
**Línea de base
para establecer las capacidades
de incidencia de las organizaciones
de la sociedad civil
y plataformas
de derechos humanos
en 20 municipios
del departamento del Meta**

**Línea de base
para establecer las capacidades
de incidencia de las organizaciones
de la sociedad civil
y plataformas
de derechos humanos
en 20 municipios
del departamento del Meta**



Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD
Línea de base para establecer las capacidades de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil y plataformas de derechos humanos de 20 municipios del departamento del Meta.

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD
© Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos - ILSA
Autores: Patricia Sánchez García, Edwin De los Ríos y Freddy Ordóñez

Noviembre de 2016

ISBN: 978-958-8341-68-2

Contrato de prestación de servicios profesionales No. 0000039566 entre el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD y el Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos - ILSA. Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan la posición institucional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD

Martín Santiago
Representante Residente
Arnaud Peral
Director de País
Alessandro Preti
*Coordinador del Área de Paz,
Desarrollo y Reconciliación*

Oficina Meta, Tolima y Guaviare

Jenny Galvis
Coordinadora Oficina Territorial
Ana Lucía Ducuara
Asistente Técnico
Paula Cárdenas
Asistente UNV

Coordinación editorial: Freddy Ordóñez - ILSA
Diagramación: Margoth de Olivos SAS (Apoyo editorial - GMJL)
Diseño de carátula: Diana Fonseca (Apoyo editorial - GMJL)
Impresión: Gente Nueva Editorial
Bogotá, Colombia

Gobernación del Meta

Marcela Amaya García
Gobernadora del Meta
Hernando Martínez Aguilera
Secretario de Víctimas, Derechos Humanos y Paz
Irma Bejarano García
Gerente de Derechos Humanos
Clara Eunice Poveda Roa
Departamento Administrativo de Planeación
Alexandra González, Leticia Camacho
Oficina Técnica de Cooperación Internacional

Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos - ILSA

Patricia Sánchez García, Edwin De los Ríos,
Freddy Ordóñez, Gonzalo Galindo Delgado,
José Alejandro Restrepo, José Manuel Olarte,
Miguel Lagos Garzón, Luis Alejandro Nope,
Leonardo Ordóñez Gómez

Nos gustaría reconocer al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y a la Gobernación del Meta por su apoyo y contribución financiera a la publicación de esta edición a través del proyecto "Alianzas Territoriales para la Paz".



Resumen ejecutivo

Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA)
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Gobernación del Meta

Noviembre de 2016

Este documento contiene los resultados obtenidos en la realización de un estudio de línea de base para establecer las capacidades de incidencia y seguimiento a políticas públicas de las organizaciones de la sociedad civil y las plataformas de derechos humanos, así como el mapa estratégico de participación de estos actores en los mecanismos institucionales existentes en 20 municipios del Meta. La investigación estuvo a cargo del Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos (ILSA), en el marco de un contrato de prestación de servicios profesionales suscrito con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Los municipios escogidos para desarrollar el estudio fueron Acacías, Cubarral, Cumaral, El Castillo, El Dorado, Fuentedeoro, Granada, Guamal, Lejanías, Mesetas, Puerto Gaitán, Puerto Lleras, Puerto López, Puerto Rico, Restrepo, San Juan de Arama, San Martín, Uribe, Villavicencio y Vista Hermosa. El proceso implicó la recolección de información primaria mediante el uso de tres instrumentos de orden cuantitativo y uno de tipo cualitativo. En total, se aplicaron 260 instrumentos a 115 organizaciones sociales municipales.

El marco legal que se tomó como referente del estudio se desprende de la Constitución Política de 1991, en la que se consagró el derecho a la participación (artículo 40), desarrollado recientemente por medio de la Ley 1757 de 2015, “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”.

En la norma citada se consagran dos vías para la materialización de este derecho fundamental. La primera está conformada por los *mecanismos de participación ciudadana* (voto popular, plebiscito, referendo, consulta popular, cabildo abierto, iniciativa popular y revocatoria del mandato), en tanto que la segunda corresponde a las *instancias de participación ciudadana* de los órdenes nacional, departamental, distrital y municipal, que permiten que el conjunto de organizaciones de la sociedad civil pueda incidir, concertar y ejercer control y vigilancia sobre los planes, programas y proyectos que conforman las políticas públicas, y velar tanto por la ejecución y la transparencia en la administración de los recursos públicos como por la garantía de sus derechos y los del resto de la población. Estas instancias, a diferencia de los mecanismos, son permanentes y tienen mayor durabilidad, lo cual permite que, a partir de ellas, las organizaciones de la sociedad civil puedan hacer un mayor y mejor seguimiento a la gestión de las políticas públicas territoriales, e incluso incidir en ellas.

Mediante la Ley 1757 de 2015 se establecen los atributos del derecho a la participación: disponibilidad, acceso, calidad y permanencia. Éstos los debe garantizar el Estado, cuyo cumplimiento —junto a las obligaciones (art. 110)— conduce al goce efectivo del derecho. No obstante, cabe advertir que a pesar del indiscutible avance normativo que ha representado la expedición de la citada ley, no basta con que

- 8 la participación esté consagrada en la Constitución y en los desarrollos legales. En efecto, se requiere que la ciudadanía y las organizaciones sociales “sean portadoras de una cultura cívica para la vida comunitaria que sólo puede adquirirse en la misma práctica de participación de la ciudadanía en decisiones públicas”, pero además es clave que “exista una auténtica intención por parte de las autoridades políticas y de la burocracia gubernamental para construir una gobernabilidad democrática que abra las compuertas de la participación ciudadana”.

Así las cosas, resulta de suma importancia reconocer cómo ha sido el ejercicio del derecho a la participación en los escenarios locales y departamentales, qué tanto se les ha garantizado el derecho a los ciudadanos y sus organizaciones y qué dificultades han tenido los procesos sociales para participar e incidir en las políticas públicas. De allí que sean esenciales los ejercicios que permitan conocer el estado actual de estos y otros aspectos para definir acciones que posibiliten y amplíen la democracia en todas sus expresiones. Tal interés originó este trabajo en el departamento del Meta.

De las 115 organizaciones de la sociedad civil que diligenciaron el formulario índice de capacidad organizacional (ICO), el 25,2 % de las organizaciones sociales participantes en el proceso de elaboración de la línea de base corresponden a asociaciones de desplazados o de víctimas del conflicto, el 20 % son organizaciones de mujeres, el 19,1 % organizaciones de productores, el 7,8 % fundaciones y el 6,1 % corporaciones. Las organizaciones están conformadas en su mayoría por jóvenes, adultos o personas de la tercera edad, y su creación es relativamente reciente, si se toma en cuenta que el 77,4 % de éstas surgieron en los últimos diez años. Además, se destaca que el 80 % de los procesos cuenta con personería jurídica y su radio de acción no tiene un despliegue más allá del escenario departamental, puesto que sólo un 18,2 % son de carácter nacional.

Los indicadores base para la construcción del ICO se comportan de un modo muy diferenciado por municipio. Si se consideran todas las organizaciones partícipes y que el máximo puntaje posible es de 73 puntos, es posible apreciar que el 34,8 % de las organizaciones vinculadas al proceso tienen un ICO de entre 30 y 39 puntos; en el caso del 22,6 % de los procesos, su ICO está entre 40 y 49 puntos, el ICO del 9,6 % de los procesos es de entre 50 y 59, el del 4,3 % es de entre 10 y 19 puntos, y únicamente el del 2,6 % de las organizaciones es superior a 60 puntos. Así las cosas, el ICO del 30,4 % de las organizaciones es bajo, el del 57,4 % es medio y el de tan sólo el 12,2 % es alto. A escala municipal, Villavicencio presenta el puntaje promedio más alto (48), mientras que Mesetas cuenta con el puntaje promedio más bajo (23).

La encuesta permitió evidenciar que 23 de las organizaciones participantes en el proceso corresponden a asociaciones de mujeres, es decir, el 20 % del total, lo que constituye un porcentaje significativo que demuestra el papel activo de la mujer en los procesos organizativos en el departamento. Además, las mujeres ocupan la totalidad de los cargos directivos en organizaciones que no necesariamente están conformadas exclusivamente por éstas (25,2 % del total de las organizaciones encuestadas) y ocupan el 59,4 % de las presidencias y representaciones legales.

Los resultados de la encuesta ICO deben llevar a las instancias gubernamentales y no gubernamentales del Meta a tomar medidas orientadas a mejorar la capacidad organizacional de los procesos del departamento.

Por otra parte, los resultados obtenidos en el instrumento dirigido a organizaciones de la sociedad civil y plataformas de derechos humanos, y destinado a indagar sobre participación, arrojaron que los principales temas de interés estratégico de las organizaciones son educación (11,2 %), Ley de Víctimas (10,9 %), desarrollo rural (10,8 %), salud (10,4 %) y medio ambiente (10,1 %).

En relación con los espacios presentes en los municipios, los encuestados señalaron principalmente la existencia de la Mesa de Víctimas (86,5 %), el Consejo de Planeación (78,8 %) y las personerías estudiantiles (66,3 %). Ahora bien, un 94,5 % de las organizaciones consideran que su intervención en instancias municipales de participación ciudadana es esencial. No obstante, sólo el 64,4 % de éstas participa en escenarios como la Mesa Municipal de Víctimas, y menos de la mitad en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural, en el Consejo Municipal de Planeación, en los consejos municipales de política social y en el Comité Municipal de Justicia Transicional. El principal motivo señalado por los integrantes de las organizaciones para no intervenir en espacios de participación municipal son el desconocimiento y la falta de información (61,9 %), y los obstáculos más relevantes para el ejercicio de la participación ciudadana, la falta de interés por parte de las administraciones municipales (83,0 %), la falta de voluntad de los políticos (81,1 %), la carencia de información (76,4 %) y el conflicto armado (73,6 %).

Del total de organizaciones encuestadas, el 49,6 % de ellas se encuentran vinculadas a plataformas o redes de organizaciones sociales, mientras que el 37,6 % no lo hace. Estas redes y plataformas tienen como principal área de incidencia el departamento (20,2 %), mientras que el nivel nacional sólo lo abarca el 16,5 % de éstas. Sus principales temas son mujer y género (75,8 %), Ley de Víctimas (72,7 %), educación (63,6 %) y salud (57,6 %).

Por otra parte, menos de la mitad de las organizaciones (42,2 %) manifestaron estar vinculadas a planes, programas o acciones institucionales de la Gobernación del Meta, en tanto que el 33,1 % de éstas estuvieron vinculadas a programas similares de la escala municipal. En el ámbito departamental, el 58,8 % de las organizaciones señaló que estuvo vinculada a espacios de participación, y el 37,6 % reconoció haberlo hecho en espacios de orden nacional.

La participación de las organizaciones sociales en la escala más próxima, con respecto al Plan de Desarrollo Municipal (PDM) 2012-2015, fue escasamente del 29,3 %. Además, sólo el 18,4 % de las organizaciones hizo alianzas con el propósito de promover temas en el PDM, apenas el 12,8 % consideró incorporadas sus demandas en éste y el 18,3 % socializó el PDM entre sus miembros. En la idea de hacerle seguimiento al plan, el 48,9 % de las organizaciones dijo haberse vinculado a la Mesa Municipal de Víctimas, el 40,4 % al Consejo de Desarrollo Municipal y el 34 % a los consejos municipales de política social y a los comités municipales de justicia transicional. Pese a este interés en temas específicos del PDM, cerca de la mitad de las organizaciones no saben o no responden la pregunta sobre su conocimiento de la presentación de informes de rendición de cuentas por parte de las administraciones municipales en el periodo 2012-2015.

Frente a la rendición de cuentas, el 35,8 % de las organizaciones se encuentra en total desacuerdo con que la rendición de cuentas promueva la transparencia en la administración pública, el 44 % está en total desacuerdo con que ésta fortalece la democracia y el 36,7 % está totalmente en desacuerdo con que mejora la gestión en la administración pública. No obstante, el 79,7 % considera que es un derecho ciudadano.

- 10 Contrario a estos bajos niveles, en materia de políticas locales el 62,2 % de las organizaciones cree que contribuyó a estipular la política pública de mujer y género, y en el tema de vivienda lo piensa un 59 %, el mismo porcentaje que estima que lo hizo en la política para la población víctima.

En lo referente a la participación en la formulación del Plan de Desarrollo Departamental (PDD) 2012-2015, el 23,9 % de las organizaciones dijo haberlo hecho; aquellas que no lo hicieron manifestaron principalmente que fue por desconocimiento y falta de información, por ser un proceso no vinculante, controlado por la administración departamental.

Por otra parte, el 36,7 % de los participantes indicó que sus organizaciones participaron en la construcción de políticas públicas departamentales entre 2012 y 2015, aunque apenas el 16,5 % participó en la ejecución de proyectos, y el 47 % señaló que sus procesos organizativos no actuaron en espacios para hacerle veeduría o seguimiento al PDD.

Con respecto a la justicia transicional, los diálogos de paz y los escenarios de participación en el posacuerdo, el 35,8 % del total de las organizaciones ha participado en la Mesa Municipal de Víctimas, el 60,6 % ha presentado propuestas para mejorar la situación de las víctimas y un 72,1 % ha gestionado proyectos de derechos humanos ante las alcaldías municipales, mientras que el 54,1 % lo ha hecho ante la Gobernación.

Se destaca que el 62,4 % de las organizaciones ha recibido capacitación sobre la Ley de Víctimas, principalmente de la Unidad de Víctimas (59,2 %), la Gobernación del Meta (56,3 %) y la Unidad de Restitución de Tierras (39,4 %). Frente a los diálogos entre el gobierno y las FARC-EP, el 48,6 % de las organizaciones ha participado en espacios de reflexión acerca de ellos, aunque sólo el 20,2 % de las organizaciones ha elaborado documentos y propuestas sobre los temas de conversación en La Habana. En un escenario de posacuerdo, las organizaciones tienen interés en participar en políticas públicas sobre temas como víctimas (75,5 %), mujer y género (72,4 %), medio ambiente (71,4 %) y vivienda (71,4 %).

Respecto de los espacios de participación existentes en el municipio, más de la mitad de los secretarios de Gobierno y personeros municipales respondieron que existen los consejos municipales de cultura y los de planeación, los comités locales de prevención de desastres, los personeros estudiantiles y los consejos municipales de política social, y todos manifestaron que existen los comités municipales de justicia transicional. Ahora bien, el 47,1 % de los encuestados expresó la existencia de otros espacios diferentes de los consignados en la encuesta, tales como los comités de derechos humanos, de orden público, de archivo y de vigilancia epidemiológica.

Los funcionarios expresaron, también mayoritariamente (76,5 %), total acuerdo con que la participación ciudadana fortalece la democracia. Aunque en materia de *rendición de cuentas* alrededor de la mitad de los funcionarios indicó conocer la presentación anual de informes durante el periodo 2012-2015, el 58,9 % expresó estar de acuerdo o totalmente de acuerdo en que ésta promueve la transparencia y un 53 % está de acuerdo o totalmente de acuerdo en que ha fortalecido la democracia. Así mismo, el 82,4 % señaló que la administración de su municipio ha contemplado hacer anualmente la rendición de cuentas.

Finalmente, el 82,4 % de los secretarios de Gobierno y personeros expresó que el contenido del plan de desarrollo de su respectivo municipio contiene acciones específicas de promoción de los espacios de participación ciudadana.

Sobre las conclusiones y recomendaciones

Las capacidades de incidencia y seguimiento a políticas públicas de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y plataformas de derechos humanos se encuentran estrechamente relacionadas con su capacidad organizacional, ya que su fortaleza tanto en el ámbito interno como en el externo constituye la base para generar procesos de incidencia en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas municipales, departamentales y nacionales.

El nivel asociativo de las organizaciones es bajo en algunos municipios (Mesetas, Lejanías, Puerto Gaitán, Villavicencio y Puerto Lleras), lo que significa que existen procesos organizativos estancados o en retroceso en materia de la ampliación de su base social, mientras que en otros (El Dorado, Puerto Rico, Acacías y Cubarral) se presentan puntajes cercanos al máximo nivel posible.

La capacidad de liderazgo y gestión, asociada con el relacionamiento de las organizaciones, la ejecución de contratos y convenios, la gestión de recursos, entre otros, es bastante preocupante en cinco de los municipios (Uribe, Puerto Gaitán, Puerto López, Cumaral y Guamal), ya que sus organizaciones se alejan más de diez puntos del máximo nivel posible, en promedio. Al contrario, Villavicencio y Lejanías registran un mayor nivel de capacidad de liderazgo y gestión, pero pese a que son los municipios que puntúan la medición, también presentan considerables distancias con respecto al nivel óptimo. En el caso de Villavicencio, éste es cercano a cinco puntos, y en el caso de Lejanías, de ocho puntos.

En lo referente a los recursos humanos con los que cuentan las organizaciones, los más cercanos al máximo nivel (Villavicencio, El Castillo, Acacías y San Juan de Arama) se encuentran a menos de dos puntos del mayor posible, mientras que los que cuentan con menor puntaje (El Dorado, Mesetas y Granada) se encuentran a más de cinco.

La capacidad instalada de las organizaciones resulta especialmente preocupante en cuatro municipios (Uribe, El Dorado, Mesetas y Lejanías), los cuales se distancian en más de diez puntos con respecto al máximo posible; mientras que los que presentan mayor puntuación se distancian con respecto al nivel óptimo de este indicador, y son mayores de seis puntos (Villavicencio, San Juan de Arama y Acacías).

La capacidad financiera y contable de las organizaciones en los municipios en que es mayor (Acacías y El Castillo) se distancia del máximo puntaje posible en más de ocho puntos, lo que no puede considerarse como una situación óptima. Por otra parte, en los municipios con menor capacidad en este indicador (Mesetas, El Dorado, Cumaral, San Martín y Cubarral), la distancia de la puntuación máxima es de más de doce puntos.

En cuatro municipios (Mesetas, Cubarral, Fuentedeoro y Puerto Lleras) la capacidad de planificación y seguimiento de las organizaciones es especialmente preocupante, puesto que se encuentran a más de cuatro puntos de distancia del valor óptimo; los más destacados en este indicador (El Castillo, Acacías, Lejanías, Villavicencio y Vista Hermosa) están a menos de dos puntos de distancia con respecto al máximo posible.

- 12 La capacidad organizacional de los procesos participantes de los 20 municipios se encuentra en un rango entre 23 y 48 puntos, de 73 posibles; es decir, ninguno de los municipios se encuentra a menos de 25 puntos de distancia del valor representativo de una capacidad organizacional óptima y existen otros que se encuentran incluso a 50 puntos de distancia con respecto a ésta.

Evidenciar esta situación no pretende criticar los procesos organizativos existentes y participantes en el proceso de elaboración de la línea de base, sino llamar la atención sobre la importancia de construir y ejecutar un plan de fortalecimiento organizativo en los municipios en cuestión, que considere las diferencias municipales existentes en términos del ICO en su conjunto, así como en relación con los indicadores y variables que lo componen, en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de dicho plan.

Es imprescindible contar con la voluntad y articulación de las instituciones de las escalas municipal y departamental, al igual que con las organizaciones en cuestión y, en general, con la sociedad civil de los 20 municipios. Con el ánimo de fortalecer las capacidades organizacionales y de incidencia de todas las entidades del departamento del Meta, sería óptimo que en dicho plan se incluyeran los nueve municipios que no se incorporaron a esta línea: Barranca de Upía, Cabuyaro, El Calvario, Mapiripán, San Juanito, Castilla la Nueva, San Carlos de Guaroa, Puerto Concordia y La Macarena.

El fortalecimiento organizativo y la capacidad de incidencia de los procesos departamentales y municipales constituyen uno de los desafíos en el proceso de construcción de una paz estable y duradera que derive de la implementación efectiva de un eventual acuerdo final entre el gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP), puesto que la paz territorial depende de la capacidad de los procesos sociales de los territorios de apropiar y exigir a las partes la concreción efectiva de los acuerdos derivados de la Mesa de Conversaciones de La Habana.

Muestra de la importancia que las organizaciones sociales otorgan al fortalecimiento de sus propios procesos es que, a pesar de las dificultades identificadas y analizadas, los participantes también formularon propuestas o formas de promover el mejoramiento de la participación e incidencia de sus organizaciones en las instancias de participación consideradas, las cuales pueden ser extensivas a los otros escenarios de participación actualmente existentes. En la tabla 40 se resumen dichas proposiciones, y se hace una diferencia entre las que se dirigieron a las administraciones territoriales y las sugeridas para el resto de organizaciones de la sociedad civil.

Propuestas para fortalecer la participación ciudadana en el departamento del Meta

A las administraciones territoriales

Promover el buen funcionamiento de los escenarios de participación ciudadana, garantizando mayor autonomía a las organizaciones para que incidan en la gestión de las políticas públicas territoriales. Es decir, optimizar en forma transparente su participación en la formulación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de los proyectos, planes y programas que componen las políticas, así como de la destinación de los recursos públicos.

Fomentar y gestionar procesos de capacitación en los momentos que componen el ciclo de la política pública, tanto en la fase de planeación o diagnóstico como en la de su ejecución, seguimiento y evaluación.

Actualizar las bases de datos de las organizaciones a escala municipal para mejorar el canal de comunicación Estado-comunidad, definiendo rutas de socialización para los escenarios de participación y demás información relacionada con el proceso de política pública.

Revaluar metodologías de trabajo en los escenarios de participación, incorporando unas nuevas que permitan desarrollar mejores diagnósticos para la concreción de programas, planes y políticas desde un principio de integralidad.

Promover y garantizar el reconocimiento y el respeto de las organizaciones sociales como un sector importante, conformado por actores cuyos intereses también son promover sus derechos y los de la ciudadanía local por medio de sus expresiones organizativas.

Definir estrategias pedagógicas y consolidar un modelo de educación social que promueva la participación, al igual que una cultura de respeto y garantía de este derecho fundamental, y que esa promoción sea extensiva tanto entre la ciudadanía local como en el personal que conforma el cuerpo burocrático de cada administración.

Promover tanto la formación como la capacitación de los equipos de funcionarios en las leyes y normas que regulan las instancias de participación ciudadana, y que buscan promover y garantizar este derecho con el correcto funcionamiento de estos escenarios, para impulsar una cultura política de inclusión que se institucionalice en la administración pública municipal y departamental.

Cumplir con la realización periódica de los informes de rendición de cuentas, que en éstos se convoque en forma tan amplia y extensiva como suele suceder con la instalación de las mesas sectoriales para la planeación de la política pública, y que su presentación esté apoyada por documentos técnicos de calidad, con un respaldo escrito de fácil acceso para la ciudadanía, difundidos con anterioridad a la convocatoria de audiencia pública de rendición.

A las organizaciones de la sociedad civil

Estudiar y evaluar la ejecución de los planes de desarrollo territorial (municipales y departamental) para lograr una participación cualificada que permita hacer un mejor seguimiento y valoración de las políticas públicas ejecutadas, así como las que avanzan en su proceso de ejecución.

Exigir que los eventos de rendición de cuentas tengan mayor difusión y claridad metodológica para su desarrollo, de modo que se garantice una mejor participación ciudadana y comunitaria.

Pensar en proyectos productivos que articulen a las organizaciones con sus comunidades, con el objeto de generar recursos adicionales que permitan tener mejores condiciones de vida para el ejercicio de la participación ciudadana.

- 14 Pronunciarse sobre las situaciones problemáticas que, además de afectar a las comunidades en el territorio, dificultan su presencia y participación activa en los escenarios existentes y diseñados para ello.

Construir redes de organizaciones sociales que se encarguen de elaborar los diagnósticos compartidos y de articulación de iniciativas que se enmarquen dentro de lo que permiten los escenarios de participación, y promover con ello una mejor cultura de incidencia ciudadana en los momentos de la política pública.

Desarrollar procesos de formación y planeación estratégica con el propósito de fortalecer la organización comunitaria, de cara a los desafíos que implican los escenarios de participación e incidencia futura en la política pública.

Contenido

INTRODUCCIÓN	25
1. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA CONSTITUCIÓN DE 1991	31
1.1. La participación ciudadana como derecho a la incidencia y a la gestión de la política pública	33
2. LAS ORGANIZACIONES SOCIALES Y SUS CAPACIDADES PARA LA INCIDENCIA	37
2.1. Índice de capacidad organizacional (ICO)	41
2.1.1. Análisis por indicador	42
2.1.1.3. Recursos humanos	46
2.1.1.4. Capacidad instalada	51
2.1.1.5. Capacidad financiera y contable	53
2.1.1.6. Planificación y seguimiento	57
2.1.2. Análisis general	59
2.1.3. Las mujeres y las organizaciones según el índice de capacidad organizacional aplicado	61
2.2. Organizaciones de la Sociedad Civil y Plataformas de Derechos Humanos. Análisis de resultados del instrumento aplicado	63
2.2.1. La participación local	63
2.2.2. Las organizaciones y la política pública local	69
2.2.3. Las organizaciones frente al posacuerdo	76
2.3. Análisis de los resultados del instrumento dirigido a secretarías de gobierno y personerías municipales	81
2.3.1. La administración municipal y la participación ciudadana	81
2.3.2. La promoción de la participación	84
2.3.3. La oferta institucional y la participación	86
3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POLÍTICAS PÚBLICAS	91
3.1. Sobre la participación en los Consejos Territoriales de Planeación Municipal (CTP)	94
3.2. Sobre la participación en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR)	97
3.3. Sobre la participación en las Mesas Municipales de participación de Víctimas (MMV)	99
3.4. Sobre la participación en los Comités Municipales de Justicia Transicional (CMJT)	100
3.5. Otros obstáculos señalados en los Diagnósticos Rápidos Participativos (DRP)	102
4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	105
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	111

Lista de mapas

Mapa 1.	Localización de los municipios participantes en el proceso de construcción de la línea de base.	27
Mapa 2.	Nivel asociativo promedio por municipio	43
Mapa 3.	Capacidad de liderazgo y gestión promedio por municipio	47
Mapa 4.	Recursos humanos promedio por municipio	50
Mapa 5.	Capacidad instalada promedio por municipio	53
Mapa 6.	Capacidad financiera y contable promedio por municipio	56
Mapa 7.	Planificación y seguimiento promedio por municipio	58
Mapa 8.	Puntaje total ICO promedio por municipio	61

Lista de tablas

Tabla 1.	Balance de instrumentos cuantitativos y cualitativos aplicados.	28
Tabla 2.	Tipo de organización	39
Tabla 3.	Año de creación de la organización	40
Tabla 4.	Integrantes de las organizaciones	41
Tabla 5.	Nivel asociativo promedio por municipio	43
Tabla 6.	Capacidad de liderazgo y gestión promedio por municipio	46
Tabla 7.	Recursos humanos promedio por municipio	50
Tabla 8.	Capacidad instalada promedio por municipio	52
Tabla 9.	Capacidad financiera y contable promedio por municipio	56
Tabla 9a.	Planificación y seguimiento promedio por municipio	58
Tabla 10.	Comparación puntaje ICO promedio por municipio según indicadores medidos por el Índice	59
Tabla 11.	Puntaje total ICO promedio por municipio	60
Tabla 12.	Comparación número de mujeres al inicio de la organización y en la actualidad	62
Tabla 13.	Participación porcentual de las mujeres en cargos directivos	62
Tabla 14.	Participación porcentual de las mujeres según cargo directivo	62
Tabla 15.	Instancias de participación existentes en los municipios	64
Tabla 16.	Participación de las organizaciones en espacios municipales de participación ciudadana	65
Tabla 17.	Motivo para no participar en los espacios municipales de participación ciudadana	65
Tabla 18.	Tema de interés de la(s) plataforma(s) o red(es) en las cuales participan	67
Tabla 19.	Principales obstáculos para el ejercicio de la participación ciudadana en el municipio	68
Tabla 20.	Políticas públicas del PDM 2012-2015 que ayudaron a construir las organizaciones	70
Tabla 21.	Espacios de participación ciudadana a los que se vinculó para hacer veeduría y seguimiento a la ejecución del PDM 2012-2015	72
Tabla 22.	Emisión de informes de rendición de cuentas por parte de la anterior administración municipal	72
Tabla 23.	Escenarios en los que la anterior administración municipal presentó informe de rendición de cuentas	73
Tabla 24.	Opinión frente a la rendición de cuentas	73
Tabla 25.	Escenarios de participación para la veeduría y seguimiento a la ejecución del PDD 2012-2015	76
Tabla 26.	Sector que representa en la Mesa Municipal de Víctimas	77
Tabla 27.	Tema alrededor de los cuales se han hecho propuestas	78
Tabla 28.	Temas abordados en las capacitaciones recibidas sobre Ley de Víctimas	79
Tabla 29.	Institución o entidad de la que recibió la capacitación	79

Tabla 30.	Espacios de reflexión sobre el proceso de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP en los que ha participado	80
Tabla 31.	Temas sobre los cuales elaboraron documentos y propuestas escritas	81
Tabla 32.	Políticas públicas de interés en un escenario eventual de posconflicto	81
Tabla 33.	Espacios de participación existentes en los municipios	82
Tabla 34.	Emisión de informes de rendición de cuentas	83
Tabla 35.	Escenarios en los que se han presentado informes de rendición de cuentas	83
Tabla 36.	Escenarios idóneos para la presentación de rendición de cuentas	85
Tabla 37.	Escenario en el que se pretende hacer la rendición de cuentas	86
Tabla 38.	Espacios de participación que pueden ser promovidos por la actual administración	89
Tabla 39.	Dificultades objetivas y subjetivas para ejercer la participación ciudadana en el departamento del Meta	102
Tabla 40.	Propuestas para el fortalecimiento de la participación ciudadana en el departamento del Meta	109

Lista de gráficas

Gráfica 1.	Personería jurídica	41
Gráfica 2.	Cobertura de las organizaciones	41
Gráfica 3.	Carácter de la organización	42
Gráfica 4.	Base social con respecto al momento de inicio de la organización	42
Gráfica 5.	Afiliación a otras organizaciones	44
Gráfica 6.	Relación con otras organizaciones	44
Gráfica 7.	Suscripción de contratos o convenios	45
Gráfica 8.	Nivel de ejecución de recursos	45
Gráfica 9.	Asistencia de los socios	46
Gráfica 10.	Experiencia organizacional	47
Gráfica 11.	Vinculación externa a cargos directivos	48
Gráfica 12.	Grado de capacitación de cargos directivos	48
Gráfica 13.	Grado de capacitación de asociados	49
Gráfica 14.	Capacidad logística	49
Gráfica 15.	Propiedad del recurso físico existente	51
Gráfica 16.	Cumplimiento de requisitos contables: libros obligatorios	51
Gráfica 17.	Cumplimiento de requisitos contables: libros auxiliares	52
Gráfica 18.	Recursos propios	54
Gráfica 19.	Tipo de recursos externos	54
Gráfica 20.	Desarrollo de créditos	55
Gráfica 21.	Aportes de los socios	55
Gráfica 22.	Proceso de planificación	55
Gráfica 23.	Participación en el proceso de planificación	57
Gráfica 24.	Nivel del proceso de seguimiento y evaluación	57
Gráfica 25.	Puntaje total ICO por rangos	60
Gráfica 26.	Temas de interés estratégico de las organizaciones	63
Gráfica 27.	Importancia de la intervención en espacios municipales de participación ciudadana	64
Gráfica 28.	Participación en plataformas o redes de organizaciones sociales	66
Gráfica 29.	Escala geográfica de incidencia de la plataforma o red de organizaciones en la que participa	66
Gráfica 30.	Vinculación a planes, programas o acciones institucionales de la Gobernación del Meta	67
Gráfica 31.	Vinculación a planes, programas o acciones institucionales de la administración municipal	68
Gráfica 32.	Participación en espacios de participación ciudadana del orden departamental durante el último año	68
Gráfica 33.	Participación e espacios de participación ciudadana del orden nacional durante el último año	69

Gráfica 34.	Participación en la formulación del PDM definido para el periodo 2012–2015	69
Gráfica 35.	Alianzas hechas con otras organizaciones sociales interesadas en promover temas de interés comunes en el proceso de formulación del PDM 2012 -2015	70
Gráfica 36.	Incorporación de las iniciativas presentadas en el documento final del PDM 2012 -2015	71
Gráfica 37.	Socialización del PDM al interior de la organización	71
Gráfica 38.	Motivos para no socializar el PDM al interior de la organización	72
Gráfica 39.	Participación en la formulación del PDD 2012-2015	74
Gráfica 40.	Motivos para no participar en la formulación del PDD 2012-2015	74
Gráfica 41.	Participación en la construcción de políticas públicas departamentales en el período 2012-2015	75
Gráfica 42.	Participación en la ejecución de proyectos del PDD 2012-2015	75
Gráfica 43.	Participación en la Mesa Municipal de Víctimas	78
Gráfica 44.	Realización de propuestas para el mejoramiento de la situación y condiciones de las víctimas del municipio	77
Gráfica 45.	Instancias ante las cuales se han gestionado proyectos de Derechos Humanos	78
Gráfica 46.	Capacitación sobre la Ley de Víctimas	78
Gráfica 47.	Participación reciente en espacios de reflexión sobre el proceso de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP	80
Gráfica 48.	Elaboración de documentos y propuestas escritas sobre los temas de la mesa de diálogo de La Habana	80
Gráfica 49.	Opinión sobre la rendición de cuentas	85
Gráfica 50.	Conocimiento acerca de las obligaciones establecidas por la Ley Estatutaria 1757 de 2015	86
Gráfica 51.	Obstáculos para que las organizaciones ejerzan el derecho a la participación	87
Gráfica 52.	Inclusión de financiación de los espacios de participación en el Plan de Desarrollo Municipal	89

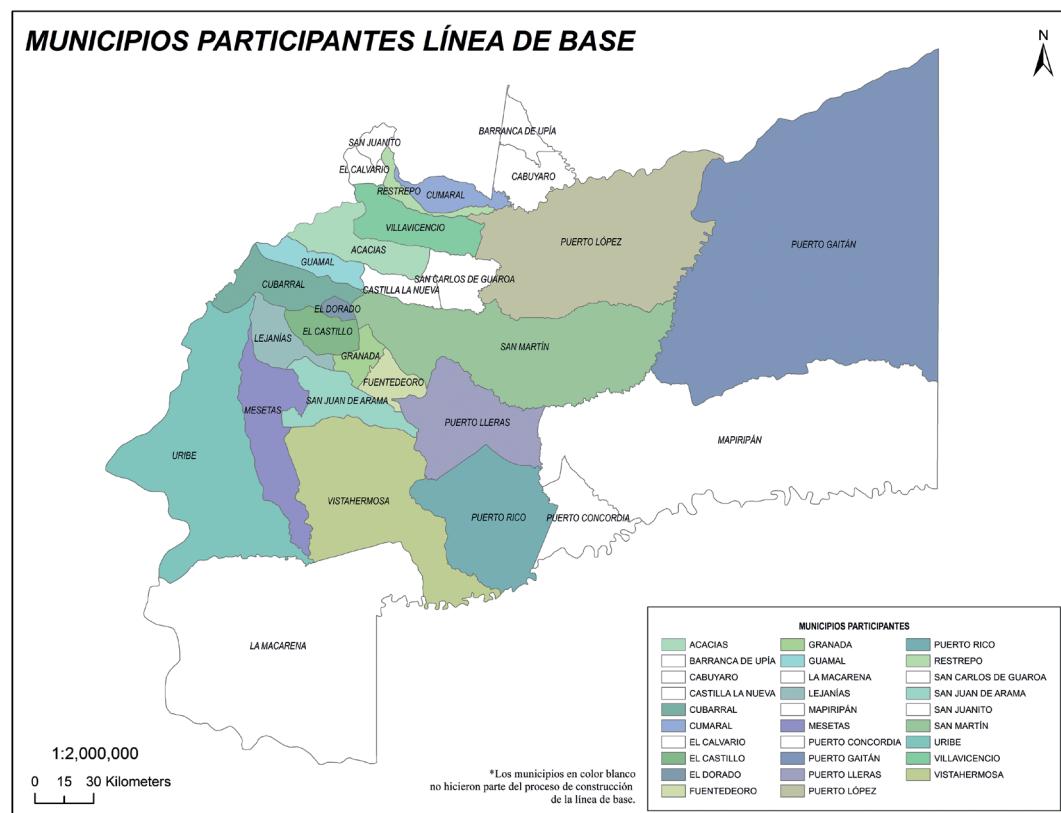
Lista de siglas

(Compos)	Consejo Municipal de Política Social
(CTP)	Consejo Territorial de Planeación
(Copaco)	Comité de Participación Comunitaria en salud
(CMJT)	Comité Municipal de Justicia Transicional
(CMDR)	Consejo Municipal de Desarrollo Rural
(DPS)	Departamento de la Prosperidad Social
(DNP)	Departamento Nacional de Planeación
(DDHH)	Derechos Humanos
(ONU)	Organización de las Naciones Unidas
(DRP)	Diagnóstico Rápido Participativo
(FARC-EP)	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.
(IICA)	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
(ILSA)	Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativos
(MMPV)	Mesa Municipal de Participación de las Víctimas
(OSC)	Organizaciones de la Sociedad Civil
(ONG)	Organizaciones No Gubernamentales.
(PDD)	Plan de Desarrollo Departamental
(PDM)	Plan de Desarrollo Municipal
(PDH)	Plataformas de Derechos Humanos
(PNUD)	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
(PPZRC)	Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina
(SPSS)	Statistical Package for the Social Sciences
(ICO)	Índice de Capacidad Organizacional
(UDMA)	Unidades de Desarrollo y Medio Ambiente

Introducción

En este documento se presenta la línea de base elaborada con el objetivo de establecer las capacidades de incidencia y seguimiento a políticas públicas de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y plataformas de derechos humanos, así como el mapa estratégico de participación de las OSC en los mecanismos institucionales existentes en 20 municipios del Meta: Acacías, Cubarral, Cumaral, El Castillo, Fuentedeoro, Granada, Guamal, Puerto Gaitán, Puerto Lleras, Puerto López, Restrepo, San Juan de Arama, San Martín, Villavicencio y Vista Hermosa, El Dorado, Uribe, Puerto Rico, Mesetas y Lejanías, cuya localización se presenta a continuación (mapa 1).

Mapa 1. Localización de los municipios participantes en el proceso de construcción de la línea de base.



La línea de base constituye un insumo esencial para los procesos de seguimiento y evaluación de la participación en la implementación de las políticas públicas por parte de las organizaciones del departamento, al igual que de su nivel de fortaleza interna y externa y, por lo tanto, de su nivel de incidencia en las escalas geográficas, por lo que puede llegar a ser un instrumento de planificación de amplia utilidad tanto para las administraciones municipales como para la departamental.

La información con base en la cual se construyó la línea de base procede fundamentalmente de fuentes primarias asociadas a OSC y plataformas de derechos humanos (PDH) de los 20 municipios mencionados. Se acopió con base en la aplicación de cuatro tipos de instrumentos: tres de orden cuantitativo (encuestas) y uno de orden cualitativo (diagnóstico rápido participativo o DRP).

- 28 Los instrumentos cuantitativos que se aplicaron durante el proceso fueron: a) Formulario “Índice de capacidad organizacional”; b) Encuesta sobre participación en políticas públicas dirigidas a OSC y PDH, y c) Encuesta dirigida a secretarios(as) de Gobierno y personeros(as) municipales. El primero constituye un instrumento de diagnóstico de la capacidad de gestión de las organizaciones sociales que permite identificar sus fortalezas y debilidades, de cara a la elaboración de planes de fortalecimiento que redunden en la mejora de sus capacidades organizacionales. En total, lo diligenciaron 115 organizaciones de los 20 municipios, por lo que en promedio se obtuvo información de 5,75 organizaciones por cada uno de ellos. La encuesta sobre participación en políticas públicas dirigidas a OSC y PDH se aplicó con el objetivo de caracterizar la participación de las organizaciones en la definición, seguimiento y evaluación de las políticas públicas del orden tanto municipal como departamental, y la diligenciaron 109 organizaciones, es decir, un promedio de 5,45 % por municipio. El instrumento dirigido a secretarios(as) de gobierno y personeros(as) municipales lo diligenciaron 17 personas; sólo en los casos de los municipios de Acacías, Granada y Uribe este fue respondido por ambos funcionarios (tabla 1).

Tabla 1. Balance de instrumentos cuantitativos y cualitativos aplicados

Municipio	Cuantitativos			Cualitativos
	Instrumento 1	Instrumento 2	Instrumento 3	DRP
Acacías	10	8	2	1
Cubarral	6	5	1	1
Cumaral	5	5	1	1
El Castillo	7	8	0	1
El Dorado	1	0	0	0
Fuentedeoro	6	6	1	1
Granada	7	7	2	1
Guamal	3	0	0	1
Lejanías	4	4	1	1
Mesetas	3	1	1	1
Puerto Gaitán	7	8	1	1
Puerto Lleras	8	9	0	1
Puerto López	6	6	1	1
Puerto Rico	8	6	0	1
Restrepo	6	6	1	1
San Juan de Arama	9	9	1	1
San Martín	7	6	0	1
Uribe	1	3	2	1
Villavicencio	5	6	1	1
Vista Hermosa	6	6	1	1
Total	115	109	17	19

El DRP se implementó por medio de una técnica de carácter conversacional (entrevista semiestructurada) dirigida a valorar las dificultades, disposiciones, capacidades y potencialidades de las organizaciones sociales para incidir, hacer seguimiento y evaluar las políticas públicas en los ámbitos municipal y departamental. En total, se realizaron 19 DRP, cada una de dos horas de duración; se contó con la participación, en promedio por municipio, de seis personas, todas pertenecientes a diferentes organizaciones de la sociedad civil con algún tipo de interés en la participación ciudadana.

En el proceso de recolección de información se aplicaron 260 instrumentos a 115 organizaciones de los 20 municipios del departamento del Meta. Los instrumentos de orden cuantitativo se sistematizaron, procesaron y analizaron con ayuda de los softwares Statistical Package for the Social Sciences (SPSS) y ArcGis 10, además de Excel. El análisis de la información correspondiente al primer instrumento se hizo con base en la Guía de aplicación y análisis ICO, del Departamento de la Prosperidad Social (DPS) y del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

Es importante señalar que este estudio no abordó las particularidades de las organizaciones sociales relacionadas con grupos étnicos y sus demandas, por cuanto en el diagnóstico no participaron un número significativo de asociaciones de este tipo que permitiera la identificación de aspectos específicos y diferenciados sobre sus capacidades y dificultades para participar en políticas públicas del orden departamental y municipal, o sobre la oferta institucional dirigida a comunidades indígenas y étnicas. Una investigación futura debe diagnosticar cómo ejercen los grupos étnicos la participación y que tanta garantía de su derecho diferenciado ofrecen los escenarios a nivel departamental y municipal.

En el primer apartado del documento se presenta el marco normativo y legal que sustenta los procesos de participación ciudadana en Colombia; en el segundo, los resultados obtenidos con los instrumentos cuantitativos empleados; en el tercero se analiza la información procedente del ejercicio hecho mediante los DRP, y en el apartado final se sugieren algunas conclusiones y recomendaciones enfocadas en el fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana dado su estado actual, así como frente a los retos del escenario posterior al logro del acuerdo de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP. En CD anexo se encuentra la siguiente información: (i) Versión digital del documento; (ii) Formatos de encuestas diligenciadas; y (iii) Cartografía obtenida en la investigación.

El equipo encargado de la elaboración del informe consideró prudente omitir la identificación de las organizaciones participantes del proceso de construcción de línea de base. A las 115 asociaciones y plataformas de derechos humanos les agradecemos infinitamente la colaboración prestada, la confianza depositada y el abrirnos las puertas de sus procesos. Este trabajo no habría sido posible sin ustedes.

1. La participación ciudadana y la Constitución de 1991

Una de las aspiraciones de la Constitución Política de 1991 y, por supuesto, un compromiso central de los constituyentes de 1991, consistió en transitar hacia una democracia más vigorosa, inclusiva y participativa¹. Ahora bien, a 25 años de la promulgación de la Carta Política, es claro que se presenta una gran brecha entre los postulados constitucionales iniciales y el deseo de los asambleístas. Es indiscutible que “aún queda mucho por hacer en términos del fortalecimiento de las instituciones democráticas y de la garantía de mayor representación y participación ciudadana”².

Con la expedición de la Constitución Política se instaló la participación ciudadana como un importante referente normativo, institucional y político, por medio del cual se buscó dar respuesta al clientelismo y al autoritarismo, fenómenos que para entonces caracterizaban la articulación del sistema político en el país, los cuales habían configurado las conductas políticas de gobernantes y gobernados que generaban desconfianza en la representación de los partidos y en las autoridades políticas, y que erosionaron la legitimidad del sistema mismo ante el descreimiento de gran parte de la ciudadanía³.

En razón de ello, con la Carta Constitucional y con los desarrollos normativos posteriores, se buscó la creación institucional de espacios para que la ciudadanía ejerciese la participación, y allí pudiese expresar sus opiniones, exponer sus necesidades, concertar acciones con representantes de los gobiernos nacional, departamentales, distritales y municipales, así como controlar y exigir efectividad y responsabilidad de parte del poder y la administración pública⁴.

Desde entonces y hasta ahora, la participación ciudadana ha ganado terreno, como referente fundamental para la promoción de la ciudadanía, la construcción de la democracia y la promoción de la transparencia en la gestión y la administración pública en Colombia, principalmente mediante el ejercicio de veeduría y control social en medio de dificultades asociadas tanto al contexto de violencia sociopolítica como a la continuidad de las prácticas clientelistas y autoritarias que ha caracterizado el país durante décadas.

1.1. La participación ciudadana como derecho a la incidencia y a la gestión de la política pública

Con el fin de desarrollar la participación como derecho fundamental y darle mayor alcance, en Colombia se expidió recientemente la Ley Estatutaria 1757 (del 6 de julio de 2015), “por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática en Colombia”.

En consonancia con la Carta Política, esta ley, que en sí misma constituye un notable avance en lo que a participación democrática se refiere, tiene por objeto “promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo controlar el poder público”, sin que ella misma sea un “impedimento para el desarrollo de otras for-

1 ÁNGEL CABO, Natalia. El tiempo de la gente: la democracia participativa y los mecanismos de participación popular a la luz de la Constitución de 1991. En: LÓPEZ STERUP, Henrik (comp). Manual de constitución y democracia. Volumen II. Del Estado y la protección de los derechos. Bogotá: Universidad de los Andes, 2011, p. 224.

2 ÁNGEL CABO. Op. cit., p. 225.

3 VELÁSQUEZ, Fabio y GONZÁLEZ, Esperanza. ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá: Fundación Corona, 2003, p. 43-51.

4 Ibid., p. 13.

34 mas de participación democrática en la vida política, económica, social y cultural, ni el de otros derechos políticos en el país”⁵.

En Colombia existen dos vías para que la ciudadanía pueda ejercer el derecho a la participación. Éstas son: a) la definida en **los mecanismos de participación ciudadana**, tales como voto popular, plebiscito, referendo, consulta popular, cabildo abierto, iniciativa popular y revocatoria del mandato, y b) la configurada con el conjunto de **instancias de participación ciudadana**, de los órdenes nacional, departamental, distrital y municipal, que permiten que el conjunto de organizaciones de la sociedad civil puedan incidir, concertar y ejercer control y vigilancia en los planes, programas y proyectos que conforman las políticas públicas, y velar tanto por la ejecución y la transparencia en la administración de los recursos públicos, como por la garantía de sus derechos y los del resto de la población.

Una de las características fundamentales que diferencian ambas formas de participación es su durabilidad. Mientras que **los mecanismos de participación ciudadana** son de corta duración y de poca permanencia en el tiempo (se convoca una sola vez a elecciones territoriales cada cuatro años, por ejemplo), **las instancias de participación** son permanentes y tienen mayor durabilidad en el tiempo, la cual permite que desde ellas las organizaciones de la sociedad civil puedan hacer un mayor y mejor seguimiento a la gestión de las políticas públicas territoriales, e incluso incidir en éstas. Es el caso, por ejemplo, de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP), que son instancias de participación en las que se evalúa y emite un concepto sobre los planes de desarrollo que adoptarán las administraciones territoriales (durante los cinco primeros meses luego de iniciado un periodo de gobierno), los cuales también permiten hacer seguimiento y evaluación (hasta finalizar el periodo de gobierno), a la ejecución de las políticas públicas contenidas en todos los planes de desarrollo que sean adoptados por los gobiernos territoriales en todos sus niveles: nacional, departamental, distrital y municipal⁶.

Diferenciar entre **mecanismos** e **instancias** de participación en Colombia y subrayar su durabilidad como característica fundamental no es un asunto menor. Frecuentemente se constata que escenarios establecidos por ley como **instancias** en las cuales la ciudadanía y sus organizaciones han de ejercer permanentemente el derecho a la participación, tales como los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR), creados por la Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, o los Comités Municipales de Justicia Transicional (CMJT), creados por la Ley de Víctimas, tienden a funcionar más con la característica de **mecanismos de participación** que de **instancias de participación**. Esta situación debilita la participación ciudadana, desmejora la democracia y empaña la transparencia, por cuanto las instancias de participación como los CMDR y los CMJT son escenarios idóneos para que la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil puedan hacer seguimiento permanente, evaluación, veeduría, sugerencias e incluso aportar correctivos al conjunto de políticas públicas que se estén ejecutando o las vayan a ejecutar las administraciones territoriales del orden municipal⁷.

5 CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Artículo 1, Ley Estatutaria 1757 de 2015, 6 de julio de 2015.

6 Esta consideración permite identificar que tanto las **mesas sectoriales**, convocadas por las administraciones para hacer partícipe a la sociedad civil del proceso de formulación de los planes de desarrollo departamental, distrital y municipal, son mecanismos de participación; como también lo son las **audiencias públicas**, convocadas por las administraciones territoriales (cuando se convocan), para que la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil puedan evaluar la gestión de la política pública correspondiente. Ambos escenarios son **mecanismos de participación**, no instancias de participación, y tienen en común que no son escenarios de participación constantes, de mayor durabilidad, sistemáticos o en los que el derecho a la participación puede ejercerse con permanencia. Por el contrario, son escenarios que se convocan para que la ciudadanía y sus organizaciones acudan para proponer, evaluar u opinar por una sola vez, acerca de la gestión que de lo público ejercen los gobiernos territoriales para que, una vez cumplido el acto, se disuelvan como escenarios y los participantes se retiren cuando se tomen las decisiones.

7 Los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR) se crearon mediante la Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero (Ley 101 de 1993). No obstante, como se señala en un informe reciente del Centro para la Investigación y la Educación Popular (Cinep), 20 años después

Para retomar el considerable avance que significó la expedición reciente de la Ley Estatutaria (Ley 1757 del 6 de julio de 2015), con la cual se ratifica y se le da mayor alcance al derecho a la participación democrática en Colombia, cabe señalar que la norma enfatiza, como estricta responsabilidad del Estado y sus autoridades, garantizarles a la ciudadanía y a las organizaciones de la sociedad civil el goce efectivo de este derecho.

Respecto de las obligaciones que tienen las autoridades, la ley subraya que la participación es un derecho fundamental promovido, protegido y garantizado por el Estado, para que la sociedad civil se exprese por medio de **las instancias** y **los mecanismos** que le permitan intervenir en la conformación, el ejercicio y el control de los asuntos públicos, ya sea que esas instancias y mecanismos surjan de la oferta institucional o por iniciativa de la ciudadanía. En total, son quince las obligaciones que la ley designa como responsabilidad del Estado, las cuales son, a la vez, deberes de las administraciones nacionales, departamentales, distritales y municipales con respecto a la garantía del derecho a la participación⁸.

Al referirse en estricto sentido a **las instancias** en las que la ciudadanía puede ejercer su derecho, la ley consigna, en términos del goce efectivo de este derecho, las facultades que las instancias de participación deben permitirles a los ciudadanos. Es decir, la ley no sólo advierte cuáles son las obligaciones de las administraciones territoriales en cuanto a la garantía del derecho a la participación: va más allá y define lo que los escenarios de participación le deben permitir a la ciudadanía para que se garantice su derecho.

Cabe advertir que a pesar del indiscutible avance normativo que ha representado la expedición de la ley de participación para promover y facilitar la construcción de una mejor democracia, la legitimación del sistema político, la promoción del control social de los recursos públicos, al igual que la construcción y el fortalecimiento de una ciudadanía activa que promueva sus derechos e incida en la gestión de la política pública territorial, no basta con que la participación esté consagrada en la constitución y en los desarrollos normativos. Además de lo necesario que resulta que la ciudadanía y las organizaciones sociales “sean portadoras de una cultura cívica para la vida comunitaria que sólo puede adquirirse en la misma práctica de participación de la ciudadanía en decisiones públicas”, posibilitar el goce efectivo de la participación ciudadana también depende de que “exista una autentica intención por parte de las autoridades políticas y de la burocracia gubernamental para construir una gobernabilidad democrática que abra las compuertas de la participación ciudadana”⁹.

A la falta de “voluntad política” le suelen atribuir la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil el hecho de que las administraciones públicas no sean propensas a promocionar y garantizar su derecho a la participación en las instancias territoriales. Se menciona, de paso, que en el mejor de los casos éstas suelen funcionar a voluntad y al estricto interés de las administraciones territoriales cuando así lo requieren.

de tener existencia legal, de los 494 municipios del país en los cuales se crearon, para el año 2013 sólo se encontraban funcionando 194. Este hecho se atribuye a la falta de voluntad de las administraciones, derivada del poco interés que la participación democrática ha despertado en los gobiernos territoriales durante décadas, a pesar de estar consagrado como derecho fundamental en el preámbulo de la Constitución Política de Colombia. Ver: CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y EDUCACIÓN POPULAR/PROGRAMA POR LA PAZ (CINEP/PPP), Luchas sociales, derechos humanos y representación política del campesinado. Bogotá: Cinep, 2013, p. 20.

⁸ Ver: Congreso de la República de Colombia. Artículos 3 y 104, Ley Estatutaria 1757 de 2015, 6 de julio de 2015.

⁹ ZICCARDI, Alicia. Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local. En: CANTO CHAC, Manuel (comp.). Participación ciudadana en las políticas públicas, México: Siglo XXI Editores, 2012, p. 206-207.

- 36 Es fundamental para Colombia instalar los referentes normativos de la participación ciudadana en el funcionamiento de las administraciones territoriales en todos sus niveles, y dar a conocer a la ciudadanía el contenido, el alcance, los fundamentos y las obligaciones que son responsabilidad del Estado en cuanto al derecho a la participación se refiere. De ello depende también la posibilidad de construir e institucionalizar una cultura política en las administraciones territoriales que sea incluyente, democrática y propensa a garantizar los derechos de la ciudadanía, así como posibilitar que la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil incidan en la administración y la gestión de las políticas públicas, y puedan desarrollar iniciativas ciudadanas que promuevan un mejor uso de los recursos públicos, políticas públicas más incluyentes, mejores formas de gobernabilidad y una institucionalidad mucho más democrática que la existente.

Por lo anterior, es importante recordar que la participación ciudadana en Colombia surgió durante los años ochenta y se estableció finalmente en la Constitución del 91 como un derecho fundamental de los colombianos, en tiempos en que el sistema político nacional se encontraba fuertemente configurado por los fenómenos del clientelismo y el autoritarismo, un sistema político que podía ser considerado como cerrado, el cual entró en crisis al generar abiertas distancias electores y elegidos, al perder los partidos la capacidad de interpretar el sentir de la ciudadanía, al generarse gran desconfianza de parte de la ciudadanía hacia la política y el Estado, lo que desembocó en una fuerte deslegitimación de las corporaciones públicas y con todo ello, una gran crisis de representatividad de todo el sistema político colombiano¹⁰. Es importante considerar esto, por cuanto dicha crisis explica la instalación de la participación ciudadana en el ordenamiento nacional, la cual emergió desde entonces como forma de dar respuesta al problema para reconstruir y relegitimar la institucionalidad política y la de los partidos, reconociendo a la sociedad civil como importante actor del proceso de transformación de la democracia en Colombia.

Saber qué tanto el Estado, los gobernantes y las administraciones territoriales han garantizado el derecho a la participación ciudadana durante los últimos 25 años en Colombia, y cuánto han aportado a la transformación de la democracia en el país, es una tarea pendiente. Así mismo lo es reconocer el tipo de dificultades que la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil han tenido durante este tiempo para gozar de la efectividad de este derecho y cuáles han sido sus obstáculos. Sólo reconociendo el tipo de impedimentos de contexto, normativos e institucionales que dificultan la garantía del derecho a la participación ciudadana, dimensionando las limitaciones propias de la ciudadanía y sus organizaciones sociales para ejercerlo o exigirlo como derecho, y evidenciando la clase de concepciones, acciones institucionales y prácticas institucionalizadas en la administración pública que interfieren en ello, es posible definir algunas de las acciones que permitan destrabar el proceso de transformación de la democracia por vía de la promoción de la participación ciudadana en Colombia.

¹⁰ VELÁZQUEZ y GONZÁLEZ. Op. Cit., p. 63.

2. Las organizaciones sociales y sus capacidades para la incidencia

Según la información obtenida con base en el instrumento ICO11, el 25,2 % de las organizaciones sociales participantes en el proceso de elaboración de la línea de base corresponden a asociaciones de desplazados o víctimas del conflicto, el 20 % son organizaciones de mujeres, el 19,1 % organizaciones de productores, el 7,8 % fundaciones y el 6,1 % corporaciones; el 78,2 % de las organizaciones se reconoce en estas categorías (tabla 2)¹².

Tabla 2. Tipo de organización

Tipo de organización	Porcentaje
Asociación de desplazados o víctimas del conflicto	25,2 %
Organización de mujeres	20,0 %
Asociación de productores	19,1 %
Fundaciones	7,8 %
Corporaciones	6,1 %
Organización de afrocolombianos	5,2 %
Junta de acción comunal ¹	3,5 %
Organización ambiental o ecológica	3,5 %
Cooperativa	1,7 %
Organización de jóvenes	1,7 %
Asociación de discapacitados	1,7 %
Organización de adultos mayores	1,7 %
Organización indígena	0,9 %
Asociación de JAC	0,9 %
Organización religiosa	0,9 %

- 1 Las juntas de acción comunal, valiosas formas organizativas del nivel municipal, creadas a fin de establecer puentes entre la ciudadanía y las administraciones municipales, tuvieron muy baja participación en el proceso de diagnóstico sobre las capacidades para la incidencia de las organizaciones sociales del departamento del Meta, lo cual será expuesto a continuación. Se desconocen las razones para ello. No obstante, al ser en la mayoría de los casos los mismos líderes quienes establecieron los contactos en cada uno de los municipios para que las iniciativas organizativas del nivel local participaran en el proceso de diagnóstico, podrían considerarse los pocos vínculos actualmente existentes entre las organizaciones participantes y las JAC de cada uno de sus municipios, lo cual incluso hace pensar en el probable bajo grado de legitimidad del que éstas gozan entre las organizaciones sociales del nivel municipal. Así mismo, su baja participación en el proceso

11 El instrumento índice de capacidad organizacional (ICO) constituye una herramienta para el diagnóstico de las capacidades de los procesos sociales organizativos creada en el marco del Proyecto Piloto de Zonas de Reserva Campesina (PPZRC) del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia, en virtud del convenio del Banco Mundial con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), ejecutado entre 1993 y 2008. El análisis de los resultados de su aplicación en los municipios incluidos en la presente línea de base se realizó teniendo en cuenta la *Guía de aplicación y análisis ICO*, del Departamento de la Prosperidad Social (DPS) y del Departamento Nacional de Planeación (DNP).

12 La información con la que se construyó la línea base que contiene este documento se realizó en estricto con el grupo de organizaciones de 20 municipios del departamento del Meta que aceptaron participar en el proceso, una vez fueron convocadas y contactadas. Los contactos se hicieron mediante la red de relaciones que ha construido el PNUD durante el tiempo en que ha hecho presencia en el departamento, así como por medio de la red de relaciones construidas por los mismos líderes de las organizaciones municipales y departamentales que participaron en el proceso de diagnóstico. Sin embargo, es necesario señalar que algunas de las organizaciones contactadas se abstuvieron de participar en el proceso investigativo argumentando criterios asociativos. Fue el caso, por ejemplo, del Comité Cívico del Meta, importante organización defensora de los derechos humanos en el departamento, que goza de amplia trayectoria y reconocimiento, la cual manifestó por intermedio de uno de sus miembros la legítima decisión colectiva de abstenerse de formar parte del proceso de diagnóstico al que con anterioridad el Comité había sido convocado.

de diagnóstico y la forma en que se desarrolló la convocatoria llevan a considerar las posibles diferencias tanto temáticas como de agenda entre las organizaciones sociales y las JAC, las cuales, en la práctica, las distancia (las agendas de las organizaciones sociales tienden a ser estrictamente temáticas: mujeres, jóvenes, campesinos, indígenas, afrodescendientes o víctimas, mientras que las de las JAC tienden a estar estrictamente relacionadas con demandas de obras de infraestructura o de proyectos, recursos e inversiones para sus barrios o veredas). A la vez, esto estaría relacionado con que el radio de acción de las JAC (del orden barrial o veredal), al diferenciarse del de las organizaciones sociales que participaron en el diagnóstico (de alcance municipal, e incluso departamental) también estaría definiendo sus distancias y sus desencuentros.

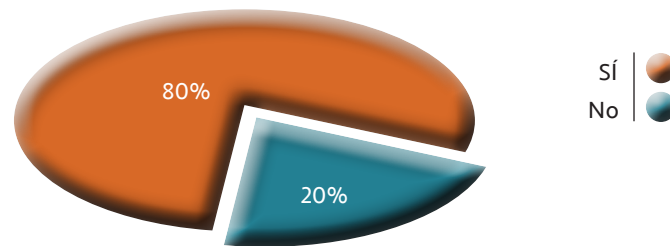
El 42,6 % de las organizaciones tiene menos de seis años de funcionamiento (tabla 3), un 33,8 % se creó en la década anterior y tan sólo un 7,1 % de las mismas tiene su origen antes del año 2000. Llama la atención que el periodo en el que más organizaciones se crearon haya sido entre 2012 y 2016 (59 organizaciones, es decir, el 51,4 % de éstas), lo que puede interpretarse como producto de la existencia de una expectativa por parte de quienes hoy conforman dichos procesos organizativos ante la llegada a la gobernación de la anterior administración, liderada por Alan Jara, y de la actual, presidida por Claudia Marcela Amaya¹³.

Tabla 3. Año de creación de la organización

Año de creación	Número de organizaciones	Porcentaje	Año de creación	Número de organizaciones	Porcentaje
1960	1	0,9 %	2007	5	4,3 %
1963	1	0,9 %	2008	6	5,2 %
1968	1	0,9 %	2009	4	3,5 %
1972	2	1,7 %	2010	4	3,5 %
1979	1	0,9 %	2011	5	4,3 %
1986	1	0,9 %	2012	11	9,6 %
1991	1	0,9 %	2013	8	7,0 %
2000	2	1,7 %	2014	11	9,6 %
2002	3	2,6 %	2015	15	13,0 %
2003	2	1,7 %	2016	14	12,2 %
2004	1	0,9 %	Sin información	4	3,5 %
2005	6	5,2 %	Total	115	100,0 %
2006	6	5,2 %			

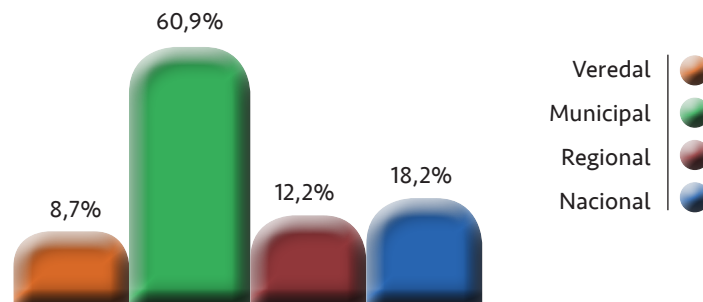
El 80 % de las organizaciones tiene personería jurídica (gráfica 1). El 35,7 % de las organizaciones cuenta con niños entresus integrantes, el 65,2 % con jóvenes y el 77,4% con adultos mayores. Todas tienen adultos entre sus participantes (tabla 4).

¹³ Si bien es posible deducir como producto de la proliferación organizativa evidenciada en el más reciente quinquenio que existió y que incluso existe expectativa por parte de los procesos organizativos en las recientes administraciones departamentales, el establecimiento de las motivaciones exactas que la fundamentan escapa a las posibilidades de la presente línea de base.

Gráfica 1. Personería jurídica**Tabla 4. Integrantes de las organizaciones**

Integrantes	Porcentaje
Niños	35,7 %
Jóvenes	65,2 %
Adultos	100 %
Adultos mayores	77,4 %

La mayoría de las organizaciones tiene una cobertura geográfica municipal (60,9 %), el 12,2 % tiene cobertura regional, un 8,7 % municipal y el alcance del 18,2 % es nacional.

Gráfica 2. Cobertura de las organizaciones

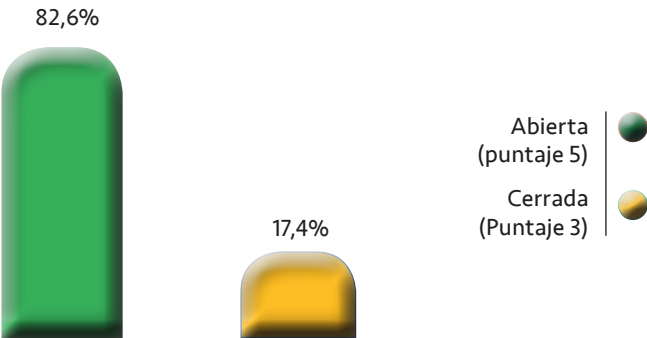
2.1. Índice de capacidad organizacional (ICO)

Como se mencionó anteriormente, el análisis de la información arrojada por el instrumento ICO fue hecho con base en la *Guía de aplicación y análisis ICO*, que define seis indicadores base para la construcción del índice en cuestión. Dichos indicadores son: a) Nivel asociativo; b) Capacidad de liderazgo y gestión; c) Recursos humanos; d) Capacidad instalada; e) Capacidad financiera y contable, y f) Planeación y seguimiento. Cada uno de ellos está construido con base en la asignación de puntajes a variables específicas incluidas en el formulario o en relaciones establecidas entre éstas. A continuación se presentarán cada uno de dichos indicadores y el comportamiento de las organizaciones encuestadas frente a éstos.

2.1.1.1. Nivel asociativo

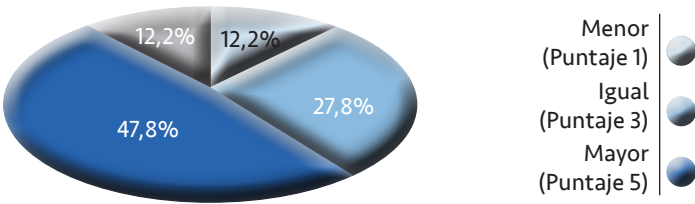
El 82,6 % de las organizaciones son de carácter abierto, es decir, no limitan el número de afiliados que pueden adscribirse, en tanto el 17,4 % corresponde a organizaciones con limitaciones en el número de socios (gráfica 3).

Gráfica 3. Carácter de la organización



La base social o el número de afiliados actual del 47,8 % de las organizaciones es mayor con respecto al inicio de la organización. Se trata, entonces, de organizaciones que han crecido en términos de la cantidad de socios. En el 27,8 % de las organizaciones el número de afiliados ha permanecido estable, mientras que en el 12,2 % de los casos han reducido el número de afiliados (gráfica 4).

Gráfica 4. Base social con respecto al momento de inicio de la organización



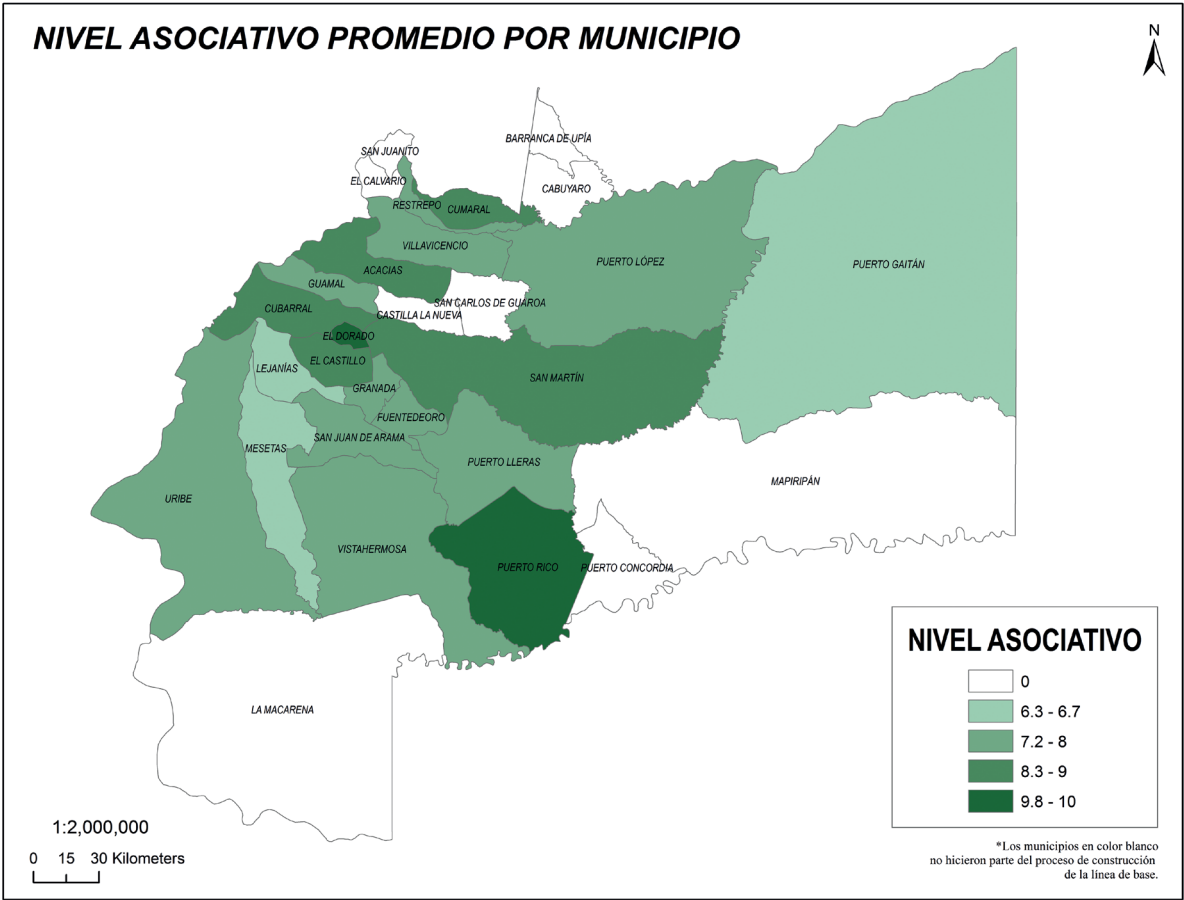
El nivel asociativo promedio por municipio sobresale en El Dorado (10 puntos)¹⁴ y Puerto Rico (9,8), ya que obtuvieron un puntaje cercano o igual al máximo posible de este indicador, que es de 10 puntos. Siguen Acacías (9), Cubarral (9), Cumaral (8,4), San Martín (8,4) y El Castillo (8,3), y continúan Uribe (8), San Juan de Arama (7,9), Puerto López (7,8), Restrepo (7,8), Vista Hermosa (7,7), Granada (7,7), Guamal (7,7), Fuentedeoro (7,5), Puerto Lleras (7,4), Villavicencio (7,2) y Puerto Gaitán (6,7). Los municipios con menor nivel asociativo son Lejanías (6,5) y Mesetas (6,3). A renglón seguido se presenta el comportamiento promedio por municipio con respecto a este indicador (tabla 5 y mapa 2).

14 Aunque el puntaje del municipio de El Dorado es elevado, es controvertible puesto que como en los otros se convocaron más de cinco organizaciones, sólo una participó en el proceso desarrollado mediante el ICO, lo que debe tenerse en cuenta en las decisiones que se deriven de la presente línea de base.

Tabla 5. Nivel asociativo promedio por municipio

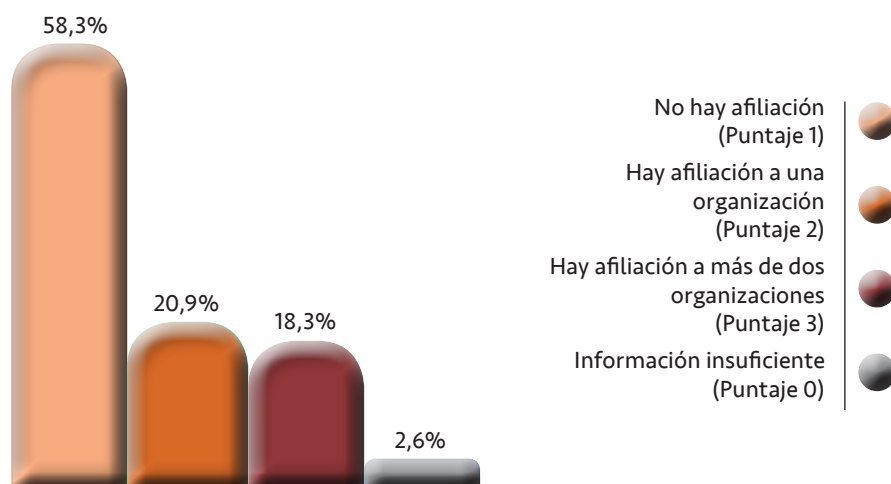
Municipio	Puntaje promedio	Municipio	Puntaje promedio
El Dorado	10,0	Restrepo	7,8
Puerto Rico	9,8	Vista Hermosa	7,7
Acacías	9,0	Granada	7,7
Cubarral	9,0	Guamal	7,7
Cumaral	8,4	Fuentedeoro	7,5
San Martín	8,4	Puerto Lleras	7,4
El Castillo	8,3	Villavicencio	7,2
Uribe	8,0	Puerto Gaitán	6,7
San Juan de Arama	7,9	Lejanías	6,5
Puerto López	7,8	Mesetas	6,3

Mapa 2. Nivel asociativo promedio por municipio



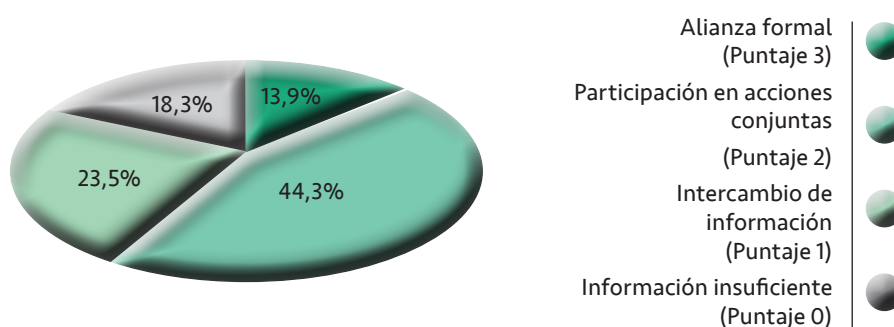
La mayoría de las organizaciones (58,3 %) no forman parte de otra organización; el 20,9 % se encuentra afiliada a una y el 18,3% a dos o más (gráfica 5).

Gráfica 5. Afiliación a otras organizaciones



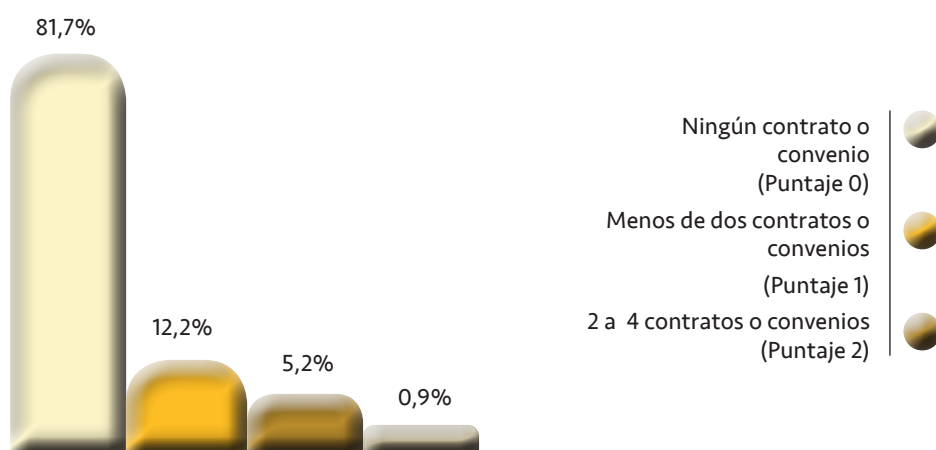
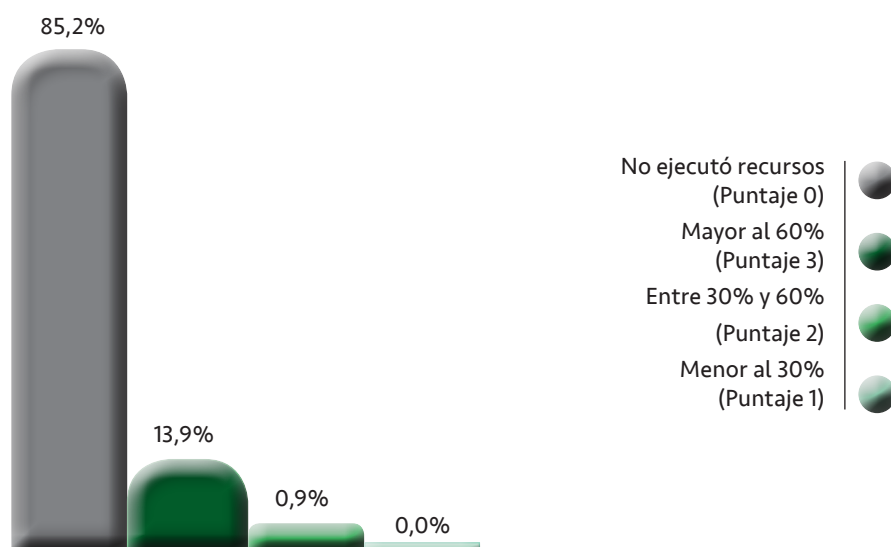
El 13,9 % de las organizaciones cuenta con una alianza formal con otros procesos, el 44,3 % se relaciona con otras para participar en acciones conjuntas y el 23,5 % se relaciona para intercambiar información (gráfica 6).

Gráfica 6. Relación con otras organizaciones



La mayoría de las organizaciones (81,7 %) no desarrolló ningún contrato o convenio en los últimos dos años. El 12,2 % de las organizaciones hizo menos de dos contratos o convenios, el 5,2 % de dos a cuatro y tan sólo el 0,9 % realizó cinco o más (gráfica 7).

El porcentaje de organizaciones que ejecutaron recursos en los últimos dos años es bajo (14,8 %). El 13,9 % ejecutó más del 60 % de los recursos que gestionaron y recaudaron y el 0,9 % ejecutó sólo entre el 30 y el 60 % de sus recursos.

Gráfica 7. Suscripción de contratos o convenios**Gráfica 8.** Nivel de ejecución de recursos

En el 45,2 % de las organizaciones el promedio de asistencia de los socios a las tres últimas reuniones es mayor del 60 %; en el 20,9 % de los casos asistió entre el 30 y el 60 % y en el 14,8 % de las organizaciones asistió menos del 30 % (gráfica 9).

El municipio con mayor capacidad de liderazgo y gestión es Villavicencio (10,4). Le siguen en su orden Lejanías (7,8), Granada (6,7), San Martín (6,6) y Acacias (6,2); El Dorado (6), Cubarral (5,7), El Castillo (5,7), Vista Hermosa (5,7), San Juan de Arama (5,6), Restrepo (5,3), Puerto Lleras (5,3), Puerto Rico (5,1), Fuentedeoro (5,0), Mesetas (5,0), Guamal (4,7) y Cumaral (4,6). Los municipios que presentan una menor capacidad de liderazgo y gestión son Puerto López (4,2), Puerto Gaitán (4) y Uribe (3); este último se encuentra a 11 puntos del máximo posible, que es 15, y a casi 6 del primero (tabla 6 y mapa 3).

Gráfica 9. Asistencia de los socios

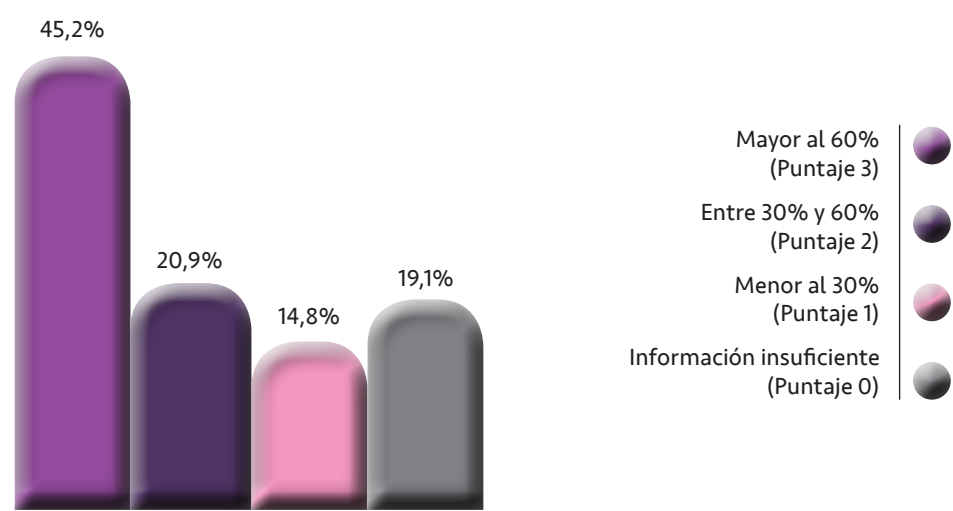


Tabla 6. Capacidad de liderazgo y gestión promedio por municipio

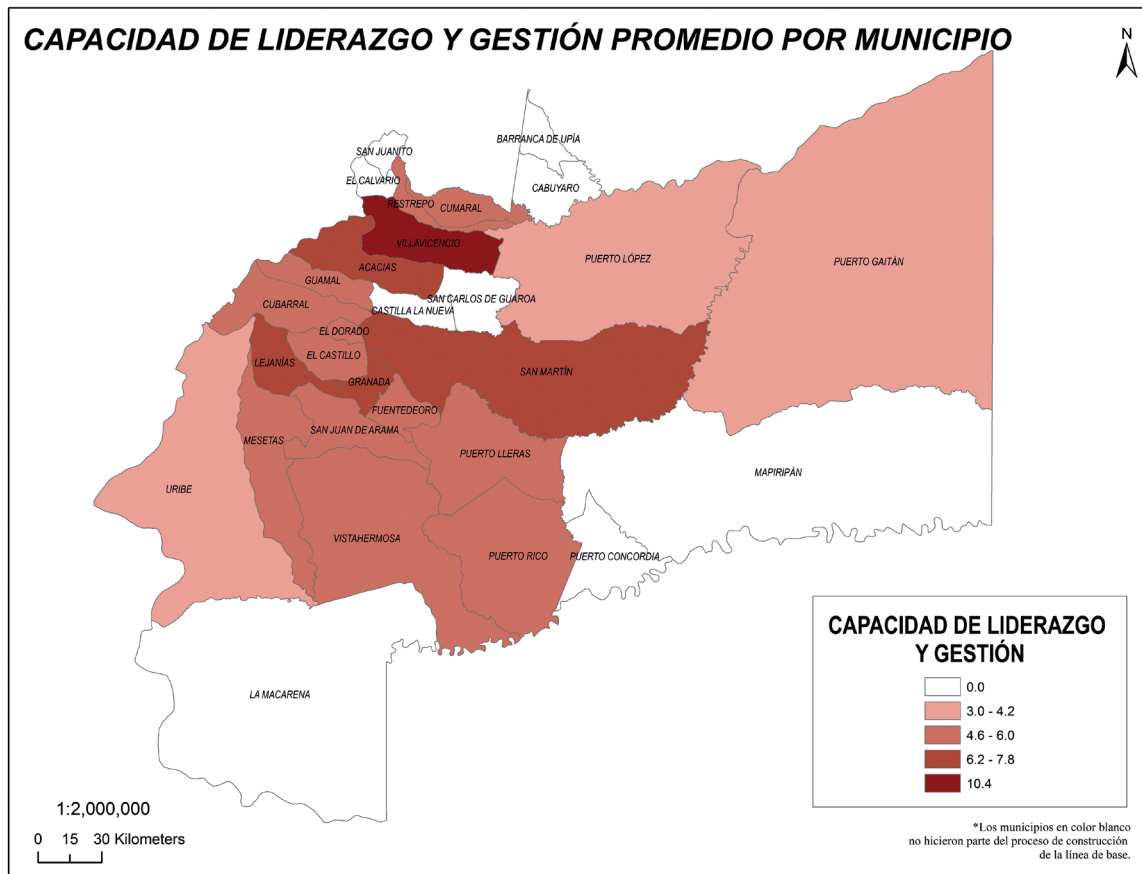
Municipio	Puntaje promedio	Municipio	Puntaje promedio
Villavicencio	10,4	Restrepo	5,3
Lejanías	7,8	Puerto Lleras	5,3
Granada	6,7	Puerto Rico	5,1
San Martín	6,6	Fuentedeoro	5,0
Acacías	6,2	Mesetas	5,0
El Dorado	6,0	Guamal	4,7
Cubarral	5,7	Cumaral	4,6
El Castillo	5,7	Puerto López	4,2
Vista Hermosa	5,7	Puerto Gaitán	4,0
San Juan de Arama	5,6	Uribe	3,0

2.1.1.3. Recursos humanos

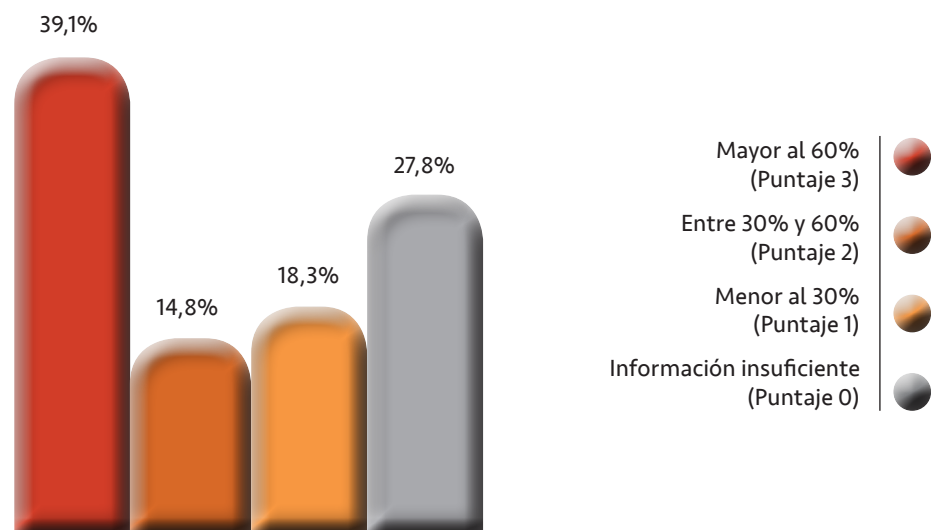
En el 39,1 % de las organizaciones más del 60 % de los directivos tienen experiencia previa en dirección; en el 14,8 %, entre el 30 y el 60 % de los directivos la tiene, y en el 18,3 % de los procesos, los directivos con experiencia previa son menos del 30 % (gráfica 10).

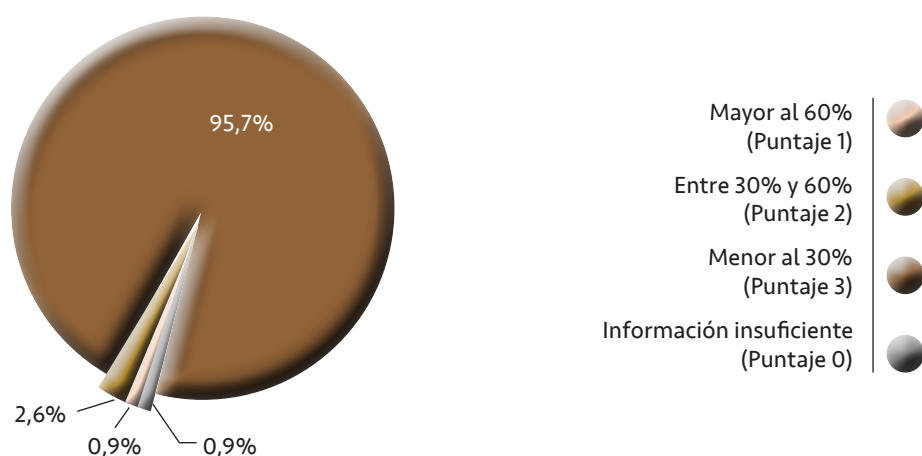
En el 95,7 % de las organizaciones el número de personas externas vinculadas a cargos directivos es inferior al 30 %; en el 2,6 % de las organizaciones hay entre el 30 y el 60 % de directivos contratados, y sólo en el 0,9 % el porcentaje de personas externas contratadas como directivos es mayor del 60% (gráfica 11).¹⁵

15 La experiencia organizacional es un indicador que se construye a partir de relacionar el número de personas en cargos directivos que cuenta con experiencia previa en la dirección de otras organizaciones sobre el número total de directivos de la organización.

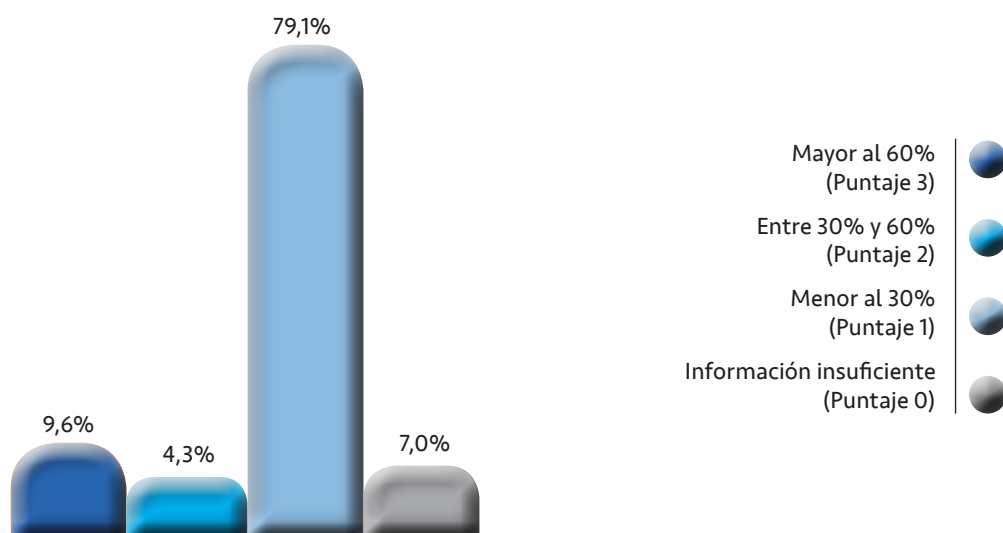


Gráfica 10. Experiencia organizacional



Gráfica 11. Vinculación externa a cargos directivos

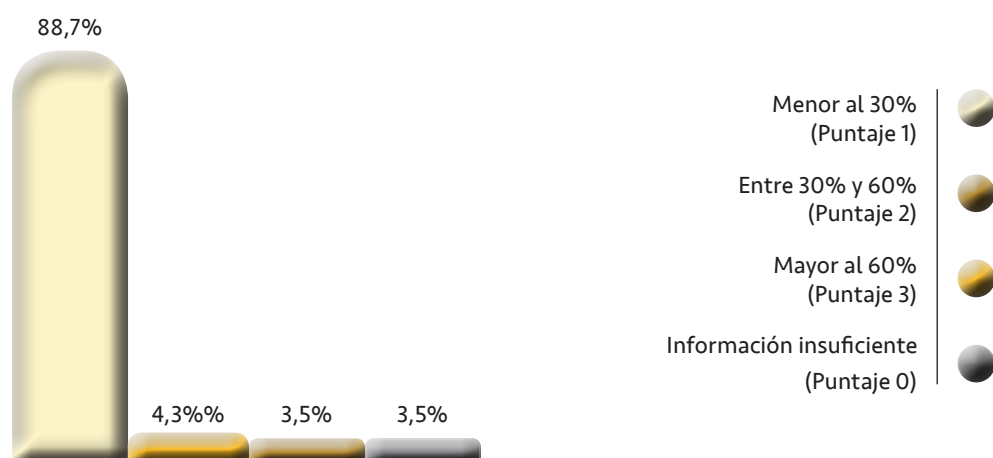
El grado de capacitación de los cargos directivos¹⁶ es mayor del 60 % en sólo el 9,6 % de las organizaciones; en el 4,3 % de ella está entre el 30 y el 60 % de los directivos. En la gran mayoría de las organizaciones (79,1 %), el grado de capacitación de los socios es menor del 30 %.

Gráfica 12. Grado de capacitación de cargos directivos

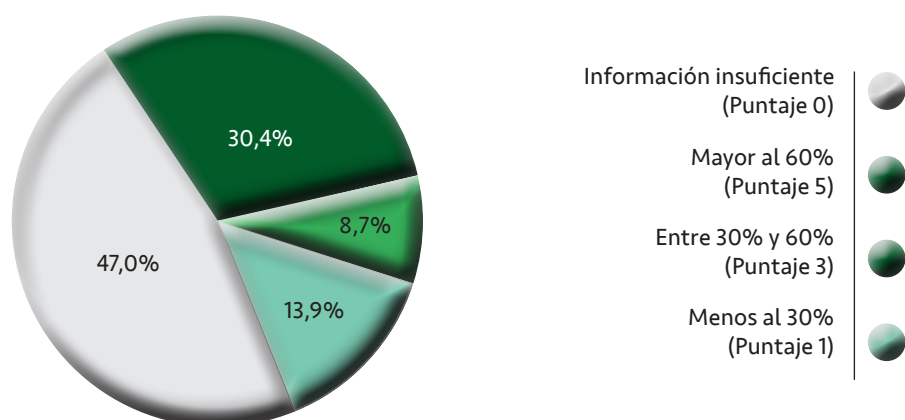
En términos del grado de capacitación de los asociados¹⁷, en la mayor parte de las organizaciones (88,7 %) es menor del 30 %.

16 Este indicador mide la relación de las personas en cargos directivos que han sido capacitadas por medio de la organización con respecto al número de personas establecidas para ocupar cargos directivos en la organización.

17 Este indicador mide la relación de los socios de las organizaciones que han sido capacitados en relación con el total de afiliados a la organización.

Gráfica 13. Grado de capacitación de asociados

En cuanto a la capacidad logística de las organizaciones¹⁸, en el 30 % de los casos es menor del 30 %, en el 8,7 % se estima entre el 30 y el 60 % y en el 30,4 % de los casos es mayor del 60 %.

Gráfica 14. Capacidad logística

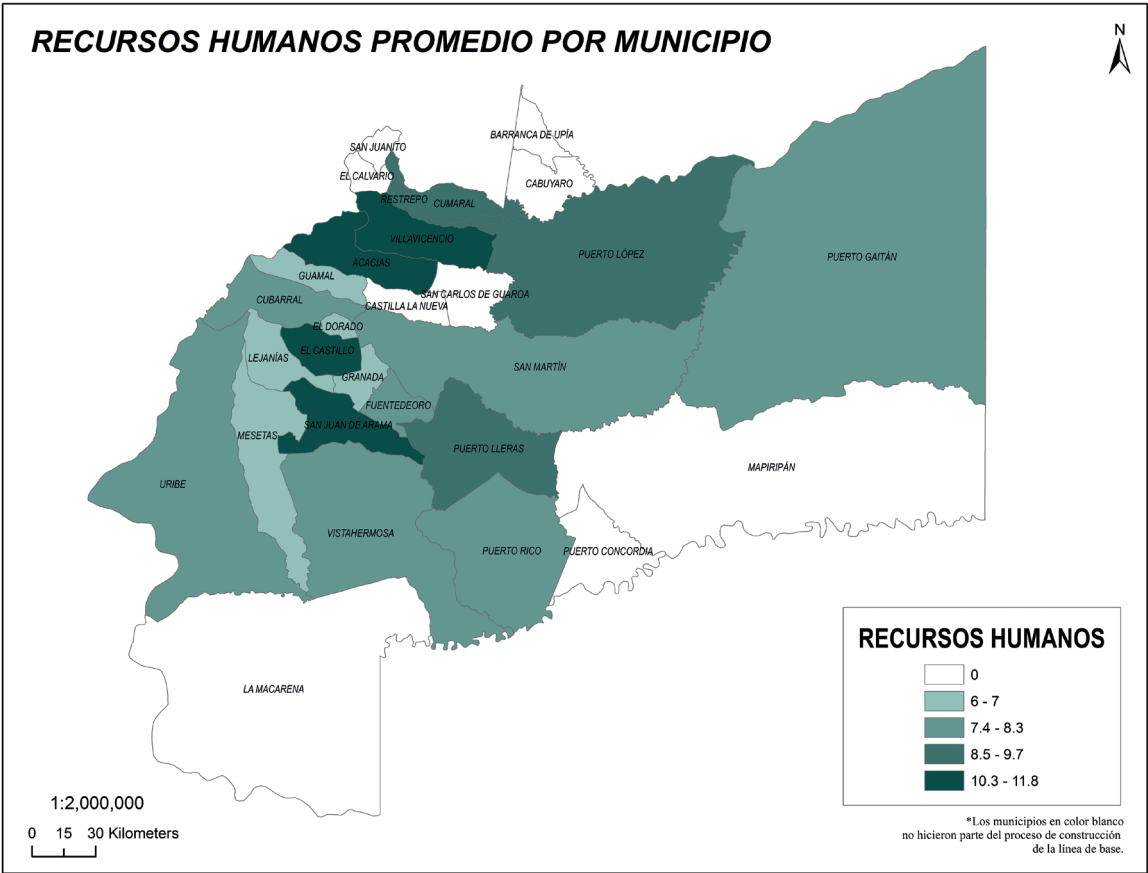
Los municipios que puntúan el indicador de recursos humanos son Villavicencio (11,8), El Castillo (11,1), Acacías (10,8), San Juan de Arama (10,3); le siguen Cumaral (8,8), Guamal (8,7), Puerto Lleras (8,5), Puerto López (8,5); en su orden, continúan Puerto Rico (8,3), Fuentedeoro (8), Uribe (8), Cubarral (7,8), Vista Hermosa (7,8), Puerto Gaitán (7,7), San Martín (7,4). Por último, se encuentran Lejanías (7), Granada (6,6), Mesetas (6,3), El Dorado (6). El máximo puntaje posible en este indicador es 12 (tabla 7 y mapa 4).

¹⁸ La capacidad logística de las organizaciones corresponde a la relación de los recursos existentes en con respecto a los que se consideran necesarios para el óptimo funcionamiento logístico de la organización.

Tabla 7. Recursos humanos promedio por municipio

Municipio	Puntaje promedio por municipio	Municipio	Puntaje promedio por municipio
Villavicencio	11,8	Fuentedeoro	8,0
El Castillo	11,1	Uribe	8,0
Acacías	10,8	Cubarral	7,8
San Juan de Arama	10,3	Vista Hermosa	7,8
Restrepo	9,7	Puerto Gaitán	7,7
Cumaral	8,8	San Martín	7,4
Guamal	8,7	Lejanías	7,0
Puerto Lleras	8,5	Granada	6,6
Puerto López	8,5	Mesetas	6,3
Puerto Rico	8,3	El Dorado	6,0

Mapa 4. Recursos humanos promedio por municipio

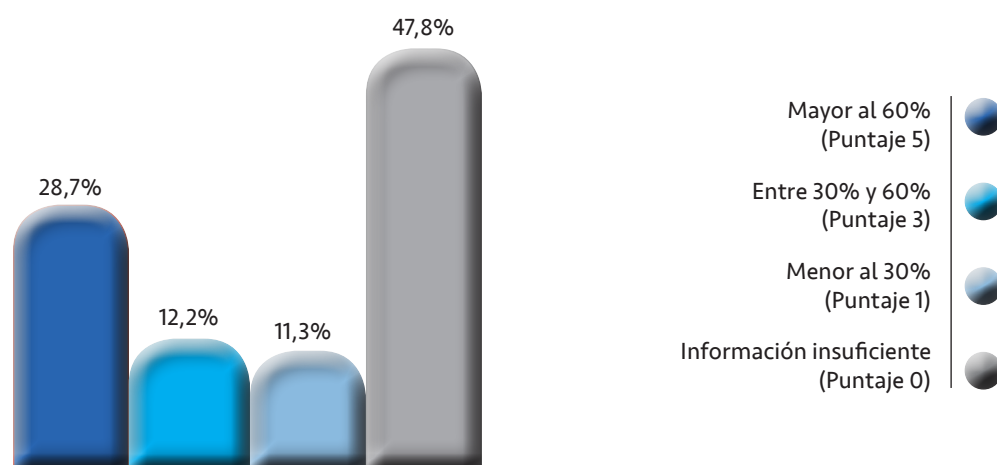


2.1.1.4. Capacidad instalada

51

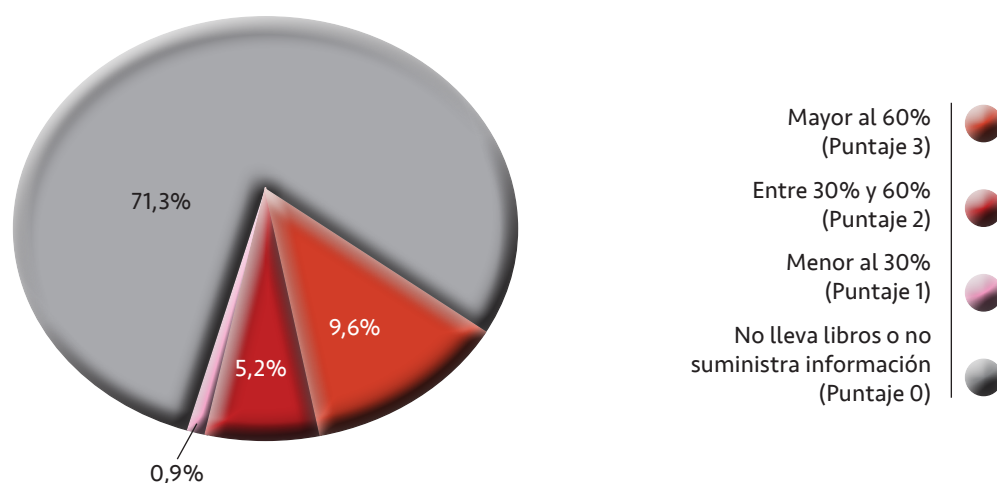
En el 60 % de las organizaciones la relación existente entre los recursos de propiedad de la organización y los que se consideran necesarios para su buen funcionamiento es superior al 60 %; para el 12,2 % de las organizaciones la propiedad del recurso físico existente está entre el 30 y el 60 %, y para el 11,3 % es menor del 30 % (gráfica 15).

Gráfica 15. Propiedad del recurso físico existente

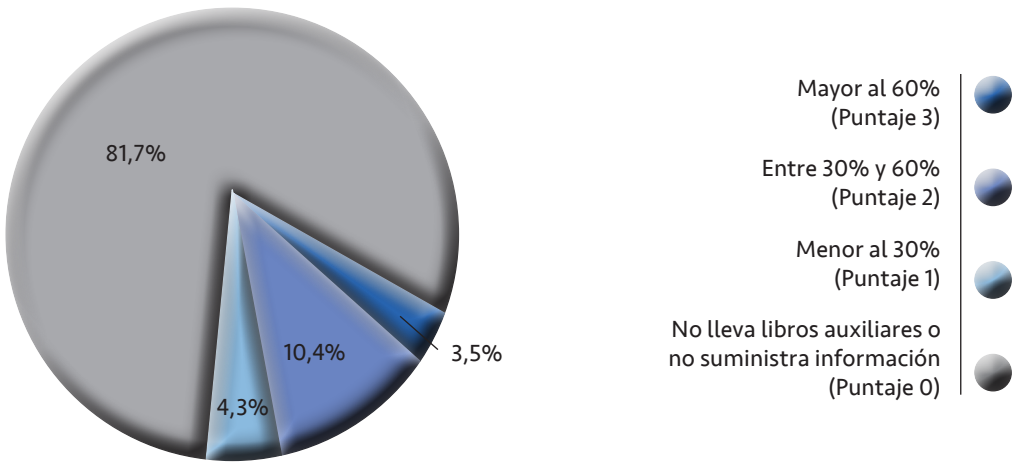


El 71,3 % de las organizaciones no llevan libros contables obligatorios o no suministran información, mientras que el 81,7 % no lleva libros auxiliares. El 9,6 % de las organizaciones lleva más del 60 % de los libros obligatorios; el 5,2 % lleva entre el 30 y el 60 %, y un 0,9 % lleva menos del 30 % (gráfica 16). Tan sólo el 3,5 % de las organizaciones lleva más del 60 % de los libros contables auxiliares, el 10,4 % lleva entre el 30 y el 60 %, y el 4,3 % cuenta con menos del 30 % de ellos (gráfica 17).

Gráfica 16. Cumplimiento de requisitos contables: libros obligatorios



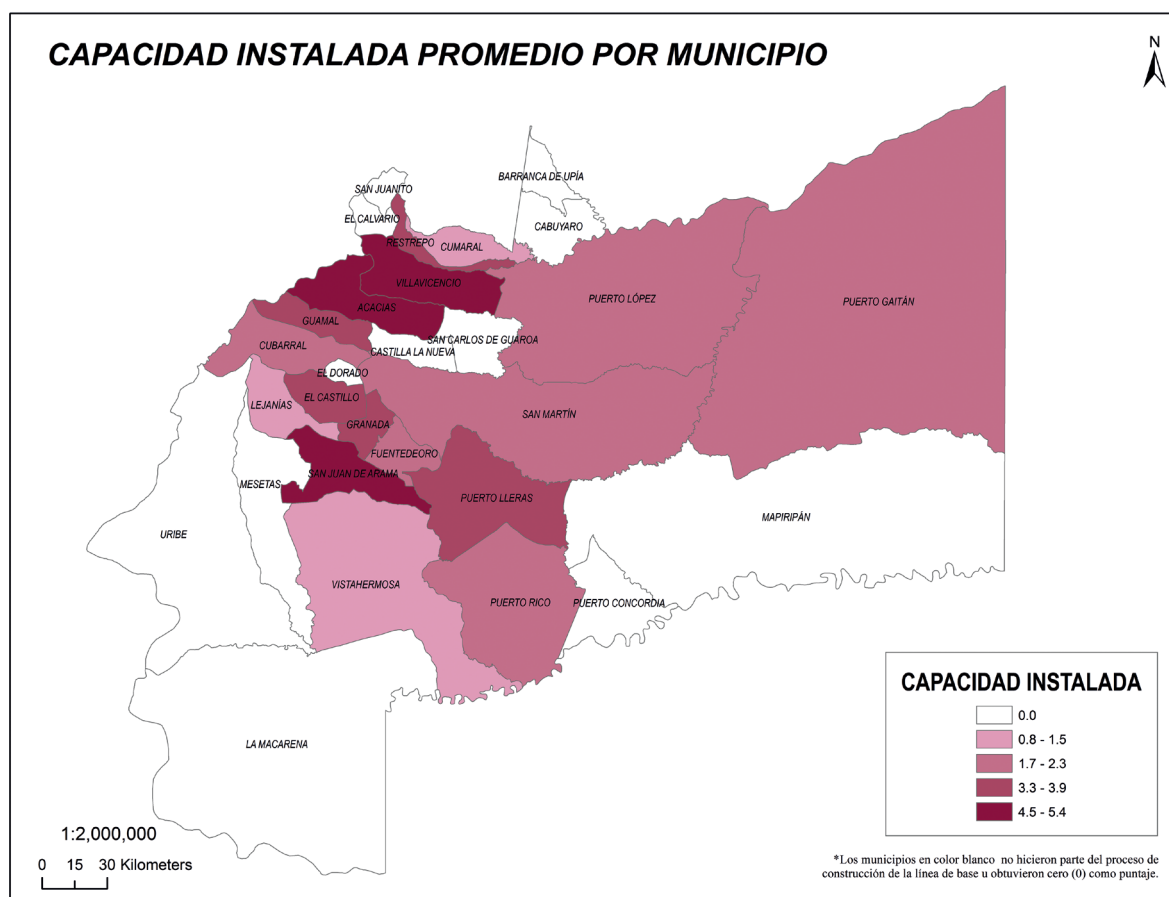
Gráfica 17. Cumplimiento de requisitos contables: libros auxiliares



Los municipios con menor capacidad instalada en sus organizaciones son Uribe, Mesetas y El Dorado, todos ellos con un puntaje de 0.0 sobre un total de 11 puntos posibles. En orden ascendente continúan Lejanías (0,8), Cumaral (1,4) y Vista Hermosa (1,5); seguidos de Puerto López (1,7), Cubarral (1,7), Fuentedeoro (1,8), San Martín (2), Puerto Rico (2,1), Puerto Gaitán (2,3), Restrepo (3,3), Guamal (3,3), Puerto Lleras (3,4), El Castillo (3,7) y Granada (3,9). Los municipios con organizaciones con mayor capacidad instalada son Acacías (4,5), San Juan de Arama (4,8) y Villavicencio (5,4) que, pese a ser el de mayor puntaje promedio, dista del máximo valor posible en más de seis puntos, lo que da cuenta del bajo nivel de la capacidad instalada de las organizaciones del municipio (tabla 8 y mapa 5).

Tabla 8. Capacidad instalada promedio por municipio

Municipio	Puntaje promedio	Municipio	Puntaje promedio
Villavicencio	5,4	San Martín	2,0
San Juan de Arama	4,8	Fuentedeoro	1,8
Acacías	4,5	Cubarral	1,7
Granada	3,9	Puerto López	1,7
El Castillo	3,7	Vista Hermosa	1,5
Puerto Lleras	3,4	Cumaral	1,4
Guamal	3,3	Lejanías	0,8
Restrepo	3,3	Mesetas	0,0
Puerto Gaitán	2,3	El Dorado	0,0
Puerto Rico	2,1	Uribe	0,0



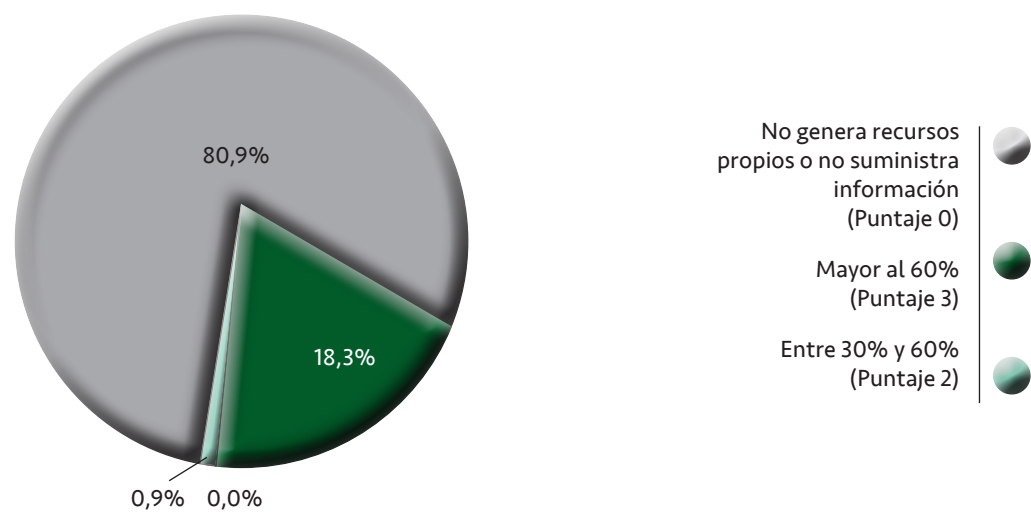
2.1.1.5. Capacidad financiera y contable

El 80,9 % de las organizaciones no genera recursos propios o no suministra información al respecto. Para el 18,3 % de las organizaciones más del 60 % de los recursos que percibe son de origen propio y en el 0,9 % de éstas los recursos que genera se encuentran entre el 30 y el 60 % de los recursos totales con los que cuenta (gráfica 18).

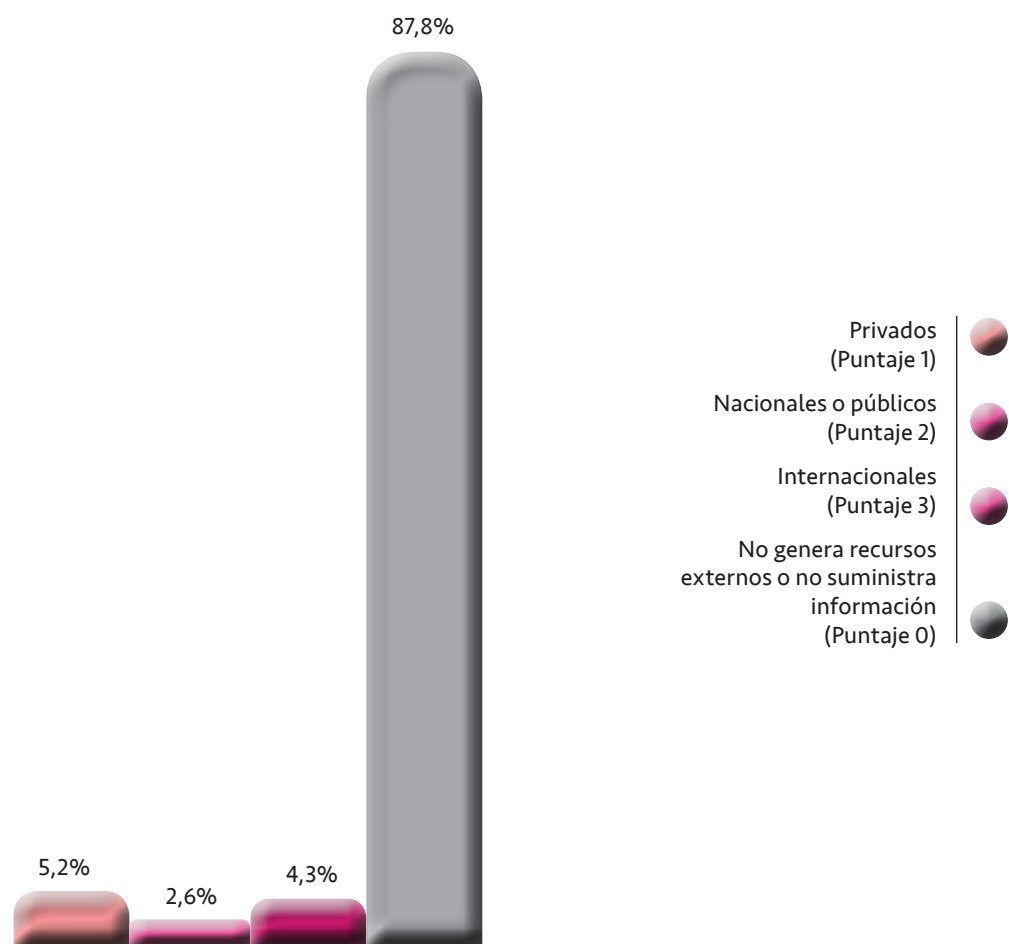
Como se puede apreciar (gráfica 19), la mayor parte de las organizaciones (87,8 %) no genera recursos externos o no suministra información al respecto, el 4,3 % capta recursos internacionales, un 2,6 % recibe recursos nacionales o públicos y un 5,2 % obtiene recursos provenientes de fuentes privadas. Tan sólo el 2,6 % de las organizaciones obtiene créditos que proceden de la banca formal (gráfica 20).

En la mayor parte de las organizaciones el porcentaje de socios al día en sus aportes en relación con el total de afiliados es menor del 30 %; en el 7,8 % de ellas este porcentaje se encuentra entre el 30 y el 60 % y en el 19,1 % más del 60 % de los socios se encuentran al día (gráfica 21).

Gráfica 18. Recursos propios

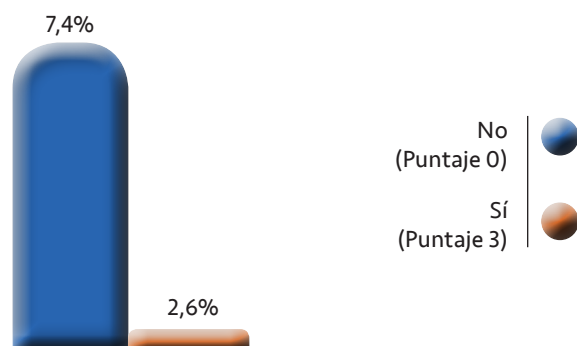


Gráfica 19. Tipo de recursos externos

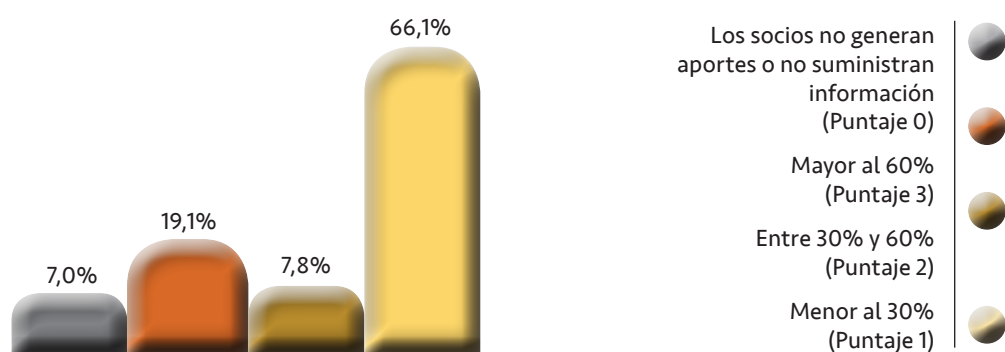


Gráfica 20. Desarrollo de créditos

55

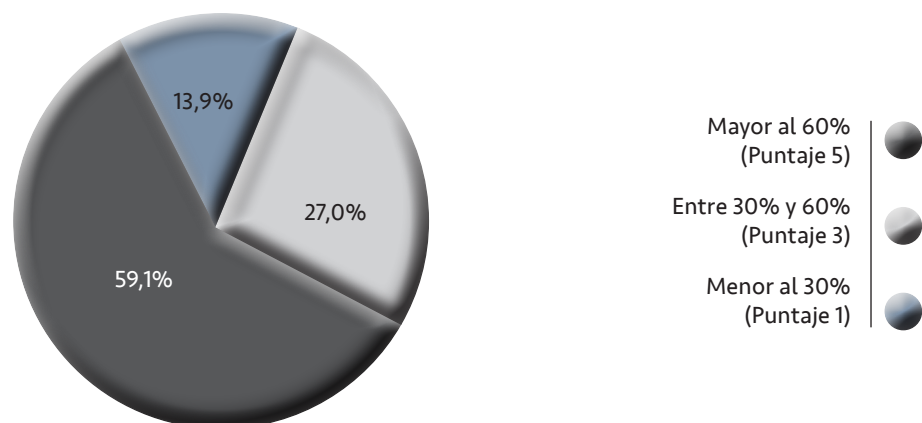


Gráfica 21. Aportes de los socios



El 59,1 % de las organizaciones realiza más del 60 % de los ejercicios de planeación considerados en el formulario ICO, el 27 % hace menos del 30 % de los ejercicios de planeación y el 13,9 % efectúa entre el 30 y el 60 % de los ejercicios de planeación (gráfica 22).

Gráfica 22. Proceso de planificación

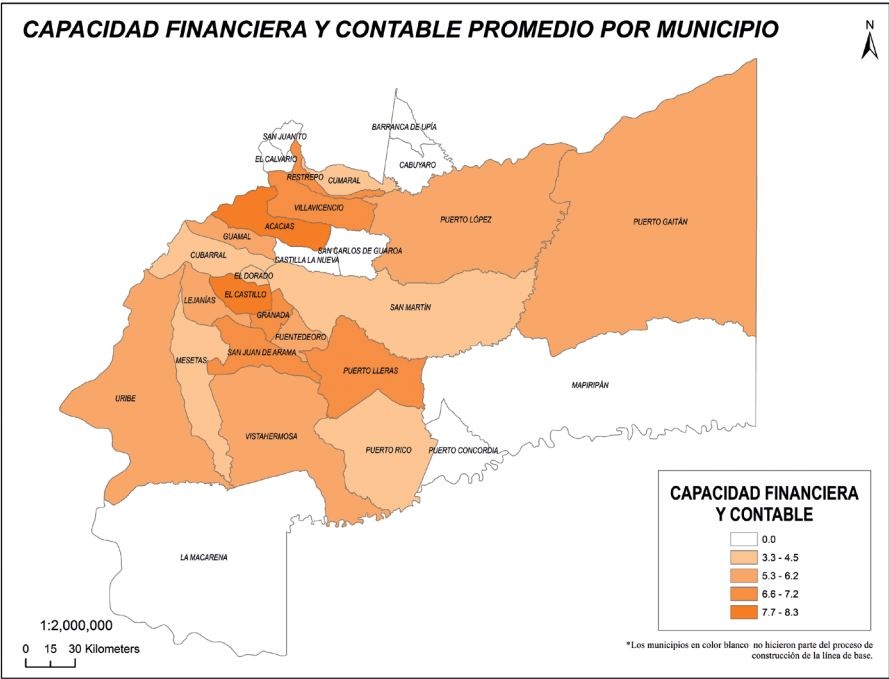


56 Los municipios con menor capacidad financiera y contable son Mesetas (3,3), El Dorado (4), Cumaral (4), San Martín (4,3), Cubarral (4,3), Puerto Rico (4,5); la distancia del municipio con el menor puntaje es de 13,7 puntos con respecto al máximo posible, lo cual es muestra del bajo nivel de la capacidad financiera y contable de sus organizaciones. Le siguen en orden ascendente Puerto Gaitán (4,6), Guamal (5,3), Lejanías (5,5), Fuentedeoro (5,8), Puerto López (5,7), Uribe (6), Vista Hermosa (6,2), Puerto Lleras (6,6), Granada (6,6), Restrepo (6,8), San Juan de Arama (7,1) y Villavicencio (7,2). Los municipios con mayor capacidad financiera y contable son Acacías (7,7) y El Castillo (8,3) (tabla 9 y mapa 6).

Tabla 9. Capacidad financiera y contable promedio por municipio

Municipio	Puntaje promedio	Municipio	Puntaje promedio
El Castillo	8,3	Puerto López	5,7
Acacías	7,7	Lejanías	5,5
Villavicencio	7,2	Guamal	5,3
San Juan de Arama	7,1	Puerto Gaitán	4,6
Restrepo	6,8	Puerto Rico	4,5
Granada	6,6	Cubarral	4,3
Puerto Lleras	6,6	San Martín	4,3
Vista Hermosa	6,2	Cumaral	4,0
Uribe	6,0	El Dorado	4,0
Fuentedeoro	5,8	Mesetas	3,3

Mapa 6. Capacidad financiera y contable promedio por municipio

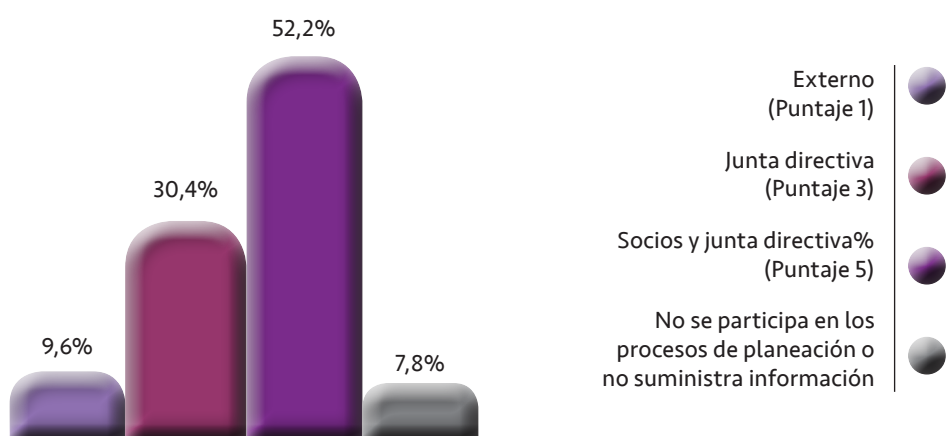


2.1.1.6. Planificación y seguimiento

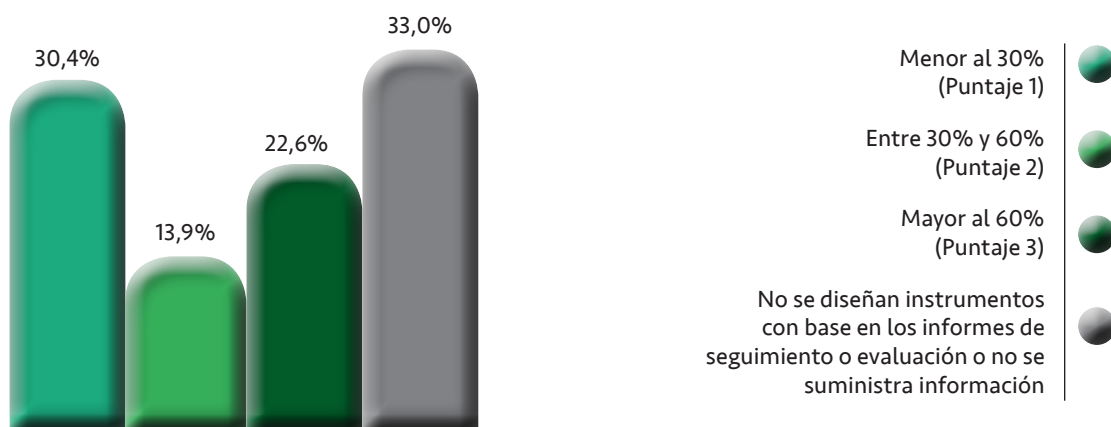
57

En el 52,2 % de las organizaciones participan en el proceso de planificación tanto los socios como la junta directiva; en el 30,4 % dicho proceso está a cargo de la directiva, y en el 9,6 % lo llevan a cabo actores externos (gráfica 23). En el 22,6 % de las organizaciones el porcentaje de instrumentos de planeación hechos con base en los informes de seguimiento y evaluación es superior al 60 %; en el 13,9 % el porcentaje se encuentra entre el 30 y el 60 % y en el 30,4 % de los casos se construye menos del 30 % de los instrumentos de planeación con base en dichos informes (gráfica 24).

Gráfica 23. Participación en el proceso de planificación



Gráfica 24. Nivel del proceso de seguimiento y evaluación



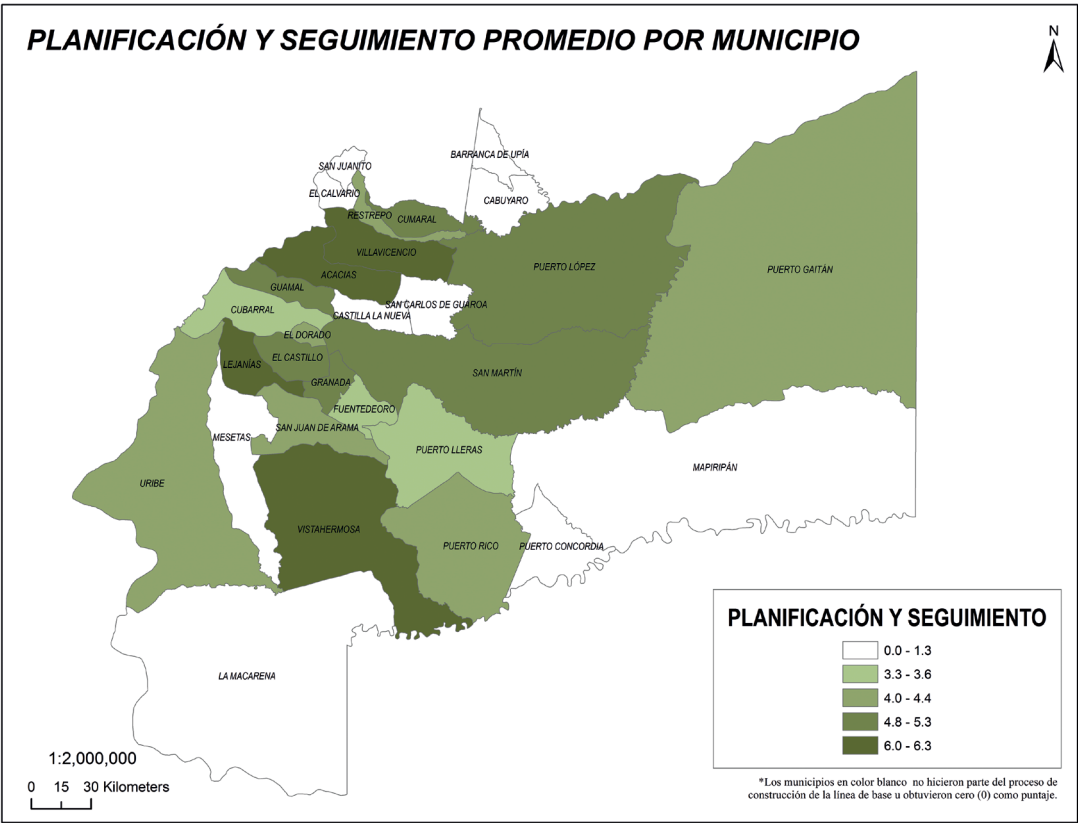
Los municipios con mayor nivel de planificación y seguimiento son El Castillo (7), Acacías (6,3), Lejanías (6,3), Villavicencio (6,2), teniendo en cuenta que el máximo puntaje posible en este caso es de 8. Le siguen los municipios de Vista Hermosa (6), Cumaral (5), Guamal (5,3), San Juan de Arama (5,2), Granada (5,1), San Martín (5,1), Puerto López (4,8) Puerto Gaitán (4,4), Restrepo (4,2), Puerto Rico (4,1), El Dorado (4), Uribe (4), Puerto Lleras (3,6), Fuentedeoro (3,5), Cubarral (3,3). El municipio con

58 menor nivel de planificación y seguimiento es Mesetas, con 1,3 puntos, por lo que se distancia en 6,7 puntos del máximo puntaje posible (tabla 9a y mapa 7).

Tabla 9a. Planificación y seguimiento promedio por municipio

Municipio	Puntaje promedio	Municipio	Puntaje promedio
El Castillo	7,0	Puerto López	4,8
Acacías	6,3	Puerto Gaitán	4,4
Lejanías	6,3	Restrepo	4,2
Villavicencio	6,2	Puerto Rico	4,1
Vista Hermosa	6,0	El Dorado	4,0
Cumaral	5,0	Uribe	4,0
Guamal	5,3	Puerto Lleras	3,6
San Juan de Arama	5,2	Fuentedeoro	3,5
Granada	5,1	Cubarral	3,3
San Martín	5,1	Mesetas	1,3

Mapa 7. Planificación y seguimiento promedio por municipio



2.1.2. Análisis general

59

El índice de capacidad organizacional, según los indicadores que lo componen, se comporta de manera diferenciada por municipio. Como pudo observarse en el apartado anterior, los datos de la tabla siguiente (tabla 10) corresponden a un comparativo del puntaje ICO promedio por municipio. De acuerdo con cada uno de los indicadores medidos, se presenta a manera de resumen de lo expuesto anteriormente.

Tabla 10. Comparación de puntaje ICO promedio por municipio, según indicadores medidos por el ICO¹⁹

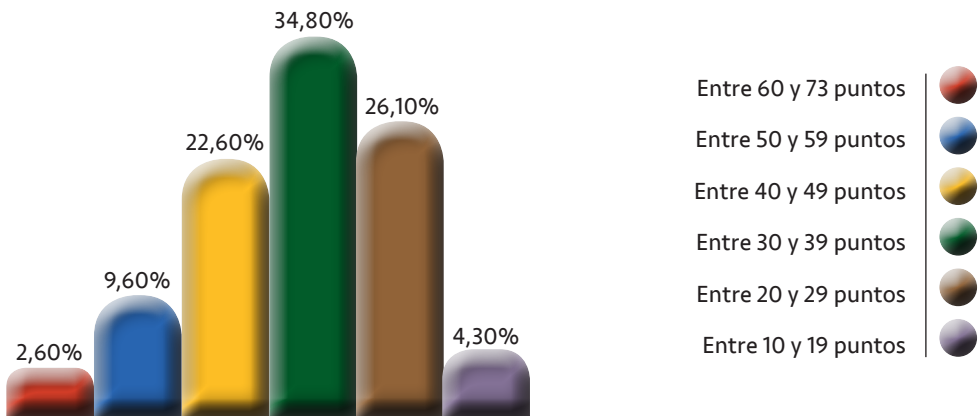
Municipio	Nivel asociativo	Capacidad de liderazgo y gestión	Recursos humanos	Capacidad instalada	Capacidad financiera y contable	Planificación y seguimiento
	Puntajes máximos posibles					
	10	15	12	11	17	8
	Puntajes obtenidos por cada municipio					
Villavicencio	7,2	10,4	11,8	5,4	7,2	6,2
Acacías	9,0	6,2	10,8	4,5	7,7	6,3
El Castillo	8,3	5,7	11,1	3,7	8,3	5,2
San Juan de Arama	7,9	5,6	10,3	4,8	7,1	4,2
Restrepo	7,8	5,3	9,7	3,3	6,8	4,2
Granada	7,7	6,7	6,6	3,9	6,6	5,1
Guamal	7,7	4,7	8,7	3,3	5,3	5,3
Puerto Lleras	7,4	5,3	8,5	3,4	6,6	3,6
Vista Hermosa	7,7	5,7	7,8	1,5	6,2	6,0
Puerto Rico	9,8	5,1	8,3	2,1	4,5	4,1
San Martín	8,4	6,6	7,4	2,0	4,3	5,1
Puerto López	7,8	4,2	8,5	1,7	5,7	4,8
Cubarral	9,0	5,7	7,8	1,7	4,3	3,3
Fuentedeoro	7,5	5,0	8,0	1,8	5,8	3,5
El Dorado	10,0	6,0	6,0	0,0	4,0	4,0
Puerto Gaitán	6,7	4,0	7,7	2,3	6,0	4,4
Uribe	8,0	3,0	8,0	0,0	6,0	4,0
Cumaral	8,4	4,6	8,8	1,4	4,0	5,0
Lejanías	6,5	7,8	7,0	0,8	5,5	6,3
Mesetas	6,3	5,0	6,3	0,0	3,3	1,3

La mayor parte de las organizaciones participantes en el proceso (34,8 %) tiene un ICO de entre 30 y 39 puntos. El ICO del 26,1 % de las organizaciones se encuentra en el rango entre 20 y 29 puntos; el 22,6 % tiene un ICO de entre 40 y 49 puntos; el ICO del 9,6 % de los procesos es de entre 50 y 59; el del 4,3 % es de entre 10 y 19 puntos, y tan sólo el del 2,6 % de las organizaciones es superior a 60 puntos.

¹⁹ Con el ánimo de hacer más comprensible la información de la tabla, en páginas subsiguientes se incluirán mapas que reflejan la situación de cada uno de los municipios con respecto a cada uno de los seis indicadores medidos por el ICO.

60 Teniendo en cuenta que el máximo puntaje posible es de 73 puntos, puede decirse que el ICO del 30,4 % de las organizaciones es bajo, el del 57,4 % es medio y tan sólo el del 12,2 % de las organizaciones es alto. Estas cifras conminan a las instancias gubernamentales y no gubernamentales del Meta a tomar medidas orientadas al mejoramiento de la capacidad organizacional en los procesos del departamento.

Gráfica 25. Puntaje total ICO por rangos



En términos del comportamiento del ICO según municipios, con base en los puntajes promedio por cada uno de ellos, los que tienen el índice más elevado son Villavicencio, con un puntaje promedio de 48, Acacías con 45, El Castillo con 43, San Juan de Arama con 41 y Restrepo con 37 puntos. Los municipios con menor ICO promedio son Puerto Gaitán (30), Uribe (29), Cumaral (27), Lejanías (25) y Mesetas (23), por lo que es fundamental generar procesos de fortalecimiento de las organizaciones y de sus capacidades de incidencia que prioricen dichos municipios. A renglón seguido se presenta el puntaje total ICO promedio por municipio (tabla 11 y mapa 8).

Tabla 11. Puntaje total ICO promedio por municipio

Municipio	Puntaje promedio	Municipio	Puntaje promedio
Villavicencio	48	San Martín	34
Acacías	45	Puerto López	33
El Castillo	43	Cubarral	32
San Juan de Arama	41	Fuentedeoro	32
Restrepo	37	El Dorado	30
Granada	37	Puerto Gaitán	30
Guamal	35	Uribe	29
Puerto Lleras	35	Cumaral	27
Vista Hermosa	35	Lejanías	25
Puerto Rico	34	Mesetas	23



Seguidamente se muestra un comparativo entre el número de mujeres al inicio de la organización y el que hay en la actualidad, y se observa que ha aumentado el total de entidades con más de 60 mujeres (tabla 12).

Es significativo el porcentaje de organizaciones en las que el 100 % de los cargos directivos están en cabeza de mujeres (25,2 %). En el 13,9% de las organizaciones la participación de las mujeres en cargos directivos está entre el 75 y el 99 %, en el 28,7 % se tienen entre el 50 y el 75 % de los cargos directivos ocupados por mujeres. En el 25,3 % de los casos existe una participación porcentual de las mujeres en cargos directivos inferior al 50 % y en el 0,9 % de las organizaciones no existe participación de las mujeres en la junta directiva (tabla 13).

Tabla 12. Comparación del número de mujeres al inicio de la organización y en la actualidad

Rango	Al inicio	Actualmente
Ninguna mujer	1,7 %	2,6 %
Entre 1 y 9	24,3 %	20,9 %
Entre 10 y 19	21,7 %	18,3 %
Entre 20 y 29	11,3 %	13,9 %
Entre 30 y 39	5,2 %	6,1 %
Entre 40 y 49	0,9 %	4,3 %
Entre 50 y 59	0,9 %	0,0 %
Más de 60	2,6 %	12,2 %
No suministra información	31,3 %	21,7 %
Total	100,0 %	100,0 %

Tabla 13. Participación porcentual de las mujeres en cargos directivos

Rango	Número de organizaciones	Porcentaje
100 % de los cargos directivos	29	25,2 %
Entre el 75 y el 99 % de los cargos directivos	16	13,9 %
Entre el 50 y el 74 % de los cargos directivos	33	28,7 %
Entre el 25 y el 49 % de los cargos directivos	18	15,7 %
Menos del 24 % de los cargos directivos	11	9,6 %
0 % de los cargos directivos	1	0,9 %
No suministra información	7	6,1 %
Total	115	100 %

En el 59,4 % de las organizaciones el cargo de presidente lo ocupan mujeres; el 43,4 % de las vicepresidencias y el 81,1 % de las secretarías están a cargo de mujeres. El 40,6 % de los vocales son mujeres, al igual que el 42,5 % de los fiscales y el 65,1 % de los tesoreros (tabla 14).

Tabla 14. Participación porcentual de las mujeres según cargo directivo

Cargo directivo	Porcentaje de mujeres
Presidente	59,4 %
Vicepresidente	43,4 %
Secretario	81,1 %
Tesorero	65,1 %
Fiscal	42,5 %
Vocal	40,6 %

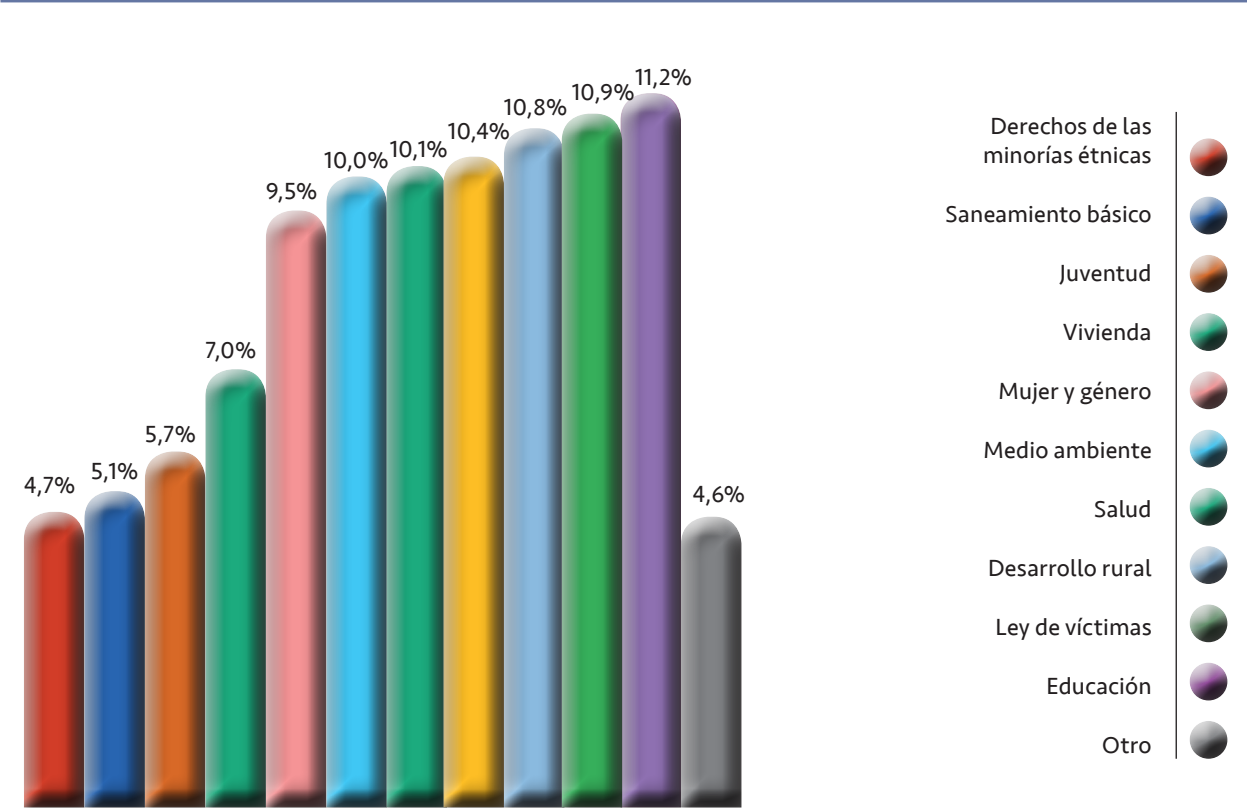
2.2. Organizaciones de la Sociedad Civil y Plataformas de Derechos Humanos. Análisis de resultados del instrumento aplicado

63

2.2.1. La participación local

Los principales temas de interés estratégico de las organizaciones son educación (11,2 %), Ley de Víctimas (10,9 %), desarrollo rural (10,8 %), salud (10,4 %) y medio ambiente (10,1 %) (gráfica 26).

Gráfica 26. Temas de interés estratégico de las organizaciones



La mayor parte de las organizaciones aseveraron que en sus municipios existe la Mesa Municipal de Víctimas (86,5 %), el Consejo Municipal de Planeación (78,8 %) y las personerías estudiantiles (66,3 %) (tabla 15). En menos del 30 % de los municipios existen instancias de participación como las Juntas Municipales de Educación (27,9 %), los Foros Educativos Municipales (25 %), el Comité de Participación Comunitaria en Salud (Copaco) (23,1 %), el Consejo Municipal de Seguridad Social en Salud (22,1 %), el Comité de Ética Hospitalaria (16,3 %) y el Comité Municipal de Integración y Desarrollo de la Comunidad (18,3 %).

Un 94,5 % de las organizaciones consideran que su intervención en instancias municipales de participación ciudadana es importante (gráfica 27). No obstante, sólo el 64,4 % participa en espacios como la Mesa Municipal de Víctimas, y menos de la mitad en el Consejo Municipal de Desarrollo Rural, en el Consejo Municipal de Planeación, en los Consejos Municipales de Política Social y en el Comité Municipal de Justicia Transicional (tabla 16).

Tabla 15. Instancias de participación existentes en los municipios

Escenario	Porcentaje	Escenario	Porcentaje
Mesa Municipal de Víctimas	86,5 %	Junta Municipal de Deportes	36,5 %
Consejo Municipal de Planeación	78,8 %	Consejo Municipal Ambiental	31,7 %
Personeros Estudiantiles	66,3 %	Comité de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos	30,8 %
Comité Local de Prevención de Desastres	58,7 %	Juntas Municipales de Educación	27,9 %
Concejo Municipal de Desarrollo Rural	56,7 %	Foros Educativos Municipales	25 %
Concejo Municipal de Política Social	51,9 %	Comité de Participación Comunitaria en Salud (Copaco)	23,1 %
Comité Municipal de Justicia Transicional	51 %	Consejo Municipal de Seguridad Social en Salud	22,1 %
Consejo Municipal de Cultura	47,1 %	Comité de Ética Hospitalaria	16,3 %
Gobiernos Escolares	43,3 %	Comité Municipal de Integración y Desarrollo de la Comunidad	18,3 %
Comité de Veeduría Ciudadana	43,3 %	Otros	12,5 %

Gráfica 27. Importancia de la intervención en espacios municipales de participación ciudadana

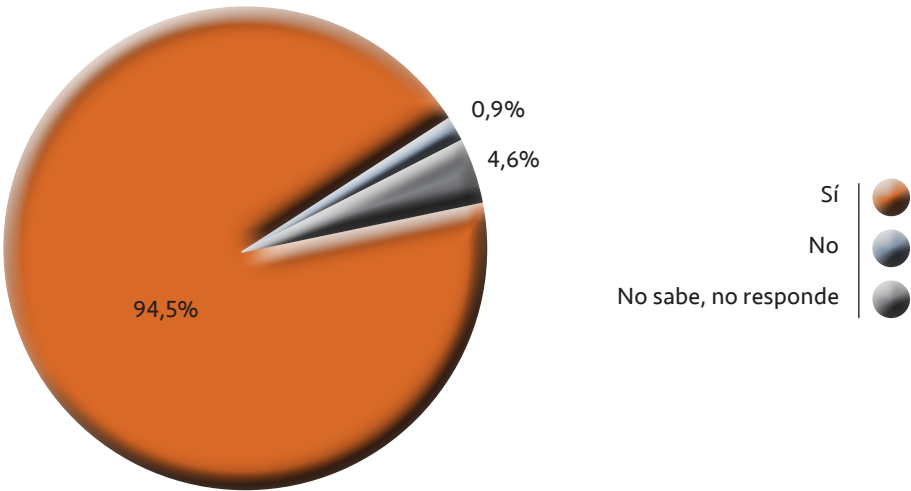


Tabla 16. Participación de las organizaciones en espacios municipales de participación ciudadana

Espacio	Porcentaje
Mesa Municipal de Víctimas	64,4 %
Consejo Municipal de Desarrollo Rural	45,2 %
Consejo Municipal de Planeación	42,5 %
Consejos Municipales de Política Social	37 %
Comité Municipal de Justicia Transicional	37 %
Otros	12,3 %

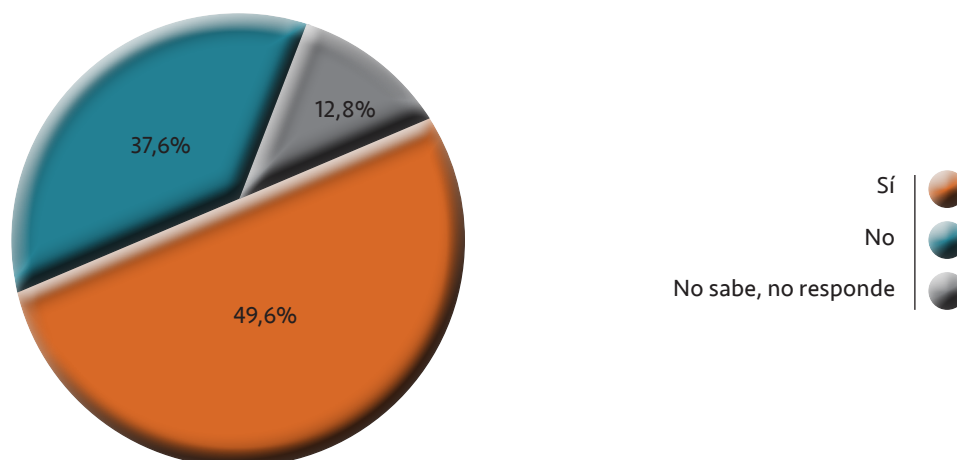
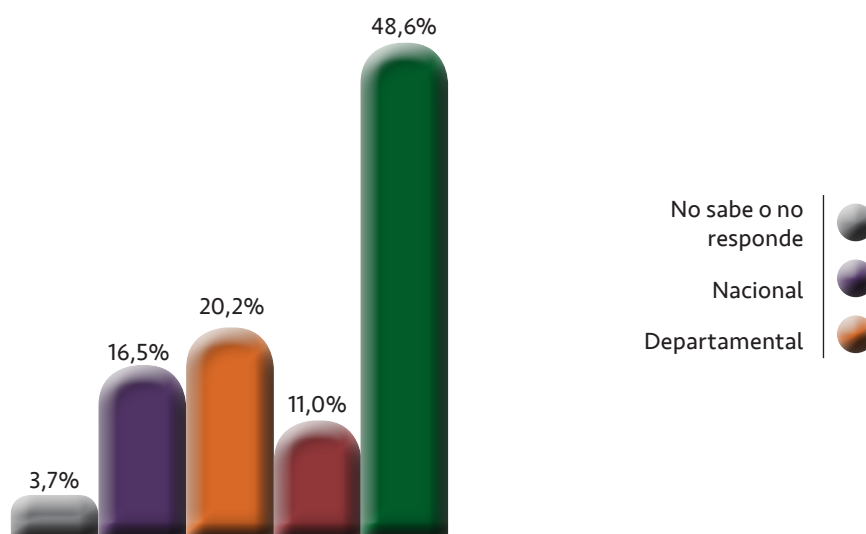
Los principales motivos señalados por las organizaciones para no participar en dichas instancias son el desconocimiento y la falta de información (61,9 %), seguidos de otros (42,9 %), por considerarlos funcionales a la administración municipal (7,1 %) y por falta de tiempo y exceso de actividades (4,8 %). En cuanto a las demás razones para no participar, algunos de los encuestados mencionan elementos como la existencia de exclusión y clientelismo y procesos *amarrados* por parte de las administraciones municipales, que seleccionan los participantes a dedo; desconfianza, poca credibilidad e incompatibilidades con la administración municipal, falta de convocatoria pública por poca voluntad de las alcaldías o convocatoria dirigida sólo a su círculo político más cercano. Algunas no participaron porque son de reciente creación (tabla 17).

Tabla 17. Motivos para no participar en los espacios municipales de participación ciudadana

Motivo	Porcentaje
Desconocimiento y falta de información	61,9 %
Otros motivos	42,9 %
Se consideran funcionales a la administración municipal	7,1 %
Falta de tiempo y exceso de actividades	4,8 %

El 49,6 % de las organizaciones participan en plataformas o redes de organizaciones sociales, mientras que el 37,6 % no lo hace (gráfica 28). La escala geográfica de incidencia de las plataformas o redes en las que participan es en la mayor parte de los casos departamental 20,2 %, el 11 % tiene incidencia sólo a escala municipal y en el 16,5 % su capacidad de incidencia es nacional, como muestra la gráfica 29.

El 75,8 % de las organizaciones destacaron que las plataformas o redes en las que participan tienen como principal tema de interés mujer y género; el 72,7 %, Ley de Víctimas; el 63,6 %, educación, y el 57,6 %, salud (tabla 18).

Gráfica 28. Participación en plataformas o redes de organizaciones sociales**Gráfica 29.** Escala geográfica de incidencia de la plataforma o red de organizaciones en la que participa

El 42,2 % de las organizaciones manifestaron estar vinculadas a planes, programas o acciones institucionales de la Gobernación del Meta, mientras que tan sólo el 33,1 % de ellas estuvo vinculada a programas similares de la escala municipal. Si bien esto da cuenta del nivel de incidencia de las organizaciones en la escala departamental, habla también de la existencia de una escisión entre éstas y los planes, programas o acciones de la escala municipal (gráficas 10 y 31).

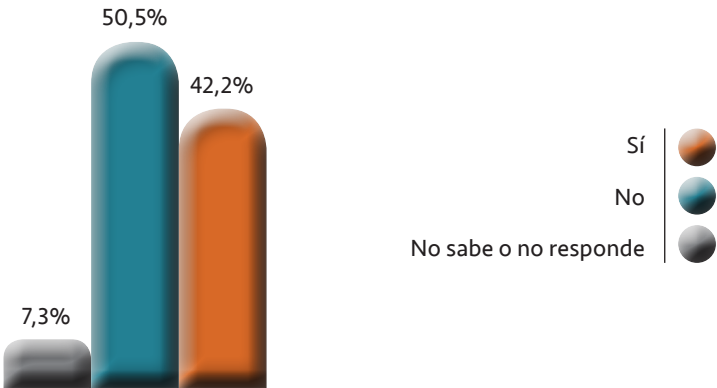
Según los encuestados, los principales obstáculos para el ejercicio de la participación ciudadana son la falta de interés por parte de las administraciones municipales (83 %), la falta de voluntad de los políticos (81,1 %), la falta de información (76,4 %) y el conflicto armado (73,6 %). Otras dificultades señaladas son inexistencia de mecanismos adecuados (55,7 %), desconfianza de las organizaciones hacia

los espacios de participación (47,2 %), cooptación política de los espacios de participación (41,5 %), falta de tiempo de las personas (36,8 %) y desconocimiento de los derechos por parte de la población (13,2 %) (tabla 19).

Tabla 18. Temas de interés de la(s) plataforma(s) o red(es) en las cuales participan

Tema	Porcentaje
Mujer y género	75,8 %
Ley de víctimas	72,7 %
Educación	63,6 %
Salud	57,6 %
Vivienda	53 %
Medio ambiente	52,5 %
Juventud	51,5 %
Derechos de las minorías étnicas	37,9 %
Otro	31,8 %
Servicios públicos	28,8 %
Saneamiento básico	25,8 %

Gráfica 30. Vinculación a planes, programas o acciones institucionales de la Gobernación del Meta



En términos de participación en espacios en la escala departamental durante el último año, el 58,8 % de las organizaciones manifestaron haber estado vinculadas, mientras que el 37,6 % dijeron haber participado en espacios del orden nacional (gráficas 32 y 33). Estos datos, además de los presentados anteriormente, dan cuenta de que la escala en la que se presenta mayor participación por parte de las organizaciones del ámbito municipal es la departamental. Contrario a lo que podría pensarse, la participación en la escala local es menor; así mismo, la de la escala nacional es inferior.

Gráfica 31. Vinculación a planes, programas o acciones institucionales de la administración municipal

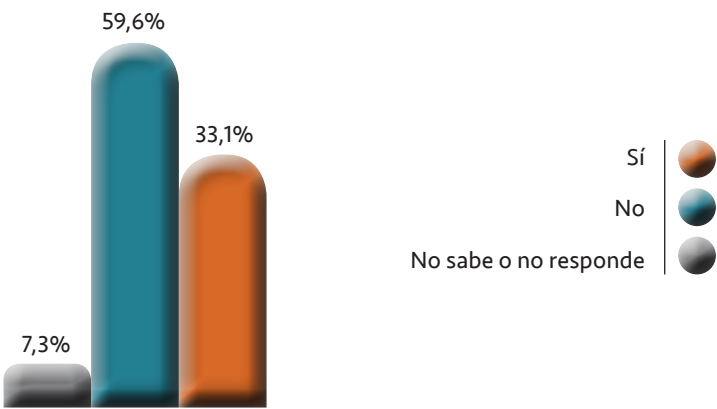
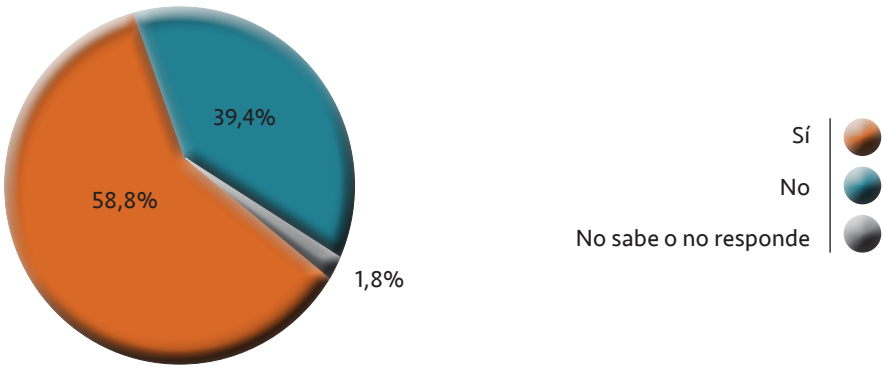


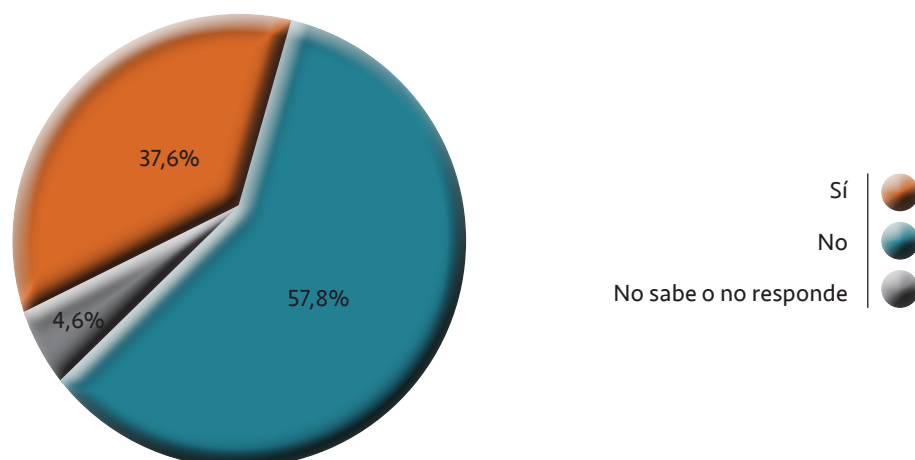
Tabla 19. Principales obstáculos para el ejercicio de la participación ciudadana en el municipio

Obstáculo	Porcentaje
Falta de interés de las administraciones municipales	83 %
Falta de voluntad de los políticos	81,1 %
Falta de información	76,4 %
Conflicto armado	73,6 %
Inexistencia de mecanismos adecuados	55,7 %
Desconfianza de las organizaciones hacia los espacios de participación	47,2 %
Cooptación política de los espacios de participación	41,5 %
Falta de tiempo de las personas	36,8 %
Desconocimiento de los derechos por parte de la población	13,2 %
Otro	2,6 %

Gráfica 32. Participación en espacios de participación ciudadana del orden departamental durante el último año



Gráfica 33. Participación en espacios de participación ciudadana del orden nacional durante el último año



2.2.2. Las organizaciones y la política pública local

La participación de las organizaciones en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) definido para el periodo 2012-2015 fue del 29,3 %, lo que corrobora el bajo nivel de participación de las organizaciones en su escala geográfica más inmediata (gráfica 34). Pese a que un porcentaje minoritario de las organizaciones participaron en la elaboración de dicho plan, un 62,2 % de ellas consideran que ayudaron a construir la política pública de mujer y género, un 59,5 % la de vivienda e igual porcentaje la de víctimas (tabla 20).

Gráfica 34. Participación en la formulación del PDM definido para el periodo 2012-2015

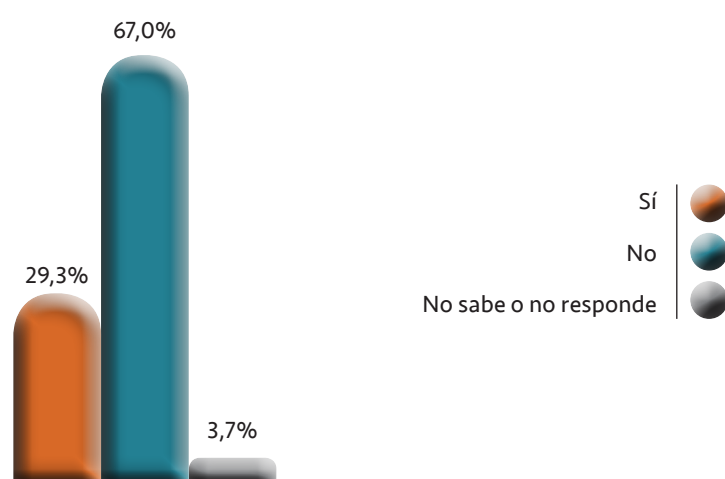
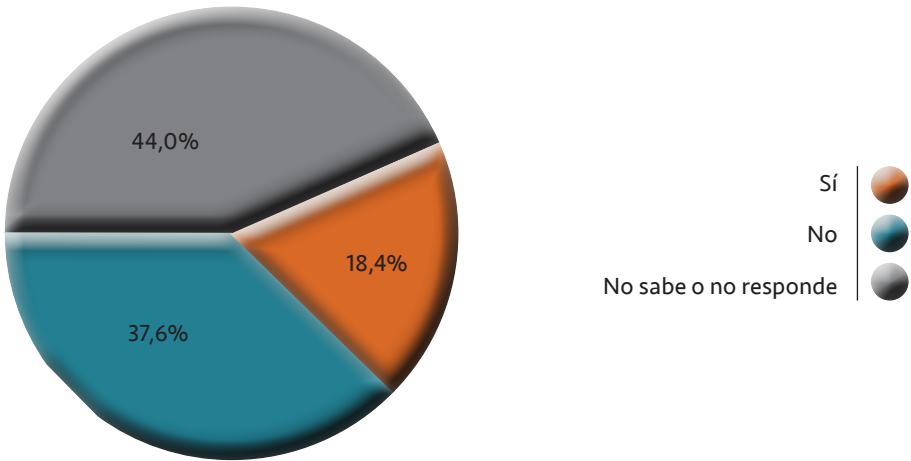


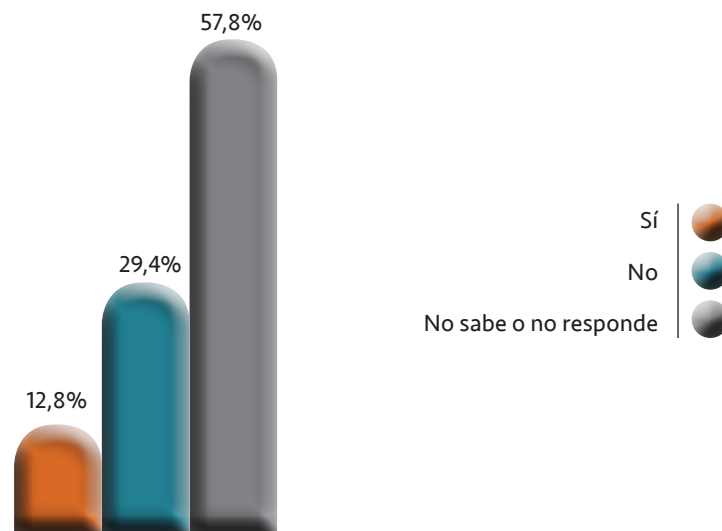
Tabla 20. Políticas públicas del PDM 2012-2015 que ayudaron a construir las organizaciones

Política pública	Porcentaje
Mujer y género	62,2 %
Vivienda	59,5 %
Víctimas	59,5 %
Salud	51,4 %
Educación	51,4 %
Juventud	40,5 %
Servicios públicos	32,4 %
Saneamiento básico	35,1 %
Inclusión de las minorías étnicas	35,1 %
Medioambiente	32,4 %
Otros	16,2 %

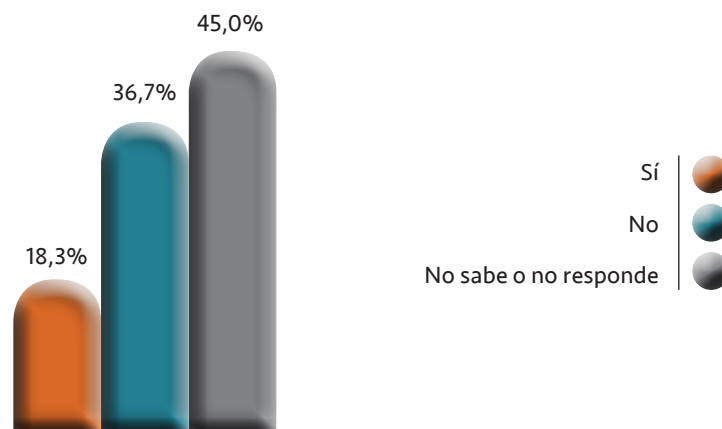
Tan sólo el 18,4 % de las organizaciones realizó alianzas con otras entidades sociales interesadas en promover temas de interés común en el proceso de formulación del PDM 2012-2015 (gráfica 35) y apenas el 12,8 % considera que las iniciativas presentadas fueron incorporadas en el documento final del PDM 2012-2015 (gráfica 36); estos dos hechos pueden encontrarse relacionados ya que el bajo porcentaje de alianzas puede ser uno de los factores que incidan en el bajo nivel de incorporación de las iniciativas en el plan.

Gráfica 35. Alianzas hechas con otras organizaciones sociales interesadas en promover temas de interés común en el proceso de formulación del PDM 2012-2015



Gráfica 36. Incorporación de las iniciativas presentadas en el documento final del PDM 2012-2015

Sólo en el 18,3 % de las organizaciones se hizo un proceso de socialización interna del PDM (gráfica 37). Los motivos esgrimidos para no hacer dicho proceso de socialización son el desconocimiento o falta de información o de tiempo o el exceso de actividades (gráfica 38). La falta de socialización del PDM puede encontrarse asociada al bajo nivel de participación en la escala local.

Gráfica 37. Socialización del PDM en la organización

El 48,9 % de las organizaciones dijeron haberse vinculado a la Mesa Municipal de Víctimas como escenario para hacer veeduría y seguimiento a la ejecución del PDM 2012-2015; el 40,4 % al Consejo Municipal de Desarrollo Rural y el 34 % a los Consejos Municipales de Política Social y al Comité Municipal de Justicia Transicional, como se presenta en la tabla 21.

El 54,1 % de las organizaciones manifestaron que en 2014 y 2015 se emitieron informes de rendición de cuentas (tabla 22). Llama la atención que más del 40 % de las organizaciones no respondió esta

72 pregunta o dijo no saber si se emitieron tales informes, lo que en sí mismo constituye una muestra de los deficientes procesos de seguimiento y evaluación de la ejecución de las políticas públicas municipales.

Gráfica 38. Motivos para no socializar el PDM en la organización

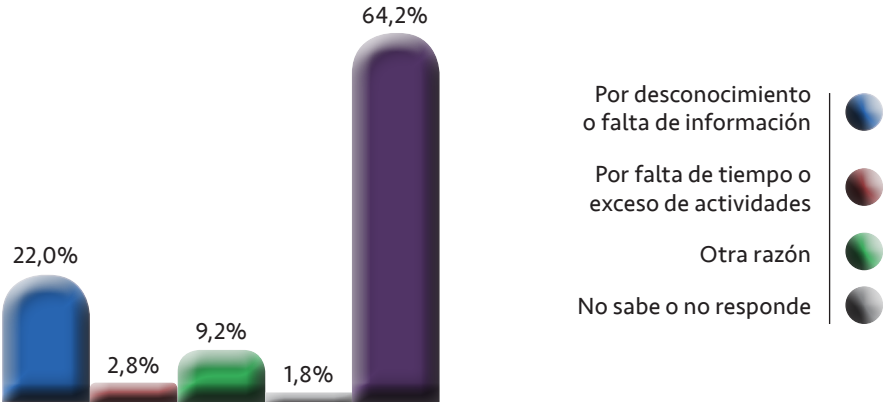


Tabla 21. Espacios de participación ciudadana a los que se vinculó para hacer veeduría y seguimiento a la ejecución del PDM 2012-2015

Espacio	Porcentaje
Consejo Municipal de Planeación	31,9 %
Consejos Municipales de Política Social	34,0 %
Consejo Municipal de Desarrollo Rural	40,4 %
Mesa Municipal de víctimas	48,9 %
Comité Municipal de Justicia Transicional	34,0 %
Comité de Veeduría Ciudadana	17,0 %
Otros	12,8 %

Tabla 22. Emisión de informes de rendición de cuentas por parte de la anterior administración municipal

Emisión de informes	2012	2013	2014	2015
Sí	40,4 %	49,6 %	54,1 %	54,1 %
No	6,4 %	5,5 %	3,7 %	3,7 %
No sabe	25,7 %	22,0 %	20,2 %	20,2 %
No responde	27,5 %	22,9 %	22,0 %	22,0 %
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

El 35,9 % de las organizaciones manifestaron que dichos informes fueron presentados en el Consejo Municipal de Planeación, el 31,3 % dijo que ésta se hizo en el Concejo Municipal y un 26,6 % en el Con-

sejo Municipal de Desarrollo Rural, mientras que el 43,8 % señaló que fue en algún otro tipo de espacio (tabla 23). El 35,8 % de las organizaciones se encuentran en total desacuerdo con que la rendición de cuentas promueva la transparencia en la administración pública, lo que es muestra del poco nivel de reconocimiento que este proceso tiene entre las organizaciones; esto se corrobora con el hecho de que el 44 % está en total desacuerdo con que fortalezca la democracia y el 36,7 % está totalmente en desacuerdo con que mejore la gestión en la administración pública. No obstante, el 79,7 % de considera que es un derecho ciudadano (tabla 24).

Tabla 23. Escenarios en los que la anterior administración municipal presentó informe de rendición de cuentas

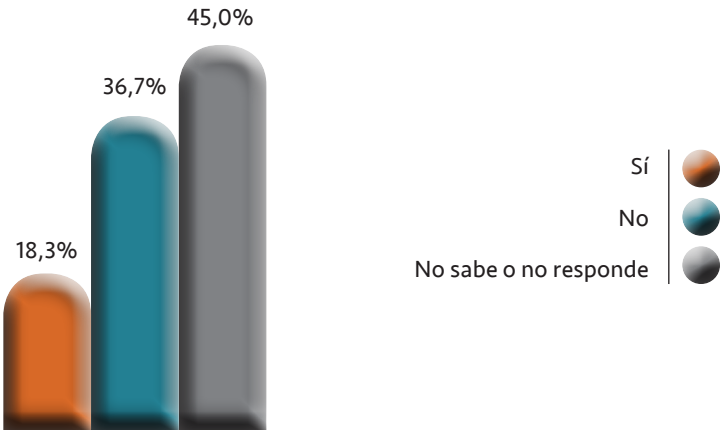
Espacio	Porcentaje
Concejo municipal	31,3 %
Consejo Municipal de Planeación	35,9 %
Consejo Municipal de Política Social	18,8 %
Consejo Municipal de Desarrollo Rural	26,6 %
Comité Municipal de Justicia Transicional	25 %
Otro	43,8 %

Tabla 24. Opinión frente a la rendición de cuentas

Opinión	Totalmente de acuerdo	De acuerdo	Ni de acuerdo ni en desacuerdo	Totalmente en desacuerdo	No sabe	NS/NR	Total
Promociona la transparencia en la administración pública	11,9 %	7,3 %	14,7 %	35,8 %	13,8 %	16,5 %	100 %
Fortalece la democracia	8,3 %	5,5 %	10,1 %	44 %	16,5 %	15,6 %	100 %
Mejora la gestión de la administración pública	6,5 %	11,9 %	9,2 %	36,7 %	17,4 %	18,3 %	100 %
Es una carga adicional para la administración municipal	8,3 %	9,2 %	11 %	39,4 %	11,9 %	20,2 %	100 %
Es una práctica institucional poco frecuente en el municipio	13,8 %	21,1 %	13,8 %	18,3 %	15,6 %	17,4 %	100 %
Es un derecho de la ciudadanía	70,7 %	13,8 %	1,8 %	0,9 %	1,8 %	11 %	100 %

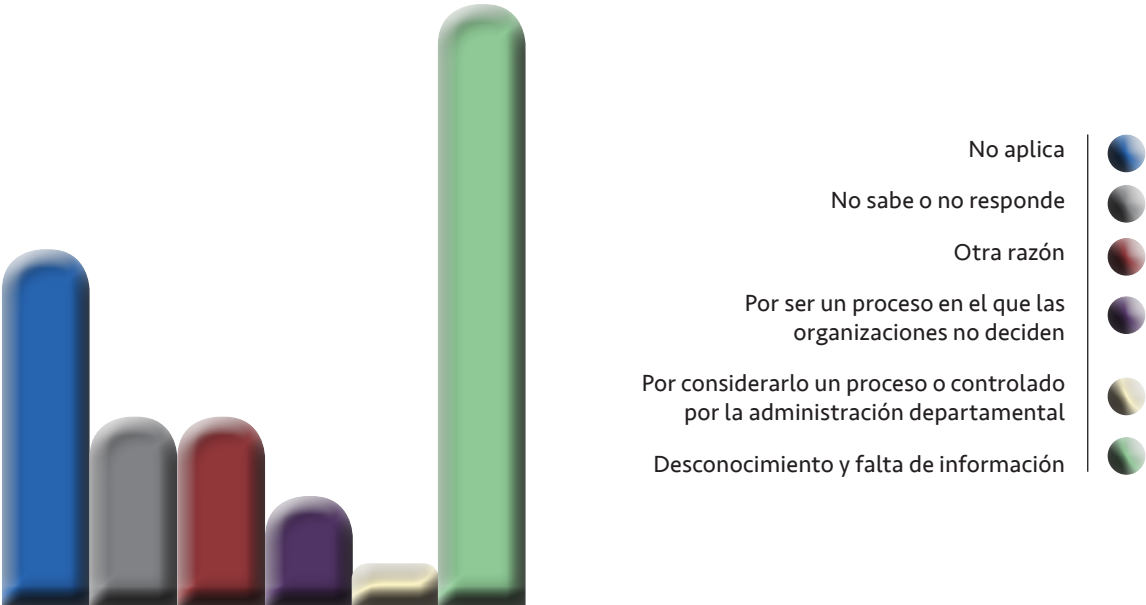
74 En términos de la participación en la formulación del plan de desarrollo departamental (PDD) 2012-2015, el 23,9 % de las organizaciones dijeron haber participado (gráfica 39). Esto evidencia que, si bien las organizaciones perciben su participación a escala departamental como mayor que la municipal, ésta se encuentra vinculada a la ejecución de programas y proyectos específicos más que a la formulación de las políticas públicas contenidas en el PDD.

Gráfica 39. Participación en la formulación del PDD 2012-2015



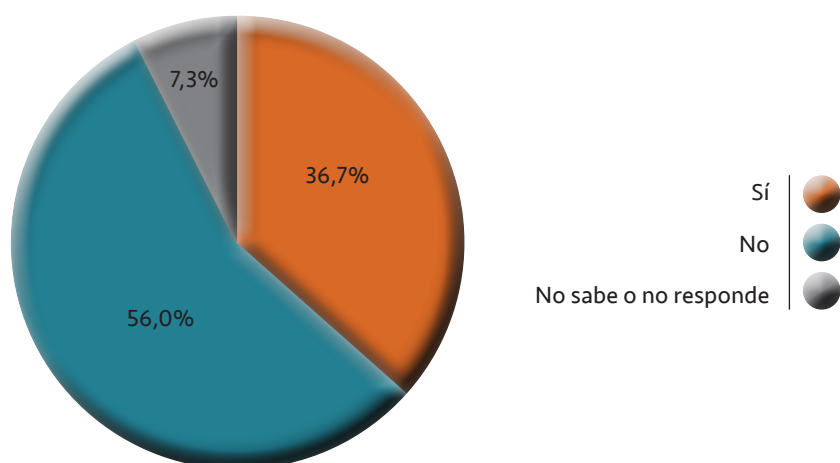
Los principales motivos señalados para no participar en la construcción de dicho plan son desconocimiento y falta de información, por ser un proceso no vinculante y por ser controlado por la administración departamental (Gráfica 40).

Gráfica 40. Motivos para no participar en la formulación del PDD 2012-2015

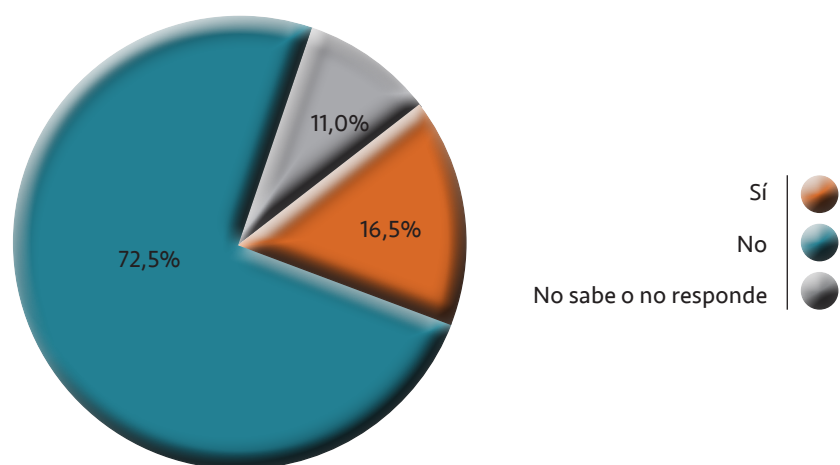


Como a escala municipal, aunque la proporción de organizaciones que participaron en la formulación del PDD es baja, un porcentaje mayor (36,7 %) de los participantes señalaron haber participado en la construcción de las políticas públicas departamentales del periodo 2012-2015 (gráfica 41). En tanto, un porcentaje mucho menor de las organizaciones (16,5 % participaron en la ejecución de proyectos del PDD (gráfica 42).

Gráfica 41. Participación en la construcción de políticas públicas departamentales en el periodo 2012-2015



Gráfica 42. Participación en la ejecución de proyectos del PDD 2012-2015



El 47 % de los encuestados dijo que sus organizaciones no participaron en ningún espacio para hacer veeduría y seguimiento a la ejecución del PDD, el 25,8 % señaló que participó con este fin en la Mesa Departamental de Víctimas, un 21,3 % participó en el Consejo Seccional de Desarrollo Rural (tabla 25).

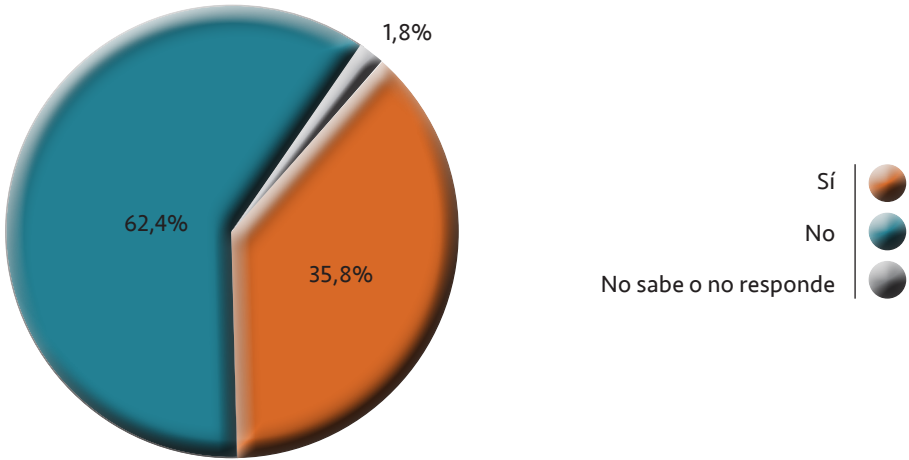
Tabla 25. Escenarios de participación para la veeduría y seguimiento a la ejecución del PDD 2012-2015

Escenario	Porcentaje
Ninguno	47,2 %
Mesa Departamental de Víctimas	25.8 %
Consejo Seccional de Desarrollo Rural	21.3 %
Consejo Departamental de Política Social	18 %
Comité Departamental de Justicia Transicional	18 %
Consejo Departamental de Planeación	16,9 %
Comité de Veeduría Ciudadana	9 %
Otro	6,7 %

2.2.3. Las organizaciones frente al posacuerdo

El 35,8 % de las organizaciones ha participado en la Mesa Municipal de Víctimas (gráfica 43). El 11,9 % de las organizaciones se vinculó a ésta en representación del sector de jóvenes víctimas, el 8,3 % a víctimas del desplazamiento forzado y el 5,6 % a mujeres víctimas. Las demás organizaciones lo hicieron en representación de comunidades indígenas, víctimas discapacitadas, adultos mayores víctimas, víctimas de violencia sexual, víctimas de hechos contra la vida y la libertad y víctimas de hechos contra la integridad física (tabla 26).

Gráfica 43. Participación en la Mesa Municipal de Víctimas

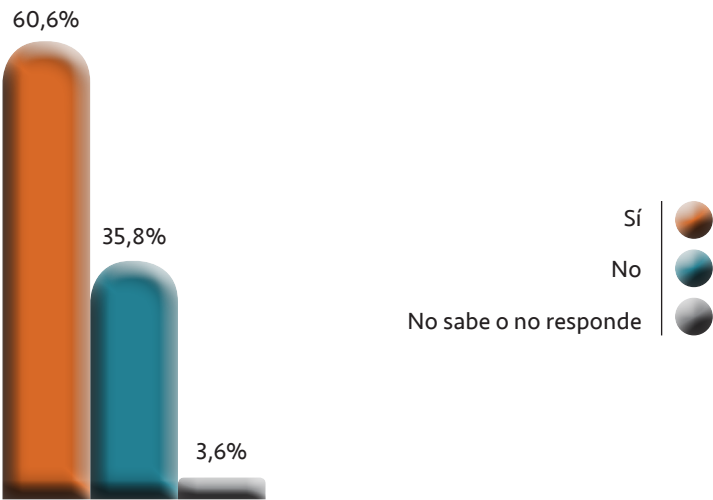


El 60,6 % de las organizaciones ha realizado propuestas para el mejoramiento de la situación y condiciones de las víctimas del municipio (gráfica 44). Los temas sobre los que más se han elaborado propuestas son participación efectiva de las víctimas (68,3 %), acceso a la vivienda para la población víctima (58,7 %) y reparación individual (52,4 %) (tabla 27).

Tabla 26. Sector que representa en la Mesa Municipal de Víctimas

Sector	Porcentaje
Jóvenes víctimas	11,9 %
Víctimas de desplazamiento forzado	8,3 %
Mujeres víctimas	5,6 %
Comunidades indígenas	1,8 %
Víctimas discapacitadas	1,8 %
Adultos mayores víctimas	0,9 %
Víctimas de violencia sexual	0,9 %
Víctimas de hechos contra la vida y la libertad	0,9 %
Víctimas de hechos contra la integridad física	0,9 %
Otro	3,7 %
No aplica	62,4 %
Total	100 %

Gráfica 44. Realización de propuestas para el mejoramiento de la situación y condiciones de las víctimas del municipio



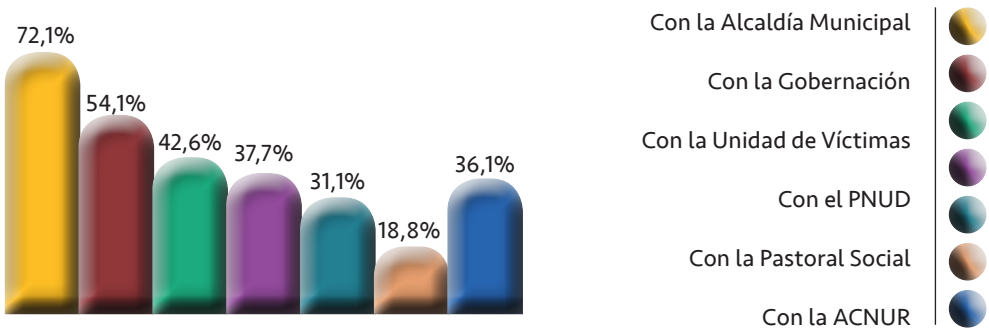
Las organizaciones han gestionado proyectos de derechos humanos (DD. HH.) lo han hecho fundamentalmente con la Alcaldía Municipal (72,1 %), con la Gobernación (54,1 %), con la Unidad de Víctimas (42,6 %) y con el PNUD (37,7 %), datos que se presentan en la gráfica 45.

La mayoría de las organizaciones (62,4 %) ha recibido capacitación sobre la Ley de Víctimas (gráfica 46). Los temas abordados en dichas capacitaciones son derechos de las víctimas (95,5 %), despojo y restitución de tierras (61,2 %), reparación individual (67,2 %), reparación colectiva (65,7 %), retorno y reubicación (52,2 %), derecho a la verdad, la justicia y la reparación (71,6 %), como se presenta en la gráfica 28.

Tabla 27. Temas alrededor de los cuales se han hecho propuestas

Tema	Porcentaje
Participación efectiva de las víctimas	68,3 %
Acompañamiento psicosocial	50,8 %
Acceso a la vivienda para la población víctima	58,7 %
Reparación individual	52,4 %
Reparación colectiva	42,9 %
Reparación étnica	27 %
Reparación individual para las mujeres víctimas	47,6 %
Retorno y reubicación de la población desplazada	50,8 %
Otro	11,5 %

Gráfica 45. Instancias ante las cuales se han gestionado proyectos de derechos humanos



Gráfica 46. Capacitación sobre la Ley de Víctimas

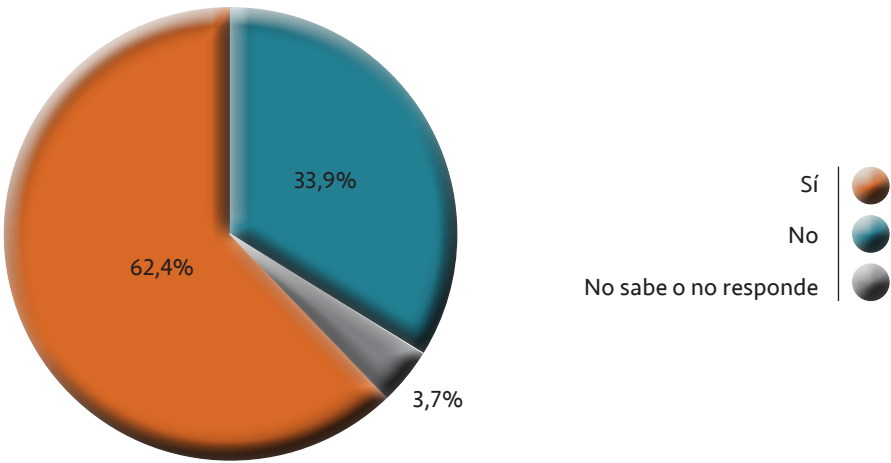


Tabla 28. Temas abordados en las capacitaciones recibidas sobre Ley de Víctimas

Tema	Porcentaje
Derechos de las víctimas	95,5 %
Despojo y restitución de tierras	61,2 %
Reparación individual	67,2 %
Reparación colectiva	65,7 %
Retorno y reubicación	52,2 %
Derecho a la verdad, la justicia y la reparación	71,6 %
Otros	10,4 %

Las entidades que han realizado dichos procesos de capacitación son la Unidad de Víctimas (59,2 %), la Gobernación del Meta (56,3 %), la Unidad de Restitución de Tierras (39,4 %). Además de éstas, las organizaciones han recibido capacitación de la Alcaldía Municipal, la personería, la Defensoría del Pueblo, el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) y organizaciones no gubernamentales (ONG) (tabla 29).

Tabla 29. Institución o entidad de la que recibió la capacitación

Institución o entidad	Porcentaje
De la alcaldía	25,4 %
De la personería del municipio	25,4 %
De la Gobernación del Meta	56,3 %
De la Unidad de Víctimas	59,2 %
De la Unidad de Restitución de Tierras	39,4 %
De la Defensoría del Pueblo	32,4 %
Del Departamento para la Prosperidad Social (DPS)	21,1 %
De organizaciones no gubernamentales (ONG)	35,2 %
Otras	26,8 %

El 48,6 % de las organizaciones han participado recientemente en espacios de reflexión sobre el proceso de paz entre el gobierno nacional y las FARC-EP (gráfica 47). El 58,2 % ha participado en actividades organizadas por redes de organizaciones sociales del departamento, el 43,6 % en encuentros organizados por organizaciones sociales de carácter nacional, el 41,8 % en actividades organizadas por plataformas de organizaciones sociales del departamento, el 40 % en foros organizados por el PNUD y la Universidad Nacional y el 20 % en encuentros organizados por universidades departamentales.

Gráfica 47. Participación reciente en espacios de reflexión sobre el proceso de paz entre el gobierno nacional y las FARC-EP

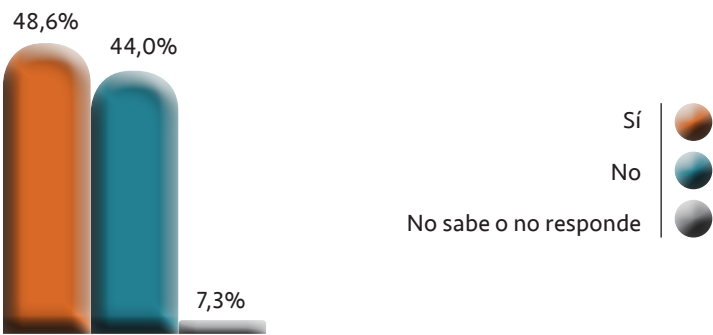


Tabla 30. Espacios de reflexión sobre el proceso de paz entre el gobierno nacional y las FARC-EP en los que ha participado

Espacio	Porcentaje
Foros organizados por el PNUD y la Universidad Nacional	40 %
Encuentros organizados por universidades departamentales	29,1 %
Actividades a cargo de redes de organizaciones sociales del departamento	58,2 %
Actividades organizadas por plataformas de organizaciones sociales del departamento	41,8 %
Encuentros desarrollados por organizaciones sociales de carácter nacional	43,6 %
Otros escenarios	34,5 %

Sólo el 20,2 % de las organizaciones han elaborado documentos y propuestas escritas sobre los temas de la mesa de diálogo de La Habana (gráfica 48). Los principales temas de dichas propuestas son derecho de las víctimas (71,4 %), participación política (66,7 %) y desarrollo rural integral (61,9 %) como se presenta en la tabla 31.

Gráfica 48. Elaboración de documentos y propuestas escritas sobre los temas de la mesa de diálogo de La Habana

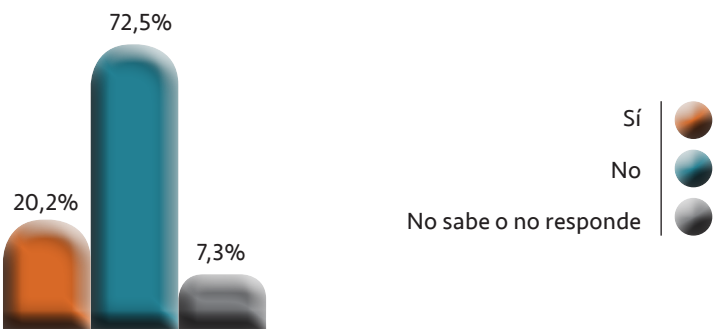


Tabla 31. Temas sobre los cuales elaboraron documentos y propuestas escritas

Tema	Porcentaje
Desarrollo rural integral	61,9 %
Participación política	66,7 %
Cultivos ilícitos	14,3 %
Derecho de las víctimas	71,4 %
Justicia especial para la paz	57,1 %
Otro tema	23,8 %

En la tabla 32 se presentan las políticas públicas de interés de las organizaciones en el escenario de un eventual posconflicto:

Tabla 32. Políticas públicas de interés en un escenario eventual de posconflicto

Política pública	Porcentaje
De salud	65,3 %
De educación	70,4 %
De vivienda	71,4 %
De servicios públicos	38,8 %
De saneamiento básico	39,8 %
De inclusión a las minorías étnicas	39,8 %
De medio ambiente	71,4 %
De víctimas	75,5 %
De juventud	53,1 %
Mujer y género	72,4 %
Otros	30,6 %

2.3. Análisis de los resultados del instrumento dirigido a secretarías de gobierno y personerías municipales

2.3.1. La administración municipal y la participación ciudadana

Reconocer la relación entre las administraciones municipales y la participación ciudadana a escala municipal pasa por determinar qué espacios de participación existen efectivamente en los municipios. Como se muestra en la tabla 33, la totalidad de los secretarios y personeros municipales consultados afirmó que en sus respectivos municipios existe el Comité Municipal de Justicia Transicional, el 94,1 % respondió que en sus municipios existe el Consejo Municipal de Política Social, el 88,2 % de los encuestados aseveró que en sus municipios existen personeros estudiantiles y el 76,5 % manifestó que el Comité Local de Prevención de Desastres está activo en su municipio. Los espacios de

82 participación que reportan menos actividad en los municipios a criterio de los secretarios de gobierno y personeros son los foros educativos municipales (5,9 %), las juntas municipales de educación (5,9 %) y el Comité de Ética Hospitalaria (11,8 %). Llama la atención que sólo el 58,8 % haya respondido que en sus municipios existen los consejos municipales de planeación y que sólo el 41,2 afirme que en su municipio existe el Consejo Municipal de Desarrollo Rural, dada la importancia de dichos escenarios en términos de la articulación entre participación y planeación a escala municipal.

Tabla 33. Espacios de participación existentes en los municipios

Espacio de participación	Porcentaje	Espacio de participación	Porcentaje
Comité Municipal de Justicia Transicional	100 %	Consejo Municipal Ambiental	35,3 %
Consejo Municipal de Política Social	94,1 %	Consejo Municipal de Secretaría Social en Salud	35,3 %
Personeros estudiantiles	88,2 %	Comité Municipal de Integración y Desarrollo de la Comunidad	29,4 %
Comité Local de Prevención de Desastres	76,5 %	Comité de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos	23,5 %
Consejo Municipal de Planeación	58,8 %	Comité de Participación Comunitaria en Salud (Copaco)	17,6 %
Consejo Municipal de Cultura	58,8 %	Junta Municipal de Deportes	17,6 %
Gobierno Escolar	52,9 %	Comité de Ética Hospitalaria	11,8 %
Comité de Veeduría Ciudadana	47,1 %	Junta Municipal de Educación	5,9 %
Consejo Municipal de Desarrollo Rural	41,2 %	Foros educativos municipales	5,9 %

El 47,1 % de los encuestados afirmaron que en sus municipios existen espacios de participación diferentes a los mencionados, tales como: Comité de Derechos Humanos y Comité de Orden Público en Lejanías, Restrepo y Granada; Comité de Archivo en Granada y Restrepo; Comité de Vigilancia Epidemiológica (COVE) en Lejanías y Cubarral; Comité de Seguridad en Restrepo y en Granada; Red de Veedurías, en el caso del municipio de Acacías y Comité de Juventudes en Lejanías y Mesetas. Otros espacios de participación son: Comité de Infancia y Adolescencia, Comité de Seguimiento Electoral, Comité de Gobierno y del Adulto en el municipio de Lejanías; Comité del Trabajo Infantil, Red del Buen Trato y Comité de Bienestar Social en Restrepo; Comité Local de Mujer y Género y Comité de Convivencia Laboral en Granada; y Comité de Discapacidad y de Víctimas en el municipio de Mesetas.

En lo referente a la importancia de la participación ciudadana, el 76,5 % de los secretarios de gobierno y personeros está totalmente de acuerdo con que *fortalece la democracia*, afirmación con la que está de acuerdo el 23,5 %. El 58,8 % está totalmente de acuerdo con que *mejora el relacionamiento de la ciudadanía con la administración pública* y el 41,2 % se muestra de acuerdo con esta afirmación. El 58,8 % está totalmente de acuerdo con que la participación *fortalece las organizaciones de la sociedad civil*, en tanto el 41,2 % dice estar de acuerdo con esta perspectiva. Ante la afirmación *La participación ciudadana fomenta la construcción de una ciudadanía activa*, el 52,9 % se muestra totalmente de

acuerdo y el 47,1 % de acuerdo. El 47,1 % manifiesta estar de acuerdo con que *la participación es poco frecuente en el municipio*, mientras que el 35,3 % está totalmente en desacuerdo con esta afirmación y el 17,6 % no está de acuerdo ni en desacuerdo. Es notoria la polarización que existe con respecto a este enunciado, lo que evidencia que no todos los municipios le otorgan la misma importancia a estos procesos. El 58,8 % de los encuestados se muestran totalmente en desacuerdo con que la participación ciudadana *genera dificultades a las administraciones públicas*, el 29,4 % no está ni de acuerdo ni en desacuerdo, mientras que el 11,8 % está de acuerdo con esta sentencia.

Frente a los procesos de rendición de cuentas realizados por las administraciones municipales, el 52,9 % manifestó haber emitido informe en el año 2012; en 2013, el 47,1 % y el mismo porcentaje para 2014. No obstante, es en 2016 cuando la mayor parte de los encuestados manifiesta que su municipio emitió dicho informe (tabla 34).

Tabla 34. Emisión de informes de rendición de cuentas

Año	Sí	No sabe
2012	52,9 %	35,3 %
2013	47,1 %	41,2 %
2014	47,1 %	41,2 %
2015	70,6 %	17,6 %

El 35,3 % manifestó que el informe de rendición de cuentas de 2012 fue publicado en el sitio web del municipio 2012; para 2013 y 2014, el 29,4 % de los encuestados dijo haber publicado los respectivos informes. El 47,1 % de los encuestados declaró que el 2015 fue publicado oficialmente en la web.

Los informes de rendición de cuentas emitidos se socializaron con la ciudadanía mediante escenarios como el Concejo Municipal (58,8 %), el Consejo Municipal de Política Social (23,5 %), el Comité Municipal de Justicia Transicional (11,8 %), el Consejo Municipal de Planeación (5,9 %) y el Consejo Municipal de Desarrollo Rural (5,9 %), como se presenta en la tabla 35. No obstante, el 41,2 % manifestó haber hecho dicha presentación en otro tipo de escenarios que garantizan la ampliación de la participación ciudadana en los procesos de rendición de cuentas, tales como cabildos abiertos o reuniones amplias, en el caso de los municipios de Lejanías, Restrepo, Acacías, San Juan de Arama y Uribe y procesos de socialización comuna a comuna en el caso de Villavicencio.

Tabla 35. Escenarios en los que se han presentado informes de rendición de cuentas

Escenario	Porcentaje
Concejo Municipal	58,8 %
Consejo Municipal de Política Social	23,5 %
Consejo Municipal de Justicia Transicional	11,8 %
Consejo Municipal de Planeación	5,9 %
Consejo Municipal de Desarrollo Rural	5,9 %
Otro	41,2 %

- 84 En lo que se refiere a la opinión de los secretarios) de gobierno y personeros municipales respecto de dichos procesos de rendición de cuentas (gráfica XX), ante la afirmación *En mi municipio la rendición de cuentas ha promocionado la transparencia en la administración pública*, el 58,9 % expresó estar de acuerdo o totalmente de acuerdo, el 29,4 % dijo no estar ni de acuerdo ni en desacuerdo y el 5,9 % manifestó estar en total desacuerdo con la misma. Llama la atención el significativo porcentaje de encuestados de estas dos últimas opciones, lo que da cuenta de que aunque la rendición de cuentas se considera importante ha sido insuficiente en términos de la promoción de la transparencia en la gestión pública del municipio.

Con respecto a *La rendición de cuentas ha fortalecido la democracia*, las respuestas son similares a las de la afirmación anterior: el 53 % se encuentra de acuerdo o totalmente de acuerdo y el 41,2 % está en total desacuerdo o no está ni de acuerdo ni en desacuerdo, lo que ratifica que, según los encuestados, en un significativo número de casos existen dudas sobre el papel que ha cumplido la rendición de cuentas en términos del fortalecimiento de la vida democrática municipal. La misma situación se presenta al preguntarles a los encuestados si *la rendición de cuentas mejoró la gestión de la administración pública municipal*.

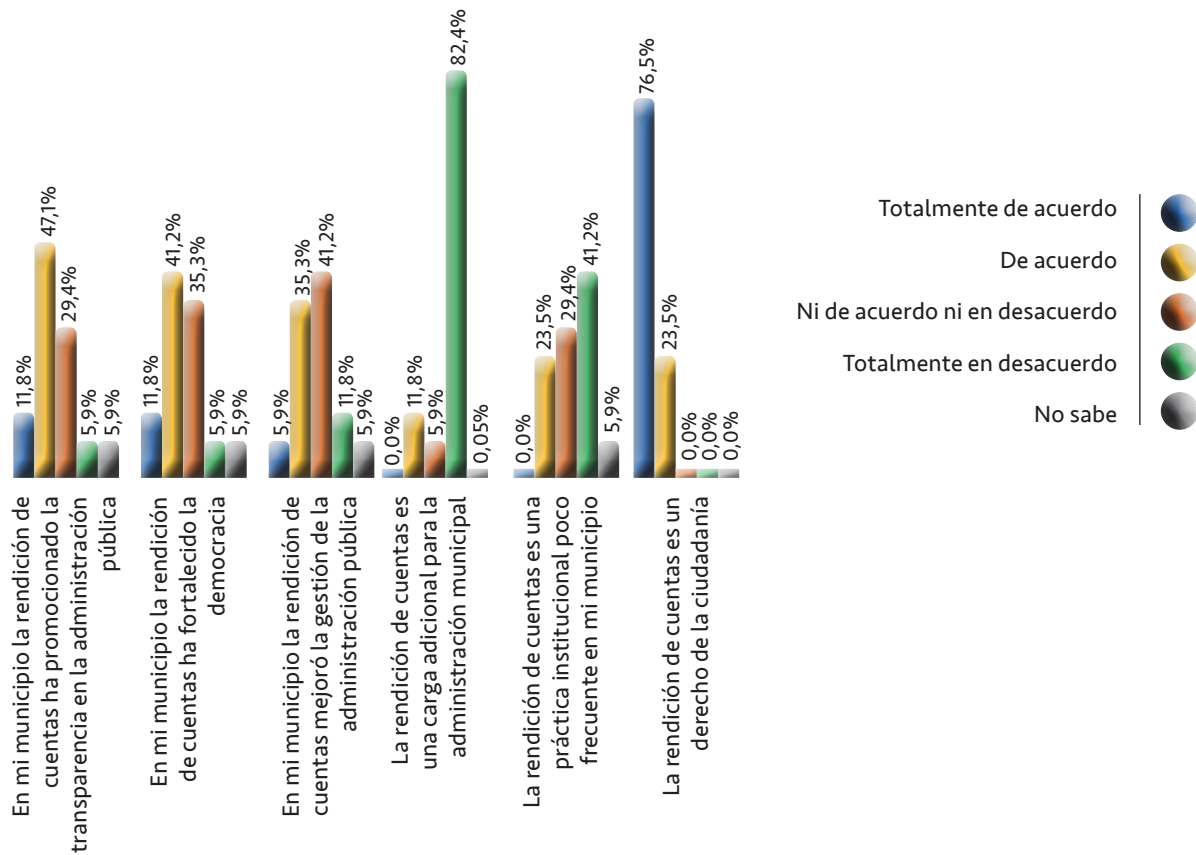
El 82,4 % manifestó estar en total desacuerdo con la afirmación *La rendición de cuentas es una carga adicional para la administración municipal*; el 5,9 % dijo no que está ni de acuerdo ni en desacuerdo y un 11,8 % está de acuerdo. De modo que, en opinión de la mayoría de los secretarios y personeros la rendición de cuentas no es vista como una carga adicional; sin embargo, como se mencionó, existen dudas sobre si realmente ha contribuido con el mejoramiento de la gestión pública, con el fortalecimiento de la democracia y de la transparencia, por lo que sería conveniente replantear la forma como se hacen dichos procesos para que efectivamente cumplan con su objetivo.

El 41 % de los consultados dijeron estar en total desacuerdo con la afirmación , el 29,4 % manifestó no estar ni de acuerdo ni en desacuerdo y el 23,5 % se encuentra de acuerdo. Cabe resaltar estos dos últimos porcentajes ya que denotan que la mayor parte de los encuestados no la considera una práctica frecuente o tiene dudas frente a ella.

La totalidad de los consultados están de acuerdo (23,5 %) o totalmente de acuerdo (76,5 %) con que la rendición de cuentas es un derecho de la ciudadanía, lo que constituye un reconocimiento imprescindible de cara a eventuales iniciativas de fortalecimiento de los procesos asociados a ésta (gráfica 49).

2.3.2. La promoción de la participación

Los secretarios de gobierno y personeros municipales consideran que los escenarios más idóneos para que la rendición de cuentas sea presentada y puesta a consideración de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil del municipio son el Concejo Municipal (82,4 %), el Consejo Municipal de Política Social (52,9 %) y el Comité Municipal de Justicia Transicional (29,4 %), como puede verse en la tabla 36; sin embargo, un porcentaje significativo de los consultados (47,1 %) sugirió otros espacios en los que considera que deben desarrollarse dichos procesos. Dentro de éstos se destacan escenarios como cabildos abiertos, consejos comunitarios y, en general, eventos y reuniones directas con las comunidades.

Gráfica 49. Opinión sobre la rendición de cuentas**Tabla 36.** Escenarios idóneos para la presentación de rendición de cuentas

Escenario	Porcentaje
Concejo Municipal	82,4 %
Consejo Municipal de Planeación	23,5 %
Consejo Municipal de Política Social	52,9 %
Consejo Municipal de Desarrollo Rural	23,5 %
Comité Municipal de Justicia Transicional	29,4 %
Otro	47,1 %

El 82,4 % de los encuestados manifiestan que la administración de su municipio tiene contemplado realizar un informe de rendición de cuentas al año, para un total de cuatro durante la totalidad de su gestión. Como puede verse en la tabla 37, se pretende presentar dichos informes en escenarios como el Concejo Municipal (64,7 %), el Consejo Municipal de Política Social (35,3 %), el Consejo Municipal de Planeación (17,6 %), el Consejo Municipal de Desarrollo Rural (17,6 %) y los Comités Municipales de Justicia Transicional (17,6 %), y en otros espacios de amplia participación como cabildos abiertos y reuniones de comités municipales.

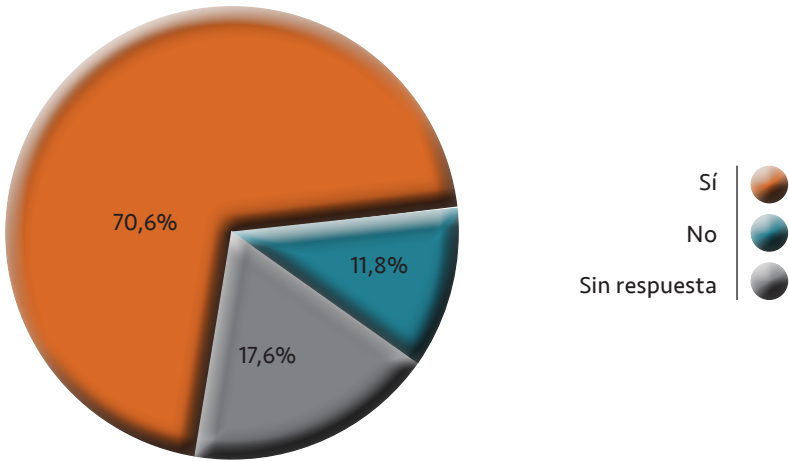
Tabla 37. Escenario en el que se pretende hacer la rendición de cuentas

Escenario	Porcentaje
Concejo Municipal	64,7 %
Consejo Municipal de Planeación	17,6 %
Consejo Municipal de Política Social	35,3 %
Consejo Municipal de Desarrollo Rural	17,6 %
Comité Municipal de Justicia Transicional	17,6 %
Otro	52,9 %

2.3.3. La oferta institucional y la participación

La gráfica 50 muestra el conocimiento que los secretarios(as) de gobierno y personeros(as) municipales tienen en cuanto a las obligaciones que la Ley Estatutaria 1757 de 2015 establecen en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática en Colombia. El 70,6 % de los encuestados manifiestan conocer dichas obligaciones, el 11,8 % dice no conocerlas y el 17,6 % no respondió a la pregunta; aunque el porcentaje de encuestados que conocen dicha ley es elevado, inquieta que en un 29,4 % de los casos ésta se desconozca ya que es una labor fundamental, en particular de los secretarios de gobierno, fortalecer los procesos de participación ciudadana en los municipios.

Gráfica 50. Conocimiento de las obligaciones establecidas por la Ley Estatutaria 1757 de 2015



En lo que se refiere a las acciones previstas por las administraciones municipales para la implementación de dicha ley estatutaria se encuentran:

- a. Realización de talleres y campañas para la divulgación de los derechos y obligaciones que establece la ley.
- b. Apoyo y fortalecimiento a las veedurías ciudadanas y de los cabildos abiertos como mecanismos de rendición de cuentas.

- c. Mejoramiento de las actividades de gobierno en línea.
- d. Ejecución del plan de desarrollo municipal y del plan de acción, ya que en ellos se contempla su implementación.

No obstante, aunque la mayor parte de los encuestados dicen conocer la ley, no mencionan medidas concretas previstas para implementarla sino la voluntad de sus respectivas administraciones en términos del fortalecimiento de la participación de la sociedad civil, e incluso algunos personeros municipales indicaron que no conocen las medidas concretas que ha planteado la administración de sus municipios.

Frente a los obstáculos existentes para que las organizaciones ejerzan su derecho a la participación en sus respectivos municipios, los más relevantes, según el criterio de los consultados, son:

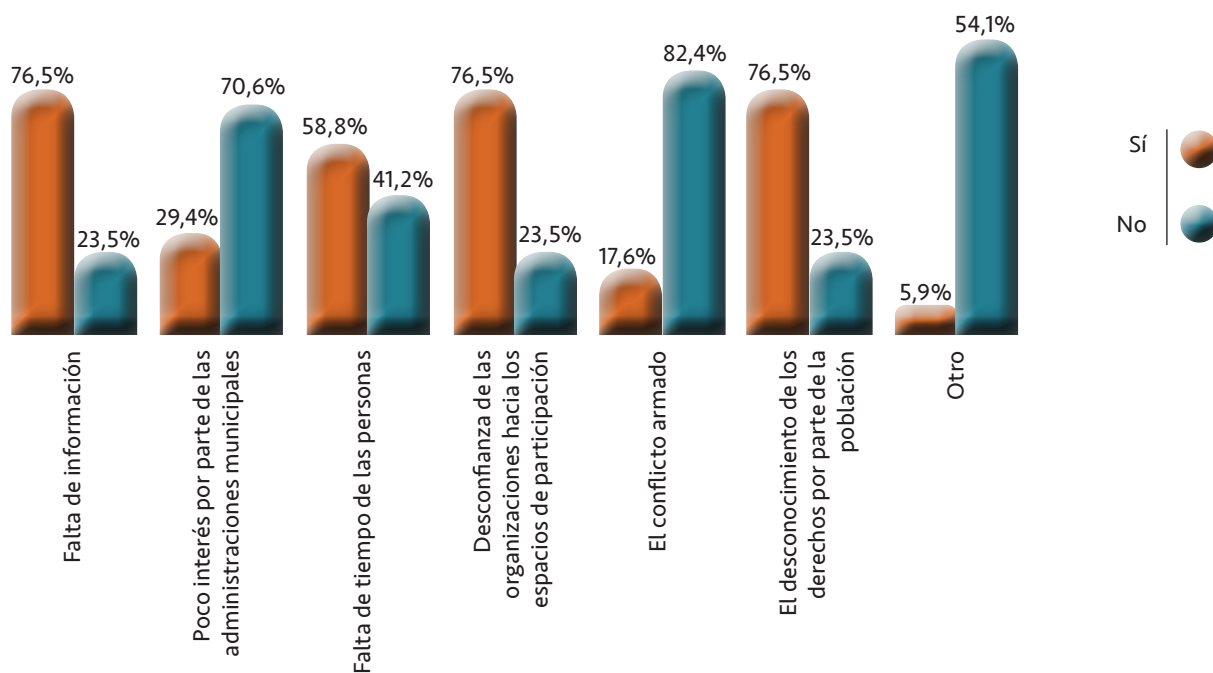
- a. Falta de información (76,5 %)
- b. Desconfianza de las organizaciones hacia los espacios de participación (76,5 %)
- c. Desconocimiento de los derechos por parte de la población (76,5 %)
- d. Falta de tiempo de las personas (58,8 %)

Otros posibles obstáculos sobre los que se consultó fueron considerados menos relevantes por los encuestados:

- a. Poco interés de las administraciones municipales (29,4 %)
- b. Conflicto armado (17,6 %)

Así mismo, otra de las limitaciones mencionadas por los secretarios y personeros es la falta de recursos económicos, la cual, en su criterio, desfavorece la participación por parte de las organizaciones.

Gráfica 51. Obstáculos para que las organizaciones ejerzan el derecho a la participación



88 En opinión de los encuestados, las actuales administraciones municipales pueden fortalecer la participación ciudadana implementando las siguientes medidas:

- a. Fortalecimiento de los mecanismos de comunicación entre la administración y la sociedad civil para superar la falta de información.
- b. Generación de espacios de formación dirigidos a las comunidades y organizaciones, que incentiven el derecho a participar y a exigir derechos.
- c. Promoción de los mecanismos de participación existentes.
- d. Fortalecimiento de las veedurías ciudadanas como mecanismos de control social.
- e. Realización de consejos comunitarios como mecanismos de socialización e interacción entre la administración y la comunidad.
- f. Generación de confianza y disposición a estrechar lazos entre la comunidad y la administración municipal.
- g. Fortalecimiento del Consejo de Gobierno Comunitario y del Consejo de Política Social.
- h. Cumplimiento de los compromisos establecidos entre administración municipal y comunidad.
- i. Gestión de proyectos dirigidos a fortalecer la participación.
- j. Socialización oportuna y transparente de los programas de la administración, así como de las convocatorias y sus resultados.
- k. Mejoramiento de la accesibilidad de los espacios de participación.

Los encuestados consideraron que las principales dependencias de la administración que pueden apoyar y promover la participación ciudadana en el municipio son:

- a. Secretarías: de Gobierno, Seguridad y Convivencia, Planeación e Infraestructura, Obras Públicas, Inclusión Social, Desarrollo Comunitario, Medio Ambiente, Salud, Gestión Social y Participación Ciudadana, Administrativa y Financiera, Educación, Fomento y Desarrollo.
- b. Personería Municipal.
- c. Comisarías de familia.
- d. Enlace de víctimas, de desarrollo de la comunidad, de Familias en Acción.
- e. Unidades de Desarrollo y Medio Ambiente (UDMA), de servicios públicos.
- f. Entidades descentralizadas.

El 82,4 % de los encuestados afirmó que el contenido del plan de desarrollo de sus respectivos municipios contempla acciones específicas de promoción de los espacios para el ejercicio de la participación ciudadana, en tanto el 17,6 % no sabe o no responde a esta pregunta.

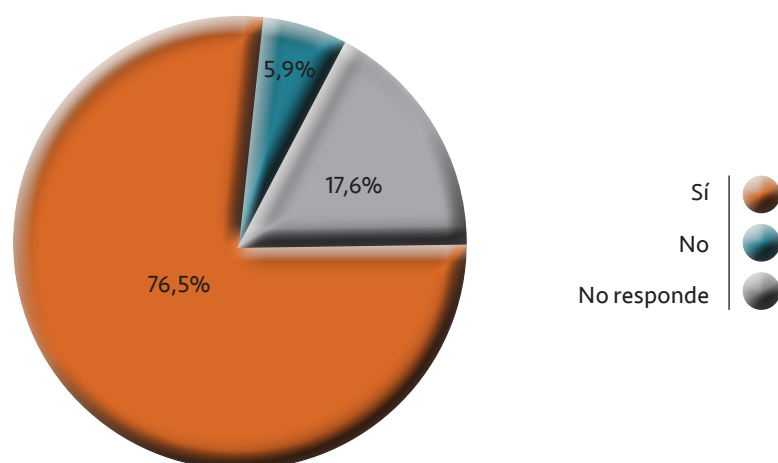
En cuanto a los espacios de participación que serán promovidos por las administraciones municipales actuales en el transcurso de su actual periodo de gobierno, el 64,7 % consideró que el Consejo Municipal de Política Social, el 52,9 % el Consejo Municipal de Desarrollo Rural y el Comité Municipal de Justicia Transicional, y el 47,1 % el Concejo Municipal de Planeación (tabla 38). No obstante, la mayor parte de los consultados hace énfasis en la importancia de promover otros espacios que garanticen ampliar la participación de la comunidad. El 76,5 % considera que el PDM puede incluir la financiación de los espacios de participación mencionados, el 5,9 % considera que no es posible y el 17,6 % no dio respuesta a esta pregunta.

Tabla 38. Espacios de participación que pueden ser promovidos por la actual administración

89

Espacio	Porcentaje
Consejo Municipal de Planeación	47,1 %
Consejos Municipales de Política Social	64,7 %
Consejo Municipal de Desarrollo Rural	52,9 %
Comité Municipal de Justicia Transicional	52,9 %
Otros	5,9 %

Gráfica 52. Inclusión de financiación de los espacios de participación en el Plan de Desarrollo Municipal



3. Participación ciudadana y políticas públicas

En este apartado se señalará el tipo de obstáculos que suelen dificultar el goce efectivo del derecho a la participación ciudadana. La base la constituye la información de campo que se construyó para esta investigación con el apoyo de aproximadamente 120 delegados de un número similar de organizaciones del Meta, quienes por medio de la conversación y el análisis grupal compartieron sus propias consideraciones y valoraciones con respecto a la forma en que sus organizaciones han experimentado la participación ciudadana en los municipios del departamento, seleccionados para el presente estudio²⁰.

De las conversaciones desarrolladas con los participantes de los 19 municipios²¹ se identificaron tres particularidades comunes en sus testimonios:

- a. El énfasis que cada uno de los grupos de participantes hizo en los escenarios del orden municipal al relatar y analizar sus experiencias de participación ciudadana y de incidencia en las políticas públicas territoriales. Entendible por cuanto es en lo local donde transcurre la vida de las organizaciones de la sociedad civil que tiene algún tipo de interés en tramitar sus demandas, intereses o preocupaciones ante la administración pública, o en valorar y pronunciarse sobre las políticas y las decisiones de gobierno que les afectan.
- b. La dificultad expresada en cada uno de los grupos al establecer las diferencias entre los *mecanismos* y las *instancias* de participación ciudadana, al igual que en los alcances característicos y las posibilidades que a las organizaciones le ofrece cada uno de estos dos tipos de escenarios.
- c. La referencia en todos los grupos a relatar sus experiencias de participación ciudadana en relación con un número reducido de escenarios *de participación*, a pesar de existir en Colombia un importante piso normativo que soporta la existencia de un gran abanico de ellos tan solo en el nivel municipal²².

Teniendo presentes las particularidades anteriormente expuestas, se expondrán a continuación los obstáculos más referenciados por quienes participaron en los DRP. Dado que la mayoría de ellos fueron asociados tan sólo a cuatro *instancias de participación* municipal, en lo que sigue se hará referencia exclusiva a éstas, advirtiendo que algunos de los obstáculos y dificultades pueden incluso extenderse a otros escenarios, dado que forman parte de la cultura social e institucional de las localidades en las que transcurren los ejercicios de participación.

Las cuatro (4) instancias a las que se hará referencia son: el Consejo Territorial de Planeación (CTP), la Mesa Municipal de Participación de las Víctimas (MMPV), el Comité Municipal de Justicia Transicional (CMJT) y el Consejo Municipal de Desarrollo Rural (CMDR).

20 La información resultante de la implementación de los DRP (mediante la conversación grupal), permitirá presentar en este apartado los obstáculos a la participación ciudadana señalados a escala municipal por quienes participaron en el proceso de construcción de la información que es parte de las fuentes de este trabajo.

21 El estudio de línea base se realizó en 20 municipios del Meta. No obstante, por dificultades de orden logístico, el DRP contemplado para el municipio de El Dorado no pudo realizarse, razón por la cual la información construida con base en los DRP no incluye este municipio y los resultados expuestos corresponden a la información de diagnóstico que emergió en 19 de los 20 municipios seleccionados para la elaboración de la línea de base.

22 Son también instancias de participación ciudadana del orden municipal, creadas y reguladas por un número considerable y diferenciado de normas, las siguientes: 1) El Consejo Municipal de Política Social (Compos), 2) el Comité de Ética Hospitalaria, 3) el Comité de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios, 4) el Comité Municipal de Participación Comunitaria en Salud, 5) la Junta Municipal de Educación, 6) el Consejo Municipal de Juventud, 7) el Consejo Municipal de Cultura, 8) el Comité de Participación Comunitaria en Salud (Copaco), 9) el Comité Municipal de Discapacidad, 10) el Consejo Municipal de Seguridad Social en Salud, 11) el Comité de Veeduría Ciudadana, 12) el Comité Municipal de Integración y el Desarrollo de la Comunidad, 13) la Junta Municipal de Deportes, 14) el Consejo Municipal Ambiental y 15) la Junta Municipal de Educación.

3.1. Sobre la participación en los Consejos Territoriales de Planeación Municipal (CTP)²³

Entre las dificultades asociadas al funcionamiento de los CTP, que fueron inicialmente señaladas por los participantes de los DRP y posteriormente contrastadas por el equipo de trabajo en terreno, estuvieron:

- a. A pesar de la importancia que la ley de ordenamiento le otorga a los CTP en el proceso de elaboración de los planes de desarrollo, se pudo constatar que a principios de marzo, cuando debía iniciar el proceso de estudio y análisis del proyecto de plan de desarrollo municipal por parte de los miembros del CTP, la mayoría de ellos no se encontraban formal y plenamente conformados, razón por la cual, al no estar en funcionamiento y por el poco tiempo (sólo un mes) que tienen los CTP para emitir concepto sobre los planes, tenían dificultades para promocionar la discusión del documento entre los diversos sectores sociales que los habrían de conformar y, desde luego, para emitir sus conceptos y recomendaciones de ajustes a los planes que en ese momento estaban proyectando las administraciones municipales.
- b. Como lo establece la Ley de Ordenamiento Territorial, quienes sean designados para conformar los CTP han de integrarlo durante un periodo comprendido por dos mandatos de gobierno municipal, es decir, por ocho años. Así mismo, también dispone la ley, cada vez que una nueva administración municipal inicia su periodo de gobierno, es potestad del alcalde renovar y elegir por terna sugerida por las organizaciones y las autoridades locales el 50 % de quienes han de conformar el CTP que ha de funcionar durante su periodo de gobierno²⁴. Esto implica que para que las administraciones municipales puedan cumplir con el calendario de formulación y aprobación de los planes de desarrollo, y que éstos incluyan la participación efectiva de los CTP durante este proceso, es necesario que tanto la convocatoria como la conformación y formalización de éstos sea realizada por las alcaldías entre los meses de enero y febrero, al inicio de cada periodo de gobierno, y que incluso las administraciones mismas dirijan para su revisión el proyecto de plan de desarrollo tanto a los CTP como a los concejos municipales antes de la finalización del mes de febrero mismo. El no cumplimiento del calendario de conformación de los CTP en el periodo estimado para ello implica en sí mismo un incumplimiento de parte del Estado de las obligaciones que respecto de la garantía del derecho fundamental a la participación le fueron subrayadas en la Ley Estatutaria 1757 de Participación Ciudadana de 2015 y que en su artículo 104 hace referencia a los *Deberes de las administraciones nacionales, departamentales, municipales y distritales en la promoción de instancias de participación ciudadana formales e informales, creadas y promovidas por la ciudadanía o el Estado*.
- c. Así mismo, y en relación con lo anterior, algunas de las personas que participaron de los DRP advirtieron el alto grado de deserción que se manifiesta en la conformación de los

23 En el siguiente apartado se señala gran parte de los obstáculos y las dificultades identificados para los cuatro escenarios durante la realización de los DRP. No obstante, la enunciación de éstos se restringió estrictamente a su funcionamiento y a valorar la participación efectiva de las organizaciones sociales en cada uno de los municipios considerados. Es de advertir que otro tipo de problemáticas asociadas a la participación no fueron estudiadas porque, entre otros factores, desbordaban la intencionalidad de la investigación. Uno de los temas asociados a los escenarios de participación que más llamó la atención del equipo de trabajo y de los asistentes a los DRP fue el de los mecanismos, las formas y la manera en que se seleccionan las personas que han de representar la ciudadanía y las organizaciones sociales en los espacios de participación ciudadana, e incluso la legitimidad tanto de su designación o elección como de su carácter “representativo”. Aunque no haya sido el objeto de este trabajo, resulta importante advertir para futuros proyectos o actuaciones administrativas la importancia de este tema, por cuanto involucra la legitimidad y efectividad de los escenarios de participación entre la ciudadanía y los liderazgos de las organizaciones de la sociedad civil.

24 Congreso de la República de Colombia. Artículo 10, Ley 152 de 1994. Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, 15 de julio de 2015.

CTP una vez este cumple con la función de emitir su concepto frente al proyecto de plan de desarrollo, es decir, una vez pasados los cinco primeros meses de iniciado cada nuevo periodo de gobierno. Como lo ha señalado también la Fundación Foro en una de sus investigaciones dedicadas a valorar el funcionamiento de los CTP, una vez pasado este tiempo, en éstos tiende a aumentar el ausentismo, y un número importante, aproximadamente un 50 % de quienes los conforman, empiezan a eludir gradualmente sus labores. Esto hace que durante gran parte de todo el periodo de gobierno (tres años y siete meses), por deserción, los CTP funcionen con un número reducido de sus integrantes y finalicen aún más limitados²⁵.

- d. Son varias las razones que pueden explicar el alto porcentaje de deserción que caracteriza la participación ciudadana en los CTP; dar cuenta de ellas o analizarlas no es objeto de este trabajo. No obstante, se referencia por cuanto este grado de ausentismo no sólo es aquél con el que suelen finalizar las administraciones territoriales, sino que es el mismo con el que se inauguran las administraciones siguientes para las que la renovación de los CTP resulta fundamental. Esta situación podría resolverse en el transcurso de cada administración, por cuanto las alcaldías podrían sustituir las ausencias y los abandonos que durante su periodo vayan resultando. Dicha acción no sólo mejoraría la planeación del desarrollo de los municipios para el periodo siguiente, sino que, sobre todo, facilitaría un mejor funcionamiento de los CTP y permitiría instalarlas en la institucionalidad estatal a escala municipal, como instancias garantes del derecho de la ciudadanía a participar tanto en la planeación del territorio como en la gestión de las políticas y los asuntos públicos; como instancias de potenciación de la sociedad civil para la transformación de la democracia, para la construcción de una mejor ciudadanía, de mejores instituciones, así como de elaboración y concertación de políticas territoriales más eficaces e incluyentes.
- e. El periodo de elaboración de los DRP, entre los meses de febrero y abril del año en curso, coincidió con aquél en el que las administraciones municipales del departamento del Meta acopiaban información y establecían encuentros intergubernamentales, interinstitucionales y hacían consultas con la sociedad civil en función de la elaboración de diagnósticos territoriales y de construcción de información y relaciones que les permitiera elaborar sus respectivos planes de desarrollo locales. Particularmente, entre febrero y marzo cada una de las administraciones municipales y la del departamento, convocaron a funcionarios, autoridades territoriales, grupos de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil para realizar el tradicional plan, convertido en uno de los más importantes escenarios de planeación territorial: las *mesas sectoriales* de diagnóstico para la formulación participativa de los planes de desarrollo municipales y departamentales.
- f. Es indiscutible el hecho de que las mesas sectoriales son un importante escenario en el que diversos sectores de la sociedad civil se encuentran con las entrantes administraciones municipales para diagnosticar las problemáticas asociadas a sus municipios o departamentos y, a partir de allí, identificar temas y prioridades para tener en cuenta en el diseño de las acciones, programas y proyectos que han de definir las políticas públicas territoriales que puedan considerarse en los futuros planes de desarrollo.
- g. Si bien las mesas están soportadas en el artículo dos de la Constitución Política de Colombia, según el cual uno de los fines esenciales del Estado es *facilitar la participación de sus ciudadanos en las decisiones que los afectan, así como en la vida económica, política,*

25 VELÁZQUEZ, Fabio; GONZÁLEZ, Esperanza. La participación ciudadana, el sistema nacional de planeación y los presupuestos participativos en Colombia. Fundación Foro Nacional por Colombia. Medellín. Noviembre de 2010. Págs. 331-32.

administrativa y cultural de la nación, es importante señalar que las mesas sectoriales, al tener por objeto diagnosticar las problemáticas de los municipios y los departamentos para elaborar los planes de desarrollo, no son escenarios permanentes y de muy corta existencia (máximo dos semanas); es decir, se convocan cada cuatro años a inicios de cada administración; de allí que sean un *mecanismo de participación* y no una *instancia de participación*, como sí lo son los CTP, escenarios cuya característica fundamental es su posible permanencia en el tiempo.

- h. Las mesas sectoriales *como mecanismo*, al igual que los CTP *como instancia*, están orientadas a promover la participación democrática de la ciudadanía en la planeación territorial, como principio constitucional y derecho fundamental. Sin embargo, las mesas sectoriales tiene limitaciones con respecto al carácter de la participación ciudadana en los CTP, y es que mientras en las mesas la participación es fundamentalmente para diagnosticar problemáticas sociales, en los consejos, implica el ejercicio de seguimiento, evaluación e involucramiento de la ciudadanía en todo el ciclo de las políticas públicas y no sólo en la etapa inicial de su formulación²⁶.
- i. Por lo anterior, llamó la atención que los esfuerzos, realizados hasta finales del mes de febrero por parte de las administraciones municipales en los lugares en los que para ese momento se habían adelantado los DRP, se habían concentrado más en la convocatoria para conformar las mesas sectoriales que en la convocatoria, conformación y puesta en funcionamiento de los CTP. Este hecho resulta significativo para interpretar la poca importancia que desde las administraciones municipales se le suele otorgar a un tipo de escenarios de participación respecto de otros, énfasis que, por lo demás, no deja de ser problemático, en la medida en que da cuenta de las predisposiciones que con el tiempo se han institucionalizado en las administraciones municipales, desde las cuales se tiende a preferir la promoción de un tipo específico de escenarios de participación, en detrimento de otros.
- j. Para quienes integran los CTP, emitir un concepto sobre el proyecto de plan de desarrollo en tan sólo un mes ya demanda considerables esfuerzos de tiempo. Además, teniendo en cuenta que el plan lo compone una parte general de tipo estratégico y otra que contiene el plan de inversiones de carácter operativo, para los consejeros resulta adicionalmente difícil emitir un concepto sobre este documento si se valoran los escasos conocimientos técnicos con los que cuenta para el análisis de un documento que suele ser denso, construido con un lenguaje especializado, y que está asociado a los recursos públicos con los que ha de disponer la administración municipal para ejecutar las políticas públicas durante los siguientes cuatro años de gobierno. Es de señalar que ese escaso conocimiento técnico de quienes integran los CTP, los condiciona y dificulta valorar la calidad de la información que por las administraciones territoriales se pone a su disposición. Más aún cuando, según fue señalado en los DRP, la información suele entregarse incompleta, sin un número suficiente de copias para distribuirlas entre todos los integrantes del consejo y en muchas ocasiones a tan sólo una o dos semanas de terminarse el plazo límite con el

26 Con referencia a las mesas sectoriales, es necesario señalar que, aunque no haya sido el objetivo de este estudio, dada la experiencia del trabajo de campo realizado, resulta sugerente preguntar por la calidad de la participación ciudadana que se ejerce en las mesas sectoriales como escenarios de participación, por la previa preparación de los asistentes a los encuentros sectoriales, por la forma en que se convoca a la ciudadanía a participar en ellas, por la representación social-sectorial en las mesas, por las metodologías que se usan en las jornadas y sus respectivos productos, por el destino de los insumos y las consideraciones aportadas por quienes a ellas asisten, por el eventual formalismo con el que parece que se convocan para dar respuesta a un estricto requisito, e incluso, por la extraña confusión manifiesta por las administraciones territoriales cuando no suelen diferenciar con mediana claridad si las mesas son un escenario de diagnóstico, de elaboración o de socialización del plan de desarrollo.

que el CTP cuenta para entregar su concepto a la administración municipal. Este último hecho contraviene la Ley Estatutaria de Participación, cuando consagra expresamente en su artículo 102 el derecho de los ciudadanos a “recibir información oportuna y veraz para poder ejercer las acciones de participación”²⁷.

- k. Un último y específico aspecto señalado en los DRP está relacionado con el poco conocimiento de quienes integran los CTP sobre las funciones y los alcances de esta instancia, más allá de su comúnmente conocida participación en el proceso de formulación de los planes de desarrollo. El hecho de que los consejeros consideren fundamental esta función de los CTP y no se proyecten en relación con el resto de funciones, limita las posibilidades de ejercer una mejor y mayor participación ciudadana en este valioso escenario local. Como consecuencia, se tiende a considerar como la etapa más importante en el funcionamiento del CTP, aquella en la que de forma activa participan en la formulación del plan de desarrollo municipal, que abarca un máximo de cinco meses una vez iniciado cada periodo de gobierno, y se desestima el resto de etapas que conforman el ciclo de las políticas públicas como son las de seguimiento, ejecución y evaluación de las políticas, que en total abarcan un periodo de tres años y siete meses; tiempo durante el cual los CTP suelen reducir significativamente su actividad.
- l. Al dificultarse la apropiación de los alcances de los CTP por parte de sus integrantes, más allá de la etapa de formulación de los planes se genera una especie de atrofia del resto de sus funciones, que incluso fueron potenciadas por la Corte Constitucional en la sentencia C-524 de julio de 2003 al señalar que la función consultiva de los CTP “no se agota en la fase de discusión del plan de desarrollo, sino que se extiende a las etapas subsiguientes en relación con la modificación de dichos planes”. Este carácter le permite hacer seguimiento a la política pública municipal, ejercer control social sobre los recursos y las políticas territoriales y hacer recomendaciones de ajuste para optimizar sus resultados sin desconocer, además, la posibilidad que los CTP ganaron con este pronunciamiento de la Corte, para promover permanentemente entre la ciudadanía la discusión de temas de gran interés y afectación pública relacionados con las políticas municipales.

3.2. Sobre la participación en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR)

Los CMDR, creados por la Ley 101 de 1993 (Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero), son a escala municipal los más importantes escenarios en los que la ciudadanía local puede concertar con las autoridades municipales y con las entidades públicas, el tipo de políticas y programas dirigidos a desarrollar los territorios rurales, y así participar en el proceso de toma de decisiones que en materia de desarrollo rural y ambiental los afecte.

Según lo establecido posteriormente en la Ley 160 de 1994 (Ley de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino), su función principal es coordinar y racionalizar las acciones y el uso de los recursos destinados al desarrollo rural, al igual que priorizar los proyectos que sean objeto de cofinanciación en el municipio²⁸.

²⁷ Congreso de la República de Colombia. Artículo 102, Ley Estatutaria 1757 de 2015, 6 de julio de 2015.

²⁸ Congreso de la República de Colombia. Artículo 89, Ley 160 de 1994, 3 de agosto de 1994.

98 Igualmente, con base en la consideración de la participación ciudadana como principio constitucional, en el mismo artículo la ley resaltó este derecho fundamental al establecer que “La participación de los miembros de las comunidades rurales deberá ser amplia y pluralista, de manera que garantice la mayor participación y representación ciudadana en las deliberaciones del Consejo”; y destacó, además, que en cuanto a su conformación deben estar integrados en su mayoría por representantes de esas comunidades²⁹.

La existencia y el buen funcionamiento de los CMDR posibilitan que el Estado, en el nivel municipal, cumpla con sus obligaciones, y pueda garantizar el goce efectivo del derecho a la participación de la población rural. Ello implica, incluso, que quienes integren los CMDR, al ser un escenario de existencia permanente, puedan incidir en la gestión de las políticas públicas incluidas en los planes de desarrollo municipal y estén relacionadas con el desarrollo rural local; y por lo mismo, hacerles seguimiento, valorarlas y hacer sugerencias frente a su implementación, y desde luego, solicitar periódicamente a las administraciones municipales la rendición de cuentas respecto de los alcances y resultados de las políticas, al igual que de la inversión, el destino y la administración de los recursos públicos.

A pesar de ello, durante los DRP realizados, un grupo significativo de participantes de varios de los municipios, manifestaron como problemático la no existencia del CMDR, su deficiente funcionamiento o que se dé su activación sólo de forma ocasional cuando las administraciones municipales lo requieren de urgencia para situaciones específicas. También señalaron que en los municipios en los que se crearon, su funcionamiento se restringió estrictamente al interés de las administraciones pasadas en promover proyectos productivos y acceder a los recursos públicos que fueron destinados por el gobierno nacional por medio del Pacto Agrario (creado en 2013), y que le exigían a las administraciones municipales la creación o la activación de los CMDR, al ser los escenarios de participación institucional en los que habrían de definirse los cinco proyectos, de todo un conjunto de ellos, que habrían de ser priorizados para el municipio y serían ejecutados con recursos del gobierno nacional.

El Pacto Agrario (Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo) fue producto de los acuerdos logrados entre el gobierno nacional y un sector importante del campesinado colombiano luego del paro agrario que conmocionó al país durante los meses de agosto y septiembre de 2013. Con el fin de hacer efectivo el pacto, el gobierno nacional conminó a las administraciones departamentales y municipales de todo el país para “Crear o reactivar los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (Consea) y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR), de conformidad con lo consagrado en Ley 101 de 1993 y la Resolución 00164 de 2004 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Para los efectos del cumplimiento del pacto, es de vital importancia que dichas instancias estén creadas o activas antes del próximo 10 de noviembre de 2013”³⁰.

No obstante, a pesar del impulso que tuvieron los CMDR para su creación/reactivación en 2013, como señalan la mayoría de los delegados y de las organizaciones sociales del Meta que participaron en la realización de los DRP, estas instancias, conformadas por las alcaldías de forma irregular por la premura del tiempo, funcionaron de forma excepcional y atropellada sólo durante esta coyuntura presupuestal, para regresar posteriormente a su estado de inactividad y volverse de nuevo irrelevante para las administraciones, a pesar de que son los alcaldes quienes las presiden, y sus administraciones

29 Ibid.

30 DIRECTIVA PRESIDENCIAL 09, dirigida a gobernadores departamentales y alcaldes municipales. Asunto: Pacto Nacional por el Agro y el Desarrollo Rural, numeral 1, 16 de octubre de 2013.

las responsables y obligadas a garantizar su permanente y correcto funcionamiento. Es así como una importante instancia de participación ciudadana, que habría de garantizar el derecho fundamental de participación a la ciudadanía en contextos rurales y permitir su incidencia en la buena gestión de las políticas públicas y la administración apropiada de los recursos públicos comprometidos en los planes de desarrollo municipal, resulta ser lo suficientemente precaria como para considerarla incluso inexistente, a pesar de que un acuerdo del Concejo Municipal dé cuenta de su momento de creación y de la vigencia de su existencia.

3.3. Sobre la participación en las Mesas Municipales de participación de Víctimas (MMV)

Las funciones asignadas a las Mesas de Participación de Víctimas son las que permiten que éstas, y las organizaciones que las integren, incidan en las políticas públicas municipales que han de ser diseñadas y posteriormente ejecutadas por las administraciones municipales durante todo su periodo de gestión pública. No obstante, respecto del funcionamiento de éstas, los DRP que se realizaron en los municipios del Meta definidos para este estudio, permitieron identificar algunas de las dificultades más frecuentes que se señalan a continuación:

- a. Una de las más recurrentes dificultades que se señaló en la mayoría de los DRP fue la que las organizaciones atribuyeron al alto grado de desconocimiento que de La Ley de Víctimas y de la importancia del correcto funcionamiento de las mesas municipales tienen los funcionarios de las recientes administraciones. Este desconocimiento, a su juicio, impide que a las Mesas de Víctimas, a la participación de las organizaciones en ellas y a su existencia se les reste o incluso se les desconozca su importancia, lo cual tiene como efecto la correspondiente contravención a la ley, por parte de quienes son directamente responsables de garantizar su ejecución en el ámbito territorial para que con ello, el Estado, en el nivel local, pueda generar confianza, recuperar la legitimidad de la población víctima del conflicto armado y cumplir con sus obligaciones³¹.
- b. Los participantes en los DRP también comentaron las relevantes dificultades que tienen las personerías actuales para comprender los alcances de la Ley de Víctimas al igual que las responsabilidades de sus funcionarios al desempeñarse en entidades que son parte del ministerio público. Tampoco lograban diferenciar los roles y las actuaciones de las personerías con respecto a las de las administraciones municipales. Ello hizo pensar inicialmente en la posible dificultad de las organizaciones para establecer esta diferencia, también manifiesta, pero a la que posteriormente se le agregó su consideración en cuanto al hecho de que las personerías suelen realizar actividades de la mano de las administraciones municipales, y con ello, a convertirse por ejercicio en una entidad que pareciera parte de las administraciones, y que podrían estar relegando las funciones que les fueron definidas como parte del ministerio público, entre las que se cuentan las de vigilar y ejercer control sobre la gestión de las alcaldías, así como velar por la defensa de los derechos de las víctimas ante el eventual incumplimiento de las obligaciones de Estado por parte

31 Es de mencionar la frecuencia con la que quienes participaron en los DRP manifestaron su inconformidad por el trato despectivo que líderes de las organizaciones de víctimas han recibido de algunas personas que desempeñan funciones en varias de las administraciones municipales, quienes, además de interpelarlos o subvalorarlos por su procedencia, condición social y bajo nivel de formación académica, han operado y reproducido discursos y formas interpretativas que buscan asociar las reivindicaciones de las víctimas y sus organizaciones como generadoras de “desangre” en el presupuesto público, con el pretencioso y ofensivo supuesto de que las víctimas “lo tienen todo y quieren más, cuando la población vulnerable de los municipios son las que realmente lo necesitan”. Esta tesis es absolutamente falsa, malintencionada, y a la vez, quienes participaron en los DRP señalaron que se ha ido instalando y es cada vez más frecuente en la cotidianidad de los tratos informales, aunque ella misma no sea manifestada por las administraciones o sus funcionarios en los actos oficiales.

de las administraciones mismas. Un tema no menor si se atiende a la función de secretaría técnica que ejercen las personerías en las Mesas Municipales de Participación de Víctimas y a la advertencia hecha por varias de las personas que asistieron a los DRP, para quienes las personerías, cumpliendo sus funciones de secretarías técnicas de las mesas, se han extralimitado en sus funciones, han cumplido el papel de intermediarias de las administraciones municipales, han obstaculizado el ejercicio de autonomía de las mesas y de las organizaciones de víctimas que las integran, y por lo mismo, han dificultado su participación efectiva. A lo anterior habría que agregar otro de los más frecuentes cuestionamientos realizados en el marco de los DRP, y es la aseveración según la cual las personerías no se han caracterizado ni se caracterizan en la actualidad por cumplir a satisfacción con sus funciones de convocar y dinamizar el desarrollo de los encuentros periódicos de las mesas municipales.

- c. Los relatos que se manifestaron en los DRP permiten sugerir que las MMV tienen serias dificultades para su funcionamiento, que difícilmente están garantizando el goce efectivo del derecho a la participación de las víctimas y no han logrado desplegarse en las funciones correspondientes a la elaboración de propuestas de planes y de acciones que conduzcan a la elaboración de políticas públicas dirigidas a la población víctima de la localidad, y menos aún en las que corresponden a la elaboración de los planes de acción territorial para las víctimas (PAT), e incluso a la evaluación, seguimiento y solicitud de rendición de cuentas a las administraciones municipales en cuanto a la gestión de la política pública se refiere, lo que claramente no ha permitido una mayor potenciación de estos valiosos escenarios de participación ciudadana en lo que a la política sectorial (de víctimas) se refiere.

3.4. Sobre la participación en los Comités Municipales de Justicia Transicional (CMJT)

Los Comités Municipales de Justicia Transicional (CMJT) son la máxima instancia de coordinación, articulación y diseño de la política pública de víctimas en los municipios. En ellos se construye la política de víctimas y se elabora el Plan de Acción Territorial (PAT), documento que contiene todo el conjunto de acciones con las cuales todo municipio debe dar cumplimiento a los establecido en la Ley 1448 de 2011. Éste, a su vez, debe ser integrado a los planes de desarrollo que han de ejecutar las alcaldías durante su periodo de gobierno³².

A continuación, se exponen las dificultades y los obstáculos a la participación ciudadana que sobre estas instancias y con mayor recurrencia fueron señaladas en la mayoría de los DRP.

- a. Entre las dificultades más comunes descritas en los DRP, que a su vez comparten las Mesas Municipales de Participación de Víctimas (MMPV) y los Comités Municipales de Justicia Transicional (CMJT), está el escaso compromiso asumido por las administraciones municipales para facilitar el buen funcionamiento de ambas instancias, la poca disposición de éstas y sus funcionarios para promover y garantizar la participación efectiva de

³² Las funciones de los Consejos Territoriales de Justicia Trasnacional le fueron asignadas por el Decreto 1084 del 26 de mayo de 2015, por medio del cual se expide el Decreto único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación (Artículo 2.2.8.2.4.1.). Además de las funciones que fueron establecidas en este decreto, posteriormente, a partir del análisis de la Ley 1448 y de sus posteriores decretos reglamentarios, la Unidad de Víctimas emitió el documento *Guía para la conformación y funcionamiento de los Comités Territoriales de Justicia Transicional*, en el cual se identifican 11 funciones adicionales de los comités. Para conocer la totalidad de las funciones asignadas a los CTJT. Ver: http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/guia_para_conformacion_y_funcionamiento_de_comites.pdf (visitado el 5 de mayo de 2016).

las víctimas en ambos escenarios, que ésta sea activa, informada y de calidad, al igual que el poco o nulo presupuesto que las administraciones municipales destinan en sus planes de desarrollo para cumplir con su obligación de promover y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la participación ciudadana en ambas instancias. Esta situación claramente contraviene la Ley de Víctimas, sus decretos reglamentarios, así como la Ley Estatutaria 1757 de 2015 (de participación ciudadana), por cuanto estaría dificultando o inhibiendo a las organizaciones de víctimas y sus representantes la garantía de este derecho, y con ello, de la posibilidad de participar en el proceso de gestión de la política pública de víctimas y ejercer veeduría y control social sobre los asuntos públicos que les afectan y son de su interés.

- b. Quienes participaron en los DRP e hicieron referencia a la participación ciudadana en los CMJT, señalaron que en estos escenarios, en los que actúan dos personas delegadas por la Mesa Municipal de Víctimas, se manifiesta una gran dificultad de orden técnico, expresada en el hecho de que estas dos personas delegadas proceden, como la mayoría de la población víctima, de contextos rurales adversos que le imprimieron a la población fuertes dificultades de acceso total o parcial a una educación de calidad que le facilitara la comprensión de documentos escritos, sobre todo los aportados en los CMJT, que tienen como características que en su totalidad están elaborados en un lenguaje eminentemente técnico, y a los que como agravante la mayoría de las veces no tienen acceso, o lo tienen a escasos días de ser convocadas las reuniones, sin poder disponer del tiempo oportuno y suficiente para hacer las consultas necesarias con quienes conforman las Mesas Municipales de Víctimas, a las cuales representan.
- c. Así, además de las dificultades propias de la comprensión de la documentación que circula y constituye el centro de las discusiones en los CMJT, la forma en que las administraciones municipales convocan a las reuniones impide que quienes asisten a los comités puedan no sólo tener con antelación la agenda de trabajo de las sesiones y la información requerida para abordar los temas que la desarrollen, sino que les impide prepararse y asesorarse para anticiparse a las sesiones de los comités y con ello desarrollar una participación activa, efectiva y de calidad. Más aún cuando quienes representan las Mesas de Víctimas en estas instancias, no disponen del tiempo y el trabajo remunerado de los demás integrantes de los comités (deben dejar de trabajar el día de sesiones), no tienen suficiente formación técnica específica que les facilite el análisis de la información institucional. Además de ello, no cuentan con administraciones municipales que elaboren información de calidad que les permita conocer con suficiente claridad la gestión de políticas, planes y proyectos que desarrollan las alcaldías para garantizar los derechos de la población que, como sector de víctimas, representan.
- d. Como lo señalaron quienes asistieron a las sesiones de DRP, que para la realización de las sesiones de los comités se convoque a los representantes de las víctimas con menos de una semana de anticipación, y no se les facilite la documentación con los respectivos temas de la agenda de las sesiones, al igual que de los documentos técnicos por discutir, denota un desinterés por parte de las administraciones y sus funcionarios en garantizar el buen funcionamiento de esta instancia de participación, su menosprecio por garantizar la participación efectiva de las víctimas en este escenario de coordinación interinstitucional, y que la participación de las víctimas en los comités ha sido reducida a un simple formalismo administrativo que, aunque pretenda cumplir con lo establecido por la Ley 1448 de 2011, sólo la contraviene.

3.5. Otros obstáculos señalados en los Diagnósticos Rápidos Participativos (DRP)

A partir de la información construida en los DRP, se agruparon algunos más de los obstáculos a la participación que en su desarrollo fueron manifestos. A continuación, se presentan agrupados, haciendo referencia a los que pueden ser considerados de orden objetivo y subjetivo, entendiendo por los primeros los que son externos a las organizaciones, y como subjetivos los que son propios de la cotidianidad y las prácticas internas que se evidenciaron como características de las organizaciones mismas.

Tabla 39. Dificultades objetivas y subjetivas para ejercer la participación ciudadana en el departamento del Meta

Dificultades de orden objetivo	Dificultades de orden subjetivo
Las convocatorias hechas por las administraciones para escenarios de participación no son eficientes, lo que da cuenta del poco interés característico de la institucionalidad por garantizar la participación activa de las organizaciones.	Las organizaciones, por medio de sus líderes, difícilmente llegan a acuerdos o se articulan de cara a los escenarios de participación en lo que se pretende incidir, y quedan aisladas en los momentos de interlocución con la institucionalidad.
Las administraciones y sus dependencias son selectivas a la hora de ejecutar los programas de las políticas públicas, con lo cual discriminan a las organizaciones sociales y comunidades por los resultados electorales y filiaciones políticas.	Las comunidades carecen de una cultura organizativa que nutra los procesos de participación ciudadana y comunitaria. Esto desemboca en una crisis de liderazgos y apatías de las personas que eventualmente podrían organizarse.
Los escenarios de participación tienen un carácter consultivo y de socialización no vinculante, que al buscar sólo la legitimación de decisiones predefinidas, excluye y desconoce a las organizaciones en la toma de decisiones para la implementación de las políticas públicas.	Los líderes descuidan el trabajo de base para el fortalecimiento de sus organizaciones porque los escenarios de participación les demandan tiempo y recursos considerables.
Los requisitos para la formalización de las organizaciones sociales son tediosos, en la medida en que se requiere destinar recursos y capacidad instalada, con lo cual no cuentan muchas organizaciones que pretenden confluir en los escenarios de participación ciudadana establecidos.	Las organizaciones sociales tienen dificultades para garantizar los relevos generacionales que permitan superar la dependencia que éstas tienen de los liderazgos consolidados en los escenarios de participación.
Los funcionarios y dependencias de la administración pública desconocen a los líderes comunitarios como interlocutores válidos, en tanto no tienen un mismo nivel de formación académica, técnica o universitaria, así como por su condición étnica y su procedencia económica.	Las relaciones de competencia entre organizaciones que se disputan el acceso a los recursos y proyectos dificultan la construcción de articulaciones conjuntas para incidir en las políticas públicas.

Dificultades de orden objetivo	Dificultades de orden subjetivo
Las administraciones no son claras en la destinación de los recursos para las iniciativas y proyectos comunitarios, tampoco para los sectores poblacionales, en la medida en que toman decisiones sin tener en cuenta las recomendaciones que se definen en los escenarios de participación.	Las organizaciones sociales no disponen de recursos económicos para garantizar una participación activa en los escenarios formales. Algunas organizaciones sociales incluso tienden a generar dependencia de los recursos que proporciona la institucionalidad, y olvidan sus posibilidades de autogestión y pierden autonomía.
Organizaciones e instituciones tienen poca claridad sobre los principios que orientan las políticas públicas. Las últimas quedan a merced de la interpretación de los funcionarios, excluyendo la participación ciudadana en sus definiciones.	Las organizaciones sociales carecen de espacios de formación internos para apropiarse de los escenarios de participación. Por lo tanto, las iniciativas colectivas terminan siendo impulsadas de forma individual por algún líder.
Faltan garantías que les permitan a las organizaciones sociales desarrollar las veedurías ciudadanas, pues no se cuenta con una real disposición y acceso a la información requerida para ello ni con el apoyo de los entes de control político.	Se manifestó desconocimiento de los documentos finales de planes de desarrollo municipales y departamentales, situación que les dificulta tener mayores elementos para realizar veedurías, desarrollar propuestas y procesos de exigibilidad en los escenarios de participación.
Las afectaciones del conflicto armado relacionadas con el desplazamiento forzado y el despojo, constituyen un obstáculo para garantizar condiciones de vida óptimas que faciliten la organización y participación ciudadana.	Las organizaciones sociales desconocen los principios y alcances de las políticas públicas. Dentro de sus propósitos prevalece la gestión de proyectos productivos por encima de la exigibilidad de sus derechos, lo que genera distorsiones respecto de lo que la participación como derecho se refiere, al apelar al relacionamiento individual y personal más que a las instancias de participación.
Por falta de información, las organizaciones sólo conocen algunos escenarios de participación constituidos por ley y su visión de ellos es negativa porque no tienen incidencia en la definición de proyectos y políticas públicas.	Las organizaciones sociales no desarrollan procesos de planeación estratégica a mediano y largo plazo en los que podrían estar incluidos sus propósitos frente a los escenarios de participación.

Para finalizar, se debe señalar que la gran mayoría de los líderes de las organizaciones sociales que participaron en el proceso de diagnóstico sobre las capacidades de incidencia y seguimiento de las organizaciones de sociedad civil en las políticas públicas territoriales, no manifiestan o reconocen las actividades que desarrollan sus organizaciones, como desplegadas en el marco de la defensa de los derechos humanos de la población que representan. A pesar de que incluso algunas sus acciones bien pueden caracterizarse en el marco de la defensa de derechos civiles y políticos, de derechos colectivos y del ambiente, o de derechos económicos, sociales y culturales, el discurso de los derechos humanos no constituye un importante referente de enunciación de sus acciones y reivindicaciones. Esto es más evidente en cuanto a las políticas públicas se refiere, ya que no parecen dimensionar, en relación con las políticas públicas, la posibilidad de que sus propias organizaciones sociales puedan incidir en ellas y descentrar el esquema estrictamente asistencialista y productivista con el que suelen estar diseñadas, en instalar en su elaboración e implementación, un enfoque de garantía de derechos proclive a sus aspiraciones.

El hecho de que gran parte de las organizaciones no tengan una apropiación del referente discursivo de los derechos humanos con el cual identificar claramente sus acciones puede tener explicaciones que desbordan el interés de este trabajo. No obstante, a manera de hipótesis, esta situación puede corresponderse con:

- a. Un contexto sociopolítico y sociocultural que ha dificultado una significativa apropiación del discurso de los derechos humanos por parte de la ciudadanía y de las organizaciones de la sociedad civil del departamento, y que estaría configurado no sólo por los efectos generado por el conflicto armado en el departamento, sino que además lo estaría por la cultura política con la que la ciudadanía, las organizaciones sociales, los partidos políticos, los funcionarios públicos y los sucesivos gobernantes, han construido las relaciones sociales de ordenamiento institucional estatal tanto en los municipios como en el departamento.
- b. El hecho de que la gran mayoría de las organizaciones sociales que formaron parte del diagnóstico surgieron en un contexto configurado por el conflicto armado y la crisis humanitaria que ha caracterizado el departamento del Meta durante décadas –lo que se correspondió con el modelo de ayudas humanitarias que ante su inminente demanda y atención, al igual que al gran despliegue de organismos, instituciones y de organizaciones no gubernamentales que enfatizaron en el enfoque asistencial– se instaló con más fuerza en las expectativas y las aspiraciones de las comunidades, en las razones invocadas por los diferentes tipos de liderazgo en el surgimiento de las organizaciones, así como en la definición de su naturaleza y objeto. Esto, indirectamente, fue consolidando en las comunidades y sus organizaciones, al igual que en sus integrantes, una cultura organizacional mucho más proclive a la consecución de proyectos productivos y al asistencialismo social, que a la promoción y la construcción de una ciudadanía rural que incorporara en sus procesos organizativos, la exigibilidad, la justiciabilidad y la reclamación política de sus derechos ante las instituciones estatales territoriales obligadas a su protección, promoción y garantía.
- c. El temor generado por los efectos del conflicto armado en las comunidades, las organizaciones y los líderes, en un contexto hostil al discurso de los derechos humanos configurado no sólo y en estricto sentido por la presencia de actores armados y por sus acciones contra la población civil, sino por parte de otros actores pertenecientes a la burocracia estatal y también a la sociedad civil, para quienes la reivindicación de los derechos humanos por parte de líderes de las comunidades y las organizaciones, son susceptibles, por incómodas, de rechazo y de menosprecio, cuando no de sospecha. Como ejemplo, bastaría valorar entre los líderes de comunidades y organizaciones sociales los efectos que a sus procesos le genera la presentación ante las autoridades civiles territoriales, solicitudes tan simples y necesarias para todas ellas como los derechos de petición, instrumento no sólo enmarcado en la constitución política como derecho fundamental, sino que incluso puede ser considerado como el más blando de todos los derechos constitucionales que deben ser garantizados por el Estado.

Como ha sido previamente advertido, las anteriores hipótesis de trabajo son sólo eso, hipótesis sugerentes sin poder explicativo que pretenden insinuar la necesidad de realizar futuros estudios que permitan identificar la problemática específica de por qué las comunidades y organizaciones sociales rurales del departamento del Meta, a pesar de que incluso algunas sus acciones bien pueden caracterizarse en el marco de la defensa de derechos civiles y políticos, colectivos y del ambiente, o económicos, sociales y culturales, el discurso de los derechos humanos no constituye un importante referente de enunciación de sus acciones y sus propias reivindicaciones.

4. Conclusiones y recomendaciones

Las capacidades de incidencia y seguimiento a políticas públicas de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y plataformas de derechos humanos de los 20 municipios del departamento del Meta se encuentran estrechamente relacionadas con su capacidad organizacional, ya que su fortaleza tanto en el ámbito interno como en el externo constituye la base para la generación de procesos de incidencia en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas municipales, departamentales y nacionales.

El *nivel asociativo* de las organizaciones es bajo en municipios como Mesetas, Lejanías, Puerto Gaitán, Villavicencio y Puerto Lleras, lo que significa que existen procesos organizativos que se encuentran estancados o en retroceso en términos de la ampliación de su base social, mientras municipios como El Dorado³³, Puerto Rico, Acacías y Cubarral presentan puntajes cercanos al máximo nivel posible.

En tanto, la *capacidad de liderazgo y gestión*, asociada con el relacionamiento de las organizaciones, la ejecución de contratos y convenios, la gestión de recursos, entre otros, es especialmente preocupante en municipios como Uribe, Puerto Gaitán, Puerto López, Cumaral y Guamal, ya que las organizaciones de dichos municipios, en promedio, se alejan más de diez puntos del máximo nivel posible. Al contrario, Villavicencio³⁴ y Lejanías presentan un mayor nivel de capacidad de liderazgo y gestión; sin embargo, pese a que son los municipios que puntúan la medición también presentan importantes distancias con respecto al nivel óptimo, en el caso de Villavicencio éste es cercano a cinco puntos, y en el caso de Lejanías es de ocho puntos.

En términos de los *recursos humanos* con los que cuentan las organizaciones, los más cercanos al máximo nivel, Villavicencio, El Castillo, Acacías y San Juan de Arama están a menos de dos puntos del mayor posible, mientras que los que cuentan con menor puntaje se encuentran a más de cinco: El Dorado, Mesetas y Granada.

La *capacidad instalada de las organizaciones* resulta especialmente preocupante en municipios como Uribe, El Dorado, Mesetas y Lejanías, los cuales se distancian en más de diez puntos con respecto al máximo posible; mientras que los que alcanzan mayor puntuación son Villavicencio, San Juan de Arama y Acacías, pero aun así sus distancias con respecto al nivel óptimo de este indicador son mayores de seis puntos.

La *capacidad financiera y contable* de las organizaciones es mayor en municipios como Acacías y El Castillo, y aun estos se distancian del puntaje máximo posible en más de ocho puntos, lo que no puede considerarse como una situación óptima. Los municipios con menor capacidad en este indicador son Mesetas, El Dorado, Cumaral y San Martín y Cubarral, todos ellos se alejan de la puntuación máxima en más de doce puntos.

33 Como se mencionó, el caso del municipio de El Dorado es particular, ya que, si bien presentó el máximo puntaje posible en este indicador, este fue medido sólo con base en una organización porque las demás convocadas no participaron en el proceso.

34 El municipio de Villavicencio, si bien presenta una elevada *capacidad de liderazgo y gestión*, es decir, la mayor parte de sus organizaciones se relacionan o se encuentran afiliadas a otras, suscriben contratos o convenios y ejecutan los recursos a estos asociados y tienen un importante nivel de asistencia de sus asociados a las reuniones. En términos de *nivel asociativo*, sus organizaciones presentan un nivel bajo, esto quiere decir que, si bien las organizaciones existentes desarrollan una valiosa labor en términos de la gestión y del relacionamiento con otras, su base de afiliados permanece estable o no crecen significativamente con respecto al momento de su creación. Las organizaciones de este municipio se destacan, entonces, más que por su nivel de fortalecimiento y crecimiento interno, por su labor con respecto a otros procesos organizativos.

108 La capacidad de *planificación y seguimiento* de las organizaciones es preocupante en municipios como Mesetas, Cubarral, Fuentedeoro y Puerto Lleras, que se encuentran a más de cuatro puntos de distancia del valor óptimo; los más destacados en este indicador son El Castillo, Acacías, Lejanías, Villavicencio y Vista Hermosa, todos ellos con menos de dos puntos de distancia con respecto al máximo posible.

La capacidad organizacional de los procesos participantes de los 20 municipios se encuentra en un rango entre 23 y 48 puntos de 73 posibles, es decir, ninguno de los municipios figura a menos de 25 puntos de distancia del valor representativo de una capacidad organizacional óptima y existen municipios que se encuentran incluso a 50 puntos de distancia con respecto a esta. La capacidad organizacional es especialmente baja en los municipios de Mesetas, Lejanías, Cumaral, Uribe, Puerto Gaitán y El Dorado; y es elevada, mas no óptima, en Villavicencio, Acacías, El Castillo y San Juan de Arama.

Al evidenciar esta situación no se pretende increpar a los procesos organizativos existentes y participantes del proceso de elaboración de la línea de base, sino llamar la atención sobre la importancia de construir y ejecutar un plan de fortalecimiento organizativo en los municipios en cuestión, que considere las diferencias municipales existentes en términos del ICO en su conjunto, así como en relación con los indicadores y variables que lo componen. En la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de dicho plan es imprescindible contar con la voluntad y articulación de las instituciones de las escalas municipal y departamental, al igual que con las organizaciones en cuestión y, en general, con la sociedad civil de los 20 municipios. Con el ánimo de fortalecer las capacidades organizacionales y de incidencia de las organizaciones de la totalidad del departamento del Meta, sería óptimo que dicho plan incluyera los nueve municipios que no fueron incorporados a esta línea: Barranca de Upía, Cabuyaro, El Calvario, Mapiripán, San Juanito, Castilla La Nueva, San Carlos de Guaroa, Puerto Concordia y La Macarena³⁵.

El fortalecimiento organizativo y de la capacidad de incidencia de los procesos departamentales y municipales constituye uno de los desafíos en el proceso de construcción de una paz estable y duradera que derive de la implementación efectiva de un eventual acuerdo final entre el gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), puesto que la paz territorial depende de la capacidad de los procesos sociales de los territorios de apropiar y exigir a las partes la concreción efectiva de los acuerdos derivados de la mesa de conversaciones de La Habana.

Muestra de la importancia que las organizaciones sociales otorgan al fortalecimiento de sus propios procesos es que, pese a las dificultades identificadas y analizadas, los participantes también formularon propuestas o formas de promover el mejoramiento de la participación e incidencia de sus organizaciones en las instancias de participación consideradas, las cuales pueden extenderse a los otros escenarios de participación existentes. La tabla 40 constituye un resumen de dichas proposiciones. En ella se diferencian las que fueron dirigidas a las administraciones territoriales y las sugeridas para el resto de organizaciones de la sociedad civil.

35 La Macarena constituye el único municipio que no fue incluido en la línea de base de los ocho priorizados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para el posacuerdo.

Tabla 40. Propuestas para el fortalecimiento de la participación ciudadana en el departamento del Meta

A quién va dirigida	No.	Propuesta
A las administraciones territoriales	1	Promover el buen funcionamiento de los escenarios de participación ciudadana, garantizándoles mayor autonomía a las organizaciones para que incidan en la gestión de las políticas públicas territoriales; entendiendo por ello optimizar de forma transparente su participación en la formulación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de los proyectos, planes y programas que componen las políticas, así como de la destinación de los recursos públicos.
	2	Promover y gestionar procesos de capacitación en los distintos momentos que componen el ciclo de la política pública, no sólo en la fase de planeación o diagnóstico, sino también, y sobre todo, en el de su ejecución, seguimiento y evaluación.
	3	Actualización de las bases de datos de las organizaciones a escala municipal para mejorar el canal de comunicación Estado-comunidad, definiendo rutas de socialización para los escenarios de participación y demás información relacionada con el proceso de la política pública.
	4	Reevaluar metodologías de trabajo en los escenarios de participación incorporando unas nuevas que permitan desarrollar mejores diagnósticos para la concreción de programas, planes y políticas desde un principio de integralidad.
	5	Promover y garantizar el reconocimiento y el respeto de las organizaciones sociales como un sector importante conformado por actores cuyos intereses también son los de promover sus derechos y los de la ciudadanía local por medio de sus expresiones organizativas.
	6	Definir estrategias pedagógicas y consolidar un modelo de educación social que promueva la participación, así como una cultura de respeto y garantía de este derecho fundamental, y que esa promoción sea extensiva tanto entre la ciudadanía local como en el personal que conforma el cuerpo burocrático de las administraciones.
	7	Promover la formación y la capacitación de los equipos de funcionarios en las leyes y normativas que regulan las instancias de participación ciudadana y que buscan promover y garantizar este derecho con el correcto funcionamiento de estos escenarios, e impulsar con ello una cultura política de inclusión que se institucionalice en la administración pública municipal y departamental.
	8	Cumplir con la realización periódica de los informes de rendición de cuentas, que para éstos se convoque a la participación de forma tan amplia y extensiva como suele suceder con la instalación de las mesas sectoriales para la planeación de la política pública, y que su presentación esté respaldada por documentos técnicos de calidad, con un soporte escrito de fácil acceso para la ciudadanía, y que se difundan con días de anterioridad a la convocatoria de audiencia pública de rendición.

A quién va dirigida	No.	Propuesta
A las organizaciones de la sociedad civil	1	Estudiar y evaluar la ejecución de los planes de desarrollo territorial (municipales y departamental) a fin de realizar una participación cualificada que permita hacer un mejor seguimiento y valoración de las políticas públicas ejecutadas, al igual que las que avanzan en su proceso de ejecución.
	2	Exigir que los eventos de rendición de cuentas tengan mayor difusión y claridad metodológica para su desarrollo, garantizando una mejor participación ciudadana y comunitaria.
	3	Pensar en proyectos productivos que articulen a las organizaciones con sus comunidades, generando recursos adicionales que permitan tener mejores condiciones de vida para el ejercicio de la participación ciudadana.
	4	Pronunciarse sobre las situaciones problemáticas que afectan a las comunidades en el territorio y dificultan su presencia y participación activa en los escenarios existentes y diseñados para ello.
	5	Construir redes de organizaciones sociales que se encarguen de la elaboración de diagnósticos compartidos y de articulación de iniciativas que se enmarquen dentro de lo que los escenarios de participación permiten, y promover con ello una cultura de incidencia ciudadana en los momentos de la política pública.
	6	Desarrollar procesos de formación y planeación estratégica con el propósito de fortalecer la organización comunitaria de cara a los desafíos que implican los escenarios de participación e incidencia en la política pública.

Referencias bibliográficas

ÁNGEL CABO, Natalia. El tiempo de la gente: la democracia participativa y los mecanismos de participación popular a la luz de la Constitución de 1991. En: LÓPEZ STERUP, Henrik (comp). Manual de constitución y democracia. Volumen II Del Estado y la protección de los derechos. Bogotá: Universidad de Los Andes, 2011.

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y EDUCACIÓN POPULAR/PROGRAMA POR LA PAZ (CINEP/PPP). Luchas sociales, derechos humanos y representación política del campesinado. Bogotá: CINEP, 2013.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Diario Oficial No. 49.565 de 6 de julio de 2015.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA. Ley 160 de 1994. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 41.479, de 5 de agosto de 1994.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (DNP) & DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL (DPS). Guía de aplicación y análisis del índice de capacidad organizacional (ICO).

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Directiva Presidencial N° 09. 16 de octubre de 2013.

VELÁZQUEZ, Fabio & GONZÁLEZ, Esperanza. La participación ciudadana, el sistema nacional de planeación y los presupuestos participativos en Colombia. Medellín: Fundación Foro Nacional por Colombia, 2010.

VELÁZQUEZ, Fabio & GONZÁLEZ Esperanza. ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá: Fundación Corona, 2003.

ZICCARDI, Alicia. Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local. En: Participación ciudadana en las políticas públicas, Manuel Canto Chac (Comp.). México: Siglo XXI Editores, 2012.

