

**ACCIONES Y HERRAMIENTAS PARA EL
FORTALECIMIENTO DE LOS CTP**

DIAGNÓSTICO EN LA REGIÓN DEL
CATATUMBO Y CLAVES PARA SU
FORTALECIMIENTO DESDE LA
IMPLEMENTACIÓN DE LOS PDET A
TRAVÉS DEL PATR

Msc. ROCIO ANDREA MIRANDA SANGUINO
ING. LEYDA ALEJANDRA SALAMANCA AREVALO
Msc. GLADYS ADRIANA ESPINEL RUBIO
Msc. WILSON ANGARITA CASTILLA
Msc. SEBASTIÁN PEÑUELA CAMACHO

Miranda Sanguino, Rocío Andrea, autor

Acciones y herramientas para el fortalecimiento de los CTP / Rocío Andrea Miranda Sanguino [y otros cuatro]. -- Primera edición. -- Ocaña, Norte de Santander : Universidad Francisco de Paula Santander ; Bogotá : Ecoe Ediciones, 2022.

46 páginas. (Ciencias sociales y humanas. Ciencias sociales y formación ciudadana)

Incluye datos curriculares de los autores -- Incluye bibliografía

ISBN 978-958-503-498-3 -- 978-958-503-482-2 (e-book)

1. Planificación territorial - Catatumbo (Región, Colombia) 2. Planificación regional - Catatumbo (Región, Colombia) 3. Administración municipal - Catatumbo (Región, Colombia) 4. Participación ciudadana - Catatumbo (Región, Colombia) I. Salamanca Arévalo, Leyda Alejandra, autor II. Peñuela, Sebastián, autor III. Angarita Castilla, Wilson, autor IV. Espinel Rubio, Gladys Adriana, autor

CDD: 307.120986124 ed. 23

CO-BoBN- a1100733



Área: Ciencias sociales y humanas

Subárea: Ciencias sociales y formación ciudadana



**Universidad Francisco
de Paula Santander**

Ocaña - Colombia
Vigilada Mineducación

- © Rocío Andrea Miranda Sanguino
- © Leyda Alejandra Salamanca Arévalo
- © Gladys Adriana Espinel Rubio
- © Wilson Angarita Castilla
- © Sebastián Peñuela Camacho

© Universidad Francisco
de Paula Santander
Vía Acolsure, Sede el Algodonal
Ocaña, Norte de Santander -
Colombia
Teléfono: 5690088

- Ecoe Ediciones S.A.S.
info@ecoeediciones.com
www.ecoeediciones.com
Carrera 19 # 63 C 32 - Tel.: 919 80 02
Bogotá, Colombia

Primera edición: Bogotá, septiembre del 2022

ISBN: 978-958-503-498-3

e-ISBN: 978-958-503-482-2

Directora editorial: Claudia Garay Castro
Coordinadora editorial: Paula Bermúdez B.
Corrección de estilo: Andrés Caro
Diagramación: Nicol Pulido Casallas
Carátula: Wilson Marulanda Muñoz
Impresión: Xpress Estudio Gráfico y digital
Carrera 69 H # 77 - 40

*Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.*

Impreso y hecho en Colombia - Todos los derechos reservados

El presente escrito se desarrolló en el marco del proyecto "Elaboración de insumos técnicos para el desarrollo de una herramienta de monitoreo de los procesos participativos de construcción de paz que tendrá como fin contribuir al fortalecimiento de instancias locales Consejos Territoriales de Planeación, en tres municipios de la región del Catatumbo."



CONTENIDO

PRÓLOGO	XV
INTRODUCCIÓN	XVII
DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA	XXI
DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO	XXIX
CAPÍTULO 1. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANEACIÓN TERRITORIAL EN CLAVE DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ - CDP	1
1.1 Diagnóstico del estado actual de los CTP en la región del Catatumbo	8
1.2 Diagnóstico sobre fortalezas y debilidades de los CTP en la región del Catatumbo	10
CAPÍTULO 2. EL PDET Y SU MATERIALIZACIÓN EN EL DESARROLLO MUNICIPAL COMO POLÍTICA PÚBLICA	15

CAPÍTULO 3. IDENTIFICANDO ACCIONES Y HERRAMIENTAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL CTP, DESDE LA EXPERIENCIA DE LA FIP Y LA UFPSO.....	19
3.1 Fortaleciendo desde la institucionalidad	19
3.2 Fortaleciendo desde el interior del CTP.....	22
CAPÍTULO 4. PATR COMO OPORTUNIDAD PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS CTP EN LA REGIÓN DEL CATATUMBO..	25
4.1 La importancia de los PATR para el desarrollo territorial del Catatumbo y los desafíos para su implementación.	25
4.2 Los CTP como instancia clave para la articulación de los PMD y los PATR en la región del Catatumbo	28
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES.....	33
EPÍLOGO.....	37
BIBLIOGRAFÍA.....	41

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Municipios con población indígena y PDET de la región Catatumbo.....	xxx
Figura 2. Escalera de participación	6
Figura 3. Medición de participación	7
Figura 4. Consejo Territorial de Planeación.....	9
Figura 5. Taller de fortalecimiento a capacidades de los CTP	20
Figura 6. Paso a paso para el fortalecimiento de los CTP	24
Figura 7. Escenarios municipales para la Construcción PDET Catatumbo.....	26



SIGLAS



ART: Agencia De Renovación Del Territorio

ASOMUNICIPIOS: Asociación de Municipios del Catatumbo, provincia de Ocaña y del Sur del Cesar

CdP: Construcción de Paz

CTP: Consejos Territoriales de Planeación

CTPRC: Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia

DNP: Departamento Nacional De Planeación

EPL: Ejército Popular de Liberación (Colombia)

ELN: Ejército de Liberación Nacional (Colombia)

FARC-EP: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo

FIP: Fundación Ideas para la Paz

IAP: Investigación Acción Participación

IOM: Organización Internacional para las Migraciones

LGTBIQ+: Lesbiana, Gay, Trans, Bisexual, Intersexual, *Queer*, Otras

MOE: Misión de Observación Electoral

OCAD Paz: Órgano Colegiado de Administración Y Decisión

OCHA: Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios

OSEARC: Observatorio Socioeconómico y Ambiental Región Catatumbo

OT: Ordenamiento Territorial

PATR: Planes de Acción para la Transformación Regional

PDET: Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial

PDM: Plan de Desarrollo Municipal

PNUD: Programa para el Desarrollo de Naciones Unidas

POT: Plan de Ordenamiento Territorial

RRI: Reforma Rural Integral

SGP: Sistema General De Participaciones

SGR: Sistema General De Regalías

UFPSO: Universidad Francisco de Paula Santander, Ocaña



PRÓLOGO

La presente publicación es producto de un proceso de investigación con extensión comunitaria, en el marco de un trabajo articulado y de cooperación entre la Universidad Francisco de Paula Santander Ocaña - UFPSO y la Fundación Ideas para la Paz - FIP. La investigación tuvo dos objetivos: primero, generar un análisis sobre el nivel de articulación y armonización de los instrumentos de planeación del desarrollo territorial con las iniciativas del Plan de Acción de Transformación Regional - PATR Catatumbo, como política pública por municipio y el rol del Consejo Territorial de Planeación - CTP en dicha articulación. Adicionalmente con este proceso se apoyó en la construcción, validación y apropiación social de una herramienta de monitoreo (caja de ideas) para la facilitación de la tarea del CTP, en cuanto al ejercicio de seguimiento, veeduría y control social de procesos políticos y la puesta en práctica de las políticas públicas territoriales.

Para el alcance de los objetivos planteados se generó un mapeo, identificando los actores claves a participar en la investigación según sus aprendizajes y experiencias. Luego se hizo un análisis situacional sobre los CTP con un enfoque participativo para la identificación de aspectos claves, pensados para el fortalecimiento del rol del CTP de cada municipio objeto de estudio; revisión de instrumentos de planificación, pactos municipales y sus apuestas; el análisis de visión de futuro a través de la creación de contenidos de

storytelling sobre el deber ser del CTP y su incidencia en el desarrollo local. Seguidamente se realizó el análisis del nivel de articulación entre los instrumentos de planificación, con el PATR Catatumbo y el papel del CTP en esa articulación.

Finalmente se dio la oportunidad de creación, validación y entrega a los consejeros del CTP, de la herramienta de monitoreo que facilita el desempeño de su rol en cuanto a control social a la administración y gestión pública en el nivel local.

En esta investigación se desarrolló la metodología de investigación, acción y participación (IAP), con un enfoque cualitativo soportado en el diseño y aplicación de instrumentos, técnicas y herramientas, que permitieron el logro del alcance de la investigación.

Se contó con la participación de actores clave de los tres municipios seleccionados para desarrollar la investigación; en relación a funcionarios de los gobiernos locales y la ciudadanía, representantes de los diferentes sectores y movimientos que hacen parte de los CTP. El enfoque participativo fue clave en la construcción, validación y producción de conocimiento para su apropiación social, a partir del fortalecimiento del ejercicio de la participación efectiva e incidente en la gestión pública, de aporte al desarrollo de los municipios.

La temática abordada en esta obra está relacionada con las disciplinas de las ciencias sociales y humanas. Está dirigida a la sociedad civil, a los gobiernos territoriales, actores representantes de los diferentes sectores que hacen parte de las instancias de participación legítima en el nivel local, consejos municipales y a la comunidad en general.

INTRODUCCIÓN

Con una extensión de 12.939,19 kilómetros cuadrados, el Catatumbo (región adscrita política y administrativamente al departamento Norte de Santander, en el nororiente de Colombia y la frontera con Venezuela) está conformada por otros 11 municipios: El Carmen, Convención, Teorama, Tibú, El Tarra, Sardinata, San Calixto, Hacarí, La Playa, Ocaña y Bucarasica.

En Colombia el porcentaje de población considerada pobre por ingresos llegó a 27,8 % en 2015, en Norte de Santander alcanzó al 40 %, lo que representa 12,2 puntos porcentuales arriba del promedio nacional. El 11 % de la población vive en situación de pobreza extrema; en las zonas rurales, concentradas principalmente en el Catatumbo; este indicador casi se triplica alcanzando un 58,9 % (Departamento Nacional de Planeación [DANE], 2021).

De acuerdo con el último informe de la Fundación Paz y Reconciliación - PARES de 2020, el conflicto en el Catatumbo se agudizó a finales del 2017 cuando el Ejército Popular de Liberación - EPL, decidió incumplir un pacto de convivencia que había establecido con el Ejército de Liberación Nacional - ELN; lo que desató los primeros enfrentamientos en Teorama contra este grupo armado ilegal, descendiendo desde el alto Catatumbo hacia el resto del Departamento, tal como se reportó en la Alerta Temprana 014-19 de Teorama. Con esta estrategia, el EPL se expandió a los demás municipios del Catatumbo, especialmente hacia El Tarra, San Calixto, Sardinata, Teorama,

Convención y Tibú, municipios que controlaba el Frente 33 de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, ejército del Pueblo - FARC-EP, quedándose con rutas de transporte de insumos para el procesamiento de la pasta de coca y clorhidrato de cocaína, y por supuesto, la salida del país por el Estado de Zulia (Venezuela) (PARES, 2020).

En 2018 el mayor número de personas expulsadas en el Departamento, provienen de los municipios de Teorama, San Calixto y Hacarí. Siendo Teorama el segundo municipio expulsor con 5.903 personas. Estas cifras tendieron al incremento durante el año 2019 de acuerdo con un informe de la Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios - OCHA (OIM, 2019). Esto unido a la tasa de homicidios, es una muestra más de la violencia que generan estos grupos. Teorama y Convención, por ejemplo, reportan un incremento del 76 % y 64 % respectivamente entre 2017 y 2018; esta situación afectó el orden público durante un mes, la población permaneció confinada en sus casas por temor a quedar entre el fuego cruzado. Tampoco podían reunirse porque cualquier manifestación de organización ciudadana podría ser interpretada como un desafío a los grupos armados ilegales.

Por su parte, el informe del año 2020 del PARES, señala que los grupos armados denominados post FARC-EP, tienen presencia en los municipios de El Carmen, así como los municipios de El Tarra, Teorama, Hacarí y Convención.

En este escenario, las apuestas por la gobernabilidad democrática se consideran claves para la generación de entornos favorables a la paz, a través del fortalecimiento de la participación ciudadana, la transparencia y el control social. Así, los CTP en Colombia se constituyen en escenarios idóneos para la planeación participativa y el seguimiento a los planes de desarrollo de los entes territoriales. En este caso el ejercicio se realizó en tres municipios priorizados del Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) Catatumbo.

Por consiguiente, en esta obra se presentan los resultados de una investigación-participativa, que permitió el diseño y validación con los actores del territorio de una herramienta de recolección de información primaria, para indagar y reflexionar con los consejeros y demás actores sobre el estado actual del CTP. Permitiendo, además, la realización de un diagnóstico participativo de estos espacios de planeación de los municipios, la construcción de la caja de herramientas para el seguimiento y control, y el análisis del rol del CTP en la implementación de los Planes de Desarrollo Municipal - PDM en clave de los Planes de Acción para la Transformación Regional - PATR.

Dicho diagnóstico se convirtió en un instrumento para identificar las debilidades, realidades, potencialidades y oportunidades de los CTP en términos de la participación efectiva e incidente en la toma de decisiones; en el desarrollo territorial de los tres municipios priorizados, así como reconocer su rol en la implementación del PATR Catatumbo como instancia legítima de participación de la ciudadanía a nivel local.

Además, se generaron diferentes espacios sincrónicos con la participación de las y los consejeros, para la validación de los resultados del diagnóstico de cada CTP; insumo que permitió la construcción participativa de una herramienta de monitoreo (Caja de ideas). La caja de ideas facilita la apropiación del rol de los CTP en cuanto al seguimiento y control a la implementación de las acciones de los PDM, y de las iniciativas incluidas del PATR como política pública municipal.

Simultáneamente se logró la construcción de narrativas bajo la técnica de producción de contenido *storytelling* con la participación de los consejeros de cada CTP, a fin de soñar con una visión de futuro para cada municipio. Insumos que se convirtieron en elementos necesarios para la revisión, análisis y evaluación participativa del estado actual de los CTP en la región, además de inferir en el nivel de articulación y armonización de los instrumentos de planificación de desarrollo territorial, como los PDM actuales con el PATR Catatumbo.

Lo anterior se logró gracias a la iniciativa que se llevó a cabo con el liderazgo de la Fundación Ideas para la Paz - FIP, en alianza con la Universidad Francisco de Paula Santander Ocaña - UFPSO; a través del Observatorio Socioeconómico y Ambiental Región Catatumbo - OSEARC y el grupo de investigación En Asuntos Ambientales y Desarrollo Sostenible Mindala, a través del proyecto: “Elaboración de insumos técnicos para el desarrollo de una herramienta de monitoreo de los procesos participativos de construcción de paz que tendrá como fin contribuir al fortalecimiento de instancias locales Consejos Territoriales de Planeación, en tres municipios de la región del Catatumbo”.

Además, se contó con la participación del Grupo de Investigación en Comunicación y Medios - GICOM de la Universidad Francisco de Paula Santander, a través de su línea en Comunicación, posconflicto y frontera en el marco del proyecto: “Fortalecimiento a la ciudadanía y el trabajo comunitario como estrategia para la construcción de paz” (33.000 - PIF- 004).

DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA

El proyecto se desarrolló bajo una investigación cualitativa, de tipo descriptivo y explicativo con enfoque socio crítico. La metodología utilizada es la Investigación Acción Participación - IAP, entendida como una metodología integradora de conocimiento y acción. Se caracteriza por acercarse al objeto de estudio desde un diagnóstico inicial en donde se “consulta a diferentes actores sociales en búsqueda de apreciaciones, puntos de vista, opiniones, sobre un tema o problemática susceptible de cambiar” (Colmenares, 2012, p. 105).

Desde lo ideológico, la IAP presupone ciertas características del investigador y los miembros de la comunidad. Primero, considera que el científico social juega un papel en la disminución de la injusticia social y promueve la participación de los miembros de comunidades en la búsqueda de soluciones a sus propios problemas, por lo que empodera a los miembros de las comunidades sobre aspectos relevantes en sus vidas (Balcázar, 2003).

Además, la IAP genera una conciencia sociopolítica entre los actores de la investigación y, fundamentalmente, proporciona “un contexto concreto para involucrar a los miembros de una comunidad o grupo en el proceso de investigación en una forma no tradicional - como agentes de cambio y no como objetos de estudio” (Balcázar, 2003, p. 61).

En lo epistemológico, la IAP plantea la posibilidad de aprender a aprender en los participantes y también los orienta sobre cómo realizar una investigación. Esta metodología espera que la comunidad comprenda su papel en el proceso de transformación de su realidad, siendo actores centrales de su proceso de cambio, promoviendo el desarrollo de una conciencia crítica como proceso liberador, surtiéndose el proceso de 'humanización' como lo denomina Freire (1970), a través del cual el individuo se libera gradualmente de las fuerzas sociales y experiencias de vida que lo encasillaron como un objeto y que no le permitieron desarrollar su potencial humano.

Son diversos los procedimientos para la implementación de la IAP. Lewin (1946, 1948, 1990) presenta lo que denomina ciclos de acción reflexiva: planificación, acción y evaluación de la acción; Kemmis y McTaggart (1988), organiza dos ejes: estratégico, que comprende acción y reflexión; y organizativo, que implica la planificación y la observación. Ambos hacen parte de cuatro fases: planificación, acción, observación y reflexión; Pérez (1998), propone el diagnóstico; luego, el Plan de Acción, la puesta en práctica del referido plan y su respectiva observación, la reflexión e interpretación de resultados y la replanificación, de ser necesaria.

Para el desarrollo de esta investigación se tuvo en cuenta la propuesta de Colmenares (2012), quien expone un desarrollo metodológico en cuatro fases:

- Fase I, descubrir la temática.
- Fase II, representada por la co-construcción del plan de acción por seguir en la investigación.
- Fase III, consiste en la ejecución del plan de acción.
- Fase IV, cierre de la Investigación, acá se sistematizan, categorizan y generan aproximaciones teóricas que pueden servir de orientación para nuevos ciclos de la investigación (p. 107).

De este mismo modo, se describen a nivel general las acciones desarrolladas en dichas fases:

- Identificación y selección del espacio legítimo de participación ciudadana (CTP) y priorización de los tres municipios objeto de análisis. Seguidamente selección, acercamiento y articulación con los actores claves que participaron en la investigación, y socialización del proyecto con la definición previa de acuerdos o reglas de juego para la participación en la iniciativa.

- Aplicación del instrumento de recolección de información diagnóstica (Matriz diagnóstica), que contiene situación actual-debilidades-fortalezas-retos. Además, se hicieron entrevistas estructuradas con preguntas sistémicas que sirvieron de insumo para el diligenciamiento de la matriz diagnóstica. Seguidamente se realizó el análisis situacional del CTP en la región.
- Desarrollo de talleres participativos para la validación de la matriz diagnóstica y análisis situacional del CTP con los consejeros.
- Construcción participativa de *storytelling*, uno de los insumos para la construcción de la caja de ideas como herramienta facilitadora para monitoreo y control social.
- Construcción de la caja de ideas bajo coordinación de la FIP.
- Socialización y validación de caja de ideas.
- Producción bibliográfica de documento de sistematización del trabajo.

Detalles de la metodología implementada

Esta es investigación basada en el análisis cualitativo mediante el diseño y aplicación de insumos técnicos. Con la participación de los actores priorizados (consejeros del CTP, funcionarios del Gobierno local, miembros de la sociedad civil y comunidad en general) se construyó la herramienta de monitoreo del proceso participativo de construcción de paz, caso los CTP, en contribución al fortalecimiento de los mismos; así mismo, se generaron los insumos para el análisis del presente escrito.

Con este fin se desarrolló la IAP, mediante la implementación de técnicas, herramientas e instrumentos de recolección de información *in situ*. En primer lugar, se seleccionó el espacio legítimo de participación más idóneo para el proyecto, siendo este el CTP y luego se seleccionaron los tres municipios de la región para el desarrollo del estudio.

Seguidamente se identificaron los actores claves a participar; luego se realizó un trabajo de acercamiento y articulación con ellos, donde el primer espacio de trabajo consistió en la socialización del proyecto; se brindó un espacio para lluvias de ideas que fortalecieron el proyecto y se definieron acuerdos internos entre el equipo investigador y las y los participantes para el manejo responsable, confidencialidad, tratamiento, protección de la información y conocimiento generado en conjunto durante el proceso; aportes que se dieron de manera anónima, así como el manejo de la imagen. Estos acuerdos fueron definidos para la protección de la integridad de la vida de las y los

participantes debido a la complejidad del contexto, acciones dadas en el marco de confianza entre los actores locales y la UFPSO.

Por ello se establecieron puentes de comunicación con los enlaces municipales, para la realización de encuentros de acercamiento y articulación con las y los participantes del proyecto; en el encuentro se socializó la intencionalidad del proyecto, plan de trabajo y se identificaron los demás actores que fueron vinculados.

En segundo lugar, se realizó el análisis situacional de los CTP de los tres municipios seleccionados, en el cual participaron sus consejeros, identificando debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades en relación al deber ser de este espacio como instancia territorial de planeación de carácter consultivo, desde la cual la ciudadanía puede participar e incidir en la toma de decisiones relacionadas al ordenamiento territorial desde los POT, PDM, presupuesto participativo y demás acciones de desarrollo integral a nivel local.

Simultáneamente se realizaron entrevistas estructuradas, dirigidas a los miembros de cada CTP; a funcionarios de las administraciones locales que tienen injerencia sobre los CTP; sociedad civil y comunidad en general, para la realización del diagnóstico participativo sobre su estado actual, para lo cual se utilizaron unas matrices sencillas de análisis para la síntesis y triangulación de la información. El formato entrevista se soportó en aspectos orientadores como procesos de construcción de los PDM, el papel de las instancias locales de participación en el seguimiento, veeduría y control social a los instrumentos de desarrollo territorial (POT, PATR del Catatumbo y del PDET Catatumbo).

En tercer lugar, con el desarrollo de una matriz de revisión de aspectos claves de los instrumentos de planificación del desarrollo territorial, se revisaron y se analizaron los PDM, el PATR, junto con cada uno de los pactos municipales que se definieron para la incorporación de estas iniciativas en los PDM como política pública municipal. Análisis que permitió una reflexión sobre el nivel de articulación de las acciones establecidas por municipio en el PATR Catatumbo con cada PDM. Asimismo, se analizó el papel del CTP en la articulación del PDM con las acciones establecidas en los PATR, además del rol en el seguimiento y control social. Es importante mencionar que, en cada momento de análisis y generación de información y de conocimiento, se hacía la respectiva validación con las y los participantes en el proyecto (consejeros de los CTP, sociedad civil, funcionarios públicos).

Como cuarto momento, se diseñó e implementó un instrumento para la creación y producción de narrativas a través de contenidos *storytelling* por municipio, donde las y los participantes cuentan la historia de cada CTP desde sus propias experiencias locales y su proyección a futuro. Se definieron roles para cada participante (actores seleccionados de acuerdo a sus capacidades), desarrollados a través de preguntas orientadoras, encaminadas a experiencias relevantes de CTP, retos y/o desafíos de la participación ciudadana en el municipio, sentimientos a compartir, visión de futuro, mensajes a comunicar, actores que quieran conocer la historia del CTP, entre otras; siendo esto un insumo para las cajas de herramienta de monitoreo y seguimiento del CTP.

En quinto lugar, se apoyó a la FIP en el diseño, construcción y validación de una caja de ideas; esta es una herramienta que facilita el rol de los consejeros en la fase de monitoreo y control social, sobre la implementación y avances de las acciones establecidas en cada instrumento de planeación del desarrollo municipal, su articulación y armonización con el PATR Catatumbo y su impacto local. Una vez construidas las cajas de ideas se socializaron y se validaron con los participantes del proyecto, seguidamente se hizo la entrega oficial a los presidentes de cada CTP y consejeros para su uso y consulta.

Finalmente, todos los insumos generados en esta investigación se triangularon, analizaron y documentaron para la construcción del presente escrito, que consiste en un análisis cualitativo en el que se plantea el rol del CTP y su alcance en la gestión pública a nivel local, así como mostrar el papel que juega en la articulación y armonización de instrumentos claves de planeación del desarrollo de los municipios con las iniciativas del PATR Catatumbo, en el marco del PDET Catatumbo.

Además, se identificaron aspectos en cuanto al cumplimiento del principio de la participación efectiva e incidente de la sociedad civil en la construcción y seguimiento de políticas públicas a nivel territorial, orientado hacia planes de mejora a nivel municipal con enfoque de región. Es importante mencionar que mediante este trabajo se hace el abordaje de una temática de interés para las y los colombianos, que puede ser replicado en otros contextos similares del país.

Población y muestra

La población está conformada por el total de los consejeros de planeación de los municipios PDET del Catatumbo y los funcionarios públicos de las alcaldías municipales. Sin embargo, dado el tipo de investigación y las características particulares de seguridad de la región, se hizo un muestreo

no probabilístico, en el cual se priorizaron tres municipios de acuerdo con el interés y voluntad de los y las participantes. En cuanto a la identificación de los actores estos solicitaron no revelar identidad, ni el municipio que representan, con el fin de no poner en riesgo sus vidas. Es así como participaron 25 consejeros siendo el 70 % son hombres, el 30 % mujeres, 3 representantes de la institucionalidad y 2 representantes de la sociedad civil de los tres municipios priorizados del PDET Catatumbo.

Esta composición de los CTP concuerda con los hallazgos de Velásquez *et al.*, (2020). Los resultados de su encuesta sobre la participación ciudadana en Colombia entre el 2003 y el 2018, arrojaron, por ejemplo, que los adultos jóvenes (personas entre los 25 y los 44 años) participan en una proporción mayor que otros grupos de edad en estos espacios; sin embargo, son los adultos mayores quienes tienen una mayor presencia en los Consejos de Planeación, los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, las Veedurías Ciudadanas, las Mesas de Víctimas, los Consejos de Adulto Mayor y los presupuestos participativos. Lo que revela que existe división del trabajo por edad que se corresponde con intereses, experiencia, niveles de conocimiento y temas afines a cada uno de los grupos.

Otro resultado relevante del estudio de Velásquez *et al.*, (2020), tiene que ver con la división sexual del trabajo en la participación ciudadana. Los hombres solo tienen preponderancia en los Consejos de Planeación (diferencia de 5,1 puntos) y en los Consejos de Participación Ciudadana (11,4 puntos). Así, estos se ubican de modo dominante en escenarios que implican visión holística del territorio o del país, mientras que las mujeres atienden espacios relacionados lo social o el desarrollo rural, incluyendo, el mejoramiento de las condiciones propias y de sus comunidades.

Los consejeros, funcionarios del gobierno local, representantes de organizaciones de la sociedad civil y comunidad aceptaron participar voluntariamente en la investigación y aceptaron los términos de la misma a través de consentimientos informados que fueron socializados las fases I y II. Sin embargo, se guarda total confidencialidad debido a la complejidad del contexto del Catatumbo y al temor existente entre la población civil de los municipios priorizados, debido al conflicto que existe por la disputa y control territorial, de los diversos actores que inciden en el territorio.

Por lo tanto, no se revelan los nombres, razón social de los participantes o imágenes comprometedoras. De igual manera, las citas que se hacen son en calidad anónima y general.

El equipo investigador, desde los principios éticos por los cuales nos amparamos como institución en Colombia, se comprometió a garantizar la total confidencialidad y protección de datos personales de acuerdo con la política de habeas data que rige en el país, la cual quedó para efectos de archivo de las partes involucradas que lideraron el proyecto. Además del compromiso que existe entre las partes involucradas de la protección de la propiedad intelectual.

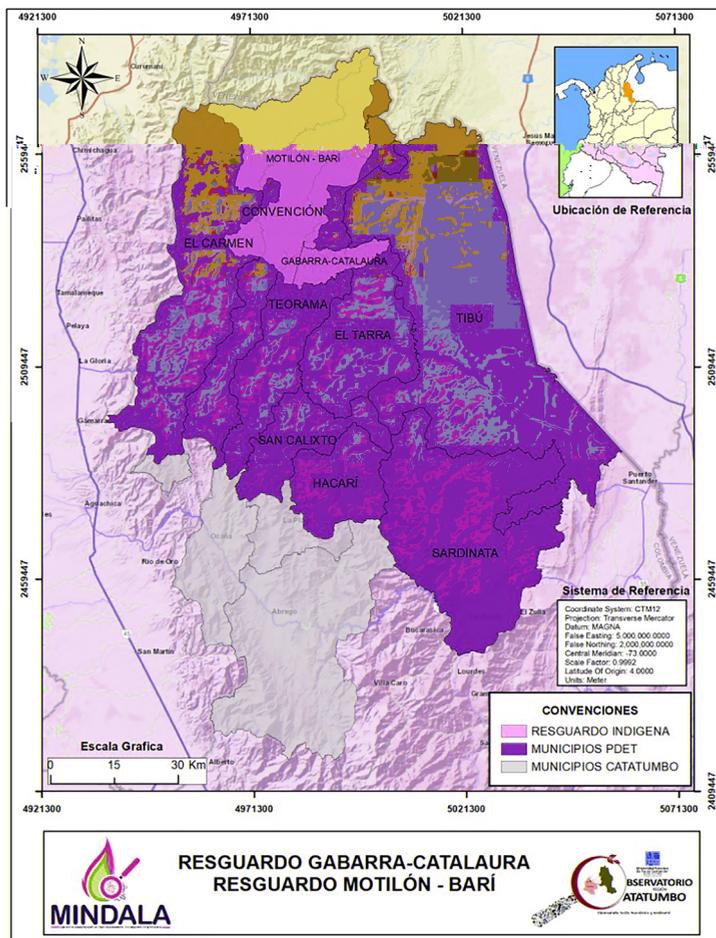
DESCRIPCIÓN DEL CONTEXTO

La Región del Catatumbo es una subregión del nororiente de Colombia, específicamente ubicada en el departamento del Norte de Santander, de la cual hacen parte los municipios de: Abrego, El Tarra, Convención, Teorama, Hacarí, San Calixto, El Carmen, La Playa de Belén, Ocaña, Sardinata, y Tibú. Con una extensión territorial de 12.939,19 km² (PDD, 2020-2023).

Cuenta con una población total de 35.283 habitantes, en un territorio con diversidad cultural y pluriétnica con gran potencial lingüístico. Siendo esta una región con presencia de población indígena, el Pueblo Barí, sus miembros se encuentran ubicados en los municipios Tibú, El Tarra, Teorama, El Carmen y Convención, distribuidos en 25 comunidades de las cuales, 23 son Motilón Barí y 2 comunidades hacen parte del Resguardo Catalaura - La Gabarra.

En la siguiente gráfica se resaltan los municipios de la región con población indígena y de acuerdo a lo establecido por ley (Decreto Ley N° 893 de 2017), los municipios priorizados para el PDET Catatumbo.

Figura 1. Municipios con población indígena y PDET de la región Catatumbo



Fuente: Grupo de Investigación en Asuntos Ambientales y Desarrollo Sostenible Mindala (2021).

Asimismo, es de resaltar que esta subregión se caracteriza por su potencial ambiental y ecológico, con grandes extensiones de ecosistemas estratégicos, áreas de conservación y protección, dentro de los cuales se resalta el Área de páramo de Jurisdicciones (municipio de Abrego); los ecosistemas de alta montaña de las microcuencas abastecedoras de los municipios en mención; área del Parque Nacional Natural Catatumbo – Barí; el Área Natural Los Estoraques y la Zona de Reserva Forestal Los Motilones, entre otros. Es así como la Agencia de Renovación del Territorio – ART (2018) a nivel ambiental afirma que: ambientalmente, la subregión Catatumbo presenta una gran riqueza representada en áreas protegidas y ecosistemas estratégicos, con 74.554 hectáreas en el orden regional y local.

La región del Catatumbo tiene un potencial ambiental con gran capacidad de proveer bienes y servicios eco sistémicos, soportado por una invaluable riqueza hidrológica que se convierte en el eje del desarrollo a nivel territorial, debido a la oferta ambiental que permite que en el territorio se le den múltiples usos potenciales bajo condicionantes del medio natural, tales como: uso forestal, agroforestal, agropecuario, entre otros.

Una subregión que tradicionalmente está vinculada a los mercados del Magdalena Medio, Santander y la Costa Atlántica. De la cual, la mayoría de municipios son rurales, siendo la actividad productiva principal la producción agropecuaria con niveles bajos de transformación (agroindustria). También es de resaltar que la región cuenta con una gran riqueza minero energética, siendo municipios como Sardinata y Tibú los que actualmente se dedican a actividades mineras y de hidrocarburos.

No obstante, debido a diversas complejidades de la subregión en relación a lo político administrativo, social, económico y productivo, existen grandes brechas entre lo urbano y lo rural, debido al abandono del Estado. Es así como la Procuraduría General de la Nación en su Informe afirma: el promedio del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) para los municipios de la subregión es del 41,4 % muy superior al promedio nacional (14,1 %) y mayor al de las subregiones del Sur de Bolívar (37,1 %) y Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño (32,5 %) (DANE, 2018).

Situación que trae consigo que en el territorio exista una dependencia por el desarrollo de economías ilegales: la producción de coca, su tráfico y comercialización; la extracción del pategrillo (para producción de gasolina artesanal, tomada del tubo del oleoducto de Caño Limón Coveñas); el aprovechamiento forestal ilegal por parte de los actores armados y sus secuaces. Esto ha hecho que históricamente en el Catatumbo prevalezca un conflicto por el control y disputa territorial entre los diversos actores ilegales en relación a la coca, su tráfico y comercialización.

Por otro lado, se suma el gran impacto ambiental y degradación del ecosistema complejo de la región, debido a los cultivos de coca y la extracción de madera promovidos por grupos armados. En efecto, el principal núcleo de deforestación del país en 2019 fueron los municipios de Tibú y Sardinata (FIP, 2020), una realidad que deja un contexto con una alta deforestación. Alrededor de 55.000 hectáreas de bosque perdido, según estudios de CORPONOR (2021), trayendo consigo fragmentación de bosques, pérdida de la biodiversidad, reducción de la oferta ambiental, afectación a la calidad del recurso hídrico, contaminación del suelo y afectación a la calidad del aire. La ART, (2018) afirma que:

En los últimos años, se evidencia una deforestación de 30.871 ha a una tasa anual de 7717 ha, producto de actividades informales de explotación, cultivos de uso ilícito y minería ilegal, que han generado graves desequilibrios ecológicos que ponen en riesgo la capacidad de resiliencia y de carga de la zona para soportar el aprovechamiento de la riqueza rural (p.3).

Además de afectar al ambiente, este accionar ha degradado el tejido social de la región, dejando una población vulnerable en un contexto complejo de múltiples violencias propiciadas por múltiples actores. Un conflicto del cual se desprenden un conjunto de conflictividades que ha dejado desplazamiento, pobreza, desintegración familiar, guerra, muerte, inseguridad, aumento de la población víctima, miedo, desconfianza, prostitución y demás aspectos relacionados que afectan la integridad humana y su desarrollo social.

En relación a variables como conflicto armado y seguridad, la FIP afirma que: en la subregión se registra la presencia de disidencias de las FARC, ELN y EPL, y presencia de estructuras criminales como Los Rastrojos, carteles mexicanos y el Tren de Aragua. Adicionalmente, la crisis migratoria se ha traducido en mayor mano de obra para los cultivos ilícitos y actividades de narcotráfico y explotación sexual. El conflicto ha ocasionado desde el año 2016 hasta diciembre del año 2019, 75 eventos de desplazamiento masivo de población y 4 eventos de confinamiento (OCHA, 2019).

De igual forma, en 2019 la región presenta una tasa de homicidios de 96 por cada 100 mil habitantes, así como una tasa de amenazas de 160 por cada 100 mil habitantes (PONAL, 2020). Finalmente, entre 2017 y marzo 31 de 2020, la Oficina de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha reportado el asesinato de al menos 11 defensores de DDHH en estos municipios PDET, y la Misión de Verificación de Naciones Unidas ha registrado el asesinato de 16 ex integrantes de FARC-EP en el departamento de Norte de Santander. Por otra parte, desde la firma del Acuerdo de Paz, los cultivos de coca aumentaron de 24.389 ha en 2016, a 40.976 ha en 2019, incluyendo los municipios PNIS de Tibú y Sardinata. Entre 2018 y 2019, la subregión Catatumbo fue la única de las 5 subregiones analizadas que presentó un aumento en las hectáreas de coca (SIMCI, 2020).

CAPÍTULO 1

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANEACIÓN TERRITORIAL EN CLAVE DE CONSTRUCCIÓN DE PAZ - CDP

La planeación y sus procesos no es un interés exclusivo de Colombia. Ya en la década de los 80 del siglo XX se iniciaba en América Latina una transformación de las concepciones acerca de la planeación, pues se pasaba de una visión meramente técnica y especializada, a otra en donde se asumía como un proceso social y político-estratégico, en el que participaban diversos actores con sus intereses y recursos. Todos aunaban esfuerzos para construir acuerdos alrededor del presente y el futuro de su territorio en todo el ciclo de la planeación (Velásquez et. al., 2020). En el país, los CTP se constituyen en el primordial espacio de planeación participativa. De acuerdo con la Ley 152 de 1994 o Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, los Consejos de Planeación cumplen un papel fundamental como autoridades e instancias territoriales de planeación, en el mismo nivel de las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales, Distritales y de las Entidades Territoriales Indígenas, además, los CTP junto con el Consejo Nacional constituyen el Sistema Nacional de Planeación.

Así las cosas, cada municipio debe contar con un CTP. Al 2022, Colombia contaba con 1.103 reconocidos, de estas entidades territoriales. De acuerdo con el artículo 311 de Constitución de 1991 y la Ley 136 de 2 de junio de 1994, el municipio es fundamental en la división político-administrativa del Estado; este posee autonomía política, fiscal y administrativa.

Desde los gobiernos territoriales se debe promover la participación ciudadana en la administración y gestión pública, vinculando a la ciudadanía en la toma de decisiones. Con este fin se deben propiciar escenarios que permitan el fortalecimiento de los relacionamientos, lazos de confianza e interacción colaborativa entre gobiernos locales, institucionalidad, entidades y sociedad civil, para la recuperación del reconocimiento, credibilidad y legitimidad de los procesos, permitiendo la consolidación democrática y la construcción de ciudadanía. Esfuerzo que debe hacerse para mejorar la acción estatal y mejorar la eficacia y eficiencia de las políticas públicas (Blanco, I., Goma, R., 2002). Situación deseada que se logra, en la medida que se promuevan escenarios de diálogo multiactor - multinivel, interlocución e interacción permanente entre las partes, con una comunicación asertiva y empática, donde se reconozcan las opiniones del otro, se dialogue y se construya sobre las diferencias; partiendo del reconocimiento e intercambio de ideas entre las partes, donde se propicien procesos de retroalimentación y devolución de la información para la construcción colectiva y legítima de las decisiones tomadas en la administración y gestión pública. Como lo expresan Brugué y Gallego, (2007); Del Campo, (2006); Subirats, (2007): “donde exista creación y retroalimentación de información que permita identificar problemas y diseñar soluciones colectivas, las decisiones públicas serán más sólidas, las metas mejor definidas y las acciones para alcanzarlos consensuadas y colaborativas”. (p.1)

En los procesos de planificación del desarrollo integral, es clave promover la participación de la ciudadanía para lograr consensos y procesos de concertación, en el momento de la toma de decisiones sobre el desarrollo de los territorios. La participación ciudadana como derecho fundamental se entiende como la intervención de los ciudadanos en la esfera pública, en función de intereses sociales de carácter particular. Desde la participación se facilita la gobernanza a nivel local, lo que permite recobrar o ganar confianza entre la ciudadanía y el Gobierno local en los asuntos públicos; en la medida que se garantiza la participación efectiva para incidir en la toma de decisiones y la construcción de políticas públicas, se logra legitimidad de los procesos y un sentido de corresponsabilidad en la gestión pública.

De este modo, la implementación de procesos de participación ciudadana que generan las instituciones contribuye a la construcción de paz, debido a que afianzan la gobernabilidad democrática y favorecen la creación de entornos favorables a la paz. En una comunidad u organización, donde las decisiones se toman de manera conjunta, hay espacios para el diálogo, e

incluso la interpelación; los conflictos se tramitan sin violencia y se propicia la asunción de responsabilidades compartidas.

La institucionalidad pública puede generar estrategias, donde la participación ciudadana sea entendida como opción legítima y legal. El tránsito de una democracia representativa, a una participativa tras la promulgación de la Constitución de 1991 no ha sido fácil en algunas regiones de Colombia, donde el poder estuvo concentrado siempre en los dueños de la tierra o en las familias tradicionales. Es así como el ciudadano no asume su rol, y considera que el papel de tomar decisiones y gobernar está en manos de quienes siempre han ostentado este 'lujo'; ser partícipe y hacerse corresponsables en el manejo del Estado, no es una tarea tan sencilla de entender ni de asumir por ninguna de las partes.

En este sentido, se comprende que la participación de la sociedad civil en la planificación y gestión del desarrollo territorial es clave para garantizar la gobernanza en los territorios; es por esto que, por ley, existen escenarios formales de participación, caso el CTP que es una instancia legítima de participación para que la ciudadanía visibilice sus opiniones, ideas y apuestas; y estas a su vez sean incluidas en agendas mucho más amplias como los PDM, los POT y que a su vez se articule con el PDET, así como a los procesos de rendición de cuentas y de presupuesto participativo.

Siendo el CTP, tal como se establece en el marco jurídico como la CPC de 1991, Ley 152 de 1994, Ley 388 de 1997, y demás normas que lo regulan, una instancia de construcción colectiva de participación comunitaria, con una función consultiva, que genera un sentido de permanencia institucional a lo largo del mandato del Gobierno municipal.

Las funciones del CTP son:

- Analizar, discutir el proyecto de PDM, y emitir su respectivo concepto.
- Seguimiento y la evaluación de las metas de continuidad, cobertura y calidad consideradas en el PDM y emitir su respectivo concepto.
- Formular recomendaciones al POT.
- Seguimiento al gasto del recurso del SGP y el Comité consultivo de los OCAD. Siendo este el espacio, donde la ciudadanía puede realizar el ejercicio de la planeación participativa e incidir en la planeación, implementación y control social al desarrollo integral a nivel territorial; un rol ineludible en los procesos de desarrollo (Guardamagna, M., y Benedetto, A., 2021).

En cuanto a su conformación, según el DNP (2007), los CTP estarán conformados por representantes de los grupos, organizaciones, grupos étnicos, particulares y representantes de las entidades territoriales, recogiendo miembros de los distintos sectores productivos, minorías étnicas y organizaciones sociales del municipio, en aras de analizar, discutir y coordinar el Plan de Desarrollo de sus territorios. Para Caicedo, M., Angarita, W., Álvarez, M. y Miranda, R. (2020):

En la conformación del CTP debe aplicarse el principio de inclusión, favoreciendo la participación de grupos que tradicionalmente han sido excluidos, como jóvenes, mujeres, víctimas del conflicto, campesinos, activistas, ambientalistas y etnias, para lograr una amplia representación de los diferentes sectores sociales que representa el municipio (pp. 16-18).

Sin embargo, para el éxito de los procesos del CTP y el desempeño de su rol, es importante que exista voluntad política para garantizar la participación efectiva e incidente de la ciudadanía en la planificación y en los procesos de construcción de paz; proporcionando información clara, transparente y relevante de los procesos (PDM, POT) a nivel municipal para que la ciudadanía esté informada con conocimiento pleno para el ejercicio de la participación. Sin embargo, es necesario fortalecer las capacidades de los consejeros del CTP para garantizar su participación efectiva en el análisis, deliberación y la concertación, como también en el momento de hacer control social.

Por otra parte, es importante que el Gobierno local y la institucionalidad motiven la participación desde los CTP y se garanticen que las ideas y opiniones de los actores sean tenidas en cuenta para la toma de decisiones sobre los asuntos públicos, y las apuestas sean incluidas en las agendas de planeación del desarrollo. Para ello se requiere de una comunicación clara, abierta, honesta y transparente con la ciudadanía para enriquecer la gestión pública local, desde un trabajo en conjunto con la ciudadanía.

Al igual, se requiere que los consejeros tengan claridad de su contexto local, en especial lo relacionado con el sector que representa, que conozcan y se apropien de los procesos del municipio, caso POT, PDM, PDET, PATR y pactos municipales. Es así como cada consejero debe conocer y hacerse consciente de las competencias, alcances y capacidad financiera de su municipio, debe hacer una representación real de su sector, organización o comunidad desempeñándose como el interlocutor de sector ante el CTP, el gobierno local, y demás institucionalidad.

Por tanto, se afirma que en la gestión pública territorial se debe tener presente el papel de la sociedad civil desde el CTP, debido a que los consejeros tienen derecho a incidir en todo el ciclo de la gestión pública; por consiguiente, las y los mandatarios locales en su planeación deben definir las acciones que se deben adelantar para incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones en los asuntos públicos.

Sin embargo, los CTP, los comités de salud, educación ambiental y los Consejos de Política Social en el ámbito municipal y departamental han permitido a los ciudadanos organizados y/o agremiados, comprender que la administración de lo público y el control social implican una participación ciudadana efectiva mirada desde la construcción, la implementación, el seguimiento y la evaluación.

Pero si bien es cierto la ciudadanía no ha entendido el rol fundamental asignado por la Constitución, y leyes como la Ley Estatutaria 1757 del 6 de julio de 2015, por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática, también es claro que los gobernantes pasan por alto esta reglamentación y omiten tareas de implementación de dichos procesos.

En función de lo planteado, se necesita de la adopción e implementación de estrategias para fortalecer la participación ciudadana en la gestión pública, como lo establecido por el Estado y las ventajas que ofrece la participación en la planeación e implementación de proyectos de desarrollo.

Otra estrategia a tener presente, es el acceso a la información acompañado de una estrategia de comunicación efectiva, abordada desde las realidades urbano rurales, lo que permitirá conocer los resultados de la gestión realizada y la razón de las decisiones tomadas a través del desarrollo de un Gobierno abierto, vinculante, incluyente y transparente, acompañado de procesos de retroalimentación, devolución y manejo responsable de la información por parte de los actores.

Niveles de Participación

Figura 2. Escalera de participación

Escalera de la participación ciudadana efectiva e incidente



Fuente: Hart, R. (1993). Adaptado: Grupo de investigación en asuntos ambientales y desarrollo sostenible Mindala (2021).

La participación ciudadana es dinámica y debe desarrollarse desde las diferentes formas y niveles de participación: desde el acceso a la información hasta el abordaje del seguimiento y control social. Por ello es vital que la ciudadanía tenga claridad de estos aspectos para poder incidir. En los escenarios en que se desarrollan diferentes niveles de participación, se evidencia la construcción y el fortalecimiento de la confianza entre la ciudadanía, el gobierno, institucionalidad y demás entidades. Por esto se necesita del fortalecimiento de capacidades locales y de la gestión e inversión de recursos y esfuerzos para garantizar una participación efectiva e incidente.

Son varios los autores que estudian los niveles de participación ciudadana. Por ejemplo, Hart (1993) presenta la escalera de la participación que organiza en niveles de abajo a arriba, otros autores como Serra (2008) presentan la participación ciudadana en 4 tipos o niveles, estos son: espontánea o informal, mecánica, reflexiva y praxis creativa.

Figura 3. Medición de participación

<p>Participación espontánea Se caracteriza por una débil interrelación entre lo ideal y lo material, una mínima elaboración subjetiva (fines, conocimiento de la realidad, autoconciencia de valores) y una actividad práctica errática.</p>	<p>Participación reflexiva Se define por tener una interrelación fuerte entre lo ideal y lo material, una máxima elaboración subjetiva y una práctica coherente con el discurso.</p>
<p>Participación mecánica Se define por una transformación de la realidad que reproduce lo existente. La actividad subjetiva es mínima en relación a la práctica aceptándose acríticamente el status quo.</p>	<p>Praxis creativa Se define por la producción de algo nuevo con una actividad subjetiva dinámica en íntima relación con la actividad práctica, resultando en un proceso de autoconstrucción integral del sujeto.</p>

Fuente: Serra (2008).

No obstante, para la función pública en Colombia se han establecido 4 momentos para la participación ciudadana que son: consulta, formulación participativa, ejecución o implementación participativa, y control y evaluación; cada uno de estos niveles tiene su propia metodología y sirven para ser aplicados en circunstancias diferentes según sea la necesidad.

La **consulta** es viable para conocer opiniones de los ciudadanos; priorizar temáticas, mejorar trámites e incluso para las rendiciones de cuentas. Tiene un componente muy fuerte de comunicación pública y de servicio al ciudadano porque se deben habilitar los canales y medios para realizarla.

La **formulación participativa**, relacionada con la generación de planes, programas y proyectos; se pueden utilizar los diagnósticos participativos, presupuestos participativos, entre otros. Pugliese (2011) desarrolló, por ejemplo, las metodologías PPGA (Planeación Participativa y Gestión Asociada) que pueden llegar a ser útiles en este nivel, así como en el nivel de ejecución o implementación participativa.

En cuanto a la **ejecución o implementación participativa** hay que tener claros mapas de actores, evaluación de habilidades de los participantes

y estrategias de motivación para sacar adelante el proyecto que se quiera implementar.

El último nivel, pero quizás uno de los más importantes y donde se requiere de mayor intervención de ambas partes, es el de **control y evaluación participativa**. Es por esto que la institucionalidad debe ser transparente en la entrega de la información y la ciudadanía debe formarse para entender la planeación y la ejecución presupuestal.

1.1 Diagnóstico del estado actual de los CTP en la región del Catatumbo

El CTP es una instancia que representa a la sociedad civil en el proceso de desarrollo territorial; es de carácter consultivo y constituye el principal foro de discusión democrática de la sociedad civil sobre los Planes de Desarrollo y Planes de Ordenamiento Territorial. Según lo establece de la Constitución Política de Colombia de 1991 y las leyes 152 de 1994 y 388 de 1997, deben ser espacios de concertación entre el Estado y la sociedad civil, ya que operan como una instancia consultiva y de construcción colectiva (DNP, 2011).

Para cumplir adecuadamente sus funciones como órgano de participación que representa a la sociedad civil en el proceso de planeación, el CTP debe organizarse y elaborar su propio reglamento. Básicamente debe definir una estructura, con una mesa directiva con cargos de presidente, vicepresidente y secretario general, estableciendo atribuciones y períodos de ejercicio, mesas de trabajo, y procedimiento para tomar decisiones. (DNP, 2011)

Para Caicedo, M; Álvarez, M; Castilla, W; y Miranda, R; (2020):

Es indispensable conocer las problemáticas reales del territorio y su ordenamiento, que tradicionalmente ha generado conflicto y violencia, identificando los actores que ayudarán a la configuración de un nuevo ordenamiento territorial, a partir de las potencialidades y limitaciones del mismo en el marco de garantizar la vida digna de los pobladores, entendiéndose como herramientas para la Construcción de Paz. La consulta democrática deberá garantizarse en todas las fases del proyecto de OT, incluyendo el diagnóstico, las bases para su formulación y el seguimiento. (p.20)

Desde la lógica de los CTP como espacio formal de participación ciudadana en la planificación y gestión del desarrollo territorial, y desde su rol para ejercer el control social, de manera efectiva a la implementación de las

acciones de los PDM en clave del PDET y PATR; el CTP se convierte en la instancia indicada para apoyar a la administración pública, en el cumplimiento de sus metas propuestas en los PDM, logrando así, una verdadera democracia participativa para el territorio, donde se utilicen estrategias claras de seguimiento y evaluación a las acciones desarrolladas por el municipio, donde más allá de ser una consultiva sea una instancia vinculante a los procesos de gestión y administración pública.

Por consiguiente, para que este proceso funcione armónicamente, es necesario que exista un manejo claro de la información y del conocimiento de los actores involucrados, para identificar las deficiencias y dificultades en los procesos de aplicación del desarrollo municipal. En este sentido se debe manejar y conocer claramente la articulación entre el PDET instrumentalizado a través del PATR y el PDM, así como la articulación de los demás instrumentos de planificación a nivel territorial.

Figura 4. Consejo Territorial de Planeación



Fuente: OSEARC (2020).

Desde estas perspectivas, se necesita fortalecer y/o generar capacidades en las y los consejeros, en relación a control social, con el ánimo de que desarrollen habilidades que les permitan desempeñarse como verdaderos veedores en el territorio; específicamente de los procesos de planificación y gestión del desarrollo territorial, desde la formulación, ejecución y el seguimiento, así como al capital financiero del municipio y el manejo de los recursos e inversiones, a fin de que tengan un panorama real del avance de los procesos de gestión pública del desarrollo.

Para la materialización de estas perspectivas, lo ideal es que el CTP cuente con total autonomía, independencia y transparencia, para lograr una objetividad importante en el desempeño de su rol; con esto se darán herramientas para

hacer seguimientos y evaluaciones oportunas que mejoren la inversión de los recursos públicos en el municipio.

Pero lastimosamente, la realidad de estos espacios formales de participación ciudadana (CTP) en el territorio es otra, debido a que al parecer no existe autonomía e independencia de los procesos de la administración local. Como se evidencia históricamente, estas instancias son reconocidas solamente para el cumplimiento de requisitos, lo que no permitirá transparencia en los ejercicios de control social.

Actualmente la participación de la sociedad civil en este espacio no es amplia ni plural, pues no se cuenta con una real representatividad de todos los sectores y grupos de la sociedad civil, siendo la participación de los jóvenes y de mujeres baja, en ciertos casos nula. Un espacio donde los consejeros están haciendo una representación simbólica a título personal, la cual se hace por compromisos políticos y por cumplir requisitos para la validación y aprobación de documentos. Situación que se convierte en un gran obstáculo para el desarrollo de procesos eficientes, que realmente incidan en la toma de decisiones a nivel local. Es importante mencionar que, parte de los consejeros tienen algún tipo de vinculación laboral con las administraciones locales, es decir, los consejeros son juez y parte al mismo tiempo, en donde no hay objetividad de los procesos; una triste realidad de la dinámica que se está evidenciando en los municipios.

1.2 Diagnóstico sobre fortalezas y debilidades de los CTP en la región del Catatumbo

El CTP es una instancia legítima de participación en la cual sus miembros, llamados consejeros, desconocen sus funciones, su marco legal, la forma para la conformación del mismo, su rol y el papel que juegan en la planificación y gestión del desarrollo local. Por lo general los CTP se activan cada vez que hay un cambio de mandatario local y se realizan actividades solo para cumplir con el requisito de la aprobación del PDM, lo que conlleva a que los esfuerzos del CTP se diluyen, se dispersan debido a la falta de voluntad, convirtiéndose en una participación que no garantiza elementos de juicio para tomar parte efectiva en los análisis, e incidir en la toma de decisiones a nivel local.

Esta forma particular de participación llega hasta la fase de construcción del PDM o cualquier otro instrumento de planificación del nivel local, sin trascendencia en la implementación, seguimiento, vigilancia y control

social. Es limitada a espacios expositivos y de imposición por parte del Gobierno local, donde se convoca a la ciudadanía a simples reuniones que sirven para dar formalismo al escenario; sólo se informa a los participantes de un tema particular, de forma unilateral, la institucionalidad entrega información y los asistentes la reciben; situación que permite que el CTP no tenga operatividad, debido a la falta de capacidades de los consejeros y de los actores del Gobierno local.

Es de resaltar que los CTP no tienen autonomía ni independencia de los procesos de la administración municipal; éstos funcionan en la medida que el secretario de planeación convoque; por lo tanto, los representantes de cada sector (consejeros del CTP), tienen la percepción de no ser escuchados; de que sus opiniones no son tenidas en cuenta en los espacios de deliberación para la toma de decisiones, y que ser nombrados miembros del CTP, es para hacerle favores al Gobierno local.

De este modo, el liderazgo de los CTP es asumido por funcionarios de la administración municipal o que tienen algún tipo de vinculación con ésta; donde no emiten conceptos ni recomendaciones, y conciben que son asignados para legitimar procesos de la administración, y que están allí, para aportar una firma y una foto. En estos espacios es poco relevante la participación comunitaria, debido que los conceptos que emite el CTP no son vinculantes, lo que se constituye en una debilidad y no reconoce el protagonismo de esta instancia de participación.

En el territorio hay hermetismo con la información que se trata en el CTP; se evidencia una total desinformación del proceso de elección de los miembros, tanto así que las personas ajenas al CTP no conocen lo que se ha desarrollado y la comunidad no sabe que existe esta instancia legítima de participación a nivel local. En los municipios en estudio, no hay acceso a información relevante, oportuna y transparente. No existe una estrategia de comunicación asertiva entre el Gobierno local y el CTP, ni entre el Gobierno local y las comunidades, porque no se comunican a la comunidad las acciones realizadas, lo que no permite una participación efectiva e incidente.

Esta situación hace que al interior del CTP, no se cuente con una amplia representatividad de los diferentes sectores: como el desarrollo comunitario, las víctimas, el sector productivo, los jóvenes, las mujeres, comunidad LGTBIQ+, entre otros. Existe una representación individual, a título personal debido al desconocimiento de las realidades, necesidades y aspectos estratégicos, y no se representan los intereses comunes del sector. Asimismo,

no se tiene en cuenta el enfoque diferencial y no se promueve la participación de la mujer y de los jóvenes en el CTP. Esto hace que no exista una amplia participación democrática y diversa en esta instancia, sino designativa por parte de la administración municipal, en la cual no hay voluntad política para que funcione según lo definido por ley.

Por otra parte, el cambio de administración local no permite continuidad de los procesos del CTP; siempre se remueve a los consejeros más activos y comprometidos debido a su ideología, a sus posturas que son contrarias a la administración municipal; los equipos de Gobierno no reconocen la importancia de la participación e incidencia de estos espacios en la planeación territorial.

El CTP no tiene claridad de su rol y carece de capacidades para ejercer procesos de planeación estratégica, así como para definir un cronograma de su accionar e implementar un reglamento interno; es decir, los consejeros no cuentan con capacidades técnicas ni políticas para desempeñar su rol como consejeros; mucho menos ejercer la vigilancia y control social.

Existe desconocimiento del contexto municipal, del alcance del municipio en los diferentes sectores, los recursos, las competencias, la capacidad financiera que tienen los municipios, así como de los instrumentos de planificación territorial para articular la planeación, gestión pública y diversos aspectos relacionados con la paz, convivencia y reconciliación.

Por otra parte, en el territorio existe desconfianza por parte de la sociedad civil hacia la administración municipal e institucionalidad en los procesos relacionados a la gestión pública, debido a que los mandatarios no generan espacios de diálogo e intercambio de opiniones entre los actores comunitarios en la planeación territorial, y no se brindan garantías para la participación efectiva y el acompañamiento técnico y logístico necesario para la operatividad y funcionamiento de los CTP.

Sin embargo, en territorio se identificaron las siguientes fortalezas:

- La comunidad, los actores territoriales, los diversos sectores inmersos en el territorio y los consejeros ven al CTP como una instancia muy importante de participación comunitaria, y reconocen la importancia del control social a la administración y gestión pública local.
- Se identificó la necesidad de generar procesos de diálogo entre las comunidades, los diferentes sectores y el Gobierno local, para recobrar la confianza entre los actores territoriales; lograr articular las apuestas

de desarrollo del nivel territorial con la perspectiva de desarrollo de las comunidades y los grupos poblacionales; para alcanzar los horizontes compartidos de futuro, identificando convergencias y sinergias en el accionar de cada actor desde su rol, lo que permite a la ciudadanía apostar por el desarrollo de los municipios e incidir en la gestión pública.

- Se encontraron comunidades organizadas y líderes con sentido de pertenencia por su territorio, así como en el sector cultural, con una trayectoria interesante de trabajo con jóvenes.
- Se identificó la presencia de actores como la academia y los cooperantes internacionales dispuestos a apoyar el CTP.
- El CTP de los tres municipios priorizados cuenta con sentido de pertenencia, gracias a las intervenciones que en el tiempo ha realizado el grupo de investigación en asuntos ambientales y desarrollo sostenible Mindala, desde su proceso de extensión universitaria y proyección social a través del OSEARC, para su fortalecimiento CTP. Además de las confianzas logradas en territorio entre la UFPSO, la sociedad civil y demás actores.

CAPÍTULO 2

EL PDET Y SU MATERIALIZACIÓN EN EL DESARROLLO MUNICIPAL COMO POLÍTICA PÚBLICA

En el marco de la implementación del Acuerdo de Paz, específicamente el punto 1 (Reforma Rural Integral - RRI) nacen los PDET, siendo este un instrumento clave de planificación y gestión del Gobierno para implementar las acciones y medidas definidas desde la RRI en los 170 municipios priorizados desde la Decreto - Ley N° 893 de 2017 para la transformación estructural de la ruralidad, de manera integral con un enfoque territorial.

El PDET tiene un horizonte a 10 años, el cual debe articularse y armonizarse con los instrumentos de planificación del desarrollo territorial, que a su vez se convierten en norma de superior jerarquía en el momento de tomar decisiones en el territorio.

Este programa se instrumentaliza a través de la implementación del PATR de cada región priorizada, cuyas iniciativas por municipio se deben aterrizar en contextos locales desde su incorporación en los PDM, a través de los Pactos municipales como política pública municipal.

La finalidad del PDET es la transformación estructural del campo para el cierre de brechas que existen entre lo rural y lo urbano de los municipios; donde se propenda por mejorar las condiciones de vida de los pobladores, que redunden en buen vivir, bajo escenarios de reconciliación, convivencia pacífica y de seguridad ciudadana con garantías de derechos, protección

de la diversidad cultural y la biodiversidad. Asimismo, promoviendo desarrollo humano social, basado en el desarrollo de economías campesinas, familiares y demás formas propias de producción de cada territorio.

De la misma forma, en el reconocimiento del rol de la mujer y de los jóvenes en la transformación rural y la participación política y democrática de toda la ciudadanía; en especial aquellos actores que tradicionalmente han sido excluidos, en el marco de la sostenibilidad para la recuperación de la salud ambiental de los territorios.

En relación a la financiación del PDET y PATR para la implementación de las iniciativas, el Gobierno y las entidades territoriales dispondrán de recursos que provienen del Presupuesto General de la Nación, del SGP, del SGR y de otros recursos de financiación de la institucionalidad (sector público y privado), según sea su competencia, alcance y disponibilidad presupuestal, que le apueste a la paz, además de financiación de fuentes de cooperación del nivel internacional. Tal como lo establece el Decreto N° 893 de 2017, en su artículo 9: “Para la financiación de los PDET y los PATR se podrá hacer gestión e inversión de recursos de otras fuentes de financiación públicas o privadas, además de recursos de cooperación internacional”.

La financiación de los PDET y los PATR se programará en el marco de la sostenibilidad fiscal, de acuerdo al marco de gasto de mediano plazo y en estricto cumplimiento de la regla fiscal. En concordancia con el artículo transitorio “Plan de Inversiones para la Paz”, del Acto Legislativo 01 del 2016, estas inversiones serán adicionales a las programadas por las entidades públicas del orden nacional y territorial, y serán orientadas al cierre de brechas sociales, económicas e institucionales. Es así como De la Rosa, M., y Contreras, D. (2018) en su escrito afirman:

El gasto se programará utilizando diversos instrumentos de planeación presupuestales tales como el marco de gastos de mediano plazo, cuya importancia radica en que “define la restricción presupuestal de mediano plazo del Presupuesto General de la Nación y, por lo mismo, se convierte en el punto de referencia para identificar el límite de los recursos asignables (p.295).

No obstante, la realidad en cuanto a la implementación de los PDET y de los PATR a nivel local es otra: sus avances no son de gran impacto para la transformación, desde la perspectiva rural, ya que a nivel local se evidencia una desarticulación de estos instrumentos con los instrumentos de planificación del desarrollo territorial y demás políticas públicas.

También se encontró una desarticulación entre el Gobierno en sus niveles, la institucionalidad y demás entidades relacionadas con estos programas.

Por otra parte, los ejercicios participativos realizados desde los grupos motores bajo la coordinación de la ART, no fueron espacios representativos de todos los sectores que inciden en cada municipio, ya que hubo exclusión, donde influyeron muchos aspectos.

Otra de las fallas en la supuesta planeación participativa de los PDET, es que se ofreció una oferta estatal que no fue acorde con la capacidad del Estado, debido a la desarticulación institucional. Realidad que hace que hoy por hoy, se encuentre en territorio una duplicidad de esfuerzos, desgaste de los actores institucionales con implementación de acciones que no corresponden a las realidades y necesidades de cada municipio, y que pierden legitimidad ante la sociedad civil por no haberse generado procesos serios de planeación con una participación real de la ciudadanía e incidente en las decisiones que les afectan. Esto ha generado desconfianza entre la ciudadanía y los gobiernos locales e institucionalidad, por su accionar. Es así como para García-Giraldo (2020): “La implementación de los PDET y los PATR no siempre se ha traducido en experiencias positivas, dado que la oferta estatal ha llegado de manera desarticulada a los territorios priorizados” (p.456). Adicionalmente, las iniciativas soñadas que surgieron de los ejercicios de planeación de los PDET, se plantearon desde unos Planes de Ordenamiento Territorial que habían cumplido vigencia en la mayoría de los municipios; desconociendo la actual oferta ambiental, usos potenciales y determinantes ambientales de cada municipio según su vocación, siendo estos aspectos norma de superior jerarquía para la toma de decisiones, en lo que respecta en la planeación del desarrollo a en el mediano y largo plazo.

Por otra parte, en territorio se observa que no existe una claridad de rol, responsabilidades, alcance y capacidad presupuestal de cada actor para la definición y asignación de recursos de inversión de las iniciativas planteadas en los PDET y los PATR, pues no se dio un ejercicio serio de planeación participativa incluyente, ni mucho menos se planeó con base a la capacidad presupuestal para la inversión.

De este modo, en los municipios priorizados existe limitación presupuestal para avanzar en la implementación de la paz, y no existe sostenibilidad fiscal; por tanto, estos instrumentos se quedan cortos debido a estos problemas de financiación para la inversión e implementación de iniciativas de gran impacto. Es así como la MOE (2018) plantea que:

Las expectativas creadas por los ejercicios participativos producto de la oferta estatal dirigida a los territorios, rápidamente se convirtieron en decepción, al no ver materializadas la implementación de los acuerdos de los Planes de Acción para la Transformación Regional. Una consecuencia de la desarticulación de los entes estatales en los ejercicios participativos, donde se presentaba una oferta estatal que usualmente excedía la capacidad real del Estado. (p.11)

Por consiguiente, para avanzar en la implementación de la paz, desde los PDET superando las limitaciones planteadas, es necesaria una real articulación del Gobierno Nacional con los Gobiernos del nivel territorial, y la institucionalidad involucrada en la construcción de paz. A su vez la articulación con los instrumentos de planeación del desarrollo para que, de acuerdo al rol de cada actor, se tenga claridad de la capacidad institucional, capacidad fiscal y a la oferta estatal. De esta manera, se logre definir y asignar presupuesto para la gestión e inversión de las iniciativas y obras de gran impacto a nivel municipal, definidas en los PDET y en los PATR.

Es necesario también el diseño e implementación de una hoja de ruta de acuerdo a la oferta estatal, que permita la destinación y asignación de presupuesto de inversión en todos los niveles para la implementación de los PDET, en articulación con los instrumentos de planificación y políticas públicas, así como la identificación y definición de fuentes alternas de financiación, a través de la cooperación internacional.

Asimismo, es necesario garantizar una participación efectiva e incidente de la ciudadanía en las futuras decisiones que se tomarán, en la implementación de los PDET y en el seguimiento y control social al mismo.

CAPÍTULO 3

IDENTIFICANDO ACCIONES Y HERRAMIENTAS PARA EL FORTALECIMIENTO DEL CTP, DESDE LA EXPERIENCIA DE LA FIP Y LA UFPSO

3.1 Fortaleciendo desde la institucionalidad

Con relación a la gestión y destinación de recursos de inversión para la implementación de las iniciativas en clave de PATR, las administraciones locales, en el ejercicio de su planeación, deben especificar con claridad los recursos financieros del capital municipal a comprometer para la financiación de los programas y proyectos priorizados de su PDM en clave de PATR, establecidos desde los pactos municipales (política pública municipal).

Planeación que se compromete y se logra, desde la proyección del presupuesto plurianual de inversiones, los costos de inversión para la implementación de las iniciativas en clave del PATR, cuyas fuentes de financiación son recursos del Sistema General de Participaciones, SGR, recursos propios, créditos, recursos del OCAD Paz, recursos por mecanismo de Obras por Impuestos, el Presupuesto General de la Nación y otros, además, de los mecanismos de cofinanciación.

Figura 5. Taller de fortalecimiento a capacidades de los CTP

Fuente: Grupo de Investigación en Asuntos Ambientales y Desarrollo Sostenible Mindala (2020).

Tal como lo establece el Decreto N° 893 de 2017:

Para la articulación entre el PATR con los instrumentos de planificación del desarrollo es necesario de la gestión y ejecución de recursos para la inversión de las iniciativas del PATR, el Gobierno central junto con las entidades territoriales podrán destinar recursos que provienen del Presupuesto General de la Nación, del Sistema General de Participaciones, del Sistema General de Regalías y las diferentes fuentes de financiación públicas o privadas, conforme a sus respectivos regímenes legales (p.13).

Asimismo, como se reitera en el Acuerdo final de paz, en el punto 6: “en aporte a la sostenibilidad de los PDET se debe buscar el mecanismo para incorporar los PATR en los planes de desarrollo para comprometer recursos del nivel local como los recursos del Sistema General de Participaciones y el Sistema General de Regalías, y otros que permita promover su financiación”.

Otro de los aspectos relevantes, es la articulación y la alianza entre los Gobiernos municipales, la institucionalidad pública y privada y de cooperación, la sociedad civil y las autoridades de las comunidades étnicas (si están presentes en el territorio) para la concurrencia de esfuerzos en la implementación de los de los PDM en clave de PATR; según sea su competencia, marco fiscal y disponibilidad financiera, a fin de tener una diversa cobertura en cuanto a la oferta institucional y demás acciones para la complementariedad de los procesos de planificación territorial.

Por otra parte, se requiere de voluntad política por parte del Gobierno local, que goza de autonomía en sus procesos de planeación del desarrollo; y es el llamado desde sus competencias a realizar la debida gestión para que exista una articulación y armonización coherente entre los PDM con el PDET instrumentalizado a través del PATR y los demás instrumentos de planificación del nivel local, como los Planes de Ordenamiento Territorial, Planes de Vida (planes étnicos), entre otros, con el objetivo de lograr una actuación coordinada que facilite la gestión de recursos para la implementación de las iniciativas del nivel subregional al nivel municipal.

De modo que para llegar a este nivel de articulación, es necesario el fortalecimiento institucional, para que los funcionarios de las administraciones municipales que inciden en los procesos de toma de decisiones, cuenten con capacidades técnicas para articular y armonizar dichos instrumentos de planificación del desarrollo territorial y demás políticas públicas en clave de CdP.

En este sentido, es importante que los alcaldes, en coordinación con la ART, garanticen la participación real y efectiva de la ciudadanía en el proceso de implementación, seguimiento y control a los PDM en clave de PATR. Además de generar procesos de diálogo con los diferentes sectores, representantes de las instancias legítimas de participación ciudadana y sociedad civil en general, al igual que las organizaciones no gubernamentales y las entidades de cooperación. Así como definir la participación de los actores territoriales en cuanto a los aportes de recursos para las respectivas inversiones, roles y asignación de responsabilidades en la implementación de iniciativas.

También, es necesario que la ART retome su rol en calidad de coordinación y no de implementador, en la cual trabaje en conjunto con el Gobierno central, departamental y las administraciones locales en el proceso de coordinación de acciones de impacto que realmente transforman el territorio; además del apoyo y acompañamiento al fortalecimiento de capacidades locales, tanto a actores institucionales como comunitarios para promover la participación efectiva, tal como lo afirma el Decreto 2366 del 2015, art. 3: “la función principal de la ART es la de coordinar la estructuración y ejecución de planes para la renovación territorial; diseñar los procesos de participación de la ciudadanía en estos planes, y adelantar su evaluación”.

Siendo uno de los roles de la ART orientar a los Gobiernos locales para articular los proyectos del PDM en clave de PATR con el banco de proyectos de la ART, que se soportan con los recursos del Sistema Unificado de Inversiones

y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación, logrando una gestión y mayor concurrencia de recursos para la implementación de iniciativas PATR en el territorio.

De esta manera, la ART junto con los Gobiernos locales deben dinamizar la intervención ciudadana formal de las instancias legítimas de participación existentes como los CTP, Consejo Territorial de Paz, Reconciliación y Convivencia - CTPRC y demás; y las no formales, a través del grupo motor de los PDET, el grupo impulso de articulación con la institucionalidad y la comunidad en general, para alcanzar una mayor incidencia de la ciudadanía en la implementación de los PDM, seguimiento y control social a los mismos, en clave de PATR.

Asimismo, es importante que la ART defina alianzas con los diferentes actores del territorio, donde se haga claridad del rol de cada actor territorial en la implementación, actualización y seguimiento al PATR. Esto debido a que se observa en el territorio una confusión de roles, donde se están desarrollando acciones en articulación con otras instituciones que no son coherentes con las iniciativas del PATR, lo que genera una duplicidad de esfuerzos y acciones dispersas que no llevan a convergencias, ni mucho menos a sinergias en el accionar, por lo tanto, no se está generando un impacto real en los territorios.

De esta manera, cada actor territorial desde su rol, capacidad instalada y oferta institucional, priorice las iniciativas definidas desde el PDM en clave de PATR, objeto de articulación que, con sus agendas de planeación para la gestión y destinación de recursos de inversión, permitirán la concurrencia de esfuerzos y recursos para la ejecución de iniciativas del nivel territorial.

Es así como cada administración local debería diseñar e implementar un proceso de difusión y divulgación para generar apropiación en el territorio, sobre la planeación estratégica de cada municipio en clave de PATR, permitiendo así que los actores territoriales conozcan y se apropien de las acciones planificadas en el nivel local. Es importante materializar este ejercicio, debido a que en el territorio existe un desconocimiento frente a lo aprobado en cada PDM en clave de PATR

3.2 Fortaleciendo desde el interior del CTP.

Para el fortalecimiento del CTP de los municipios priorizados de la región Catatumbo, se diseñó y se construyó una caja de ideas para facilitar el rol de monitoreo, seguimiento y control social, desde el CTP a la implementación

y cumplimiento de los PDM, iniciativas del PATR definidas por municipio, desde los pactos municipales, y la gestión pública de las y los alcaldes.

La caja de ideas es un instrumento de consulta, donde se recopila información útil y se hacen preguntas relevantes para la labor de la instancia. Está creada para cualquier integrante de la instancia, sea de la institucionalidad pública o de la ciudadanía (la utilidad para las personas no vinculadas al espacio de participación es limitada); es una herramienta muy versátil que no requiere internet para funcionar, sin embargo, hay una parte del material que es necesario descargar de la web.

Cada una de las cajas de ideas está conformada por la siguiente estructura:

- Portada
- Un relato (*storytelling*): El CTP en la voz de sus consejeros.
- Cifras claves (Información relevante para la contextualización del municipio)
- Herramientas de trabajo (ABC del CTP y normatividad, diagnóstico participativo y pasos para mejorar, locomotora de la comunicación, que hacer frente al PDM y, que hacer frente a los PDET)
- Preguntas frecuentes

Caja de Herramientas elaborada en el marco del proyecto: “Elaboración de insumos técnicos para el desarrollo de una herramienta de monitoreo de los procesos participativos de construcción de paz que tendrá como fin contribuir al fortalecimiento de instancias locales Consejos Territoriales de Planeación de los municipios de los tres municipios priorizados de la región del Catatumbo.” por el equipo de la línea de participación y diálogo para la construcción de paz de la Fundación Ideas para la Paz en cooperación con la UFPSO”.

A continuación, se relaciona en el esquema 1 el paso a paso, desde la creación de la alianza hasta la entrega formal de la caja de ideas a los CTP de cada municipio.

CAPÍTULO 4

PATR COMO OPORTUNIDAD PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS CTP EN LA REGIÓN DEL CATATUMBO

4.1 La importancia de los PATR para el desarrollo territorial del Catatumbo y los desafíos para su implementación.

La participación ciudadana debe darse en las diferentes etapas de la gestión pública, las cuales son: *planeación, ejecución, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas*, constituyéndose de esta manera un ciclo que se retroalimenta permanentemente; donde se hace necesaria la vinculación de la ciudadanía para la consulta en la construcción de los PDM, a través de los CTP, siendo esta, una instancia que, según la Ley N° 152 de 1994, tiene una amplia representación, y a la que por su carácter permanente se puede hacer seguimiento y evaluación en el proceso de ejecución de los PDM.

Planteamiento que se reitera desde el acuerdo final de paz firmado entre el Gobierno Nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - FARC, en el punto 2, en el cual se establece la participación política y apertura democrática para construir la paz; y el punto 2.2, el cual plantea los mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en diferentes ámbitos y diversos temas.

Figura 7. Escenarios municipales para la Construcción PDET Catatumbo

Fuente: OSEARC, (2020)

Sin embargo, la realidad en territorio es otra, debido a que la participación ciudadana en la gestión pública se evidencia solamente en la etapa de planeación, limitándose al acompañamiento en la formulación del Plan y en la elaboración de un concepto sobre el borrador del mismo, que se caracteriza por ser no vinculante, sin ninguna trascendencia e incidencia en la toma de decisiones.

De acuerdo a lo anteriormente expuesto, las instancias de participación local podrían desempeñar su rol en cuanto a:

La Planeación Territorial

La Planeación Territorial participativa en el pos acuerdo requiere que la institucionalidad pública y la ciudadanía, participen eficazmente en todo el proceso de elaboración de los instrumentos de planificación. Los espacios de participación ciudadana deberían tener un papel protagónico en la planeación del desarrollo local, que coadyuve con el propósito de garantizar que la Gestión Pública permita a los ciudadanos influir y hacer parte de las discusiones y la toma de decisiones del Gobierno; también deben constituirse espacios de concertación entre el Estado y la Sociedad civil, donde la ciudadanía participe en el trazado de las políticas públicas locales.

Los miembros del CTP conforman el principal foro de discusión democrática de la sociedad civil sobre el ordenamiento del territorio y los usos del

suelo, que es uno de los elementos fundamentales para lograr el desarrollo sostenible del territorio, la conservación de los recursos naturales y la supervivencia de las poblaciones.

Por consiguiente, las decisiones que se tomen respecto al OT, están directamente relacionadas con la implementación de las medidas del PATR, y que hacen parte de los pilares 1: Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo; 2: Infraestructura y Adecuación de Tierras; 5: Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural; 6: Reactivación Económica y Producción Agropecuaria y 7: Sistema para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación.

Asimismo, están los CTPRC, que tienen como misión propender por el logro y mantenimiento de la paz; generar una cultura de reconciliación, tolerancia, convivencia, y no estigmatización y facilitar la colaboración armónica de las entidades y órganos del Estado. Estas instancias podrían liderar la implementación de las medidas del Pilar 8: Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz, a partir de la reestructuración de esa instancia de tal forma que se dé una verdadera participación de los actores, no solo institucionales sino también comunitarios, propendiendo por la inclusión y la cualificación de los participantes.

Control social

Es el proceso fundamental de la participación ciudadana, donde se verifica que los recursos se inviertan en lo que se requiere para mejorar sus condiciones de vida, y en lo planeado en los instrumentos de planeación como el PDET, PDM y el POT, además que las inversiones se realicen de acuerdo a las condiciones reales del municipio. El control social bien ejercido puede contribuir al desarrollo local y la Construcción de Paz Territorial, debido a que muchas de las conflictividades en la región tienen relación con las inconformidades que sienten las comunidades por las decisiones que se toman unilateralmente y que afectan negativamente las condiciones de vida de los pobladores, pero también por el uso de los recursos que en muchas ocasiones está permeado por la corrupción. Esta situación ha deteriorado la relación Comunidad – Estado, que actualmente se caracteriza por una desconfianza que va en detrimento de la legitimidad de las decisiones que se toman y de la buena gobernabilidad.

Las instancias de participación ciudadana deben prepararse para liderar la implementación del proceso de control social, desarrollando acciones pertinentes y oportunas para el seguimiento y evaluación de la planificación

territorial, del uso adecuado de los recursos y de la prestación de servicios que los diferentes niveles de Gobierno deben proveer, como la educación, la salud y otros servicios públicos, que son parte de las continuas demandas de la población hacia los gobernantes.

Sin embargo, es de resaltar que el PDET Catatumbo recogió todas esas demandas, necesidades de la población y están consignadas en el PATR, que fue uno de los insumos para la construcción del componente estratégico de los PDM.

Por consiguiente, los CTP deben realizar semestralmente seguimiento al cumplimiento de las metas establecidas en el PDM, así como a las metas de continuidad, cobertura y calidad de los servicios, definidos en los respectivos planes sectoriales. Para cumplir este rol los consejeros deben tener conocimientos acerca de los instrumentos de planificación territorial, tener la capacidad de pedir información, explicaciones y retroalimentar al Gobierno con evaluaciones y propuestas de mejora, o con incentivos para corregir la gestión, premiar o sancionar los resultados.

La participación activa y efectiva en el control social de las instancias de participación, puede significar el reconocimiento y confianza de la ciudadanía, ser percibidas como más transparentes y, por ende, aumentar los niveles de credibilidad, haciendo que se establezcan mejoras en la gestión y direccionamiento de las entidades del nivel local.

4.2 Los CTP como instancia clave para la articulación de los PMD y los PATR en la región del Catatumbo

En el abordaje de la articulación entre los PDM y los PATR en el Catatumbo existen diferentes perspectivas de análisis, que dependen de los intereses y de quienes estudian esa articulación.

En el caso de la institucionalidad, es evidente y claro que existe un alto nivel de articulación, gracias a que desde el nivel departamental se hizo la debida gestión con el nivel central, municipal y comunitario para la articulación de los PDM con el PATR; donde el Gobierno departamental del Norte de Santander mediante ordenanza N° 0017 del 10 de octubre de 2019, definió lineamientos para la adopción del plan de acción, para la transformación territorial PATR subregional del Catatumbo, y en la cual claramente se establece que:

El PATR deberá articular las iniciativas del pacto regional y pactos regionales y deberá armonizarse con los Planes de Desarrollo Municipal, plan Nacional de Desarrollo y plan de Desarrollo Departamental, y demás instrumentos de planeación, ordenamiento del territorio, en aplicación de los criterios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad de conformidad con lo establecido en las normas orgánicas de planeación en concordancia y coherencia con lo establecido mediante decreto del nivel nacional (p.1)

Asimismo, establece: “los municipios PDET Catatumbo tendrán en cuenta el contenido estratégico y programático del PATR Catatumbo en el proceso de los PDM y demás instrumentos de planeación manteniendo la debida participación ciudadana y garantizando el enfoque étnico y territorial” (p. 1).

El nivel de articulación del PATR con los PDM fue tan alto que, en el marco de esta ordenanza, el Gobierno departamental asignó un equipo de profesionales para acompañar a los municipios PDET; principalmente para asesorar a las oficinas de planeación municipal en la elaboración de los Planes de Desarrollo Municipal, especialmente en la inclusión de medidas consignadas en el PATR, igualmente la ART, en convenio con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. En este caso, se incluyeron un número significativo de medidas en los PDM, lo que pone en evidencia la articulación de estos instrumentos de planificación con el PATR.

Esa articulación se alcanzó en el marco del desarrollo de algunas actividades importantes: mesas de concertación departamental y reuniones intersectoriales con los municipios PDET, donde se concretaron y se consolidaron iniciativas para el Plan de Desarrollo Departamental, insumo para la formulación y articulación del PDM. Asimismo, gracias a la gestión realizada desde el sector gubernamental con apoyo de la ART, organizaciones de la región, la Universidad Francisco de Paula Santander, Ocaña - UFPSO, Asociación de Municipios del Catatumbo, provincia de Ocaña y sur del Cesar - ASOMUNICIPIOS y cooperantes internacionales, se logró que el componente estratégico de los PDM armonizara con los diferentes pilares propuestos en el PATR Catatumbo. Para lo cual, fue necesaria la voluntad política de los alcaldes y la construcción de unos acuerdos de voluntades entre los gobernantes locales y la sociedad civil; lo que permitió materializar las necesidades y requerimientos, a fin de que el PATR articule con cada PDM, y de esta manera se definan y se asignen los recursos para la implementación de los PDM en clave de PATR.

Por lo tanto, es importante que ASOMUNICIPIOS desde su rol, incida en los gobernantes locales para que asuman la responsabilidad, tengan la claridad de la normatividad y conozcan la razón de ser de los espacios de participación ciudadana, lo que permitirá llenar esos vacíos, debido a que al parecer no se entiende cuál es el rol y la importancia en el ámbito municipal y de esta manera garantizar una participación efectiva e incidente de las decisiones que se tomen respecto a la planificación territorial local.

Cabe señalar que, desde la institucionalidad se realizó una gestión para lograr esa articulación. Sin embargo, queda como elemento de reflexión la participación ciudadana en este proceso, debido a que en el territorio existen comunidades con un total desconocimiento de lo que se planeó y se prioriza en el PATR del Catatumbo, así como lo aprobado en el PDM. Al interior de las comunidades se evidencia una total desinformación, donde al parecer no hay claridad de los procesos y las comunidades participan sin conocer la importancia, alcances de los espacios, y la incidencia política de estas decisiones, convirtiéndose de esta manera en simples espacios de socialización y levantamiento de firmas para avalar los procesos de la institucionalidad.

Sin embargo, es de cuestionar si realmente, la institucionalidad logró identificar y articular las prioridades municipales, con los intereses de las comunidades que fueron resultado de esos espacios informales de participación ciudadana en cada municipio (las mesas de participación generadas por las administraciones municipales para la construcción de PDM). Este ejercicio consistió en un proceso de recomendaciones de la institucionalidad, influyendo directamente en el resultado final de los documentos, y dejando de lado los intereses comunitarios reales, debido a que existía un notorio afán de las organizaciones, por plasmar sus intereses dentro del componente estratégico de los PDM y sus líneas de actuación.

Es de resaltar que algunos temas importantes no se abordaron, ni quedaron claros en el nivel municipal, donde se evidencia un bache en la articulación entre el PDM y el PATR. Caso es, el tema de la formalización de la propiedad y catastro multipropósito, definido en el pilar 1, así como en el pilar 8, debido a que no se articularon las estrategias encaminadas a fomentar los procesos de cultura de paz en los municipios; las herramientas de pedagogía para la paz, las estrategias de comunicación y acceso a la información y el fortalecimiento de los Consejos Territoriales de Paz, Reconciliación y Convivencia.

Sin embargo, en la articulación del PDM con los PATR, los Gobiernos locales en coordinación con la ART, deberían reconocer, legitimar y fortalecer la participación ciudadana efectiva e incidente, a través de alguna de las instancias formales de participación del nivel local existentes. Lo que evitaría crear otras instancias o generar unos encuentros no formales, sin trascendencia en la toma de decisiones (reconociendo que los ejercicios de participación política y democrática, generan aportes y propuestas estratégicas que pueden ser llevadas a una agenda de planeación más amplia en el nivel local). Las instancias que desde su rol podrían ser tomadas como referente para su legitimidad en este proceso son los CTP o el CTPRC, las cuales cuentan con una representación amplia, donde se tocan fibras sociales de base, como son los comunales, los movimientos sociales y las comunidades étnicas.

Para lo cual, es necesario fortalecer sus capacidades técnicas y políticas en perspectiva de incidencia en los PDM en clave con el PATR; y esto a su vez, para promover en cada territorio una participación efectiva e incidente, resaltando que desde su rol juegan un papel importante en la coadministración y gestión pública territorial; y que además de ser instancias representativas de consulta, tienen competencias de consensuar y concertar aspectos de planeación y de agenda pública.

Por ejemplo, los CTP desde sus funciones pueden incidir en la fase de implementación, seguimiento y control social. En esta instancia, desde su rol como consejeros del Gobierno local, pueden asesorar en la gestión y administración del municipio, a fin de orientar estratégicamente el desarrollo de los territorios; entendiendo que las apuestas estratégicas bajo una visión compartida, son necesarias en cada municipio para forjar el desarrollo humano-social, económico y ambiental.

En este sentido, se necesita que el CTP en primer lugar, conozca y tenga claridad del contexto y las realidades que cada sector representa; y, en segundo lugar, tenga conocimiento de los procesos de la gestión pública territorial, las competencias de los alcaldes, sus responsabilidades, el alcance de los Gobiernos locales y su marco fiscal. Además de la procedencia de las diferentes fuentes de financiación para la inversión e implementación de los programas y proyectos del PDM en clave de PATR. Pues en la medida que se conozcan y se generen procesos de apropiación, el CTP contará con elementos de juicio e insumos para participar efectivamente e incidir en la toma de decisiones o reorientar las acciones mediante el desempeño de su rol tanto de asesores, como el de seguimiento y vigilancia a través del

control social, además de comprender el papel que juegan en la gestión y administración pública local.

Para ello, es importante que la administración local, a partir de la documentación y sistematización de la información, desarrolle una estrategia de difusión y acceso a la información; clara, precisa, relevante y oportuna, con transparencia de la misma para su visibilidad, y en lo posible en un lenguaje sencillo, de fácil comprensión. También, implementar una estrategia de comunicación asertiva, donde se propicien espacios amplios de retroalimentación en el territorio, a fin de que la información sea accesible para la comprensión de la ciudadanía, los diferentes sectores, institucionalidad y aliados cooperantes que inciden en el territorio, con un enfoque diferencial, étnico e interseccional.

Por consiguiente, la transparencia de los procesos, el acceso a la información y el manejo responsable de la misma, requiere de voluntad política por parte de la administración municipal. Es así como es necesario que los Gobiernos locales desarrollen ejercicios transparentes de rendición de cuentas sobre su gestión pública, para que las instancias de participación legítima y demás actores de la sociedad civil conozcan los procesos y avances del municipio. También brindar el apoyo técnico y logístico para el fortalecimiento de las capacidades locales, en cuanto al control social y las veedurías. Además, contribuir a fortalecer la capacidad de diálogo en las instancias de participación ciudadana (CTP, CTPRC), para que se generen procesos con las comunidades y puedan conocer, entender y atender las necesidades de sus territorios; con una representación real de su sector y/o comunidad, en la que sus planes de acción se orienten a las iniciativas del PDM en clave de PATR, y sean visibilizadas en una agenda más amplia en el nivel territorial, y no representen intereses individuales, como históricamente viene sucediendo.

En cuanto a la participación ciudadana no formal, es necesario que la ART desde su rol, brinde garantías para la participación de la sociedad civil en general; para que estos se apropien y conformen veedurías ciudadanas, que promuevan y pongan en marcha la creación de plataformas encauzadas hacia la transparencia y legalidad de los procesos, como mecanismo de vigilancia y control social a la implementación de los PDM y demás instrumentos de planificación.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES

Para que las instancias de participación como el CTP cumplan su rol y sus funciones, deben resolverse problemas estructurales que tienen como consecuencia la poca efectividad de su accionar, entre estas se resaltan:

A nivel de sociedad civil

La sociedad civil ha perdido la motivación para participar en diversas instancias, porque sienten que no son tenidos cuenta; que es un desgaste asistir a innumerables reuniones sin que se obtenga un producto concreto. Consideran que solo son utilizados para cumplir con requisitos normativos; y una de las razones es que los conceptos emitidos a partir del análisis de instrumentos de planeación como el PDM y el POT, no son vinculantes, y que pueden ser o no considerados ante el concejo y la administración municipal. Por lo tanto, es necesario que los actores comunitarios fortalezcan sus capacidades para participar efectivamente en las instancias de participación, se encuentren bien informados, actualizados y con conocimientos técnicos, legales y políticos.

A nivel de gobierno local

En la conformación de los CTP no se reconoce la importancia de la representatividad de todos los sectores y organizaciones que hacen parte

del escenario local, debido a que no se aplican ni se verifica el cumplimiento de criterios que garanticen que los consejeros realmente representan a un sector u organización, y que no actúan a título personal.

Se ha generado una dependencia de las administraciones municipales, lo que ha derivado en una pérdida de autonomía y la imparcialidad para actuar en procesos claves como la planeación del desarrollo local y el control social.

Los Gobiernos locales deben garantizar la participación ciudadana amplia e incluyente, no únicamente con representantes de una misma filiación política, sino que exista participación de las mujeres y los jóvenes y, de esta manera, alcanzar una representatividad de todos los sectores que conforman la sociedad.

Asimismo, se relacionan unas pautas que permitirán tener un CTP fortalecido en cuanto a sus capacidades, con idoneidad para realizar una implementación del PDM en clave de PATR.

De manera que, a nivel de municipio se necesita:

- Del fortalecimiento de las capacidades del CTP y el equipo de Gobierno, para garantizar y promover la participación efectiva en los procesos de gestión pública.
- Recobrar lazos de confianza entre los Gobiernos locales y la comunidad, a través de espacios de intercambio de opiniones e ideas, participando en procesos de deliberación, donde se escuche a las comunidades y se tenga en cuenta para la toma de decisiones.
- Que el Gobierno local brinde garantías para la participación ciudadana de los jóvenes, mujeres y los grupos étnicos, en los espacios de planificación territorial; así como diseñar metodologías para promover una participación efectiva e incluyente, y motive a los espacios de planeación participativa, a través de convocatorias amplias e incluyentes.
- Que los Gobiernos locales y los actores institucionales proporcionen información relevante desde los procesos participativos que se vienen implementado a nivel local.
- Que el alcalde no remueva a los líderes representativos del CTP en los cambios de administración municipal, para garantizar una continuidad en los procesos de gestión pública.

Y a nivel de sociedad civil representada desde el CTP:

- Que cada actor territorial haga una real representación de su sector y/o comunidad, y no lo haga a título personal; por lo tanto, es necesario que mantengan informado al sector representado, para recobrar confianza de la comunidad en los procesos de gestión pública.
- Los consejeros del CTP, desarrollen las capacidades para planear con una prospectiva del desarrollo del municipio en el corto, mediano y largo plazo.
- Los consejeros tengan claridad de la responsabilidad que implica ser consejero del CTP, y se desarrollen las capacidades para articular con los demás instrumentos de planificación, reconociendo el contexto municipal.
- El CTP actúe según la ley, con toda la documentación pertinente, reconociendo las competencias, alcances, marco fiscal del municipio en los diferentes sectores, así como los procesos de seguridad, paz, reconciliación y convivencia.



EPÍLOGO

Existe la necesidad de dinamizar y cualificar la participación ciudadana desde el rol del CTP, siendo esta instancia la que acerca y conecta el Gobierno local con las esferas más amplias de la sociedad.

Por ley es una instancia formal de participación de la ciudadanía, con una amplia representatividad de la sociedad civil, diversa y plural; a través de la cual, la ciudadanía tiene la posibilidad de cualificar el ejercicio de la planificación del desarrollo territorial y dar aportes significativos en la gestión pública local. Sin embargo, el CTP por falta de claridad de su rol y competencias, desconocimiento y voluntad política en el tiempo, perdió su horizonte, su misión y visión; convirtiéndose en un espacio conformado para cumplir el requisito para validar, legitimar y soportar decisiones políticas, tomadas previamente por los mandatarios locales, con una participación simple y llanamente simbólica, poco efectiva y sin incidencia.

En este sentido es importante fortalecer las capacidades técnicas, políticas y sociales del CTP para una participación efectiva e incidente desde su rol de consulta, codecisión y control social; en torno a una visión de desarrollo territorial y gestión pública, en clave del PATR Catatumbo, que incida en la formulación, implementación, y el control social sobre las decisiones políticas.

En la medida que la participación del CTP sea efectiva e incidente en la gestión pública local, se establecerán lazos de confianza y nuevos relacionamientos, de carácter positivo entre el Gobierno local y la ciudadanía, que tendrán efectos directos en la toma de decisiones en el nivel territorial; asimismo con impactos positivos en la gobernabilidad local.

Por esto, a continuación, se relacionan elementos de justificación de la idoneidad de los CTP para el seguimiento y control social a las decisiones políticas en la gestión pública local:

- El CTP es una instancia consultiva que puede incidir en la toma de decisiones políticas, en relación al desarrollo territorial y gestión pública. Es decir, una participación desde la Codecisión (asesorar, recomendar, orientar a los gobiernos locales); debido a que desde esta instancia se deben consensuar y concertar aspectos de planeación y de agenda pública, donde se generen aportes y propuestas estratégicas, que puedan ser llevadas a una agenda más amplia a nivel de planificación.
- El CTP orienta el desarrollo de los territorios bajo una visión compartida; para esto es necesario que conozca y tenga claridad de los procesos de la gestión pública territorial, las competencias, responsabilidades, alcance y su marco fiscal para la inversión e implementación de los programas y proyectos de los instrumentos de planificación, caso PDM en clave de PATR.
- El CTP se convierte en el asesor y consejero de los Gobiernos municipales, en cuanto a la proyección y planeación del desarrollo integral de cada municipio con conocimiento de la realidad del contexto local, potencial y vocación de cada territorio.
- El CTP desde su constitución cuenta con autonomía, independencia y transparencia en el desempeño de su rol para lograr ser un interlocutor con el Gobierno local y con las comunidades; lo que permitirá que las decisiones sean tomadas conjuntamente entre cada Gobierno local y los gobernados, teniendo en cuenta las necesidades reales de cada sector representado.
- Instancia de participación idónea para hacer seguimiento y control social a la implementación de los PDM en clave del PATR y demás instrumentos de planificación del desarrollo.
- Importante que exista voluntad política por parte de la administración local para desarrollar una estrategia de acceso a la información clara, precisa, relevante y oportuna; con transparencia, a través de diferentes canales de difusión y comunicación; con un lenguaje sencillo, de

- fácil comprensión; Asimismo, que exista un manejo responsable de la información por parte de los actores, con una comunicación constructiva y asertiva ajustada a las realidades del contexto.
- La administración municipal debe dar reconocimiento del papel que juega el CTP en la gestión pública; asimismo brindar acompañamiento y apoyo logístico, técnico y administrativo al CTP para el fortalecimiento de sus capacidades, además de garantizar la continuidad de sus procesos

REFERENCIAS

Colombia: Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. República de Colombia (12 de noviembre del 2016) https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf.

Agencia de Renovación del Territorio - ART. Plan de Acción para la Transformación Regional - PATR Subregión Catatumbo del Norte de Santander, 2018. <https://portal.renovacionterritorio.gov.co/descargar.php?idFile=23521>

Asamblea del departamento del Norte de Santander. (17 de octubre de 2019). Ordenanza N° 0017 de 2019. [http://www.nortedesantander.gov.co/Portals/0/xBlog/uploads/2019/12/19/ORDENANZA %200017 %2010 %20DE %20OCTUBRE %20 %202019.pdf](http://www.nortedesantander.gov.co/Portals/0/xBlog/uploads/2019/12/19/ORDENANZA%200017%2010%20DE%20OCTUBRE%20%202019.pdf)

Asociación sueca de autoridades locales y regionales. (2018). 11 reflexiones sobre el diálogo ciudadano en el gobierno local. [http://projects.sklinternational.se/foincide/files/2018/03/11-reflexiones-sobre-el-di %C3 %A1logo-ciudadano-en-el-gobierno-local_actualizada-marzo-2018-2.pdf](http://projects.sklinternational.se/foincide/files/2018/03/11-reflexiones-sobre-el-di%C3%A1logo-ciudadano-en-el-gobierno-local_actualizada-marzo-2018-2.pdf)

- Balcázar, F. (2003). Investigación acción participativa (IAP): Aspectos conceptuales y dificultades de implementación. *Fundamentos en Humanidades*, 4 (7-8), 59, 77. <https://www.redalyc.org/pdf/184/18400804.pdf>
- Barón, M. (2018). La gobernanza en el ordenamiento territorial local: presencias y ausencias de la participación ciudadana. *Revista Dialogo de Saberes. Universidad Militar Nueva Granada*. (48), 133-154.
- Blanco, I., y Goma, R. (Coords.). (2002). Proximidad y Participación: marco conceptual y presentación de experiencias. *En Gobiernos locales y redes participativas* (pp. 21-42). Ariel Social.
- Brugué, J. y Gallego, R. (2007). (22 de Junio del 2016) Análisis de mecanismos de participación local en Colombia: Audiencias de Rendición de Cuentas y Consejos Territoriales de Planeación. <https://www.redalyc.org/journal/1002/100253055004/html/>
- Caicedo, M; Álvarez, M; Castilla, W; & Miranda, R; (2020). *Como las abejas al panal: Consejo Territorial de Planeación - CTP*. Universidad Francisco de Paula Santander Ocaña. <https://ufpso.edu.co/ftp/pdf/DIE/extension/Comolasabejas.pdf>
- Caicedo, M; Angarita, W; Álvarez B; & Miranda, R. (2019). *Cartilla Ordenando la Casa para vivir en paz. Guía para participar en la construcción de los POT con un enfoque de CdP*. Universidad Francisco de Paula Santander Ocaña. <https://ufpso.edu.co/ftp/pdf/DIE/extension/Ordenandolacasa.pdf>
- Angarita, W., Álvarez B., & Miranda, R., Caicedo, M. (2020). *Cartilla Participando Ando. El Poder de los Ciudadanos en la construcción de Paz*. Universidad Francisco de Paula Santander Ocaña.
- Consejo Territorial de Planeación. Centro de información municipal para la planeación participativa CIMPP. Ver enlace: <https://cimpp.ibague.gov.co/consejo-territorial-de-planeacion/>
- Colmenares, A. (2012). Investigación-acción participativa: una metodología integradora del conocimiento y la acción. *Voces y Silencios: Revista Latinoamericana de Educación*, 3 (1), 102-115.

- CORPONOR. (24 de agosto de 2021). <https://corponor.gov.co/web/index.php/2021/08/24/gobernacion-y-corponorle-hacen-seguimiento-a-la-forestacion/>
- De la Rosa, M.D; Contreras, D. (2018). *Lecturas sobre Derecho de Tierras*. Tomo II. <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/ec8bb5c7-3329-4022-8779-823a453ffc17/content>
- DECRETO LEY 893 DE 2017. Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET". <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=81856#:~:text=Cr%C3%A9anse%20los%20Programas%20de%20Desarrollo,Final%2C%20en%20articulaci%C3%B3n%20con%20los>
- Departamento Nacional de Planeación [DANE], 2021. Pobreza Multidimensional. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional>
- DNP, D. N. (2011). Guía para autoridades ambientales y ciudadanas, el papel de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP). DNP - ESAP.
- El Plan de Desarrollo de Norte de Santander 2020-2023 *Más oportunidades para todos*. <https://www.nortedesantander.gov.co/plan-de-desarrollo-norte>
- El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. *Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*. <https://www.dnp.gov.co/dnnpn/paginas/plan-nacional-de-desarrollo.aspx>
- FIP. (2019). *Base de datos de agresiones a líderes sociales*. Fundación Ideas para la Paz.
- FIP. (2020). *Análisis de coyuntura - Inseguridad en el Catatumbo: El punto débil de la transformación territorial*. <https://ideaspaz.org/media/website/catatumbo-FIP.pdf>
- García-Giraldo, J. (2020). Implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y construcción de paz territorial en Colombia: avances y desafíos. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 50 (133), 454-481. 10.18566/rfdcp.v50n133.a10.

- García, J. (2020). Implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y construcción de paz territorial en Colombia: avances y desafíos. *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias políticas*. 50 (133) 454 – 481. 10.18566/rfdcp.v50n133.a10.
- Guardamagna, M., y Benedetto, A. (2021). La evaluación de las prácticas participativas, un desafío inherente para el desarrollo territorial. *Temas y Debates*, (42), 121-142. http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-984X2021000200005&lng=es&tlng=es.
- Hart, R. (1993). La participación de los niños. De la participación simbólica a la participación auténtica. Ensayos Innocenti N°4. Unicef.
- Hernández, J. (2017). Análisis de mecanismos de participación local en Colombia: Audiencias de Rendición de Cuentas y Consejos Territoriales de Planeación. *Civilizar Ciencias Sociales y Humanas*, 17 (32), 67-80. 10.22518/16578953.818.
- Kemmis, S., y McTaggart, R. (1988). *Cómo planificar la investigación-acción*. Barcelona: Laertes.
- Kliksberg, B. (1999). Seis Tesis no convencionales sobre participación. *Revista de Estudios Sociales*. <http://journals.openedition.org/revestudsoc/30535>
- Ministerio de Ambiente. (2017). Bosques territorios de vida. Estrategia Integral de Control a la Deforestación y Gestión de los Bosques. <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/10/Estrategia-Integral-de-control-a-la-Deforestacion-yGestion-de-los-Bosques.pdf>
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (28 de Mayo de 2017). Decreto 893 de 2017. [http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO %20893 %20DEL %2028 %20DE %20MAYO %20DE %202017.pdf](http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf)
- Misión de Observación Electoral. (2018). Programas de desarrollo con enfoque territorial: primer informe de observación. *Misión de Observación Electoral*. https://moe.org.co/wp-content/uploads/2018/07/PDET_Final_Web-3.pdf
- Morales, M., Avendaño, A., Banda, A., Valenzuela, G., y González, A. (2010). Participación ciudadana: perspectiva cuantitativa de estudio. *Enseñanza e Investigación en Psicología*, 15 (2), 377-392. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29215980009>

- Niveles de participación ciudadana en la gestión pública. <https://www.funcionpublica.gov.co/web/eva/niveles-de-participacion-ciudadana>
- OIM. (junio 26- julio de 2019). *Gaceta de paz*. <https://colombia.iom.int/es/news/gaceta-de-paz-junio-26-julio-2-de-2019>
- Secretaria Distrital de Planeación Bogotá. *Participación y comunicación para la planeación*. <https://www.sdp.gov.co/gestion-a-la-inversion/participacion-y-comunicacion-para-la-planeacion/ctpd>
- Pares. (2020, 10 de febrero). *Sin dios ni ley, un informe de la violencia en la frontera*. Pares. <https://www.pares.com.co/post/sin-dios-ni-ley-un-informe-de-la-violencia-en-la-frontera>
- Pérez, G. (1998). *Investigación cualitativa: retos e interrogantes*. Muralla.
- Poggiese, H. (2011). *Planificación participativa y gestión asociada (PPGA)*. Espacio.
- PONAL. (2020). *Estadística delictiva*. Policía Nacional de Colombia
- Presidencia de la República de Colombia. (7 de diciembre de 2015). Decreto 2366 de 2015. <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019579>
- Procuraduría General de la Nación. (2020). *Catatumbo. Informe sobre el Estado de Avance en la Implementación del Acuerdo de Paz en la Subregión PDET*. Resumen Ejecutivo 2020. <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/MSI %20- %20RESUMEN %20EJECUTIVO %20CATATUMBO.pdf>
- SIMCI. (2019). *Informe de Monitoreo Regional de territorios afectados por los cultivos ilícitos*. https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_territorios_afectados_por_cultivos_ilicitos_2020.pdf
- SIMCI. (2020). *Informe de Monitoreo Regional de territorios afectados por los cultivos ilícitos*. https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_territorios_afectados_por_cultivos_ilicitos_2020.pdf

Serra, L. (2008). *La participación ciudadana: un marco conceptual*. *Encuentro 2008* (81), 7-29. <https://www.lamjol.info/index.php/ENCUENTRO/article/view/3625/0>

Velásquez, F; González, E; Martínez, M; Peña, J; Arévalo, J. & Vargas, C. (2020). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? 2003-2018. Tes-D0.86648Bw(a: u)13o Na48Bw0.5ta p86648Bw(a:en C)-66487.6 (lo 20

ACCIONES Y herramientas

PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS CTP

Esta obra es producto de una investigación-acción-participación (IAP) que se realizó en tres municipios priorizados de la región del Catatumbo, Colombia. Se centró en el rol del Consejo Territorial de Planeación (CTP) en la gestión de asuntos públicos a nivel local y su rol en la articulación y armonización de los instrumentos claves de planificación del desarrollo territorial con el PATR.

El libro determina la importancia del CTP y su alcance en la gestión pública a nivel local en una región como el Catatumbo. Se describe el contexto regional, el enfoque metodológico y se ofrece un análisis sobre el valor de los CTP en la articulación y armonización de instrumentos claves de planeación del desarrollo de los municipios en clave del PATR.

Dirigido a actores institucionales, representantes de los diferentes sectores que hacen parte del CTP y la sociedad civil que esté involucrada en el diseño de planes de gobierno, consejos municipales y actores implicados en la implementación de estos, como líderes comunitarios y población afectada. Es de interés para administradores públicos, politólogos, así como investigadores de la participación ciudadana en Colombia.

Incluye

- ▶ Resultados de una IAP que se realizó con tres CTP de los municipios priorizados de la región Catatumbo.
- ▶ Una investigación que se basó en la articulación de múltiples actores que aportaron para la construcción de conocimiento.
- ▶ La participación como eje central tanto en la construcción como en la validación del conocimiento.
- ▶ Análisis crítico que contó con un componente de apropiación social del conocimiento para su aplicabilidad en contexto.

Ms. Rocío Andrea Miranda Sanguino

Magíster en Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente e Ingeniera ambiental, con experiencia en procesos de gestión ambiental en el marco de la sostenibilidad y en procesos de construcción de paz desde el diálogo como herramienta para la transformación de conflictos y para la promoción de la participación política.

Ing. Leyda Alejandra Salamanca Arévalo

Ingeniera Ambiental e investigadora del grupo de investigación en asuntos ambientales y desarrollo sostenible Mindala.

Ms. Gladys Adriana Espinel Rubio

Magíster en Estudios sobre Problemas Políticos Latinoamericanos, Comunicadora Social y Periodista, asesora y consultora en gobernabilidad democrática, participación ciudadana, construcción de paz y TIC.

Ms. Wilson Angarita Castilla

Magíster en Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Ingeniero Ambiental, experto en procesos de evaluación de impacto ambiental y en procesos de desarrollo con enfoque regional.

Ms. Sebastián Peñuela Camacho

Candidato a Doctor en Estudios sobre Desarrollo, máster en Democracia y Gobierno y Politólogo con cinco años de experiencia en consultorías, innovación social, intervención y mediación social. Experto en coordinación de proyectos de cooperación internacional y medición de impacto social (RSC).



Universidad Francisco
de Paula Santander
Ocaña - Colombia
Vigilada Mineducación



ISBN 978-958-503-498-3



e-ISBN 978-958-503-482-2