



INFORME FINAL

ENCUESTA SOBRE LOS PLANES DE DESARROLLO DEPARTAMENTAL Y MUNICIPALES 2020

La participación ciudadana en los Planes de Desarrollo 2020-2023

Por Gloria Amparo Alzate Castaño y Alonso Cardona

1. Antecedentes constitucionales y legales

Los Consejos Territoriales de Planeación CTP son instancias de participación ciudadana en la planeación económica y del modelo de ocupación del territorio, de corto, mediano y largo plazo, que poseen un estatus muy especial que los diferencia cualitativamente de cualquier otro espacio de participación ciudadana. Por este carácter, no son uno entre las decenas de espacios de participación ciudadana formales e informales creados por ley, normas o actos administrativos regionales y locales sino ser considerados independientemente por su naturaleza de mayor jerarquía que otros en la estructura del Estado.

En efecto, la participación ciudadana en la planeación del desarrollo fue definida por la Constitución Política - que cumple 30 años en el 2021 - en el Título XII Del Régimen Económico y la Hacienda Pública, Capítulo 2 De los Planes de Desarrollo: "Habrà un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo. (...) En las entidades territoriales habrá también consejos de planeación, según lo determine la ley" (artículo 340). De esta manera la Constitución aplica el principio de la democracia participativa a uno de los procesos económicos principales del Estado como el de la planificación, que no puede ser el producto de un proceso meramente técnico sino el resultado de un ejercicio de deliberación democrática y articulación de intereses diversos, propio del Estado Social y Democrático de Derecho.

Así que la creación de los Consejos Territoriales de Planeación [CTP] hace parte del "acuerdo sobre fundamental" de la organización de la vida nacional logrado en 1991. El art 342 de la Constitución ordena que la ley orgánica del plan de desarrollo "Determinará (...) la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme lo establece esta Constitución". Así lo hizo la ley 152 Orgánica del Plan de Desarrollo, aunque es tiempo de volver a preguntarse qué tan efectiva es la participación ciudadana reglamentada por la ley.

Esto significa que la participación ciudadana efectiva en la preparación de los planes de desarrollo (PD) a través de los Consejos Nacional y Territoriales de Planeación es un mandato y a la vez un derecho constitucional de la ciudadanía y garantizarla es una obligación constitucional y legal de todas las autoridades en todos los niveles territoriales. Cuando las autoridades no garantizan plenamente el derecho de la ciudadanía a participar en la discusión de los PD a través de los

CTP no están evadiendo el cumplimiento de un requisito legal cualquiera, están actuando por fuera de la Constitución Política y de la ley y violando un derecho constitucional de las comunidades.

La ley 152 de 1994 definió la naturaleza, la composición y las funciones de los Consejos Nacional y Territoriales de Planeación. Su naturaleza es la de *instancia de planeación consultiva* del mismo nivel que las corporaciones de elección popular que también poseen ese carácter de instancias, ellas sí decisorias. Las funciones son analizar y discutir el proyecto del PD, organizar y coordinar una amplia discusión sobre el PD con la ciudadanía "para garantizar eficazmente la participación ciudadana de acuerdo con el artículo 342 de la Constitución Política", absolver consultas sobre el PD que formulen las autoridades de planeación, formular recomendaciones y conceptuar sobre el proyecto. Los integrantes son, como mínimo, los representantes de los sectores económicos, sociales, ecológicos, educativo, culturales y comunitarios, de cada jurisdicción territorial.

Pero hay más, la Ley 388/97 de Ordenamiento Territorial define cómo adelantar el proceso de elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial y también le asigna la misma función al CTP. "ARTICULO 4o. PARTICIPACION DEMOCRATICA. En ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones. Esta concertación tendrá por objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal, teniendo en cuenta los principios señalados en el artículo 2º de la presente ley. La participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos.

En el Artículo 24. INSTANCIAS DE CONCERTACIÓN Y CONSULTA "3. Una vez revisado el proyecto (de Plan de Ordenamiento Territorial) por las respectivas autoridades ambientales y metropolitanas, en los asuntos de su competencia, se someterá a consideración del Consejo Territorial de Planeación, instancia que deberá rendir concepto y formular recomendaciones dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes".

Así que en Colombia la participación ciudadana es un derecho fundamental que busca la transformación de las condiciones prácticas y estratégicas de la ciudadanía mediante la concertación entre los diversos sectores. Se participa para tener más y mejores garantías de acceso a los derechos sociales, económicos y culturales, lograr un desarrollo territorial con horizontes de sentido compartidos, profundizar en la propia democracia social y política e incrementar la inclusión de nuevos y diversos actores y voces para producir la transformación del país.

El Departamento Administrativo de la Función Pública, y específicamente la Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano, define la participación ciudadana en la gestión que realizan las entidades públicas como la interlocución entre el Estado, la ciudadanía y sus organizaciones, con el fin de garantizar que todos intervengan en el ciclo de formulación, implementación- ejecución, control y evaluación de las políticas, planes, proyectos, programas o trámites de las entidades públicas para incidir así en las decisiones públicas en función del interés general¹.

Para que la participación sea efectiva, se requieren por lo menos dos condiciones: un ambiente político democrático, es decir, un gobierno abierto, participativo e incluyente que, cumpliendo las reglas de la Constitución y la Ley, propicia las condiciones, las instancias y los instrumentos para que la ciudadanía pueda tener voz. Y una ciudadanía activa, orgánica,

¹ Política de Participación Ciudadana. En el marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG. Función Pública. En: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/participacion2018>

empoderada de sus derechos fundamentales, consiente de su potencial poder, con propuestas y capacidad de incidencia desde el principio de la corresponsabilidad.

2. El contexto de los Planes de Desarrollo 2020-2023

El primero de enero de 2020 se posesionaron los nuevos alcaldes y gobernadores e iniciaron la elaboración del Plan de Desarrollo 2020-2023 cuyo proyecto deben entregar a evaluación del CTP antes de terminar febrero. Pero con el nuevo año también llegó el Covid 19 que trastornó toda la vida humana de una manera que nunca había ocurrido en la historia.

El 23 de enero de 2020 por causa de la aparición y expansión rápida y mortal del coronavirus el gobierno chino cerro la ciudad Wuhan de once millones de habitantes y se suspendió la celebración del Día de la Primavera o Año Nuevo Lunar como medidas para frenar el avance del virus y reducir los riesgos de contagio. El 24 de enero ya había contagios en Europa y el 27 de enero se contaron 13 países afectados por contagio. El 30 de enero la OMS declaró el Covid como una emergencia de salud mundial. Durante el mes de febrero diferentes países comenzaron a declarar la alerta sanitaria y el 28 la OMS elevó a muy alto el riesgo global por Coronavirus. En los primeros días de marzo el virus apareció en Perú, Argentina y Colombia y en Europa comienzan a aplicarse las cuarentenas obligatorias generalizadas. El 11 de marzo la OMS declaró la situación creada por el Covid 19 como pandemia y el 12 el gobierno colombiano declaró la emergencia sanitaria. En Bogotá se anunció cuarentena pedagógica que inició el 20 de marzo y el 24 de marzo fue declarada la cuarentena obligatoria para toda Colombia, un encierro que duró varios meses.

Entre tanto en el gobierno nacional no hubo ministro de salud y protección social en propiedad sino encargado entre diciembre del 2018 y marzo 3 del 2020 cuando fue nombrado un ministro en propiedad con el encargo presidencial de acelerar al máximo la puesta en marcha del Acuerdo de Punto Final en salud, que debería haber llevado recursos frescos al sistema de salud y en particular a las Instituciones Prestadoras de Salud y a su personal en el segundo semestre de 2019, pero no se había aplicado. Como si fuera poco, el 30 de marzo finalizó el período de más de 900 gerentes de los hospitales de la red pública y debían buscarse sus reemplazos. Así que mientras la pandemia avanzaba en el mundo, en Colombia no había ministro de salud en propiedad, no se había irrigado el sistema de salud con los recursos del Acuerdo de Punto Final y los directores de hospitales públicos estaban de salida y llegarían nuevos a enfrentar la emergencia. Febrero y marzo fueron meses de incertidumbre por las noticias sobre la rápida y agresiva expansión del virus y las decisiones de cierre de las economías en medio de contradicciones sobre el mejor curso de acción, algunas de ellas entre gobiernos locales y el gobierno nacional, que finalmente se concretó en la cuarentena obligatoria. En ese ambiente extraordinariamente adverso se formularon los Planes de Desarrollo municipales y departamentales y los CTP debieron cumplir su obligación de conceptuar sobre el proyecto presentado por alcaldes y gobernadores.

La obligación de quedarse en casa sumó el aislamiento a las situaciones difíciles que pueden vivir las personas para ejercer la participación ciudadana. El hecho de no poder verse, encontrarse y conversar de manera directa y presencial o el que la comunicación esté mediada y limitada por formas tecnológicas a las cuales muchos ciudadanos/as aún no tienen acceso ha tenido efectos graves en la acción colectiva, en las organizaciones de la sociedad civil, en la movilización ciudadana y la protesta, en la incidencia en las decisiones públicas que afectan a todos los ciudadanos/as, la cual ha sido muy restringida y de pocos resultados. No obstante, la ciudadanía ha tenido que explorar toda su creatividad y utilizar los medios digitales para hacerse escuchar en este momento inédito e inesperado de confinamiento lo cual ha restringido la participación de la ciudadanía en un momento coyuntural y fundamental de la vida de las entidades territoriales cual es la construcción del plan de desarrollo, documento que regirá los destinos de los territorios en los próximos cuatro años.

3. El desempeño de cuarenta y dos Consejo Territoriales de Planeación en 2020

La plataforma Democracia en Riesgo formada durante la cuarentena obligatoria decidió explorar el desempeño de los espacios de participación ciudadana y empezó por estudiar el caso de los CTP valiéndose de la presencia local de varias de sus organizaciones integrantes. Para el efecto diseño una encuesta que fue aplicada en 42 entidades territoriales.

3.1 Los territorios de la información

La encuesta a los CTP fue aplicada en: 40 municipios de Antioquia, el departamento de Antioquia y la ciudad de Bogotá. El formulario tiene 45 preguntas que no siempre fueron respondidas: el promedio muestra que se respondieron 37,3 preguntas, un promedio bajo por la influencia de Bogotá y de un grupo de municipios que se clasifican como *Otros* debido a su bajo número de respuestas que muestra la tabla 1. La implicación de estos vacíos de información es que a veces las caracterizaciones de algunas variables no son muy sólidas máxime si se acude a cruces para responder preguntas de investigación relevantes: por ejemplo, ¿cómo influye en los resultados del trabajo de los CTP su conformación por género?, ¿cómo influye en los resultados el propio tamaño y la diversidad del CTP? Como estas hay otras preguntas que permitirían saber más, pero los vacíos de información limitan algunos resultados.

La información se clasificó según características geográficas y territoriales organizando la de Antioquia por subregiones con el objetivo de chequear hasta dónde esta variable afecta el comportamiento de la participación ciudadana a través de los CTP. En el Valle de Aburrá se agrupan Medellín y 9 ciudades intermedias y pueblos grandes que se espera tengan un comportamiento más urbano; el Oriente antioqueño es una subregión en acelerado proceso de urbanización pero con una extensa zona rural y con tradición de participación ciudadana; el Occidente y Suroeste son territorios de municipios pequeños predominantemente rurales con menor tradición participativa y menor impacto de la ciudadanía en sus gobiernos; el CTP del departamento de Antioquia interviene en la formación del Plan de Desarrollo Departamental; y Bogotá Distrito Capital es la mayor ciudad del país y merece consideración independiente aunque el aplicativo está desarrollado a medias como lo muestra la tabla.

Tabla 1 Territorio de la información

Territorios	Número de entidades territoriales	Número promedio de respuestas del aplicativo	Porcentaje promedio de respuestas del aplicativo
Valle de Aburra	10	38,6	85,8
Oriente	13	41	91,1
Occidente	6	41,3	91,8
Suroeste	6	40,2	89,3
Otros	5	29,4	65,3
Antioquia	Departamento	45	100,0
Bogotá	Distrito Capital	26	57,0
Todos	42 entidades territoriales	37,3	82,9

La encuesta incluyó preguntas sobre la preparación del proyecto de PD, la convocatoria e instalación del CTP, el proceso de revisión del proyecto y preparación del concepto por el CTP, el proceso de ajuste del proyecto y, finalmente, el proceso de aprobación, es decir, cubre todo el ciclo de participación ciudadana en la formación del PD. Fue diligenciada bajo la responsabilidad de las Corporaciones Región, Viva la Ciudadanía y Conciudadanía.

3.2 Preparación del proyecto de Plan de Desarrollo

¿Hubo un proceso participativo para la formulación del Plan de Desarrollo 2020-2023 desde las autoridades? La información de partida es el número y el tipo de reuniones con la ciudadanía reportadas por los gobiernos para preparar el PD, dado que las administraciones en este proceso pueden realizar o no reuniones con diferentes sectores de la sociedad para recoger diagnósticos y prioridades y modular con las demandas ciudadanas el programa de gobierno votado. Ese es el espíritu del PD.

En la práctica y en condiciones de normalidad social, este proceso se vive en los municipios de diferente manera, acorde con el contexto y las dinámicas sociopolíticas de cada territorio. De un lado, hay gobiernos a los cuales les estorba la participación ciudadana, que solo la practican de manera instrumental, otros que gobiernan con y para un sector según los apoyos político electoral; que hacen caso omiso de la ley y no desarrollan el proceso como debe ser. Por otro lado, está la ciudadanía que no siempre cuenta con las formas organizativas, las herramientas técnicas y los conocimientos necesarios para hacer un ejercicio ciudadano de incidencia efectivo. Todo esto lleva a que el diálogo constructivo ente gobernantes / funcionarios y líderes/as se dificulte y que la participación pueda ser inocua, perdiendo sentido y generando en la ciudadanía desmotivación y desgaste.

En los 37 de 42 municipios donde se tuvo información sobre ello, las administraciones reportaron haber realizado 461 reuniones con diferentes públicos. Unas tuvieron el carácter de reuniones generales (en 56,4% de los casos), otras con población urbana (en 66,7%), la misma proporción con población rural, hubo reuniones sectoriales (en 59%) y gremiales (en 41%). Una característica de este primer ejercicio de participación ciudadana es su concentración en unos pocos municipios: la mitad de todas las reuniones estuvieron concentradas en 17 municipios y en otros se realizaron muy pocas. Promedios de 14,6 reuniones por municipio en el Valle de Aburrá, 18 en el Oriente, 8 en Suroeste, 6 en Occidente no dicen mucho porque hay por lo menos 11 municipios donde el número de reuniones fue mínimo, pero también hay 9 municipios que realizaron 20 o más reuniones. Para mencionar algunos en Sonsón fueron 48, San Luis 34, El Peñol 28, la Estrella 28 y Girardota 28. Una primera conclusión: en la mayoría de ciudades grandes e intermedias del tipo localizado en el Valle de Aburrá, las autoridades fueron más respetuosas del derecho a la participación ciudadana en la preparación del plan de desarrollo; en Oriente también los gobiernos locales estuvieron a la altura de conservar la cultura de participación y tener en cuenta a la población rural en un proceso relevante de planeación; pero en los municipios más pequeños del Occidente y Suroeste las autoridades, con escasas excepciones, tuvieron poco en cuenta a la ciudadanía.

Anteproyecto de Plan de Desarrollo

El segundo tema de la preparación fue la forma como se hizo público el anteproyecto de PD por parte de los gobiernos. En general usaron una combinación de canales de comunicación para difundir el anteproyecto: las redes sociales fueron el medio más usado de difusión (58,5% de las entidades territoriales), pero sin dejar de acudir a los medios de comunicación tradicionales (46,3%) y los sitios web (43,95); algunas también usan boletines o gacetas y carteleras o espacios físicos y otros medios. En seis municipios no se divulgó el anteproyecto por ningún medio y en 12 solamente se empleó un medio. Bogotá utilizó todos los medios posibles, lo que parece ser el comportamiento más adecuado con el propósito de dar a la ciudadanía todas las posibles oportunidades de acceder a la información.

Mirada la información por zonas hay resultados interesantes: en los municipios del Área Metropolitana no predominó ningún medio; en el Oriente el papel de las redes sociales fue mucho más extendido, tanto como los medios de comunicación y más que los sitios web, allí todavía se usan boletines o gacetas y carteleras; también en el Occidente y Suroeste se utilizaron más las redes sociales. En el Departamento se utilizan las redes sociales, los medios de comunicación y el sitio web y en Bogotá se acude a todos los medios de difusión. La novedad es el extenso uso de las redes sociales y los sitios web en los municipios para dar a conocer un documento público y el hecho de que ya fuera más empleado en municipios pequeños

aún antes del aislamiento social obligatorio por causa de la pandemia. Ahora bien, el uso de las redes puede generar como limitación la dificultad de difundir documentos de mucha extensión y peso lo que le debe dar una característica sui géneris al tipo y la forma de la información que se difunde. Pero este predominio de la virtualidad que tiene muchas ventajas también tiene como consecuencia las limitaciones en la difusión que impuso la falta de conectividad de la población rural y de bajos ingresos por la poca cobertura de la red pública de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).

Convocatoria e integración de los CTP

Por norma constitucional y legal durante el periodo de alistamiento el alcalde/sa debe renovar el CTP en un 50% de sus miembros, cambiando a aquellos que hayan cumplido 8 años. Para esto debe revisar el acuerdo que lo crea y el decreto de su conformación, reformarlo si es necesario para la inclusión de nuevos sectores emergentes; convocar o invitar a las organizaciones para que presenten sus ternas; elegir a los nuevos consejeros/as y, finalmente, posesionarlos como consejeros para que puedan iniciar su labor.

Se indagó si hubo convocatoria a los sectores sociales del CTP. En la gran mayoría de las entidades territoriales (88,1%) sí fueron convocados los sectores sociales por las autoridades y solamente en 5 municipios no lo fueron (La Unión, Cocorná, Nariño, La Pintada y Giraldo), tres de ellos del Oriente donde se presentaron circunstancias especiales de falta de transparencia para la convocatoria, según las observaciones incluidas en el aplicativo de encuesta. Esta información muestra que todavía hay alcaldes que consideran que cumplir un mandato constitucional y legal es una opción que escoge cumplir o incumplir el gobernante y no una obligación cuyo incumplimiento puede tener consecuencias punitivas ante una ciudadanía con capacidad de presionar por la garantía de derechos.

Los CTP fueron convocados así: dos terceras partes mediante decreto del alcalde y los otros mediante acuerdo del Concejo municipal; el CTP departamental también se integró por decreto del gobernador. Llama la atención que, en ciudades más grandes como Bogotá, Medellín, Envigado, Itagüí se formó por acuerdo, también es tendencia en algunos municipios conocidos por un importante movimiento ciudadano. La norma obliga a que el CTP se integre mediante acuerdo del concejo municipal u ordenanza de la asamblea departamental. Pero ese mecanismo no es obligatorio cada cuatro años sino para la integración original. La mayoría de los decretos son del 2020 y la mayoría de los acuerdos son de años anteriores, incluso de más de 10 años antes. Muchas entidades territoriales se ocupan de actualizar el acto administrativo de formación del CTP mediante decreto y algunos otros no lo hacen y dejan vigente el acuerdo que los integró, empleando cualquier instrumento administrativo como una resolución, por ejemplo.

3.3 Convocatoria e instalación de los CTP

Sectores integrantes

Este es uno de los temas más interesantes del examen a los CTP y no está asociado con la pandemia porque la integración es un acto anterior que tiende a producirse en los meses de enero o febrero. Hay que recordar que el texto constitucional habló hace 29 años de la representación de los sectores “económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales” (art 340). La encuesta del 2020 incluyó 26 sectores sociales distintos representados en los CTP, no obstante, faltaron por lo menos otros tres por incluir, según observaciones del CTP de Medellín². Pero no todos esos sectores están presentes en cada consejo, por el contrario, los sectores integrantes varían mucho entre los CTP de las entidades territoriales: en los extremos, los de Medellín, Marinilla y Pueblorrico tienen entre 20 y 23 sectores representados mientras el de Frontino tiene 4, el de Nariño 5 y los de Copacabana y el Peñol tienen 7. El promedio de los CTP de las 42 entidades territoriales es de 12,4 sectores sociales representados, pero hay que tener presente que 11 CTP entre los estudiados tienen cada uno 15 o más sectores que lo integran.

² Gremios de profesionales y no profesionales, Copacos y Construcción

Esta información significa que a lo largo de los años los CTP han tendido a formar un tipo de asambleas ciudadanas representativas de todos los sectores que se han ido diferenciando y asumiendo agencia propia en las sociedades locales y regionales. Este tipo de CTP más complejos no han aparecido súbitamente, sino que se han ido enriqueciendo poco a poco con la diversidad de actores que se forman en la medida que se hace más compleja la sociedad. Esta transformación ha necesitado una generación (25 años). Son nuevos actores sociales con agenda propia y agencia para gestionarla pero que encuentran en los CTP y su función el espacio apropiado donde desplegarla. Es un proceso de acercamiento de la ciudadanía a los postulados de la Constitución que considera que “la planificación económica y social, como instrumento para el direccionamiento de la política administrativa a la satisfacción de las necesidades básicas de la población y al logro de la efectividad de los derechos, es concebida como uno de los fundamentos del Estado Social de derecho”³. Estamos pues hablando de una situación de la mayor trascendencia por sus potencialidades dado que en este espacio se expresan los intereses sectoriales, pero se van construyendo identidades colectivas y la fuerza necesaria para ganar reivindicaciones generales que forman el bien común.

Entre los 26 sectores sociales que integran los CTP los más frecuentemente representados son el Ambiental, de la Cultura y el de las Mujeres presentes en 37 consejos, el 88,1% del total; también pertenecen a este grupo de alta representación los Comerciantes y empresarios (36), Instituciones educativas públicas y privadas (34), Víctimas del conflicto armado (34) y Deportes y Recreación (34). La amplia presencia de este grupo de sectores muestra que los Consejos tienden a estar integrados por la sociedad de hoy, sectores portadores de la nueva agenda de la sociedad, han desarrollado mayor capacidad de agencia y tienen agenda propia y definida para los planes de desarrollo. La posición de estos siete sectores como los más frecuentes en los Consejos relevan la importancia que han adquirido para la sociedad los CTP por hacer parte del sistema de planeación y tener competencias propias para participar en la formación de los planes cuatrienales de desarrollo de las entidades territoriales.

Un segundo grupo de sectores más implicados son los de Juventudes (28), sectores Rurales (28), del Adulto Mayor (26) y de Discapacidad (25), todos también con nueva relevancia en la vida nacional porque expresan las nuevas realidades de la sociedad colombiana que ha destacado nuevos actores antes invisibles pero que han desarrollado su capacidad de agencia muchas veces a partir de las propias políticas públicas. Parecen sectores nuevos respecto de los contemplados inicialmente en la ley 152 de 1994 orgánica del Plan de Desarrollo.

Un tercer grupo de sectores sociales menos frecuentes son las Juntas Administradoras Locales (14), las Juntas de Acción Comunal (14), Diversidad Sexual (14), Economía Solidaria (14), Iglesias (14), Infancia y Adolescencia (11), Población Afrocolombiana (11), ONG (11). Se encuentran en este grupo sectores que por sus características no tienen presencia ni organización en todas las entidades territoriales como población afrocolombiana, la diversidad sexual, las Juntas Administradoras Locales propias de ciudades, y por ello no son más frecuentes en los CTP. Otros expresan que el interés por la política pública se va extendiendo a nuevos sectores de la sociedad antes concentrados en ámbitos privados como es el caso de la Economía Solidaria y las Iglesias. También pertenecen a este grupo las Juntas de Acción Comunal que tradicionalmente ha sido el representante de las comunidades urbanas y rurales, pero ahora esta relativamente poco representado en los CTP como si las JAC se estuvieran refugiando en el ámbito privado de intereses comunitarios o como si en los CTP se estuviera perdiendo la representación territorial (veredal o barrial) que han tenido tradicionalmente las JAC en los municipios.

Finalmente, por las mismas razones de no estar presentes sino en un número restringido de entidades territoriales, pero también porque apenas están empezando a vincularse a los CTP está el grupo menos frecuente formado por: Universidades y centro de investigación (10), población indígena (9), JAL por cada zona urbana, Veedurías ciudadanas (8), Paz (7), Trabajadores sindicalizados (6) y Medios de comunicación comunitarios (6). Universidades y Centros de investigación

³ Corte Constitucional. Sentencia C-524 de 2003.

solamente hay en centros urbanos grandes y mediados o excepcionalmente en pueblos pequeños, pero su presencia en los CTP es muy alentadora por el aporte académico y el soporte científico que pueden hacer al cumplimiento de las complejas funciones de los Consejos. Tampoco hay trabajadores sindicalizados en muchas entidades territoriales, ni población indígena. Pero es muy buena noticia sobre la presencia de Veedurías Ciudadanas en los CTP porque podrían ayudarle a asumir las funciones de control ciudadano de la gestión pública que por ahora no cumplen. Otro tanto puede decirse de los medios de comunicación comunitarios que tienen una función clave para que los Consejos cumplan mejor su función esencial de organizar la deliberación pública sobre los planes de desarrollo.

Los CTP están agrupando a los sectores más representativos de la sociedad de hoy y son una expresión de la transformación de la sociedad colombiana; esa representatividad la han venido construyendo a lo largo de 26 años y lo están logrando. En algunos municipios con CTP muy numerosos y diversos, prácticamente se están configurando asambleas de representantes de la ciudadanía local en interlocución con las alcaldías y los concejos municipales sobre el tema estratégico de la planeación del desarrollo local, el cual tiene varios frentes como el Plan de Ordenamiento Territorial y el control a la gestión de los diferentes planes por los gobiernos. Algunos CTP han adquirido peso político local y sesionan en pleno con los Concejos Municipales en las deliberaciones sobre el Plan de Desarrollo, como se verá más adelante. Estos CTP están abriendo un camino muy interesante para la participación ciudadana local y amerita que las buenas prácticas y experiencias exitosas que se dan entre ellos sean profusamente difundidas para que se generalicen en todos los CTP donde sea deseable y posible.

Extrañamente en los CTP no están presentes los espacios de participación ciudadana como los Consejos de Participación o los Consejos de Paz y Reconciliación, tampoco están vinculadas organizaciones del sector salud. Como plantea el último informe sobre Participación Ciudadana de Foro Nacional por Colombia tal vez algunos espacios de esa naturaleza (como los de salud) pueden estar muy concentrados en la marcha cotidiana de los respectivos sectores y en resolver las necesidades sociales respectivas más que en la planeación de mediano y largo plazo. Pero llama la atención que en el momento de la emergencia sanitaria producida por el Covid 19 no esté directamente representado el sector salud desde la ciudadanía en la elaboración del Plan de Desarrollo, aunque el tema de la salud está entre los tratados con prioridad por los CTP.

Sería muy interesante estudiar la influencia del número y la diversidad de sectores presentes en el CTP sobre toda su actuación y resultados en términos de incidencia en el plan de desarrollo final, lo cual requiere de información más completa.

Número de integrantes

Una información complementaria es sobre el número de integrantes de los CTP que dieron información: son 731 integrantes, sin información de Bogotá. El número promedio de miembros es 17,8 pero hay municipios como Montebello, Dabeiba, Frontino y Nariño con menos de 10 miembros, mientras hay 10 municipios y el departamento de Antioquia cuyos Consejos tienen más de 20 miembros y hasta 47 tiene el municipio de Caicedo. La más común es la proporción un sector un representante, pero en algunos municipios los representantes son dos por sector y extraordinariamente tres por sector.

Presencia por géneros

El número de mujeres miembros de los CTP es 331 correspondiente al 45,8% de todos los integrantes; no obstante, en 16 municipios (39,0%) las mujeres son la mayoría. El peso de la presencia femenina se forma a través de la representación de los grupos de mujeres, pero también de su participación en los demás sectores. Es el avance de la equidad de géneros desde la base de la sociedad. No obstante, no va más allá de los municipios porque en el CTP departamental la representación femenina es de apenas el 24,2%, es la segunda representación femenina más baja de toda la muestra. Así que no se podría tomar la situación por géneros de los CTP departamentales como representativa de todos los CTP.

Dado el alto número de entidades territoriales donde las mujeres ya son la mayoría de los integrantes en el CTP se debería chequear el impacto del predominio femenino en la actuación y resultados de los CTP examinados.

Renovación componente social de CTP

En general, las autoridades cumplieron (en un 85,7%) con la renovación del componente social de los CTP que, como dice la ley, se debe hacer cada nuevo período de gobierno con el 50% de los delegados. Dejaron de hacerlo las alcaldías de La Estrella, Cocorná, Argelia, Sabanalarga y Frontino. Tiene el sentido de darle al alcalde entrante la posibilidad de decidir sobre el cambio de la mitad de los integrantes del Consejo, pero dejar al 50% restante que viene de la anterior administración y tiene experiencia. Para los sectores sociales significa extender las capacidades de participar en ese proceso de planificación hacia nuevos miembros y aumentar la cantidad de líderes. Ya se sabe que el ritual de cambio del 50% de integrantes se cumple, pero no se conoce sobre el cumplimiento de la calidad del reemplazo, es decir, si se cumple la solicitud de ternas a cada sector, si cada sector envía las ternas e incluso si los integrantes de las ternas son seleccionados democráticamente por cada sector. Son preguntas que por ahora quedan sin respuesta pero que habrá que buscarlas.

Instalación del CTP

Casi todos los CTP examinados se instalaron en febrero y marzo de 2020, son singulares los instalados en abril, mayo y junio; significa que las cosas funcionaron regularmente y la mayoría iniciaron su funcionamiento antes de la declaratoria de cuarentena obligatoria para todo el país.

3.4 Proceso de revisión y concepto del CTP

Según la norma antes de terminar el mes de febrero la alcaldía debe entregar al CTP el proyecto completo de PD para la deliberación ciudadana. Previamente debe haber ocurrido que el anteproyecto ha sido consolidado por el equipo de gobierno y luego entregado como proyecto consolidado al CTP para la discusión ciudadana y la elaboración de concepto. El primer anteproyecto de PD fue recibido por los CTP entre febrero y marzo. No son cumplidas las alcaldías y el departamento en entregarlo antes de finalizar febrero pues solo lo hicieron 41,6% de las informantes; otras 20,8% (incluido el departamento) lo entregaron la primera semana de marzo y otro 25% en la tercera, quitándole tiempo de elaboración del concepto a los consejos; incluso dos lo entregaron en abril y una en mayo. Esta situación se presenta a pesar de tratarse de proyectos incompletos.

La mayoría (61,9%) de los anteproyectos recibidos fueron incompletos, varios de ellos apenas primeros borradores y el 38,1% se entregaron completos. La tabla siguiente muestra las partes faltantes. Los anteproyectos completos fueron entregados en Bogotá, en el 60% de las ciudades del Valle de Aburra, en Rionegro y otros cuatro municipios del Oriente, en un municipio de Occidente y tres del Suroeste, pero ni siquiera el departamento de Antioquia lo entregó completo. A pesar de que el anteproyecto del PD de la ciudad de Medellín se reportó como entregado completo los miembros de su CTP informaron sobre muchos defectos y faltantes del anteproyecto entregado.

Como lo muestra la tabla el componente financiero, resultados, metas e indicadores están entre los faltantes más comunes y la exigencia del DNP de establecer explícitamente el cierre de las brechas diagnosticadas. Pero 18 CTP no informaron sobre esta pregunta concreta así que es muy provisional el resultado.

Tabla 2. Piezas faltantes en anteproyectos de planes de desarrollo

Faltantes	Número anteproyectos	Porcentaje
Resultados	15	35,7
Cronograma	13	30,9
Presupuesto	12	28,6
Fuentes de financiación	12	28,6
Análisis cierre de brechas	9	21,4
Metas	6	14,3
Diagnóstico	3	7,1
Indicadores	3	7,1
Sininfo	18	42,9

No parece que el hecho de entregar anteproyectos incompletos sea un problema específico del presente año de crisis sanitaria y económica puesto que la cuarentena obligatoria empezó cuando debía estar entregándose el anteproyecto a los CTP. Se trata más bien de que los tiempos de la planeación parecen inadecuados y el principal sacrificado es el CTP que recibe anteproyectos muy crudos e incompletos sobre los cuales puede ser inútil opinar porque simultáneamente a las deliberaciones del consejo están siendo reformados por los autores. Es el tema de la necesidad de reformar la ley 152.

El proyecto completo fue entregado un poco más tarde: en 31,4% en febrero, en 45,7% en marzo, 14,2% en abril y algunos aún en mayo. Es probable que para algunas entidades territoriales ya el retraso sea completamente lógico debido a la afectación de toda la vida por la crisis de salud y la cuarentena que obligaron más tarde al gobierno a alargar los tiempos de la planeación.

Reuniones del CTP

Así, listo el Consejo y respetando los tiempos estipulados por la ley, los consejeros revisan el Plan y construyen su concepto teniendo en cuenta los sectores que representan. Es ideal que cada consejero/a pueda realizar reuniones, debates, foros o asambleas con su sector para revisar entre todos y todas las partes del Plan que tiene que ver con ellos/as.

Los CTP realizaron 200 sesiones, un promedio de 5, para preparar su concepto. Pero otra vez el promedio es engañoso porque la información es muy dispersa: algunos realizaron 10 reuniones o más como La Estrella (15), Medellín (15), Envigado (12), Sonsón (11), El Carmen de Viboral (10) y Argelia (10), pero otros CTP no realizaron ninguna como Guatapé ni Bello y 15 municipios realizaron 3 o menos. Quiere decir que más o menos la mitad de los CTP estuvieron próximos al promedio. Este podría ser el primer impacto concreto de la pandemia sobre el comportamiento de los CTP: en algo más de la mitad de los municipios donde sobresalen los relativamente más alejados de la gran zona urbana del Valle de Aburrá y son predominantemente rurales los CTP se reunieron muy pocas veces en relación con la magnitud de la tarea de conocer, deliberar y presentar observaciones sobre un documento tan complejo como el anteproyecto de PD. El número de reuniones del CTP parecería una función de la distancia respecto del Valle de Aburra: en efecto en esta zona se realizaron en promedio por municipio 7,3 reuniones, en Oriente 5,4, en Occidente 2,4, en Suroeste 3,8 y en otros 2,7. En las observaciones escritas en el aplicativo de encuesta se narra que en varios municipios influyeron las dificultades de contar con la presencia de los delegados rurales (muchas veces mayoritarios) por causa de la cuarentena obligatoria y sus falta de conectividad para participar en encuentros virtuales. He ahí otro riesgo para la democracia: la inexistencia de condiciones reales para el ejercicio de la participación ciudadana para sectores muy grande de la población cuando esta se realiza a través de medios virtuales debido a la falta de acceso al uso de tecnología de la información y las comunicaciones (TIC). Es el problema de la profunda brecha digital que existe en el país entre las zonas urbanas y rurales incluyendo en estas últimas los pueblos pequeños.

Pero otro problema más generalizado aún porque trasciende las dificultades de acceso es el déficit de ciudadanía digital que "incluye también la comprensión de los asuntos políticos, culturales y sociales relacionados con el uso de las TIC, así como la aplicación de conductas pertinentes a esa comprensión y a los principios que la orientan: ética, legalidad, seguridad y responsabilidad en el uso de internet, las redes sociales y las tecnologías disponibles"⁴. Es un tema para dejar apenas enunciado.

Reuniones CTP con ciudadanía

En cumplimiento de su función de servir de foro para la discusión del PD los CTP realizaron 119 reuniones con sus respectivas comunidades, pero la mitad de ellas en Medellín (31), Sabaneta (18) y Santa Fe de Antioquia (12), entre tanto en 22 municipios (52,4%) no fue realizada ninguna reunión. De todos modos, en 16 entidades territoriales si se llevaron a cabo este tipo de eventos. Este podría ser un segundo impacto de la cuarentena: aislar a los CTP de sus representados, pero hacerlo principalmente en aquellos municipios más pequeños y alejados, más rurales y probablemente, con mayores dificultades de conectividad y de capacidades para manejar las nuevas tecnologías de la virtualidad. Aparte de las dificultades de acceso a las TIC los problemas logísticos de organizar reuniones virtuales para miembros de CTP pudieron impedir el cumplimiento de sus funciones de promover y organizar una amplia deliberación ciudadana en torno al PD. Siguen siendo los riesgos de la democracia en tiempos de pandemia y cuarentena por el déficit de ciudadanía digital.

Apoyo gubernamental a los CTP

Según el parágrafo del art 35 de la ley 152 "la dependencia de planeación de la correspondiente entidad territorial prestara al respectivo Consejo, el apoyo administrativo y logístico que sea indispensable para su funcionamiento", y la sentencia de Corte Constitucional C-254 de 2003 dice "el apoyo al CTP no es opcional para los gobernantes", por lo tanto, es de carácter obligatorio.

Al respecto declararon recibir apoyo gubernamental 32 de las 42 (76,2%) entidades territoriales encuestadas y 10 (23,8%) no recibirlo. Hay más compromiso de las autoridades en el Valle de Aburrá donde solamente la alcaldía de Bello no apoyó a su CTP; en el Oriente de las trece entidades no hubo apoyo en La Unión ni Cocorná; en el Occidente tampoco lo hubo en Dabeiba ni Cañasgordas; en el Suroeste no lo hubo en Fredonia ni Pueblorrico ni La Pintada; y en otros municipios en San Rafael ni Sabanalarga. Lo hubo por parte de las autoridades departamentales y las de Bogotá.

No apoyar al CTP constituye una violación del principio democrático que plantea que el proceso de participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo debe ser eficaz, y no puede serlo sin el apoyo administrativo y logístico necesario para reunirse a preparar el concepto, tener acceso a información, recibir asesoría y acceder a los recursos necesarios para organizar la discusión pública del proyecto de PD. Apoyarlo se convierte en una exigencia mayor en medio de la emergencia de salud y la cuarentena obligatoria cuando estos espacios y sus integrantes son más vulnerables. No apoyarlo es incurrir en violación de la Constitución y la Ley y debe acarrear las correspondientes sanciones.

Medios a disposición de los CTP

La Tabla 3 muestra que el principal recurso de apoyo del que dispusieron el 77% de los CTP para estudiar el plan y elaborar su concepto fue el de *asesores*, el cual puede provenir de diferentes fuentes. Otro tipo de recursos están muy poco disponibles, aunque hubo 14 (35,9%) con *sede*, 12 (30,8%) con *presupuesto*, 11 (28,2%) con *equipos*. El recurso menos disponible fue el de *conectividad*⁷ (17,9%) justamente cuando más se necesitaba dado que la conexión a internet se convirtió en una necesidad humana esencial y requisito indispensable para la participación ciudadana. Se arriesga la democracia sin la universalización de la conectividad proporcionada por el Estado.

⁴ Wikipedia. Ciudadanía Digital.

Tabla 3 Recursos a disposición de los CTP

Recurso	# entidades territoriales dispusieron	#entidades territoriales no dispusieron
Asesores	30	9
Conectividad	7	32
Equipos	11	28
Presupuesto	12	27
Sede	14	25
Sininfo	3	

Fecha entrega y carácter del concepto

Los CTP cumplieron su obligación en torno a la fase de formulación del plan de desarrollo presentando su concepto a lo largo de varios meses: algunos del Oriente empezaron a entregarlo muy temprano, ya en febrero y hasta abril lo había hecho el 69%; unos pocos lo entregaron en mayo y uno solo en junio. No se conoció la fecha del 21%. Muy pocos CTP (entre ellos el departamental, Bogotá, Medellín lograron entregar en marzo, empezando la cuarentena obligatoria, pero probablemente su declaratoria obligó a algunos a reorganizarse para cumplir en abril. De todos modos, la ciudadanía ejerció el derecho de participación que le brindan la Constitución y la Ley seguramente muy afectada por las condiciones adversas del contexto.

El 88,9% de los conceptos emitidos fue favorable al anteproyecto de PD, solamente en 5 municipios no fue favorable: Medellín, Girardota, Giraldo, Cañasgordas y Sabanalarga. En todos los municipios de Oriente y Suroeste, en Bogotá y el departamento de Antioquia el concepto emitido fue favorable al proyecto. Con excepción del concepto del CTP del municipio de Pueblorrico que no sugirió ajustes al proyecto el resto de CTP de los otros 40 municipios y del departamento de Antioquia sugirieron realizar ajustes.

Temas de ajuste al proyecto de PD

Independientemente de las difíciles circunstancias impuestas por la pandemia y del ejercicio autoritario del gobierno por parte de algunas entidades territoriales expresada en el desarrollo de procesos no participativos para la elaboración del PD, el capítulo de los temas de ajuste a los proyectos de PD que proponen los CTP y que son aceptados o rechazados por las administraciones es muy relevante. La siguiente tabla muestra la diversidad de temas en los cuales los CTP solicitaron ajustes al proyecto PD y la incidencia que tuvieron sobre los gobiernos, los concejos municipales y la asamblea departamental. En otras palabras, es una tabla que presentan los resultados del proceso de incidencia ciudadana en torno al PD.

La tabla muestra que la incidencia sobre las autoridades que los CTP no se limita a la presentación de un concepto sobre el PD, sino que tiene como alcance lograr ajustes del proyecto primero con la alcaldía y luego con el concejo municipal y la asamblea departamental.

Tabla 4 Temas de ajustes solicitados por CTP y aceptados en el proyecto de plan de desarrollo

Tema	Número de CTP ajuste en Plan Desarrollo	de solicita tema	Porcentaje* CTP solicita ajuste tema	Proyectos ajustados por Alcaldías	Porcentaje proyectos ajustados x Alcaldías	Ajustes gestión CTP en concejos-asamblea
Ambiente	29		85,3	32	84,2	11
Educación	25		73,5	16	42,1	12
Cultura	20		58,8	14	36,6	10
Dllo económico	19		55,9	14	36,8	11
Participación	18		52,9	7	18,4	7
Infraestructura	18		52,9	12	31,6	11
Salud	18		52,9	13	34,2	13
Inclusión social	18		52,9	7	18,4	8
Seguridad	17		50,0	7	18,4	4
Turismo	17		50,0	10	26,3	7
Desarrollo rural	16		47,0	16	42,1	9
Empleo	16		47,0	5	31,2	4
Deporte y recreación	14		41,2	8	21,0	6
Vías	14		41,2	8	21,0	10
Equidad	13		38,2	6	15,8	8
Espacio público	12		35,3	6	15,8	4
Saneamiento básico	11		32,4	8	21,0	6
Servicios públicos domiciliarios	9		26,5	6	15,8	4
Transparencia y anticorrupción	9		26,5	2	5,3	2
Gobierno territorial (estructura)	8		23,5	1	2,6	1
Gobierno en línea	6		17,6	3	7,9	3
Empresas públicas territoriales	6		17,6	2	5,3	7
Sininfo	8			4		20

*El porcentaje se calcula sobre el número de entidades territoriales con información de la variable.

Los temas (columna 1) forman la agenda de propuestas de ajustes al PD propia de los CTP que fueron encuestados. Como puede observarse la más alta prioridad en esta agenda la tuvo el tema *ambiental* (85,3%) lo que concuerda con un país megadiverso pero plagado de conflictos ambientales de todo tipo y donde la población desde lo local lucha por la protección y defensa de su territorio, de su patrimonio natural y de esa forma contribuye a enfrentar el cambio climático. Para la ciudadanía en las localidades que examina esta encuesta la prioridad absoluta la tiene el tema ambiental sin competencia cercana. Es probable que ocurra lo mismo en otras partes del país porque ese es uno de los temas dominantes de la agenda nacional. En ese punto de la agenda coinciden plenamente los CTP y la alcaldía (alcaldía, gobernación y concejo municipal y asamblea departamental) lo que explicaría que sean el tema más incorporado o aceptado para ajustar el proyecto de PD (columna 3 y 4). Algunos concejos municipales y la asamblea departamental también continúan el ajuste del tema ambiental a instancias del CTP, aunque con menos fuerza que las alcaldías.

El siguiente tema de la agenda de ajustes es la *educación* que fue solicitada por el 75% de los CTP: hay muchos problemas de cobertura y calidad de la educación en todos los niveles educativos, de disponibilidad de profesores y dotación de útiles escolares, de conectividad, de computadores y tabletas, de servicios públicos y otras infraestructuras, de útiles escolares, sobre todo de escuelas rurales, de transporte escolar, de apoyo para estudios universitarios, en fin, múltiples necesidades educativas en los municipios y departamentos, que se reflejan en esta prioridad de la educación para los CTP. Pero es notable de reducción de los ajustes al tema educativo aceptado por las alcaldías y su incorporación al proyecto de PD. Pero tanto gobierno como corporaciones públicas coinciden en la necesidad de ajustes, aunque en un porcentaje más bajo de entidades territoriales.

Sigue un bloque de temas de ajuste que solicitan entre el 50 y 60% de los CTP formados por la *cultura, desarrollo económico, participación, infraestructura, salud, inclusión social, seguridad y turismo*. En algunos de estos temas hubo cierta coincidencia tanto con los gobiernos como con las corporaciones y los CTP pudieron ejercer incidencia para su inclusión. En *infraestructura* se mejoró la incidencia por la intervención de las corporaciones. No ocurrió así en *participación, seguridad e inclusión social* que siendo importantes para los CTP fueron muy poco aceptados por las alcaldías y corporaciones.

En el tema de *desarrollo rural*, de mitad de tabla para los CTP, hubo coincidencia perfecta con los gobiernos y por lo tanto alta incidencia. Es probable que, con una mayor presencia en los CTP de los sectores rurales, forzosamente alejados por la cuarentena y la falta de democracia digital, la prioridad del tema hubiera sido mayor como corresponde a un conjunto de entidades territoriales con predominio o mucha participación de la población rural.

También en el tema de *vías y equidad* las corporaciones permitieron aumentar la incidencia que había sido muy baja con las alcaldías. Los demás temas fueron menos destacados en la agenda de los CTP, sin embargo los que agenciaron los temas de *saneamiento básico y servicios públicos* domiciliarios lograron incorporar sus ajustes; la solicitud de ajustes en *empleo* tuvo poca aceptación porque son pocas las competencias de los municipios en esta variable; hubo mediana incidencia en *deporte y recreación*, pero mejorada por las corporaciones. Muy baja la incidencia que se pudo ejercer en el tema de *transparencia y anticorrupción* porque los intereses de CTP y gobiernos pueden no coincidir, pero lograron reivindicar el gobierno en línea en algunos planes.

¿Cuáles son los factores que determinan el éxito en la incidencia por parte de los CTP? La tabla evidencia que uno de los factores podría ser la coincidencia en puntos de vista e intereses, pero la información completa permitiría formular otras hipótesis que permitan identificar otros que puedan ser tenidos en cuenta por otros CTP del país.

Sobre qué sectores de población se sugirieron ajustes

Tabla 5 Sectores de población sobre los que se realizaron ajustes

Sectores de población	Número de propuestas sectorial	CTP con Planes sociales	Porcentaje de CTP* con propuestas sectorial	Número de CTP lograron ajuste ante - proyecto PD	Porcentaje de CTP lograron ajuste PD	Número de CTP obtuvieron ajuste proyecto PD en Concejos y Asamblea
Juventud	25		78,1	13	65,0	12
Mujeres	25		78,1	16	80,0	15
Victimas	22		68,7	13	65,0	10
Adulto mayor	18		56,2%	12	60,0	7
Discapacidad	17		53,1	12	60,0	6
Niñez	14		43,7	14	70,0	10
Familia	12		37,5	10	50,0	9
LGTBI	8		25,0	7	35,0	2
Migrantes	4		12,5	1	5,0	1
Minorías étnicas	2		6,2	3	15,0	1
Sininfo	10					

*El porcentaje se calcula sobre el número de entidades territoriales con información de la variable

Esta tabla muestra de cuerpo entero las transformaciones que vienen ocurriendo en los CTP y su importancia como instrumentos de participación ciudadana. En este punto la mirada se enfoca en los sectores de la población beneficiados con los ajustes al proyecto de PD solicitados por los CTP tanto a las alcaldías y gobernación como a los concejos y la asamblea departamental y en los sectores beneficiados con los ajustes aceptados.

Jóvenes y Mujeres son los sectores que se esfuerzan prioritariamente en beneficiar los CTP con su incidencia (columnas 1 y 2), seguidos por las *Victimas*, los *Adultos Mayores* y la *Población con Discapacidad*. No obstante, el resultado de la incidencia con las alcaldías, como lo muestra la tabla 5, o los sectores beneficiarios son en primer lugar las *Mujeres*, en segundo lugar, la *Niñez*, las *Victimas* y la *Juventud*, siguen la *Población con Discapacidad* y de *Adultos mayores*, con una diferencia significativa con la prioridad que se reconoce a las *Mujeres*. En ese orden de prioridades coinciden con los CTP los gobiernos y las corporaciones lo cual vuelve exitosa la incidencia. Con la población LGTBI se presenta un hecho notable: fueron priorizados como sector social en 8 CTP y sus propuestas de ajuste fueron aceptadas en 7 entidades territoriales, lo que puede considerarse como un proceso exitoso de inclusión de un nuevo sector social que construye su identidad social.

Como los expresa la tabla 5, los esfuerzos de incidencia de los CTP en los planes de desarrollo estuvieron orientados a beneficiar sectores de la población afectados en sus derechos y calidad de vida y para quienes la satisfacción de sus necesidades impacta estratégicamente el bienestar de la población excluida. Eso los ubica en la dirección correcta de trabajar por la inclusión social. Además, los CTP han encontrado una vía de incidencia que no se queda en lo dispone la ley de formular un concepto, sino que gestionan para que el contenido de este sea tenido en cuenta en el Plan de Desarrollo primero con la alcaldía o la gobernación y luego con el concejo municipal o la asamblea departamental.

Sin embargo, queda pendiente de respuesta la pregunta: como resultado de la incidencia de los CTP ¿cuáles medidas y/o proyectos referentes a los temas y a sectores concretos de población fueron incluidas en los PD y con cuánto presupuesto? Esa pregunta no tiene respuesta ni en el aplicativo ni en los textos de los Planes de Desarrollo que fueron aprobados porque seguir toda la trayectoria de una propuesta desde su origen sobre textos sería una tarea harto difícil. Requeriría más bien

entrevistas a informantes calificados con quienes se puedan rastrear el concepto, las propuestas y su inclusión en la versión final del Plan.

Respuesta a las solicitudes

Ya fueron presentados en las tablas 4 y 5 los temas y los sectores sociales sobre los cuales solicitaron ajustes los CTP al anteproyecto del PD. Pero no se ha presentado la forma como se comportaron las autoridades frente al conjunto de ajustes solicitados. No todos los CTP obtuvieron respuesta de ellas sobre sus propuestas de ajuste: solamente en 57,1% hubo respuesta, pero en otros 42,9% no la hubo. En cuatro municipios del Valle de Aburra no respondieron, tampoco en cinco del Oriente ni en dos del Occidente ni en cinco del Suroeste respondieron a las propuestas de ajuste. La ciudadanía cumplió con la entrega de su concepto con las respectivas propuestas de cambios, pero las autoridades no. Ya se sabe que esta situación tiende a producir desmotivación en los integrantes de los Consejos que sienten que están perdiendo el tiempo ante la sordera de los gobiernos.

Fueron 74 las reuniones celebradas en 20 municipio sobre los temas de ajuste a los PD; en otros 13 no se celebró ninguna y en otros 9 no entregaron esta información. Medellín fue la ciudad más juiciosa con 20 reuniones, Bogotá con 7, pero los otros municipios, con contadas excepciones, realizaron tres reuniones o menos. Seguramente influyó la cuarentena obligatoria en este pobre desempeño de las autoridades con los CTP y la desconexión digital de los miembros de los CTP allí donde predominan los representantes rurales, pero en municipios grandes y ciudades intermedias del Valle de Aburrá y el Oriente no se podría acudir al pretexto de la falta de conectividad para justificarlo. Más bien expresa la falta de voluntad política para garantizar el derecho fundamental a la participación ciudadana eficaz que exige la Constitución.

3.5 Aprobación del Plan de Desarrollo

Radicación del proyecto ante el concejo municipal

La mayor parte de los proyectos de plan de desarrollo fueron radicados a tiempo ante los concejos municipales: 75% antes de terminar abril, 21,9% en los primeros días de mayo y solamente un proyecto fue entregado en el mes de junio. En general, este grupo de municipios no utilizó la prorroga concedida y la cuarentena obligatoria no parece haber afectado el cronograma de formulación y presentación del proyecto a los concejos municipales.

Los concejos municipales realizaron audiencias con los CTP muy frecuentes en Medellín (18), Pueblorrico (14), Caramanta (12) y Alejandría (8), en 19 municipios no se realizó ninguna y 12 municipios e incluso el departamento no pasaron de dos sesiones para un total de 70 audiencias del concejo municipal con el CTP. Esta poca relación con representantes de la ciudadanía es atribuible exclusivamente a los numerosos concejos municipales y la Asamblea Departamental que durante la cuarentena mantuvieron pocos vínculos entre ellos y con la ciudadanía en un proceso de deliberación democrática sobre una política clave para la gestión pública local y regional. Es bastante probable que hayan influido deficiencias de conectividad, pero el ejemplo de municipios pequeños, alejados de grandes centros urbanos y predominantemente rurales como Pueblorrico, Caramanta y Alejandría que encontraron el modo de realizar numerosas audiencias para deliberar con la ciudadanía, muestra que la voluntad política más la incidencia ciudadana logran superar obstáculos. Las audiencias con el CTP se hicieron en las comisiones de consejos (15 casos), en plenarias (12 casos) y en 6 concejos municipales tanto en comisión como en la plenaria. No deja de ser un gesto democrático que los organismos colegiados dediquen tiempo a escuchar los conceptos y propuestas de los miembros del CTP en sesiones plenarias con carácter de audiencia donde pueden expresar ampliamente sus propuestas de ajuste al proyecto del plan de desarrollo.

También se preguntó por audiencias de los concejos municipales y la asamblea departamental con la ciudadanía y resultó que realizan más audiencias con la ciudadanía que con los CTP: por ejemplo, la Asamblea Departamental de Antioquia realizó una audiencia con el CTP y 10 audiencias con la ciudadanía; el concejo municipal de Medellín realizó el mismo número de audiencias con el CTP y con la ciudadanía; otros concejos municipales no realizan audiencias con el CTP pero sí con la

ciudadanía; otros municipios no las hacen con ninguno. Con esta combinación de modalidades fueron realizadas 87 audiencias con ciudadanos/as.

También como producto de las deliberaciones de los organismos colegiados con los CTP y la ciudadanía resultaron nuevos ajustes a 31 proyectos de planes de desarrollo, los 11 restantes no fueron ajustados. Esto significa que el proceso de incidencia de los CTP en el proyecto de plan de desarrollo no terminó con la presentación del concepto sobre el anteproyecto, sino que se extendió hasta su discusión en el concejo municipal y la asamblea departamental.

Aprobación Plan de Desarrollo

Excepto el Plan de Desarrollo del municipio de Nariño que fue aprobado por decreto y el del Departamento de Antioquia aprobado mediante ordenanza de la Asamblea Departamental, el resto de planes de desarrollo se aprobó por acuerdo municipal principalmente en los meses de mayo (51,4%) y junio (42,9%).

4. Lo que sigue para los Consejos Territoriales de Planeación

Este acercamiento a los CTP de un grupo de ciudades grandes, medianas y pueblos grandes y pequeños, así como del departamental de Antioquia ha permitido conocer su importante proceso de ampliación y diversificación social y la consolidación en ellos de nuevos sectores que se han venido diferenciando socialmente adquiriendo identidad y agencia social y política. Un grupo de ellos, de vanguardia, se han integrado como verdaderas asambleas ciudadanas muy representativas de las sociedades locales que tienen la legitimidad y legalidad que significa ser la única instancia de participación ciudadana definida por la Constitución Política, con competencias plenamente definidas y derechos cuya garantía puede exigirse a las autoridades. A lo largo de 29 años de vigencia de la Constitución y 26 de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, es decir, en el transcurso de una generación se ha ido consolidando un espacio de participación ciudadana que puede proyectarse con potencia hacia el futuro a partir del conocimiento profundo y generalización de sus buenas e innovadoras prácticas para participar eficazmente en el proceso de planificación económica y social de todas las entidades territoriales a través del cual se puede materializar el Estado Social y Democrático de Derecho.

El contexto en el cual han cumplido sus funciones los CTP en el 2020 ha sido profundamente adverso. Una sociedad completamente paralizada y aislada en hogares debido a la grave emergencia sanitaria, un sistema de salud precario y una cultura gregaria y basada en el contacto corporal, se encontró de golpe con las tecnologías de información y comunicaciones TIC como el principal medio de comunicación entre los ciudadanos sin que ni las TIC ni los ciudadanos estuvieran preparados para ejercer la democracia digital. Pero ese contexto fue ideal para gobernantes que consideran que la democracia participativa es un embeleco y un estorbo para gobernar y no el régimen político vigente en el país, el cual está estructurado por la Constitución Nacional.

Cumplida la tarea de conceptuar frente al Plan de Desarrollo 2020-2023, los CTP requieren mantenerse unidos y establecer una hoja de ruta o plan de trabajo para mantenerse activos, pues su tarea será permanente durante los cuatro años siguientes del gobierno local. Continuar en actividad permanente (como lo conceptuó la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-524 de 2003) también es una buena práctica que convendría documentar para que pueda ser replicable por todos los CTP. En esta ruta son convenientes varias tareas:

- Revisar los decretos mediante los cuales se crearon los CTP para determinar la necesidad y conveniencia de incluir nuevos sectores sociales e incrementar la representatividad. Vincular veedurías ciudadanas puede ser un camino para que el CTP asuma su función de control ciudadano a la ejecución del plan de desarrollo.

- Pensarse acciones de fortalecimiento tanto en su funcionamiento interno democrático (estructura, funciones, reglamento, comunicación, relacionamiento, representación democrática), para incrementar sus capacidades políticas, conceptuales y técnicas. La formación en ciudadanía digital es un requisito indispensable en tiempos modernos. En el presupuesto de las oficinas de planeación debe haber un rubro para ejecutar este plan.
- Fortalecer el vínculo o la comunicación con Planeación Municipal, como ente acompañante y asesor del CPT.
- Indagar en que va la actualización de los Esquemas de Ordenamiento Territorial, pues en ese proceso el CTP tiene un rol con tres funciones esenciales: conceptualizar sobre sus reformas, organizar la deliberación ciudadana sobre el mismo antes de y en ocasión de sus actualizaciones de corto, mediano y largo plazos y hacer seguimiento y evaluación de su ejecución, según la ley 388 de Ordenamiento Territorial.
- Establecer los momentos, mecanismos o herramientas para hacer seguimiento a la ejecución del Plan de Desarrollo y los gastos de los recursos del Sistema General de Participación, para elaborar un informe anual como lo establece la ley.
- Promover la articulación en red, preferiblemente provincial para el fortalecimiento entre pares desde el intercambio de procesos y aprendizajes.
- Orientar a sus representados y las organizaciones sociales para que revisen el Plan de Desarrollo, y se planteen la ruta para hacer control social a las propuestas de su interés colectivo.

Sin duda, la participación no es una tarea fácil: pues es demandante e ingrata, no se estimula y para algunos funcionarios/as es un formalismo sin importancia y termina aprobándose planes sin ninguna consulta. Sin embargo, es el único camino que tenemos como sociedad civil para aportar al fortalecimiento de la democracia local, promover la transparencia y atacar la corrupción, elevando la legitimidad del Estado local y sus gobernantes.

Medellín, Octubre de 2020



Informes:3174414455