

**La participación ciudadana en la construcción del Plan de  
Desarrollo: caso municipio de Villavicencio (Meta)**

**HUGO GERMÁN CAICEDO MORA**

**Universidad Santo Tomás  
Facultad de sociología  
Maestría en Planeación para el Desarrollo  
Bogotá, D. C.**

**2014**

**La participación ciudadana en la construcción del Plan de  
Desarrollo: caso municipio de Villavicencio (Meta)**

**Hugo Germán Caicedo Mora**  
**Código: 214097**

**Doris Herrera Monsalve**  
**Directora**

**Universidad Santo Tomás**  
**Facultad de Sociología**  
**Maestría en Planeación para el Desarrollo**  
**Bogotá, D. C.**  
**2014**

## **Agradecimientos**

En primer lugar al Dios de la Vida.

A mi familia por su apoyo; a las profesoras y profesores de la maestría, porque sus conocimientos fueron fundamentales; de manera especial, a la profesora Doris, quien cumplió con entusiasmo, dedicación y conocimiento su papel de directora del presente trabajo; de la misma manera agradezco a los Consejeros, funcionarios de la Alcaldía de Villavicencio y al profesor Javier Díaz. Con gratitud reconoceré su colaboración para alcanzar la meta.

A los estudiantes de cuarto y noveno semestre de la Facultad de Economía de la Universidad de los Llanos.

Los errores son responsabilidad del autor.

# La participación ciudadana en la construcción del Plan de Desarrollo: caso municipio de Villavicencio (Meta).

- RESUMEN..... 6
- ABSTRACT ..... 7
- INTRODUCCIÓN..... 8
- I. MARCO CONCEPTUAL..... 12**
  - 1. Acerca del origen del desarrollo y el concepto de desarrollo local. .... 12
    - 1.1 Acerca del origen y el concepto de desarrollo. .... 12
    - 1.2 Sobre el concepto de desarrollo local ..... 16
      - 1.2.1 Territorio e identidad ..... 20
      - 1.2.2 Democracia, ciudadanía y sociedad civil..... 24
      - 1.2.3 Participación Ciudadana, Consejo Territorial de Planeación y Gobernanza ..... 27
  - 2. ÁMBITO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA..... 31
    - 2.1 Pilares normativos e institucionales de la participación ciudadana en Colombia.. 31
    - 2.2 Mecanismos de Participación relacionados con la Gestión y la Planeación Local ... 33
    - 2.3 Visión de pensadores colombianos a cerca de la Participación Ciudadana en el Plan de Desarrollo..... 38
- II. MARCO CONTEXTUAL ..... 43**
  - 2.1 Contexto del municipio de Villavicencio ..... 43
  - 2.2 Contexto económico y aspectos de planeación..... 45
    - 2.2.1 Sectores Primario, secundario y terciario..... 45
    - 2.2.2 Educación, salud y servicios públicos..... 46
    - 2.2.3 Panorama de la planificación, la participación ciudadana y la gestión pública en Villavicencio..... 47
- III. MARCO METODOLÓGICO ..... 51**
- IV. MARCO ANALÍTICO ..... 54**
  - 4.1 El Consejo Territorial de Planeación Municipal..... 58
- CONCLUSIONES..... 79**
- RECOMENDACIONES ..... 85**
- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... 88**

## Anexos

Anexo 1 Encuesta

Anexo 2 Tabulación

Anexo 3 Decreto 77 de 2012

### ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Elementos básicos de las iniciativas de desarrollo local .....	18
Ilustración 2: Concepto de desarrollo de los consejeros municipales .....	57
Ilustración 3: Concepto de desarrollo local de los consejeros municipales .....	57
Ilustración 4: Tipo de desarrollo del gobierno local .....	58
Ilustración 5: Nivel educativo de los consejeros .....	60
Ilustración 6: Partido político al que pertenecen los consejeros .....	61
Ilustración 7: Al sector que pertenece el consejero .....	62
Ilustración 8: Cómo llegó al Consejo Territorial de Planeación -CTP- .....	62
Ilustración 9: Información de los vecinos .....	63
Ilustración 10: Percepción de la comunidad .....	63
Ilustración 11: Incidencia en el Plan de Desarrollo .....	64
Ilustración 12: Dependencia del CTP al Gobierno municipal .....	66
Ilustración 13 Qué apoyo recibe del municipio .....	66
Ilustración 14: Avaló el concepto del Plan de Desarrollo .....	67
Ilustración 15: Definición de participación ciudadana por parte de los consejeros	69
Ilustración 16: Lo positivo de la participación ciudadana .....	72
Ilustración 17: Obstáculos para la participación ciudadana .....	73
Ilustración 18: Acciones para fortalecer la participación ciudadana .....	74
Ilustración 19: Concepto de territorio por los consejeros .....	76
Ilustración 20: Identificación del territorio en el Plan de Desarrollo .....	76

### TABLAS

Tabla 1: Funciones de los Consejos Territorial de Planeación – CTP-	36
Tabla 2 Modelo de participación ciudadana	70

## RESUMEN

Este trabajo examina la participación ciudadana, con el aporte del Consejo Territorial de Planeación del Plan de Desarrollo de Villavicencio, *Villavicencio sin miedo “gobierno de la ciudad”*. Parte de una construcción conceptual sobre los antecedentes del desarrollo, enmarcando las categorías de participación, consejo territorial de planeación, democracia, territorio, gobernanza y de desarrollo local.

Igualmente, se incluyen elementos teóricos y legales sobre la participación ciudadana en Colombia y su relación con los planes de desarrollo. Luego se expone el marco contextual de Villavicencio, se incorporan aspectos históricos, económicos, sociales e institucionales, y se analiza el plan de desarrollo y la dinámica del Consejo.

Se induce a comprender la participación ciudadana como mecanismo significativo para el municipio, dado que su rol es contribuir a un proceso de desarrollo local y el fortalecimiento de la democracia.

La investigación trabajó un enfoque cualitativo, pertinente para el estudio de caso; donde las encuestas, la observación participante y la consulta documental fueron las bases para el análisis y la construcción del presente documento.

Palabras claves: Villavicencio, participación ciudadana, Consejo Territorial de Planeación, desarrollo local,

## ABSTRACT

The following project examines citizens' participation within Villavicencio's Development Plan, carried throughout the town's Council Territorial Planning, on the frame of "Villavicencio sin miedo "gobierno de la ciudad". This is part of a conceptual construction about development background, framing the categories of: citizens' participation, Council Territorial Planning, democracy, territory, governance and local development.

Equally, theoretical and legal events are included in the citizens' participation from Colombia and his relation with development plans. It is later exposed the contextual frame of Villavicencio, its incorporated historical, economic, social and institutional aspects. Development planning and council dynamics are also analyzed.

It is aimed to understand the Council's participation as a significant mechanism to the town, given that its role is to contribute to a local development process and to enforcement of democracy.

Research worked one relevant for the qualitative case study approach, where surveys, participant observation and document research was the basis for the analysis and construction of this document.

Keywords: Villavicencio, Citizen Participation, Council territorial planning, local development.

## INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana ha estado presente históricamente en las diversas sociedades, su significado y alcance está supeditado al momento histórico y al sistema político predominante, ello también influye en su interpretación y posicionamiento.

En América Latina la participación ciudadana, es un fenómeno que se va estructurando a partir de los procesos de la formación de la república, aquí tiene una expresión limitada, está supeditada a los fuertes intereses económicos, políticos y sociales en manos de los criollos.

Sin embargo, la relevancia con un enfoque más amplio para vincularse en las decisiones públicas se da a partir de los procesos de descentralización y va tomando importancia con la consolidación de los sistemas democráticos de los países.

Su estudio es necesario, no solo académicamente sino por sus implicaciones para el funcionamiento de los regímenes democráticos, y de ahí, en los procesos sociales y públicos que tienden a contribuir a mejorar las condiciones de vida de las poblaciones; por tanto, desde las entidades territoriales, es pertinente conocer cómo incide en la formulación de instrumentos como el Plan de Desarrollo de una unidad territorial.

En consecuencia la participación ciudadana, se puede considerar dentro de una visión, que integre el desarrollo y la planeación en un proceso social de diálogo, discusión y concertación de los actores de un territorio que propugnan por un futuro compartido.

En este trabajo se plantea el interrogante ¿cuál es la incidencia del Consejo Territorial de Planeación en la formulación del Plan de Desarrollo de Villavicencio?



Cuyo objetivo fue analizar la participación ciudadana con el aporte del Consejo Territorial de Planeación en la formulación del Plan de Desarrollo del municipio de Villavicencio, *Villavicencio sin miedo, gobierno de la ciudad 2012-2015*.

No se puede desconocer que la participación teóricamente se orienta a concertar las relaciones del Estado y la sociedad; del Gobierno local y la sociedad civil, en este caso representada por los consejeros, que según la Constitución y la Ley 152 de 1994 representan a sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales de la entidad territorial. El Consejo territorial de planeación del municipio constituye la unidad de análisis.

Para el logro de los aspectos señalados, este documento se organiza en cuatro capítulos; en el primer capítulo se ubica el marco general, donde se precisan consideraciones teóricas, antecedentes del desarrollo, se define el desarrollo local, se relacionan categorías como el territorio, democracia, sociedad civil y la gobernanza y se muestra el papel de la participación ciudadana y el Consejo Territorial de Planeación, además, se trata el ámbito de la participación ciudadana en Colombia, se describen los elementos institucionales y legales, los mecanismos de participación relacionados con la gestión, planeación local y la vinculación con los Planes de Desarrollo, se presenta una visión de pensadores colombianos.

Seguidamente el capítulo segundo, contiene una contextualización del municipio de Villavicencio, se describen elementos históricos, la caracterización socioeconómica, se hace referencia al panorama de la planificación, la participación ciudadana y la gestión pública en Villavicencio; en el capítulo tercero, se presenta la descripción metodológica y en el capítulo cuarto, se analizan las características estratégicas del plan de Desarrollo municipal, *Villavicencio sin miedo, gobierno de la ciudad, 2012-2015*, la dinámica, percepción y perspectiva del Consejo Territorial de Planeación; se presentan conclusiones y recomendaciones, en éstas, se reflexiona sobre la importancia de la participación

ciudadana, sus posibilidades, se considera que es una gran herramienta para el municipio de hoy, sujeto a la presión de la globalización y a la obligación de dar respuestas locales, desde el territorio; Villavicencio se enfrenta al desafío de transformar el proceso de participación ciudadana y en esta tarea el Consejo Territorial de Planeación tiene un compromiso, dada su naturaleza institucional.

La metodología parte de un estudio de caso para explorar la participación ciudadana con el aporte del Consejo Territorial de Planeación de Villavicencio. El estudio de carácter cualitativo se articuló con la observación participante, la consulta documental y las encuestas.

Los datos permitieron ilustrar la interpretación de los hechos a partir de un trabajo de campo, bajo la aplicación de una encuesta, anexo 1; la cual se construyó recibiendo sugerencias de algunos consejeros; el primer paso de la encuesta consistió en una prueba piloto, durante el primer semestre de 2013, que llevó a hacer los ajustes. La aplicación se realizó durante el mes de noviembre hasta el 15 de diciembre de 2013. Adicional a ello, la observación participante se realizó a través de reuniones con integrantes del Consejo, Ediles, concejales y funcionarios; este proceso ha sido parte del aprendizaje directo y necesario para ampliar la comprensión del fenómeno.

En consecuencia, el estudio de caso, brindó los soportes para analizar la participación ciudadana, que es un hecho con trascendencia; toda vez que está definida en el orden constitucional colombiano y se considera un pilar para afianzar la democracia representativa. Es de resaltar, el Consejo Territorial de Planeación tiene un perfil consultivo como lo establece la Ley; lo cual trunca una acción decisiva de sus funciones; sin embargo, tal característica no le resta la preponderancia como mecanismo de participación.

En Villavicencio se identifica fragilidad del Consejo para incidir en el Plan de Desarrollo del Municipio, como se ilustra en el presente documento, uno de los

factores de ello, se puede deducir de la naturaleza expuesta anteriormente; pero además, se ve poca integración de la mayoría de los consejeros, tanto con los sectores que representan como con la comunidad; la apreciación de los propios consejeros es contradictoria respecto a su papel.

Por consiguiente, frente a los múltiples retos que son inherentes al municipio para generar confianza y transformaciones a favor de la sociedad actual y futura, y de manera central, al poder visualizar el papel del desarrollo local; éste último puede representar una oportunidad para llegar a esos propósitos, pero contando que la participación ciudadana a través del Consejo debe ser protagonista activa.

Para avanzar en la participación en ese contexto, en esta investigación se especifica que es preciso abrir las puertas a la formación y la capacitación, toda vez, que la educación debe ser el medio expedito para una cultura política, que en última instancia, es la base para consolidar un Estado social de derecho, donde las relaciones Estado-sociedad sean equilibradas bajo los linderos de la democracia. Finalmente, con ello, se considera que, si se logran los procesos de formación, las entidades territoriales reciben el efecto positivo.

## I. MARCO CONCEPTUAL

### 1. Acerca del origen del desarrollo y el concepto de desarrollo local.

La participación ciudadana, el territorio, la democracia, la gobernanza, el desarrollo y la ciudadanía son ejes con fuertes lazos en la gestión del desarrollo local. En muchos países esos elementos son fuente de reflexión, y se encuentran razones de orden social, político, económico, internas y externas a los países, que permiten mostrar su interdependencia. Además, en la actual coyuntura del sistema capitalista su rol es trascendental, basta tener en cuenta que la globalización como su expresión, juega un papel importante, en la aceleración de las desigualdades sociales y económicas que se han producido en los últimos 30 años; al respecto, reflexiones de Chomsky (2005), Krugman (2000) y Stiglitz (2004) son señales que ilustran el fenómeno.

En consecuencia, para avanzar en la comprensión de la preponderancia de la participación ciudadana en el enfoque del desarrollo del municipio de Villavicencio, es necesario definir un marco conceptual que permita abordar el tema a nivel local.

#### 1.1 Acerca del origen y el concepto de desarrollo.

En primer lugar, se reconoce a partir de diversos estudios sobre el desarrollo, que éste se avista como un fenómeno relacionado con múltiples factores sociales, culturales, políticos y económicos, los cuales le imprimen un carácter controversial; por lo tanto, significa que no existe consenso o incluso un acercamiento con respecto a su origen y de la misma forma a su concepto (Boisier, 2005, pp. 51-55).

No obstante esa evidencia, una corriente de pensamiento explica que el desarrollo corresponde al progreso de las sociedades, como un hecho natural, que

siempre ha existido; esta visión reconoce que el desarrollo se presenta como aumento o repetición, jalonado por una fuerza externa (Puentes, 2003, p. 47), es una posición subjetiva que no descansa en una explicación consistente y coherente con la realidad; es decir, no entra a establecer cómo se ha ido institucionalizando el desarrollo; éste, en cambio, se ubica más evidente, como una categoría del sistema capitalista, aspecto que se irá develando en el presente, porque su discurso y práctica están al servicio de los propósitos de la acumulación del capital y del orden capitalista mundial; más, sin embargo, surgen alternativas que es imperioso entender desde una perspectiva local- global.

En tal contexto, surgen definiciones y modelos o enfoques de desarrollo; las primeras aproximaciones, son trabajadas en función del modelo de desarrollo correspondiente a cada momento histórico; de la misma forma, también los términos tales como “riqueza”, “evolución”, “progreso”, “crecimiento”, “empresario” e “industrialización” (Sunkel y Paz, 1970, pp. 5-76), que se sustentan bajo los postulados de las diversas escuelas económicas, o en pensadores que han sido protagonistas en la orientación del sistema, desde los clásicos, neoclásicos, keynesianos y neoliberales.

Para avanzar, se debe precisar que el concepto de desarrollo se originó después de la Segunda Guerra Mundial, en esto coinciden la mayoría de estudiosos críticos del desarrollo; además, Escobar (1996, pp. 19-111) destaca este aspecto; e igual, muestra, que allí están las raíces del subdesarrollo. En consecuencia el desarrollo, se erige para entrar a rotular un propósito “común” que deben seguir los países en pro de alcanzar mejores niveles de vida, identificándose con el incremento en los niveles de producción; esta connotación está acorde con la aseveración de Escobar, acerca del discurso como soporte del desarrollo.

Desde esa perspectiva, el desarrollo emerge inicialmente como crecimiento y se define como el nivel de desarrollo en términos de ingreso por habitante y el

proceso de desarrollo como crecimiento del PIB (Puentes, 2003, p. 77), (Albuquerque 2006, p. 2), el cual es un indicador cuantitativo que permitirá clasificar a los países según niveles de ingresos, como lo expresan Sunkel y Paz (1970) en *“El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo”*.

Por su parte, el desarrollo como etapas toma como soporte a Rostow (1963), su teoría de los “cinco estadios”, un enfoque de corte mecanicista, que no tiene en cuenta las grandes diferencias entre los países, por tanto plantea la homogenización en el proceso de la búsqueda del desarrollo.

De otra parte, la presentación del desarrollo como modernización, recibe la influencia de la revolución industrial y francesa, mas su aceptación generalizada se da después de la Segunda Postguerra y corresponde al cambio de lo tradicional a lo moderno; pero, también, la modernidad parte de la colonización, que está inmersa desde la invasión de España a América, es una posición más integral para entender el impacto, la dimensión y la práctica del “discurso del desarrollo” en la actualidad, siguiendo a Escobar y Quijano (Quijano, 2006, pp. 129-148), lo cual sirve para avanzar en la búsqueda de nuevas opciones o alternativas del desarrollo, según Samir Amin (Roffinelli, 2004, pp. 81-100) diferentes a la visión eurocentrista.

Sustentado en la preocupación por el deterioro de los recursos naturales y el cambio climático desde comienzos de los 70s (Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano de Estocolmo, 1972) tomó vía el enfoque de desarrollo sostenible, fortalecido con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de Río de Janeiro 1992, que además encuentra aceptación y respuesta en los ordenamientos constitucionales de los países latinoamericanos; sin embargo, es notorio el poco impacto como eje de largo plazo en la estrategia de desarrollo de los países. Las cifras tanto del deterioro del medio ambiente a nivel mundial como de los recursos naturales y el flagelo de la pobreza son suficientes para entender, su precaria influencia; no obstante, lo

visible de la problemática ecológica y social, el modelo no es respaldado suficientemente por los países industrializados, (Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, Johannesburgo, 2002; Conferencia de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, Brasil, 2012).

Por ello, y dado el persistente incremento de las crisis sociales y económicas; además, de lo ambiental, paralelamente se impulsa la visión del desarrollo que apunta a satisfacer las necesidades humanas, la ONU se inclinó por este enfoque (Objetivos de Desarrollo del Milenio, 2000); pero, por otro lado, pensadores como Amartya Sen (2000) y Max-Neef (1995) hacen aportes e incluyen características sociales, culturales y políticas; en esta corriente, se aprecia un interés especial por la libertad, la ética, las competencias y el desarrollo a escala humana principalmente.

Lo cierto es que estamos en el sistema – mundo, conforme con Inmanuel Wallerstein (citado en Uribe, 2008, p. 101), relaciona los desequilibrios de los países a favor de los países ricos; por lo tanto, hoy en día, en tales condiciones el sistema no da salidas; esto no es nuevo, viene de tiempo atrás, sólo que en ese contexto, el capitalismo se vuelve más hegemónico, y en el proceso de evolución sencillamente las potencias han compartido el control del mundo, según la época histórica; ante ello, afloran nuevas propuestas de desarrollo, producto de pensamientos alternativos (Ibáñez y Aguirre, 2013; Boron, 2013; De Sousa, 2004).

En esta investigación el concepto central será incursionar en el desarrollo local, toda vez que representa una visión que se compenetra con el mecanismo de participación ciudadana; en ese orden, se consolida una correlación que debe ir tomando fuerza desde el fortalecimiento del territorio que permite vincular una sociedad con mayores lazos de compromiso, gobernabilidad y democracia, como un hecho importante (Holguín, 2013, p. 186). De manera que, el desarrollo local resalta una posibilidad que incluye las bondades de la participación ciudadana

para contribuir activamente desde la interacción sociedad-Estado (Holguín, 2013, p. 186), al logro de las aspiraciones socio – locales concertadas.

## 1.2 Sobre el concepto de desarrollo local

En consecuencia, otros enfoques o modelos de desarrollo se perfilan; en esa dirección es pertinente identificar aquel, que se impulsa desde una construcción sociocultural múltiple, histórica y territorialmente condicionada, que surge desde abajo, fundamentado en las diferencias culturales y en las relaciones interculturales, se destaca el ser humano, la naturaleza, lo integral, la ética, la solidaridad y la democracia como soporte del enfoque. Pueden entrar en esta constelación de búsqueda de alternativas de desarrollo, movimientos sociales en Bolivia, Ecuador, Brasil, Venezuela, Nicaragua, Costa Rica, Uruguay; y al interior de los propios países, las comunidades desde lo local, que igualmente, están jalonando su visión de desarrollo bajo esos parámetros, esto se puede visualizar en Colombia, Argentina, Chile, México, Brasil y Uruguay entre otros.

Los puntos precedentes reflejan sólo una aproximación para entender la complejidad del tema del desarrollo; los aportes desde América Latina se relacionan desde la teoría de la dependencia, la cual recibió aportes del marxismo y el estructuralismo; algunos estudiosos como Prebich, Quijano, Pinto, Furtado, Cardoso, García, Aguilar, Faletto y Stavenhagen, brindaron los espacios teóricos para entender el desarrollo y el subdesarrollo. La teoría de la dependencia y el estructuralismo abrieron caminos para que renazcan opciones como la anunciada construcción sociocultural, y otras que son evidentes en el Siglo XXI en América Latina, e incluso en países independientemente, de ser catalogados desarrollados o del tercer mundo.

De manera, que la visión del “desarrollo” y las posiciones teórico-políticas han ido transformándose y se convierten en opciones para los países, las regiones y las localidades que no se identifican con una forma estandarizada del concepto;



por ello, en la actualidad, es importante insistir en las nuevas maneras de ver el progreso, el cambio social, político y cultural; Jiménez (2012, p. 55, citando a Boisier) destaca esa tendencia al margen de su denominación, como: desarrollo regional, desarrollo local, desarrollo endógeno, desarrollo humano, desarrollo “de abajo-arriba”(o su contrapartida, “del centro-abajo”), desarrollo territorial y desarrollo sustentable.

En consecuencia, hoy en día, frente al fenómeno de la globalización en un sistema-mundo con marcadas desigualdades y retos, está presente en ese contexto, lo local como una oportunidad de aprehender o captar no sólo las relaciones sociales desde una comunidad llámese municipal, sino también la forma de gestión para emprender actividades, que puedan aprovechar las fortalezas del territorio para contribuir a mejorar las condiciones sociales de sus habitantes.

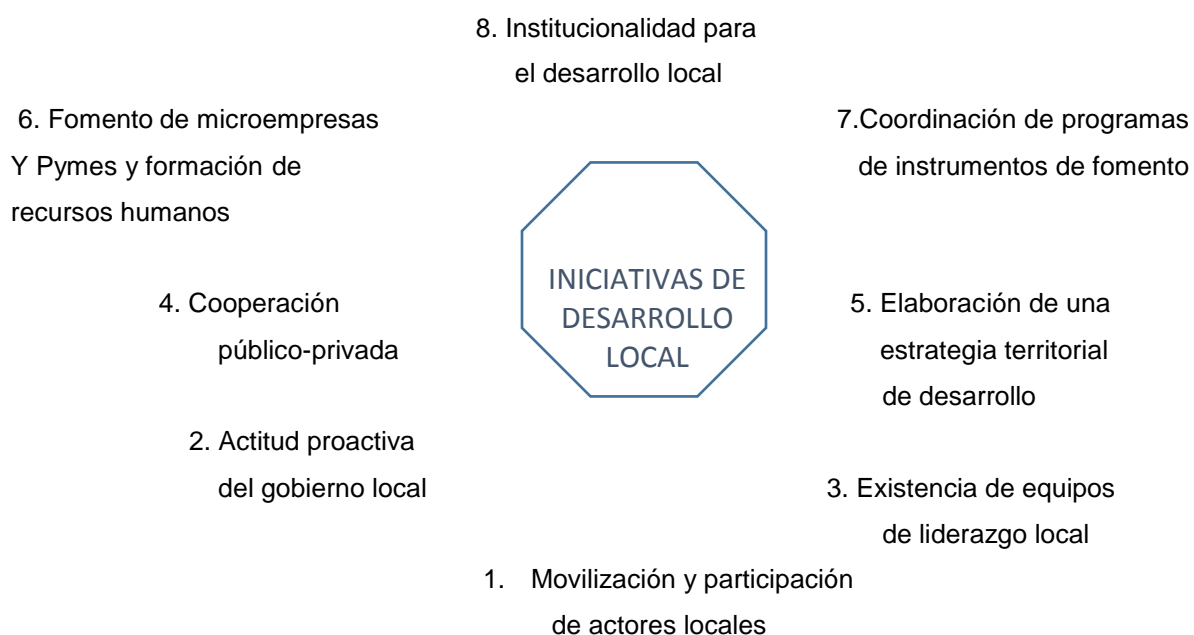
Bajo esa apreciación, “lo local es un concepto relativo a un espacio más amplio. No puede analizarse lo local sin hacer referencia al espacio más abarcador en el cual se inserta (municipio, departamento, provincia, región, nación)”. (Jiménez, 2012, p. 56 citando a Boisier); en ese orden, en la dicotomía global-local, pero vista como totalidad integrada, se puede entrar a comprender el desarrollo local como un desafío contemporáneo (Arocena, 1995, p. 27); es decir, no se concibe como una manera de aislarse del contexto.

De manera que conceptualizar el desarrollo local es un primer paso para comprender su vigencia y precisar la forma como se utiliza su enfoque en la formulación del Plan de Desarrollo, que es el instrumento para materializarlo; sin embargo es necesario ubicar con Albuquerque que el desarrollo local se ha reducido i) al tipo de desarrollo endógeno como resultado de aprovechar los recursos del territorio, ii) al considerado desarrollo limitado al municipio iii) a una alternativa al enfoque de “arriba-abajo” y iv) el desarrollo local limitado al desarrollo económico local. (Albuquerque, 2013, p. 2)

Aclarando los puntos de la reducción del desarrollo local, Albuquerque (2013, pp. 1- 5), señala que el desarrollo local es un enfoque integrador en el cual deben considerarse los aspectos ambientales, culturales, sociales, institucionales y de desarrollo humano del ámbito territorial respectivo. Se aprecia, que la unidad de análisis es el territorio y sus habitantes, que van más allá de sentarse únicamente en la empresa o en un sector particular; en consecuencia se impone la necesidad de considerar lo urbano y lo rural como dimensiones relacionadas desde lo económico y social.

En ese orden de ideas, es cierto que las instituciones tienen un rol significativo para facilitar la infraestructura y una cultura proactiva y emprendedora desde lo territorial, resaltando que la participación de los actores es fundamental. La visión de Albuquerque se sintetiza en la ilustración 1, donde identifica los elementos básicos de desarrollo local, en el apalancamiento de las iniciativas, las autoridades son agentes sobresalientes, los gobiernos deben tener la capacidad de interactuar con la sociedad.

*Ilustración 1: Elementos básicos de las iniciativas de desarrollo local*



Fuente: A partir del documento, Apuntes de Francisco Albuquerque, 2013.

Casanova, coincide con Podestá (Casanova, 2004, p. 26), al deducir, que el desarrollo local es un proceso en el que una sociedad local, mantiene su propia identidad y su territorio, genera y fortalece sus dinámicas económicas, sociales y culturales, facilitando la articulación de cada uno de estos subsistemas, logrando mayor intervención y control entre ellos. Para alcanzar esos cometidos es necesario y fundamental la participación de los agentes, sectores y fuerzas que actúan dentro de un territorio, y deben contar con un proyecto común que integre: crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial con la finalidad de elevar el nivel de vida y el bienestar de su población (Casanova, 2004, p. 24).

Como complemento Casanova, menciona a Vásquez Barquero, que desde la perspectiva del desarrollo endógeno, integra lo económico y social, al encausar el desarrollo local a partir de la participación de la sociedad local en pro de su propio destino, pero como un medio para lograr el desarrollo sostenible, generando empleo y un mayor dinamismo económico; apoyándose en tres dimensiones que llama *hardware*, *software* y *orgware* económico (Casanova, 2004, p. 32).

Por su parte, White y Gasser determinan cuatro pilares del desarrollo local como estrategia: i) la participación y el diálogo social ii) se basa en un territorio iii) implica la movilización de los recursos y las ventajas comparativas locales y iv) son realizados y gestionados localmente (Casanova, 2004, cita p. 26).

El Programa de Desarrollo Económico Local de la Organización Internacional de Trabajo - OIT-, define el desarrollo económico local como “*un proceso de desarrollo participativo que fomenta los acuerdos de colaboración entre los principales actores públicos y privados de un territorio, posibilitando el diseño y puesta en práctica de una estrategia de desarrollo común a base de aprovechar los recursos y ventajas competitivas en el contexto global, con el objetivo final de crear empleo decente y estimular la actividad económica*”(Cita Albuquerque,

2004). En esta perspectiva, se identifican los aportes de Porter e Ickis, incluidos en el “diamante” de las ventajas comparativas, obstáculos y potencialidades (Casanova, 2004, pp. 28-29), donde el papel del entorno es clave para el impulso de las empresas en términos de tender hacia el desarrollo local.

De conformidad con los puntos de vista teóricos de los autores Casanova, Vásquez Baquero y Boisier se puede concluir que el desarrollo local es un proceso, que desde la participación ciudadana fomenta transformaciones económicas, sociales, culturales y ambientales en y desde un territorio determinado, las instituciones gubernamentales son facilitadoras de dicho proceso, a través de una gestión proactiva en su relación con la sociedad; cuyos fines son el crecimiento económico armónico con el medio ambiente, la generación de empleo y la equidad social; no sólo es asumir un enfoque cerrado al espacio geográfico, sino abierto al ámbito de los cambios externos. Entender en ese contexto, las relaciones locales y externas es un punto a avizorar en el plan de desarrollo local.

Entonces, de los conceptos de desarrollo local se sintetizan los siguientes elementos comunes: i) Territorio, ii) Participación ciudadana iii) Papel del gobierno iv) Visión común v) Alcanzar fines relacionados con lo económico, social, cultural y ambiental y vi) Relación local-global; lo cual demuestra que el desarrollo local es trascendental como proceso o estrategia política para crear condiciones de democracia amplia y es un soporte cuando los efectos de la globalización son amenazas para las regiones o localidades y por consiguiente, entran a repercutir en la estabilidad institucional, de allí la importancia, para hacer un análisis de caso de una ciudad como Villavicencio.

### 1.2.1 Territorio e identidad

El territorio es una de las categorías relacionadas, por tanto, es importante desentrañar su significado, tal como se anotó en la parte precedente constituye un

eje directo que soporta el enfoque del desarrollo local. Por lo tanto, su ubicación conceptual permite seguir una línea necesaria para apreciar posteriormente como se concibe en el plan de desarrollo del municipio.

Entonces, no es casualidad que autores del desarrollo local, endógeno, regional o territorial se inclinen por entender el territorio como un referente que trasciende lo espacial; para Boisier si el desarrollo constituye un enfoque humano que le permite al hombre su transformación en un ámbito de encuentros de práctica de valores, cuyo principal requerimiento es lo cognitivo, su enfoque está basado en el conocimiento para la acción territorial ( Fernández, et. al. , 2013, pp. 383-384,citado por Martínez); así, desde lo cultural, el mismo Boisier recalca la matriz que compagina múltiples dimensiones, generadora de la identidad socio territorial (citado por Haefner, 2013, p. 9); se observa el territorio perfilándose como una construcción humana, e integrado con las dimensiones económica, social, ambiental y los niveles regional, nacional y global.

Arocena, categoriza la identidad local a manera de una construcción por los humanos en calidad de actores del cambio y de alternativas que los grupos humanos producen en un territorio limitado y preciso; esa identidad se da tanto por la transmisión de generación en generación, pero principalmente por la pertenencia a ese territorio. En consecuencia, el territorio es un elemento importante que perfila la ubicación de lo local como actor, y coincide, citando a Fernando Barreiro que: “los actores locales son simultáneamente motor y expresión del desarrollo local” (Arocena, 1995, p. 25). Por consiguiente, el territorio trasciende lo geográfico o lo físico para convertirse en estandarte que refleja relaciones vivas, compaginadas con las esferas de la cultura, la política y la economía, además influye y es afectado por el ser humano, en esta lógica, no importa su extensión.

En tal sentido, el territorio es tanto la base como la expresión del individuo y del colectivo, es decir de la sociedad asentada en una determinada geografía, pero

que en su mutua acción de la sociedad y la naturaleza, el territorio está adquiriendo prelación, dado que fuerzas externas o condiciones internas pueden determinar su postergación en un proceso que exige cambios para mejorar las relaciones de sus habitantes; de allí, que conocer su naturaleza tiene sentido en los embates de la globalización.

Por ello, Arocena determina el territorio como un ingrediente básico de relación del hombre en la identidad que adquiere con los espacios físicos, los recursos, lo que se identifica con la tierra (Arocena, 1995, pp. 24-25). Otros autores como Segato lo definen como una construcción personal o colectiva, una identidad militante, es una entidad de reconocimiento, que es realidad ante nuestros ojos y los ojos de los demás (Segato, 2008, p. 77).

Por su parte, Milton Santos, considera el territorio como un espacio reglamentado (en cita de Segato, 2008, p. 78), y lo precisa como agregados de espacios banales, detectando la compleja relación por espacios de todas las instituciones: empresas, organizaciones y personas en su dinámica por el territorio, en esos términos es el territorio una parte viviente en un mundo global, donde la división del trabajo es un elemento esencial (Panadero, 2006, p. 2); en esta perspectiva, nuevamente lo local desde el enfoque de actor juega un papel frente a la influencia de las fuerzas externas, como por ejemplo, de las multinacionales; de esta manera, el territorio está presente matizado por la identidad que los actores locales generan; aproximarse a entender las decisiones de los actores involucrados desde tal perspectiva en la construcción del plan de desarrollo que traza el norte del municipio es relevante para apreciar el rol de la participación ciudadana.

A partir de los elementos precedentes, el territorio y la identidad estrechamente ligada, constituyen un soporte para deducir la visión de desarrollo local; en esos términos, el significado de territorio, concuerda con las concepciones teóricas descritas, que orienta este trabajo; de esa manera, se puede coincidir con Cuervo

(2006, p. 25), que “el territorio es una obra humana. Es un espacio apropiado. Apropiado se entiende en dos sentidos: propio así mismo y propio a cualquier cosa. Es la base geográfica de la existencia social” (Citando a Brunet); en consecuencia, denota la existencia mental del territorio por la apropiación en la relación sociedad- naturaleza, relación que incluye lo cultural; así, desde ese entramado de interacciones, por ende, Cuervo deduce la apropiación bajo la identidad histórica, identidad proyectiva, identidad vivida; desde aquí se ve el territorio en la perspectiva de aldea o pueblo y como estado-nación (Cuervo, 2006, p. 26 citando a Jiménez). Estas precisiones permiten agregar, que el territorio facilita acercarse a entender la problemática actual desde lo local en un mundo que se denomina global, y que de cierta forma se deben ver como complementarios respetando la diversidad local.

El territorio, se constituye en mediador indispensable con el contexto global, lo cual dentro de la dinámica del desarrollo local abre las aristas para ampliar su función en calidad de lo que se ha denominado el impulso a la “competitividad territorial”, que responde a la combinación en cada territorio específico de las “cuatro dimensiones de la competitividad”: social, medioambiental, económica y la localización en el contexto global, (Farrel, et. al. 1999, p. 5), dimensiones que también son vistas como capacidades, que en este momento siguen siendo modulares, para promover a nivel de numerosas regiones o territorios en el engranaje con lo global.

Por consiguiente, el territorio no podría aislarse de un proceso de desarrollo local y global, por ello los actores sociales y públicos, deben comprender lo que ocurre dentro y fuera de sus fronteras; aspecto que generalmente no se toma en cuenta al momento de formular el Plan de Desarrollo del municipio.

### 1.2.2 Democracia, ciudadanía y sociedad civil

La democracia, la ciudadanía y la sociedad civil representan categorías relacionadas con el desarrollo local; en ese sentido, son catalogadas dentro del ámbito del presente trabajo; el concepto de democracia implica la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas y es más evidente a nivel municipal, donde los asuntos públicos están cercanos a las comunidades; Cortina anota “la democracia comunicativa o de los ciudadanos, es aquella en que los ciudadanos intentan forjarse una voluntad común en cuestiones de justicia básica, a través del diálogo sereno y la amistad cívica” (Cortina, 2010, p. 35), esta democracia realza el sentido de la diferencia entre los ciudadanos, como connatural al ejercicio en las relaciones gobierno-sociedad; y adiciona el diálogo como catalizador para “llegar a acuerdos”.

El papel del Estado se inscribe en la línea de impulsar los procesos de desarrollo, y el gobierno expresa esa función, requiere de la ciudadanía y la democracia que son dos elementos sustanciales; según Bobbio (2006), la democracia es la forma de gobierno mediante la cual el pueblo ejerce el poder (Citado por Cruz de Galindo, 2012, p. 58), y sigue la autora relacionando que son varias las teorías que se han identificado “vinculadas al régimen político que las promueve” y “del momento histórico”; entonces esa acción de los ciudadanos, se identifica desde los espectadores hasta los activos. En razón de esto, se presenta un argumento para entender que una democracia requiere de participación ciudadana.

La democracia es vital para reconocer a los ciudadanos en su papel deliberante, y como soporte, para ejercer los derechos fundamentales de libertad política y social, que desarrollan las teorías deliberativas de Habermans y las teorías constitucionalistas/sustantivas de Ferrajoli (Cruz de Galindo, 2012, p. 59); entonces, es tender a fortalecer la democratización, que va más allá de la participación formal o del voto para trascender a articular a la sociedad civil en las



diversas expresiones de decisiones del gobierno; concordando con Bobbio, Cruz de Galindo registra la democracia formal y sustancial- “ésta última se refiere al contenido”- (Cruz de Galindo, 2012, p. 63), la convergencia de una democracia perfecta.

Por consiguiente, es relevante para un país ampliar la democracia representativa con la democracia directa, “extender la democratización a instancias que permitan a los interesados participar en las deliberaciones de un cuerpo colectivo, no político, y pasar de una democracia política a una democracia social” (Cruz de Galindo, 2012, p. 63).

En ese contexto, la democracia vincula al ciudadano y tiene relación directa para consolidar los espacios de poder como expresión de la sociedad civil, que en algún momento se restringen a la sociedad política; esto significa, que no sólo el político puede participar sino el individuo en calidad de habitante de un territorio; para Cruz de Galindo, ciudadano es toda persona que forma parte de una sociedad civil a la cual debe lealtad, por consiguiente, implica arraigo, pertenencia y un compromiso con los otros; retomando a Cortina plantea que existe un compromiso que va más allá de la alianza guerrera o comercial, se asocia con lo vital, con el afecto; quiere decir que el ciudadano se encarga de los asuntos públicos y se identifica con un determinado grupo (Cortina, 2010, citado p. 49).

La ciudadanía en la época actual, tiene un papel en la gestión de la relación Estado-ciudadanía, pero dado que en su definición como constituyente de una identidad por medio de la cual las personas se saben y sienten miembros de una sociedad, supone responsabilidades, es complejo de alcanzar, se establecen dimensiones: ciudadanía política, ciudadanía social, ciudadanía económica, ciudadanía civil y ciudadanía intercultural. (Cortina, 2010, p. 52)

La ciudadanía civil, se entiende como la “pertenencia a una sociedad civil, parte de un conjunto de asociaciones no políticas ni económicas”, el ciudadano se

entiende en términos de un sujeto comprometido con un trabajo voluntario y con principios de solidaridad (Cortina, 2010, p. 53); los Consejos Territoriales de Planeación Municipal son entre otras ese tipo de organizaciones que vinculan a ciudadanos.

Así, la sociedad civil involucra la participación de los ciudadanos, fomenta la civilidad y la solidaridad, entonces la civilidad es entendida como una actitud y un comportamiento que unen la lógica de la justicia con el sentimiento de pertenecer a una comunidad (Cortina, 2010, p. 55).

La Fundación Keleidos.red, observa la relación de la democracia y la ciudadanía, argumentando que la ciudadanía es una praxis, resultante de tres C: conocimiento, comunicación y conciencia (Keleidos.red, 2008, p. 60); contemplando de alguna forma la visión antes referenciada; ahora bien, esto conlleva a la ciudadanía activa, que implica no solamente sumar derechos sino también un aumento de la responsabilidad del sujeto con su entorno, allí tiene relevancia la participación ciudadana en tanto los valores cívicos que se tratan de impulsar. (Keleidos.red, p. 60)

En efecto, la sociedad civil es inherente al proceso de consolidación de democracia directa, pues el ciudadano a través de las organizaciones populares, o de redes sociales formales o informales entra a participar en la esfera pública; representando así, el armazón de la ciudadanía en sus diversas dimensiones (política, social, económica, civil e intercultural). Canto, define la sociedad civil como “el conjunto de actores que pretenden intervenir en la vida pública” (Canto, 2008, p. 24), desconocer este aspecto, implica parcializar el enfoque del Consejo Territorial de Planeación Municipal–CTPM-, dado que es una expresión de ésta para determinados propósitos de planeación.

El CTPM, es una forma de participación de la sociedad civil de carácter consultivo, puede generar efectos legitimadores, y su nivel de influencia es Media-

alta, ello en función de su capacidad para educar a los participantes, de la transmisión de las propuestas de los ciudadanos fundamentadas en adecuada información y en la cantidad de participantes (Canto, 2010, p. 91); entonces, es interesante apreciar su comportamiento a nivel local o municipal, respecto a su participación en el Plan de Desarrollo de Villavicencio.

No obstante, la evidencia demuestra que el CTP a pesar de ser una instancia legal que representa a la sociedad civil, su acción está inmersa en las contradicciones propias de la acción democrática, donde están restringidas las decisiones por sus propios intereses y por intereses de los actores de poder económico y político. De esta manera, estas dinámicas no permiten un juego igualitario, que se verá reflejado en procesos de las políticas públicas o en la formulación del Plan de Desarrollo.

### 1.2.3 Participación Ciudadana, Consejo Territorial de Planeación y Gobernanza

El estudio de la participación ciudadana es una necesidad real en el Plan de Desarrollo municipal, y muy actual en un contexto de globalización; esto involucra también la gobernanza, dado que en términos para entender la influencia del Consejo Territorial de Planeación Municipal en el plan de desarrollo, tiene connotación de categoría conceptual, de manera que permite dar una visión menos mecanicista de la complejidad de la problemática.

La Fundación Keleidos.red entiende por participación ciudadana “toda estrategia orientada a promover o potenciar la incidencia o implicación de la ciudadanía en las políticas públicas” (p. 22), esta definición inscribe la necesaria relación de los actores gobierno-sociedad frente a la toma de decisiones; sin embargo, la propia Fundación considera que es necesario avanzar en el concepto, pasar del qué al para qué, en consecuencia se apoya en la III Conferencia del Observatorio Internacional de la Participación Democrática (2003), según ésta “los procesos participativos deben conducir necesariamente a conseguir mayores

cotas de igualdad, a fortalecer la ciudadanía, a una mayor legitimidad y confianza de los poderes públicos, y a una mayor eficacia en la gestión pública”. (p. 24)

Tal como lo manifiesta la Fundación, la dimensión de la participación no se puede entender sino en el marco de su contexto regional, estatal y mundial del que, en última instancia forma parte (p. 27); esta acotación, en todo caso, es un llamado necesario para enfocar el pensamiento también al contexto, descubrir sus oportunidades, amenazas y su interdependencia en lo local; eso contribuye a ampliar el análisis de la participación y entender el enfoque del desarrollo local como una estrategia que se construye.

Por otro lado, también se prevé la participación ciudadana en acción dinámica, esta posición constituye una tendencia más, que exige aprendizaje, y una estructura funcional, dado que no se limita únicamente a la elección de representantes, por ejemplo el Concejo municipal; la participación desde esta concepción se construye con “criterios” y requiere que desde el gobierno se abran las puertas para darle esa connotación, que Perales precisa los criterios que la sustentan: Inclusión, legalidad, responsabilidad, equidad, flexibilidad, integración, aprendizaje, realismo, coherencia, y diferenciación (Perales, 2004, pp. 107-108). Al tiempo que define la participación ciudadana como “un valor democrático en sí mismo, ya que supone una expresión de autonomía, de libertad y de lucha” (p. 104), entonces, aclara la razón de la participación es mejorar la vida de los habitantes.

De esta manera, la participación ciudadana se entrelaza con la administración pública y la gestión estatal en sus diferentes niveles. Al igual que las otras categorías consignadas en el presente documento, existen enfoques diversos; no obstante, es necesario considerar que los Estados han impulsado transformaciones en el manejo gubernamental y ello, representa determinados rumbos en la acción de la administración pública, convirtiéndose en estrategias de gestión pública.

Una estrategia es la gobernanza, que al decir de Canto (2010) en América Latina como concepto ha sido reformulado, estableciendo su cercanía y sus relaciones con la democracia, dice “gobernanza como categoría puede apoyarnos para analizar las luchas por la hegemonía, tanto en la esfera pública como en la privada, sin excluir los contenidos de clase y de ciudadanía”. (Canto, 2010, p. 23)

Como soporte de esa premisa hace referencia a la posición de Milani et al. (2002),

*Al desarrollo social y a la participación democrática de todos los concernidos en las decisiones (requiere) la inclusión de los principios de democracia, de respeto de los derechos humanos y a las culturas locales, de la participación de los actores de la sociedad civil (...) de descentralización del poder y descentralización de la gestión, (todas ellas) como dimensiones esenciales de una gobernanza democrática (Milani et al., p.14, citado p. 23).*

La gobernanza se va introduciendo de una manera paulatina en el manejo de los palpitantes asuntos del gobierno que, ameritan la participación de los actores; para ampliar esta mirada de gobernanza, Aguilar argumenta, se refuerza con “la recomposición que sucede en el proceso actual de dirección de la sociedad, mediante la construcción de nuevas relaciones entre el gobierno y los nuevos actores colectivos de las últimas décadas, que suelen ser reticentes a la unilateralidad directiva del gobierno. (Aguilar, 2006, p. 80)

También, las respuestas del gobierno desde la gestión para alcanzar a avanzar en los grados de sinergias y aceptación de sus decisiones. Es pertinente señalar, la Comisión Económica para América Latina –CEPAL-, considera “Gobernanza, entendida como la capacidad para formular y ejecutar políticas de manera efectiva, lo que hace necesario que las instituciones gocen de legitimidad; e

integrada con la “Gobernabilidad, entendida como la habilidad del Estado para satisfacer el interés público por encima de los intereses particulares de quienes gozan de diferentes formas y grados de poder”. (CEPAL, 2007, p. 135)

Además, es propicio decir, que la gobernanza no se puede ver limitada a lo que se denomina modernización de la administración pública o del Estado, su vocación está relacionada a facilitar los procesos de participación de los diversos actores que intervienen cada vez con mayor exigencia a participar en las decisiones del gobierno nacional, regional o local. En este sentido, es interesante completar la visión, a partir del concepto de Stokes, que retoman Pike et. al. (2006), “gobernanza hace referencia a estilos de gobierno en los cuales se han desdibujado los lindes entre los sectores públicos y privados, e incluso los límites dentro de cada uno de ellos.

El objetivo es establecer mecanismos de gobierno, que no se basan en el recurso de la capacidad autoritaria y sancionatoria del Estado sino en la interacción entre múltiples actores. Estas formas de gobierno requieren elevados niveles de confianza entre los actores implicados para ser eficaces”. (p. 178)

En el siguiente capítulo encontrará la relación con lo que ocurre en Colombia, donde se ha impulsado acciones, en términos de dar prelación a la sociedad, en diversos niveles de participación; por consiguiente, puede entenderse que son mediadas para avanzar en el Estado social de derecho; en ello, se inscribe la participación ciudadana tanto teórica, jurídica, económica y políticamente y es un prerrequisito del proceso; en consecuencia, es la necesidad de enfocar los diversos alcances en el medio colombiano.

## 2. ÁMBITO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA

### 2.1 Pilares normativos e institucionales de la participación ciudadana en Colombia

El auge del Estado y la sociedad en términos de sus ofertas y demandas como categorías de un sistema político y económico democrático, conllevan a cambios que se traducen en sus estructuras organizacionales; esto se aprecia en el devenir histórico de Colombia; basta mencionar que desde los años sesenta hasta el presente se han realizado ajustes al Estado en relación con el proceso de descentralización, una manifestación precisamente que obedeció a la lógica de adecuarse a las nuevas exigencias, que imponen los factores internos y externos, particularmente en la relación Estado-sociedad.

La agenda que incluyó temas de ordenamiento territorial y planeación fue la reforma constitucional de 1968, en aras de avanzar en la intervención del Estado y de disminuir el rígido control centralista; igual se realizaron reformas institucionales en 1983, 1986, y con la nueva Carta política de 1991, así Colombia entra en los procesos de descentralización y en esta última, se estableció la planificación. Los cambios se centraron en las transferencias de recursos fiscales del gobierno central a las entidades territoriales y algunas opciones para crear tributos; se trata en definitiva de transferencias condicionadas, manteniendo el centralismo, pero asignando funciones y responsabilidades a nivel departamental y municipal. (Forero, et al., 1997, xi-7)

De tal manera, el proceso de descentralización permitió impulsar la participación ciudadana en los campos político, económico y administrativo, en esto hay algún grado de convergencia entre los estudiosos de la descentralización. Los canales de participación que se abren, implican el acceso de los ciudadanos al ámbito público; como se anotó desde los años 80, se da la elección popular de alcaldes, a través del Acto legislativo No 1 de 1986, la reglamentación de las Juntas Administradoras Locales-JAL-, la participación de los

usuarios en las juntas directivas de las empresas públicas, y las consultas populares, por mandato de la Ley 11 de 1986.

Las disposiciones de 1986 hacen parte del paquete de reformas municipales, de acuerdo con González, se identifican dos tipos de reformas; aquellas de obligatorio cumplimiento, por ejemplo la elección de alcaldes, las transferencias a los municipios (hoy con un cambio en el modelo, como se registra más adelante) y la asignación a éstos de competencias, y el segundo tipo conformado por las normas de participación comunitaria, que son de carácter potestativo, que para ejecutarse exigen cumplir con requisitos adicionales de Ley, como la voluntad de las autoridades locales para darles aplicación. (González, 1995, p. 23)

De la participación política ha sido expedita la elección popular de alcaldes, que desde la primera elección en Marzo de 1988 ha operado en todos los municipios; pero el mecanismo de Consulta Municipal, reglamentada por la Ley 42 de 1989, su aplicación es prácticamente nula porque los términos y los trámites son relativamente un obstáculo, los temas que pueden convocarse a una consulta limitados y sólo los definidos por Ley; condiciones que han desestimulado su utilización como medio de fortalecer la democracia (González, 1995, p. 24); consideraciones que tienen un fuerte peso para restringir la democratización de las decisiones públicas.

En otras palabras, desde lo jurídico se posibilita y a su vez, se cierra el papel de la sociedad en la participación; premisa que debería entenderse desde sus implicaciones en la consolidación del Estado social de derecho; de lo contrario, es decir, cuando la sociedad ve cerradas las opciones legales de la participación, asume otras formas de reconocimiento de sus demandas, que muchas veces van a debilitar las entrañas del Estado, por ello los mecanismos jurídicos-institucionales de participación deben favorecer y garantizar la participación. (Quiñónez, 2003, p. 32).



Posteriormente, la Carta Política de 1991 determina la participación ciudadana como un mecanismo importante para el avance de un Estado democrático, según el Artículo 103. Establece derechos de participación política y social favorables a incrementar las posibilidades de intervención ciudadana en los asuntos nacionales, regionales y locales (González, 1996, p. 28); Sin embargo, como lo anota González la Constitución se queda corta en la definición de los mecanismos de participación ciudadana y es el proceso legislativo que enmiendan ese vacío, la Ley 134 de 1994, Ley Estatutaria de Mecanismos de Participación Ciudadana, consagran los instrumentos de: Iniciativa popular, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto, que responden a participación política.

La Ley 136 de 1994 establece la participación de la ciudadanía en la presentación de opiniones y observaciones a proyectos de Acuerdo que estén debatiéndose en los Concejos municipales y además confiere el derecho de los ciudadanos a elegir y ser elegido Alcalde, Concejal y miembro de la Junta Administradora Local, involucra a los habitantes a las localidades sobre las autoridades que regirán sus destinos (p. 34).

## 2.2 Mecanismos de Participación relacionados con la Gestión y la Planeación Local

La Constitución Política de 1991 fue prolífera en ampliar los derechos de participación ciudadana en los campos político y social, tal como se vislumbra de los apartes anteriores a través de, leyes que concretan la operatividad de los mecanismos de participación, es un hecho que ello da una idea para contar con una normatividad oportuna para la intervención de la ciudadanía en las decisiones estatales a nivel territorial.

En esa línea la Constitución, según el Artículo 340, crea el Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los

sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. En las entidades territoriales habrá también Consejos de Planeación, según lo determine la ley. Una deducción central de la determinación constitucional es el carácter consultivo del Consejo de planeación municipal, como un foro de discusión del Plan de Desarrollo.

La importancia del Consejo se desprende de la propia Constitución, el Artículo 339 determina que las entidades territoriales elaboraran y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional Planes de Desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas. Los planes de desarrollo de las entidades territoriales tendrán una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y largo plazo.

La Ley 152 de 1994 reglamenta los Planes de Desarrollo, fija los elementos constitutivos y los aspectos del Consejo Territorial de Planeación -CTP-, además especifica que éste representa un mecanismo de participación ciudadana, con un panorama de acción en la planeación y el control municipal respecto a las políticas de desarrollo económico, social, político, cultural y territorial.

Las bases para la conformación y funcionamiento del Consejo Territorial de Planeación Municipal – CTPM-, las define el Artículo 37 de la Ley 152. El Decreto 2284 de 1994 reglamenta los procesos de selección de ternas para conformar el CTP; el Decreto 2616 de 1994 permite a los mandatarios departamentales y locales delegar en funcionarios la designación, y el Decreto 2250 de 2002 determina la forma de representación de las entidades territoriales ante el Consejo Nacional de Planeación.

La ley 388 de 1997 señala los mecanismos de los municipios y distritos en el ordenamiento territorial y el papel de los CTPM; de manera que éste, es un espacio de participación ciudadana normalizado, condicionado como se dijo

anteriormente, a su contenido consultivo; hecho que conllevó a ser considerado de baja significación en relación a la efectividad de sus funciones.

Por esa razón, la Corte Constitucional a través de sus sentencias ha aclarado la importancia del Consejo Territorial de Planeación: la Sentencia C-015 de 1996, señala que el concepto que emita el CTP y en consecuencia el CTP de las entidades territoriales, sobre el proyecto de Plan de Desarrollo es de obligatorio cumplimiento para la validez del Acto Administrativo mediante el cual se apruebe.

La Sentencia C-191 de 1996 deja claro, que “uno de los fines del Estado es facilitar la participación de todos, en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación. La participación democrática permea todo el proceso de planeación y no solo la elaboración del plan.” Es decir el CTP es preponderante como mecanismo institucionalizado en todas las fases del plan.

En esa misma dirección, la Sentencia C-524 de 2003, enuncia explícitamente que se debe “garantizar la discusión del Plan de Desarrollo y también frente a las modificaciones del plan, lo que le otorga a dichos consejeros permanencia institucional para el cumplimiento de su función consultiva”; con esto la función del CTP es permanente y se requiere, en concordancia con la Sentencia C-191, en las diferentes etapas que involucra el proceso de planeación. Y al carecer los CTP de personería jurídica y autonomía administrativa para garantizar su operatividad, la Sentencia adicional, los CTP deben recibir el apoyo administrativo y logístico de la unidad de planeación respectiva.

Adicionalmente, los CTP están definidos como mecanismos de participación de carácter consultivo; La Ley 136 de 1994, también consagra que los Alcaldes consulten a las diferentes Juntas Administradoras Locales- JAL -, previamente la elaboración y presentación de los planes de inversión y presupuesto anual; igualmente las JAL, pueden presentar planes y proyectos de inversión social y

hacer recomendaciones de determinados impuestos y contribuciones (González, 1996, p. 45).

Como se expresó anteriormente, los diversos aspectos normativos a partir de 1991 han sido pródigos en abrir los espacios de participación ciudadana, respecto a la planeación y la gestión pública; lo que significa, el país tiende a inclinarse por el camino de ampliar la acción del Estado social de derecho vinculando a la sociedad civil a través de mecanismos de participación, al igual, que en lo político también en lo social; en este sentido institucionaliza los Consejos Territoriales de Planeación. Los CTP en lo territorial van a jugar un papel similar que a nivel nacional; con las mismas prerrogativas en los municipios, su rol está enmarcado a contribuir en la formulación del Plan de Desarrollo, hacer seguimiento a los programas, velar por el cumplimiento de las metas y emitir el concepto.

*Tabla 1: Funciones de los Consejos Territoriales de Planeación*

1. *“Analizar y discutir el proyecto del Plan de Desarrollo.*
2. *Organizar y coordinar una amplia discusión sobre el proyecto del Plan de Desarrollo, mediante la organización de reuniones regionales y locales con los consejeros en las cuales intervengan todos los sectores, con el fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana de acuerdo con el artículo 342 de la Constitución Política.*
3. *Absolver las consultas que formule la Administración o las demás autoridades de planeación durante la discusión del proyecto del plan.*
4. *Formular recomendaciones a las demás autoridades y organismos de planeación sobre el contenido y la forma del Plan.*
5. *Conceptuar sobre el proyecto del Plan de Desarrollo elaborado por la Entidad Territorial.” (DNP, 2007, p. 23).*

Fuente: Consejo territorial de planeación. Departamento Nacional de Planeación-DNP, 2007.

Cumplir las funciones no es limitarse a hacer un ejercicio operativo, el sentido es ir más allá. Teniendo en cuenta, que los consejeros representan a la sociedad civil; precisamente, la Ley 152 de 1994 y el Decreto reglamentario 2250 de 1994,

establecen que la administración municipal o departamental deben convocar a la sociedad civil a participar en la conformación de los CTP, por un medio de amplia circulación.

Los sectores representativos de la sociedad civil son: educación, salud, transporte, juventudes, afrocolombianos, indígenas y mujeres.

Desde esa óptica, la participación ciudadana –PC- trasciende a partir de su fundamentación constitucional y legal, al señalar que los CTP tienen responsabilidad en la formulación del Plan de Desarrollo de la entidad territorial y queda claro su carácter permanente. En consecuencia, qué tipo de aportes ejercen, cómo actúan y cuál es su influencia en el Plan de desarrollo, constituyen elementos que deben entenderse a la luz de los referentes teóricos expuestos.

Los consejeros representan a la sociedad civil, pero no pueden sustraerse de sus intereses personales; considerando lo segundo, entonces, el aporte al desarrollo que es una decisión colectiva del proceso de formulación del Plan, éste sería concebido alejado de las características territoriales o las aspiraciones de las comunidades e implica que cada vez la brecha se amplía en correlación a consolidar la democracia y la gobernanza del mundo local, para llegar a esta situación, también coadyuva el gobierno local, que de cierta manera orienta y consolida el papel del CTP. En ese orden de ideas, tanto el CTP como el gobierno, representan las dos caras legitimadoras de la participación ciudadana, a través de sus acciones como actores activos en la formulación del Plan de Desarrollo (Canto, 2010, p. 77-81); por tal razón, tanto el gobierno local como el CTP truncan la participación ciudadana o la vinculan en la formulación del Plan de Desarrollo Municipal.

### 2.3 Visión de pensadores colombianos a cerca de la Participación Ciudadana en el Plan de Desarrollo

En Colombia, la institucionalidad de la participación ciudadana- PC-, a través de la Constitución Política y las disposiciones reglamentarias, representa un punto de referencia fuerte, en el sentido de configurar la visión que permea los niveles nacional y territorial. Liderada por el Departamento Nacional de Planeación-DNP- como el órgano responsable de la planeación nacional, en las administraciones departamental y municipal por las unidades administrativas correspondientes con las funciones de planeación.

En la sección anterior, se identificó la participación ciudadana en el marco constitucional y legal del país, la dimensión que se otorga está en armonía con la necesidad de adecuar el Estado a los requerimientos del contexto internacional, especial rumbo se da a partir de 1991 y se enmarca en accionar el Estado social de derecho y modernizar la administración pública, señalando que la participación ciudadana es un mecanismo para profundizar la descentralización, la autonomía y el proceso de planificación en todos los niveles, aspectos éstos consignados en la nueva Carta Constitucional.

El manejo que se da a la participación ciudadana desde esa visión, responde también a criterios de los organismos multilaterales; para éstos, existe consenso sobre las bondades de la participación en los proyectos de desarrollo; el Banco Mundial-BM- y el PNUD por ejemplo, propugnan similar posición (BM, 2013, p. 2ss) y (PNUD, 2010, p. 7). Igualmente, destacan como en la medida que la sociedad civil se vincula a los asuntos públicos, influye significativamente en el desarrollo y en la paz.

El impulso que recibe la PC desde el Departamento Nacional de Planeación-DNP- es contundente en términos técnicos; sin embargo, se puede percibir que no está inmerso su significado, en la conciencia de los funcionarios; en las entidades

territoriales se percibe que prima el formalismo, y el funcionalismo, lo que significa que está alejada de su dimensión de mecanismo para fortalecer los procesos democráticos y de cambio social, que requiere el propio Estado en su relación con la Sociedad.

En otras posturas se observa el interés de ubicar la participación ciudadana en una perspectiva crítica, como lo expresa Vargas, en su texto, “no pretende justificar las bondades y beneficios de la participación”, “como académico se origina en una sospecha al presenciar la unanimidad existente en el país alrededor de las bondades del discurso (estatal y privado) y las potencialidades implícitas de la participación en los nuevos tiempos” (Vargas, 2000, p. 11).

El profesor Vargas, plantea que existe un vínculo indisoluble entre la democracia y la participación ciudadana; sin embargo, apreciar la efectiva relación es compleja en el sistema capitalista, que por su carácter genera sectores sociales subordinados; la dimensión de la democracia se apuntala entre el concepto que enfatiza en la igualdad, frente a la posición que pone el acento en la libertad; de manera que, el sistema presenta dos mecanismos de participación, el mercado y el sistema político; en ese sentido refuta la posición institucional antes expuesta, que se enmarca en el paradigma “estructural funcionalista”, por cuanto el actor dominante es el Estado y solamente adecúa los sectores hacia la adopción de valores y normas que no obstaculicen el desarrollo como modernización. (Vargas, 2000, p. 22)

Por otro lado, Vargas expone que la nueva Constitución Política en Colombia avanzó en el estímulo a la participación ciudadana con énfasis en lo territorial, convoca a las comunidades a participar en la planeación de su desarrollo, a la implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas (Vargas, 2000, p. 44). De manera que la participación ciudadana se puede ver como un agente relevante para direccionar el desarrollo local e institucional, naturalmente que ello,

se supedita a las condiciones de los actores en términos de su capacidad y competencias.

Echeverri Jiménez, al analizar el alcance de la participación ciudadana, incluye su importancia dentro del “concepto de democracia participativa no sólo en el plano político, sino también en el administrativo, comunitario, económico, social, cultural, etc. (...)” (Echeverri, 2010, p. 64), y alude a los mecanismos contemplados en la Constitución y en la Ley.

Por su parte, Velásquez y González, pioneros en el estudio de la participación, reconocen la participación comunitaria en Colombia como un medio para remover las estructuras formales e incidir para generar cambios en las relaciones sociales, políticas y simbólicas fuertemente atravesadas por el *ethos* clientelista. Y para alcanzar ese fin, la participación ciudadana se entiende como un proceso social, donde intervienen distintas fuerzas sociales con intereses (Velásquez y González, 2003, p. 19); de acuerdo con los autores, la participación ciudadana es importante para la construcción de consensos, para la orientación de políticas públicas y para transformar las relaciones entre los gobiernos y la ciudadanía.

Pero, también señalan la poca influencia del Consejo de Territorial de Planeación en el Plan de Desarrollo, teniendo en cuenta las limitaciones que se desprenden de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Velásquez y González, 2003, p. 275); consideración que no puede pasarse por alto, y por lo mismo, se debe entrar a explorar, qué sucede con este mecanismo de participación en lo local; además de la parte normativa, qué se deduce.

Respecto al desarrollo de la participación ciudadana en las entidades territoriales, Forero cita dos estudios de 1995 y 1996, incluye en la lista a los CTP, los consejos municipales de desarrollo rural, los comités de desarrollo y control social de los servicios públicos domiciliarios, las comisiones municipales de policía, las veedurías ciudadanas y las juntas municipales de educación, detecta



inoperancia, falta de información, capacitación y poco apoyo de las autoridades locales; respecto a los CTP, dice, su participación ha sido desigual y dispersa; las experiencias más exitosas han tendido continuidad en el seguimiento de los Planes y en los procesos de preparación de documentos con iniciativas para ser incluidas en los próximos Planes de Desarrollo, que se llevan a cabo en 300 municipios y 24 departamentos, pero se observó un problema en las convocatorias a presentar ternas de la sociedad para conformar los consejos (Forero, et al, 1997, pp. 199-200).

De lo anterior, desde las entidades territoriales se detecta que de continuar con las mismas falencias observadas, inoperancia, falta de información, capacitación y poco apoyo de las autoridades locales, entre otras, afecta el papel de la democracia, la relación Estado-Sociedad y el desarrollo local; y surge la necesidad de indagar salidas oportunas, pues de lo contrario las demandas de la sociedad se encausan por fuera de los mecanismos institucionales, lo cual ha sido un hecho muy visible en el país en los últimos años.

Entonces, a partir de los planteamientos precedentes, es interesante rastrear ¿Por qué participa la gente?, si el CTP, es un mecanismo de participación ciudadana, ¿será que los consejeros responden a intereses claros relacionados con los sectores que representan? ¿Tienen claro el proceso político que afecta sus intereses, participan porque tienen que defender principios sociales y observan que el proceso político afecta la materialización de esos principios? ¿Qué conduce a la apatía?, ¿la burocracia genera obstáculos al proceso de participación en el caso del CTP?, (Quiñónez, 2003, p. 35) son reflexiones que también surgen de la intencionalidad inherente del presente trabajo y que se aspira a discurrir en las subsiguientes fases.

De los aspectos anteriormente expuestos se puede concordar con López et al., que la participación ciudadana es una forma de articulación del Estado y la sociedad “en un espacio de concertación de programas, proyectos y acciones

coordinadas con criterios de racionalidad planificadora, sobre la base de la responsabilidad compartida de los diversos actores del proceso. Todo ello en procura del Desarrollo Integral del Municipio” (López et al., 2010, p. 28).

De manera que, también “La participación sugiere la idea de organización, a partir de personas conscientes. Los teóricos se han puesto de acuerdo con unos principios fundamentales de la organización comunitaria:

- a) Principio de la catálisis social. Impulsar el cambio actitudinal en grupo requiere de agentes estimuladores del mismo, que pueden ser internos o externos a la comunidad.
- b) Principio de autonomía de grupo. El éxito de un programa de desarrollo social radica en que sea iniciado, controlado, realizado y dirigido por la propia comunidad o por los representantes libremente elegidos por ella.
- c) Principio de las prioridades. Las comunidades deben definir por ellas mismas cuáles son las necesidades que tienen y cuál es la prioridad de los problemas a solucionar.
- d) Principio de las realizaciones. Las obras materiales deben ser el fruto de la acción de la comunidad, pero no su fin último.
- e) Principio de los estímulos. Existen estímulos materiales y espirituales que deben usarse con discreción y aplicarse en momentos estratégicos. Se parte del reconocimiento de los valores y las expectativas individuales de la persona, dentro del grupo social, particularmente en el contexto de su condición de ciudadano.

Adicionalmente a los anteriores y en relación directa con los tres últimos, podríamos agregar un sexto principio:

f) El principio de la utopía por realizar. Es el proyecto social y político de largo plazo que debe construir la comunidad. El hecho de reconocer como base del proceso la dignidad humana, hace que la persona y la comunidad piensen en un mejor futuro, a la vez que se reconoce el valor político y social del ser ciudadano, así como de la posibilidad y de la obligación de participar para decidir”. (López et al., 2010, p. 29)

El Consejo Territorial de Planeación Municipal, como se ha identificado, debiera reflejar esas características y estar enmarcado en un campo organizacional como el descrito, para cumplir con su misión mediadora entre la administración local y la sociedad, para encausar al municipio por un modelo de desarrollo que responda a las aspiraciones del territorio.

## **II. MARCO CONTEXTUAL**

### 2.1 Contexto del municipio de Villavicencio

El departamento del Meta tiene una superficie de 85.635 Kilómetros cuadrados; es el cuarto departamento en extensión con 7.5% del territorio colombiano (Gobernación del Meta, 2010, p. 29); vincula a agentes humanos, físicos y naturales que le dan un aire especial para identificar su inmensidad como parte de los Llanos orientales de Colombia.

En sus 53 años el departamento del Meta se consolida como el productor principal de petróleo del país; además responde con fuerza en agroindustria, ganadería y turismo; su sistema hídrico es un patrimonio de gran valor, conformado por 28 cuencas y cuatro subregiones; constituido por 29 municipios (Gobernación del Meta, 2010, pp. 93-123). Villavicencio se destaca por ser la capital del departamento y además por su dinámica actividad económica y social.

Ubicada la capital al noroccidente del departamento del Meta en el Piedemonte de la Cordillera Oriental, en la margen izquierda del río Guatiquía, presenta un clima cálido, muy húmedo y temperatura media de 26° C; una extensión de 1.328 Kilómetros cuadrados, a una distancia de 86 kilómetros de Bogotá, las actividades económicas predominantes son: La agroindustria, la ganadería, el comercio, el turismo y la extracción de hidrocarburos.

Según el Departamento Nacional de Estadística DANE en 2012, el Meta tiene una población de 906.805 habitantes, y Villavicencio representa el 49,9% de la población del departamento (DANE, 2013); la misma entidad en 2011, respecto a la población urbana y rural de la capital, determinó que el 77% se ubica en la cabecera municipal y el 23% en el área rural.

Adicional, es una de las ciudades del departamento con mayor urbanización, la ciudad es receptora de población del interior del país y del departamento; tal tendencia continúa hasta la actualidad y perfila aumentar para los próximos años, lo que se explica por la ubicación estratégica para el comercio, está mejor equipada en servicios públicos y ofrece mayores fuentes de empleo. Se debe señalar también que recibe población desplazada de otros municipios y departamentos de la Orinoquia.

Sin embargo, la ciudad está enfrentando retos respecto a los servicios públicos y la infraestructura; a ello presionan los hechos antes descritos y además el fenómeno del desplazamiento forzado recurrente, según Acción social, en 2010 llegaron como desplazados 2.460 personas; hasta septiembre de 2011 la cifra fue de 3.528 y el total a esa fecha llegó a 73.872 desplazados, una población similar a los habitantes de Acacias o Granada, otros municipios del departamento. “Los desplazados enfrentan problemas para acceder a empleo, servicios públicos y vivienda”. (CODHES, 2011, p. 1)

Las características precedentes, impulsan el crecimiento urbanístico de la ciudad de una manera acelerada y desorganizada; se evidencia la poca planeación urbanística; si bien el municipio es relativamente nuevo, ha entrado a ser un baluarte de la economía del departamento y del país; es vertiginosa su inserción al mercado lo que le da un dinamismo propio de una ciudad en proceso de cambios económicos y sociales permanentes; sus condiciones, le abren las puertas a miles de migrantes, entre 1964 y 1973 presentó la mayor tasa de crecimiento, 7.16 % y ocupó el puesto primero a nivel nacional, fenómeno que en las décadas siguientes ha seguido sido importante, a lo cual, debe hacer frente con oportunidades de empleo, infraestructura y gobierno eficaz entre otras condiciones.

## 2.2 Contexto económico y aspectos de planeación

### 2.2.1 Sectores Primario, secundario y terciario.

El sector primario representa a la agricultura, ganadería y piscicultura; según la Cámara de Comercio este sector es uno con menor participación para el departamento con 1.94%, considera preocupante ya que es una actividad tradicional en la economía (Cámara de Comercio, 2013, p. 9), y según el DANE en 2005 la participación en el PIB fue de 1.3%. Las tierras que se utilizaban en agricultura en los últimos años han ido cambiando de actividad, hoy se han convertido en fincas para el turismo; o el perímetro urbano se ha ampliado para vincular las tierras a la construcción de vivienda.

El sector secundario lo integra la manufactura; el informe de la Cámara de comercio incluye construcción, transporte, actividades inmobiliarias, con una participación entre el 5 % y el 11 %. (Cámara de Comercio, 2013, p. 9)

El sector terciario se destaca porque vincula las actividades más dinámicas como el comercio, los servicios financieros, hoteles, restaurantes y transporte; la

Cámara de comercio resalta la mayor concentración empresarial por ramas de actividad la tiene el Comercio con una participación de 47.44% dentro del total de las matriculas activas; según su tamaño: el 99.6% son pequeñas empresas, el 0.22% mediana empresa y 0.01% gran empresa; seguido por el sector de Hoteles y Restaurantes con un 12.42%, que corresponden a 5.891 empresas del sector registradas. (Cámara de Comercio, 2013, p. 8)

En general para 2012 el número de empresas con asiento en Villavicencio registradas en la Cámara de Comercio llegó a 14.459, participan en la actividad económica del departamento con el 64.37 le sigue Acacías, la segunda ciudad del departamento con el 8.96 % (Cámara de Comercio 2013, p. 9); se puede observar la importancia de Villavicencio como centro comercial de la región.

#### 2.2.2 Educación, salud y servicios públicos

Según la Secretaría de educación municipal, la ciudad desde 2003 cuenta con instituciones educativas, conformando 53 en 8 núcleos, más tres unidades especiales, concentra el 49 % de los niños, niñas y jóvenes en edad escolar de 5 a 17 años; la matrícula en instituciones oficiales es el 62%, demuestra la importancia de la educación pública en el municipio, y aún debe asumir el reto para ampliar la cobertura.

En salud, la secretaria municipal informa, que existen 207 instituciones prestadoras de salud, en su mayoría privadas; el sector público cuenta con el Hospital departamental de Villavicencio, 19 centros de salud, incluidos 17 centros urbanos y 2 rurales. Al régimen contributivo están vinculadas 273.790 personas y al subsidiado 143.752 afiliados distribuidas en 4 Aseguradoras del Régimen Subsidiado-ARS.

El servicio de salud se presta con múltiples problemas relacionados con la administración, entre los cuales se destacan: Falta de atención, demora en asignación de citas y dilación en la aprobación de contratos.

De conformidad con la Personería Municipal hasta noviembre de 2013 se han registrado 381 tutelas. La Personería enfatiza en el informe de gestión, que en “salud los regímenes contributivos y subsidiados son ineficaces”. (Personería, 2012, p. 42)

En cuanto a los servicios públicos, el punto no es tanto alcanzar cobertura; el problema que se aprecia en la ciudad es el efecto para el medio ambiente, aspecto que de no atenderse será crítico para el futuro; por ejemplo, la red de alcantarillado no genera tratamiento de las aguas y las vierte en algunos caños, cuyas aguas son luego utilizadas por residentes de algunos barrios. En general el agua no es potable y persisten las deficiencias en aseo, alcantarillado y acueducto.

### 2.2.3 Panorama de la planificación, la participación ciudadana y la gestión pública en Villavicencio

El proceso de planificación en el municipio está ligado a la aplicación constitucional y legal; el Decreto 1306 de 1986 del orden nacional definió la participación de la ciudadanía en la elaboración de los planes de desarrollo, y la Ley 38 de 1981, sobre planeación y concertación, incluyó comisiones de análisis y concertación con la participación de sindicatos de trabajadores urbanos y rurales.

El Decreto 2857 de 1991 consagró la participación de la ciudadanía en la elaboración de los planes de manejo de cuencas hidrográficas. (González, 1995, p. 22), en el municipio no existen evidencias relacionadas con la aplicación, una constante que se repite para el resto del país.

González en el estudio “Manual sobre participación y organización”, concluye que tales normas no se ejecutaron a cabalidad; por un lado por desconocimiento de la comunidad y por otro, por desinterés de los funcionarios para dar a conocer y propiciar la participación (González, 1995, p. 22); no obstante esa fractura, posteriormente, la Constitución de 1991 impulsa la planificación con carácter obligatorio, en el sentido que constituye un fin del Estado garantizar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de las funciones de los entes territoriales; su contenido y procedimientos se desarrollan a través de la Ley 152 de 1994 donde estipula que el Plan de Desarrollo representa un compromiso social entre el Estado y la comunidad para alcanzar metas, objetivos y propósitos del desarrollo territorial de corto y mediano plazo. Vincula el programa de gobierno que el alcalde presentó a los ciudadanos en la contienda electoral.

En el municipio, los Planes de Desarrollo han seguido los lineamientos de la Ley 152 de 1994 y las directrices del DNP; durante el periodo 2001-2003 se denominó: *Villavicencio, ¡empresa solidaria para todos!*; en 2004-2007 *¡Villavicencio para Todos!*; en el periodo 2008-2011 “*Villavicencio ciudad decente de Colombia*” y el actual Plan de Desarrollo 2012-2015 *Villavicencio sin miedo “Gobierno de la Ciudad”*. Desde los títulos, los Alcaldes optaron por una característica o impronta de su periodo, esto en la práctica tiene un horizonte limitado y da primacía a ejecutar el programa de gobierno; al respecto, la sociedad civil, desde CORDEPAZ anota que “los alcaldes hacen reuniones masivas (...) donde se oye a todo el mundo, pero las soluciones son en extremos lentas o no llegan. Pareciera que el lema fuera el de “cambiamos todo para que todo siga igual”” (CORDEPAZ, 2004, p. 23). Para el presente trabajo solo se analizó el Plan *Villavicencio sin miedo*.

El corto plazo es un efecto de esa situación; la planificación se declara básicamente normativa y con restricción para ejercer la participación desde instancias como el propio Consejo Territorial de Planeación- CTP- o las Juntas Administradoras Locales -JAL-. De manera que, la administración local enfoca sus



directrices de planificación, dejando por fuera muchas de las necesidades y aspiraciones de la población. En ese orden, es creciente el número de organizaciones sociales o grupos de habitantes de los barrios y del sector rural, que reclaman atención y solución a problemáticas relacionadas en infraestructura vial, servicios públicos y seguridad, entre otros. (Congreso barrial, diciembre 2013)

Los procesos de modernización en la administración están estancados frente a las dinámicas y características del contexto social del municipio. La gobernabilidad es relativamente sensible al distanciamiento del gobierno y la comunidad; recuperar la confianza e impulsar cambios hacia un efectivo proceso de gestión enmarcado en la acción de la gobernanza, es un reclamo que se observa en las propuestas que los ciudadanos formulan en los diversos foros comunitarios, de barrios o rurales. (Congreso barrial, diciembre 2013) (CORDEPAZ, 2004, pp. 26-71)

El gobierno municipal, ateniéndose no tanto a las normas sino al sentido común, no debería rehusar, rescatar la naturaleza del diálogo social, que se pierde en el municipio, o está ausente, en muchos acontecimientos y momentos que se requiere para propiciar confianza y ofrecer otra mirada desde la institucionalidad del municipio; por ejemplo en el Congreso Barrial del 14 de diciembre de 2013 los representantes expusieron la falta de diálogo por parte de la administración local en el proceso de planificación y en la reformulación del Plan de Ordenamiento Territorial -POT-, por ello argumentan, se acogen a la consigna *Mandato por el derecho a la ciudad y el territorio*. (Congreso barrial, diciembre 2013), para impulsar una “respuesta social” a la “negligencia del gobierno de la ciudad”.

Se observa en lo expuesto, que los procesos de gestión pública desde el ente municipal requieren una alta dosis de cambios, orientados a un desarrollo institucional integral, es decir, tocar la planeación y el modelo de administrar que no están funcionando acorde con las exigencias que impone el medio y el contexto, donde lo sustantivo es introducir la dimensión social en la acción

gerencial (CORDEPAZ, 2004, p. 44); esto, de igual manera, se puede ampliar a un enfoque gerencial social, participativo y ético, necesario como un paso para desde lo local, incursionar por la senda de la gobernanza (Calame, 2008, pp. 173-182)

Entonces, responder a una necesidad sentida por la comunidad en términos de reconocer, que su participación en el Estado no es cuestión de formalismo, sino que constituye un vínculo de fondo, es una condición de la gobernanza, de allí que su real ejercicio, se “manifiesta en el retorno al territorio y se revitaliza la democracia, se toman como ejemplo de ello, es el gran mérito de la ciudad de Porto Alegre y del Estado de Río Grande do Sul en Brasil”. (Calame, 2008, p. 78) Según Calame, la primera función de la gobernanza, *es construir y dar cohesión a la comunidad. Para ello no basta que la gobernanza sea “legal”, sino que también tiene que ser “legítima”. Las acciones del poder público y las limitaciones que éste impone no pueden contentarse con ser santificadas, ni sancionadas por un voto. También tienen que ser consideradas necesarias y eficaces* (Calame, 2008, p. 82).

En consecuencia, existe la necesidad de una gestión local nueva o transformada, que en este caso, se refiere al ejercicio del poder para generar bienestar y confianza social, lo cual crearía una oportunidad para aprovechar el territorio como lugar de encuentro, articulador de los intereses de los diversos actores, y en consecuencia, es un “actor social” más, y por consiguiente, en ese ámbito, es pertinente agregar que la sociedad no puede estar al margen de las decisiones que tienen que ver con los recursos naturales, humanos, los bienes públicos, que a ella atañen. Quiere decir, concordando con Calame “(...) la dimensión territorial recobra todo su sentido.

El capital social de un territorio, definido como la intensidad de las relaciones entre los actores y el capital de experiencias que cada uno y la colectividad tienen, adquiere un doble valor: garantiza la cohesión de la sociedad y condiciona también las capacidades de desarrollo económico” (Calame, 2008, pp. 76-77).

De lo anterior, surge un desafío para el Gobierno local promover, vale insistir, la alianza estratégica con la sociedad. Esa es una parte de la vía para el desarrollo local menos traumático; en otros términos, sólo si los actores sociales dialogan (hablan y se escuchan), identifican sus intereses comunes y aprenden a concertar; medios éstos que se logran en el debate público, con respeto y responsabilidad mutuos, Villavicencio entra en la onda para tramar un porvenir pensando en las futuras generaciones.

### **III. MARCO METODOLÓGICO**

El enfoque de la investigación es cualitativo, en razón a que se escucha a las personas, se escribe, se vuelve a preguntar; por ello se expresan y detectan diversidad de pensamientos, que remiten a organizar, develar y analizar para aproximarse a comprender las acciones que realizan; es un diálogo que da luces para comprender el fenómeno social de la participación ciudadana, con el aporte de los consejeros locales en la construcción del plan de desarrollo municipal “*Villavicencio sin miedo*”.

Se adoptó el tipo de investigación explicativo, de manera que se expone el fenómeno de la forma cómo participan los consejeros del Consejo Territorial de Planeación municipal en el Plan de Desarrollo, se identifican y describen sus características, relaciones y efectos, por tanto, se usaron las siguientes técnicas: estudio de caso, observación participante y encuestas.

El estudio de caso, la participación ciudadana con el aporte del Consejo Territorial de Planeación en la formulación del Plan de Desarrollo “*Villavicencio sin miedo, gobierno de la ciudad 2012-2015*”, focaliza la reflexión de un fenómeno importante de resaltar en Colombia, como es la incidencia de los ciudadanos integrantes del CTP en la formulación de los Planes de Desarrollo Local- PDL-.

La delimitación espacial se concretó por la compenetración y vivencia del autor en el municipio y en consecuencia, la facilidad para acceder a un trabajo de campo a partir de la colaboración de personas residentes, algunos funcionarios y consejeros de planeación, que mostraron interés para brindar la información, en ambiente de conversaciones sin tensiones.

El estudio es de caso, como tal se orientó a interpretar las dinámicas que los actores involucrados experimentan cumpliendo una tarea reconocida por el Estado. “El propósito del estudio de caso no es representar el mundo, sino representar el caso (...) Un caso no puede representar al mundo, pero sí (...) un mundo en el cual muchos casos se sienten reflejados” (Stake 1994, p. 245, Cita Galeano, 2012, p. 68). En consecuencia, este permite aprender de cada uno, facilita la recolección de información y la presentación, enmarcándose como una estrategia de estudio. (Stake, cita Galeano, 2012, p. 68)

La unidad de análisis es el Consejo Territorial de Planeación Municipal y la población son los consejeros de Villavicencio del CTP, que representan diversos sectores en la ciudad.

La encuesta se delineó inicialmente como un instrumento piloto, que permitiera hacer ajustes para obtener el cuestionario final, anexo 1; se aplicaron 28 instrumentos, en este ejercicio se contó con la colaboración de estudiantes de cuarto (4) y noveno (9) semestre de los programas de economía y mercadeo de la Universidad de los Llanos.

La encuesta permitió indagar aspectos relacionados con la caracterización del Consejo, las relaciones con el sector, la comunidad y el gobierno local; el tipo de organización interna, la incidencia en la formulación del plan y la relación de la participación ciudadana y el desarrollo; se tuvieron suficientes datos que contribuyeron a la comprensión, descripción y análisis de la información.

La consolidación y tabulación de los datos se llevó a cabo mediante un registro manual, anexo 2, que posteriormente se procesó en Excel para elaborar los gráficos, los cuales se desarrollaron con una simulación estándar y a partir de esta, se construyeron los gráficos de barras, permitiendo la interpretación y el análisis cualitativo; además, se aplicó el modelo de participación ciudadana, donde se consideraron los determinantes de la participación ciudadana y la calificación del consejero, anexo 2, el modelo se estimó con el software Eviews 7.0.

La observación participante se da en un contexto favorable, reconociendo la disposición de los actores, se entrelazaron diálogos respetuosos con el presidente del Consejo, el secretario del Consejo (6 reuniones desde agosto de 2012 y en 2013), otros consejeros (4 reuniones en 2013), el asesor para el Consejo (6 reuniones desde agosto de 2012 y en 2013); dos ediles, dos concejales, tres comuneros (2 reuniones en 2013), tres funcionarios de la alcaldía (5 reuniones desde agosto de 2012 y 2013) y un ex consejero (6 reuniones desde agosto 2012 y 2013); ello permitió ampliar y complementar la visión del autor, como lo expresa Piovani (Piovani, 2007, p. 193), inclusive algunos estudiantes del programa de economía (5 estudiantes, en dos reuniones 2013) tuvieron la oportunidad de vivenciar como observadores participantes. El valor agregado alcanzado fue aclarar y entender las formas cómo se establecen las relaciones de los consejeros y las propuestas.

En consecuencia, la observación participante se adelantó a través de reuniones, algunas previamente programadas y otras en encuentros espontáneos, que se llevaron a cabo en las oficinas del Consejo, de los ediles y de los comuneros o en espacios abiertos y públicos; los aspectos que se abordaron versaron sobre la participación ciudadana, la democracia, el rumbo de la ciudad, el gobierno local, la planeación, cuyas pautas se encuentran en el anexo 1.

#### IV. MARCO ANALÍTICO

El Plan de Desarrollo del municipio de Villavicencio para el periodo 2012-2015 *Villavicencio sin miedo “Gobierno de la Ciudad”*, se adoptó según Acuerdo No. 142 de 2012; cuya visión se define: “En el 2032 Villavicencio es reconocida nacional e internacionalmente como una ciudad segura, planificada y un importante centro académico, científico, tecnológico, financiero, comercial y de servicios; donde la familia, los niños, niñas, jóvenes, adolescentes, mujeres y hombres adultos y adultos mayores tienen garantizados sus derechos y conviven en condiciones de equidad y solidaridad, en armonía con la naturaleza” (p. 1).

La apuesta de la misión del Plan, expresa: “El gobierno de la ciudad adelantará su gestión basado en la concertación con la comunidad, generando procesos sostenibles que dinamizarán la economía y elevarán el nivel de vida de los habitantes del municipio, contribuyendo al logro de la visión” (p. 2); es evidente la apuesta del gobierno local por la participación consultiva pero también, reconoce la postura de la comunidad para avanzar en consensos.

En ese orden de ideas, el objetivo se formula: “Construir para el 2015, el gobierno de la ciudad a través de una gestión pública participativa, transparente y eficiente, mejorando la seguridad, el ordenamiento del territorio y el respeto por la naturaleza, priorizando la inversión social, recuperando la confianza de la ciudadanía en sus instituciones, elevando la calidad de vida de los y las villavicensenses, generando oportunidades de trabajo digno con crecimiento económico e innovación tecnológica” (p. 1).

Los elementos anteriores, constituyen la parte estratégica del Plan de Desarrollo y enfatizan hacia dónde va la ciudad; es decir, el norte que el gobierno local traza para el municipio, que representa la primera célula política y administrativa de la nación y en este caso, como capital del departamento y ciudad

intermedia, requiere afrontar su desarrollo con procesos de planeación participativos.

Se deduce, por un lado, el Plan de Desarrollo incluye diversos aspectos: Seguridad, planificación, educación, ciencia, tecnología, actividades económicas, crecimiento económico, sostenibilidad, familia, derechos, valores, nivel de vida, empleo y participación, que requieren un amplio marco de programas y proyectos para cumplir las metas y los propósitos; por otro lado, pretende abarcar muchos puntos, que pueden reconocerse como claves para el municipio, pero por su origen o complejidad se salen del ámbito local en algunos casos y en otros integrarlos conveniente y oportunamente en el Plan de Desarrollo de corto plazo, es difícil de ejecutarlo como está formulado en el Plan, y esto implica enfrentarse a un alto nivel de incumplimiento con todas las secuelas institucionales que se pueden desprender.

La teoría del desarrollo que se describe, en la primera parte de este documento, permite limitar y priorizar la gama tan vasta de aspectos que se incluyen en un Plan; en efecto, esa proliferación de tópicos constituyen un obstáculo para soportar la parte estratégica consistente y la visión coherente en un proceso de desarrollo local. Como está en el Plan de Desarrollo de Villavicencio 2012-2015, la parte sustancial o estratégica tiene esa particularidad; en consecuencia, no es extraño que para la sociedad civil sea difusa y el propio proceso de planificación se observa alejado de las necesidades del municipio. Y a ello, se puede agregar que la participación ciudadana desde el CTP se refleja como una expresión más protocolaria.

Ésa percepción no es ajena a lo que la sociedad civil y los gremios plantean; por ejemplo, para la Corporación Desarrollo para la Paz del Piedemonte Oriental – CORDEPAZ- puntualiza, “la visión de desarrollo que Villavicencio ha venido impulsando en los Planes de Desarrollo, no representa una estrategia de la

realidad local y tampoco es construida sobre la base de un pacto social” (CORDEPAZ, 2004, p. 19) y concluye:

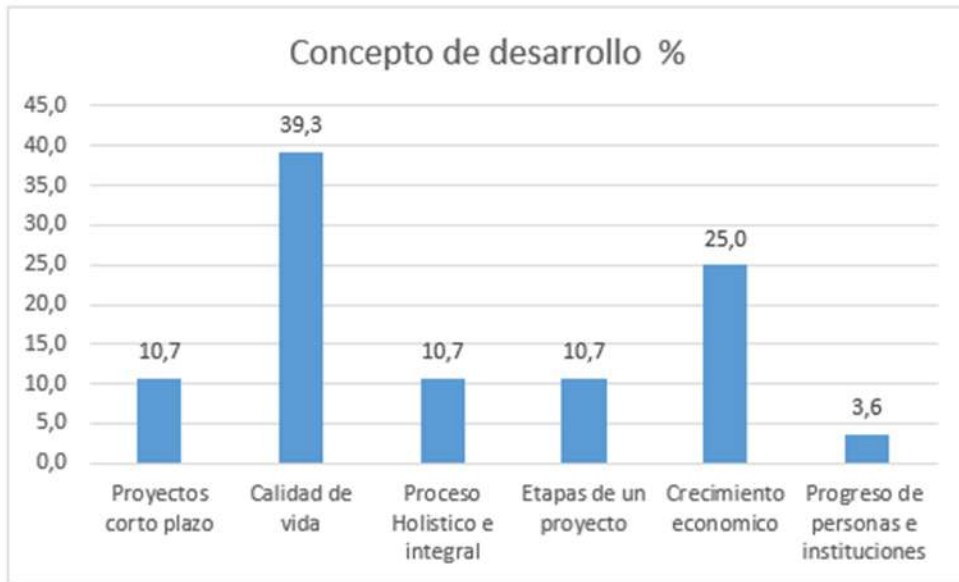
*En el caso de Villavicencio no es claro el planteamiento del desarrollo pues la ciudad se ha caracterizado por combinaciones en acciones del desarrollo que no aportan mucho a la democracia. El beneficio se dirige a contratistas y sectores que manejan lo público pero existe una restringida participación social. En la medida que se amplía la distancia entre quienes manejan lo público y los sujetos sociales responsables de la participación, se obstaculiza el desarrollo (p. 20).*

En relación con el Plan de Desarrollo 2012-2015 se acota además, de los puntos precedentes; para los consejeros municipales tanto el concepto de desarrollo como el de desarrollo local, tienen relativa convergencia como lo muestran las ilustraciones 2 y 3. El desarrollo lo asocian con temas como calidad de vida, crecimiento económico, proceso holístico, proyectos y progreso de personas e instituciones, y el desarrollo local con los servicios públicos, aprovechamiento de recursos, bienestar y erradicar la pobreza; se deduce que el concepto de desarrollo local proviene del concepto más general de desarrollo; pero, de la misma forma, se deriva, que los consejeros incorporan el desarrollo como una categoría externa y jalonado por el gobierno local; como si el CTP fuera ajeno al proceso de desarrollo local.

Entender esa posición que exponen los miembros del Consejo, es el punto de quiebre para identificar que la acción de los consejeros está limitada para hacer efectiva la oportunidad de participación establecida en la Constitución y la ley, entonces, como expone CORDEPAZ, los CTP están equipados legalmente para ese propósito (p. 28) y para impulsar el reconocimiento del territorio como eje del desarrollo local.

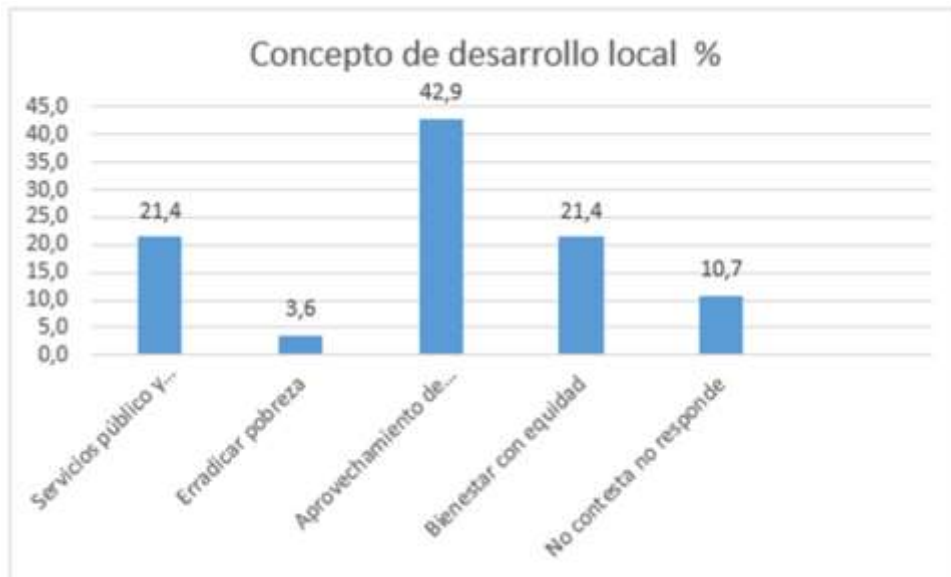


Ilustración 2: Concepto de desarrollo de los consejeros municipales



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas y entrevistas.

Ilustración 3: Concepto de desarrollo local



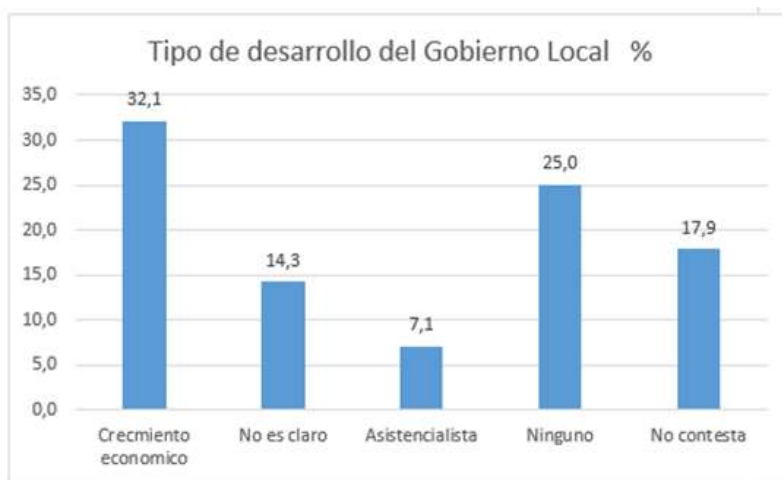
Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas y entrevistas.

En ese mismo orden, cuando se preguntó el tipo de desarrollo que impulsa el gobierno local, el 32.1% opinó que corresponde a crecimiento económico, por su parte el 25% señaló que a ninguno, el 14.3% catalogó que no es claro el desarrollo y el 17,9% no contestó; es decir, ello evidencia que el desarrollo local no tiene

norte en el período y la poca compenetración con el enfoque local, ver ilustración 4.

Se puede inferir, el tipo de desarrollo que se impulsa en Villavicencio carece de plataforma conceptual; lo que conlleva a que su construcción, se aleje “de un enfoque integral o local, que integre lo humano” (CORDEPAZ, 2004, p. 21), además, con esa visión no es factible aprovechar las condiciones endógenas que se asientan en la participación y concertación. El Presidente del Consejo apunta que los últimos gobernantes han enfocado el desarrollo con criterios de mercado donde se privilegia el sector económico por encima de los aspectos sociales y ambientales.

*Ilustración 4: Tipo de desarrollo del gobierno local*



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas y entrevistas.

A continuación se encontrará un acápite, que señala las características del CTP de Villavicencio, inicialmente desde el aspecto normativo que lo regula.

#### 4.1 El Consejo Territorial de Planeación Municipal

El municipio de Villavicencio por medio del Acuerdo 08 de 1995 establece las bases para la formulación y elaboración del Plan de Desarrollo; en el artículo 8 define como instancia municipal de planeación al Consejo Territorial de

Planeación, y en los artículos 9 a 12 la composición, los requisitos, la designación y las funciones; posteriormente, según el Acuerdo 003 de 1998 y mediante Decreto 100 de 2008 se conformó el Consejo Territorial de Planeación Municipal, y por medio del Decreto 77 de 2012 se designan nuevos consejeros, anexo 3.

En tales disposiciones se siguen los lineamientos de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo (Ley 152 de 1994), en este caso se centran en las directrices acerca de las discusiones del proyecto del Plan de Desarrollo, absolver consultas, formular recomendaciones sobre el contenido del Plan y conceptualizar sobre el proyecto del Plan de Desarrollo; tienen poco peso funciones de seguimiento y evaluación de la ejecución del Plan de Desarrollo.

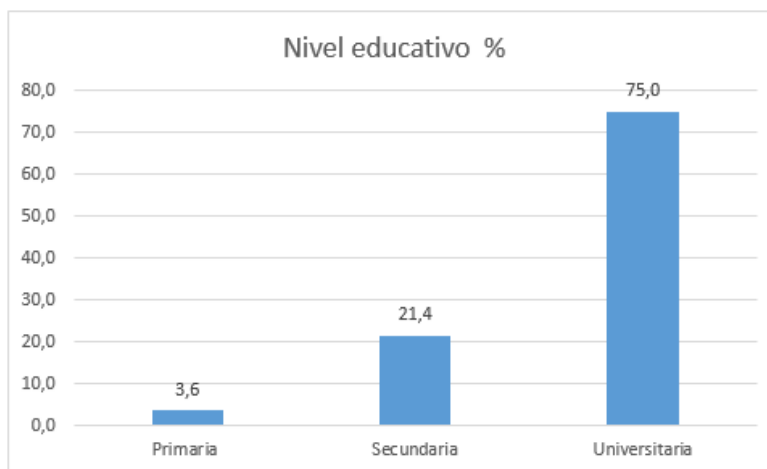
La Composición del Consejo, según el Acuerdo 003 de 1998 (y oficio S.G. CTP 038 de 2013) lo integran 33 consejeros, se aclara que dos presentaron renuncia y se debe hacer convocatoria para tres vacantes; es decir, están vinculados a las actividades 28 consejeros, 3 mujeres que representan el 11% y el 25 hombres que representan el 89%.

Con respecto al nivel educativo, ilustración 5, el 75% es profesional, el 21.4% posee nivel secundaria o bachillerato terminado y el 3.6% primaria; este es un factor, que no tiene relevancia en el CTP, partiendo que desde el punto de vista legal no existen limitaciones, ya el Acuerdo 08 de 1995 en el Artículo 10 dice, se “tendrán en cuenta los criterios de vinculación a un sector o territorio y poseer conocimiento técnicos o experiencia en los asuntos del sector o región que se trate”, con ello basta para la operatividad de las deliberaciones, y como lo manifiestan los consejeros “prima el respeto y un manto de mutuo reconocimiento por la persona en calidad de ciudadano”.

Existen otros factores que preocupan a algunos consejeros como es el compromiso, en términos de “su entrega y asistencia a las sesiones, que debilitan

su accionar”; al respecto se hace referencia que el ausentismo representa en general cerca del 50% (Oficio, 2013, S.G CTPM, 038).

*Ilustración 5: Nivel educativo*



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas y entrevistas.

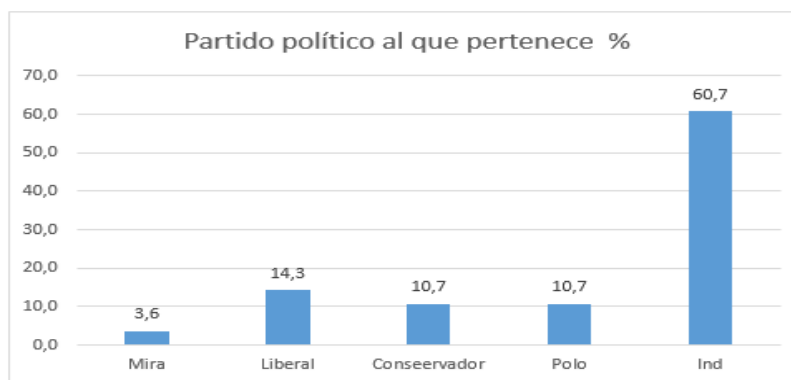
Así mismo, el factor político que en este caso se desprende de la relación con un partido o grupo político del consejero, el 60.7 % contestó que es independiente; el 39.3% dijo ser militante, éste representa a fuerzas políticas, que “aluden a organización y al tipo de dirección de los partidos y del grupo en el poder” (Cruz de Galindo, 2012, p. 72), pero en este caso, en las decisiones del consejero, no es explícita esa visión en la construcción del Plan de Desarrollo; incluso esa es una premisa que se comparte en el Consejo; no obstante, cabe señalar, que el 10.7% de los consejeros que expresaron su militancia, concretamente del Polo, dijeron que “exponen la orientación acorde con sus preferencias políticas”, ilustración 6.

De todas maneras, tradicionalmente estas posiciones han permitido el funcionamiento del Consejo dentro de tales criterios plurales, priorizando el respeto a la diferencia. Da a entender que la política en ese cuerpo colegiado se entiende como deliberación, por eso el ciudadano no necesita ser experto para participar sino a partir de su interés, su compromiso y sentido común. (Quiñónez, 2003, pp. 30-36); sin embargo, es conveniente establecer que para algunos consejeros la política tiene otras expresiones, como lo manifestaron el presidente,

el secretario y un exconsejero, se expresa en la confrontación de intereses, por ello los actores en el Consejo no deberían considerarse independientes de la misma.

Otro elemento que se puede deducir, es que en esas condiciones se corre el riesgo de que el consejero exponga posiciones a título personal, lo cual va en contra de los principios de la representación de la sociedad o del interés general.

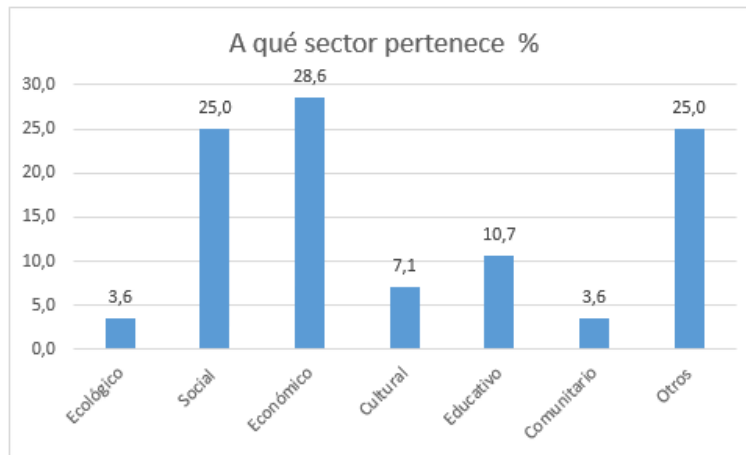
*Ilustración 6: Partido político al que pertenecen los consejeros*



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas y entrevistas.

Los sectores que representan los consejeros se observa en la ilustración 7, aquellos con mayor prelación: el económico (Comerciantes, constructores, microempresarios, campesinos, financiero, transportadores, agrícola y ganadero), le sigue el social (Organización de los Derechos Humanos, Iglesias, negritudes, juventudes, ambiental y mujeres) y otros (Periodistas, profesionales, sociedad de profesionales y Junta Directiva Cámara de Comercio); de lo anterior se desprende que el sector económico es mayoritario, además cercana confluencia con ciertos subsectores del Social y de Otros, lo cual se refleja en la calificación del tipo de desarrollo, como crecimiento económico, que impulsa el gobierno local.

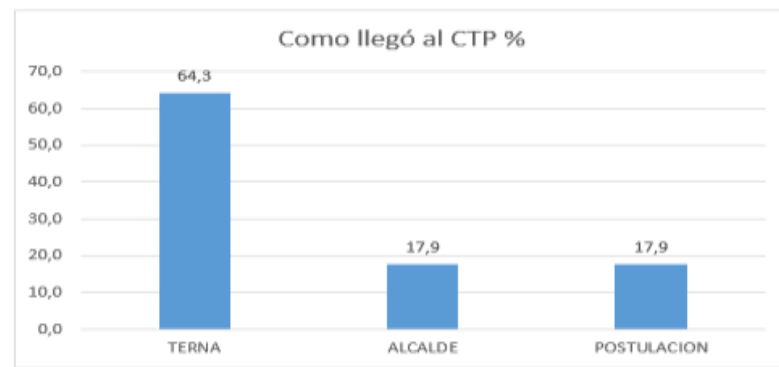
Ilustración 7: Sector al que pertenece



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas y entrevistas.

Al respecto conviene decir que para ser designado consejero, el 64.3% provino de terna del sector que elige el Alcalde, el 17,9% elegido directamente por el Alcalde y con el mismo porcentaje, por postulación propia, ilustración 8; está pendiente la convocatoria del representante de los indígenas; es decir, en la actualidad no hay miembros de las comunidades indígenas. Ya se comienza a notar que efectivamente la representación de la participación ciudadana que debería ser de la sociedad civil queda restringida a la voluntad del Alcalde por ser el principal designador de los miembros del Consejo.

Ilustración 8: Cómo llegó al CTP

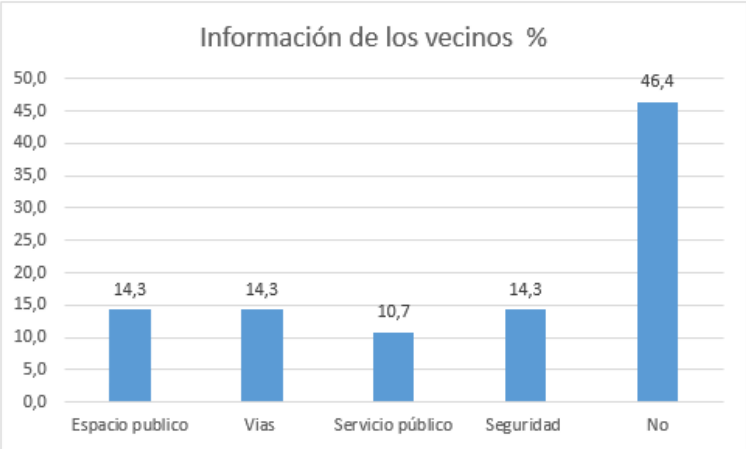


Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas y entrevistas.

La representación se ajusta a la normatividad; sin embargo, es necesario que el consejero se aproxime más a la ciudadanía, no es evidente un vínculo firme con

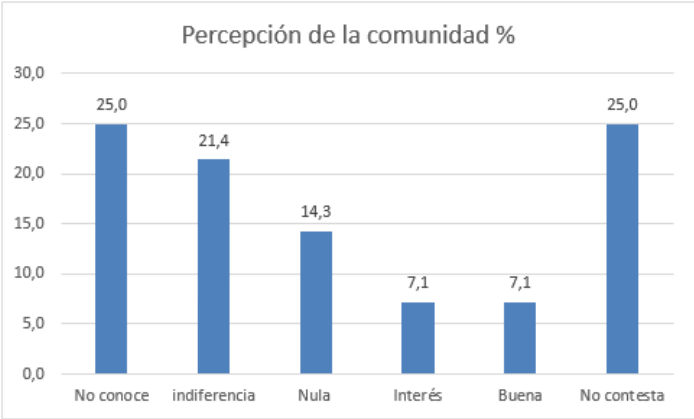
los vecinos, el 46.4% de los consejeros opinó que no recibió información por parte de los coterráneos o vecinos, y aquella información que aportaron respondió a temas de espacio público 14.3%, igual que para vías y seguridad y el 10.7% a servicios públicos, ilustración 9; además, la percepción de la comunidad sobre la acción del consejero es relativamente baja, solo el 7.1% la consideró buena como lo muestra la ilustración 10, en su mayoría no saben el rol del CTPM.

*Ilustración 9: Información de los vecinos*



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas y entrevistas.

*Ilustración 10: Percepción de la comunidad*



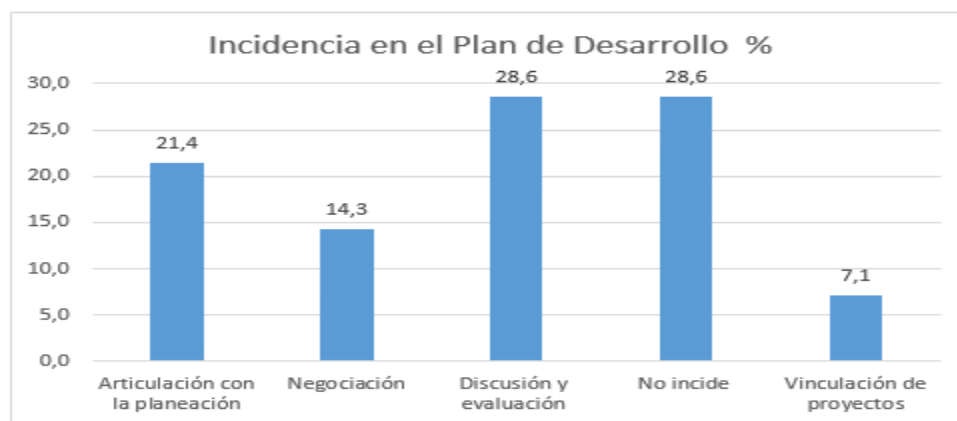
Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas y entrevistas.

Se deduce que el Consejo Territorial de Planeación, es un mecanismo, que goza de poca difusión; desde el punto de vista político los consejeros en su

mayoría no actúan en partidos o grupos políticos como antes se presentó, y desde lo social revisten cierto grado de representación de los sectores definidos por la Ley; pero la gran mayoría de consejeros están distanciados de los propios sectores que representan y de la comunidad, esto se evidencia dado que su papel no es consistente durante el periodo de la formulación del Plan de Desarrollo; las opiniones de los consejeros se presentan distantes de una acción común y unificada en torno a ser efectivos en su función.

No obstante, esas consideraciones, también es interesante resaltar la incidencia del CTP desde su naturaleza de mecanismo de participación; a partir de las opiniones de los consejeros, se deduce que existen diversas maneras de percibir su papel, se perfila más la función de intermediario, aunque el 28.6% expresa que no incidió, el 7.1% consideró que ha incluido propuestas en el Plan de Desarrollo, como se observa en la ilustración 11.

*Ilustración 11: Incidencia en el plan de desarrollo*



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas y entrevistas.

Se aprecia la complejidad e importancia de la participación ciudadana a nivel municipal, y de la misma forma, que es una herramienta para garantizar la eficiencia y eficacia en la planeación. El municipio está en mora de impulsar una agenda donde la participación democrática constituya el eje fundamental en la actual etapa de su evolución, que necesariamente como ente territorial, le



corresponde jugar un nuevo rol como actor que interactúa con la comunidad en los procesos de toma de decisiones y orientación del territorio.

En ese orden de ideas, es sugestiva la opinión de los consejeros respecto a la dependencia del CTP del gobierno local. La ilustración 12, por una parte, señala que el 50% de los encuestados opinó que no hay dependencia, y por otra parte, el 25% expresó que existe dependencia del gobierno local y el otro 25%, no contesta; entonces, no es tan notoria la dependencia del CTP.

El soporte que reciben los Consejeros del gobierno municipal en la ilustración 13, muestra que el 46.4% concordaron que recibieron apoyo básicamente de logística: una oficina, elementos de funcionamiento y capacitación, bajo esas referencias el 35.7% consideró que es escaso el aporte de la administración y el 17.9 % definió que no hay apoyo.

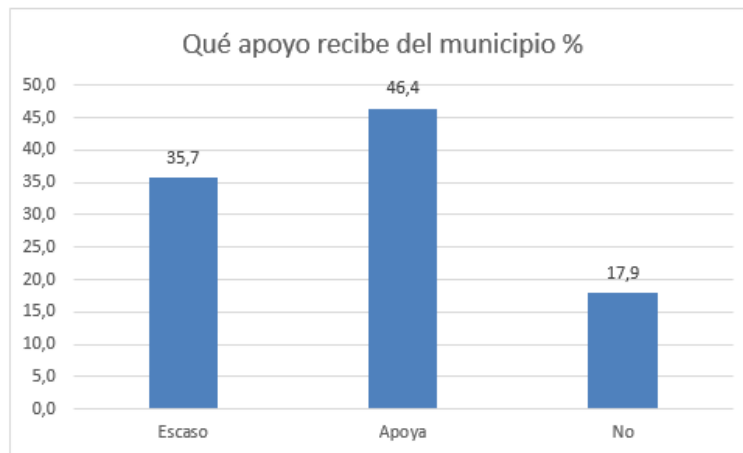
Se concluye, que en efecto el municipio hace los aportes que la Ley establece, limitándose a asignar los medios estrictamente necesarios para el funcionamiento. Un aspecto que se comenta por algunos Consejeros es su situación, la cual, la identifican, como “actividad “laboral” por las responsabilidades que deben atender”, expresan “que el Gobierno Nacional al menos debería reconocerles los servicios de seguridad social”; esta es una posición, que vale la pena mirar como una contradicción evidente con el “espíritu de la participación” o el compromiso del ciudadano representante de la sociedad, cuyos valores en este caso, partiendo de la ética son la solidaridad y la voluntad de servicio.

Ilustración 12: Dependencia del CTP al Gobierno municipal



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas y entrevistas.

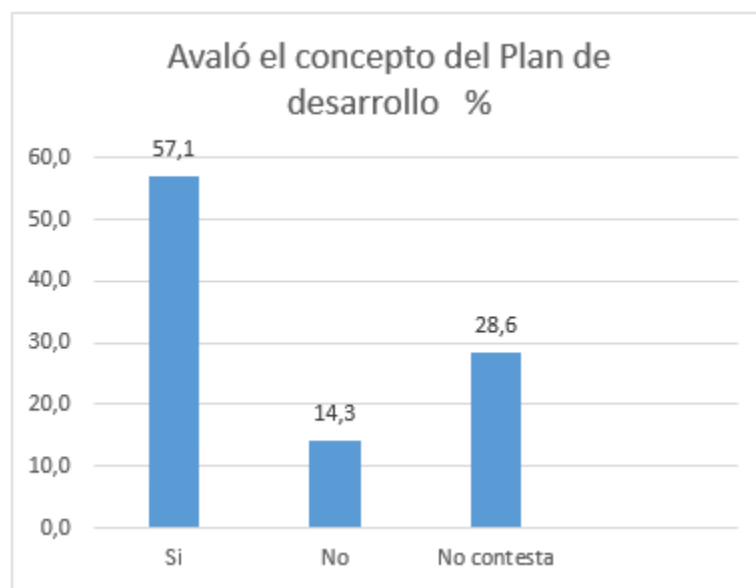
Ilustración 13: Qué apoyo recibe del municipio



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas y entrevistas.

No obstante esa situación, los consejeros independientemente de las consideraciones diversas y adversas que manifestaron, participaron en el concepto para el Plan de Desarrollo como se ve en la ilustración 14, por mayoría avalaron el concepto, 57.1%; mientras el 4.3% no lo avaló y, el 28.6% no contestaron en razón a no estar presentes en la sesión respectiva.

Ilustración 14: Avaló el concepto del Plan de Desarrollo



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas y entrevistas.

En consecuencia, las relaciones de los consejeros con el Gobierno municipal se presentan ambiguas, las percepciones anotadas son una pista en ese sentido; además, si bien la administración facilita un espacio para las deliberaciones, también ha brindado capacitación como mencionó el Presidente y otro consejero, “el Gobierno municipal realizó en 2013 un diplomado para abordar el Plan de Ordenamiento Territorial, pero no ha prestado colaboración para su control desde el CTP, dificultando la entrega de información requerida del estudio, situación que ha generado tensiones y ha entorpecido su labor”.

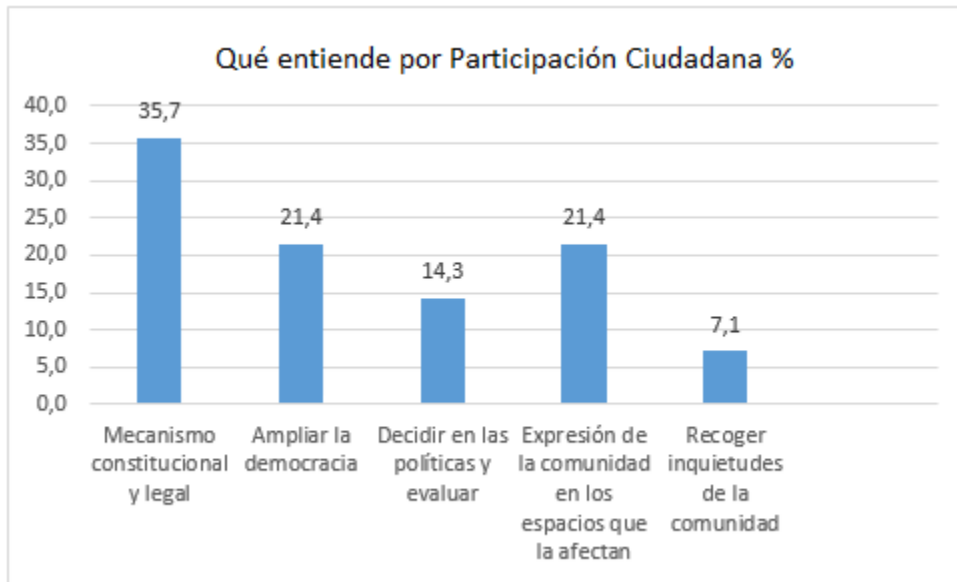
El CTP tiene un origen institucional y una estructura organizacional definida en la Ley 152 de 1994, lo cual le aporta el peso de legalidad para el ejercicio de su misión como cuerpo consultivo en el campo de la planeación municipal; pero para que sea eje fundamental de la participación ciudadana en el marco del desarrollo local carece de los “principios de organización comunitaria” expuestos en la parte II del presente documento dado que viene controlado desde su propia conformación por el Alcalde tanto porque lo establece la norma como por el poder político que éste establece.

Es relevante que el ente municipal como actor responsable fortalezca los espacios para la democracia participativa, esta premisa debe partir del Alcalde como cabeza del Gobierno Local en unión con el Concejo municipal, dado que éste es el encargado de aprobar el Plan de Desarrollo en representación de la sociedad. La instancia como el CTP es vital para la toma de decisiones concertadas, las cuales pueden incidir en la vida de los habitantes del municipio como territorio, entendiéndose no sólo a nivel productivo sino en la construcción de historia, bienestar y cultura.

La participación, además de afianzar la democracia es un soporte para dar legitimidad a los procesos de transformación territorial. Esta consideración articula la preponderancia de la participación comunitaria en la planeación municipal.

En esa perspectiva, los consejeros presentan diferentes posiciones sobre el concepto de participación ciudadana, en la ilustración 15, el 35.7% consideraron que es un mecanismo constitucional y legal, el 21.4% reconocieron que contribuye a ampliar la democracia, igual el 21.4% opinó que es un espacio de concertación para la toma de decisiones que los afectan, en tanto el 7.1% le dio una connotación tangencial, la limita sólo para recoger inquietudes de la comunidad. Como se puede desprender, las opiniones señalaron lo que se ha conceptualizado sobre la complejidad de la naturaleza política de la participación ciudadana y además, necesariamente, de la pertinencia para legitimar las relaciones Estado – sociedad en un momento como el actual, cuando es un axioma, que los ciudadanos requieren vínculos muy sólidos para ser protagonistas desde un modelo de desarrollo local que valore integralmente el territorio para no ser atropellados por el auge del proceso global.

Ilustración 15: Definición de participación ciudadana por parte de los consejeros



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas y entrevistas.

Siguiendo lo anteriormente expuesto, es necesario avanzar en la comprensión de la participación ciudadana en el Plan de Desarrollo. Como se ilustra en la tabla 2: Modelo de participación ciudadana, considerando las calificaciones de los consejeros respecto a la participación, anexo 2.

Tabla 2: Modelo de participación ciudadana

Modelo Estimado en Eviews 7.0

Variable Dependiente: **CP**

Método: Mínimos Cuadrados

Fecha: Diciembre 18 de 2013

Observaciones incluidas: 28

Variable	Coeficiente	Error estándar	t-estadístico	Probabilidad
<b>C</b>	1.6375	0.175566	9.326992	0.0000
<b>PC</b>	0.675	0.328453	2.055086	0.0500
F-estadístico:	4.22	F- de tablas: 4.21		

Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas y entrevistas.

El modelo obtenido es  $CP = 1.6375 + 0.675 PC$ , muestra la relación entre las variables Participación Ciudadana (PC) y la calificación por parte del consejero (CP), se busca con ello, entender el efecto de la participación ciudadana en la formulación del Plan de Desarrollo, en términos de la calificación que hace el consejero. Dada la característica cualitativa del trabajo, se estimó por el método de mínimos cuadrados llegando a una regresión lineal simple, acorde con todos los supuestos estadísticos, en este caso, las variables siguen una distribución normal, la participación ciudadana y la calificación del consejero. No existe heteroscedasticidad en el Modelo de participación ciudadana, en el sentido de que estadísticamente las series de estas variables no presentan valores atípicos. Estadísticamente la variable participación ciudadana es significativa con un nivel de confianza del 95%. (Gujarati, 2004, p. 58)

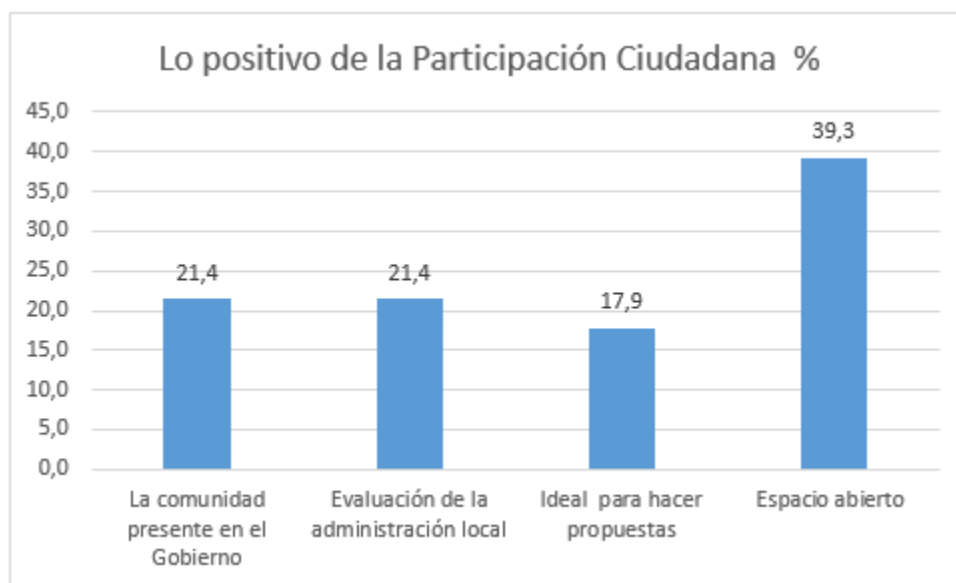
De igual modo, la significancia del modelo a partir de la prueba de hipótesis realizada F de tablas, se puede concluir que el modelo es útil, con un nivel de significancia del 5% (nivel de confianza del 95%).

Por consiguiente, a partir del modelo se establece, que si aumenta la participación ciudadana, la calificación por parte de los consejeros se incrementa en 6.75 décimas; es decir, si el Plan de Desarrollo se hubiese formulado con la participación ciudadana los consejeros hubiesen calificado con un mayor puntaje; el modelo expresa el aporte de los consejeros al Plan de desarrollo y a la vez, se destaca, que la participación ciudadana es importante para el ejercicio de la ciudadanía en pro de afianzar la democracia, esto se evidencia con los resultados de la calificación.

Para la construcción del modelo se utilizó como variable dependiente la calificación del plan por parte de los consejeros y como variable independiente la participación ciudadana; definidas las variables, el modelo se estimó con el software Eviews 7.0 con la técnica de mínimos cuadrados, obteniéndose así como mejor modelo el lineal simple, dado que la variable participación ciudadana es significativa con un nivel de confianza del 95%.

La participación ciudadana, tal como se viene identificando, pese a su complejidad, se debe ampliar y apoyar desde el ámbito local; esto lo ilustran los consejeros a partir de sus opiniones sobre los tópicos positivos, teniendo en cuenta su experiencia; la ilustración 16, relaciona las bondades que responden a posiciones de un espectro amigable y coherente para seguir construyendo participación ciudadana e influyendo en el desarrollo local.

Ilustración 16: Lo positivo de la participación ciudadana



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas y entrevistas.

Tales aspectos positivos de la PC, expresan el sentir del municipio de Villavicencio, sumido en un contexto, igualmente, complicado y sensible frente a las decisiones gubernamentales referentes a la participación ciudadana, el sistema político y democrático y el papel de la empresa privada; es decir, las dinámicas y relaciones sociales, económicas, políticas e institucionales, dado que está expuesto a variables internas y externas, que inciden en su transformación como ente territorial estratégico por su ubicación geográfica, recursos naturales y humanos de cara al presente milenio.

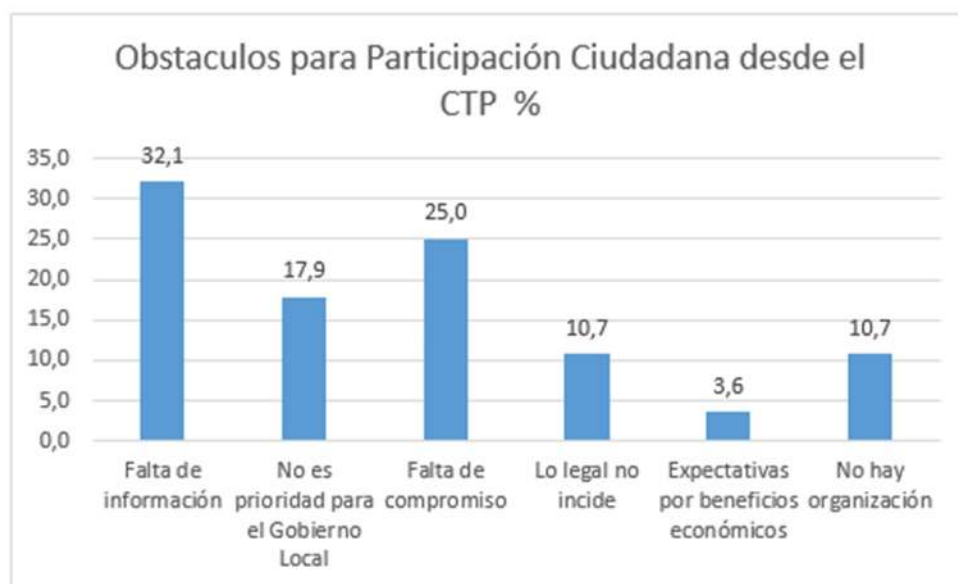
En ese horizonte local, es importante reconocer el valor de la participación; pero también, en esa medida los obstáculos, como plantean los consejeros: la falta de información y de compromiso, la carencia de organización, el no ser prioridad para el gobierno local, las expectativas económicas y su perfil consultivo, ilustración 17, y seguidamente, los consejeros destacan las acciones para fortalecerla como: ampliar la participación, cambiar la mentalidad, mayor información y autonomía, integrarse a la comunidad y capacitación, ilustración 18. Se identifica concordancia del sentido de las apreciaciones de los consejeros con algunas posiciones que expone Quiñónez (2003, pp. 30-36), al destacar que el



recurso de la información es activador para la eficacia de la participación; los consejeros enfatizan, también en la “falta de compromiso tanto de las autoridades como de los representantes, que una vez designados, por diversos motivos no participan activamente”.

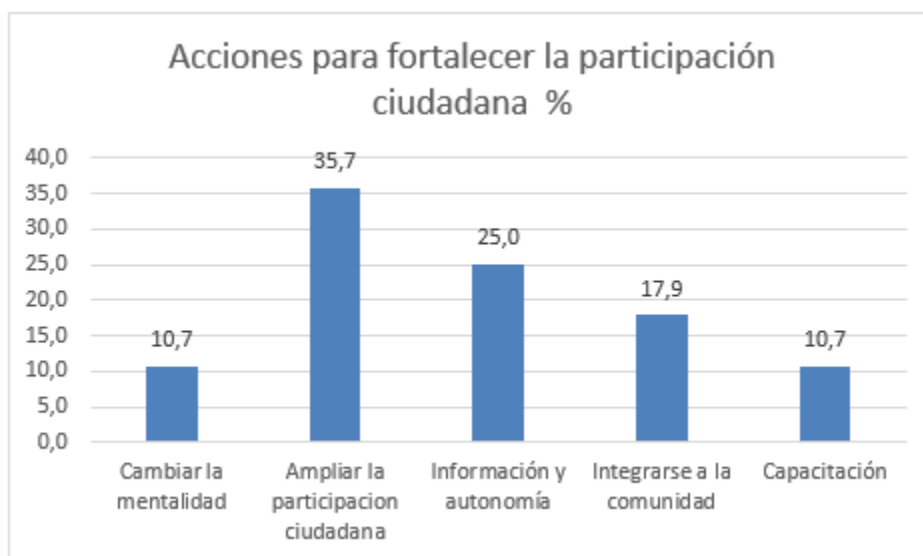
Por su parte, Fonet et al. (2010, pp. 86-90) retoman la importancia del acceso a la información e introducen la reflexión sobre el aspecto educativo; estos elementos, más los considerados en las ilustraciones 17 y 18, que también son señalados por los consejeros, demuestran que la participación ciudadana es un mecanismo necesario y que debe entenderse cada vez más cómo instrumento al servicio de la sociedad y no de intereses políticos particulares, no se pretende que sea neutra como lo aseveran algunos estudiosos (Fonet et al.); lo que constituye un reto para el municipio de Villavicencio.

*Ilustración 17: Obstáculos para la participación ciudadana*



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas y entrevistas.

Ilustración 18: Acciones para fortalecer la participación ciudadana



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas y entrevistas.

Ahora, el desafío es construir un ambiente apropiado para la participación ciudadana; el CTP municipal reviste un carácter institucional con funciones consultivas y tiene trascendencia para legitimar el proceso de planificación del municipio; aunque el 10.7% de los consejeros reconoció que por su naturaleza consultiva es un obstáculo (ilustración 17); es conveniente tener presente que su papel, así sea complementario, no sólo debe servir para ampliar la democracia representativa, sino para contribuir a elevar el nivel de vida de los habitantes, teniendo en cuenta que la función del Consejo está enfocada a influir en el marco de la planeación y el desarrollo local; categorías éstas, insertadas en los procesos de transformación territorial, que serán para el municipio de Villavicencio un punto a considerar. No obstante, los consejeros agregan que “menos del 1% de sus propuestas son acogidas en la formulación del Plan por parte de la administración local, por lo cual proponen que sus decisiones tengan carácter obligatorio”.

Para Fonet et al. (2010, p. 91), el CTP también tiene un efecto legitimador de línea media-baja, que depende de la confluencia de diversos factores como la neutralidad, su representatividad, el número de participantes, la rigurosidad de las opiniones, los efectos educadores que puedan tener a mediano y largo plazo

sobre los ciudadanos, se suma a ello, su nivel de organización; dicha línea no es inmóvil y puede aspirarse a ascender a media-alta o alta, siempre que los actores: Gobierno-Sociedad civil y políticos, asuman el reconocimiento de “cambio mental”, como los propios consejeros también lo destacan para fortalecer la participación.

Una acotación complementaria, Villavicencio está enfrentando actualmente la reformulación del Plan de Ordenamiento Territorial-POT, es un instrumento de planificación que según la Ley 338 de 1997, es esencial para el futuro del municipio; al respecto el CTP tiene un rol que cumplir, la Ley le da el carácter de instancia consultiva, que debe concertar su elaboración y otorgar el aval para la aprobación.

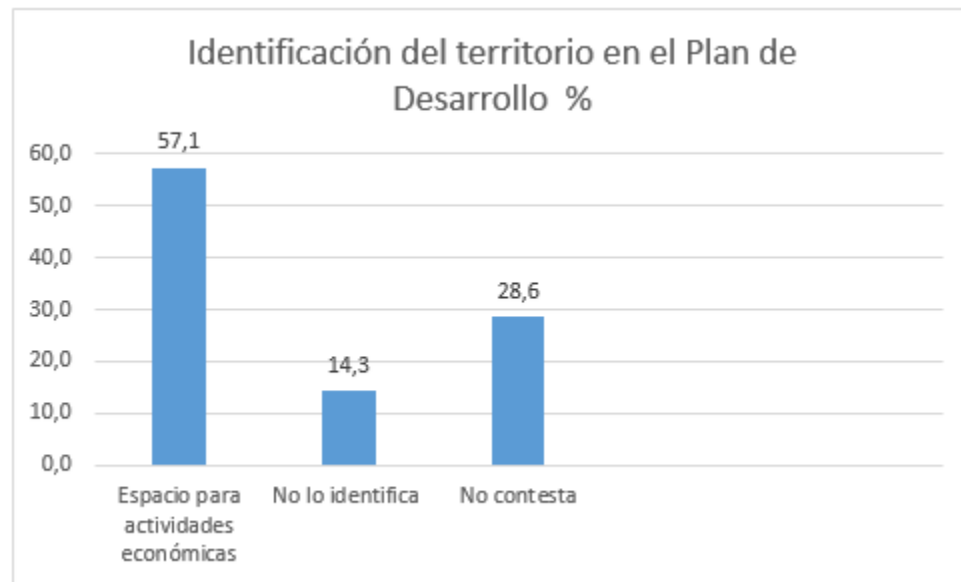
Los Consejeros son conscientes de esa responsabilidad; por un lado, en su opinión, el 57.1% consideró que el territorio “va más allá de un lugar geográfico”, no sólo apto para actividades productivas, sino determinante como espacio para el desarrollo de la vida, ilustración 19; por otro lado, coincidió el 57.1% identificando que el actual Plan de Desarrollo local, incluye al territorio como un espacio con prioridad para actividades económicas, ilustración 20; consideraron que ello “es consecuencia del cambio que ha sufrido el POT desde períodos anteriores”, hecho que para ciertos dirigentes cívicos y consejeros “va en contravía de una ciudad con sentido de desarrollo humano integral”.

Ilustración 19: Concepto de territorio



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas y entrevistas.

Ilustración 20: Identificación del territorio en el plan de desarrollo



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas y entrevistas.

Algunos consejeros, consideran que “la administración local mantiene una posición que va en contravía del concepto de territorio como medio de vida y sigue los pasos de las anteriores administraciones, que han entregado el territorio a intereses económicos dejando por fuera a las personas”. Esta situación es

preocupante ya que en 1998 existían 61 humedales y a partir de 2002 se fueron destruyendo, finalizando para 2013 con menos de 10 humedales, no obstante está demostrado, que éstos son una parte indispensable para el equilibrio ambiental. (Congreso barrial, informe diciembre de 2013)

En esa misma dirección, se expone como el espacio público está siendo restringido de manera sustancial y crítica, el cual por habitante debe ser de 15 metros cuadrados según la Secretaría de infraestructura y en 2008 el promedio representó 3.3 metros cuadrados por habitante, para 2013 llegó a 0.75 metros cuadrados por habitante (Congreso barrial, diciembre 2013); tanto esta situación como el problema de los humedales, se debió al auge desmesurado de la construcción y al incremento de vehículos, entre otros.

Se perfila una problemática grave para el futuro de Villavicencio, que es conveniente afrontar con la participación ciudadana y las autoridades locales que desde ahora, se dispongan a dialogar y a escuchar los reclamos que crecen en los diferentes barrios; pues algunos consejeros y organizaciones cívicas han levantado su “voz” (CORDEPAZ, 2004; Congreso barrial, Villavicencio diciembre 14 de 2013), y no hay duda, que su intención es que el municipio pueda asumir las problemáticas que se avecinan de servicios públicos y de un desequilibrio del medio ambiente, que son algunos rasgos que se visualizan, debido a las condiciones actuales de producción, de carencia de planeación de la ciudad a largo plazo y el escaso interés gubernamental, todo esto se relaciona con el desarrollo del municipio.

Al considerar la postura de algunos consejeros, que demandan información a las autoridades municipales sobre los avances del POT y al cumplimiento por parte del Alcalde del pacto social, que promovió con el fin de garantizar la participación en la reformulación del POT, se observó a diciembre de 2013, que por no cumplir, existe un distanciamiento con los consejeros; quienes bajo la consigna “*por el Derecho a la Ciudad y el Territorio*”, enarbolan un sentir de la

ciudad, buscando un nuevo rumbo (Congreso Barrial, diciembre 2013), también con ello, se confirma, que la participación ciudadana, pese a esas diferencias y desde una instancia como el CTP, puede ser un puente de encuentro para la toma de decisiones que impacten positivamente el bienestar de la comunidad.

## CONCLUSIONES

Con la presente investigación se reflexionó sobre la participación ciudadana vinculada al desarrollo y la planeación, retomando aspectos teóricos del desarrollo, el territorio, la sociedad civil, la democracia, la gobernanza y la participación; categorías interrelacionadas, que contribuyen a enfocar la injerencia de la participación ciudadana como un mecanismo que tiene significación en la formación del Estado Social de Derecho, definido en la Constitución Política de Colombia.

Bajo el marco precedente se analiza la preponderancia de la participación ciudadana en Villavicencio que se llevó a cabo con el aporte del Consejo territorial de Planeación en la construcción del Plan de Desarrollo. Este es un municipio de primera categoría y corresponde a la capital del departamento del Meta; posee una posición geográfica estratégica como polo urbano de crecimiento económico desmesurado, receptor de población migrante y del fenómeno del desplazamiento forzado tanto del departamento como del país, su auge económico contrasta con el proceso de planeación y desarrollo, que va en contravía del propio municipio.

Para CORDEPAZ (pp. 20-32), acertadamente anota, la falta de control interno, social y político a la gestión institucional; la falta de participación, el bajo presupuesto para la modernización de la gestión institucional del desarrollo municipal hacen que la participación ciudadana en el proceso de desarrollo local sea casi nula. Igualmente los consejeros concuerdan con esta posición, por ello la calificación que da poco peso a la participación ciudadana en la formulación del Plan.

En conformidad con lo anterior, en Villavicencio es pertinente promover la participación y apoyar las instancias de la sociedad que hacen parte, para la coordinación del desarrollo y la gestión municipal, que retomen un cambio hacia un desarrollo integral, con desarrollo humano (CORDEPAZ, 2004, pp. 21-25); en

esos términos los consejeros son un referente, dado que se inclinan por un desarrollo general que priorice la calidad de vida y un desarrollo local que aproveche los recursos y genere bienestar, ilustración 2 y 3.

Se identificó que el desarrollo tiene diferentes connotaciones y su alcance articula múltiples intereses; desentrañarlos, además, de su origen es un paso para entender las transformaciones que ha sufrido como concepto a través del devenir histórico; en ese sentido el aporte de Escobar en la “deconstrucción” del concepto de desarrollo, permite ampliar el panorama para transitar a otras visiones y modelos de desarrollo, que se observan nacen desde la diversidad y perspectiva particular de las comunidades; en ello convergen pensadores como Casanova, Boisier, Arocena y Albuquerque entre otros.

En ese mismo orden, la trascendencia política de categorías como planeación, territorio, democracia, sociedad civil, gobernanza y participación inciden en la sociedad y en el tipo de desarrollo independientemente de las denominaciones: crecimiento económico, territorial, integral, local, sustentable; por ello, investigadores sociales presentan posiciones para que las ciudades se sitúen en la economía global y propugnan integrar y estructurar la sociedad con el soporte sólido que recae en los ciudadanos y en los gobiernos locales para garantizar y aprovechar las fuerzas de los circuitos globales, quiere decir que lo local y lo global son complementarios, y en consecuencia se requieren mecanismos políticos democratizados como la participación ciudadana, clave para la gestión local. (Borja y Castells, citado en López, 2010, p. 20)

Colombia a partir de la Constitución de 1991, avanzó hacia un Estado Social de Derecho, que involucran fuerzas de carácter modernizador de la gestión pública, planificador, descentralizado, multicultural y reconoce la participación ciudadana como mecanismo para consolidar la democracia en la construcción de ese modelo de Estado y Sociedad; a su vez, es un Estado con amplias connotaciones de



carácter regulador, controlador y vigilante, que facilita al sector privado ser el motor de la dinámica del desarrollo, desde el enfoque economicista.

Igualmente, es relevante avizorar la necesidad que se deduce de una nueva forma de gobernabilidad, vía gobernanza, basada en la relación Estado-Sociedad, bajo principios de confianza, corresponsabilidad y participación que se enmarcan en los Artículos 103, 105, 270 y 340 de la Carta Política, y en su ejecución se expide entre otras, la Ley 134 de 1994 sobre mecanismos de participación política y la Ley 152 de 1994, Ley Orgánica del Plan de Desarrollo que define la participación de la ciudadanía en los procesos de planeación territorial a través de los Consejos Territoriales de Planeación.

Con base en las premisas anteriores, se puede comprender la prelación institucional de la participación ciudadana en el proceso de planeación municipal en Colombia, especialmente del estudio de caso, y cómo desde el punto de vista normativo, existen mecanismos que son importantes con el concurso de los ciudadanos, para incidir en las políticas públicas en armonía con los intereses de los habitantes. En consecuencia, entre los mecanismos legalmente constituidos están los Consejos Territoriales de Planeación, con funciones para intervenir a nivel del Plan de Desarrollo y el Ordenamiento Territorial; el Consejo tiene carácter consultivo pero sus posiciones deben ir más allá, en consideración a que su papel no es solo técnico, sino político por cuanto representan a la sociedad civil tipificada por sectores. Además, para que sea eje fundamental de la participación ciudadana en el marco del desarrollo local debe suscribirse a los “principios de organización comunitaria” expuestos en el marco conceptual.

La experiencia con el aporte del Consejo Territorial de Planeación de Villavicencio sobre la participación ciudadana, permite reconocer que el CTPM tiene soporte legal en el Acuerdo 08 de 1995, Acuerdo 003 de 1998, el Decreto 100 de 2008 y el Decreto 77 de 2012, su carácter consultivo centra su acción básicamente en la formulación del Plan de Desarrollo; el nivel educativo de los

Consejeros representa el 75% profesional, el 21.4% secundaria y el 3.6% primaria; respecto a la militancia política el 60.7% se denominó independiente y el 39.3% militante de un partido o grupo político; aspectos que no tienen influencia para la formulación del Plan de Desarrollo. Como consejeros expresan planteamientos en calidad de ciudadanos, concedores de un sector y de la región; por lo tanto, en el ámbito de las deliberaciones o reuniones del Consejo prima la doble posición de ciudadanos y representantes de un sector.

Los intereses de los consejeros pueden ser paradójicos, se observó que el 10.7% dicen tener un claro interés político, sus orientaciones se enmarcan en su militancia política; por su parte, los intereses que priman son por “el servicio a la comunidad”, así lo exponen en las reuniones; en consecuencia, se da una percepción contradictoria porque básicamente existe una separación del consejero tanto del sector al cual representan como de la comunidad, la percepción que ésta tiene se ubica en niveles relativamente bajos según la ilustración 10.

El consejero no impulsa acciones de información al sector que representa, una vez elegido “se olvida”, lo cual es admitido por la mayoría de consejeros y un exconsejero; esto es asimilable con la apreciación de la comunidad que sólo el 7.1% califica de buena. La lección será que el Consejo debe cambiar radicalmente su dinámica; lo cual, solo se viabiliza con la voluntad política de las autoridades locales, siempre que promocionen y relacionen el papel de esa representación para vincular líderes sociales, cuya postulación les lleve a reflexionar el compromiso en ese tipo de cuerpos colegiados.

La concepción de territorio para los consejeros en su mayoría, el 57.1% consideró que el territorio “va más allá de un lugar geográfico”, no sólo apto para actividades productivas, sino determinante como espacio para el desarrollo de la vida, pero coincidieron mayoritariamente, 57.1%, que señaló que el Plan de Desarrollo considera al territorio como un espacio con prioridad para actividades económicas; debido ello a “la consecuencia del cambio que ha sufrido el POT

desde períodos anteriores”, hecho que para ciertos dirigentes cívicos y consejeros “va en contravía de una ciudad con sentido de desarrollo humano integral”. Lo que deja inferir que su opinión sobre el concepto de territorio no es tenida en cuenta en la formulación del Plan de Desarrollo por parte de los gobiernos locales a lo largo del tiempo. También lo mencionaron los consejeros “solamente menos del 1% de sus propuestas son tenidas en cuenta en la formulación del Plan de Desarrollo”.

De lo anterior, se deduce que la incidencia del CTP en la formulación del Plan de Desarrollo de Villavicencio es muy limitada, a esta limitación se suma la fuerza del programa de gobierno del Alcalde, éste por la ley y el control político, efectivamente le quita peso al Consejo, en la medida que se presiona desde la administración local para que dicho programa sea la base del Plan, lo que prácticamente es otro obstáculo de naturaleza política, externo al Consejo; los consejeros comprenden este punto político, que catalogan es un elemento rígido a la hora de actuar en calidad de representantes de la sociedad civil.

Aunque se identifiquen percepciones divergentes, debido a la complejidad de la participación, los consejeros hacen significativos aportes para entender que la participación ciudadana es importante para formular el Plan de Desarrollo; estiman que la participación ciudadana se debe apoyar e incrementar; por ello, de sus respuestas se establece que si aumenta la participación ciudadana su calificación se incrementa en 6.75 décimas; y se deduce, que como soporte del enfoque del Plan de Desarrollo para el periodo 2012-2015 prima el crecimiento económico, quedan por fuera otras opciones como el desarrollo local, territorial, sostenible o humano, que no tienen cabida ante la prelación institucional del enfoque económico.

En ese orden de ideas, acorde con esta investigación, que intenta analizar la participación ciudadana con el aporte de los Consejeros, nótese que éstos determinaron en un 60.7% que es positiva, teniendo en cuenta, entre otras razones, tanto la presencia de la comunidad en el gobierno local como también,

que representa un espacio abierto de discusión de problemáticas que la afectan, igualmente son fehacientes sus opiniones que reconocen su carácter para evaluar la administración local e ideal para hacer propuestas (ilustración 16); esta visión es un hito de esperanza respecto a que la participación es potencialmente útil.

Por lo mismo, tienen razón al detectar los obstáculos como la falta de acceso oportuno a la información por parte de las autoridades locales, de organización autónoma que les permita aprovechar sus fortalezas y de compromiso con los intereses colectivos de largo plazo del territorio, donde el ser humano sea la prioridad. Por ello, es saludable que los propios Consejeros, insinúen acciones para fortalecer la participación ciudadana como: cambiar la mentalidad, disponer de información y autonomía, integrarse a la comunidad y la educación o capacitación, aspectos que son coherentes en las actuales circunstancias de la participación ciudadana en un momento histórico donde el municipio se debe enfrentar a desafíos claves desde lo social, lo político y económico.

## RECOMENDACIONES

Considerando que el Municipio de Villavicencio está enfrentado a retos inherentes a su doble carácter estratégico que corresponde a su ubicación geográfica y el ser capital con grandes potencialidades económicas, relacionadas con el devenir social y político a mediano y largo plazo; donde, además, el proceso de participación ciudadana y de integración con la planeación y el desarrollo se convierte en el principal desafío actual y futuro para que el territorio sea realmente más que un medio de oportunidades, un espacio de construcción de un mejor vivir en armonía e inclusión social; se sugieren las siguientes recomendaciones:

A nivel de la Administración local y el Consejo territorial de Planeación; en un lapso de un año; promover un encuentro regional de los Consejos e impulsar a nivel nacional la modificación del Artículo 34 de la Ley 152 de 1994, en el sentido, que la designación de los Consejeros se separe de la autoridad municipal o departamental según el caso como reza el artículo, y por el contrario, la elección de los Consejeros sea democrática por los ciudadanos según la división territorial del ente respectivo o por los integrantes de las organizaciones del sector que interviene en el consejo. Otro estudio llega a esta idéntica conclusión. (López et al., 2010). No obstante, esta recomendación que por su enfoque de transformación radical, implica que se abra el debate para definir el mecanismo de elección.

De igual manera, la naturaleza del CTP sigue siendo consultiva pero requiere un trabajo de incidencia política en los Concejos Municipales, con el objetivo de articular acciones, propuestas que sean vinculantes, y lograr un carácter de obligación para el ente territorial; es decir el rol de los consejos de planeación se involucra con más capacidad de influencia en las problemáticas tan prioritarias como las relacionadas con la planeación y el desarrollo local.

La división administrativa del municipio de Villavicencio, según la Resolución 296 de 2008, está conformada por 8 comunas<sup>1</sup> y 7 corregimientos<sup>2</sup> y un total de barrios de 387. En esta panorámica se reproducen los conflictos sociales, del suelo, las problemáticas de los humedades, la disminución del espacio público y los desequilibrios ecológicos que antes se señalaron, los cuales ameritan revisión desde el municipio que incluya la participación ciudadana y se logró planear con corresponsabilidad desde las relaciones Estado-sociedad locales y llegar a consenso para resolver estas problemáticas.

Afrontar las consecuencias del ineludible avance de Villavicencio, es pensar en términos de la coordinación de la participación ciudadana, el territorio, la planeación y el desarrollo para “construir una ciudad para la gente”, desde el clamor de los habitantes de los barrios y los corregimientos; por ello, se recomienda fortalecer los canales de comunicación, coordinación y evaluación de los CTP; que constituya tales categorías en un mecanismo de política pública que garantice la participación de los habitantes de las comunas y los corregimientos en el proceso de elaboración de los instrumentos de Planeación: Plan de Desarrollo Municipal- PDM, Plan de Ordenamiento Territorial-POT, Plan Operativo Anual de Inversiones-POAI, Plan de Acción, entre otros.

Como una medida complementaria y muy relacionada con las sugerencias expuestas, surge la cultura política como una necesidad; una educación que particularice un marco referencial que consolide las categorías que se han venido resaltando a nivel del trabajo. En ese orden, el municipio en coordinación con el departamento y las universidades asentadas en la región, pueden concebir una alianza estratégica de formación en participación ciudadana; cuyos ejes temáticos estarán en correspondencia con democracia, partidos políticos, ciudadanía,

---

<sup>1</sup>La división administrativa, está discriminada así; La comuna 1 la integran 44 barrios; la comuna 2, por 46 barrios; comuna 3 por 51 barrios; comuna 4 por 41 barrios; comuna 5 por 59 barrios; comuna 6 por 30 barrios; comuna 7 por 54 barrios y la comuna 8 por 63 barrios.

<sup>2</sup> El corregimiento 1 conformado por 11 veredas; el corregimiento 2 por 11 veredas; corregimiento 3 por 8 veredas; corregimiento 4 por 9 veredas; corregimiento 5 por 5 veredas; corregimiento 6 por 7 veredas y el corregimiento 7 por 17 veredas; total veredas 68.

desarrollo local, legislación, ética, planeación y gobernanza; el propósito de la alianza será promover y fortalecer una cultura que incida favorablemente en la capacidad de gestión del municipio, con una visión de largo plazo y la participación ciudadana. El Consejo Territorial de Planeación es la instancia que puede iniciar estos proyectos a través de encuentros ciudadanos, con un horizonte de dos años.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar, L. (2006), *Gobernanza y Gestión pública*, México: FCE.

Alburquerque, F. (2013), *El enfoque de desarrollo local y la cooperación descentralizada para el desarrollo*, en *Apuntes de Francisco Alburquerque*, <http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo>, consulta en octubre 13 de 2013.

Alburquerque, F. (2004), *El enfoque del desarrollo económico local*, Buenos Aires: OIT. [www.ilo.org/led](http://www.ilo.org/led), consulta en octubre 20 de 2013.

Arocena, J. (1995), *El desarrollo local un desafío contemporáneo*. Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela.

Banco Mundial (2013). Voces ciudadanas: *Conferencia Mundial sobre Participación Ciudadana para mejores resultados de desarrollo*. Discurso de Jim Yong Kim, Presidente del Grupo del BM, en <http://www.bancomundial.org/es/news/speech/2013/03/18/cit>, consulta en diciembre 1 de 2013.

Boisier, S. (2005). *¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?* Revista de la CEPAL 86. Santiago de Chile: CEPAL

Boron, A. (2013). *Pachamismo vs. extractivismo*. Quito: Luna de bolsillo.

Calame, P. (2008). *Hacia una revolución de la gobernanza*, Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

Canto, M. (2010). *Participación ciudadana en las políticas públicas*, México Siglo XXI editores.



- Casanova, F. (2004). *Desarrollo Local, tejidos productivos y formación*. Oficina Internacional del Trabajo OIT, Uruguay.
- Cámara de Comercio (2013). *Informe de coyuntura económica*. Villavicencio.
- CEPAL (2007). *Cohesión social, Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chomsky, N. (2005). *Hegemonía o supervivencia: la búsqueda estadounidense del dominio global*. Barcelona: Ediciones B.
- CODHES (2011). <http://reliefweb.int/report/Colombia/hay-73872-desplazados>  
- consulta 8 de diciembre de 2013.
- Colombia rural. (2011) *Informe Nacional de Desarrollo Humano*, Bogotá: PNUD.
- Congreso Barrial (2013), Villavicencio.
- CORDEPAZ (2004). *Participación y paz en el Meta*. Villavicencio: CORDEPAZ  
-OIM
- Cortina, A. (2010). *Las raíces éticas de la democracia*, España: Universidad De Valencia.
- Cruz de Galindo, L. (2012). *Participación Ciudadana*. México: Trillas.
- Cuervo, L. (2006). *Globalización y territorio*. ILPES, Santiago de Chile
- De Sousa, B. (2004). *Democracia y participación: El ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre*. México: Quito: Abya-yala.

Echeverri, C. (2010). *La participación ciudadana en Colombia: Reflexiones desde la perspectiva constitucional y la normatividad Estatutaria*. Medellín: U. Católica de Oriente.

Farrel G., Thirion S., Soto, P. (1999) LEADER II Fascículo 1, Europea Commission.

Fernández N., Beloso N., Delgado F. (2008). *Recursos informacionales, desarrollo endógeno y participación ciudadana en la gestión pública local*, en *Revista venezolana de Gerencia (RVG)* Zulia: Universidad de Zulia (Luz).

Fonet, J. et al. (2010). *Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica*, en *Participación ciudadana en las políticas públicas*, Manual Canto Chac ( Compilador). México: Siglo XXI editores.

Forero, C. et al. (1997). *Descentralización y participación ciudadana* Santafé de Bogotá: Tercer Mundo editores

Fundación Kaleidos.red. (2008). *Equipamientos municipales de proximidad*. España: Ediciones Trea

Haefner, C. (2013). *Planificación subnacional: Articulando actores para el Desarrollo territorial endógeno* en [articles-7887\\_recurso\\_1](#) desarrollo endógeno PDFconsulta en octubre 27 de 2013.

Holguín, C. (2013). *La participación social y ciudadana en las políticas Públicas: Apuntes para su reflexión* en *El análisis y la evaluación de las Políticas públicas en la era de la participación Reflexiones teóricas y estudios de casos*. Editor André-Noel Roth Deubel. Bogotá, D.C.: Universidad Nacional.

Ibáñez, A. Aguirre, R. (2013). *Buen vivir, bien vivir*. Una utopía en el proceso de Construcción. Colombia: Planeta Paz.

Galeano, M. (2012). *Estrategias de investigación social cualitativa*  
Medellín: La carreta Editores.

Gobernación del Departamento del Meta (2010). *El Meta 50 años*.

Gobernación del Meta (2012). Informe de coyuntura 2010-2011.

González, E. (1995). *Manual sobre participación y organización para  
La gestión local*, Cali: Ediciones Foro Nacional por Colombia.

Gujarati, D. (2004). *Econometría*, Santafé de Bogotá: McGraw-Hill.

Jiménez, W. (2012). *Gestión pública e internacionalización como estrategia para el  
desarrollo de los gobiernos subnacionales en Colombia*, INAP, México.

Krugman, P. (2000). *La globalización de la economía y las crisis financieras*.  
España: Editorial Fundación Pedro Barrié de la Maza.

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2013).  
[www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co). Consulta en diciembre 7 de 2013, Bogotá

Departamento Nacional de Planeación (2007). El papel de los Consejos  
Territoriales de Planeación, Bogotá D.C.: DNP

Escobar, A. (1996). *La invención del tercer mundo*, Santa Fe de Bogotá: Norma.

López, M, et al. (2010). *Estructuración de un sistema de participación  
Democrática en el proceso de planeación municipal en municipios de*

*Tercera, cuarta y quinta categoría.* Bogotá: ESAP.

Max-Neef, M. (1995). *Ideas para un desarrollo a escala humana (Compilación)*. Chile: Centro de Alternativas de Desarrollo de Santiago.

Organización de las naciones unidas (1972). *Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano*. Estocolmo.

Organización de las naciones unidas (1992). *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo*. Brasil.

Organización de las naciones unidas (2000). *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Nueva York.

Organización de las naciones unidas (2002). *Cumbre mundial sobre Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas*. Johannesburgo.

Organización de las naciones unidas (2012). *Conferencia de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas*. Brasil.

Personería Municipal (2012). Informe de Gestión. Villavicencio.

Piovani, I. (2007) “*La observación*”, en Alberto Marradi; Nélide Archanti y Juan Ignacio, Piovani. *Metodología de las ciencias sociales*. Buenos Aires: Emecé.

Plan de Desarrollo del Municipio de Villavicencio, 2012-2015, Villavicencio sin Miedo “Gobierno de la Ciudad”. Villavicencio: Oficina de Comunicaciones.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010) *Participación ciudadana y servicios públicos, proyecto de derechos y desarrollo*, Colombia: PNUD

Puentes, J. (2003). *Sociología modernidad y desarrollo*. Pasto: Universidad de Nariño.

Quijano, O. (2006). En *Discursos y prácticas del desarrollo globalocal*; Popayán: Universidad del Cauca.

Quiñónez, J. (2003). *Democratización institucional*, en *Gestión de lo público*, Bogotá: UN

Roffinelli, G. (2004). *Samir Amin y la mundialización del capital*. Madrid: Alfa omega.

Romero, M. (1993). *Geografía humana de Colombia*, región de la Orinoquia. Santafé de Bogotá: Instituto colombiano de cultura.

Rostow, W. (1963). *Las etapas del crecimiento económico*, México: FCE.

Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. Colombia: Planeta.

Stiglitz, J. (2004). *El malestar en la globalización*. Colombia: Editorial Taurus.

Sunkel, O. y Paz, P. (1970). *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*. México: Siglo XXI.

Uribe, C. (2008). *Un modelo para armar*. Perú: Fondo Editorial, U. Católica.

Vargas (2000). *Participación social, una mirada crítica*. Bogotá D.C.: Almodena

Editores.

Velásquez, F. y González, E. (2003) *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, Bogotá: AMERICAN FUNDACIÓN CORONA.

## ANEXO 1

### Encuesta

Señor(a) Consejero (a):

De manera especial, me permito solicitar su colaboración respondiendo la presente encuesta, la cual tiene un carácter académico; el propósito es obtener información para un estudio relacionado con la participación ciudadana, que permita identificar aspectos de organización, acción y perspectivas del Consejo territorial de Planeación del periodo 2012-2015, respecto a su incidencia en la formulación del plan de desarrollo del municipio de Villavicencio.

Usted es conocedor de la temática, sus respuestas son importantes para alcanzar el objetivo académico; además son consideradas confidenciales, no representan posición individual y los datos solo se utilizaran en conjunto, sin mencionar nombres.

Agradezco por su comprensión y su apoyo para llegar al propósito de este proyecto.

#### **ASPECTOS DE IDENTIFICACION:**

1.1 Nombre\_\_\_\_\_ Origen\_\_\_\_\_

Años de residente en el municipio el municipio \_\_\_\_\_

Barrio\_\_\_\_\_ comuna\_\_\_\_\_ Otra\_\_\_\_\_

1.2. Edad\_\_\_\_ Género\_\_\_\_ Nivel de escolaridad\_\_\_\_ profesión\_\_\_\_\_

Etnia\_\_\_\_\_ Ocupación\_\_\_\_\_

1.3 ¿Cómo llegó al CTP? \_\_\_\_\_

---

---

---

1.4 ¿Usted a qué sector, organización o grupo representa? \_\_\_\_\_

---

1.5 Ha sido reelegido \_\_\_\_\_ No de periodos \_\_\_\_\_

1.6 Participa en el CTP Sí \_\_\_\_\_ No \_\_\_\_\_

Por qué \_\_\_\_\_

---

---

## **ASPECTOS RELACIONADOS CON EL CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACION**

2.1 ¿Qué tipo de relación tiene Usted con el sector, organización o grupo que representa?

---

---

---

2.2 ¿Cuáles son los mecanismos de participación del sector, organización o grupo que usted representa?, enumérelos por favor.



---

---

---

2.3 Tiene Usted relación con un partido o grupo político\_\_\_ qué tipo\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_ Partido o grupo\_\_\_\_\_

2.4. Sus posiciones en el CTP, las consulta SI\_\_\_ No\_\_\_ Por qué\_\_\_\_\_

---

2.5 ¿Los vecinos de su barrio saben que usted hace parte del CTP?

---

---

2.6 ¿Los vecinos le informaron sobre algún tema prioritario del barrio, Cuál?

---

---

2.7 Usted recibe apoyo de su familia

---

---

2.8 Comenta las temáticas del CTP con Amigos\_\_\_ Familia\_\_\_ otro\_\_\_  
cual\_\_\_\_\_

2.9 Usted recibió el plan de desarrollo con tiempo\_\_\_, ¿Cuánto tiempo, mese,  
días, etc.? \_\_\_\_\_

2.10 El CTP tiene organización interna\_\_\_\_ cual es el propósito\_\_\_\_\_

---

---

se cumple el propósito?\_\_\_\_\_

2.11 El CTP cuenta con metodologías para las sesiones \_\_\_\_\_

---

---

---

2.12 Relacione el número de sesiones antes de dar el concepto \_\_\_\_\_, durante la ejecución del plan \_\_\_\_\_

2.13 Cree que sus recomendaciones fueron tenidas en cuenta \_\_\_\_\_

---

2.14. El CTP, realiza la evaluación del plan de desarrollo si\_\_\_\_ No \_\_\_\_ en qué

Momento\_\_\_\_\_

¿Cuál es el objetivo? \_\_\_\_\_

2.15 Desde la alcaldía quien lidera el Plan\_\_\_\_\_

¿Qué apoyo recibe del municipio?\_\_\_\_\_

---

2.16 Usted presentó el plan a su sector, organización o grupo\_\_\_\_\_ en que espacios lo presentó? \_\_\_\_\_

---

2.17 Realiza reuniones informativas con sus representados\_\_\_\_\_ porque

---

2.18 Por favor califique los Desafíos o ejes estratégicos del Plan de desarrollo

Desafío o eje estratégico valoración

	Bajo	- Medio	Bajo-	Medio-	Medio	Alto-	Alto
1.Villavicencio sin miedo, seguridad Para todos	B		MB		M		MA A
2.Sin miedo a emprender, más Empleo y desarrollo	B		MB		M		MA A
3.Ciudad planificada, progreso Para todos	B		MB		M		MA A
4.Sin miedo a participación Construyendo en equipo	B		MB		M		MA A

**ASPECTOS RELACIONADOS CON PARTICIPACION CIUDADANA Y EL DESARROLLO**

3.1 ¿Cuál es su concepto de desarrollo? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

3.2 ¿Qué entiende Usted por Desarrollo Local? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

3.3 ¿Qué otra denominación puede tener el Desarrollo Local? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

3.4 ¿Qué tipo de desarrollo se impulsa desde el gobierno municipal?

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

3.5 Por favor, ¿qué entiende por participación ciudadana? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

3.6 ¿Qué obstáculos enfrenta la PC, desde el CTP? \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

---

---

3.7 ¿Qué diferencia según Usted existe entre el plan de desarrollo y el POT?

---

---

---

3.8 ¿Qué destaca de positivo de la PC desde el CTP?

---

---

---

3.9 Tiene Usted conocimiento de experiencias de PC

---

---

---

3.10 ¿De qué manera cree Usted que el CPT, es una vía para incidir en el plan de desarrollo del municipio?

---

---

---

3.11 ¿Qué elementos priorizó su sector en el plan el CTP?

---

---

---

3.12 ¿Qué elementos prioriza el plan de desarrollo del municipio? \_\_\_\_\_

---

---

3.13 ¿Usted apoyó al CTP para el concepto sobre el plan de desarrollo?

---

---

---

3.14 ¿Cuál fue el tema más prioritario discutido entre los miembros del CTP?

---

---

---

3.15 ¿De qué manera se lleva a cabo la participación ciudadana en el Plan de desarrollo?

---

---

---

3.16 Cree Usted que el CTP, está supeditado a las autoridades locales

---

---

---

3.17 ¿Qué acciones se deben hacer para fortalecer el CTP?

---

---

---

3.18 ¿Cuál es su concepto de territorio?

---

---

---

3.19 ¿Cómo identifica el territorio el Plan de Desarrollo?

---

---

---

3.20 Cree que existe articulación entre el plan de desarrollo y el POT.

---

---

3.21 ¿Cómo se da la articulación?

---

---

---

3.22 ¿Cuál cree usted, es la percepción de la ciudadanía sobre su labor como Consejero?

---

---

---

3.23 ¿De qué manera se convocó a la Sociedad Civil a participar en la formulación del Plan?

---

---

---

3.24 ¿Según su vivencia la formulación del plan fue formulada con la participación ciudadana?

---

3.25 ¿Qué tipo de instrumentos se utilizaron para recoger las propuestas ciudadanas en el momento de la formulación del Plan?

---

---

---

3.26 ¿Qué instrumentos se utilizaron para la socialización del plan de Desarrollo?

---

---

---

3.27 ¿Qué instrumentos se utilizan para el seguimiento al plan de Desarrollo?

---

---

---

3.28 ¿Considera que el Plan de Desarrollo tiene falencias?, ¿Por qué esas falencias?

---

---

---

3.29 Considera que el plan de desarrollo tiene fortalezas

---

---

---



3.30 Según Usted, cual es la Visión del plan

---

---

---

3.31 ¿Cuál es la Misión del Plan?

---

---

---

---

3.32 ¿Considera que tanto la Visión puede ser alcanzable, por qué?

---

---

---

3.33 ¿Considera que la Misión se cumple, porque?

---

---

---

3.34 ¿Qué tipo de motivación recibe Usted como Consejero?

---

---

---

3.35 ¿Ha recibido capacitación? \_\_\_\_\_

¿De qué temáticas? \_\_\_\_\_

¿De qué entidades? \_\_\_\_\_

3.36 ¿Considera que es necesaria la capacitación? \_\_\_\_\_

---

---

3.37 ¿Qué temáticas recomienda? \_\_\_\_\_

---

---

---

## ANEXO 2

### TABULACIÓN ENCUESTA

	Cantidades	Total
Gráfico 2 Concepto de Desarrollo		
Proyectos corto plazo	3	
Calidad de vida	11	
Proceso logístico integral	3	
Etapas de un proyecto	3	
Crecimiento económico	7	
Progreso de personas e instituciones	1	28
Gráfico 3 Concepto de Desarrollo Local		
Servicios públicos	6	
Erradicar pobreza	1	
Aprovechamiento de recursos	12	
Bienestar con equidad	6	
No contesta no responde	3	28
Gráfico 4 Tipo de Desarrollo del Gobierno Local		
Crecimiento económico	10	
No es claro	4	
Asistencialista	2	
Ninguno	7	
No contesta	5	28
Gráfico 5 Nivel educativo		
Primaria	1	
Secundaria	6	
Universitaria	21	28
Gráfico 6 Partido Político al que pertenece		

Mira	1	
Liberal	4	
Conservador	3	
Polo	3	
Independiente	17	28

#### Gráfico 7 A qué sector pertenece

Ecológico	1	
Social	7	
Económico	8	
Cultural	1	
Educativo	3	
Comunitario	1	
Otros	7	28

#### Gráfico 8 Cómo llegó al CTP

Terna	18	
Alcalde	5	
Postulación	5	28

#### Gráfico 9 Información de los vecinos

Espacio público	4	
Vías	3	
Servicio público	4	
Seguridad	4	
No	13	28

#### Gráfico 10 Percepción de la comunidad

No conoce	7	
Indiferencia	6	
Nula	4	
Interés	2	28

Buena	2	
No contesta	7	

Gráfico 11 Incidencia en el Plan de Desarrollo

Articulación con la planeación	6	
Negociación	4	
Discusión y evaluación	8	
No incide	8	
Vinculación de proyectos	2	28

Gráfico 12 Dependencia del CTP del gobierno municipal

Si	7	
No	14	
No contesta	7	28

Gráfico 13 qué apoyo recibe del Municipio

Escaso	10	
Apoya	13	
No	5	28

Gráfico 14 Avaló el concepto del Plan de Desarrollo

Si	16	
No	4	
No contesta	8	28

Gráfico 15 Qué entiende por participación ciudadana

Mecanismo constitucional y legal	10	
Ampliar la democracia	6	
Decidir en las políticas y evaluar	4	
Expresión de la comunidad en los espacios que la afectan	6	
Recoger inquietudes de la comunidad	2	28

Gráfico 16 Lo positivo de la Participación ciudadana

La comunidad presente en el gobierno	6	
Evaluación de la administración local	6	
Ideal para hacer propuestas	5	
Espacio abierto	11	28

Gráfico 17 Obstáculos para participación ciudadana

Falta información	9	
No es prioridad para el Gobierno Local	5	
Falta de compromiso	7	
Lo legal no incide	3	
Expectativas por beneficios económicos	1	
No hay organización	3	28

Gráfico 18 Acciones para fortalecer la participación ciudadana

Cambiar la mentalidad	3	
Ampliar la participación ciudadana	10	
Información y autonomía	7	
Integrarse a la comunidad	5	
Capacitación	3	28

Gráfico 19 Concepto de territorio

espacio geográfico y personas para la producción	10	
lugar donde se transcurre la vida y realización personal	16	
No contesta	2	28

Gráfico 20 Identificación del territorio con el Plan de Desarrollo

Espacio para actividades económicas	16	
No lo identifica	4	28

No contesta	8	
Modelo Participación ciudadana en la formulación del plan		
Sí	8	
No	20	28
Modelo Calificación del Plan de Desarrollo		
Bajo	6	
Medio bajo	12	
Medio	8	
Medio alto	2	
Alto		28

Anexo 3

Decreto 77 de 2012 °

Por medio del cual se designan nuevos consejeros para el Consejo Territorial de Planeación.

#### EL ALCALDE DE VILLAVICENCIO

En uso de sus facultades y en especial las contenidas en los artículos 9, 54 y 35 de la Ley 152 de 1994 y en los Acuerdos municipales 08 de 1995 y 003 de 1998, y

#### CONSIDERANDO

Que conforme a lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 152 de 1994, corresponde al Alcalde designar a los integrantes del Consejo Territorial de Planeación Municipal, de acuerdo con la composición que defina el Concejo Municipal.

Que la composición del Consejo Territorial de Planeación Municipal, fue definida por el Honorable Concejo Municipal de Villavicencio, mediante Acuerdos O8 DE 1995 Y 003 de 1998.

Que mediante el Decreto 100 de marzo 06 de 2008, se conformó el Consejo Territorial de Planeación Municipal.

Que el Consejo Territorial de Planeación Municipal certificó el 13 de enero de 2012 qué consejeros perdieron esta calidad por no cumplir con los artículos 35 y 40 del Reglamento interno del mismo.

Que mediante convocatoria pública (Resolución 029 del 16 de enero de 2012) la Administración Municipal invitó a las Organizaciones Gremiales, Profesionales, Ecológicas, Cívicas y Comunitarias par que se inscribieran ternas a efecto de ser designados para cubrir las vacantes disponibles de los respectivos consejeros.



Que el Consejo Territorial de Planeación mediante documento del día 09 de Marzo del 2012 aclara que: según Decreto 091 de 2011 del despacho del Alcalde, en el Sector OTROS- Subsector Profesionales se nombra al Consejero EDUARDO GÓMEZ PUERTO, por lo tanto, la vacante para esta convocatoria no se encuentra disponible.

Que se hace necesario conformar el nuevo Consejo Territorial de Planeación con personas idóneas y representativas de la comunidad Villavicense.

Que solamente tres (3) sectores convocados presentaron ternas para la correspondiente designación.

Que con el ánimo de abrir los espacios de participación de las diferentes organizaciones con vacantes disponibles para el Consejo Territorial de Planeación, se abre nueva convocatoria los días 27 y 28 de marzo del 2012, convocatoria publicada en medios de comunicación de la ciudad.

Por lo anterior

## DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: Designar como nuevos miembros del Consejo Territorial de Planeación Municipal de Villavicencio, a las siguientes personas:

### 1. POR EL SETOR ECONÓMICO:

1.1 En representación de los Constructores: JORGE ERNESTO CONTRERAS SIERRA.

1.2 En representación de los Microempresarios: JOSÉ GREGORIO SÁNCHEZ MEJÍA

1.3 En representación de los Campesinos: PABLO EMILIO SIERRA BECERRA Y JOSÉ NIETO SOLANO

1.4 En representación del Gremio Financiero: ÓSCAR EDUARDO CASTAÑEDA ANDRADE.

1.5 En representación de los Transportadores: JAIRIS PASTOR TORRES HERNÁNDEZ

## 2. POR EL SECTOR SOCIAL:

2.1 En representación de la Iglesia Católica: Padre. CARLOS ALBERTO RICARDO PERDOMO.

2.2 En representación de las Iglesias Cristianas: CAMILO ALBERTO GÓMEZ ROJAS.

2.3 En representación de la Comunidad Afro: DEBANGIO VALENCIA CHARÁ.

2.4 En representación de los jóvenes: ANDREA GICEL SANTOS ESTUPIÑÁN.

## 3. POR EL SECTOR ECOLÓGICO:

3.1 En representación de las Organizaciones Ambientales: MARTHA SOFÍA BUENO HERRERA

## 4. POR EL SECTOR EDUCATIVO:

4.1 En representación de los Estudiantes Universitarios: DANIEL ALFREDO ESCOBAR MANRIQUE.

4.2 En representación de las Universidades: CAMILO ERNESTO PACHECO PÉREZ

## 5. POR EL SECTOR COMUNITARIO:

5.1 En representación de los Comuneros: Edil. DIEGO ALEXANDER RUIZ ROJAS.

5.2 En representación de los Corregidores: Edil. CARLOS JULIO FAJARDO CLAVIJO.

## 6. POR EL SECTOR CULTURAL:

6.1 En representación de las Organizaciones Culturales: MESÍAS FIGUEREDO PARRADO

7. POR EL SECTOR OTROS:

7.1 En representación de los Profesionales: JULIO CÉSAR OROZCO CARDONA.

ARTÍCULO SEGUNDO: El presente Decreto rige a partir de su fecha de expedición.

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en la ciudad de Villavicencio a los 29 días del mes de Marzo del 2012.

JUAN GUILLERMO ZULUAGA CARDONA

Alcalde

° Copia del Decreto Original.