

Artista invitado

Juan Carlos Arenas Gómez

Geometría interrumpida

De la serie *Píxeles de piedra y bronce*

Fotografía digital

2024



Análisis sobre la situación de la Planeación Participativa en Colombia *

*Amanda Vargas Prieto (Colombia)***

*Miguel Ángel Camacho Quintero (Colombia)****

Resumen

En el marco del ajuste de la Ley 152 de 1994, este artículo tiene como objetivo realizar un análisis de la planeación participativa en Colombia para conocer a profundidad los estudios que se han realizado y las posibilidades de mejora de la planeación del país. De acuerdo con el institucionalismo histórico, analizar escenarios a partir de una perspectiva de larga duración histórica permite entender las características del desarrollo institucional de la planeación participativa en Colombia. Por esto se decidió aplicar el método investigación acción participativa (IAP), usando tres técnicas de recolección de la información para triangular los datos: grupos focales, revisión de la literatura y entrevistas. Se presentan dos resultados: el primero son los hitos principales en la evolución histórica de la Planeación Participativa en Colombia; el segundo expone las dificultades que se han presentado en el proceso de armonización del Sistema Nacional de Planeación (SNP). Finalmente, en las conclusiones se analizan opciones de mejora como recomendaciones para el ajuste de la Ley 152 de 1994 que se encuentra liderando el Consejo Nacional de Planeación.

Palabras clave

Políticas Públicas; Planeación para el Desarrollo; Desarrollo Institucional; Investigación Acción Participativa; Colombia.

* Artículo resultado de un proceso de investigación al interior del Consejo Nacional de Planeación entre 2021 y 2023.

** Administradora de Empresas. Magíster Inteligencia Económica y Estrategias Competitivas. Doctora en Ciencias Económicas. Consejera Nacional de Planeación, representante del sector educativo y cultural. Profesora de la Universidad del Magdalena, Santa Marta, Colombia. Correo electrónico: avargas@unimagdalena.edu.co - Orcid: 0000-0002-8508-6979 - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=-iKe3MgAAAAJ>

*** Comunicador Social-Periodista. Especialista en Marketing Político. Asesor de Comunicaciones y Relacionamento Público del Consejo Nacional de Planeación. Correo electrónico: miguelcamacho91@gmail.com - Orcid: 0009-0009-8224-9275 - Google Scholar: https://scholar.google.es/citations?hl=es&user=O_r8FbcAAAAJ

Fecha de recepción: mayo de 2023 • **Fecha de aprobación:** febrero de 2024

Cómo citar este artículo

Vargas-Prieto, Amanda y Camacho, Miguel Ángel. (2024). Análisis sobre la situación de la Planeación Participativa en Colombia. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 70, pp. 80-106. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n70a04>

Analysis of the Situation of Participatory Planning in Colombia

Abstract

In the context of the adjustment of Law 152 of 1994, this article aims to conduct an analysis of participatory planning in Colombia to deeply understand the studies that have been carried out and the possibilities for improving the country's planning. In accordance with historical institutionalism, analyzing scenarios from a long-term historical perspective allows us to understand the characteristics of the institutional development of participatory planning in Colombia. For this reason, it was decided to apply the Participatory Action Research (PAR) method, using three data collection techniques to triangulate the data: focus groups, literature review, and interviews. Two results are presented. The first are the main milestones in the historical evolution of Participatory Planning in Colombia. The second presents the difficulties that have arisen in the National Planning System (SNP) harmonization process. Finally, in the conclusions, improvement options are analyzed as recommendations for the adjustment of Law 152 of 1994 that is leading the National Planning Council.

Keywords

Public Politics; Development Planning; Institutional Development; Participatory Action Research; Colombia.

[81]

Introducción

Uno de los ejes de la apertura democrática de Colombia fue la Asamblea Nacional Constituyente que dio origen a la Constitución Política de Colombia de 1991. Este tratado social y político buscaba, entre otros aspectos clave para el país, la apertura de espacios democráticos y participativos para que la ciudadanía incidiera en las decisiones del Estado. Mediante la planeación participativa se abrió la puerta a la sociedad civil a ser parte de la construcción de los planes de desarrollo en todos los ámbitos de la gestión pública. El artículo 340 creó el Consejo Nacional de Planeación (CNP), dando apertura al Sistema Nacional de Planeación (SNP). De acuerdo con Fabio Velásquez y Esperanza González (2010), la característica más relevante del SNP es su rango constitucional. De esta manera, a los Consejos Territoriales de Planeación (CTP), en tanto instancias participativas, y en consecuencia al SNP, se les otorgó rango constitucional, a diferencia de otros dispositivos de participación ciudadana que, aunque inspirados en los preceptos constitucionales, fueron creados mediante la expedición de normas legales. Sin embargo, a pesar de tener rango constitucional, el SNP no cuenta con una reglamentación legal que defina sus funciones, deberes y derechos en sus diferentes ámbitos —nacional, departamental y municipal—. La Ley Orgánica 152 de 1994 del Plan Nacional de Desarrollo (PND) no se ocupó directamente de ese asunto, «lo que dejó al SNP huérfano de un respaldo legal» (p. 59).

[82]

Los CTP se definen en los artículos 34 y 35 de la Ley 152 de 1994 de la siguiente manera:

Los CTP del orden departamental, distrital o municipal estarán integrados por las personas que designe el gobernador o el alcalde de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definan las Asambleas o Concejos, según sea el caso (Art. 34). Con el fin de articular la planeación departamental con la municipal, en el Consejo Departamental de Planeación participarán representantes de los municipios (Art. 34). Más adelante, en el artículo 35 se define que las funciones de los CTP son las mismas definidas para el Consejo Nacional, en cuanto sean compatibles, sin detrimento de otras que le asignen las respectivas corporaciones administrativas. Sin embargo, este texto fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-524 de 2003. Finalmente, en el párrafo se aclara que la

dependencia de planeación de la correspondiente entidad territorial prestará al respectivo Consejo, el apoyo administrativo y logístico que sea indispensable para su funcionamiento. En ese caso, serían las Alcaldías y Gobernaciones las responsables de brindar el apoyo necesario para que los CTP funcionen correctamente.

Para el CNP, de acuerdo con el artículo 9 de la Ley 152 de 1994, su convocatoria es realizada por el presidente de la República una vez «haya tomado posesión de su cargo, y estará integrado por aquellas personas designadas por él [...] de listas que le presenten las correspondientes autoridades y organizaciones». Los ternados deberán demostrar su vinculación a las actividades del respectivo sector o territorio y poseer conocimientos técnicos o experiencia en los asuntos del sector o región que se trate. Más adelante, en el artículo 11, se detalla que si «transcurrido un mes desde la fecha en que hubiere sido convocado a conformarse el CNP, el Presidente de la República no hubiere recibido la totalidad de las ternas de candidatos, designará los que falten sin más requisitos que la observancia de los criterios de designación previstos en la Constitución y la Ley». Una vez convocado y conformado el CNP, este debe cumplir con las funciones asignadas por la Ley Orgánica del Plan Nacional de Desarrollo que, entre otras, son: analizar y discutir el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo; organizar y coordinar una amplia discusión nacional con los CTP sobre el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana; absolver las consultas que formule el Gobierno Nacional o las demás autoridades de planeación durante todas las etapas de planeación; formular recomendaciones a las demás autoridades y organismos de planeación sobre el contenido y la forma del Plan; y conceptuar sobre el proyecto del Plan elaborado por el Gobierno.

[83]

Esto indica que tanto los CTP como el CNP están en el mismo rango para la ley, sin embargo, a continuación se presentan las diferencias, las cuales se encuentran en las funciones, sectores y responsables del apoyo logístico, y wue desde el principio han ostentado problemas estructurales que no han permitido la regulación del SNP:

Quienes representan a la sociedad civil y a las entidades territoriales, antes que verdaderos autores del guion que debe señalar y orientar el rumbo del desarrollo económico y social del país, son convidados para legitimar la propuesta del gobierno y, en el mejor de los casos,

cuando hay alguna capacidad de interlocución, sus sugerencias, observaciones o comentarios no se tienen en cuenta, dando con ello un golpe a la democracia participativa (Puentes, 2011, p. 18).

Por lo anterior, el objetivo de este artículo es realizar el estado del arte de la planeación participativa de Colombia para conocer a profundidad los estudios que se han realizado y las posibilidades de mejora de la planeación del país en el marco del ajuste de la Ley 152 de 1994.

1. Marco teórico

La teoría neoinstitucional que plantea el institucionalismo histórico como medio para analizar escenarios a partir de una perspectiva de larga duración histórica permite entender las características del desarrollo institucional de la planeación participativa en Colombia. De acuerdo con Santiago Basabe (2007), el institucionalismo histórico se centra en el papel de las instituciones y su dinámica económica, también en los comportamientos, coyunturas y evolución, prestando atención a los antecedentes y a los resultados *a posteriori* en un marco analítico de larga duración donde la variable principal es la historia. Las decisiones y el comportamiento de los actores se basan en su dependencia con el pasado o los antecedentes del contexto (Vergara, 2020). La dependencia del pasado —*path dependence*— se define como una rutina institucional que se reproduce en el tiempo, lo que significa que siempre se conservan los rasgos fundamentales. En otras palabras, la herencia institucional y política pesan y se reproducen continuamente en la historia (David, 2001; Valdivieso, 2008; Boussagnet, Jacquot y Ravinet, 2016; Piña, Medina y Curiel, 2017). Por esto, en esta investigación es fundamental determinar la evolución de la planeación participativa en el país para así analizar los comportamientos y las decisiones que se han tomado alrededor de este tema.

Desde el punto de vista del estudio de las políticas públicas, en el neoinstitucionalismo histórico los investigadores buscan conceptualizar la relación entre las instituciones y el comportamiento individual en términos relativamente amplios y prestan particular atención a las asimetrías de poder derivadas de la acción y del desarrollo de las instituciones (Roth, 2002, p. 98). Adicionalmente, Guillermo Farfán (2007, p. 93) afirma que el nuevo institucionalismo histórico le confiere una gran importancia al análisis de las coaliciones políticas, al papel de las instituciones políticas previas y a la influencia de las ideas en la toma de decisiones.

Dicho lo anterior, es importante plantear cómo la planeación participativa en Colombia a través del ciclo de las políticas públicas es vista desde el enfoque teórico del institucionalismo histórico. De acuerdo con Olga Lucía Zapata (2020), el proceso de planeación participativa está directamente relacionado con el ciclo de política electoral. La autora plantea que en Colombia se gobierna con los planes de desarrollo, pero que estos se elaboran cada cuatro años y deberían ser la base de los planes de gobierno locales, dejando al PND como insumo necesario para programar los territorios. Este proceso puede ser contradictorio con el discurso de la necesidad de hacer transición entre un gobierno y otro. Además, cuando hay cambio de partido político en el poder, esta transición se vuelve aún más difícil, tratando de opacar los resultados del gobierno anterior. Este proceso relacionado con el ciclo electoral corresponde «a un modelo de arriba hacia abajo (*top-down*), jerárquico, institucionalizado y que tiene como actor protagonista al gobierno nacional» (p. 4). Desde este contexto, Zapata (2020) propone que la planeación inicie en el municipio y se articule con el departamento para finalmente construir los PND en el ámbito de gobierno nacional. En la propuesta se plantea la realización de un diagnóstico social, una agenda ciudadana y una visión territorial de largo plazo planteada en mínimo doce años. Sin embargo, Milena Umaña y Duvan Quilindo (2018) señalan la existencia de competencias difusas que debilitan el sistema de planificación colombiano. Por su parte, Javier Delgado (2008), señala la contradicción entre la regulación de la planeación en Colombia y la realidad que se intenta regular.

[85]

Adicional a los déficits normativos de la Ley Orgánica de Planeación, en la literatura se evidencia la escasa influencia de los Consejos territoriales y nacionales de Planeación en los contenidos de los planes y las políticas públicas y, finalmente, la debilidad de los actores sociales para convertir la planeación participativa en un escenario para el ejercicio de la ciudadanía activa y la creación de contrapesos sociales a las decisiones de las autoridades públicas (Velásquez y González, 2010).

2. Metodología

De acuerdo con Catherine Marshall y Gretchen B. Rossman (2011), el enfoque cualitativo es recomendable cuando el tema del estudio ha sido poco explorado o no se ha hecho investigación al respecto en ningún grupo social específico. En el caso de este artículo se utilizó el método de

investigación acción participativa (IAP), un análisis perspectivo acorde a la situación desde el punto de vista de los participantes, ya que describen y explican «lo que sucede» con el mismo lenguaje utilizado por ellos, o sea, con el lenguaje del sentido común que la gente usa para describir y explicar las acciones humanas y las situaciones sociales en su vida cotidiana (Rodríguez, Gil y García, 1996; Zapata y Rondán, 2016; Latorre, del Rincón y Arnal, 2003).

Se eligieron tres técnicas de recolección de la información para triangular los datos recolectados: la primera técnica es el grupo focal, la cual permite recoger información de forma grupal y que es básicamente una conversación previamente diseñada con el objetivo de tener información acerca de un tema en específico en un ambiente permisivo y no directivo (García y Rodríguez, 2000; Hamui y Valera, 2013). El grupo focal fue realizado en el marco del trabajo realizado por la Comisión de Incidencia Política del CNP, la cual se ha reunido en siete¹ ocasiones con diferentes grupos de interés: Departamento Nacional de Planeación (DNP), Unidades de Trabajo Legislativo del Congreso de la República, organizaciones de la sociedad civil que trabajan temas relacionados con incidencia política y planeación participativa, academia, y Procuraduría General de la Nación.

[86]

La segunda técnica fue la revisión de la literatura, la cual se define como «un texto escrito que tiene como propósito presentar una síntesis de las lecturas realizadas durante la fase de investigación documental, seguida de unas conclusiones o una discusión» (Guirao, 2015, p. 2). De esta forma, la búsqueda y recolección de información fue realizada a partir de artículos en revistas científicas y, teniendo en cuenta la falta de información al respecto, se decidió buscar por autores relevantes en la materia, como lo son Fabio Velásquez C., Olga Lucía Zapata Cortés, Milena Umaña Maldonado, Duvan Camilo Quilindo Bolaños, Germán Puentes González, Esperanza Gómez Hernández, Naidú Duque Cante, Clemente Forero Pineda, Guillermo Cardona Moreno, Carlos Córdoba Martínez, Darly Jazmín Cárdenas Noriega, Camila Alvarado Jaimes, entre otros. Igualmente se buscó información en los sitios web de organismos como Foro Nacional por Colombia, la Fundación Social, Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional (GTZ) y la Corporación Viva la Ciudadanía.

¹ 11 de diciembre de 2020; 15 marzo 2021; 4 de abril de 2021; 14-16 de junio 2021; 17-18 de noviembre de 2021; 25 de agosto de 2022; y 27 de octubre de 2022.

Finalmente, la tercera técnica fue la entrevista, un recurso con el cual el investigador pretende obtener información de una forma oral y personalizada. La información se basa en torno a acontecimientos vividos y aspectos subjetivos de la persona tales como creencias, actitudes, opiniones o valores en relación con la situación que se está estudiando (Murillo, s. f.; Munarriz, 1992; Díaz y Ortiz, 2005).

Cuadro 1. Entrevistas realizadas para la investigación.

Actor/perfil	Temas generales	Cargo/rol	Fecha
<p>Olga Lucía Zapata Cortés</p> <p>Economista, magíster en Ciencia Política. Cuenta con experiencia en investigaciones sobre desarrollo regional y local, políticas públicas, relaciones intergubernamentales y sociología fiscal.</p>	<p>Reflexión sobre los planes de desarrollo en Colombia. Reforma a la Ley 152 y planeación participativa en el país.</p> <p>Disponible en https://youtu.be/Qa0m17a7Mwl</p>	<p>Profesora de tiempo completo de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia.</p>	<p>27 de abril de 2023</p>
<p>John Sudarsky</p> <p>John Sudarsky Rosenbaum es ingeniero industrial de la Universidad de los Andes (1968), máster en Psicología de la Universidad de Kansas (1970) y doctor en Educación de la Universidad de Harvard enfocado en Administración, Planeación y Política Social (1982).</p>	<p>Reflexión sobre la democracia participativa, planeación territorial y participación ciudadana. Señaló la importancia de darle la fuerza y el reconocimiento a los Consejos Territoriales de Planeación en los ejercicios de presupuestos participativos. Establecer una línea base sobre cómo se desenvuelve el proceso de planeación participativa municipal. Composición de factores para medir la planeación participativa en el marco del Plan de Desarrollo Municipal.</p>	<p>Experto en temas de planeación participativa. Preside actualmente la Corporación para el Control Social (Contrial). Fue candidato y asesor de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991. Durante el gobierno de Ernesto Samper ayudó a organizar y a formular lo que sería el Concejo Nacional de Planeación. Fue senador y líder político del Partido Verde, y precandidato a la Presidencia de la República por esa colectividad.</p>	<p>1.º de julio 2021 y 17 de febrero de 2023</p>

Fuente: elaboración propia.

3. Resultados

3.1 Hitos en la evolución histórica de la Planeación Participativa en Colombia

En la primera mitad del siglo xx la planeación del desarrollo del país comenzó a perfilarse como una de las actividades fundamentales del Estado. En 1931 se creó el Consejo Nacional de Economía —considerado oficialmente como el primer organismo de planeación en el país— (Grosso, 2009, p. 44), en 1950 el Comité de Desarrollo Económico (p. 45), en 1958 se creó el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, así como el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos que luego se transformaron en el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y en el Departamento Nacional de Planeación (DNP), respectivamente. Sin embargo, durante la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 uno de los temas de discusión principal fue la posibilidad de que la planeación participativa complementara a la democracia representativa que era utilizada hasta ese entonces. Colombia atravesaba un momento político de apertura democrática en el que los jóvenes, a través de estrategias como la «Séptima papeleta» y otras olas de participación ciudadana en el proceso constituyente de 1991 (Londoño, 2023), expresaron su sentir de construir una nueva carta política que permitiera abrir espacios democráticos, económicos y sociales a las nuevas generaciones.

[88]

De ello surge la Asamblea Nacional Constituyente que ha sido identificada como la más pluralista y multicultural de la historia nacional por encontrarse en ella representados sectores de la sociedad que jamás habían tenido cabida en las instancias de formación de una constitución, como los grupos guerrilleros, los indígenas, los cristianos evangélicos y las mujeres (Londoño, 2023). Este suceso hizo posible que en un país como Colombia, que tenía bloqueado el sistema de toma de decisiones, se gestara un proceso incluyente y democrático para la definición de las normas fundamentales nunca antes visto (p. 47). El objetivo era buscar que todos los ciudadanos libres tuvieran el derecho de participar en la gestión pública y en las decisiones que debían ser ejecutadas por los gobernantes. Así pues, se buscaba pasar de la democracia representativa como régimen político en el cual los ciudadanos ejercen el poder político a través de sus representantes, elegidos estos por medio del sufragio universal en procesos electorales libres y periódicos (Ramírez, 2018, p. 114), a la

democracia participativa, entendida como un conjunto de instrumentos jurídicos cuya introducción se pretende en la democracia representativa con el objetivo de complementarla y mejorarla mediante la ampliación de la participación popular en el gobierno de la comunidad y el mayor control de los representantes y gobernantes por parte de los ciudadanos. La finalidad última de la democracia participativa es profundizar la democracia (Ramírez, 2012). Es posible entonces decir que la democracia participativa es un escenario de incidencia de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas.

De acuerdo con el contexto político de 1991, la decisión de la Asamblea Nacional Constituyente fue que el CNP fuera el foro para la discusión de los PND, creados como la herramienta técnica para el desarrollo de los países (Forero, Cardona y Córdoba, 1999).² El 15 de noviembre de 1994, el entonces presidente de la República Ernesto Samper (1994-1998) conformó el primer CNP con el fin de conceptuar por primera vez en Colombia sobre su PND titulado *El salto social* (Ley 188 de 1995). El DNP no apoyó al CNP durante 1995, ni promovió el desarrollo del SNP (Forero, Cardona y Córdoba, 1999). El SNP, concebido como el conjunto de relaciones entre los consejeros nacionales y territoriales, se inició formalmente en el Primer Congreso Nacional de Consejeras y Consejeros de Planeación realizado el 17 de noviembre de 1995, resultando de este un libro con las memorias de las exposiciones (Congreso Nacional de Consejeras y Consejeros de Planeación, 1995), en el que se mencionan, incluso desde aquella época, la necesidad de reformar la Ley 152 de 1994, reglamentar el SNP y dotar de herramientas técnicas y logísticas a los consejeros y consejeras territoriales de planeación para que puedan cumplir con su misionalidad.

En 1996, la situación del CNP cambió debido a algunos fondos del presupuesto nacional que se destinaron para su funcionamiento. Durante ese año el Consejo pudo desplazarse a los territorios y recoger información sobre el seguimiento del plan, con lo que pudo presentar el informe de seguimiento y evaluación titulado *¿En qué va el Salto*

² Todo mandatario elegido en Colombia tiene la obligación constitucional y legal de formular un plan de desarrollo —nacional, departamental o municipal—, el cual debe traducir su propuesta programática de gobierno, ser objeto de una discusión pública y ser aprobado por el cuerpo de representación política correspondiente —Congreso de la República, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales—. En el caso de Bogotá, el plan de desarrollo distrital debe ser aprobado por el Concejo de la Ciudad, mientras que el plan de cada localidad debe ser aprobado por la Junta Administradora Local respectiva (Velásquez, 2010).

Social? Luego, en 1997, con las elecciones de alcaldes y gobernadores, seguidas por las presidenciales en 1998, se aprovechó la oportunidad, con la coordinación de los Consejos de Planeación de los municipios y departamentos, para presentar a los candidatos de las entidades territoriales y luego a los mandatarios documentos que recogieran las recomendaciones de la sociedad civil. Estas recomendaciones fueron recogidas en lo que se conoció como las «Trochas ciudadanas». En 1997 se visitaron más de trescientos municipios en todo el país (Forero, Cardona y Córdoba, 1999) y fue la oportunidad para cambiar el carácter autocrático y centralista de la planeación, comenzando en serio la construcción del Estado social de derecho en una democracia participativa.

En 1998, el CNP, con base en lo recogido en las *Trochas ciudadanas*, le presentó al entonces presidente Andrés Pastrana (1998-2002) una serie de recomendaciones para recuperar la vida municipal que se veía impactada por el desplazamiento interno del país. Dentro de las principales recomendaciones de los diferentes capítulos que conformaron las *Trochas ciudadanas* se propuso que el Plan de Desarrollo —el cual sería discutido por el recién electo presidente Pastrana— contribuyera al avance de la sociedad colombiana en la ampliación de sus canales democráticos, la consolidación de una solución al problema del ordenamiento territorial, el restablecimiento de lo público y a la construcción de una nación pluriétnica y multicultural en un Estado social de derecho; además, hace hincapié en la importancia de la búsqueda de una salida política al conflicto social y armado del país. Estos documentos hacen mención de establecer en el Plan Nacional de Desarrollo un conjunto de estrategias para recuperar la economía, establecer una reforma institucional del sistema educativo y la búsqueda de una inserción favorable del país en el mundo.

Al finalizar este periodo presidencial y debido a que el Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002 fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-1403/00, el CNP realizó un seguimiento sobre la primera versión del Plan Nacional de Desarrollo y no de la Ley que lo expide, identificando, entre otras cosas, que la versión final del Plan no fue recibida por la sociedad como un llamado de paz, sino como una propuesta que divide y dificulta el diálogo. Por tanto, la prioridad y recomendación emitida por el Consejo fue una solución negociada entre los actores involucrados y el cese al fuego bilateral de las hostilidades (CNP, 2001, p. 12).

Por último, dada esa debilidad estructural del SNP, el CNP asumió en algunos momentos —e intentó hacerlo en otros— las funciones que supuestamente debían ser las del SNP: capacitación y fortalecimiento de los consejeros territoriales, movilización ciudadana para la generación de insumos para los planes de desarrollo —nacionales y territoriales—, sistematización e intercambio de experiencias y promoción de la planeación participativa en todo el país. Se generó así una estructura dual y una especie de paralelismo entre el SNP y el CNP, hasta el punto de que en algún momento el presidente del CNP fue también presidente de la Comisión del Sistema: «Esta circunstancia fue fuente de no pocas tensiones entre el SNP y el CNP que —podría decirse— aún no han sido del todo resueltas, aunque hoy por hoy se considera que el CNP es un consejo de igual rango a cualquier otro y, por tanto, no posee atributos que le otorguen una posición de mayor jerarquía dentro del SNP» (Velásquez y González, 2010, p. 61).

Desde el año 2000 persisten los problemas, desencuentros y diferencias entre organizadores del Congreso Nacional de Planeación y líderes de CTP que coordinaban en su momento la organización del SNP: en 2002, en el Congreso Nacional de Planeación de Manizales, se eligió la primera presidencia compartida entre el CNP y el SNP (DNP, s. f.); en ese mismo año se emitió el Decreto 2643 de 2002, por el cual se renueva la mitad de los miembros del CNP; luego, en julio de 2003, la Corte Constitucional emitió la Sentencia C-524, donde señala como función de los Consejos de Planeación el seguimiento a los Planes de Desarrollo y la evaluación de sus resultados, por lo cual los Consejos tienen carácter permanente y deben recibir el apoyo necesario del gobierno —nacional o territorial, según el caso— para cumplir ese encargo —infraestructura, financiamiento, logística, información, entre otros—.

Durante los dos periodos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006; 2006-2010) el CNP aportó a la planeación del país con el concepto, seguimiento y evaluación a los dos Planes Nacionales de Desarrollo (DNP, 2003; 2007). Desde 2005 y ante la falta de un órgano articulador de la planeación participativa en el país, empezaron a surgir redes regionales que buscaban consolidar el SNP. Se han identificado las siguientes: Red del Llano, Asociación Colombiana de Consejeros de Planeación, Corplanificar, la Red del Sur del Valle del Cauca, Red Santandereana de Consejeros de Planeación, Red de Consejeros de Planeación del Pacífico, Red de Consejeros de Planeación de Antioquia, Red de mujeres, Red del Sector Ecológico y el de personas con discapacidad, entre otras (DNP, s. f.).

A través del Decreto 4006 de 2006 se renovó la mitad de los miembros del CNP.

En 2010 surgió en el Congreso Nacional de Planeación la necesidad de reglamentar el SNP. Al no contar con esa base jurídica, el SNP se creó de hecho. Fue en un Congreso Nacional de Planeación donde quedó constituido el Sistema y fue en un Congreso donde se creó la Comisión del Sistema. En ese mismo año se emitió el Decreto 4212 de 2010, renovando la mitad del CNP. La Comisión, como lo indicó un miembro del CNP entrevistado, «se ha dado sus propios estatutos y funciona a su leal saber y entender» (Velásquez y González, 2010). El 15 de julio de 2015, en el piso 15 del Edificio Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (Fonade), y teniendo en cuenta las dificultades para la organización del SNP, por iniciativa y convocatoria del CNP, se realizó un encuentro de los más reconocidos líderes de la planeación participativa en las regiones, dando paso a una agenda de trabajo para organizar el SNP. Se creó el Grupo Facilitador del SNP, conformado por ocho delegados, uno por cada región de planificación más San Andrés, Bogotá y el CNP.

[92]

Durante el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014; 2014-2018) el CNP avanzó con la construcción de los conceptos a las bases del Plan Nacional de Desarrollo (DNP, 2011; 2015) y su correspondiente seguimiento. Sobre la evaluación final de estos planes, el CNP sólo llevó a cabo la evaluación del plan 2010-2014. En ese sentido los principales hallazgos del CNP durante el primer gobierno Santos (2010-2014) se basaron en recomendaciones para avanzar en el desarrollo económico y la creación de empleo para reducir la pobreza y la desigualdad; equidad social y la inclusión como factores determinantes para una sociedad más democrática; y sostenibilidad medioambiental y la seguridad ciudadana (CNP, 2014). En 2014 se emitió el Decreto 2315 de 2014, renovando la mitad del CNP. Para el segundo mandato de Santos (2014-2018) el CNP articuló su trabajo en aras de aportar a la construcción de paz que coyunturalmente se estaba dando en el país. Uno de los conceptos más importantes fue la promoción de la paz y la reconciliación (CNP, 2014).

El 16 de agosto de 2016 algunos CTP firmaron el Acta 001 en la que se describe el alcance del SNP, su relevancia para el país y se plantea el escenario de llevar dicha estructuración al Congreso de la República a través de una iniciativa ciudadana o de la sociedad civil. En 2017, se reunieron integrantes de CTP y del CNP para la aprobación de una estructura o

acuerdos de funcionamiento de lo que determinó el SNP; sin embargo, de acuerdo con lo mencionado por el DNP, «se estableció y aprobó su estructura y reglamento, sin fuerza de norma» (DNP, 19 de enero de 2021).

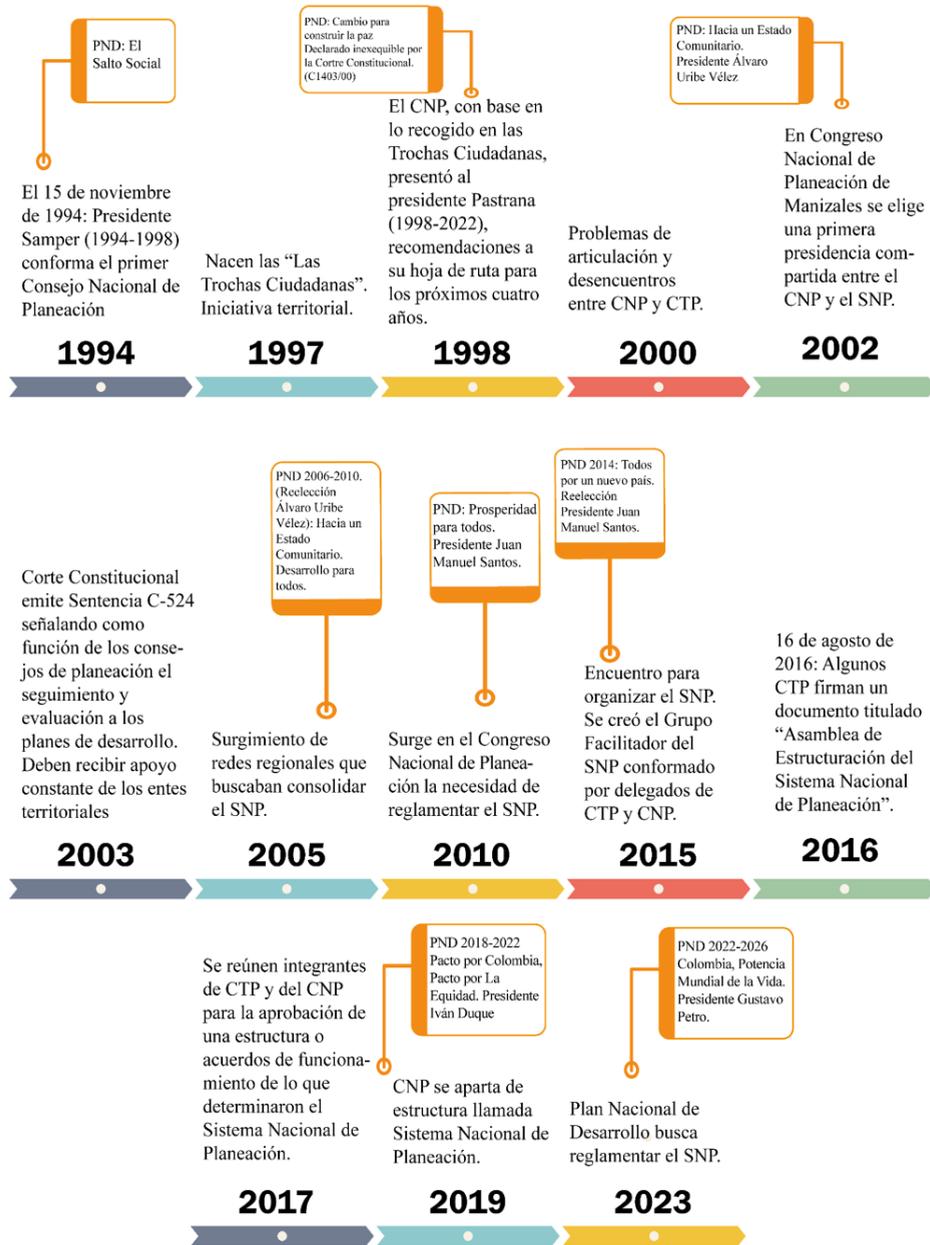
En 2018 se emitió el Decreto 2100 de 2018, renovando la mitad del CNP; luego, en 2019 y después de los desacuerdos alrededor de la agenda del Congreso de Planeación de ese mismo año, el CNP ratificó su salida de estos acuerdos de funcionamiento y presentó su renuncia de la Mesa Técnica del SNP. La organización del Congreso siguió adelante, pero este no fue aceptado por el CNP, por lo que no pudo ser considerado un evento del Sistema. Durante estos años las diferentes redes presentaron derechos de petición al DNP para organizar el SNP; sin embargo, el concepto jurídico del DNP insistió en la necesidad de reglamentar el SNP a través de una ley (DNP, 19 de enero de 2021). En consecuencia, no fue posible reglamentar el funcionamiento del SNP sin previamente desarrollar las funciones de este ente constitucional en una Ley de la República, que además debe tener naturaleza orgánica. En ese sentido, para el ejercicio de la potestad reglamentaria del Ejecutivo mediante la emisión de un Acto Administrativo que desarrolle las particularidades del SNP es necesaria una Ley Orgánica que establezca de manera general los alcances del sistema (DNP, 19 de enero de 2021).

[93]

La actividad del CNP en el periodo presidencial de Iván Duque (2018-2022) tuvo un fuerte impacto en la visión regional del CNP. Durante 2018-2022 el CNP llevó a cabo visitas a territorios, lo cual permitió recolectar insumos para presentar al país el concepto al Plan Nacional de Desarrollo (CNP, s. f. a) y su correspondiente informe de seguimiento y la evaluación final para los periodos 2014-2018, 2018-2022 y 2022-2026 (CNP, s. f. b). El 15 de noviembre de 2022 se emitió el Decreto 2181, renovando la mitad del CNP.

Asimismo, durante este periodo de gobierno el CNP trazó la paz como un elemento significativo para incluir en el seguimiento y la evaluación del PND; partiendo de allí nació el Comité de Incidencia Política que, en el marco del mandato del Acuerdo de paz —punto 2.2.6—, busca mejorar las condiciones de la planeación participativa y el acceso a la democracia de los territorios y poblaciones más afectadas por el conflicto armado. Los informes de seguimiento del CNP de 2020 y 2022 tienen un capítulo dedicado a los avances percibidos en la paz y la implementación del Acuerdo durante el periodo presidencial 2018-2022.

Gráfica 1. Hitos de la evolución histórica de la Planeación Participativa en Colombia.



Fuente: elaboración propia.

El CNP recibió las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 del DNP el 15 de noviembre de 2022. El Consejo, con el propósito de cumplir con su misionalidad, abrió escenarios participativos en los ámbitos nacional y territorial para recopilar aportes de consejeros y consejeras territoriales de planeación, ciudadanos, organizaciones sociales, representantes de sectores y entidades territoriales al concepto que entregó al Gobierno nacional el 10 de enero de 2023. El CNP (s. f. c), en su documento de recomendaciones, destacó la importancia de los principios constitucionales como la integración, coordinación, subsidiariedad y complementariedad en el Plan Nacional de Desarrollo. También enfatizó la necesidad de fortalecer la confianza entre los sectores público y privado, la importancia de lograr la paz total y la integración de las regiones en el plan. Hizo un llamado a garantizar, promover y fortalecer el derecho a la participación vinculante e incidente en instancias y escenarios de democracia participativa; además, señaló que el gobierno debería revisar y ampliar los indicadores y metas definidos para cada transformación.

3.2. Dificultades en los procesos de armonización del Sistema Nacional de Planeación

3.2.1 Falta de espacios de discusión entre los ámbitos territorial y nacional

[95]

Revisando la historia de la planeación participativa en Colombia, ha sido a través de los Congresos Nacionales de Planeación que se ha podido interactuar en los diferentes ámbitos de planeación participativa en Colombia. Estos espacios han constituido escenarios de mucha riqueza para el contacto entre consejeros, el intercambio de experiencias y metodologías, la discusión de temas que les conciernen como consejeros y el debate sobre grandes temas nacionales. Sin embargo, esos espacios han reunido solamente entre 5% y 8% del total de los consejeros del país, lo que cuantitativamente sigue siendo una cifra baja (Velásquez y González, 2010). Esto es importante analizarlo para saber si estos congresos son espacios pertinentes o si se debe revisar su alcance, teniendo en cuenta que, según el DNP, hay más de diez mil consejeros territoriales en todo el país. Su identificación no ha sido fácil porque no hay obligatoriedad por parte de los entes territoriales de brindar la información al DNP una vez se hacen los nombramientos. Esto ha generado una confusión entre los mismos consejeros territoriales al no saber quién sigue siendo consejero después de cada mandato:

Otros opinan que los Congresos no dejan ningún valor agregado a sus asistentes y, más bien, se han convertido en ocasión para viaticar y hacer turismo, antes que para fortalecer el SNP. Según las personas que sostienen esa opinión, los Congresos no han tenido el impacto esperado desde el punto de vista de la visibilidad de los Consejos y del fortalecimiento de la planeación en el país (Velásquez y González, 2010, p. 34).

Por otro lado, para poder participar en estos congresos, los consejeros territoriales deben gestionar los recursos ante las Alcaldías o Gobernaciones, y una de las principales quejas que se presentan ante la Procuraduría es la falta de recursos por parte de los entes territoriales hacia la planeación participativa: «En ese sentido, asisten solamente las personas que tienen la posibilidad económica de hacerlo o que, no teniéndola, reciben el apoyo de sus respectivas entidades o de sus gobiernos» (Velásquez y González, 2010, p. 38).

Adicionalmente, han persistido las diferencias en la forma de abordar el SNP desde los diferentes actores de la planeación participativa. Se evidencia en la falta de consensos y acuerdos en los veinticinco congresos que han desarrollado los CTP o el CNP. Por estas razones, el CNP decidió a partir de 2023 no continuar con la organización de los Congresos Nacionales de Planeación Participativa, sino, en cambio, fortalecer los encuentros regionales que se han venido desarrollando desde 2019 para mejorar los vínculos entre el CNP y los CTP. Estos encuentros regionales han tenido buena acogida y han facilitado las discusiones relevantes en cada región; además, la idea es acercarse a los CTP asistiendo a los territorios y no invitando a pasar varios días en Bogotá, por este motivo, el plan de acción del CNP en 2023 (CNP, s. f. d) se aprobó con una agenda de eventos en todo el país, donde los diferentes CTP invitaron al CNP a sumarse a las reflexiones sobre planeación participativa que se está adelantando en los territorios.

3.2.2 Falta de claridad en las funciones de los Consejos Nacionales de Planeación

Según la literatura y las personas entrevistadas, se evidencia que durante los intentos de coordinar o reglamentar el SNP ha rondado la idea de ver al CNP sólo como un actor facilitador de recursos y no como

un integrante válido políticamente dentro del sistema. Esto ha dificultado el continuismo en los diferentes procesos de armonización del SNP, porque hay una confusión con los deberes de cada Consejo, al punto de pensar que el CNP debe realizar las funciones del SNP. Adicionalmente, se han evidenciado algunos hechos de violencia de género y exclusión de comunidades que actualmente deben ser invitados principales a las discusiones de lo que debe ser y no ser un SNP: jóvenes, comunidad diversa, niños, niñas y adolescentes, comunidad académica, víctimas del conflicto, campesinos, empresarios, entre otros. Sin embargo, esto se debe a la composición de los Consejos que se encuentra actualmente en la Ley.

En los diferentes intentos de coordinar o reglamentar el SNP ha costado romper estructuras arcaicas que no permiten una visión en red o más horizontal de lo que puede ser un Sistema de Planeación en un país diverso como Colombia. De acuerdo con Velásquez y González (2010), el SNP ha padecido tres fallas estructurales: la primera, que el SNP no posee una base jurídica que permita su reconocimiento formal por parte de los organismos del Estado y de la sociedad; la segunda son las serias dificultades para constituirse como tal y dotarse de una estructura nacional y territorial sólida y activa; finalmente, la falta de un interlocutor claro. En este sentido, el CNP ha decidido escuchar a los diferentes grupos que han dinamizado la constitución de un SNP y ha propuesto que todos los actores trabajen de manera conjunta para el ajuste de la Ley 152 de 1994 con el fin de aclarar el panorama normativo para poder luego reglamentar de manera democrática y participativa el SNP. Por esto, el Comité de Incidencia Política, que ha adelantado la redacción del articulado, ha recibido numerosos aportes al ajuste, los cuales se han incluido y se han tenido en cuenta en el marco de esta decisión por el bienestar de la planeación participativa del país (CNP, 2023).

[97]

3.2.3 No se cuenta con las condiciones para el ejercicio de la planeación participativa

Existen dos limitaciones que afectan el trabajo de los Consejos con respecto a las condiciones para realizar las tareas que la planeación participativa necesita: la primera es el corto tiempo para elaborar el concepto, teniendo en cuenta la cantidad de temas y cuestiones que debe tratar un plan de desarrollo y la necesidad de llevar a cabo la consulta con

la ciudadanía: «El CNP tiene dos meses para elaborar su concepto, situados en la peor época del año para realizar este tipo de actividades: las fiestas de navidad y año nuevo, cuando el país tiene otro tipo de prioridades» (Velásquez y González, 2010, p. 41). En esos dos meses el Consejo debe recibir las bases, leer documentos extensos, convocar a la ciudadanía para que envíe sus comentarios, cada sector debe realizar los encuentros y reuniones pertinentes y luego debe redactar un concepto que es entregado al CNP. Lo más difícil después es lograr un consenso. Si este no se logra, se termina entregando una compilación de conceptos sectoriales que no facilitan el aporte al desarrollo del país, sino la suma de opiniones de los diferentes sectores.

La segunda limitación es la falta de conocimiento por parte de los consejeros. Se ha evidenciado que tanto los consejeros nacionales como los territoriales no poseen la capacidad técnica para elaborar su propio concepto:

De nuevo, cabe la distinción entre grandes ciudades y departamentos con mayor desarrollo, de un lado, y municipios pequeños y departamentos menos desarrollados, de otro. En el primer caso, los consejeros, en razón de su nivel educativo, de su experiencia y de sus hojas de vida disponen de más recursos técnicos para enfrentar su tarea de formulación de un concepto sobre las propuestas de plan de desarrollo (Velásquez y González, 2010, p. 43).

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

El alcalde de Villarrica, por ejemplo, señala en entrevista que una de las mayores debilidades del Consejo en su municipio era precisamente su aislamiento. Por falta de recursos para viajar y también de iniciativa para participar en eventos regionales o nacionales, los consejeros no tenían ningún tipo de vínculo con sus similares, lo que les impedía intercambiar experiencias, metodologías, unir esfuerzos en un ámbito más regional, y los mantenía aislados de discusiones que trascendieron sus fronteras municipales (Velásquez y González, 2010, p. 37).

De acuerdo con Germán Puentes (2011):

El déficit de competencias que presentan los miembros para discutir de manera macro [sic] sobre el futuro de la sociedad, sobre el rol que debía jugar [sic] el Estado en la conducción de la economía y sobre la visión natural que un ejercicio de esta naturaleza demanda para cuestionar el proyecto del Plan de Desarrollo y coproducir con el Gobierno ajustes y estrategias (p. 211).

De acuerdo con Camila Alvarado (2017, p. 13), dentro de los perfiles de los consejeros nacionales se encuentran quienes carecen de experiencia y formación en procesos de planeación integral; asimismo, están quienes carecen de una visión global del plan y su participación en el foro del CNP es instrumental, dirigiendo sus aportes a mejorar sus márgenes de negociación con el gobierno y procurar intereses segmentados.

Con respecto a estas limitaciones, el CNP ha gestionado desde 2020 una serie de capacitaciones virtuales y presenciales con diferentes universidades del país que han sido aprovechadas por los CTP. Adicionalmente a esto, se ha solicitado la creación de herramientas e información al DNP con el objetivo de socializar y compartir elementos para que los CTP puedan conocer un poco más sobre sus deberes y responsabilidades. Sin embargo, la participación porcentualmente no es representativa para los más de diez mil consejeros del país. Por otro lado, el CNP desde 2023 inició unas sesiones de empalme y capacitación que han facilitado la llegada de los nuevos Consejos Nacionales de Planeación a esta instancia de la planeación participativa; también se ha trabajado en los últimos tres años el tema de las comunicaciones a través de un trabajo de gestión del conocimiento, fortaleciendo la página web con información relevante y posicionando las redes sociales del CNP. En ese sentido, se ha logrado recuperar información que se consideraba perdida y se han organizado los procesos organizacionales del CNP logrando una gestión más eficiente y responsable con la planeación participativa del país. Por otro lado, el ausentismo es generalizado en los consejos, tanto nacional como territorialmente.

[99]

3.2.3 Composición de los Consejos territoriales y nacionales

Una de las solicitudes más frecuentes en los últimos años por parte de los CTP y un elemento que se encuentra de manera repetitiva en la literatura es la composición de los Consejos territoriales y nacionales. Por un lado, se considera que los sectores que están representados en el CNP

no son suficientes y no representan la Colombia del siglo XXI; por otro lado, se pone en duda la pertinencia de la participación de los entes territoriales en el CNP. Si bien la Ley 152 de 1994 ordena incluir a representantes de los municipios en los Consejos Departamentales (artículo 35), por analogía, algunos municipios han incluido como miembros de su Consejo de Planeación a representantes políticos y a funcionarios públicos. De acuerdo con Velásquez y González (2010), la presencia de estos sectores introduce en la dinámica de los Consejos un factor de distorsión que debería ser eliminado. Suprimir esa representación implicaría un cambio constitucional, en el caso del CNP, y una modificación en la Ley Orgánica, en lo que respecta a los Consejos Departamentales. Implicaría así mismo un cambio en algunos Acuerdos y Ordenanzas que han incluido la participación de tales sectores en los Consejos. Por difícil que ello sea, hay que intentarlo, en la mira de salvaguardar la esencia de los Consejos.

Al revisar la composición del CNP desde 2014 hasta 2022, es relevante resaltar que en los decretos de nombramiento de consejeros nacionales de planeación no se amplía la información sobre el gremio o asociación que postuló al consejero. En aras de mejorar el acceso a la información y la transparencia de los datos el gobierno nacional podría revisar el contenido de los decretos para que en él se incluyera la organización-gremio o asociación que participó como postulante. Frente a las postulaciones de municipios y departamentos se evidencia que la Federación Nacional de Departamentos y la Federación Colombiana de Municipios son quienes postulan a los miembros del CNP en su representación.

De acuerdo con la información recolectada, no se evidencia un proceso de seguimiento a la gestión de los gobernadores o alcaldes consejeros nacionales. Asimismo, si bien son los gobernadores y alcaldes los llamados a participar de esta instancia, por lo general delegan sus funciones a otros colaboradores de la administración, con lo que pierden un espacio político de incidencia en la planeación nacional. Otra de las particularidades es la representatividad real de los sectores, por ejemplo, en el sector económico el Consejo Gremial Nacional es el que desde 2014 ha postulado en su mayoría a los candidatos a consejeros. Otro ejemplo de falta de representatividad tiene que ver con los ternados y escogidos en el sector de comunidades raizales, ya que hacen parte de organizaciones sin trayectoria en el sector o, en este caso, en el territorio.

[100]

Así las cosas, se considera pertinente que las convocatorias para participar en el CNP sean de mayor impacto nacional, con estrategias de comunicación y divulgación en todo el territorio nacional que vayan más allá de los mecanismos dispuestos en el Decreto Reglamentario 1082 de 2015 para lograr un CNP mucho más representativo sectorialmente y con mayor capacidad de incidencia al constituir un Consejo más diverso.

Conclusiones

El CNP está trabajando en la reforma a la Ley 152. A través del Comité de Incidencia Política, desde 2019 se vienen recogiendo aportes desde los territorios, la academia, expertos, senadores y representantes para construir la mejor propuesta de articulado. En este contexto, se realizó una investigación basada en el institucionalismo histórico con un método investigación acción participativa (IAP). Se encontraron dos resultados: el primero son los hitos principales en la evolución histórica de la Planeación Participativa en Colombia; el segundo resultado fue la identificación de las dificultades que se han presentado en el proceso de armonización del SNP.

De este último se presentan cuatro hechos estilizados: el primero es la falta de espacios de discusión entre los ámbitos territorial y nacional. Se identificaron como espacio principal utilizado el Congreso Nacional de Planeación, sin embargo, este espacio no responde a las necesidades de representación, pues solamente participan entre 5 y 8% de los consejeros del país. También se evidenció que a este espacio sólo tenían acceso los consejeros que tenían recursos propios o que el ente territorial les brindaba el apoyo económico, lo que genera una dificultad para lograr consensos y garantizar la participación. Por estas razones, el CNP ha tomado varias decisiones en 2023: en primer lugar, respecto a la falta de claridad en las funciones de los consejos, el CNP ha sido considerado como un actor facilitador de recursos y no como la instancia nacional de participación más importante del país; además, su misionalidad se ha visto confundida entre las funciones del DNP y del SNP, por lo que se ha encargado de hacer capacitaciones y de informar a los CTP, entre otras actividades que están por fuera de sus funciones constitucionales. Por esto, la recomendación es incentivar la reglamentación del sistema a través del ajuste de la Ley 152 de 1994 con el fin de aclarar las funciones de cada Consejo y así reconstruir el SNP del país.

[101]

La segunda dificultad se trata de las condiciones para el ejercicio de la planeación participativa. En este aspecto se encontraron dos limitaciones: la primera es el corto tiempo para elaborar el concepto del PND y la segunda es la falta de conocimiento por parte de los consejeros. Con respecto a la primera, la recomendación es ajustar los tiempos de la planeación participativa en el sentido de Zapata (2020), considerando la posibilidad de invertir el modelo de planeación del país. La segunda limitación podría ser mejorada con la reglamentación del SNP, la reorganización de su gobernanza y la reconstrucción de esta instancia de planeación participativa. La tercera dificultad es la composición de los consejos territoriales y nacionales, para esto se sugiere la incorporación de sectores que hasta 1994 no se habían incluido en la Ley y, adicional a esto, revisar la cantidad de los consejeros.

Finalmente, es necesario que el ajuste de la Ley 152 incluya el llamado a la organización, estructuración y reglamentación del SNP para que su existencia sea válida y para fortalecer los procesos de planeación participativa del país. En palabras de Velásquez y González (2010), se debe trabajar los siguientes aspectos: la autonomía de los consejos y el manejo de los recursos propios, la calidad de los consejeros, el carácter consultivo de los consejos, el carácter de la representación, la composición del CNP y CTP, la participación de funcionarios, concejales y representantes de las entidades territoriales en el CNP y en los Consejos Departamentales de Planeación, los plazos para la discusión de los proyectos de plan y la elaboración del concepto, la rendición de cuentas, la mirada de largo plazo, la introducción de un conjunto de principios, la articulación de instrumentos de planeación, la definición de funciones de los consejos, el carácter vinculante de las propuestas de los Consejos, los incentivos y condiciones para que los consejeros puedan cumplir sus funciones, entre otros aspectos que se han identificado, pero que seguramente no quedarán en este primer ajuste. Sin embargo, se considera que es un primer paso para mejorar la planeación participativa del país, porque la Colombia de hoy no es la misma de 1994.

[102]

Referencias bibliográficas

1. Alvarado Jaimes, Camila. (2017). Colaboración en Colombia. El caso del Consejo Nacional de Planeación. *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 4 (2), pp. 113-133. <https://doi.org/10.5209/CGAP.57915>
2. Basabe, Santiago. (2007). *Instituciones e institucionalismo en América Latina*. CIPEC.

3. Boussaguet, Laurie; Jacquot, Sophie y Ravinet, Pauline (dirs.). (2016). *Diccionario de políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.

4. Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia. (6 de julio de 1991). Constitución Política de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=4125>

5. Colombia. Congreso de la República. Ley 152. (15 de julio de 1994). Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=327>

6. Colombia. Corte Constitucional (2000). Sentencia C-1403. (19 de octubre de 2000). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-1403-00.htm>

7. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-524. (1.º de julio de 2003). <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=28355>

8. Colombia. Departamento Nacional de Planeación. Acta 001. (26 de abril de 2016). Asamblea de estructuración del Sistema Nacional de Planeación. <https://www.cnp.gov.co/Documents/Asamblea%20de%20Estructuracion%20SNP.pdf>

9. Colombia. Presidencia de la República. Decreto 2315. (14 de noviembre de 2014). Por el cual se renueva la mitad de los miembros del Consejo Nacional de Planeación. <https://www.cnp.gov.co/Documents/Decreto%202315%20de%202014.pdf>

10. Colombia. Presidencia de la República. Decreto 2643. (14 de noviembre de 2002). Por el cual se renueva la mitad de los miembros del Consejo Nacional de Planeación. <https://www.cnp.gov.co/Documents/Decreto%202643%202002.pdf>

11. Colombia. Presidencia de la República. Decreto 4006. (14 de noviembre de 2006). Por el cual se renueva la mitad de los miembros del Consejo Nacional de Planeación y se reemplaza un miembro del mismo. <https://www.cnp.gov.co/Documents/DECRETO-4006-DE-2006.pdf>

12. Colombia. Presidencia de la República. Decreto 4212. (11 de noviembre de 2010). Por el cual se renueva la mitad de los miembros del Consejo Nacional de Planeación y se designan dos miembros del mismo. <https://www.cnp.gov.co/Documents/DECRETO-4212-DE-2010.pdf>

13. Colombia. Presidencia de la República. Decreto 2100. (9 de noviembre de 2018). Por el cual se renueva la mitad de los miembros del Consejo Nacional de Planeación. <https://www.cnp.gov.co/Documents/Decreto%202100%20de%202018.pdf>

14. Colombia. Presidencia de la República. Decreto 2181. (14 de noviembre de 2022). Por el cual se renueva la mitad de los miembros del Consejo Nacional de Planeación y se efectúa el reemplazo de dos miembros que incurrieron en falta absoluta. <https://www.cnp.gov.co/Documents/Decreto%202181%20de%202022.pdf>

15. Colombia. Presidencia de la República. Decreto Reglamentario 1082. (26 de mayo de 2015). Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del

sector Administrativo de Planeación Nacional. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77653>

16. Congreso Nacional de Consejeras y Consejeros de Planeación. (1995). *La construcción del sistema nacional de planeación participativa*. Consejo Nacional de Planeación.

17. Consejo Nacional de Planeación (CNP). (2001). *Cambio y paz ¿Ilusión o Frustración? Concepto del CNP sobre la ejecución del PND 1998-2002 «Cambio para construir la paz»*. CNP.

18. Consejo Nacional de Planeación (CNP). (2014). *Concepto a las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. «Todos por un nuevo país»*. CNP. <https://www.cnp.gov.co/Documents/Concepto%20%20Bases%20del%20Plan%20de%20Desarrollo%202014%20-%202018.pdf>

19. Consejo Nacional de Planeación (CNP). (s. f. a). *Concepto a las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. «Pacto por Colombia, pacto por la equidad»*. CNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/PlanNacionaldeDesarrolloconceptoCNP%202018-2022.pdf>

20. Consejo Nacional de Planeación (CNP). (s. f. b). *Conceptos del CNP*. <https://www.cnp.gov.co/paginas/Conceptos-CNP.aspx>

21. Consejo Nacional de Planeación (CNP). (s. f. c). *Concepto a las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. «Colombia potencia mundial de la vida»*. CNP. https://www.cnp.gov.co/Documents/Concepto%20CNP%20BASES%20PND%202022%202026_compressed.pdf

22. Consejo Nacional de Planeación (CNP). (s. f. d). *Planes de Acción*. <https://www.cnp.gov.co/Paginas/Planes-de-Accion.aspx>

23. Consejo Nacional de Planeación (CNP). (2020). *Documento de seguimiento Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 «Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad»*. CNP. <https://www.cnp.gov.co/Documents/Informe-PND.pdf>

24. Consejo Nacional de Planeación (CNP). (2022). *Documento de seguimiento final al Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 «Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad»*. CNP. https://www.cnp.gov.co/Documents/Informe%20PND%202022%20VF_.pdf

25. Consejo Nacional de Planeación (CNP). (2023). *Propuesta de reforma a la Ley 152 de 1994. Proyecto de Ley 165 de 2023*. CNP. https://www.cnp.gov.co/Documents/Propuesta%20reforma%20Ley%20152_Sep8.pdf

26. David, Paul A. (2001). Path Dependence, its Critics, and the Quest for "Historical Economics". In: *Evolution and Path Dependence in Economic Ideas* (pp. 15-40). Oxford University. <https://doi.org/10.4337/9781781950227.00006>

27. Delgado, Javier. (2008). El gobierno local en las repúblicas unitarias latinoamericanas. En: Pavani, Giorgia y Pegoraro, Lucio (eds.). *Municipios de occidente. El gobierno local en Europa y en las Américas* (pp. 60-73). Universidad Libre.

28. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2003). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado comunitario*. DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND.pdf>

29. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado comunitario: desarrollo para todos. Tomo 1*. DNP. https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd_tomo_1.pdf

30. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos. Tomo 1*. DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%201%20CD.pdf>

31. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por un nuevo país*. DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf>

32. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (19 de enero de 2021). Respuesta a la solicitud de concepto jurídico sobre la organización del Sistema Nacional de Planeación. Concepto jurídico y técnico. https://www.cnp.gov.co/Documents/Concepto_Juridico_DNP_SNP.pdf

33. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (s. f.). Memoria de los talleres para la discusión de los retos de la planeación participativa en Colombia 2020. <https://drive.google.com/file/d/1Ma9ct-O8crN-hiqmOMPxJQUMTgj1-hhk/view>

34. Díaz, Gisela y Ortiz, Rafaela. (2005). La entrevista cualitativa. *Universidad Mesoamericana*. <https://docplayer.es/871125-La-entrevista-cualitativa.html>

35. Farfán, Guillermo. (2007). El nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales. *Polis*, 3 (1), pp. 87-124. <https://www.scielo.org.mx/pdf/polis/v3n1/v3n1a5.pdf>

36. Forero, Clemente; Cardona, Guillermo y Córdoba, Carlos. (1999). *Planeación participativa «Estrategia de paz»*. Tercer Mundo.

37. García Calvente, M. y Rodríguez, M. (2000). El grupo focal como técnica de investigación cualitativa en salud: diseño y puesta en práctica. *Atención Primaria*, 25 (3), pp. 191-186. [https://doi.org/10.1016/S0212-6567\(00\)78485-X](https://doi.org/10.1016/S0212-6567(00)78485-X)

38. Grosso, Carlos Arturo. (2009). Desarrollo histórico y ámbito de acción de la planeación en Colombia. *Administración & Desarrollo*, 37 (51), pp. 39-58. <https://doi.org/10.22431/25005227.350>

39. Guirao Goris, Silamani, J. Adolf. (2015). Utilidad y tipos de revisión de literatura. *Ene*, 9 (2). <https://dx.doi.org/10.4321/S1988-348X2015000200002>

40. Hamui-Sutton, Alicia y Varela-Ruiz, Margarita. (2013). La técnica de grupos focales. *Investigación en Educación Médica*, 2 (5), pp. 55-60. [https://doi.org/10.1016/S2007-5057\(13\)72683-8](https://doi.org/10.1016/S2007-5057(13)72683-8)

41. Latorre, Antonio; del Rincón, Delio y Arnal, Justo. (2003). *Bases metodológicas de la investigación educativa*. Experiencia.

42. Londoño, Mabel. (2023). Las diferentes olas de participación ciudadana en el proceso constituyente de 1991. *Precedente*, 22, pp. 43-95. <https://doi.org/10.18046/prec.v22.5507>

43. Marshall, Catherine & Rossman, Gretchen B. (2011). *Designing Qualitative Research*. Sage.

44. Munarriz, Begoña. (1992). Técnicas y métodos en Investigación cualitativa. *Xornadas de Metodoloxía de Investigación Educativa* (pp. 101-116). Universidade da Coruña.

45. Murillo, Javier. (s. f.). La entrevista. Metodología de la investigación avanzada. *Universidad Centroamericana José Simeón Cañas*. http://www2.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/f53e86_entrevistapdfcopy.pdf

46. Piña López, Luis Eduardo; Medina Zárraga, Neisa y Curiel Gutiérrez, Ilyan. (2017). Lectura crítica al manifiesto de Cartagena desde la perspectiva del liderazgo emergente. *Amauta*, 15 (29), pp. 65-73. <https://doi.org/10.15648/am.29.2017.5>

47. Puentes González, Germán. (2011). ¿Son los Planes de Desarrollo un mecanismo eficaz para el fortalecimiento de las democracias participativas? *Desafíos*, 23 (2), pp. 277-321.

48. Ramírez, Alfredo. (2012). *Guía práctica de la democracia participativa*. Dykinson.

49. Ramírez, Luz Day. (2018). Programas electorales y democracia representativa. *RIPS*, 17 (2), pp. 113-134. <https://doi.org/10.15304/rips.17.2.5568>

50. Rodríguez Gómez, Gregorio; Gil Flores, Javier y García Jiménez, Eduardo. (1996). *Metodología de la investigación cualitativa*. Aljibe.

51. Roth, André-Noël. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Aurora.

[106]

52.. Umaña, Milena & Quilindo, Duvan. (2018). La organización territorial de Colombia y la estructuración de su sistema de planeación y ordenamiento territorial. *Perspectives on Rural Development*, 2, pp. 85-112. <https://doi.org/10.1285/i26113775n2p85>

53.. Valdivieso, Susana. (2008). North y el cambio histórico: luces y sombras de la nueva historia institucional. *Revista de Economía Institucional*, 3 (4), pp. 155-172.

54. Velásquez, Fabio. (2010). *La planeación territorial en Colombia: contexto, trayectoria y experiencias*. Grupo Propuesta Ciudadana.

55. Velásquez, Fabio y González, Esperanza. (2010). *La planeación participativa, el sistema nacional de planeación y los presupuestos participativos en Colombia*. Fundación Foro Nacional por Colombia.

56. Vergara Varela, Rafael. (2020). *Path Dependence* en el desarrollo histórico-institucional, político-administrativo y sectorial en Colombia (1960-2020). *Justicia*, 25 (37), pp. 85-98. <https://doi.org/10.17081/just.25.37.3673>

57. Zapata Cortés, Olga Lucía. (2020). Reflexión sobre los planes de desarrollo en Colombia. *Bitácora*, 30 (3), pp. 233-246. <https://doi.org/10.15446/bitacora.v30n3.86811>

58. Zapata, Florencia y Rondán, Vidal. (2016). *La investigación acción participativa. Guía conceptual y metodológica del Instituto de Montaña*. Instituto de Montaña.