un escenario poco favorable para que se dé una adecuada y proactiva articulación del seguimiento a los planes de desarrollo con las instancias consultivas de la planeación participativa (consejos territoriales), quedando reducidas a las audiencias de rendición de cuentas, en las cuales la participación es muy limitada. De hecho, en estos ejercicios (que son más informes de gestión que rendición de cuentas) siempre hay mucha asistencia de público (la mayoría funcionarios y contratistas), pero muy poca participación ciudadana, haciendo de éstas audiencias un monólogo de la administración y no un diálogo abierto con la ciudadanía, como lo sugiere el documento CONPES 3654<sup>10</sup>.

En relación con el componente de los recursos financieros de apoyo a la labor de los consejos territoriales se constata que solamente cuando existe voluntad política. En el caso del departamento del Meta se advierte que es positivo que haya destinación de recursos desde la Gobernación, pero, es necesario puntualizar que no son relevantes en relación con los retos y las necesidades el sistema de planeación departamental requiere para cumplir con su misión. Es este sentido “se considera importante que la destinación de recursos vaya acompañada de una decisión política de contar y hacer valer el punto de vista del sistema a la hora de planificar o desarrollar acciones de impacto territorial, más allá del plan de desarrollo, como en los planes que surgen y deben surgir en el marco de la implementación del Acuerdo final de paz”<sup>11</sup>.

De otro lado, está el actor de la sociedad civil, representada en los CTPs a través de sectores y grupos poblacionales. Su labor, a pesar de las debilidades de organización, información y articulación ha sido clave para la construcción del SDP. De acuerdo a las entrevistas y ratificado en los grupos focales, los que más han participado y se han comprometido han sido las mujeres, los jóvenes, los docentes, las víctimas del conflicto armado. Estos grupos poblacionales han visto en la planeación participativa un escenario favorable para su acción política en la perspectiva de la reivindicación de sus derechos, aportando una mirada territorial y rural de la planeación, principalmente de sus vacíos a la hora de priorizar las acciones entre el mundo urbano y el rural, en el cual este último siempre ha estado marginado.

Por el contrario, entre los actores ausentes de las discusiones sobre el SDP se encuentran los sectores económicos, como ganaderos, financieros, mineroenergéticos, comerciantes, entre otros. La razón básica de su ausencia, según discusiones del grupo focal, es que dichos sectores no ven ganancia en esta instancia de articulación porque cuentan con otros mecanismos propios para acceder, relacionarse e incidir en la política pública a favor sus intereses.

---

<sup>10</sup> (...) En general, los escenarios de rendición de cuentas suelen ser asimétricos y no propician el diálogo, solo la entrega unilateral de información seleccionada por las entidades públicas. Si bien en algunos espacios se permite la participación del público, esta es restringida, debe atenerse a la agenda definida por la entidad organizadora y no permite un cuestionamiento de fondo de las acciones públicas ni una necesidad de justificación y explicación cuidadosa de las mismas. (CONPES 3654. Página 45).

<sup>11</sup> Expresión recogida del grupo focal realizado con los integrantes de la Coordinación del Sistema departamental de Planeación del Meta, con miras a esta sistematización de la experiencia (Leal, 2018: 8).

El papel de las organizaciones e iniciativas sociales de carácter regional ha sido importante. Así, en 2016, siete consejeros(as) departamentales de planeación hacían parte también de la Mesa Humanitaria del Meta. Este espacio se convirtió en una plataforma importante a la hora de convocar y articular esfuerzos para posicionar temas en la agenda pública local. De allí han surgido aportes y apoyos significativos en la construcción de agendas públicas, junto al gobierno regional, como por ejemplo, las políticas públicas para la población indígena, juventud y equidad de género.

Otro elemento importante ha sido la facilitación o apoyo de organismos de la cooperación internacional y sus aliados locales, quienes han buscado generar condiciones institucionales y de organización social para ampliar el ejercicio de la participación como una posibilidad real de incidir en la toma de decisiones, y en especial, en los planes de desarrollo bajo el enfoque de derechos. Adicionalmente, su trabajo se ha concentrado en propiciar la articulación de los CTPs para promover discusiones que si bien tienen como referente el escenario municipal buscan afianzar miradas regionales sobre problemas complejos que enfrenta el departamento: medio ambiente, conflicto armado, paz y reconciliación, desarrollo desigual, por mencionar algunos ejemplos.

Como resultado, la mayoría de los CTPs se vincularon a la discusión sobre la conformación del SDP. Esta decisión se fundamentó, de acuerdo al coordinador del SDP, en la creencia de que:

“es un escenario importante para incidir en la política pública. Esta necesidad tiene origen en la preocupación de resolver o aportar soluciones a la problemática social de los municipios, visibilizando los grupos vulnerados en sus derechos, partiendo del reconocimiento de su condición de actores sociales e institucionales. Esta condición se adquiere por un acto vocacional de servicio que les acompaña”.

En los grupos focales, se evidenció también que los indígenas, las ciudadanías LGBT y los ambientalistas, que han llegado en los últimos 10 años a los CTPs municipales y al SDP, han aportado al trabajo realizado por las mujeres, los jóvenes, los docentes y las víctimas. En este caso, se percibe la labor del SDP como un medio para ganar protagonismo social y relevancia política en el territorio. En otras palabras, es un espacio complementario a sus propias estrategias organizativas y de interlocución.

De otro lado, existe la convicción en algunas personas, que las necesidades del territorio requieren de la participación e incidencia de la ciudadanía. Eso pasa con las víctimas del conflicto armado, que por lo general se deben involucrar en los procesos organizativos y de participación a través de los canales institucionales y no institucionales que les confiere la ley, como son las mesas de participación efectiva en los distintos niveles o la protesta pacífica, para lograr que se les garanticen los derechos. Las afectaciones del conflicto, en un marco de esfuerzo resiliente le imprimen en las víctimas el deseo de transformar su situación adversa, para que no se vuelva a repetir y, ahí es donde encuentran en el SDP un espacio aliado para avanzar en esa perspectiva.

En el caso del CTP Departamental, su papel ha sido clave para que los CTPs municipales entiendan que si el SNP no tiene un polo a tierra con los espacios territoriales y no tiene en cuenta la lectura que se hace desde lo local, carecerá de legitimidad, debido a que no se trata solamente de cumplir un requisito formal, sino fundamentalmente hacer realidad el derecho a tomar parte en las decisiones que los afectan y contribuir a la construcción de una cultura de planeación participativa siempre en acción y en mejoramiento continuo.

Para avanzar en esta dirección se planteó la siguiente ruta de intervención con el objeto de garantizar una activa, democrática y participativa renovación de los CTPs que redundara, a su vez, en una mayor y mejor incidencia en la formulación participativa de los planes de desarrollo municipales y del departamento.

### Ruta de Acción

#### 1. Renovación de los CTP.

Acta del CTP indicando:

Consejeros(as) activos(as) y tiempo de permanencia en el CTP.

Sectores vacantes.

Sugerencias para abordar el proceso de renovación democrática y la formulación participativa del PDM.

Reunión con el Alcalde electo o responsable de la comisión de empalme, para hacer entrega formal del Acta. (Aprovechar para avanzar en el punto 2 de la agenda).

Reuniones con actores sociales de los sectores o grupos poblacionales que están sin vocería en el CTPM.

#### 2. Participación en los diagnósticos y formulación de los planes.

(Agenda de la PP).

Reunión con el coordinador o responsable de la formulación del PDM para conocer la metodología de construcción del PDM y definir un mecanismo de comunicación e información que le permita a los consejeros(as) conocer el cronograma de reuniones con las comunidades.

Elaboración de un plan de acción interno del CTP que incluya:

Promoción de la renovación. (Reuniones con los sectores sin representación.

Utilización de las emisoras locales).

Capacitación a los nuevos consejeros. Los mismos consejeros debemos ser multiplicadores.

Cartilla del DNP.

Nuestras experiencias.

Metodología para discutir el proyecto de PDM presentado a consideración del CTP el 29 de febrero o el 1º de marzo.

Mesas de trabajo.

Reuniones del CTP.

Articulación con el PDD.

#### 3. Articulación entre los Planes de Desarrollo Municipales y el Plan de Desarrollo Departamental. (Agenda subregional).

Concertar dos reuniones subregionales:

En la fase de formulación (Febrero).

En la fase de elaboración del concepto (segunda semana de Marzo).

#### **4. Incidencia en el Plan de Desarrollo Departamental desde los territorios.**

Información sobre las Mesas de trabajo programadas.

Encuentros subregionales (segunda semana de marzo).

Encuentro departamental de CTPs para la entrega del concepto del Consejo Departamental de Planeación. (Concertar fecha en la última semana de marzo, para la entrega del concepto.) La idea es que el concepto del Consejo departamental sea avalado por la asamblea del Sistema Departamental de Planeación, e inclusive que incluya unos anexos con las recomendaciones y observaciones hechas desde cada una de las subregiones.

En este escenario, se generó la idea en los consejeros y consejeras de que las condiciones estaban dadas para sentar las bases de un verdadero SDP que animara la renovación democrática de los CTP y facilitara la articulación y la interacción entre los CTP municipales, con visión subregional y el CTP departamental, para la formulación de los planes de desarrollo teniendo en cuenta que ambos tienen los mismos tiempos para su formulación y aprobación.

#### **Los Encuentros Subregionales**

Los encuentros subregionales se plantearon como espacios de encuentro y deliberación para la consolidación del SDP. La primera ronda se realizó en el mes de Septiembre de 2016 como antesala del XX Congreso del SNP de Barranquilla. Algunos municipios no se hicieron presentes, tales como: San Juanito, San Juan de Arama, Cabuyaro y El Dorado.

**Tabla 4. Total participantes por subregiones**

SUBREGIÓN	Municipios	Mujeres	Hombres	Total
Capital Cordillera	5	6	10	<b>16</b>
Rio Meta	2	5	4	<b>9</b>
Alto Ariari	6	11	9	<b>20</b>
Ariari	5	11	16	<b>27</b>
Bajo Ariari - Sur	3	2	6	<b>8</b>
La Macarena	4	11	6	<b>17</b>
<b>TOTAL</b>	<b>25</b>	<b>46</b>	<b>51</b>	<b>97</b>

**Fuente: Elaboración propia, 2018.**

El porcentaje de asistencia alcanzado fue del 69.3% de participantes y el 86% de los municipios, cifra que se considera satisfactoria teniendo en cuenta que la mayoría de los CTP se encontraban inactivos y no se habían vuelto a reunir después de emitir el concepto sobre los respectivos proyectos del plan de desarrollo que se les había puesto en su consideración durante el mes de marzo de 2016. La participación de las mujeres fue de 47.4%, destacándose la región de la Macarena con el 65%, cifras que evidenciaron el avance que habían tenido las mujeres no sólo en la composición de los CTP sino también en los cargos directivos.

La segunda ronda de encuentros subregionales se llevó a cabo en el mes de febrero de 2017, teniendo como objetivo darle continuidad al proceso de fortalecimiento del SDP. En este caso, se planearon actividades específicas para desarrollar en cada uno de los encuentros relacionadas con el seguimiento al Plan de Desarrollo Departamental con enfoque territorial, el papel de cada subregión en el plan de ordenamiento departamental, la construcción de paz territorial y la elaboración del plan de acción de cada una de las subregiones. Adicionalmente, se aclararon algunas dudas sobre el rol de los consejeros, el papel de los CTP como instancias consultivas y la obligación de los entes territoriales de brindarles apoyo logístico para el cumplimiento de sus funciones. En resumen, el cuadro siguiente muestra la participación de los consejeros (as) en esta segunda ronda de reuniones.

**Tabla 5. Participación en segunda ronda Encuentros Subregionales**

SUBREGIÓN	Municipios	Mujeres	Hombres	Total
Capital Cordillera	5	8	14	<b>22</b>
Rio Meta	4	5	13	<b>18</b>
Alto Ariari	6	5	14	<b>19</b>
Ariari	6	10	16	<b>26</b>
Bajo Ariari - Sur	3	8	12	<b>20</b>
La Macarena	2	9	7	<b>16</b>
<b>TOTAL</b>	<b>25</b>	<b>45</b>	<b>66</b>	<b>111</b>

**Fuente:** Elaboración propia, 2018.

La participación fue del 79.3% de los asistentes esperados y el 90% de los municipios. En este caso la participación de las mujeres se redujo a 41% y, nuevamente se destaca la subregión de la Macarena con el 56%. Vale la pena señalar que se excusaron de participar los Municipios de Mesetas y la Macarena por dificultades para el transporte de los consejeros hacia Villavicencio. En general, se manifiesta que hubo entusiasmo y buen ambiente para continuar con la dinámica de las citas subregionales, como principal escenario de encuentro y articulación del SDP.

## Registro fotográfico segunda ronda de encuentros subregionales de CTPDM



Subregión Alto Ariari  
Centro Castilla la Nueva  
Febrero 3 de 2017



Subregión Río Meta  
Cabuyaro  
Febrero 8 de 2017



Subregión Alto Ariari  
Lejanías  
Febrero 9 de 2017



Subregión Bajo Ariari  
Sur Puerto Rico  
Febrero 10 de 2017



Subregión La Macarena  
Uribe  
Febrero 11 de 2017



Subregión Capital  
Cordillera Restrepo  
Febrero 16 de 2017

En los encuentros subregionales, la participación de los CTPs fue superior al 80%. Esta asistencia estuvo motivada por la garantía de la logística para el desplazamiento de los consejeros y consejeras, así como su alimentación durante el evento. Se percibió el buen ánimo de los consejeros y las consejeras para convocar y encontrarse con sus vecinos de la subregión, lo cual les puede posibilitar generar una mayor y mejor comunicación con las autoridades de planeación (Alcalde y secretario de planeación) para garantizar el apoyo necesario en la ubicación del sitio de reunión, los refrigerios para los participantes y el compromiso de apoyar los siguientes encuentros subregionales.

De hecho, la realización de los encuentros subregionales de CTPs, además de facilitar un mayor y mejor relacionamiento entre estas instancias para el intercambio de experiencias y el análisis de temas supramunicipales, generó un espacio de interlocución entre los CTP, las autoridades de planeación (alcaldes y secretarios de planeación); primero para garantizar el éxito del encuentro subregional donde está comprometida la imagen del municipio anfitrión, y segundo, para corresponder la participación de los demás municipios, comprometiéndose a enviar a sus consejeros a los siguientes encuentros subregionales.

Además, se estimuló la participación de los consejeros y consejeras que se consideraban responsables por su condición de anfitriones con el propósito de ser visibilizados y tenidos en cuenta. También se creó una competencia y sana emulación entre CTPs en la demostración de sus avances y buenas prácticas en la promoción de la participación en las distintas fases del ciclo de planificación del desarrollo territorial; y, se promovió la interacción entre SDP y sus pares municipales en el análisis y profundización de temas de interés subregional con enfoque territorial.

Obviamente, el cumplimiento de este reto también puso en evidencia el desarrollo desigual existente en los CTP y en las subregiones, destacándose la subregión del Ariari, jalona por los CTP de los municipios de Granada y Lejanías, quienes realizaron con recursos propios de sus municipios, desde el segundo semestre de 2017 hasta el primero de 2018, ocho encuentros subregionales: Granada (2), Lejanías, San Martín, Fuentedeoro, Puerto Lleras, San Juan de Arama y El Castillo. La subregión capital cordillera, por su parte, realizó tres encuentros subregionales en los municipios de El Calvario, Cumaryl y Restrepo; y la subregión de la Macarena organizó un encuentro subregional en Vistahermosa.

Un aprendizaje que se ha obtenido de los encuentros de la subregión del Ariari, es que a medida que se éstos se van formalizando – es decir realizando regularmente – se empieza a pasar de la protesta o la queja por la falta de apoyo institucional, a la propuesta sobre temas comunes de interés regional y a la necesidad de tener una agenda propia con temas específicos que se tratan en cada encuentro. De esta manera, asuntos como el desarrollo productivo y la situación de las víctimas ameritaron, incluso, la elaboración de documentos específicos para ser dados a conocer por los entes territoriales y las instituciones competentes.

Conjuntamente, los delegados y delegadas de los municipios a los eventos supramunicipales se ven siempre obligados a intervenir, convirtiendo el escenario en una escuela de democracia, en la cual se aprende a intervenir, a deliberar, a controvertir, a respetar el uso de la palabra, a ser propositivos, entre otras muchas cualidades que debe tener el ejercicio participativo.

*“...el hecho de estar en contacto con otros <<consejeros>> de municipios, del departamento, ha hecho que amplié el bagaje con relación al proceso de la planeación, también se ha mejorado la posibilidad de vincularse a los procesos del municipio”<sup>12</sup>*

Los encuentros subregionales, además, se convirtieron en un escenario propicio para que el Departamento Administrativo de Planeación del Meta realizara pedagogía sobre el Plan de Ordenamiento Departamental y el rol de los CTP. El caso del Encuentro Subregional de Puerto Lleras<sup>13</sup> fue particular porque sirvió para realizar una discusión con los demás consejos territoriales sobre el rol de esta instancia en la implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado, como lo plantea el punto 2.2.6.

En este caso, se definió que la construcción de paz, vista desde un enfoque territorial, requiere de los CTPs y del SDP en la implementación de los acuerdos firmados por el gobierno en representación del Estado y la guerrilla de las FARC. Allí, por las condiciones agropecuarias del departamento se hizo énfasis en el del punto 1 del Acuerdo, relacionado con la Reforma Rural Integral. De otra parte, este evento sirvió como antesala al Encuentro de mujeres de los municipios PDET con la Agencia para la Renovación del Territorio (ART) y ONU Mujeres. Es así, como el SDP dejó de concebirse como una estructura etérea y comenzó a asumir un rol importante en temas que preocupan a las distintas regiones como lo es la priorización de agendas locales, regionales y del departamento en la formulación e implementación de los programas relacionados con posconflicto y su incorporación en los próximos planes de desarrollo municipales y departamentales 2020 – 2023.

Además, los encuentros departamentales de consejos territoriales de planeación, que inicialmente se convocaban como algo extraordinario y coyuntural, se han venido convirtiendo en un evento periódico que visibiliza la acción del SDP como escenario que contribuye a “tomarle el pulso” a la planeación participativa en el departamento, básicamente a través de dos indicadores: la asistencia de los consejos territoriales municipales y las ponencias presentadas.

Así mismo, estos eventos han servido como caja de resonancia ante situaciones que se presentan a nivel municipal pero que tienen repercusiones supramunicipales y hasta nacional; por ejemplo, que han logrado motivar a los CTP para que asuman un mayor liderazgo y protagonismo, como sucedió en el debate sobre la consulta popular contra la minería en Granada, llevada a cabo el 5 Noviembre/2017 y en la consulta popular realizada en Cumaryl el 4 junio/2017.

*“Hemos sido actores fundamentales en ese tipo de espacios, por ejemplo participamos con 16 comités en la propuesta de consulta popular en Granada, hemos hecho cabildos, espacios abiertos, hemos tenido la posibilidad de ejercer opinión frente a esos mecanismos de participación y le hemos dicho a los demás CTPs que esto es una lucha de todos los municipio, no sólo de Granada.”<sup>14</sup>*

*“Yo les he contado en los encuentros, que como consejo participé en la consulta para la no explotación petrolera en Cumaryl-Meta, se hizo un ejercicio interesante de ciudadanía..., he sido parte de*

<sup>12</sup> Entrevista a María del Pilar Blanco Pacheco, : Directora de Núcleo Educativo y lideresa social, Presidenta del CTP de Lejanías.

<sup>13</sup> Programa de desarrollo con enfoque territorial, propuesto en el marco del Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, para la implementación del punto 1 del Acuerdo, referido a la transformación del campo colombiano y la reforma rural integral.

<sup>14</sup> Entrevista al señor Manuel Orlando Otálvaro García, presidente del CTP de Granada, consejero por el sector privado

*movilizaciones reclamando derechos para víctimas, derechos para LGTBI y en algunas marchas donde se han hecho plantones y con algunas expresiones que tienen que ver con Villavicencio*<sup>15</sup>.

Sobre el mismo punto, Carlos Cano<sup>16</sup> plantea, que para el caso del Meta, los mayores efectos de la participación se han obtenido cuando la ciudadanía ha utilizado mecanismos no institucionales para la búsqueda de respuesta del gobierno frente a mejores garantías para el disfrute de los derechos. Estos mecanismos son la movilización y la protesta social, las mesas o plataformas de encuentro y articulación, alrededor de temas como los derechos humanos, la defensa del medio ambiente y el territorio, los mercados campesinos, las Dignidades campesinas, entre otros. Una de las ventajas, de estos mecanismos no institucionales es la autonomía y no limitación a los tiempos y procedimientos establecidos por la norma y la ley<sup>17</sup>, como es el caso de los planes de desarrollo y la revisión que hacen los CTP.

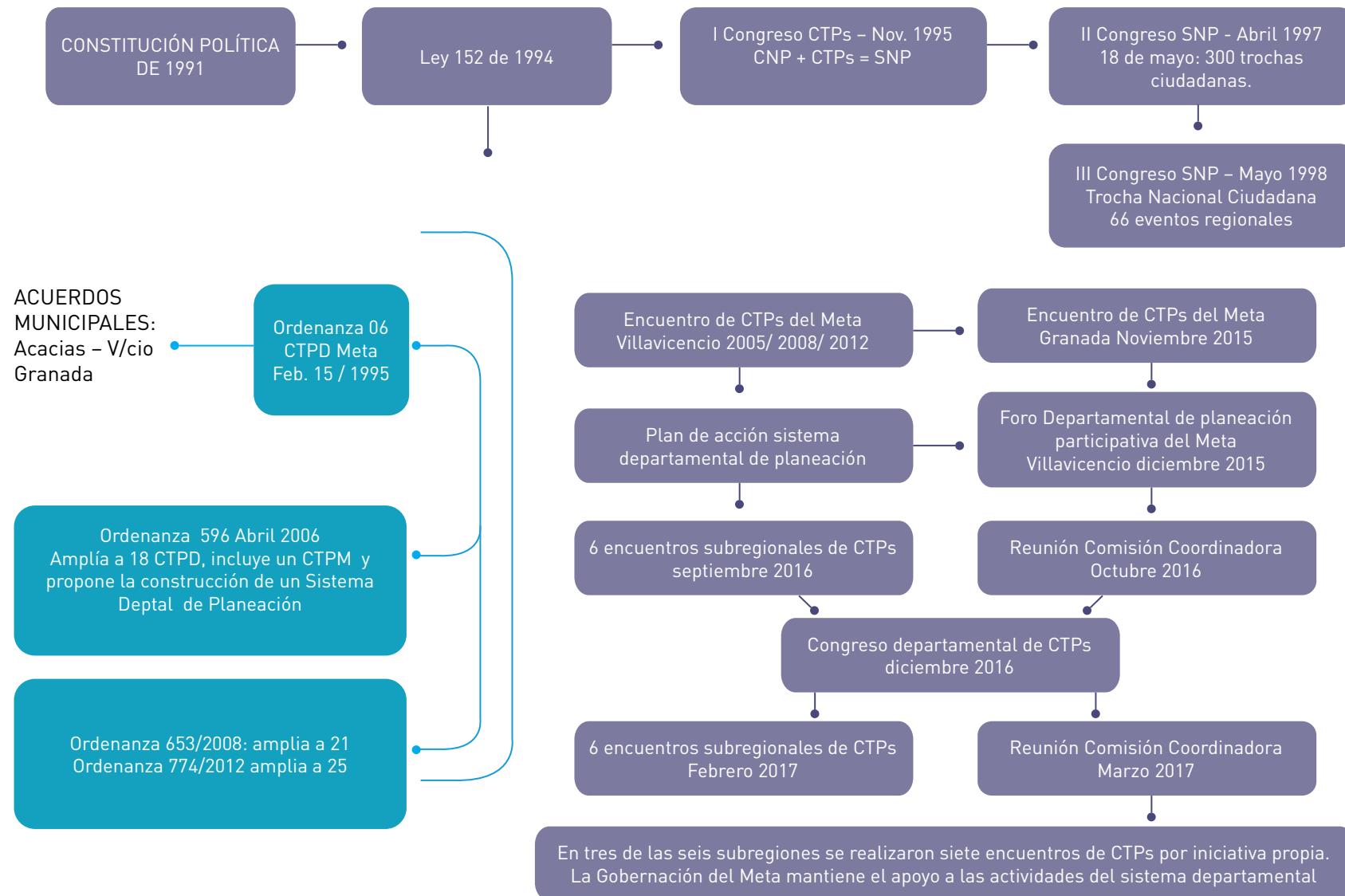
---

<sup>15</sup> Entrevista Sandra Gutiérrez Jaramillo, empresaria, lideresa social, presidenta del Consejo Territorial de Planeación Villavicencio.

<sup>16</sup> Intervención en grupo focal.

<sup>17</sup> Planteamiento de Emilio García – Director de los PDET para el Meta: “Concentrando la atención los Consejos Territoriales de Planeación – CTP, los decretos y los acuerdos que los constituyen están mal hechos. Les deja las manos libres a los alcaldes. No hay ninguna perspectiva de sostenibilidad de la acción y de capacidad de incidencia, porque no se le asignan los recursos suficientes, el tiempo que le dan a los CTP para sus actos tampoco lo son, su concepto no es vinculante, entre otros males.

**Gráfica 2 . Línea de tiempo del Sistema Departamental de Planeación**



## Resultados Obtenidos

### Principales Logros

En general, los protagonistas de esta experiencia reconocen un variado tipo de logros que permiten dimensionar la importancia del SDP para la vida institucional, social y política del territorio, aún con las falencias y vacíos propias de un escenario en construcción. A continuación, se mencionan algunos resultados positivos alcanzados.

Sin duda, uno de los logros destacados es la construcción de una nueva agenda que incluye el análisis de los temas regionales con enfoque territorial. A esto se ha sumado la reactivación de varios de los CTPs a través de los eventos subregionales que promueven la apropiación del SDP como un actor relevante en el departamento del Meta, de forma especial, en los municipios que son anfitriones. Además, la realización de encuentros subregionales organizados directamente por los CTP municipales, con recursos de estos últimos, les dio protagonismo y fortaleza organizativa. Otro asunto positivo como se mencionó anteriormente, se relaciona con la promoción de la reflexión sobre el rol de la planeación participativa en la construcción de paz y el papel de las instancias (CTPs municipales, CTP Departamental y SDP) como garantes de este proceso. Igualmente, las acciones contempladas en el Plan de Acción del SDP contaron con la asignación de recursos específicos por parte de la Gobernación del Meta para su implementación.

Adicionalmente, la organización y participación de este espacio en las discusiones del nivel nacional demostró que la incidencia regional también puede llegar a los espacios en los que se definen las políticas y los marcos normativos que luego, tienen efecto en el departamento. Un ejemplo de ello fue las propuestas para reformar la Ley 152 de 1994 en el marco de los acuerdos de paz que llegaron a los espacios de discusión implementados por el CNP. La acción realizada contó con el compromiso de los consejeros y consejeras territoriales que hicieron parte de los eventos departamentales, regionales y nacionales, como escenarios de formación e intercambio de experiencias.

Importante resaltar la elaboración de un proyecto de Ordenanza que institucionaliza el SDP. Como se anotó en este documento, aunque no se logró su aprobación en la Asamblea del Meta, por lo menos se cuenta con un instrumento que guía la acción de los CTPs en la generación de una mirada regional, integrada, que respete la autonomía local y que promueva nuevas visiones sobre los problemas que enfrenta la comunidad, a partir del trabajo conjunto y el diálogo de todos los sectores sociales y las autoridades públicas.

En el ámbito local y particular, pero con una incidencia regional, “en Villavicencio el CTP junto con otras fuerzas sociales logró, en el marco de las discusiones que se han dado en la última década, que el nuevo Plan de Ordenamiento Territorial- POT impida la exploración sísmica y minera a partir de la cuota 500 m, pues se considera que la cordillera es un bien, una fábrica de agua que debe ser intocable y para no estar en conflicto con la agricultura se acogió el modelo agro ecológico. De esta forma Villavicencio es uno de los pocos municipios de Colombia que tiene adoptado dentro de su plan de ordenamiento territorial, una prohibición de este tipo y por lo tanto no se necesita hacer una consulta popular para prohibir la minería en la cordillera, donde hay fuentes hídricas del municipio”<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Entrevista al Sr. Carlos Cano (mayo 7/2018), comerciante de Villavicencio, exconsejero territorial de Planeación, con experiencia de 20 años en los temas de la planeación participativa, donde gran parte de este tiempo cumplió el rol de presidente del CTP.

## **Fracasos**

Existen miradas críticas de actores locales, tal vez más fáciles de expresar, sobre los procesos de participación, en concreto sobre la participación institucional. En primer lugar, la debilidad en la articulación entre los CTPs y el CTP Departamental es un asunto que se debe abordar de manera urgente si se quiere seguir avanzando en la sostenibilidad del SDP. Al interior de este último no hay unidad de criterio sobre la importancia del enfoque territorial y prevalece el sesgo sectorial o poblacional, lo cual, ha impedido una mejor gestión de la planeación supramunicipal y su ampliación, incluyendo la delegación municipal y de cada subregión en los eventos y los procesos de discusión implementados.

Reconociendo como un logró que la Gobernación del Meta haya facilitado recursos para la implementación del Plan de trabajo del SDP, también es justo señalar que no se ha logrado que esta entidad reivindique la importancia de este escenario con una asignación presupuestal permanente para empoderarlo y dotarlo de autonomía. Aunque la administración departamental entiende la importancia de la articulación subregional, no la promueve en la práctica. Este problema también tiene relación con la falta de capacidades de la Comisión Coordinadora para ejecutar su labor de operación y acompañamiento a los CTPs sin depender de la voluntad política de la administración pública.

De igual forma, es preocupante la inoperancia de la Procuraduría y la Contraloría General de la Nación para actuar por oficio en relación con el incumplimiento de las funciones legales que tienen los entes locales en la planeación y con el ejercicio de la participación ciudadana, en todo el ciclo de la planificación del desarrollo, en especial en su rol y compromiso con la sociedad local. Por último, aunque no dependía del SDP, si es un vacío no haber logrado modificar la Ley 152 vía fast track en el marco de la implementación del punto 2.6. del acuerdo final para la terminación del conflicto armado suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP.

## **Efectos de la experiencia.**

El grupo de Consejeros de la Coordinación SDP y los líderes y lideresas de la Mesa Humanitaria del Meta plantean las siguientes lecturas sobre los efectos que tiene la participación de los actores que la promueven o quienes la ejecutan. Un elemento importante que surge en esta reflexión es el saldo pedagógico que deja la participación en el sentido que se aprende, se conoce y se tienen mejores argumentos para interlocutar y concertar con el gobierno. Se ha aprendido de los demás y de las mismas comunidades, es un buen escenario para saber del estado y la sociedad, para conocer más espacios de participación.

De otro lado, también se dice que la participación y sus escenarios, son instrumentos para el ejercicio de la gobernabilidad eficiente y eficaz, que se traduce en una gobernanza democrática. Es un vehículo transmisor de los intereses colectivos y miradas sobre la realidad. Es así como, la participación logra cambiar posiciones entre las partes: “el alcalde que inicialmente no quería saber nada, ahora apoya la labor y en un caso puntual se llegó a ser (el CTP), el órgano consultivo para el OCAD”. Esto es un buen efecto para el municipio, la sociedad y el mismo CTP, pues se aprende a deliberar y a discutir.

Para los integrantes de los CTPs, hacer parte de espacios de participación regional en el marco del SDP, permite abrir muchas oportunidades y ganar reconocimiento de las organizaciones y procesos sociales. A las mujeres les permitió mayor visibilidad de sus capacidades. “Nos estamos empoderando, aprendemos de la crítica. A donde se vaya, somos la cara y la conciencia de la comunidad”<sup>19</sup>.

Desde la perspectiva positiva se pueden mencionar algunos factores relevantes que posibilitaron estos efectos: i) la definición de una coordinación del SDP, a partir de las subregiones de planeación; ii) la estructuración y puesta en marcha de un Plan de Acción; iii) el apoyo financiero de la Gobernación del Meta para la actividades puntuales; y, iv) la expectativa de mayores posibilidades de incidencia en el desarrollo territorial a partir de los acuerdos de la Mesa de diálogo de la Habana y su consecuente implementación, en la cual la participación ciudadana jugaría un papel preponderante.

De otro lado, y a manera de explicación la Comisión Coordinadora del SDP y la Mesa Humanitaria del Meta, también se identifican factores que obstaculizaron o limitaron la posibilidad de mayores logros de la experiencia en la planeación participativa.

Entre los asuntos más destacados están las prácticas no democráticas en las dinámicas de los CTPs y al interior del SDP<sup>20</sup>. Una de ellas es la reelección indefinida de los consejeros y consejeras, por situaciones como la baja motivación de personas nuevas para involucrarse en estos asuntos de la participación y las formas de acceso a los espacios, que en repetidas oportunidades está mediada por el visto bueno de los mandatarios y sus intereses.

También se da el caso de consejeros y consejeras que actúan sin claridad reglamentaria, ya sea porque no existe o no se conoce; de otra parte, el apoyo a liderazgos poco cualificados o con baja capacidad para motivar, unir y orientar el liderazgo colectivo. Esto termina en una práctica muy recurrente como lo es el autoritarismo en la toma de decisiones.

En algunos casos se produce el acaparamiento de la información como estrategia de control, la prevalencia de intereses particulares que se contraponen a los objetivos de la participación, como resultado de pensar que van o pueden obtener prebendas por su rol como consejero o consejera, la cooptación por parte de la administración municipal o del departamento por su estilo de gobierno o la necesidad de gobernabilidad del momento y el auto-aislamiento de los consejos territoriales como resultado de la incapacidad para buscar articular esfuerzos o negarse a sumar con otros actores del territorio.

Por otro lado, la inclusión de algunos sectores sociales y la exclusión de otros en los CTP, por parte de la administración municipal, sin que haya una motivación clara y un pronunciamiento debido del CTP, es un obstáculo para el avance de un SDP abierto, democrático y representativo, sumado a la “desmotivación de las personas que hacen parte de estos espacios de participación, porque no hay resultados tangibles; se puede seguir insistiendo, pero es baja la incidencia. Por ejemplo, hay mucho urbanismo ilegal y no pasa nada. La planeación participativa es estrategia de paz, pero requiere de consistencia y garantías”<sup>21</sup>.

Finalmente, hay “cambios de los interlocutores en las instituciones públicas, que no permiten generar procesos de diálogo y construcción de confianzas, que en últimas es un problema de Estado, porque no se confía en las instituciones y los espacios e invitaciones a participar en escenarios donde se conversa sobre asuntos de importancia en los municipios, se queda en las cabeceras municipales y no llegan a los sectores rurales que siempre han estado marginados”<sup>22</sup>.

<sup>19</sup> Documento Grupo Focal Coordinación del SDP, Granada (M), mayo 2 de 2018

<sup>20</sup> Documento Grupo Focal Coordinación del SDP, Granada (M), mayo 2 de 2018

<sup>21</sup> Documento Grupo Focal Coordinación del SDP. Granada (M), mayo 2 de 2018, p. 2

<sup>22</sup> Documento Grupo Focal Líderes Sociales-Mesa Humanitaria del Meta. Granada (M), abril 28 de 2018, p. 2

## Balance final

### Balance de la experiencia

Existen transformaciones importantes en la relación que establecen los actores de la planeación participativa en el territorio. Según los líderes y lideresas de la Mesa Humanitaria del Meta, iniciativas como las Mesas Hídricas y las Mesas Humanitarias de algunos municipios lograron convocar a la comunidad alrededor de la discusión sobre temas como el agua, petróleo y construcción de paz territorial. Allí convergen distintos actores entre los cuales están los CTP y las JAC que hacen posible llevar a cabo acciones coordinadas en el marco del SDP. Este trabajo contribuye a hacer más fuerte la presión para proteger los recursos naturales y los intereses de la comunidad, de las acciones de gobierno y de empresas privadas, cuando estos se asocian para explotar el territorio sin garantía de protección o compensaciones sociales que mitiguen el impacto generado.

Como se mencionó anteriormente, existen beneficios en la participación que tienen que ver con el aprendizaje colectivo como motor que amplía el radio de las relaciones públicas, el reconocimiento personal, la adquisición de habilidades comunicativas y la inclusión de la reflexión técnica, entre otros asuntos. Esto también ha permitido posicionar las apuestas organizativas a partir de la sumatoria de acuerdos entre actores, teniendo como base una agenda social mínima, aún con limitaciones temporales y coyunturales que se presentan, pero dando un paso importante y un avance en la lógica de superar las relaciones clientelistas hacia una conciencia política y de derechos.

Sin embargo, como se planteó atrás, en el ejercicio de la participación existe desconocimiento de los actores sociales territoriales sobre su rol, *vacíos en la participación*<sup>24</sup> o intereses particulares que pueden llegar a impedir acciones consensuadas o lograr objetivos comunes. Pero, claramente, estas tensiones están mediadas por las capacidades de liderazgo desarrolladas y la dimensión o comprensión de los problemas y las soluciones, desde la perspectiva democrática.

Adicionalmente está la relación entre actores sociales y actores institucionales, sin desconocer la estatización<sup>25</sup> y los niveles de control de los espacios de participación en la planeación; se advierte que ha tenido un avance importante para el encuentro, el diálogo o la interlocución directa de varias instancias o espacios institucionales, generando un escenario de nuevo relacionamiento y concertación de decisiones públicas democráticas. “Es el caso de las Mesas de participación efectiva de víctimas que aun contando con el escenario de los Comités de Justicia Transicional, como espacio institucional para la garantía de los derechos, creados por la ley 1448/2011, han decidido acercarse y participar como actores sociales en los CTPs y el SDP, buscando allí avanzar en la reparación integral de sus derechos”<sup>26</sup>.

<sup>23</sup> Ídem

<sup>24</sup> En ocasiones los representantes de los CTP se escogen por conveniencia del mandatario, más que por representatividad y legitimidad del espacio, lo que genera que los presupuestos se amarren a intereses particulares y las personas elegidas sean sólo títeres de los mandatarios, manifestaron en el grupo Focal

<sup>25</sup> Según el señor Abdón Poveda, en el grupo focal de expertos, hablando de participación, manifiesta que la socialización y rendición de cuentas no tienen que ver con participación ciudadana pues la ciudadanía se refiere más a la opción política de una persona, más que estar en un evento. Para comprender mejor esto, propone recuperar las memorias de la ESAP de 1988: Estatización de la participación comunitaria. Allí se expone la cooptación, la captura de la protesta, de la participación ciudadana por parte del estado. La veeduría era la peor forma de romper la participación y convertirla en otro retén más o convertir a personas veedoras en vividores de su posición.

<sup>26</sup> Documento Grupo Focal Líderes Sociales-Mesa Humanitaria del Meta. Granada (M), abril 28 de 2018, p. 3

Es claro que teniendo en cuenta todas las limitaciones y vacíos del SDP se observan avances importantes en lógica de superar las asimetrías de poder entre actores sociales e institucionales, en la medida que las reflexiones sobre la realidad del territorio y anhelos sociales hacen tránsito hacia los espacios institucionales, encontrando allí oportunidades para transformar o incidir en los temas de interés, teniendo como interlocutor al gobernante o a servidores públicos, en muchas oportunidades de manera directa. De esta forma “la participación permite generar mayores niveles de transparencia en los gobiernos, genera credibilidad, más confianza, legitimidad de la acción gubernativa, además que ayuda a dinamizar la prestación de servicios a la comunidad”<sup>27</sup>.

En este sentido, es relevante mencionar las agendas construidas por sectores sociales, integrantes de los CTPs en el departamento y de la Mesa Humanitaria del Meta junto al gobierno regional en los últimos 15 años, a través de políticas públicas, destacándose la política pública para población indígena<sup>28</sup>, la política pública intergeneracional de juventud<sup>29</sup> y la política pública de equidad de género para las mujeres<sup>30</sup>, en las cuales hubo una gran movilización de las organizaciones sociales<sup>31</sup> y, posteriormente, con el gobierno departamental, para llegar a acuerdos, plantear miradas y soluciones a las problemáticas identificadas.

### **Lecciones que deja la experiencia**

La implementación del SDP en el Meta deja algunas lecciones importantes que pueden ser tenidas en cuenta por otras experiencias de este tipo. En primer lugar, la participación en la planeación del territorio implica capacidades para persuadir (negociación), organizarse para sumar e incidir en la toma de decisiones y valorar la efectividad de esa incidencia. Ahora, si estas condiciones no se dan, todo termina siendo un simulacro de la participación. Un ejemplo claro son las rendiciones de cuentas del avance de los planes de desarrollo, que por lo general terminan siendo manipuladas por el gobernante o responsable institucional y no se advierte con claridad hasta donde lo planeado (acordado) es ejecutado. Frente a esta situación, surge la pregunta de si la arquitectura institucional de este mecanismo es un obstáculo para la participación efectiva<sup>32</sup>.

En segundo lugar, es importante reconocer que haciendo parte de procesos organizativos se aprende a participar. Sin embargo, se requieren algunas reglas mínimas de juego que garanticen y faciliten la participación y allí es donde está el vacío. No hay espacios reales de participación sino lo más parecido a lugares donde la gente va a conversar, pero no se puede decidir de tal forma que se incida en la realidad de las cosas. Los conceptos que emiten los consejos de planeación, en su mayoría no son tenidos en cuenta, no son vinculantes para el gobierno local<sup>33</sup>.

---

<sup>27</sup> Danni Zamir Narvaez, del Programa Gobernabilidad Regional de USAID, en el Meta, en entrevista, realizada en el mes de abril de 2018.

<sup>28</sup> Ordenanza No. 840 de 2014

<sup>29</sup> Ordenanza No. 726 de 2010

<sup>30</sup> Ordenanza 786 de 2012

<sup>31</sup> Para cada una de estas políticas públicas hubo una plataforma social que motivó, lideró y concretó el diagnóstico y las propuestas para concertar con el gobierno departamental: Mesa permanente de concertación indígena, acompañada por ACNUR; Mesa departamental de jóvenes y consejo departamental del juventud, acompañada por el PNUD y; Red departamental de Mujeres (víctimas, campesinas, jóvenes, entre otras), que se recoge hoy en EICOS (Espacio de interlocución y concertación para el seguimiento de la política pública de Equidad de Género para las mujeres del Meta), acompañadas por UNFPA y ONUMUJERES

<sup>32</sup> Documento Grupo Focal de Expertos en participación, Villavicencio, mayo 8/2018 (intervención de Jaime Díaz Usaqué)

<sup>33</sup> Idem (intervención de Carlos Cano)

En tercer lugar, la planeación participativa no termina con la invitación a hacer parte de los espacios consagrados en la constitución y las leyes. A esto hay que sumar la responsabilidad que tienen los gobiernos de promover y facilitar el seguimiento, la valoración técnica y la publicación del nivel de cumplimiento de lo que se planea mediante los ejercicios participativos implementados, siendo un caso particular los planes de desarrollo.

Es muy importante, como una cuarta lección, trabajar más en la construcción de espacios de ciudadanía, en ejercicios de formación política al interior del sistema de planeación, pues la normatividad actual todavía no se consolida en términos de implementación y no arroja los resultados que todos esperamos. Para participar se requiere también unos mínimos que no se agotan en la capacitación o la información, sino en las condiciones económicas de la gente para participar; con el estómago vacío no se puede participar y participar no es asistir a un evento de socialización y asistir no es un aval para la implementación de una acción pública<sup>34</sup>.

En quinto lugar, es evidente que sumar fuerzas y tejer alianzas en el territorio es importante para que la incidencia de la planeación participativa sea real, sostenida e incluyente. Esto implica una apertura de los espacios institucionales, como el SDP, a otros actores no incluidos en su estructura, o que aun estando representados allí, reconociendo la existencia de espacios y actores que conciben la participación sin estructuras legales definidas y más como redes, mesas o plataformas de encuentro, con una agenda particular concertada al interior, que perfectamente puede dialogar con la planeación territorial.

Es de destacar que hoy han surgido nuevos actores que son protagonistas de la participación institucional y de la movilización social principalmente, o al menos son más visibles, tales como las mujeres, las víctimas, grupos étnicos, las ciudadanías LGBT, jóvenes en favor de la paz, los ambientalistas, las dignidades (arrocera, cacaotera) ... Esta situación es importante en la medida que se diversifica y toma nuevos aires la participación en la planeación del territorio, dado que el sindicalismo y las formas tradicionales y legales de la participación, con todos sus grandes aportes a la sociedad colombiana, hoy se han quedado cortos en la interpretación de grandes sectores de la sociedad, y existen dificultades en el relacionamiento; los sindicatos, por ejemplo, cuentan con sus propios mecanismos de diálogo con el gobierno, pero no así con los demás actores y escenarios de participación territorial<sup>35</sup>.

Por último, la experiencia ha permitido evidenciar la correlación que existe entre las dos grandes condiciones que se requieren para hacer efectiva la planeación participativa, como se evidencia en la siguiente tabla.

**Tabla 5. Condiciones para el ejercicio de la planeación participativa**

VOLUNTAD POLITICA	SNP inoperante pero funcional	SNP empoderado y actuante
	SNP inactivo	SNP deliberativo
LEGITIMIDAD Y CAPACIDAD		→

<sup>34</sup> Ibidem (intervención Jaime Díaz Usaquén)

<sup>35</sup> Idem

En este sentido, la baja voluntad política y baja capacidad y legitimidad de los consejeros(as) se reflejan en un SDP inactivo. Al mismo tiempo, si aumenta la voluntad política, pero no se incide en la capacidad y legitimidad de los integrantes, tendremos un espacio inoperante, pero funcional a los requerimientos de la administración, porque sólo se les convoca para casos específicos de interés (necesidad) de las autoridades de planeación.

Igualmente, si se aumenta la capacidad y la legitimidad de los consejeros(as), pero no hay voluntad política, se aumenta la capacidad deliberativa, pero sin mayor incidencia, lo que genera situaciones tensas y conflictivas entre la administración y los CTPs reunidos en el SDP, lo que termina “castigado” por la vía del presupuesto (sin recursos), pero con unos consejeros(as) con mayor conciencia de sus funciones constitucionales y su compromiso con el desarrollo del territorio y el bienestar de sus comunidades.

El escenario ideal es de una alta voluntad política y un alta capacidad y legitimidad de los consejeros(as), que se traduce en tener verdaderas instancias de planeación participativa, donde existe un diálogo fluido entre la administración y los consejeros y consejeras a lo largo de todo el ciclo de la planeación y con resultados concretos en función de la incidencia en una gestión pública participativa y orientada a resultados.

### **Contribución de la experiencia a la construcción de paz en el país**

La paz como un asunto que se construye social, política y progresivamente tiene un nicho natural que son los municipios y sus comunidades, en el territorio. Y la construcción de paz, desde los territorios, exige promover espacios y escenarios de diálogo y de concertación entre intereses diversos para construir una visión de futuro que sea compartida y respetada por todos. En este escenario, la planeación participativa o planeación al derecho (de abajo hacia arriba y de la periferia hacia el centro) se ofrece como un escenario idóneo para avanzar en la expresión de las diferencias y en la construcción de consensos, algo que permitió acuñar a finales de los años 90 la expresión: “planeación participativa, estrategia de paz”.

Desde esta lógica, el SDP desde sus inicios ha promovido el diálogo y la concertación como forma para resolver los conflictos por la vía pacífica y sin recurrir a la violencia. Precisamente, con el inicio de las negociaciones con las FARC-EP se buscó incidir para visibilizar a los consejos de planeación y posicionar la planeación participativa como un instrumento idóneo para la construcción de paz estable y duradera desde los territorios y con los pobladores. Si bien todo el Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado es reiterativo en reconocer la participación ciudadana como condición fundamental para la construcción de paz, es dable destacar el punto 2.2.6 referido expresamente a los consejos territoriales de planeación y a las reformas que se deberían abordar para poder cumplir eficiente y efectivamente su función constitucional.

En el caso del Meta, departamento particularmente azotado por la violencia y el conflicto social armado, el CTP Departamental y el SDP lideraron la labor pedagógica del Acuerdo de Paz y, además, invitaron a los CTP municipales para que hicieran lo propio con los sectores sociales y grupos poblacionales. Como resultado de esta labor, se logró incluir en algunos encuentros la voz de consejeras y consejeros de mujeres, de jóvenes, de víctimas y de organizaciones comunales a través de mesas temáticas, pero también y fundamentalmente en los encuentros subregionales de planeación donde el tema de la paz se abordó desde el enfoque territorial y con un visión más holística e integral.

Los retos en el departamento del Meta son inmensos, entre los más importantes cabe señalar posibilitar la cualificación de la participación, hacer realidad los presupuestos participativos<sup>36</sup>, superar los temores y limitaciones en las garantías de protección para relacionarse con las entidades del estado y los propios actores institucionales y excombatientes que firmaron el acuerdo o los acuerdos, si se mira un poco más hacia atrás. En el seno del SDP se han abierto espacios para que las víctimas, y demás sectores sociales, tengan la posibilidad de expresarse, de verificar si en los planes de desarrollo de cada municipio se priorizan objetivos y acciones que consultan sus necesidades y derechos y la oportunidad de proponer ajustes si la realidad lo amerita, a través de los conceptos o reuniones de concertación. Leer los conflictos a partir de la reconciliación desde lo territorial es una de esas ventajas que tiene los CTP y, es una estrategia que se ofrece para apoyar la construcción de la Paz.

Adicionalmente, la visión común de los aportes importantes que la firma del Acuerdo de paz trae a los territorios<sup>37</sup> permitió que se unieran las voces y las propuestas para defender lo acordado entre las partes y plantearse la pregunta del cómo hacer seguimiento y veeduría al cumplimiento de la implementación, cuando estos ya presentan retrasos<sup>38</sup>, lo que en la práctica termina siendo menos oportunidades para superar la conflictividad social que existe y menos confianza en el proceso. Este fue un tema central del encuentro de CTPs de los 8 municipios incluidos en el área del Plan de Desarrollo con Enfoque Territorial - PDET del Meta, realizado en el año 2017.

En resumen, el aporte que puede hacer el SDP a la paz territorial se relaciona con la promoción, defensa y construcción de garantías organizacionales para que lo acordado en la Habana se implemente de manera diligente, de frente y con participación ciudadana y comunitaria deliberativa. Servir de escenario para la generación de confianza, la discusión y construcción de iniciativas que hagan posible la materialización de los acuerdos, en cada territorio del Meta.

### Otras reflexiones finales que deja la experiencia

Para finalizar, se plantean tres reflexiones adicionales que las personas consultadas pusieron en evidencia, tanto en las entrevistas como en los grupos focales. En este sentido, Ricardo Villamarín<sup>39</sup>, plantea un primer punto de vista relacionado con la novedad que todavía significa planear participativamente el territorio, pues aún con el desarrollo normativo e institucional, las autoridades locales y miembros de la sociedad continúan relacionando la participación con el hecho de la asistencia a eventos, o servir de notarios para el caso de las decisiones tomadas, generalmente, por los responsables de los gobiernos. En perspectiva

<sup>36</sup> Manuel Otálvaro – Empresario, presidente del CTP del municipio de Granada. Entrevista realizada en abril de 2018

<sup>37</sup> René Bernardo Galindo Guerrero – Alcalde del municipio de Lejanías, entrevistado en abril de 2018, manifestó: “el proceso de paz es una necesidad que tiene el país, en el municipio la hemos apoyado de forma directa y vehemente porque conozco todo lo que hemos sufrido en todos estos años anteriores. Yo digo que <el municipio de> Lejanías está pasando por un buen momento en paz y tranquilidad; hay cosas que no permiten que todo sea color oro, algunas dificultades de temas de conflicto, pero comparado con lo que vivíamos estamos en un 90% de paz y tranquilidad lo que nos obliga como comunidad apoyar y respaldar el proceso de paz, lo estamos viviendo, las cifras hablan que estamos en un desarrollo y gracias al proceso de paz”.

<sup>38</sup> Henry Arturo Pacheco Hernandez - Asesor de Alcaldías, entrevistado en abril/2018, manifestó: “Se ha creado una gran expectativa en el proceso de implementación, pero en la práctica no se ha visto por parte de la institucionalidad, del gobierno y organizaciones, voluntad de consolidar los acuerdos. La ciudadanía si tiene un interés por saber que ocurrió, por saber cómo va a desplegarse esas integraciones desde la plataforma construida en la Habana; nos falta más acción por parte de los gobiernos territoriales para que el ciudadano en general sepa cuáles son los alcances y significados de la implementación”.

<sup>39</sup> Consultor de PNUD en el Meta, vicepresidente del Consejo Territorial departamental de Planeación. Documento Grupo Focal Expertos en Planeación, Villavicencio, mayo 8 de 2018.

de las personas que han promovido esta experiencia de planeación participativa en el Meta, se pretende llevar a la práctica una nueva visión de la participación, tal como lo plantean Velásquez, F. y González, E., 2003: 62.

*“Esta noción <de la participación> pretende superar la concepción tradicional de la planeación, caracterizada, por ser centralista, tecnocrática y cortoplacista. La nueva visión de la planeación la concibe descentralizada, democrática y de largo plazo.”*

*Es, en primer lugar, una planeación realizada desde la periferia hacia el centro y desde abajo hacia arriba. Es lo que el Consejo de Planeación denomina la planeación al derecho. Democrática, por cuanto se pretende recoger las aspiraciones, los sueños, los anhelos de la población. mediante un proceso de concertación social a nivel local, regional y nacional.*

*La planeación participativa es a la vez proceso y escenario. 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”.*

Sin embargo, es necesario reconocer que esta mirada sobre la planeación encuentra un obstáculo grande, “la planeación como proceso participativo ha sido instrumentalizada por actores de poder gubernamental, lo que limita su fuerza y capacidad transformadora, como ya se ha dicho anteriormente. La participación es deliberante, implica estudiar, analizar, debatir, concertar, movilizar, construir la unidad en medio de la diversidad y superar el enfoque sectorial”<sup>40</sup>. La evidencia señalada en este documento deja como conclusión de que al menos, en el caso del departamento del Meta, esta es una visión aún por construir.

Una segunda reflexión surge de la mirada de las comunidades afros del Meta, planteada por Wisner Vidal<sup>41</sup>, que pone en discusión los vacíos de la planeación como un asunto de herencia trascendental de relacionamiento con el Estado mediante lo que se ha recibido como conceptos equivocados de la participación y, a partir de esa herencia, se asumen roles sociales e institucionales. En el caso de la población afro e indígena no se ha reconocido su valor diverso como una oportunidad para el desarrollo del departamento y el país, más allá de acciones aisladas que dividen a los grupos sociales como una estrategia pública para implementar agendas de gobierno que pasan por encima de la historia, las tradiciones y la dignidad de las personas.

Desde esta perspectiva, afirma Wisner,<sup>42</sup> la pregunta no sería si, este es el Estado donde quiero vivir?, sino, qué le vamos a dejar de herencia a nuestros hijos?, qué es lo que queremos heredar? La respuesta a las preguntas señaladas se ha buscado y aún no se ha podido encontrar la solución; se piensa que es un asunto de ausencia de leyes o normas, sin embargo, se trata de aplicar los derechos establecidos en la Constitución para los grupos étnicos como base de su inclusión efectiva en la planeación territorial.

<sup>40</sup> Documento Grupo Focal de Expertos en Participación. Villavicencio, mayo 8/2018. Intervención de Ricardo Villamarín.

<sup>41</sup> Documento Grupo Focal de Expertos en Participación. Villavicencio, mayo 8/2018. Integrante Consultiva de las comunidades negras, en del departamento del Meta

<sup>42</sup> Documento Grupo Focal de Expertos en Participación. Villavicencio, mayo 8/2018.

## Bibliografía

- Constitución de 1991.
- DNP, PGN, CGR, PNUD (2015). Instructivo Empalmes Efectivos 2015 - 2016, Bogotá.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (2010), Programa Presidencial de Modernización, Eficiencia, Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, CONPES, 3654, Política de Rendición de Cuentas de la Rama Ejecutiva a los Ciudadanos, Bogotá, 2010.
- Leal, A. (2018). Documento Grupo Focal de Expertos en Participación. Villavicencio.
- Leal, A, (2018). Documento Grupo Focal Coordinación del SDP, Granada (Meta-Colombia).
- Leal, A, (2018). Documento Grupo Focal Líderes - Mesa Humanitaria, Granada (M-Colombia).
- M, Otálvaro. (2018, marzo 23). Entrevista personal. Sistematizada por Alexander Leal
- Gobernación del Meta. DAPD (2015). Análisis sectorial de las subregiones del Departamento del Meta. Villavicencio.
- Gobernación del Meta, (2013). Propuesta de un modelo de sub-regionalización del Departamento del Meta, Villavicencio.
- <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf>,
- Ordenanza No. 840 de 2014
- Ordenanza No. 786 de 2012
- Ordenanza No. 726 de 2010
- Puentes González, G., y C.I. González (2011). El sistema nacional de planeación: de la utopía a la cooptación. Equidad y Desarrollo, (16), 193-222. <https://doi.org/10.19052/ed.159>
- Reglamento interno del Sistema Nacional de Planeación (2017). Bogotá, mimeo.
- Sentencia C-540 de 2003
- Velásquez, Fabio; González, Esperanza (2011). La Planeación Participativa, el Sistema Nacional de Planeación y los Presupuestos Participativos en Colombia, Bogotá.

## ANEXOS

### Anexo 1

#### PROYECTO DE ORDENANZA POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTRUCTURA E INSTITUCIONALIZA EL SISTEMA DEPARTAMENTAL DE PLANEACIÓN PARTICIPATIVA DEL META

##### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Constitución Nacional de 1991, en su primer artículo, nos definió como “un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”, e introdujo el concepto de “democracia participativa”, como complemento de la democracia representativa, donde se le otorga a los ciudadanos una mayor capacidad de intervención e influencia (incidencia) en la toma de decisiones de carácter público.

Para el ejercicio de la democracia participativa, se implementaron varios mecanismos de participación, uno de los cuales es el voto programático, a través del cual se obliga a los gobernantes a convertir sus propuestas de campaña (programas de gobierno) en Planes de Desarrollo que son de obligatorio cumplimiento.

Y, para garantizar la participación efectiva de los ciudadanos en todo el ciclo de la planeación del desarrollo (planeación participativa), se crearon los consejos territoriales de planeación y el Sistema Nacional de Planeación: “en las entidades territoriales habrá también consejos de planeación, según lo determine la ley. El Consejo Nacional y los consejos territoriales de planeación constituyen el Sistema Nacional de Planeación.”<sup>43</sup>

Posteriormente se expidió la Ley 152 de 1994 o Ley orgánica del Plan de Desarrollo, que definió la composición del Consejo Nacional de Planeación, pero dejó una serie de vacíos relacionados con la concepción de la planeación participativa como un proceso continuo en todo el ciclo de la gestión pública; el carácter consultivo de los CTP y la discrecionalidad de los mandatarios tanto para responder a sus sugerencias y recomendaciones, como para designar a los consejeros(as), que generan una baja incidencia en la toma de decisiones; y la falta de reglamentación del Sistema Nacional de Planeación, como eje articulador

<sup>43</sup> Artículo 340 de la Constitución Nacional.

de las instancias participativas que existen en el país, todo lo cual ha limitado el fortalecimiento y consolidación de la planeación participativa.

Buena parte de estos vacíos intentaron superarse en la práctica gracias a las Sentencias de la Corte Constitucional, que siempre ha reivindicado el carácter sustancial de la participación ciudadana y la planeación participativa en el fortalecimiento de la democracia y la construcción del Estado social de derecho (Ver Sentencias C-180 de 1994, C-015 de 1996, C-191 de 1996 y C-524 de 2003).

Es claro que el propósito de la Constitución de 1991 era cambiar la manera como se venía entendiendo la planeación, pasando de ser reuniones a puerta cerrada de supuestos expertos con dones para leer desde la capital las realidades del país, a promover procesos que involucran y comprometen a las comunidades en los procesos de la planeación, reconociendo que son ellas mismas sujetos de derechos y actores protagónicos de sus propios procesos de desarrollo (derecho al desarrollo).

La planeación no puede ser una receta estándar, sino que debe ser participativa y construida en la práctica, porque está condicionada por las pautas culturales y cotidianas de un territorio.

Desafortunadamente la experiencia, tanto a nivel nacional como departamental, demuestra que los consejos territoriales de planeación son considerados como un simple formalismo legal para emitir un concepto sobre el plan de desarrollo que, además, no es vinculante, pero muy pocas veces como instancias de carácter constitucional, reconocidas y respetadas, capaces de influir por la calidad de sus aportes en la definición de las propuestas que habrán de someterse a consideración del foro de la democracia representativa (concejos municipales o asambleas departamentales) y/o en la implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, incluido el propio plan de desarrollo.

No obstante lo anterior, a lo largo de 20 años de existencia, el Consejo Nacional de Planeación y los consejos territoriales de planeación, es decir el Sistema Nacional de Planeación, han venido realizando ininterrumpidamente encuentros anuales (Congresos) que han servido tanto para el intercambio de experiencias y buenas prácticas de planeación participativa, como para hacer seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo y a las políticas públicas, desde las regiones y desde los departamentos.

Sin embargo, a pesar de que el propio Sistema Nacional de Planeación, es una construcción social y colectiva, soportada en la existencia y operación de los consejos de planeación de los niveles municipal, departamental y nacional, a través de la cual se expresa la pluralidad y diversidad de la sociedad civil colombiana, la articulación entre los diferentes niveles territoriales sigue siendo un reto por superar, aunque ha habido algunas experiencias interesantes como la de los Sistemas Regionales de Planeación del Magdalena Medio y del Oriente Antioqueño, el Sistema Departamental de Planeación de Antioquia, el Sistema Distrital de Planeación de Bogotá y los Sistemas Municipales de Planeación de Medellín y de Ibagué, para mencionar algunos.

En el Departamento del Meta esta tendencia se materializó en la Ordenanza 596 de abril 29 de 2006, donde se precisa que una de las funciones del Consejo Departamental de Planeación, es “participar en la construcción y consolidación del Sistema Departamental de Planeación.” (Artículo 6º, literal d). Posteriormente, en el Plan de Desarrollo 2012 – 2016 se incluyó un Programa denominado “Sistema departamental de planeación”; y en el Plan de Acción del Consejo Departamental de Planeación, a partir de 2014, se ha incluido un ítem para el fortalecimiento del Sistema Departamental de Planeación Participativa.

En el actual Plan de Desarrollo 2016 – 2019, “Meta tierra de oportunidades”, en la política de “Buen Gobierno” hay una meta para el “fortalecimiento de los consejos territoriales de planeación municipales y del Meta”.

En síntesis, a través de la experiencia y las lecciones aprendidas, el propio Sistema Nacional de Planeación llegó al convencimiento de la necesidad de avanzar en la articulación de las diferentes escalas del desarrollo territorial y nacional, para lo cual definió como niveles básicos los sistemas subregionales y departamentales de planeación (Artículo 9º Reglamento Interno del SNP):

“Sistemas Provinciales o Subregionales de Planeación. El primer nivel de integración del SNP lo constituye la articulación de los Consejos Territoriales de Planeación municipales que hacen parte de una subregión o provincia, los cuales serán articulados a través de los Subsistemas Provinciales, Zonales o Subregionales de Planeación, nivel dedicado a incidir en la construcción de visiones territoriales supramunicipales.

Sistemas Departamentales de Planeación: El segundo nivel de integración del SNP lo conforman los CTP municipales debidamente articulados en subsistemas provinciales, zonales o subregionales al interior de cada departamento, quienes con el respectivo Consejo Departamental de Planeación integran el Sistema Departamental de Planeación. Este será el espacio de la planeación participativa dedicado a incidir en la construcción de visiones de desarrollo supra provincial y de nivel departamental.”<sup>44</sup>

En consecuencia, así como la Constitución Política de Colombia en el artículo 340 creó el Sistema Nacional de Planeación (“el Consejo Nacional y los consejos territoriales de planeación constituyen el Sistema Nacional de Planeación”), por analogía se puede inferir que el consejo departamental y los consejos territoriales municipales constituyen el Sistema Departamental de Planeación.

Y, para facilitar esa articulación en el Departamento del Meta, y teniendo en cuenta las particularidades del territorio, se han considerado las subregiones de planificación y gestión que se establecieron en la Ordenanza 851 de 2014. Así, el Sistema Departamental de Planeación del Meta estará integrado por 6 sistemas subregionales de planeación y el Consejo Departamental de Planeación.

Adicionalmente, si la organización del Sistema Departamental de Planeación se puede encontrar plenamente justificada por las razones expuestas, hay un argumento adicional que tiene relación con la implementación del Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado con las FARC y la construcción de paz territorial.

En efecto: el Acuerdo Final no sólo reconoce el papel fundamental que tiene la participación comunitaria en la construcción de una paz estable y duradera, sino que precisa que “la promoción de buenas prácticas de planeación participativa es clave para la profundización de la democracia en Colombia, en especial en el marco de la implementación del presente Acuerdo en las regiones, que requerirá de la movilización y participación activa y eficaz de la ciudadanía.”<sup>45</sup>

<sup>44</sup> Reglamento Interno del Sistema Nacional de Planeación Participativa, aprobado por la Asamblea General de Delegados el 29 de marzo de 2017 en la ciudad de Bogotá.

<sup>45</sup> Acuerdo Final. Punto 2.2.6. Política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa.

En ese sentido, el Gobierno Nacional se comprometió a llevar a cabo diferentes acciones, relacionadas, entre otras con:

- Revisar las funciones y la conformación de los consejos territoriales de planeación.
- Prestar asistencia técnica a las autoridades municipales y departamentales que lo requieran, para la formulación participativa de distintas herramientas de planeación.
- Hacer una revisión integral y participativa del sistema de participación en los procesos de planeación y, en particular sobre la articulación de las instancias territoriales y nacionales de planeación y la efectividad del Sistema Nacional de Planeación.

“Las tareas en materia de planeación participativa de este acuerdo son dos: ampliar la participación ciudadana en la formulación, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, es decir, en el ciclo de gestión pública y, establecer los mecanismos para la interlocución de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP) con las autoridades locales para garantizar su incidencia en la formulación de los planes y programas relacionados con el postconflicto.”<sup>6</sup>

Por último y no por ello menos importante, está la formulación de muchos planes y proyectos de carácter municipal, subregional y departamental, que tienen que involucrar activamente a las comunidades a través de procesos de planeación participativa, como son la revisión de los Esquemas de Ordenamiento Territorial, la formulación del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial<sup>7</sup> (PDET), el Plan de Ordenamiento Departamental, sumado a los demás planes y programas de carácter sectorial que se desprenden de ellos.

Por las razones anteriormente expuestas es que se hace necesario e indispensable organizar el ejercicio de la planeación participativa en el Departamento del Meta, a través de la institucionalización de un efectivo y dinámico SISTEMA DEPARTAMENTAL DE PLANEACIÓN, que promueva la articulación de los distintos niveles territoriales, estimule el intercambio de experiencias, construya visiones compartidas de desarrollo por subregiones y a nivel departamental, y coadyuve con el Sistema Nacional de Planeación en la construcción del proyecto colectivo de nación, regional, multiétnico y pluricultural que todos queremos para Colombia.

<sup>6</sup> Arquitectura institucional para la implementación de los acuerdos de la Habana en materia de participación ciudadana. Informe final planeación participativa. Foro por Colombia. Viva la Ciudadanía. CINEP y otros. Pág. 19

<sup>7</sup> El PDET del Departamento del Meta estará focalizado en 8 municipios, así: Subregión Macarena (La Macarena, Vistahermosa, Uribe y Mesetas), Subregión Bajo Ariari (Mapiripán, Puerto Concordia y Puerto Rico) y el municipio de Puerto Lleras. (Decreto 0893 de 2017)

## Anexo 2

### **APORTES AL PROYECTO DE LEY PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA<sup>48</sup>.**

La Secretaría Técnica del SNP reunida los días 23 y 24 de Febrero en la ciudad de Bogotá, tomando como base el numeral 2.2.6. del Acuerdo de la Habana, “POLÍTICA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA Y PARTICIPATIVA”, hace los siguientes aportes:

#### **Revisar las funciones y conformación de los CTP:**

- **SOBRE LA CONFORMACIÓN:**

Los Consejos territoriales de planeación estarán conformados por los diferentes grupos poblacionales (mujeres, jóvenes, afros, indígenas, LGBTI, población en situación de discapacidad) y sectores sociales, económicos, académicos, culturales y ambientales, garantizando una representación amplia, diversa y pluralista, y buscando un equilibrio entre lo social, lo poblacional y lo territorial.

- **SOBRE LA DESIGNACIÓN:**

Los consejeros y consejeras serán designados directamente por los grupos y sectores definidos, a través de una audiencia pública convocada para tal efecto, previa inscripción de las organizaciones postulantes y garantizando una representación amplia y pluralista.

En el caso de sectores o grupos poblacionales que no cuenten con organizaciones formalmente reconocidas, se surtirá el mismo procedimiento.

Los entes territoriales definirán el procedimiento que mejor se adapte a sus particularidades previa concertación con el CTP vigente.

Parágrafo: Surtido el procedimiento, el mandatario procederá a expedir el acto administrativo que reconoce la designación de los consejeros.

Parágrafo: para suplir las vacancias que se vayan presentando, por renuncia, por muerte o por perdida de la investidura por inasistencia, el CTP por iniciativa propia y siguiendo el debido proceso, procederá a convocar al respectivo sector o grupo poblacional para que designe al nuevo consejero.

<sup>48</sup> Tomado de la memoria de la reunión de la Secretaría Técnica (Bogotá, Febrero 23 y 24 de 2017)

- SOBRE LA INTERLOCUCIÓN CON LAS INSTANCIAS DE APROBACIÓN:

Los Consejos territoriales de planeación y los concejos municipales y las asambleas departamentales deberán realizar por lo menos dos sesiones conjuntas de deliberación tanto en la fase de elaboración de los conceptos de los consejos territoriales, como en las fases de aprobación por los concejos y asambleas de los planes de desarrollo.

Lo anterior se aplicará también para los municipios en los procesos de discusión y aprobación de los planes de ordenamiento territorial.

- SOBRE LOS AJUSTES NORMATIVOS PARA QUE LOS CONCEPTOS SEAN RESPONDIDOS EN ESPACIOS DE DIÁLOGO E INTERLOCUCIÓN.

Las autoridades territoriales de planeación tienen la obligación de presentar cada 6 meses al CTP un informe de ejecución tanto del plan de desarrollo como del plan de ordenamiento territorial. Con base en ese informe de seguimiento, los CTP presentarán en el transcurso del mes siguiente un informe con las observaciones y recomendaciones pertinentes, las cuales deberán ser respondidas de manera escrita y motivada en una reunión pública convocada y presidida por el respectivo CTP en los siguientes 15 días hábiles y con participación de la autoridad territorial y su Gabinete de Gobierno.

Parágrafo: En relación con el seguimiento al POT, se convocará a la respectiva Corporación Ambiental.

- ASEGURAR QUE LOS CONCEPTOS TENGAN PRIORITARIA ATENCIÓN.

Con el propósito de asegurar que los conceptos emitidos por los CTP tengan prioritaria atención, el Alcalde o Gobernador, con su gabinete y el equipo técnico responsable del plan de desarrollo, deberán concurrir a una reunión extraordinaria convocada por el respectivo consejo territorial, donde se manifestará cuáles propuestas serán acogidas en el texto final y cuáles no y por qué razones.

Así mismo, la autoridad de planeación en el momento de radicar el proyecto de plan de desarrollo en las instancias de decisión (concejo municipal o asamblea departamental), deberá hacer entrega pública de una copia al Consejo Territorial de Planeación.

- FORTALECER LOS ESPACIOS DE INTERLOCUCIÓN CON LA SOCIEDAD CIVIL Y FORTALECER LAS CAPACIDADES TÉCNICAS DE LOS CTP

Para fortalecer la planeación participativa se requiere desarrollar las capacidades técnicas de los CTP y fomentar los espacios de interlocución

con la sociedad, para lo cual la Nación y los entes territoriales asignarán en sus presupuestos anuales una partida equivalente, como mínimo, al 1 x 1.000 de los recursos propios<sup>49</sup>, garantizando la operatividad de los consejos territoriales de planeación y facilitando su participación en los procesos de los sistemas departamental, regional y nacional de planeación.

El SNP será financiado de manera corresponsable por los municipios, los departamentos y la nación, para lo cual cada nivel territorial destinará un 5% de los recursos presupuestados para su financiación. (Posteriormente se definirá la mejor manera para canalizar estos recursos y asegurar su adecuada inversión).

Los recursos destinados para la planeación participativa y el fortalecimiento de los CTP deberán garantizar la realización de procesos de formación y capacitación como un Diplomado o un Curso básico de Formación a los consejeros sobre los Acuerdos de Paz, y el rol de los CTP en su implementación y seguimiento; así como la formación en planeación participativa de planes de desarrollo y planes de ordenamiento territorial en el marco del post conflicto.

Prestar asistencia técnica a las autoridades municipales y departamentales para la formulación participativa de distintas herramientas de planeación.

Se propone la realización de diplomados y procesos continuados de formación, donde participen conjuntamente funcionarios, consejeros territoriales y líderes de organizaciones sociales y grupos poblacionales.

Hacer revisión integral y participativa del sistema de participación en los procesos de planeación:

- ARTICULACIÓN DE LAS INSTANCIAS TERRITORIALES Y NACIONALES DE PLANEACIÓN:

De acuerdo al Artículo 340 de la Constitución el CNP y los consejos territoriales conforman el Sistema Nacional de Planeación. Para asegurar la articulación de las instancias territoriales y nacionales de planeación,

<sup>49</sup> El monto del 1x1.000 es sólo un referente, porque puede establecerse una escala teniendo en cuenta las categorías de municipios. Lo importante es significar que todos ponen y la base del aporte es sobre los recursos propios, sobre los cuales tienen autonomía los entes territoriales.

el SNP tendrá la siguiente estructura:

Asamblea de delegados.

La Asamblea de delegados es la máxima instancia de organización y articulación del Sistema Nacional de Planeación Participativa y estará conformada por un delegado de cada consejo departamental de planeación designado autónomamente por ellos; y un delegado de los consejos territoriales de planeación municipales, designado por ellos mismos, en los departamentos que tienen menos de 50 municipios.

Los departamentos que tienen entre 51 y 100 municipios, designarán dos delegados por los CTP municipales; y los departamentos que tienen un número superior a 100 municipios tendrán tres delegados de los CTP municipales.

Secretaría técnica:

La Secretaría técnica es la instancia de coordinación del SNP, y estará conformada por dos delegados del Consejo Nacional de Planeación y dos delegados por cada una de las Regiones, escogidos por ellos mismos entre los delegados departamentales, y teniendo en cuenta criterios territoriales (uno departamental y uno municipal) y enfoque de equidad de género (mujer y hombre).

San Andrés y Providencia tiene el tratamiento de una región y por lo tanto tendría un cupo de dos delegados a la Secretaría Técnica.

Los delegados del Consejo Nacional de Planeación a la Secretaría Técnica serán designados autónomamente por el propio CNP.

Los delegados de las Regiones a la Secretaría Técnica serán elegidos en la Asamblea General de delegados, de acuerdo al procedimiento definido en el reglamento interno.

Congreso Nacional de Planeación:

El Congreso del SNP es un espacio abierto de encuentro y reflexión para el intercambio de experiencias y buenas prácticas y para el diálogo entre las instancias de la planeación participativa y la planeación institucional.

- COMPOSICIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL CNP: (Lo desarrollará el CNP).

- LA EFECTIVIDAD DEL SISTEMA.

La efectividad del sistema se garantiza en la medida en que se fortalezcan los consejos territoriales de planeación y se avance en la articulación de estas instancias desde los niveles subregional, departamental, regional y nacional.

Fortalecer los diseños institucionales y la metodología .....

El Gobierno Nacional a través de la entidad que designe como responsable, presentará a la Secretaría Técnica del SNP, un informe que dé cuenta del avance en los diseños institucionales y metodológicos para la implementación en la formulación de las políticas públicas sectoriales.

La Secretaría Técnica a través de la estructura del SNP adelantará la consulta ciudadana a través de los CTP y hará llegar sus observaciones y comentarios en relación con la participación efectiva de los sectores interesados.

Fortalecer y promover la construcción de presupuestos participativos.

Con el fin de hacer seguimiento al proceso de construcción de presupuestos participativos sensibles al género y los derechos de las mujeres **en el nivel local**, la Secretaría Técnica del SNP presentará un informe anual a la COMISIÓN DE SEGUIMIENTO, IMPULSO Y VERIFICACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ACUERDO FINAL (CSIVI), que dé cuenta de los avances de estos procesos en el nivel territorial.

### Anexo 3

#### SIETE PECADOS CAPITALES EN LOS CONSEJOS TERRITORIALES DE PLANEACION<sup>50</sup>

La experiencia de 6 años de construcción del Sistema Nacional de Planeación Participativa, han permitido un conocimiento directo y vivencial de lo que sucede al interior de los consejos territoriales de planeación.

Este conocimiento de las dinámicas locales y de las actitudes y comportamientos de consejeras y consejeros de planeación, sirvieron de base para identificar siete “pecados” que dificultan y entorpecen el accionar de los consejos como instancias consultivas de la sociedad civil para la planeación del desarrollo territorial y, obviamente, su posicionamiento como espacio de encuentro de los diferentes intereses que se mueven en las entidades territoriales para la construcción de consensos democráticos sobre la visión de futuro de sus respectivos territorios.

**1. INMEDIATISMO.** - Siempre queremos resolverlo todo de un solo tajo. Es como si estuviéramos frente a una sola y única oportunidad que hay que aprovechar. Es un pecado derivado de nuestra falta de visión y de propósitos de largo plazo. Y como los cambios sociales y los procesos de planeación son de largo plazo, pues el efecto de caer en este pecado es la impotencia y la desilusión.

Es tal vez el primer pecado en el que caemos, producto del entusiasmo de ser consejero y de la falta de conocimiento de cómo operan los procesos de construcción colectiva.

Es el causante de la frustración y la deserción temprana de la mayoría de consejeras y consejeros; pero también es el causante de la desmotivación para hacerle seguimiento y evaluación a los procesos iniciados ya que se considera que no tiene objeto persistir cuando otros son los que deciden.

**2. AUTORITARISMO.** - Es un pecado en el que se puede incurrir al mismo tiempo que con el INMEDIATISMO, pero que se deriva del hecho de creer que se tiene capacidad de decisión; es decir, que lo que se sugiere o se propone desde el consejo tiene que hacerse. Es un pecado derivado de nuestra cultura política representativa, gracias a la cual, como cada consejero representa un sector, sus opiniones son exclusivas y no tienen objeción y, por consiguiente, deben ser acatadas y aceptadas.

Mas que fruto del entusiasmo, este pecado es producto del desconocimiento de las funciones de los consejos y de los alcances de su actividad. En

<sup>50</sup> Documento preparado por Ricardo Villamarín Ramírez, ex consejero de planeación municipal (Villanueva) y Departamental (Casanare); y asesor del proceso de construcción del Sistema Regional del Magdalena Medio

plata blanca, es producto de la ignorancia.

Este pecado es muy perverso porque tiene dos secuelas muy graves: hacia adentro, crea confusión, favorece la polémica intrascendente y provoca en no pocos casos la deserción de otros consejeros; y hacia afuera, provoca conflictos con la administración territorial y con las instancias de la democracia representativa, restándole espacio al consejo para la concertación y obstaculizando su posicionamiento institucional y su reconocimiento ante la sociedad civil.

**3. EGOISMO.**- Tiene que ver con la tendencia natural a priorizar el sector que se representa y a privilegiar lo particular sobre lo general y colectivo. Es también uno de los mayores obstáculos para construir consensos y llegar a acuerdos, pues lo que se propone es una suma de posiciones sectoriales (individuales y poco legítimas, como se verá más adelante) y no una posición de conjunto construida colectivamente. Expresa el criterio particular de que “cada cual va por lo suyo”.

**4. CLIENTELISMO.**- Es un pecado perverso porque presupone premeditación en la actuación. Es decir, hacerse designar como consejero(a) para utilizar el rango en beneficio propio o de intereses particulares (tráfico de influencias). El “clientelista” se acomoda a las circunstancias; y sólo toma posición cuando ve que de ella deriva algún beneficio, así tenga que “sacrificar” al sector que representa. Su criterio y su voto (si fuere necesario) siempre están al servicio del mejor postor. Adicionalmente le gustan las designaciones, representaciones y actos públicos donde pueda mostrarse y figurar.

**5. PREPOTENCIA.**- Es un pecado en el que incurren con mucha facilidad los intelectuales y académicos. Los consejos no habían funcionado porque ellos no habían llegado allí; pero ahora, a partir de su llegada, todo cambiará. Estos “pecadores” quieren partir siempre de cero, desconociendo (y en muchos casos descalificando) las experiencias anteriores. La única virtud para evitar caer en la tentación es la humildad; es reconocer que se está formando parte de un proceso en construcción y en aprendizaje permanente y que la función de la intelectualidad y de los expertos es contribuir con ellos y no pasarselas por encima arrogantemente.

**6. DESCONFIANZA.**- Es, si se quiere, el pecado original. Todas y todos, de una u otra manera, llegamos a los consejos de planeación con una alta dosis de desconfianza no sólo sobre el espacio, sino también sobre los demás consejeros. Al no creer en la sinceridad de los demás y pensar que cada cual trae su propio as debajo de la manga, se entra en un espacio de desconfiados y se promueve un diálogo ya no de sordos (como el que promueven los egoístas), sino un diálogo de tramposos; y, en esas

circunstancias, las posibilidades de construir consensos y procesos de concertación son muy difíciles por la sencilla razón de que no son confiables.

**7. DESLEGITIMACION.**- Es el más sofisticado de los pecados porque requiere un alto grado de “elaboración” y consiste en desconocer, cuestionar o deslegitimar la representatividad de otros(as) consejeros, sobre todo cuando el debate se pone interesante. La representatividad del “pecador” si es legítima y no está en duda, pero las de los demás sí es cuestionable. En últimas, los “pecadores”, los “malos”, los de “dudosa procedencia” son otros. Así, se descalifica el debate y deslegitima el proceso, cuestionando de paso la misma legitimidad del Consejo Territorial y desvirtuando sus acciones y sus sugerencias e iniciativas.

#### A MODO DE CONCLUSION:

Tradicionalmente, producto de nuestra particular cultura política, intentamos más buscar “responsables”, que asumir nuestras propias responsabilidades; y por eso la debilidad de los consejos de planeación la hemos justificado con la ya desgastada frase de la “falta de voluntad política”, gracias a la cual no hay forma de asumir una actitud más autónoma, proactiva y propositiva frente al tema de la planeación participativa.

Pues bien, aveces sucede lo contrario y hay sitios donde ha habido voluntad política y esfuerzos consistentes que no se tradujeron tampoco en un empoderamiento de los consejos de planeación ni en una cualificación de sus actuaciones y de su liderazgo frente a la planeación del desarrollo territorial.

Un refrán popular dice que “ni el enfermo quiere, ni hay que darle”, que traducido a un lenguaje más político significa que no basta con que los de arriba, los gobernantes “quieran”, sino que los de abajo, los consejeros, las comunidades, la sociedad civil, “puedan”. Y para poder, se necesita querer. Y ese es el más grande pecado que pesa sobre la conciencia de muchas(os) consejeras(os): NO QUIEREN SERLO.

Tal vez les TOCO. Tal vez pensaron que ahí “se conseguían cosas” o se tramitaban proyectos. Tal vez nunca les informaron ni los prepararon para asumir responsablemente su función. Tal vez fueron todas las anteriores. Pero esas no pueden seguir siendo más las justificaciones para explicar la falta de liderazgo y de empoderamiento de los Consejos Territoriales de Planeación.

Los nuevos Consejos de Planeación serán tan fuertes como se lo propongan las consejeras y los consejeros, sin desconocer que es un proceso en construcción permanente; que hay que desarrollar nuevos hábitos que favorezcan el diálogo abierto y sincero; y que hay que estar dispuesto a aprender a concertar y aprender a aprender de cada concertación. Sólo así, asumiendo nuestras propias responsabilidades podremos hacer de la Planeación Participativa una verdadera estrategia de Paz.

FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA  
Cra. 4 A #27-62 Tel: (57-1) 282 2550 Bogotá D. C. Colombia  
[info@foro.org.co](mailto:info@foro.org.co) / [www.foronacional.org](http://www.foronacional.org)

 @foronacionalcol  
 /foronacional