

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
DEPARTAMENTO DE DESARROLLO, AMBIENTE Y TERRITORIO  
CONVOCATORIA 2012-2014**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN DESARROLLO  
LOCAL Y TERRITORIAL**

**CULTURA POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
EL CASO DEL CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN DEL  
MUNICIPIO DE BUGA, PERÍODO 2001 -2012**

**NILSON GIOVANI FAJARDO QUIÑONES**

**ABRIL DE 2015**

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ECUADOR  
DEPARTAMENTO DE DESARROLLO, AMBIENTE Y TERRITORIO  
CONVOCATORIA 2012-2014**

**TESIS PARA OBTENER EL TÍTULO DE MAESTRÍA EN DESARROLLO  
LOCAL Y TERRITORIO**

**CULTURA POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
EL CASO DEL CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN DEL  
MUNICIPIO DE BUGA, PERÍODO 2001 -2012**

**NILSON GIOVANI FAJARDO QUIÑONES**

**ASESORA DE TESIS:**

**ROBERTA CURIAZI**

**LECTORES/AS:**

**VÍCTOR HUGO TORRES DÁVILA**

**PABLO XAVIER ORTIZ TIRADO**

**ABRIL DE 2015**

## **DEDICATORIA**

A mi familia, que va más allá del vínculo de sangre, a mi hija por mantener su amor aun en medio de mi ausencia, a los compañeros de distintas naciones que hicieron de mi paso por esta maestría una experiencia enriquecedora y sumamente divertida.

## **AGRADECIMIENTOS**

A los hombres y mujeres que hacen e hicieron parte del CTP de Buga, al IMCA por los invaluable aprendizajes, a José B, Alba L, Faber D, por su apoyo incondicional, a la FLACSO y a la gente bonita de Ecuador por la oportunidad y el buen trato recibido.

Gracias.

## ÍNDICE

<b>Contenido</b>	<b>Páginas</b>
RESUMEN .....	7
INTRODUCCIÓN .....	8
CAPITULO I. NOTAS FRENTE A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA .....	11
CAPITULO II. REFERENTES TEÓRICOS .....	16
Referentes metodológicos. ....	22
CAPITULO III. DESARROLLO HISTÓRICO, MARCO LEGAL Y FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN. ....	25
Reseña histórica. ....	25
¿Qué es el CTP? .....	27
Aspectos legales .....	27
Funcionamiento del CTP. ....	29
CAPITULO IV. CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. EL MUNICIPIO DE BUGA ENTRE LOS AÑOS 2002 Y 2012 .....	35
Proceso Histórico.....	35
Aspectos sociales del Municipio de Buga .....	37
Aspectos políticos del Municipio de Buga. ....	40
Aspectos culturales del Municipio de Buga. ....	42
Cultura política en el Municipio de Buga.....	44
Participación ciudadana, el CTP en el contexto de Buga. ....	51
PRIMER PERÍODO EN LA HISTORIA DEL CTP DE BUGA:.....	53
“abriendo caminos de participación ciudadana”. ....	53
SEGUNDO PERÍODO EN LA HISTORIA DEL CTP DE BUGA: .....	56
“construyendo entre avances y retrocesos”. ....	56
TERCER PERÍODO EN LA HISTORIA DEL CTP DE BUGA: .....	59
“fortalecimiento, reconocimiento y proyección”.....	59
Incidencia política en la experiencia de participación ciudadana del CTP de Buga. ....	61
CONCLUSIONES .....	65
Bibliografía.....	71

ANEXOS .....	76
--------------	----

## **RESUMEN**

La presente tesis ubica como problema central de investigación el concepto de participación ciudadana, partiendo de la discusión sobre la democracia y sus distintas formas, así mismo, hace referencia a la incidencia de la cultura política en el accionar de sujetos y colectivos protagonistas, en sus dinámicas concretas de participación, que para este caso están referidas al Municipio de Guadalajara de Buga, Colombia.

Para lo anterior fue necesario desarrollar una caracterización del contexto sociopolítico y en este, la influencia de la cultura política como componente importante de la participación ciudadana, así mismo se hizo necesario realizar una revisión detallada y en perspectiva histórica de los actores y escenarios involucrados.

Finalmente se logra ubicar lo particular de un estudio de caso, en un marco de análisis y discusión más amplio como lo son de las relaciones Estado/Ciudadano, en un escenario muy particular para Colombia, como lo es la posible finalización del conflicto armado.

## INTRODUCCIÓN

En un país como Colombia, la participación ciudadana se desenvuelve en medio de agudos contrastes, por un lado encontramos un avance significativo en la arquitectura legal que la soporta, pero por otro, un entorno político signado por la corrupción, el clientelismo y el autoritarismo, a lo cual se suman los ampliamente estudiados impactos de un conflicto político y armado que ya lleva más de sesenta años.

Por otra parte, la “Democracia más antigua y estable del continente”, se ve fuertemente cuestionada por un “particular contraste” entre sus elevadas tasas de crecimiento económico que según la CEPAL (2014) bordearan el 5% para el 2014, y los altos niveles de inequidad social, que lo ubican en un “vergonzoso” tercer lugar en América Latina (Universidad Nacional de Colombia, 2014).

Resulta sugerente en medio de este complejo panorama nacional, elaborar miradas de la participación ciudadana desde el nivel municipal, en el entendido que la localidad en su lógica particular expresa una diversa gama actores, intereses, conflictos y formas de significar y asumir las relaciones Estado/Ciudadano.

Esta tesis se inscribe en dicha perspectiva local de la participación ciudadana, para lo cual se realiza un acercamiento desde la noción de Cultura Política y de cómo esta influye en la participación Ciudadana, a fin de desvelar los significados que se construyen desde los distintos actores, por una parte la administración municipal y sus funcionarios, y por otra, los sectores sociales representados a través del Consejo Territorial de Planeación del Municipio de Buga.

En función de lo anterior se plantean las siguientes preguntas y objetivos de investigación:

### **Preguntas que orientaron la investigación.**

¿Cuáles son las características del contexto sociopolítico y su incidencia en la participación ciudadana, de acuerdo a la experiencia del CTP de Buga?

¿Incide la cultura política de los actores sociales e institucionales en la forma que se configura la participación ciudadana en la experiencia del CTP de Buga?

### **Objetivo General**

Analizar las características del contexto sociopolítico y la influencia de la Cultura Política de los actores sociales e institucionales en la participación ciudadana, desarrollada en la experiencia del Consejo Territorial de Planeación del Municipio de Buga entre los años 2001 a 2012.

### **Objetivos específicos**

- Analizar el contexto sociopolítico del Municipio, los elementos de relevancia que lo configuran e influyen en la participación ciudadana.
- Explicar la incidencia de la cultura política en la forma que asume la participación ciudadana en el CTP de Buga.
- Identificar y analizar los actores sociales gubernamentales y no gubernamentales de relevancia para el estudio.
- Indagar acerca del proceso histórico del CTP y los repertorios de acción que han permitido su permanencia, e influencia en la toma de decisiones públicas.

La investigación fue realizada desde el enfoque cualitativo, a fin de comprender los distintos significados que los sujetos le dan a su contexto, pero también, a su accionar en él; para la recolección de información se utilizó la entrevista semi - estructurada, el grupo focal y la revisión documental. Se pudo acceder a 25 actores para el acopio de información, 8 mujeres y 17 hombres; de estos 4 son funcionarios públicos pertenecientes a la administración municipal de Guadalajara de Buga.

El documento está organizado en cuatro capítulos, donde el primero expone algunas notas sobre la participación ciudadana en Colombia, en medio de las cuales se inserta el objeto de la investigación y la problemática central, así como las preguntas guía y los objetivos. El segundo capítulo aborda los referentes teóricos bajo los cuales

se aborda este estudio de caso, siendo los principales: participación ciudadana, cultura política, e incidencia política.

En el tercer capítulo se presenta el desarrollo histórico, marco legal y funcionamiento del consejo territorial de planeación, en la idea de explicitar un lenguaje común desde el cual abordar la investigación, pero también, aportar una lectura contemporánea de sus desarrollos normativos.

Finalmente, en el cuarto capítulo se hace un análisis del contexto sociopolítico en el cual se desarrolla la experiencia de participación ciudadana del CTP entre los años 2002 y 2012, y se presentan las conclusiones, junto con algunas consideraciones a manera de recomendaciones.

## CAPITULO I.

### NOTAS FRENTE A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA

Actualmente el concepto de participación alude de manera general a la actividad desplegada por los individuos o grupos interesados en afectar o resolver de alguna manera los asuntos públicos. Entre las muchas concepciones, para el presente ejercicio consideramos pertinentes los postulados de Cunill (1991), quien define la participación como “la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público”.

Esta misma autora amplía el concepto de participación hacia la participación ciudadana, diferenciando dos dimensiones: la primera, “como medio de socialización política” y, la segunda, “como forma de ampliar el campo de lo público hacia la esfera de la sociedad civil y por lo tanto, favorecer a esta” (1991). Definición que recoge la interacción compleja entre el Estado y los ciudadanos, más allá de contar con una simple infraestructura para participar.

Buena parte de los enfoques teóricos de la participación no escapan al debate que oscila entre la democracia participativa y la democracia representativa como formas de ejercerla. El continuo en la discusión teórica y la práctica política de estas dos formas de la democracia se nos presenta a veces como orillas opuestas, divergentes, pero también, en otros casos como complementarias, a este respecto, resulta pertinente la propuesta de Emir Sader: “Las experiencias políticas que asumieron el nombre de *democracia participativa*, en general se oponen o buscan complementar las formas de *democracia representativa*”. (Sader, 2006:273).

Es evidente que la tensión entre ambas formas de democracia no es un tema acabado: hasta el momento ninguna supone la superación de la otra, unas veces se complementan otras se contraponen, lo uno o lo otro depende de un complejo cruce de variables políticas, sociales, culturales, etc, que operan en cada contexto específico.

En función de lo anterior, cabe destacar como durante la década de los Noventa se decanta con especial énfasis para América Latina el fracaso del modelo desarrollista,

modelo que había instaurado en los Estados una corriente de transformación impulsada fuertemente por las exigencias de la globalización. Esta dinámica se expresa principalmente en reformas que pretenden descentralizar y desconcentrar sus aparatos administrativos, fiscales, etc.; lo que también es visto por muchos sectores como un camino hacia la consolidación de la democracia.

En el marco de estas reformas en Colombia cobra vigor el concepto de *democracia participativa*, como producto de los desarrollos contemporáneos de la democracia, pero también como respuesta a las exigencias de buena parte de la sociedad frente a la estrechez de los espacios de participación:

Dos componentes de la reforma del Estado, iniciada a mediados de la década del ochenta y consolidada a través de la Constitución de 1991, tuvieron una gran relevancia: la descentralización del Estado y la institucionalización de espacios y mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública, especialmente en el nivel municipal (Velásquez, 2002: 2).

Para muchos la era de la *democracia participativa* en Colombia se contrapone, complementa, o intenta superar el represamiento de complejas situaciones de orden histórico, social, político y económico, que entre otros fueron configurando escenarios políticos de difícil acceso para el común de los ciudadanos.

En cumplimiento del ordenamiento jurídico-legal emanado con la reforma a la Constitución de 1991, en Colombia se introducen herramientas sustanciales en materia de *democracia participativa*, específicamente en el ámbito de la *participación ciudadana*: el referendo, la consulta popular, acción de tutela, cabildo abierto, iniciativa legislativa, revocatoria del mandato hacen parte de toda una nueva batería de posibilidades para los ciudadanos.

Con lo anterior también surgen instancias como los Consejos Territoriales de Planeación<sup>1</sup> (en adelante CTP) que tienen por objeto promover la participación

---

<sup>1</sup>La Constitución Política de 1991 en su Artículo 340 y en la ley 152 de 1994, establece que los CTP son la instancia de carácter consultivo, donde los ciudadanos pueden participar organizados desde los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios, educativos, comerciales y culturales principalmente, para

ciudadana en temas de planeación participativa y gestión del desarrollo territorial desde el nivel local, haciéndolas protagonistas en la construcción de sus propias agendas públicas.

Los CTP dan cabida a la comunidad abriendo la posibilidad de participación a los distintos sectores sociales en temas de planeación, desarrollo y ordenamiento territorial, entre otros, planteando de entrada (al menos en su concepción) una noción de ruptura con las tendencias que conciben o concebían la planeación como un ejercicio exclusivo de técnicos o expertos especialmente formados para ello. Como subraya Velásquez “Hoy la planeación es concebida menos como una técnica especializada y más como un proceso socio-político; menos como un procedimiento y más como un escenario de interlocución entre actores” (Velásquez, 2010: 8).

Por tanto, la planeación concebida como proceso socio-político implica en alguna medida, grado o nivel, un ejercicio de participación de aquellos dispuestos a participar o desplegar acciones para hacerlo: “Desde ese punto de vista, la planeación es en esencia participativa: involucra a quienes quieren y pueden implicarse en la discusión de los asuntos públicos y, en consecuencia, no puede, bajo ningún punto de vista, excluir a nadie como artífice del proceso” (Velásquez, 2010: 9).

A poco más de veinte años de entrar en vigencia el nuevo ordenamiento constitucional, ya contamos con estudios que dan cuenta de los avances y retrocesos en el accionar de los CTP. Uno de los más rigurosos es el del sociólogo y especialista en temas de participación y planeación territorial Fabio Velásquez Carrillo, quien, entre otros aspectos, detalla distintos elementos que evidencian numerosos logros, pero también situaciones que obstaculizan el ejercicio de la participación ciudadana en los CTP antes durante y después de ser conformados: problemas de representatividad, vacíos en la normatividad, altos niveles de deserción de los consejeros elegidos, y en

---

participar en la discusión, hacer recomendaciones y seguimiento al plan de desarrollo, a los programas y proyectos que den respuesta a sus necesidades, en los distintos niveles de la división territorial.

este último aspecto sus estudios muestran que la media bordea el 50 % a nivel nacional, (Velásquez, 2010).

Por otro lado, el autor hace referencia a las implicaciones de un ejercicio de participación ciudadana enfatizado en la planeación participativa, resaltando el carácter de especificidad y de particularidad en función del contexto.

“La planeación participativa opera en contextos de tiempo, espacio, cultura y acción social específicos. En ella intervienen individuos “de carne y hueso”, con intereses particulares y con proyectos políticos no necesariamente compatibles en cuanto a la construcción y puesta en marcha de políticas para el logro del bienestar. Son individuos con necesidades y aspiraciones particulares, con diversas percepciones y miradas del mundo, de la sociedad y del Estado. Esos elementos introducen un componente de complejidad que debe reflejarse en el análisis y en la formulación de propuestas” (Velásquez, 2010: 10).

El presente ejercicio se inscribe en la perspectiva de aportar un análisis a partir de una mirada a escala local, de una dinámica que se presenta en el orden nacional como lo es la participación ciudadana en los CTP.

Para ello se aborda la experiencia del Consejo Territorial de Planeación de la Ciudad de Buga (Valle del Cauca – Colombia) en el periodo comprendido entre el año 2001 a 2012, a fin de identificar los elementos que han restringido y facilitado el ejercicio de la participación ciudadana y la incidencia política, así como caracterizar la existencia de una cultura política en el municipio.

A través de una serie de prácticas el CTP de Buga viene generando un proceso (inacabado) que le permite avanzar en la transformación de dinámicas internas, y de sus relaciones con otros actores.

Dinámicas marcadas por la inconstancia en los escenarios de trabajo, baja cualificación de buena parte de sus integrantes, fragmentación y desgaste de sus miembros hombres y mujeres, entre otros, que ahora se ven reorientadas hacia su paulatina superación, lo cual deviene en un mayor reconocimiento de parte de los demás

actores del territorio y una creciente legitimidad como instancia de participación y representación ciudadana.

## **CAPITULO II. REFERENTES TEÓRICOS**

De acuerdo con el problema, temática y objetivos de esta investigación, el abordaje teórico de la misma se sustenta principalmente en los siguientes conceptos: participación ciudadana, cultura política, incidencia política. Aunque no sean todas, se da cuenta de las principales entradas conceptuales que orientan el tratamiento del problema.

La década de los '90 es significativa en materia de reformas políticas en América Latina. Al fracaso del modelo desarrollista se suman las nuevas exigencias de un mundo que se globaliza a gran velocidad, “descentralizar” y “desconcentrar” pasan a ser verbos de frecuente conjugación para los gobiernos de la región.

En una escala nacional, Colombia con sus particularidades históricas no fue ajena a este escenario. En el año 1991 el país adelanta una reforma constitucional en la cual la democracia participativa es elevada a mandato constitucional, instituyéndose como complementaria de la democracia representativa e incorporando en la normativa una serie aspiraciones y luchas sociales, a través de instancias formales para que los ciudadanos se relacionen e interlocuten de manera distinta con el Estado.

Estos cambios tienen su principal escenario de aplicación a escala municipal, esto en consonancia con la corriente descentralizadora que para la época transitaba en varios países del continente. Por lo anterior, el concepto de *participación ciudadana* es de gran importancia en esta investigación.

En principio, la participación ciudadana puede ser entendida cuando un grupo de ciudadanos ve que sus intereses no están siendo atendidos por la acción del Estado y sus instituciones y, por lo general, buscan organizarse o simplemente desarrollar acciones legales y legítimas que puedan mejorar esa situación.

Estas acciones son desarrolladas a nivel local, regional y nacional, para que se tenga en cuenta que su voto, además de sustentar el sistema político y delegar una responsabilidad para que se gobierne según sus intereses, les permite tener la posibilidad de incidir en los asuntos de carácter público.

En este sentido, la participación ciudadana se define de acuerdo a las acciones de los ciudadanos organizados o no, con las cuales se intenta influir directa o indirectamente en las decisiones de gobierno, bien sea a nivel local, regional o nacional, de manera que se puedan tener en cuenta sus opiniones, necesidades y demandas, lo que supuestamente permitiría que el sistema político funcione a favor de la sociedad.

Por las particularidades del CTP como instancia de participación analizada de este estudio de caso, resulta pertinente la definición de Verba, en su definición de participación ciudadana el autor propone que “la participación es un mecanismo para la representación, un medio por el cual los gobernantes son informados de las preferencias y necesidades del público y son inducidos a responder a esas preferencias y necesidades” (1996: 7).

Como concepto y como práctica política, la participación ciudadana es una acción resultante de diferentes procesos a través del tiempo, donde se han mostrado los vacíos de los sistemas políticos y la necesidad de ampliar la democracia; lo que en teoría permitiría mejorar no sólo las relaciones sociales entre los ciudadanos, sino también la relación Estado-sociedad, en la idea de puedan corregir las fallas.

Si bien la participación ciudadana es el resultado histórico de acciones donde se conjugan, entre otros, el accionar estatal, partidista y ciudadano, el sustento fundamental está en la necesidad de lograr incidencia en los asuntos de gobierno y Estado, que en últimas son lo que definen el rumbo de la sociedad.

Detrás de la participación puede estar el hecho de que los ciudadanos no ven que sus intereses y su voluntad estén bien representados en el Parlamento y en la burocracia estatal, que por momentos parecieran desconocer las necesidades y expectativas que tienen, más cuando han hecho un ejercicio electoral que de por sí ya es una acción que sustenta el sistema político cuando éste se basa en la representación política, como funciona en casi la mayoría de los países del mundo.

Frente a esto es sugerente el análisis histórico que hace Cunill (1997: 17) con respecto a lo que denomina “fundamentos de la participación ciudadana”, ya que en el

ubica los hechos que contribuyeron a la formación tanto de la acción como tal, como del análisis que se hace de ella.

Bajo ciertas condiciones la participación ciudadana es un escenario propicio para que los ciudadanos puedan – hasta cierto punto - incidir en los asuntos de carácter público, aun así conviene delimitar los tipos de participación existentes que pueden tener cierta relación o estar cercanas a ella, porque no toda participación puede ser ciudadana por el simple hecho de reunir a un número considerable de ciudadanos o por demandar algunos de sus intereses ante un gobierno o Estado.

Villareal (2009:32), retomando a Cunill (1997), identifica cuatro tipos de participación:

- La *participación social*, que se desarrolla cuando un individuo hace parte de una organización o asociación que defiende sus intereses. Su interlocución es con otras organizaciones y no con el Estado;
- La *participación comunitaria*, donde se busca que los individuos se involucren en acciones colectivas que buscan el desarrollo de la comunidad, para que ésta se beneficie y sean atendidas sus necesidades de manera que se pueda garantizar la reproducción social. Aunque su interlocutor no es el Estado, se busca recibir apoyo por parte de éste, a través de la asistencia social;
- La *participación política*, que se define por el involucramiento de los ciudadanos en las organizaciones formales que hacen parte del sistema político y que están mediadas por las normas que tiene la representación política;
- La *participación ciudadana* (aunque se definió anteriormente, se retoma por claridad en la diferenciación de tipos), que está determinada por el involucramiento de los ciudadanos directamente en los asuntos relacionados con la toma de decisiones que se desprenden del Estado, sobre todo en las políticas públicas.

De acuerdo a la forma como aparecen en el escenario político, las acciones que se desprenden de la participación ciudadana muestran el carácter en términos de organización y nivel de dependencia del Estado. La organización que puede ser un resultado de un proceso social o en correspondencia con la normatividad, la dependencia o no del Estado obedece a qué tanto la normatividad la garantice y que tanto los ciudadanos han asumido un rol como sujetos sociales que reclaman derechos.

Así mismo, Villareal (2009: 32) destaca que la participación puede ser organizada de acuerdo a la regulación que aparece según las normas institucionalizadas por el Estado o por los procesos sociales que conllevan a la construcción de organizaciones autónomas, aunque ello está vinculado al tipo de democracia.

No obstante lo anterior, no deja de ser una acción que ofrece la capacidad y la posibilidad de que los ciudadanos se involucren directamente en los asuntos de carácter público.

La participación ciudadana en específico es entonces una forma institucionalizada de participación, porque está sujeta a las normas del Estado: “permite dar legitimidad al gobierno” (Villareal, 2009:33) cuando la tiene en cuenta, promueve una cultura democrática y facilita la decisión y la gestión públicas. En ella confluyen diferentes mecanismos de tipo individual y colectivo, estos permiten ejercer control bien sea desde antes de proponer una política pública o durante su implementación.

Lo anterior supone que se constituyen en herramientas para controlar desde lo social la acción estatal y su funcionalidad desde los aparatos burocrático-administrativos.

Más allá de las posibles bondades, distintos autores recomiendan precaución a fin de no caer en la idealización de la participación ciudadana, en tanto esta puede, en determinadas condiciones, configurarse como un ejercicio de control de los ciudadanos y sus inconformidades. A este respecto Cunill advierte:

La participación ciudadana es una de las prácticas en la que los riesgos están exacerbados. Más aun en tanto es inmanente a ella una carga valorativa de carácter positivo que la convierte en una plataforma de fácil uso para construir artificialmente consensos y legitimar desigualdades (Cunill, 1997: 2).

Es claro que la participación está condicionada por las características propias de contextos y actores, de ahí que resulte necesario analizar las relaciones, significados, valoraciones, etc., que dichos actores construyen de la acción de participar en sus escenarios específicos. Para este propósito optamos por el concepto de *cultura política* como entrada teórica.

La cultura política, pese a ser un concepto bastante abordado y problematizado en las ciencias sociales y políticas, aún tiene por concretar las características más sobresalientes que permitan entender su lógica en el entramado de relaciones sociales.

Este concepto resulta relevante para esta investigación en la medida que aborda situaciones de orden social y cultural que están directamente relacionadas con la política. Por ello se habla desde sus inicios haciendo alusión al sistema de creencias y valores que definirían la forma de como un sujeto asume tanto su interés, como su pensamiento y relación con las estructuras del poder político.

De acuerdo con Millán (2008: 47), la conceptualización de mayor aceptación en buena parte de los estudios ha sido la desarrollada por Almond y Verba desde 1963, quienes integrarían las cuestiones subjetivas del individuo y las objetivas del contexto que permitirían el funcionamiento y las relaciones que éste tendría con el sistema político y al mismo tiempo los factores culturales que ha construido alrededor de él.

Lo anterior supondría que el sujeto, al estar inmerso en unas estructuras políticas, sociales y culturales, ha sido socializado y ha construido realidades alrededor de lo político en cuanto sistema y ello es lo que le permite acercarse o distanciarse de él.

Por tanto, lo que entiende del sistema político y lo que expresa en sus opiniones y la forma como lo vive, serían las pautas iniciales para estar vinculado directamente a las actividades que éste propone, sean elecciones, participación, movilización, incidencia, acciones colectivas. Atendiendo a una noción “Arendtiana” de lo político, como aquello que se da en la práctica cotidiana con los otros diferentes y diversos. (Arendt, en Birulés, 1997).

Siguiendo a Millan (2008: 48), la cultura política estaría caracterizada por valores, creencias, e intereses, que los sujetos exteriorizan en relación a su identidad dentro de lo político. Esto quiere decir que si un sujeto asume su identidad con respecto a una organización, para llegar allí ha sido el resultado de un proceso social que parte de sus principios éticos y morales que lo llevan a juzgar lo bueno, malo, pertinente, aceptable de una sociedad, hasta el punto de reconocerse en ella, para desde ahí plantear su relación con la política en general.

Como concepto, aunque con diferentes definiciones, tiene como principal fundamento la relación que establece el individuo con la política a partir de su vinculación al mundo social y cultural que lo define, en tanto puede articularse o no a ella; relación que se decanta finalmente en la posibilidad de incidir o influir en las decisiones en la política pública de su entorno.

Esta posibilidad de influir o incidir nos introduce en el tema de la *incidencia política*, entendida en lo básico como las acciones que buscan lograr que un gobierno responda de manera específica a las necesidades de la población.

Por lo general la incidencia política hace parte de las formas de participación existentes en los sistemas políticos y sociales, donde diferentes actores, organizados o no, buscan que sus demandas sean tenidas en cuenta a la hora de elaborar cualquier tipo de política pública, bien sea en su discusión, en la elaboración, ejecución y en épocas recientes en el seguimiento.

Para nuestros propósitos atenderemos a la conceptualización de incidencia política desarrollada por la Red Perú - Instituto de la Democracia Participativa quienes la definen como:

El conjunto de esfuerzos de la ciudadanía organizada para influir en la formulación e implementación de las políticas y programas públicos por medio de la persuasión y la presión ante autoridades estatales, organismos financieros internacionales y otras instituciones de poder (Red Perú - Instituto de la Democracia Participativa, 2013: 14).

La incidencia política se refiere entonces al conjunto de actividades adelantadas por grupos sociales organizados o no, para que sus necesidades y demandas sean tenidas en cuenta a la hora de elaborar cualquier planificación sobre el devenir de una política pública. Para ello se desarrollan actividades en donde se busca ganar fuerza suficiente que presione y al mismo tiempo legitime la demanda realizada, que por lo general se hace ante las autoridades estatales, inclusive sobre funcionarios que las representan.

Además de permitir la participación ciudadana, la incidencia política es un instrumento técnico que busca identificar problemáticas de la población ante el sistema estatal o gubernamental. Puede servir para lograr influenciar los procesos de elaboración e implementación de planes y programas de gobierno pero, al mismo tiempo, puede ser

una estrategia para que lo que se haya decidido sobre el quehacer de esos planes y programas se cumpla a cabalidad. También puede complementar los demás ejercicios de participación porque concreta las propuestas que se hayan construido entre la ciudadanía y los que gobiernan – antes candidatos, cuando es el caso - para que estos respondan a las necesidades e intereses de quienes los han elegido.

Puede servir como ejercicio de poder, porque contribuye a que buena parte de las decisiones tomadas dentro de las instancias del poder político estén influenciadas por la presión de la sociedad organizada que persuadió y presiono para que ello fuera posible. Y, así mismo, se puede ver como un proceso acumulativo que a través del tiempo permite generar el mayor impacto y al mismo tiempo acumula fuerza, claridad y poder político por parte de quienes la ejercen.

Las recientes protestas del campesinado en Colombia terminan parcialmente en una mesa de negociación con el Estado, donde se busca entre otras cosas el rediseño de la política pública del campo con la participación directa del sector campesino.

Este suceso es ejemplo de la capacidad que tienen algunos grupos de la sociedad para movilizarse y reclamar sus derechos, evidenciando una vigorosa diversidad en su potencial para organizarse y plantear propuestas que suman a muchos ciudadanos en la búsqueda de cambios en las estructuras del poder político y social.

### **Referentes metodológicos.**

En concordancia con los objetivos y referentes teóricos propuestos, para el desarrollo de esta investigación se implementó el método cualitativo, ya que fue necesario elaborar descripciones detalladas de personas, comportamientos, sucesos e interacciones en aras de comprender el sentido que las personas confieren a sus actos individuales y colectivos, pero también a sus contextos.

Por sus alcances este ejercicio se constituye en un trabajo de tipo exploratorio–descriptivo, que aborda de manera sistemática una población (instancia de participación) específica desde la perspectiva teórica de la Participación Ciudadana y de la Cultura Política.

Es exploratorio por tratarse de un primer acercamiento al Consejo Territorial de Planeación del Municipio de Guadalajara de Buga, como instancia de participación ciudadana, en la idea de elaborar un entendimiento inicial de su dinámica (papel o rol) en el escenario municipal por la vía del estudio de caso; y descriptivo, dada su pretensión de hacer explícitos distintos factores de carácter subjetivo que estructuran el contexto sociopolítico de la participación ciudadana y la cultura política a escala local.

En coherencia con lo arriba expuesto, no es el interés de esta investigación arrojar resultados concluyentes, pero sí lograr una descripción de las características de mayor importancia en relación con el ejercicio de la participación ciudadana a través de esta instancia (CTP), como un aporte a la necesaria producción de información desde una perspectiva local–municipal, contribuyendo así a posteriores ejercicios de comparación y análisis a fin de extraer aprendizajes que retroalimenten la actual experiencia de esta instancia a nivel nacional.

Esta investigación no pretende estudiar en detalle el desarrollo histórico del CTP como instancia de participación: el acento se sitúa en los elementos que configuran la Participación Ciudadana y la Cultura Política en una población específica, abordando los distintos fenómenos sociales en temporalidades y contextos determinados, donde el acumulado de experiencias, significados, reflexiones y valoraciones que los actores crean y re-crean, se convierten en insumo fundamental para su comprensión a escala local.

Si bien estos elementos son dinámicos en tanto están referidos a comportamientos sociales, la concepción teórica propuesta permite estudiarlos en su lógica espacio – temporal específica, lo cual constituye un criterio de aproximación revestido de validez académica.

En relación con las técnicas para la recolección de información, se opta por la aplicación de entrevistas en profundidad, entrevistas semi-estructuradas, y también por la técnica de grupos focales, estos últimos en la idea de profundizar “en colectivo” aquellos aspectos que tal vez no emerjan durante la aplicación de herramientas de carácter individual.

También se hace necesario una revisión documental, la cual incluye los documentos internos del CTP, los documentos oficiales propios de su relación con la Alcaldía, el consejo municipal y otras instancias gubernamentales, pero también, estudios previos que aborden la temática en el escenario local.

### **CAPITULO III.**

## **DESARROLLO HISTÓRICO, MARCO LEGAL Y FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACIÓN.**

En síntesis el CTP es una de las instancias de participación institucionalizada que existe dentro del Estado colombiano. Se desenvuelve de acuerdo a la Constitución Política de 1991 y las leyes que permiten su desarrollo. Puede considerarse un ejercicio que intenta involucrar a diversos sectores de la sociedad para buscar el mayor cubrimiento de las necesidades y, por supuesto, garantizar – hasta cierto punto - la inclusión social como un ejercicio democrático.

Conviene para los fines de este ejercicio hacer una semblanza del Consejo Territorial de Planeación, como instancia que surge en medio de unas condiciones específicas, destacando los aspectos históricos que permitieron su aparición, el marco legal que lo sustenta y el funcionamiento interno para entender su dinámica en la que se inscribe en una perspectiva de proceso sociopolítico inserto en la complejidad social Colombiana.

#### **Reseña histórica.**

Los Consejos Territoriales de Planeación son el resultado de un proceso político-social enmarcado en el origen de la Asamblea Nacional Constituyente, que posteriormente se convirtió en lo que hoy es la Constitución Política de Colombia de 1991. Se presenta como un ejercicio de participación ciudadana que se estructura de acuerdo a necesidades e intereses de los ciudadanos desde una lógica institucionalizada que promueve la transformación de la relación entre los ciudadanos y el Estado, de manera que se garantiza el acceso y disfrute de los derechos fundamentales promulgados en esta constitución.

De acuerdo a Velásquez (2003), el ejercicio de la participación ciudadana fue un avance importante desde el momento en que se desarrolló la Constituyente del '91 y lo que es la Constitución, porque ello significó un acuerdo de paz que garantizó un cambio – al menos institucional - de la democracia, ya que hasta esos momentos habían rezagos de lo que Colombia había conocido como el Frente Nacional.

La participación ciudadana se convirtió entonces en una posibilidad real para que la ciudadanía pudiese expresar opiniones frente a temas de gobernabilidad y, sobre todo, pudiera dar pautas suficientes que organizaran las demandas y posteriormente originaran las políticas públicas para diversos sectores, pero al mismo tiempo vigilando la acción gubernamental y la responsabilidad del poder público a la hora de planear y buscar la transparencia, la inclusión, eficacia y legitimidad.

Con lo anterior se logra identificar la participación desde el CTP como una de las tantas respuestas a los problemas del sistema político que ha estado vinculado a la corrupción y el clientelismo, como dos prácticas que se pueden considerar constitutivas de la política colombiana desde antaño y que, por ende, definen las relaciones sociales, específicamente entre el Estado y los ciudadanos, quienes verían el sistema como una oportunidad de lucrarse y mantener beneficios particulares por encima del interés general.

Velásquez (2003) considera que, si bien la participación que apareció en este contexto de la Constituyente del '91 fue una gran oportunidad para abrir más el sistema política y garantizar la participación ciudadana, también se ha desaprovechado debido a que el mismo sistema desarrollo ciertas normas que terminaron convirtiéndose en un problema para este ejercicio, debido la gran cantidad de obstáculos presentes en estas y las implicaciones procedimentales y organizacionales.

Aunque este autor asegura que los propósitos con los que se encauzó la participación fueron claros, las herramientas legales desdibujaron lo contrario. Inclusive él plantea que se crearon 29 instancias de participación donde no se podía hacer mucho debido a tanto trámite legal, situación que puede entenderse como paradójica; igual se suman los problemas antes mencionados acerca del sistema político y el problema de la violencia como algo permanente. Sin embargo, ello no ha sido obstáculo para que se pueda avanzar en algunos temas centrales como el avance y orientación de las políticas públicas, una administración pública eficaz, la planeación consensuada, la inclusión, la equidad y el desarrollo sostenible.

### **¿Qué es el CTP?**

Según la el Departamento Nacional de Planeación (2007) el CTP es un mecanismo de participación ciudadana institucionalizado mediante la Constitución Política de 1991, en donde se encuentran representados sectores de la sociedad, bien sea organizados legal o legítimamente. Es un mecanismo que permite la discusión de las políticas públicas; esto quiere decir que el CTP es una instancia de planeación participativa, donde la sociedad civil se manifiesta y propone sus puntos de vista sobre las políticas públicas que decidan emprender gobiernos a nivel local y regional. Como mecanismo institucionalizado está en correspondencia con leyes y decretos que lo hacen ser obligatorio, razón por la cual son tenidos en cuenta a la hora de construir, ejecutar y monitorear los planes de desarrollo.

De acuerdo a lo anterior puede plantearse que el CTP es la instancia donde quedan concretadas las demandas y necesidades de los ciudadanos; es decir, sin esta actividad el ejercicio de la planificación desarrollado por las alcaldías y departamentos por ejemplo, no tendría validez y legitimidad, ya que desde esa instancia resolverían las cuestiones más importantes que afectarían al conjunto de la sociedad.

### **Aspectos legales**

Como ya se dijo anteriormente, el CTP es una instancia de participación ciudadana institucionalizada y reglamentada por el Estado, inicialmente través de la Constitución Política de 1991 en el artículo 340, el cual promulga lo siguiente:

Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo.

Los miembros del Consejo Nacional serán designados por el Presidente de la República de listas que le presenten las autoridades y las organizaciones de las entidades y sectores a que se refiere el inciso anterior, quienes deberán estar o haber estado vinculados a dichas actividades. Su período será de ocho años y cada cuatro se renovará parcialmente en la forma que establezca la ley.

En las entidades territoriales habrá también consejos de planeación, según lo determine la ley.

El Consejo Nacional y los consejos territoriales de planeación constituyen el Sistema Nacional de Planeación”.

En este mismo sentido aparece la Ley 152 de 1994, que delimita el carácter del CTP como instancia y, al mismo tiempo, da concordancia entre la planeación nacional y la territorial, enmarcadas en un escenario de obligatoriedad donde los entes encargados deben asumir un papel protagónico y al mismo tiempo incluyente. Por ello esta ley deja claro cuál debe ser la conformación y el funcionamiento. Igualmente se plantea los momentos que debe desarrollar: elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

De acuerdo a lo anterior, esta misma ley establece en el artículo 37 la forma de operar, por lo que plantea lo siguiente:

Para los efectos del procedimiento correspondiente, se entiende que:

- a) En lugar del Departamento Nacional de Planeación actuará la Secretaría, Departamento Administrativo u oficina de Planeación de la entidad territorial o la dependencia que haga sus veces;
- b) En lugar del CONPES, actuará el Consejo de Gobierno, o la autoridad de planeación que le sea equivalente en las otras entidades territoriales. En lugar del Consejo Nacional de Planeación lo hará el respectivo Consejo Territorial de Planeación que se organice en desarrollo de lo dispuesto por la presente Ley;
- c) En lugar del Congreso, la Asamblea, Concejo o la instancia de planeación que le sea equivalente en las otras entidades territoriales.

En esa misma dirección se promulga la Ley 388 de 1997, con la que se establece los mecanismos que permiten la autonomía de los municipios y distritos para ordenar su territorio. Asimismo se alcanza a delimitar el papel que tienen el CTP dentro de este proceso de construcción de los planes de ordenamiento territorial.

Esto es planteado en el artículo 24, donde se dice: “Una vez revisado el proyecto por las autoridades ambientales y metropolitanas en los asuntos de su competencia, se someterá a consideración del Consejo Territorial de Planeación, instancia que deberá rendir concepto y formular recomendaciones dentro de los treinta días hábiles siguientes”.

### **Funcionamiento del CTP.**

Ahora bien, con respecto a su funcionamiento, en la parte operativa el CTP responde a unas cuestiones político-administrativas que le permite conformarse de acuerdo a los principios y necesidades.

En ese sentido la conformación para cada periodo responde a un mandato denominado “ordenanza” o “acuerdo municipal”, emitido por los gobiernos municipales o departamentales según sea el caso. En éste se definen los sectores sociales que harán parte de este, aunque lo pertinente es que los grupos sean lo más representativos de la sociedad, tales como minorías étnicas, sectores económicos, ecológicos, educativos, culturales y culturales. Este acuerdo debe responder a la división político-administrativa para que pueda ser lo suficientemente incluyente y promover de esta manera la participación democrática.

Los consejeros que hacen parte del CTP inicialmente ocupaban este cargo por un periodo de cuatro años, pero con la reforma propuesta por el Acto Legislativo 02 de 2002 este periodo se amplió a ocho años, aunque también deben renovarse la mitad de estos cada cuatro años de acuerdo a los requerimientos propuestos en la ordenanza que les permito ser elegidos. Asimismo deben tenerse en cuenta algunos aspectos importantes para que esta renovación tenga validez, y sobre todo legitimidad, como la gestión que realizan, la participación constante.

Para que pueda estructurarse y consolidarse el CTP en una zona – llámese Municipio o Departamento - los gobiernos locales deben motivar la participación de las organizaciones que estén interesadas en el trabajo por la comunidad, de manera que la convocatoria debe ser amplia e incluyente, por lo que las organizaciones sociales, políticas, económicas y culturales que representan a los diversos sectores puedan tener la posibilidad de ser elegidos y hacer parte de esta instancia.

En ese sentido la postulación de personas debe corresponder al conjunto de las organizaciones y debe hacerse en concordancia con las normas legales que sustentan este ejercicio, pero también con algunas particularidades. Por ejemplo, una organización puede estar vinculada a varios sectores de la sociedad, e inclusive puede hacer parte de

otras organizaciones que representan a algún sector, por ello no debe presentar a más de una persona y sobre todo debe dejar claro que sector representara.

Todo esto se complementa con documentación que garantiza la participación de manera transparente y sobre todo consecuente con lo que se propone en términos políticos y administrativos. Después de elegidos los consejeros, ellos deben ser posesionados por el gobernante una vez se haya verificado el cumplimiento de los requisitos de ley y los dispuestos en la ordenanza.

Ahora bien, una vez elegidos y organizados los consejeros del CTP, éstos establecen una agenda para los encuentros y actividades a desarrollar. Pero, para poder mantener una dinámica constante, requieren de recursos logísticos y administrativos, los cuales deben ser suministrados por los gobiernos municipales y departamentales. Esto garantiza un buen funcionamiento y resultados acordes con la misión propuesta en términos constitucionales.

Lo anterior conforme a la Ley 152 de 1994 artículo 35, donde queda claro que el apoyo logístico y administrativo corre por cuenta de los gobiernos municipales y locales, aunque esto no significa que el CTP maneje recursos y los ejecute, solo debe recibir tales apoyos de manera concreta, por ejemplo si se requiere una capacitación que responde a una necesidad del mismo, los gobiernos dispondrán de su capacidad económica y administrativa para cubrirla, pero bajo ningún motivo debe entregar el recurso al CTP para que lo ejecute, pues este no tiene obligaciones legales ni contractuales.

Otro aspecto importante a destacar es el de las funciones del CTP, estas deben ser concordantes con las del Consejo Nacional. Según la Dirección Nacional de Planeación (2007) son:

1. Analizar y discutir el proyecto del Plan de Desarrollo.
2. Organizar y coordinar una amplia discusión sobre el proyecto del Plan de Desarrollo, mediante la organización de reuniones regionales y locales con los Consejeros en las cuales intervengan todos los sectores, con el fin de garantizar

eficazmente la participación ciudadana de acuerdo con el artículo 342 de la Constitución Política.

3. Absolver las consultas que formule la Administración o las demás autoridades de planeación durante la discusión del proyecto del plan.

4. Formular recomendaciones a las demás autoridades y organismos de planeación sobre el contenido y la forma del Plan.

5. Conceptuar sobre el proyecto del Plan de Desarrollo elaborado por la Entidad Territorial.

Además de lo anterior el CTP debe elegir su Mesa directiva y definir su reglamento interno, pero no debe atribuirse funciones más allá de las dispuestas por la Constitución y las leyes. Aunque la definición de tareas y responsabilidades que tiene el CTP son claves también debe tener otras que contempla la ley como por ejemplo dar participación con derecho a voz y voto a personas que deban ser escuchadas, sobre todo si estas hacen parte de sectores que todavía no logran organizarse y no hayan presentado a posibles candidatos para ser elegidos consejeros.

Posteriormente se organiza el esquema de trabajo el cual debe cumplir unas etapas que son necesarias y sobre todo puede responder a las particularidades del CTP en el momento en que se encuentre. Estas etapas son:

- la de *motivación*, donde se plantea la importancia de ser consejero y las implicaciones que ello tiene;
- la etapa de *información*, donde se disponen los canales y mensajes necesarios para que se plantee el ejercicio de planeación; por lo que las administraciones deben disponerse a prestar esa información de manera oportuna, pero en compañía del CTP;
- la de *activación* del CTP, cuando este se encuentra inactivo y sobre todo está tomando decisiones que posiblemente pueden afectar a los sectores involucrados;

- la de *organización*, cuando se necesita una mayor efectividad o surgen situaciones que limitan la participación de algunos de sus miembros, por lo que deben definirse espacios de encuentro con horarios y agendas de trabajo claras;
- la de *capacitación*, para cuando no todos los miembros conocen en qué consiste la planificación;
- por último esta la que permite el *desarrollo de funciones*, donde se revisa el plan de desarrollo que se entiende ha respondido a las dinámicas político-administrativas de los gobiernos municipales y departamentales, pero sobre todo debe hacerse seguimiento a las modificaciones que se hagan en algún momento.

De acuerdo con la Dirección Nacional de Planeación (2007) una de las principales funciones del CTP tiene que ver con la articulación a los procesos de planificación desarrollados por los gobiernos municipales y departamentales en cada una de sus etapas (planeación, ejecución, seguimiento, evaluación, control y rendición de cuentas), con unas actividades concretas que permiten consolidar su quehacer de manera constante.

En la planeación, el CTP debe elaborar el concepto sobre el proyecto de plan de desarrollo que presente el municipio o departamento, lo que implica desarrollar espacios de encuentro con diferentes sectores para diagnosticar y concertar los programas que hacen parte de la propuesta del plan. Asimismo debe desarrollar un análisis de la situación institucional, financiera y presupuestal del ente territorial que lo presenta.

En la ejecución, el CTP debe revisar que lo planteado en el plan se esté desarrollando a cabalidad, teniendo en cuenta los presupuestos asignados a cada uno de los proyectos que lo componen.

En el seguimiento, evaluación y rendición de cuentas, los consejeros<sup>2</sup> deben estar pendientes de lo planteado por las distintas secretarías que conforman el gobierno local,

---

<sup>2</sup> Los consejeros son quienes conforman el CTP y son elegidos en representación de los distintos sectores sociales presentes en el territorio.

de cómo se vienen desarrollando las políticas públicas, los programas y proyectos aprobados y de los cuales debe rendirse cuentas a la ciudadanía. Pero también, debe estar en capacidad de organizarse para solicitar la rendición de cuentas si esta no se da por parte del gobierno municipal, así mismo exigir explicaciones la información de las rendiciones es insuficiente o incoherente por parte del ente territorial.

Teniendo en cuenta que cada actividad que desarrolle el CTP está en concordancia con las que hacen otras instancias, es necesario que éste tenga en cuenta los tiempos para actuar de manera responsable y coherente con los objetivos que tiene.

Es ahí donde aparecen los tiempos y agendas de actores como la Alcaldía y/o Gobernación, Consejo de Gobierno, Oficinas de planeación, Secretarías sectoriales o entes descentralizados, Secretaría de Hacienda, Consejo Municipal ó Asamblea Departamental, que al final tienen una responsabilidad concreta en cada una de las fases de construcción del plan y todo lo que se derive de este.

En esa misma dirección se plantea – según la Dirección Nacional de Planeación (2007) - cuales aspectos debe tener el CTP para elaborar el concepto al proyecto de plan de desarrollo presentado por el ente territorial.

En un primer momento se debe: revisar la correspondencia entre el plan de desarrollo y el programa del candidato elegido; evaluar el plan de desarrollo anterior para determinar cuáles programas y proyectos fueron exitosos para volverse a implementar, mientras que los que no lo fueron puedan ser mejorados; articular el plan con las políticas y programas a nivel nacional para determinar que tanto se han incluido en él, teniendo en cuenta los otros niveles de planificación; revisar que el contenido del plan esté dentro de los requerimientos que establece la ley, específicamente la Ley 152 de 1994; identificar otras posibles fuentes existentes para financiarlo, ya sea a nivel nacional; revisar la pertinencia de las propuestas.

La participación en el CTP es un ejercicio que, además de permitir la elaboración del plan de desarrollo, también debe asumir el seguimiento del mismo como una de las principales tareas, debido a que esto contribuye de manera significativa a que las funciones del gobierno sean mucho más efectivas en el sentido de poder revisar que tanto se cumple o no con los compromisos asumidos por este.

La cuestión radica en que hacer seguimiento al gestión municipal exige al CTP desarrollar metodologías y actividades para medir de manera mucho más efectiva todo lo ejecutado por el municipio en un momento determinado, bien sea para acceder a información que debe ser solicitada al gobernante de turno, así como para promover escenarios de discusión alrededor de temas claves en la idea de incidir.

Por último debe plantearse que quienes componen el CTP, es decir los consejeros, no son servidores públicos; por esta razón no devengan salario, no hacen parte de la burocracia y mucho menos pueden acceder a recursos económicos provenientes del Estado para beneficio personal o lucrativo, no pueden contratar de manera directa con el Estado.

#### **CAPITULO IV.**

### **CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. EL MUNICIPIO DE BUGA ENTRE LOS AÑOS 2002 Y 2012**

El proceso social y político de Buga en la primera década del siglo XXI configuró unas características particulares, ya que su territorio estuvo inmerso en el conflicto armado debido a la acción de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en las zonas rurales, a través de masacres como la de “ALASKA”, así como el control territorial y social de los habitantes, configurando un escenario de pocas garantías en los espacios políticos para las personas que no se encontraban en correlación a los grupos políticos – legales o ilegales - históricamente consolidados.

Esta configuración socio-política permite observar las perspectivas, necesidades y expectativas de diferentes grupos sociales que, desde los mismos inicios de la ciudad de Buga, buscaban dar soluciones a las problemáticas del Municipio en medio de un complejo escenario.

El Municipio de Buga, por sus cualidades geopolíticas, ha atraído una población muy heterogénea cultural y socialmente que fue articulándose a las propias dinámicas económicas y políticas de la región. Además, por estar en un punto geográfico que ha permitido construir una vía entre las regiones del sur de Colombia y el puerto de Buenaventura, lo cual es un elemento de gran importancia para todo tipo de comercio legal e ilegal.

#### **Proceso Histórico.**

El proceso fundacional de Buga correspondió a las acciones realizadas por los españoles para establecer una zona que les permitiera tener un asentamiento y definir vías de comunicación. Por esta razón en 1555 el Capitán Giraldo Gil de Estupiñán fundó este municipio, permitiendo conectar la zona oriental del río Cauca y otras poblaciones de la Gobernación.

El nombre de “Bugaba” significa “zona de lanzas”; de allí la definición de Buga para esta zona de la Gobernación. Durante 1558-1573 Buga enfrentó diferentes traslados dentro del mismo espacio geográfico, los cuales intentaban determinar el lugar

para desarrollar sus actividades administrativas y económicas, sin olvidar la presión militar que desarrollaban las comunidades originarias de Pijados y Bugas. Finalmente su asentamiento se determinó al margen derecho del río Guadalajara.

Buga durante la época colonial se consolidó como centro urbano, debido a su posición geográfica que permitía la relación comercial con las demás regiones del norte del actual Valle del Cauca y con Santiago de Cali. Esta posición, y la ampliación del espacio cultivable, permitieron que la sociedad gozara de un reconocimiento, en un primer momento desde la corona española y posteriormente en la vida Republicana, debido a su economía y el establecimiento de una pequeña elite que sería influyente en los espacios sociopolíticos.

En el diagnóstico del Plan de Desarrollo de Buga (2004) se señala que, debido a las migraciones y al proceso de colonización a finales del siglo XIX de Antioquia, y del sur y centro del país hacia el norte del Valle del Cauca, permitió que la región se ampliara y el proceso económico del cultivo de café fue un imán para que la sociedad se fuera concentrando aún más en esta región.

Al inicio del siglo XX, Buga se configuró como el centro económico y urbano del Departamento, hecho que permitió un desarrollo urbanístico que se reflejara en edificaciones como la Basílica del Señor de los Milagros y la Gobernación, entre otros. La economía agroindustrial se centrara en dos cultivos, el de la caña de azúcar y el del café, donde el sistema económico de la hacienda se convirtió en el eje dinamizador de la región. La hacienda a principios del siglo XX, señala Bermúdez (1997), que generó un ambiente de estabilización tanto económica como política que benefició a los grandes hacendados de la región debido a su transformación de latifundios a la hacienda del monocultivo.

Es importante decir que, al constituirse como Departamento el Valle del Cauca en 1911, y al mismo tiempo definir a Santiago de Cali como capital, Buga perdió paulatinamente la posición económica y política en Colombia que había logrado en años anteriores. De todas maneras, su posición geográfica como punto de referencia en el aspecto vial permitió que por lo menos en la región del norte del Valle del Cauca fuera

importante ya que conectaba al puerto de Buenaventura y el centro de Colombia con Santiago de Cali.

El periodo de “la violencia” en la mitad del siglo XX en Colombia generó toda una serie de acciones sociales, políticas y culturales - como los desplazamientos forzados, los asesinatos, la falta de instituciones estatales que garantizaran el orden, la impunidad, etc. -, que desajustaron el orden social, económico y político de gran parte de las regiones en el país.

La población que sufrió estas acciones migró a otras regiones y el Municipio de Buga no fue la excepción, donde personas del norte del Valle del Cauca y del sur de Antioquia se fueron asentando en la cabecera municipal y los corregimientos.

En la segunda mitad del siglo XX, Buga presentó un desarrollo económico alrededor de la agroindustria y de la formación de la industria en el Municipio. Este desarrollo generó un proceso de crecimiento urbanístico tanto por el aumento demográfico, como por enfrentar las necesidades socioeconómicas como vías primarias y secundarias, salud, educación, energía y acueducto, que se daban a la par.

De acuerdo con el Plan de Desarrollo de Buga (2004), durante 1953 A 1993 Buga creció en 1715 habitantes por año y, desde 1977 a 1993, se incrementó el área habitada de 358 has a 943 has con usos urbanos.

### **Aspectos sociales del Municipio de Buga**

Demográficamente Buga establece su mayor porcentaje en la cabecera municipal con un 70%, mientras que en la zona rural se ubica un 30% de la población. El Municipio se encuentra dividido en 6 comunas estratificadas desde la característica socioeconómica, donde el estrato<sup>3</sup> 2 con el 35% y el 3 con el 30% son los predominantes. En la zona rural predomina el estrato 2 con un 60%.

---

<sup>3</sup> En el Capítulo IV de la Ley 142 del 11 de julio de 1994, se establece el Régimen de Servicios Públicos Domiciliarios, y se crea la estratificación socioeconómica como un indicador que regirá la política en materia de tarifas, diseñada para facilitar la aplicación de tarifas diferenciales a los distintos usuarios de los servicios públicos domiciliarios. Recuperado 13/09/2014 <http://portal.pereira.gov.co:7778/publicador/centro-documentacion/estratificacion-2011.pdf>

El análisis de la población en Buga corresponde, según García; Cardona y García Arias (2012) muestra que es una población de crecimiento rápido y decrecimiento lento donde se estructura una base social de personas jóvenes y muy pocas personas con edades superiores a los 40 años en adelante.

En cuanto a la educación, la administración política del municipio implementó el proceso de cobertura educativa, el cual continua con las disposiciones estatales generadas para toda Colombia y que buscan diseñar una educación donde todas y todos los jóvenes puedan estudiar independientemente de que sea en una edificación estatal o privada.

La ampliación de cobertura en Buga busca que las y los estudiantes puedan acceder a una educación de calidad, gratuita y así poder fortalecer el nivel educativo y cultural.

El Plan de Desarrollo de Buga (2004) ~~que~~ describió un panorama crítico en el proceso educativo donde las acciones institucionales y metodológicas no permitían una adecuada formación en todos los niveles. Al ser evaluados, los resultados de los estudiantes en las pruebas nacionales en Colombia – pruebas ICFES -, ellos mostraron un rendimiento bajo. Además que, aún con la política de cobertura, donde se abrió la posibilidad de que todas y todos los estudiantes se integren al proceso educativo, la deserción continuaba con un alto porcentaje.

En la zona rural, la educación es más precaria debido a las condiciones contractuales de los docentes; al bajo nivel pedagógico y metodológico de los docentes frente a las propias necesidades rurales de los estudiantes, es decir la enseñanza dentro de un contexto específico; a la ausencia de apoyo estatal en las zonas rurales de Buga, como infraestructura, material didáctico, formación docente, etc. Estos aspectos no han permitido que la educación rural avance y pueda generar cambios sociales y culturales.

Desde el Plan de Desarrollo (2012) se plantea la calidad educativa, con la inversión a la capacitación docente, la mejora de las condiciones de infraestructura educativa, y dar todos los apoyos logísticos e institucionales para que el proceso educativo pueda salir adelante y para que la educación se adscriba al modelo neoliberal,

donde se prioriza los conceptos de eficacia, eficiencia y de competencias para ser evaluados con estos criterios, sin tener en cuenta el contexto social, familiar y psicológico del estudiante.

A inicios del siglo XXI el Municipio de Buga empieza a vivir un proceso de recepción y de expulsión de población, debido particularmente por el conflicto armado desencadenado por la Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), un grupo paramilitar que en Colombia ha tenido repercusiones tanto políticas como sociales, donde la población civil ha sido la mayor perjudicada, sea por los asesinatos, desapariciones o por el desplazamiento forzoso de sus tierras, tanto de su núcleo económico y familiar.

Las acciones realizadas por las AUC en el centro y norte del Departamento del Valle del Cauca han generado que familias enteras se movilicen hacia el casco urbano de Buga. Una de las situaciones o hecho con mayor influencia en Buga fue el que se desarrolló en octubre de 2001 con la incursión paramilitar de las AUC, quienes asesinaron a 24 campesinos en la zona rural y sus alrededores, provocando pánico en la comunidad. Debido a esto las personas desplazadas se refugiaron en el casco urbano, donde el Gobierno de turno implementó una serie de medidas sociales que pudieran garantizar la salud, la educación y la vivienda para las familias desplazadas.

Sin embargo, esta situación ha generado una serie de problemas políticos y sociales debido a la falta de generación un plan desde el ente gubernamental, que permitiera dar resultados de fondo, concretos y apropiados a esta problemática.

La Secretaria de Gobierno Municipal de Buga (2010) señala que en la Personería del Municipio se han registrado, desde 1999 a 2010, 1490 denuncias de desplazamiento forzado, lo que corresponde a una fluctuación de la violencia en esta región de Colombia. Se puede observar cuatro tendencias de recepción de dichas denuncias: la primera, desde 1999 a 2001, donde hay un crecimiento de 112 a 207 denuncias; la segunda, entre los años 2002 a 2004, cuando se presenta una disminución de 122 a 33 denuncias; la tercera, entre los años 2005 a 2007, período en que reaparece el aumento de denuncias que pasa de 69 a 198; la cuarta y última, que corresponde a ~~hay~~ un descenso de denuncias de 170 a 70 durante los años 2008 a 2010. Es importante decir que estos registros de la Personería de Buga son oficiales, pero hay que tener en cuentas

que son muchos más las cantidades de denuncias debido a que hubo familias que se trasladaron a otros municipios o que no denunciaron por temor y falta de garantías legales.

### **Aspectos políticos del Municipio de Buga.**

Debe tenerse en cuenta que las acciones de las políticas públicas en Guadalajara de Buga van en dos vías: la primera corresponde a las acciones que permiten desarrollar las actividades y espacios políticos en la zona urbana y, la segunda, que concierne a la zona rural. Si bien es cierto que ambos lugares se definen dentro de la misma administración, las diferencias de sus problemáticas hacen visible las dificultades de desarrollar acciones gubernamentales e institucionales que puedan dar solución a sus necesidades.

Las dificultades de participación ciudadana en las zonas rurales de Colombia tienden a tener las mismas características; de allí la importancia de identificar la dimensión rural, específicamente en el Departamento del Valle del Cauca. En particular, lo rural se ha definido desde: la posibilidad de acceso a los diferentes servicios públicos, siendo éstos de poca cobertura en esta zona; la cantidad poblacional, que no supera los 10 mil habitantes, y una marcada relación de subsidiariedad frente a lo urbano.

Con estas características, las acciones paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), con su bloque Calima, que centró sus estrategias en el suroccidente de Colombia, causó una serie de efectos económicos, políticos y sociales especialmente en las zonas rurales. Debido a estas acciones de las AUC, el Estado colombiano procuró generar políticas que ayudaran a mitigar parcialmente los problemas vividos por los campesinos a causa de estos hechos.

Lo anterior no deja de lado la responsabilidad del Estado Colombiano muchas veces acción, omisión, y connivencia frente a la creación, fortalecimiento y crecimiento de los grupos paramilitares en todo el territorio nacional.

Debido a las diferentes presiones violentas vividas en Buga durante los primeros diez años del siglo XXI, la participación política de las zonas rurales se refleja en las agrupaciones comunales de los diferentes corregimientos.

Una de esas participaciones se mostró en El Plan de Vida el Corregimiento Monterrey (2010), el cual contiene el acuerdo entre todas las partes de la “comunidad de las prioridades a corto, mediano y largo plazo”; es decir, la posibilidad de establecer relación política para influir en los procesos político administrativos como elección de candidatos, adelantar propuestas para el Plan de Desarrollo, etc.

Sobre este hecho se puede observar que:

“Con la estrategia de formación, avalada por la Pontificia Universidad Javeriana, se han posibilitado espacios de encuentro comunitario, como sesiones municipales y talleres de construcción en los ámbitos veredales/corregimentales y barriales/comunales, en los que se fomenta la participación, la integración, el trabajo en grupo y la concertación con los actores presentes en el territorio. La estrategia de planificación territorial ha contribuido a la implementación de Proyectos Estratégicos concertados entre las comunidades y la institucionalidad pública y privada y a la construcción participativa de los Planes de Vida con los que hoy cuentan las comunidades y que les servirán para mejorar sus capacidades de concertación y gestión” (Plan de Vida el Corregimiento Monterrey, 2010: 4).

Por otro lado, cuando aparece un problema que corresponde a todas las personas y a su espacio geográfico y ambiental, la comunidad se reagrupa para defender sus derechos, como fue en el año 2006 cuando la empresa Smurfit Cartón de Colombia buscó adquirir por medio de alquiler una zona de reserva forestal, hecho que no beneficiaba en términos ambientales a la región. La comunidad inició todo un proceso para defender el medioambiente y evitar el daño que podía producir esta empresa.

La participación de la sociedad en asuntos que corresponden a todo el ámbito político es muy controlada desde la elite política. Aunque se han ganado algunos espacios y derechos, las comunidades de las diferentes zonas, ya sean urbanas o rurales, al presentar las iniciativas o propuestas que salen desde su propio contexto pasan por toda una serie de acciones políticas burocratizadas que en la gestión o la práctica política no permiten que sean de impacto y a tiempo.

### **Aspectos culturales del Municipio de Buga.**

Dentro del proceso cultural se encuentran relacionadas las acciones encaminadas a lo artístico, que refleja una débil iniciativa desde los distintos gobiernos locales para desarrollar y fomentar dinámicas culturales y de esparcimiento como la lectura, las danzas, la gastronomía, las artes plásticas y la pintura. Además, los procesos de divulgación de los eventos culturales son escasos, en cantidad e impacto, los que no permite un reconocimiento a la identidad local o regional, por lo cual se desarrollan las prácticas culturales de otras regiones con mayor facilidad.

De acuerdo con el informe anual de la contraloría departamental del Valle del Cauca (2012:25) la actual administración se diferencia de este panorama, en tanto ha ejecutado a la fecha el 100% de los recursos destinados para la Cultura, el cual asciende a 687.003.934, divididos en 16 proyectos para la vigencia 2012, lo cual significa un aumento considerable en los recursos para esta cartera.

Desde la construcción y terminación de la Basílica del Señor de los Milagros (1897 - 1907) se configuró una concentración de personas alrededor de ella, que se relaciona como una ciudad católica. La Basílica y las demás iglesias en Buga representan los espacios con mayor afluente de personas debido a su promoción cultural del turismo.

En el Anuario del Municipio de Buga (2011), en el capítulo cultural se realiza una descripción de toda la infraestructura desarrollada por la iglesia católica, es decir de todas las iglesias que se encuentran en el Municipio para su promoción turística como espacios representativos de la fe católica.

En cuanto al deporte, presenta un avance en la infraestructura de espacios para la práctica y la enseñanza deportiva. Para el diagnóstico del Plan de Desarrollo de Buga (2004) los espacios deportivos que se han construido en Buga presentan un estado relativamente bueno, que permiten una práctica de deporte y recreación acorde con las necesidades y expectativas de la sociedad en esta parte de la región, obedeciendo a las políticas públicas definidas por los diferentes gobernantes durante los primeros diez años del siglo XXI.

Las instancias de participación encargadas de la gestión de la cultura en el municipio como el Concejo Municipal de Cultura o los gestores culturales, son tenidas en cuenta para el diseño de las políticas públicas culturales del municipio, Sin embargo, en la práctica social sus acciones quedan cortas; es decir, no favorecen a toda la población del municipio, debido a que dichos espacios no recogen las múltiples expresiones culturales que se desarrollan en el municipio, ya sea por el modelo clientelista en la política que favorece sólo a unas pocas personas o porque las iniciativas políticas presentan un nivel muy básico, lo cual hace que las personas no se motiven para su realización o capacitación.

### **Aspectos económicos del Municipio de Buga.**

La dinámica agroindustria en la región del norte del Valle del Cauca se ha ido consolidando a partir de los años 70's del siglo XX, en especial con la producción de la caña de azúcar. Para el caso de Buga, se puede observar que hay una diversificación empresarial en otros cultivos como la soya, procesadores de alimentos avícolas y ganaderos y empresas como Postobón y Coca-Cola, por lo que la atracción poblacional hacia esta región ha sido bastante significativa.

Actualmente Buga presenta una mayor actividad empresarial en comparación con otros municipios del norte del Valle del Cauca. Según el Anuario del Municipio de Buga (2011) la población que se encuentra dentro de un trabajo formal en Buga es del 60% en comparación a otros municipios como Cerrito, con el 16.3%, o Guacarí, con el 5.7%. Esto permite deducir que el Municipio de Buga concentra una gran población que tiene un empleo, el cual garantiza sus prestaciones legales y que de alguna manera su nivel de vida se encuentra estable, sin dificultades para acceder a beneficios culturales, recreativos y educativos.

Las actividades económicas que son más predominantes en cuanto a número de empresas en el área son:

“La actividad comercial con 2.907, que representan el 51.7%, seguido por el sector Hoteles y Restaurantes con 547, que representan el 9.7%, el sector Servicios con 519 inscritos que representan el 9.2% y el sector Industria con 507 inscritos representando un 9%. Con respecto a la variación por sectores entre 2010 y 2011 los sectores que más incrementaron fueron el sector de la Construcción con un 20.5% y el sector financiero con un 10.19%. Los sectores con más relevancia en su decrecimiento son: El sector de Electricidad que presento una disminución del

22.22%, pasando de 9 empresas a 7, el sector de Pesca que tuvo una disminución del 16.67%, pasando de 6 empresas a 5 y el sector de Explotación de Minas y canteras que disminuyó igualmente en un 16.67% pasando de 6 empresas a 5". (Anuario del municipio de Buga, 2011: 135)

Lo anterior permite observar que la mayor actividad económica se encuentra en el sector comercial y que las condiciones de las empresas de carácter público, como la eléctrica, la pesca y la minería han tenido una tendencia a la baja económica, lo que reduce los empleos y las condiciones sociales en el municipio.

Las microempresas son las que han generado mayor posibilidad de ingresos debido a la utilización de mano de obra cualificada y con las garantías laborales legales, correspondiendo a un 93,42% del total de empresas que se encuentra legalmente constituidas en Buga y que corresponden a la cabecera municipal. Teniendo en cuenta que la gran empresa sólo representa el 0,48%.

Hasta este punto se ha descrito el panorama socio-político del Municipio de Buga, en sus aspectos más relevantes para el presente estudio, esto a fin de ayudar a la comprensión contextual en la cual se desarrolla la experiencia de participación del CTP del Municipio de Buga.

### **Cultura política en el Municipio de Buga.**

La información de campo muestra que los consejeros del CTP, desde su ejercicio como miembros de la sociedad y particularmente de una instancia de participación ciudadana, elaboran una lectura de su realidad política inmediata.

Hacen una valoración particular de las prácticas que caracterizan las relaciones e instituciones que conforman el sistema político al cual pertenecen, de sí mismos y de los demás actores presentes en él, lectura en la cual juegan un papel importante el marco legal que reglamenta la relación Estado/ciudadano y explicita el deber ser pero, también, de las trayectorias y acumulados sociales, culturales y políticos de que disponen los sujetos.

Por lo anterior, en este apartado se abordan aquellas prácticas que se destacan en los relatos de los entrevistados, y que permiten saber si aplica o no un análisis desde el

concepto de Cultura Política y entender cómo esta se ha configurado en el periodo estudiado.

En primer lugar se presenta las lecturas que construyen los consejeros del/los funcionarios públicos a partir de las prácticas que lo caracterizan en el ejercicio de su labor y que son la materialización cotidiana de la relación Estado/Ciudadano:

“La relación Estado ciudadano se ve complejizada por la forma en que la institucionalidad se relaciona en su interior. No hay directrices claras, y eso hace que los secretarios y demás funcionarios vean al CTP como un fiscalizador. Hay un vacío de formación al interior del aparato estatal frente al tema de participación, de planeación participativa y hasta de sus mismas funciones. Esto dificulta más aun realizar un ejercicio de participación proactivo, independiente pero propositivo”. (M03, 2014, entrevista).

“Algunos funcionarios no conocían el CTP, [...] y decían: ¿pero para que nos tienen que citar y menos a dar informes?, no lo veían como bien” (H05, 2014, entrevista).

A partir de re-conocer y valorar las prácticas cotidianas en el ejercicio de su labor pública como funcionario, se construye una percepción, una idea, una lectura apoyada en ese amplio conjunto de elementos subjetivos que hacen parte de los acumulados sociales, culturales y políticos de la gente común y corriente; es decir, no de los políticos profesionales, sino el ciudadano como parte o miembro de un proyecto de socialización.

Son estos acumulados los que finalmente les permiten a los consejeros ver, saber, entender y, sobre todo, tomar una posición con respecto al quehacer político en un contexto determinado.

En este caso, y al menos entre el año 2001 y finales de 2007, los consejeros tenían claramente identificada la tensión que genera su ejercicio de participación por las características propias de su labor - solicitar información sobre la ejecución del presupuesto municipal, seguimiento al cumplimiento de las metas del plan de desarrollo entre otros - y de cómo éste es leído por la administración municipal, específicamente por los funcionarios, quienes de acuerdo a los relatos la veían, y en algunos casos la siguen viendo, como una intromisión no debida o, en el “mejor” de los casos, como un ejercicio de fiscalización a su trabajo.

Esto evidencia una serie de prácticas que caracterizan la relación Estado/Ciudadano en distintos momentos, siendo uno de los más referenciados en las entrevistas el que se da cuando los consejeros buscan o citan a los funcionarios, para lograr la información que les permita evaluar la ejecución del plan de desarrollo. Los consejeros sienten la prevención de buena parte de los funcionarios, lo cual se manifiesta en actitudes que dificultan la relación, la no entrega de información, entrega parcial, desactualizada o fragmentada, aplazamiento de citas o, simplemente, incumplimiento de las mismas, delegación a otros funcionarios de menor rango que no están familiarizados con las temáticas, etc.

“A ver sin necesidad de dar nombres, pero creo que algunos secretarios de despacho no ayudan mucho a la labor que nosotros desarrollamos como CTP y eso se nota en las dificultades que hemos tenido en cuanto a la información, para nosotros poder hacer el seguimiento. Entonces yo creo de que algunos secretarios no tienen puesta la camiseta y es un problema que lo tiene que resolver el Señor Alcalde, porque la verdad el trabajo nuestro se ha visto afectado por eso; es decir, las deficiencias, las dificultades, la información un poco incoherente, confusa, no nos ha ayudado mucho al trabajo que nos corresponde realizar”. (M05, 2014, entrevista).

Otro aspecto destacado por los consejeros que se presentó durante el periodo 2001 a 2007 tenía que ver con la forma en que se conformaba el CTP, es decir el procedimiento mediante el cual se elegía a los consejeros; en este tema la ley<sup>4</sup> es clara y define que se deben presentar ternas desde los diferentes sectores sociales presentes en el territorio para que de estas el alcalde seleccione a quienes considere con un perfil adecuado.

Sin embargo, no todos los consejeros se nombraban surtiendo este trámite,

“pero anteriormente, el secretario de planeación y que además él llamaba, es que son mis amigos, ósea quién es o no necesariamente amigos, quienes son cercanos o le decía al secretario de planeación, bueno aquí ¿a quién nombramos?, ¿a quién me sugerís? y de ahí es una cuestión muy delicada así, como si fueran casi de los secretarios, no yo ¿a quién voy a poner? y menos aquí porque era un requisito, ¿cómo me conceptúa? que eso era lo que verificaba planeación departamental o a nivel nacional no más”. (M03, 2014, entrevista).

---

4 Constitución Política de 1991. Art. 340. El CTP estará integrado por sectores económicos, sociales, ecológicos, culturales, comunitarios. El consejo tiene carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del PDM. Ley 152 de 1994. Espacio de participación comunitaria para la planeación y el control social de las políticas de desarrollo económico, social, político, cultural y territorial.

Esto implicó que durante este periodo la elaboración del concepto del plan de desarrollo careciera de información pertinente y de muchos elementos técnicos que permitieran mayor rigurosidad, lo cual dejaba como principal insumo de trabajo para los consejeros la información que el funcionario quisiera aportar, con pocas posibilidades de ser contrastada o corroborada.

Así mismo, estaba el tema de aquellos consejeros elegidos sin el lleno de los requisitos de ley que, de acuerdo a los relatos, eran elegidos por ser “cercanos” a la administración municipal. Estos asumían su lugar en el CTP como un “favor” al secretario o al alcalde de turno, no dimensionaban la importancia de su papel y mucho menos la del CTP como instancia de participación ciudadana que tiene que ver con la planeación y el desarrollo del municipio.

Yo no sé si tú has entrevistado a XXXX<sup>5</sup>, si, que fue el secretario de planeación en esa época y que el directamente nos comentaba que nombraban era pues como la gente cercana a la administración, a los que conocían. (M03, 2014, entrevista).

Ya en una mirada hacia el interior del mismo CTP, algunos entrevistados expresan que hay concejeros que tienen o han tenido distintos tipos de relaciones con el alcalde o con algunos funcionarios, es decir son amigos o conocidos o, en algún momento, hicieron parte de su proyecto político, entre otros. Hay lecturas distintas, diferentes valoraciones frente a este tema. La discusión se centra en si estas relaciones pueden facilitar o dificultar el trabajo del CTP sin afectar su independencia como instancia de participación ciudadana.

Es claro para los entrevistados que, más allá de las valoraciones, las relaciones de cercanía o distancia con miembros de la administración municipal, incluso con el mismo alcalde, son un hecho que está ahí, que en muchas ocasiones se construyeron mucho antes de la existencia del CTP y hacen parte de la configuración misma del contexto sociopolítico del municipio, pues ante todo estamos ante una dinámica de

---

<sup>5</sup> Se omite el nombre por confidencialidad de la fuente.

participación que en términos generales es nueva, está madurando y que llega a instalarse en medio de procesos sociales preexistentes.

Algunos consejeros ven estas relaciones como un elemento positivo, en tanto se evidencia que han generado canales de interlocución más fluidos, más cordiales, han sido un factor mediador en la construcción de confianzas al interior del CTP, y de este con otros actores, de reconocimiento de intereses y formas de pensar distintas, de búsqueda de consensos

“Yo estuve participando en un comité asesor que propuso el alcalde actual, cuando fue alcalde hace siete años, hoy hace ocho años no había conformado un CTP en Buga, no que yo conociera, y me invito el alcalde a participar en un comité asesor [...] durante los 3 años del gobierno del alcalde, después cuando llego el alcalde Freddy Liberos que se conformó formalmente un CTP, entonces yo entre a formar parte de él y desde ese momento pues estoy siendo parte del CTP”. (H01, 2014, entrevista).

“Más que la diversidad que hay ahí de sectores, de actores eso es muy gratificante y aprender a sentarnos todos en la mesa y hallar tan importante el uno como el otro y esa diversidad, y entender que cada uno de los sectores, ósea que todos tenemos propuestas, que todos tenemos necesidades, eso baja mucho ego, los egos son mortales en espacios de participación, es esa convivencia que se ha logrado, la tolerancia porque a veces lo que piensa la cámara lo ve mal otro sector y entender eso, pero también valorar lo que ese sector está diciendo, decir hombre si, si me pongo en los zapatos de este sector tiene razón, entonces yo creo que eso la diversidad, la tolerancia, poder estar en posibilidad de sentarnos en la misma mesa todos donde ahí no hay diferencias ni de clases, ni de estudios, allá podrá haber un civil qué es tan valioso como el que tiene bachillerato, ósea eso para mí ha sido muy valioso, muy gratificador, el poder estar todos ahí sentados cada uno poniendo los intereses sobre la mesa es importante”. (M02, 2014, entrevista).

A diferencia de lo anterior, para algunos entrevistados estas relaciones pueden generar dificultades, ya que esto puede afectar la independencia del CTP frente a temas sensibles, por ejemplo la exigencia de asignación de los recursos al CTP por parte de la administración municipal, que es un tema en el cual se han presentado dificultades.

“Yo no podría como definirte bien ese aspecto, pero lo que yo entiendo es que yo no puedo aceptar que una alcaldía vea a un CTP cada ocho días reuniéndose, mostrando resultados y que un alcalde no interprete de que ese gran esfuerzo que estamos haciendo nosotros los concejeros requiere de un apoyo [...] entonces entiendo yo de que hay algo, o es falta de voluntad, o es falta de compromiso del señor alcalde, o es falta de gestión, de liderazgo de parte de nuestros directivos para que ese recurso efectivamente como te lo digo se entregue en el tiempo que se requiere”. (H05, 2014, entrevista).

Surge un interrogante a manera de hipótesis: el hecho de que existan diferentes tipos de relaciones entre algunos consejeros y funcionarios, o el mismo alcalde, ayudaría a explicar ¿por qué en el CTP no se han utilizado los instrumentos legalmente disponibles para exigir que la administración municipal asigne los recursos?, sobre todo si este presupuesto está reglamentado en la ley. Esto no se plantea como una valoración de bueno o malo, se plantea como una característica del proceso social del CTP y de su ejercicio de participación: son relaciones que están ahí, hacen parte de la cotidianidad y la realidad sociopolítica del municipio.

De lo anterior podemos afirmar que estamos frente a un escenario susceptible de ser analizado bajo el concepto de cultura política en los términos planteados por Almond y Verba (1963: 179), cuando la definen como:

“El termino cultura política se refiere a orientaciones específicamente políticas posturas relativas al sistema político y sus diferentes elementos, así como actitudes relacionadas con la función de uno mismo dentro de a dicho sistema. Hablamos de una cultura política del mismo modo en que podríamos hablar de una cultura económica o religiosa. Es un conjunto de orientaciones relacionadas con un sistema especial de objetos y procesos sociales”.

Entonces, la cultura política no sería solamente un bagaje cultural de los sujetos para entender el proceso socio político; trataría sobre todo de la capacidad de conjugar elementos subjetivos que le permitan ampliar el ejercicio de comprensión, incorporando lo que siente, observa, evalúa, en suma todo aquello que le pueda generar expectativas, deseos, posturas, con respecto al mundo de la política en un contexto determinado.

En otras palabras estaríamos frente a una serie de costumbres, percepciones, actitudes y prácticas de los ciudadanos que participan en el CTP, determinadas por la forma en que ellos creen funciona el Estado (Administración Municipal) y que en últimas definen la forma en que participan, se oponen, se distancian, o se integran al sistema político.

Otro aspecto asociado a la cultura política identificado en el trabajo de campo es la el tema de la construcción de confianza y la importancia que los actores le confieren en el marco de las relaciones entre el CTP y los funcionarios públicos, pero también,

entre los consejeros al interior del mismo CTP; asunto de importancia que ya se mencionó líneas atrás frente a las percepciones de los funcionarios en relación con el trabajo de los consejeros y viceversa a través de sus prácticas.

Las entrevistas muestran que esta construcción de confianza en el terreno de la interacción Estado – Ciudadano está mediada por las relaciones sociales de los actores; es decir, no se dan “per se” o porque la ley lo estipule.

“Yo creo que hay varias cosas, uno la confianza porque si hay confianza del alcalde y de sus secretarios se da, pero hay épocas en que no, porque la cámara cumple un rol donde si es mal interpretado por el alcalde puede entrar en una escena de celos, pero donde es bien interpretado es una alianza poderosa, entonces yo creo que allí es fundamental la confianza, segundo nosotros (Consejeros) tratamos de ser más proactivos”. (M02, 2014, entrevista).

“Si se ve que han logrado construir como confianzas entre instancias, yo siempre los recuerdo y todos los jueves los pienso y me siento un ratito ahí mientras asumo mi otra función, y a las 7:30 sagradas están ahí, si son muy juiciosos en ese sentido, impresionante si, de hecho a mí me parece que por lo menos esa disciplina es muy complicada de verla en otra instancia de participación”. (M03, 2014, entrevista).

Si bien la norma es clara sobre el hecho de que la administración municipal debe facilitar la información, que los secretarios deben de estar abiertos a escuchar, que el alcalde debe incluir dentro de su presupuesto el recurso para el funcionamiento del CTP, esto se hace tangible, se materializa, se construye en medio del proceso social que en mucho rebasa la norma. Es ahí donde se juega en buena medida la construcción de estas confianzas, que finalmente determinan un distanciamiento con la administración de turno durante su periodo de gobierno o una alianza de trabajo efectiva.

Almond y Verba (1963) proponen la existencia de una cualidad subjetiva de la población con respecto al sistema político, planteando que se manifiesta en tres dimensiones: una dimensión que tiene que ver con el conocimiento; otra dimensión tiene que ver con la capacidad evaluativa, es decir los sujetos evalúan la experiencia del tema político; la tercera tiene que ver con lo afectivo como un sistema, donde se establece qué tanto se sienten integrados o no, respaldados o no, o si se sienten afectados o condicionados afectivamente con respecto al sistema político en su conjunto.

Es claro entonces que las personas evalúan este tipo de relaciones, entendiendo que en ellas se puede dar la construcción de confianza o por el contrario un escenario de distanciamiento. Estas valoraciones son las que permiten plantear una relación con el sistema político, o sea no es sólo una cuestión de leyes o de procedimientos; están en juego percepciones, afectos, todo un cumulo de elementos subjetivos con que cuentan las personas.

Podemos decir entonces que estas relaciones Estado – Ciudadano para el caso del CTP están mediadas por la valoración que los concejeros y los funcionarios hagan de su contraparte, si hay posibilidades de interlocución o no, si hay respeto o no, si hay reconocimiento o no de la labor del otro. Éstas son estructurantes de una cultura política que en buena medida determina las posibilidades de un ejercicio de participación ciudadana.

### **Participación ciudadana, el CTP en el contexto de Buga.**

Hemos caracterizado las prácticas y relaciones más significativas que configuran una determinada cultura política a través de la experiencia del CTP de Buga. Es pertinente entonces entender de qué forma se expresa esto en el ejercicio de participación ciudadana del CTP.

La información de campo permite corroborar que si bien el CTP es una instancia institucionalizada, regida por la ley, su proceso como tal se construye socialmente. La legislación es importante al estructurar un marco de acción, pero no lo determina en su totalidad.

Estamos ante una instancia donde se conjugan una serie de actores y prácticas sociales que van produciendo formas de participación. Hemos visto que algunas rompen con los “moldes” de acción existentes y generan nuevos caminos; otras veces estos caminos ya están dados (algunos por la ley) pero no son utilizados, o se utilizan de manera relativa, como es el caso de la exigencia de recursos para el CTP. Esto en razón a lógicas propias del contexto, falta de experiencia, desconocimiento de la ley, por un ejercicio racional de primar algunas cosas sobre otras, etc., pero también, por prácticas

arraigadas en las relaciones entre ciudadanos y de estos con la administración municipal derivadas en buena medida de la cultura política de los actores.

Podemos afirmar que hay un ejercicio de participación ciudadana caracterizada por una dinámica de representación de unos sectores sociales presentes en el territorio, que no ven que sus intereses y demandas estén siendo cabalmente atendidos por el Estado. Dicha representación no se da de manera homogénea para todos los consejeros, pero de manera general los entrevistados manifiestan que sostienen espacios de diálogo y retroalimentación con sus sectores:

“Yo permanentemente me estoy reuniendo con ellos, hay reuniones de presidentes que se hacen mensual, mensualmente se hace todos los presidentes de la zona urbana se reúnen para evaluar una serie de compromisos muy puntuales que tiene el alcalde con ellos y yo aprovecho, ellos han aceptado mi participación allí, con ellos intercambio muchas inquietudes por el plan de desarrollo, [...] entonces intercambiamos allí muchas inquietudes en los ejes temáticos que se han definido para construir la política pública, de igual manera también hago visitas a la zona rural y a las comunas haciendo trabajo de campo, tengo la oportunidad también aprovechar las reuniones del CMDR donde regularmente vienen los presidentes de la zona rural y aprovecho esa oportunidad para reunirme con ellos, recoger información, es decir yo creo que la relación con mi sector es muy permanente”. (M05, 2014, entrevista).

Lo anterior se reafirma en los planteamientos de Verba, cuando dice que “la participación es un mecanismo para la representación, un medio por el cual los gobernantes son informados de las preferencias y necesidades del público y son inducidos a responder a esas preferencias y necesidades” (1996: 7). Cabe anotar que, aunque se dé un ejercicio de representatividad, para el contexto Colombiano no necesariamente significa un giro hacia la democracia representativa, en tanto el CTP tiene su origen en una reforma constitucional que amplía la participación ciudadana en el escenario municipal, en una perspectiva de complementariedad entre representación y participación.

En este punto consideramos pertinente detallar algunas coordenadas en una perspectiva histórica, cronológica y de proceso social, que ayuden entender la dinámica de participación ciudadana en el CTP.

La información de campo permitió reconstruir parte del proceso. En él se pueden ubicar al menos tres periodos que han caracterizado el devenir de dicha instancia, en donde se destaca la participación de instituciones privadas claves para el proceso y otros elementos significativos del contexto que aportan a una mejor comprensión.

Lo primero tiene que ver con quienes estaban a la cabeza del poder político local, específicamente en la administración municipal durante el período estudiado. Durante el período 2001 - 2003 llega al poder John Jairo Bohórquez Chavarro, para el periodo 2004 - 2007 la alcaldía es regida por el Ing. John Harold Suarez, con la particularidad de ser elegido nuevamente para el periodo 2012 – 2015. Éste es un elemento importante que se abordara posteriormente con más detalle.

Conviene anotar que, más allá de ubicar trayectorias políticas, partidos, y estructuras de poder electoral, para este ejercicio nos centramos en aquellas prácticas y acciones que durante el período de cada alcalde pueden haber influido en la dinámica de participación ciudadana en el CTP, conforme a lo expresado por los entrevistados.

### **PRIMER PERÍODO EN LA HISTORIA DEL CTP DE BUGA: “abriendo caminos de participación ciudadana”.**

Varios de los entrevistados subrayan el periodo 2001 – 2003 como la etapa donde el CTP aparece en la escena política del Municipio, si bien no es protagonista de la dinámica política y de participación si se ve impulsado por la exigencia legal de su actuación para la construcción y aprobación de los planes de desarrollo municipales. Hay que considerar que, para la época, corrían los primeros diez años de la promulgación de la ley que le daba vida al CTP, y de acuerdo con los expertos, en un país como Colombia es un período relativamente corto para que se visibilicen cambios significativos en las prácticas sociales, como ya se detalló en líneas anteriores.

En el ejercicio de campo se consultó a la actual Secretaría de Planeación Municipal por el archivo físico del CTP durante este periodo. La respuesta oficial es que no existe, que sólo tienen archivo físico desde el año 2007 y que éste reposa en manos del secretario del CTP. Esto es un primer elemento que da cuenta de la situación

compleja que atravesaba la instancia en sus inicios, donde no se tienen registro de un elemento básico como el archivo de la instancia:

“¿Cuáles serían de pronto las diferencias más relevantes entre ese CTP que usted integro en el 2001 y este que tenemos ahora en el 2014?, en este hay una dinámica propia, creo que hay una madurez sobre el tema de la participación de los ciudadanos, hay una fortaleza del CTP como organismo de representación, en el periodo en que yo participe del CTP digamos que el organismo no tenía esa fuerza que tenía actualmente y su participación o su dinámica casi que se subscribió al análisis del plan de desarrollo en ese momento, no hubo mayor dinámica” [...] Hoy el CTP creo que es un organismo legítimo porque sus representantes fueron seleccionados sin ninguna digamos predisposición, se convocaron y se presentaron a la terna y se seleccionó y ahí existe total libertad en sus debates, en sus planteamientos, en sus propuestas, son críticos porque es un grupo muy maduro, muy curtido en los temas, saben cuál es su rol. (H06, 2014, entrevista).

Si bien se contaba con un marco jurídico que daba herramientas para la participación ciudadana, en este periodo no se contó con mayor apertura por parte de la administración municipal, aun así éste es un período que los consejeros describen como de gran aprendizaje, especialmente en el establecimiento de relaciones con la administración municipal y sus funcionarios, de conocer cómo funcionaba. Para ese entonces la institucionalidad (con muy escasas excepciones) seguía moviéndose al ritmo de viejas prácticas que no veían en la participación ciudadana un potencial de aporte importante al municipio y a su propia legitimidad como gobernantes.

Un elemento fundamental, casi esencial por lo que significa para la legitimidad de la instancia y del proceso en general, es el tema de la conformación del CTP, de la elección de los consejeros, que para este periodo se puede caracterizar como un híbrido entre el cumplimiento de la norma y la no observancia de la misma:

“[...] El secretario en esa época... él directamente nos comentaba que nombraban, era pues como le gente cercana a la administración, los que conocían, ¿cierto?, pero ese proceso de nombramientos tal y como lo dice la ley, realmente si expedían la convocatoria pero también como los sectores igual no escuchaban, bueno que el nombramiento del CTP, que los sectores, me entra por un oído y me sale por el otro, porque no tengo el referente, que voy a proponer una terna, ¿con quién? ¿Mi sector se reúne? Eso habría que preguntárselo también al sector comunitario, la representatividad del sector. (M03, 2014, entrevista).

De acuerdo con lo manifestado por los entrevistados, algunos consejeros fueron elegidos mediante la presentación de ternas con el lleno de los requisitos de ley; pero

otros, por el contrario, llegaron a la instancia sin siquiera conocer cuál era su papel en ella y, mucho menos, articulados a un ejercicio real de representación de un sector social.

Esto tiene cuanto menos dos explicaciones: la primera tiene que ver con evadir la norma a fin de “cumplir” con el requisito de elaborar y aprobar el Plan de Desarrollo “sin contratiempos”, es decir, sin pasar por las mesas de participación ciudadana, evitando cualquier tipo de oposición u observación por parte del CTP a través del concepto<sup>6</sup>; una segunda explicación es que puede obedecer a problemas históricos de la formación social colombiana, específicamente a la ausencia de un proceso de aprendizaje al interior del Estado mismo frente a los desarrollos legales de la participación ciudadana, en el entendido que la normatividad para esta instancia de participación es promulgada bajo la reforma constitucional de 1991, período relativamente corto en términos de transformar viejas prácticas características de las relaciones Estado – Ciudadano en Colombia, en palabras de Velásquez, “[...] en un país como Colombia, de talante autoritario, culturalmente conservador, marcado en su organización por un *ethos* centralista [...]” (2011:157). Lo cual dificulta mucho más los procesos de cambio, apertura y sintonía con el desarrollo normativo.

No obstante lo anterior, se contaba en el CTP con algunos consejeros que propendían por la transformación de la instancia, en la idea que fuese un verdadero escenario de construcción participativa del desarrollo del municipio, de seguimiento y evaluación a los instrumentos de planificación y, sobre todo, un espacio de pedagogía, de aprendizaje en el tema de la participación, no sólo para los consejeros, sino también para funcionarios.

“Inicialmente, cuando no existía o cuando conformamos el primer Consejo Territorial de Planeación, no teníamos ni siquiera clara la ley, ni teníamos claro cuál era el ámbito de la participación, inclusive propusimos algunas iniciativas de carácter ciudadano como por ejemplo: el tema del observatorio económico y observatorio social, que luego entendimos no era función del CTP y entonces con la ayuda de la Cámara de Comercio lo propusimos para

---

6 Sentencia C-015 de 1996. Corte Constitucional. El concepto del CTP, es de obligatorio cumplimiento para la validez del acuerdo mediante el cual se aprueba el plan de desarrollo.

que lo conformaran y lo llevaran a delante en la Universidad de Valle, pero eso era un poco como buscando el espacio, buscando la responsabilidad que debíamos asumir en este espacio de participación ciudadana, claro hoy tenemos claras cuáles son las funciones y las responsabilidades, y estamos mucho más enfocados, ósea que ha habido como un crecimiento cualitativo, indudablemente, un conocimiento de la ley, conocimiento del marco jurídico, todo eso”. (M03, 2014, entrevista).

La información de campo muestra que este periodo mantiene una dinámica compleja: pocos funcionarios presentan disposición y apertura a facilitar y cualificar el trabajo del CTP; otros, por el contrario, siguen resistentes y aferrados a viejas prácticas. Aun así este ejercicio se convierte en una especie de escuela para consejeros y funcionarios, les permite conocerse y empezar a pensarse el cómo de una relación Estado / Ciudadano bajo las condiciones particulares que presentaba el municipio.

## **SEGUNDO PERÍODO EN LA HISTORIA DEL CTP DE BUGA:**

### **“construyendo entre avances y retrocesos”.**

Así, entre avances y retrocesos, se llega a la primera administración del Ing. John Harold Suarez durante los años 2004 – 2007. En este periodo los consejeros referencian constantemente la participación de instituciones como el Instituto Mayor Campesino<sup>7</sup> y La Cámara de Comercio de Buga<sup>8</sup>, quienes tienen asiento en el CTP, el primero en representación del sector ambiental y el segundo por el sector económico. Ambas instituciones son destacadas por los entrevistados por sus aportes en materia formativa de los consejeros, temas legales, pero especialmente en el fortalecimiento de la instancia con unos valores, una identidad y la convicción de una apuesta colectiva de desarrollo municipal desde el CTP.

“En la primera administración de John Harold Suarez, realmente era el IMCA del padre Ferro, era el que estaba nombrado en el CTP y él me mandaba a mí,

---

7 Instituto Mayor Campesino: “Somos una Organización no gubernamental orientada por la Compañía de Jesús y hemos venido acompañando desde 1962 a las comunidades campesinas más necesitadas del centro del Valle del Cauca, Colombia. En conjunto con diferentes actores sociales e institucionales, contribuimos a la construcción y consolidación de propuestas de vida y proyectos de desarrollo territorial de impacto local, regional y nacional”. Recuperado en: Julio/02/2014: [http://www.imca.org.co/quienes\\_somos.php?id\\_quienes=1](http://www.imca.org.co/quienes_somos.php?id_quienes=1).

8 Las Cámaras de Comercio fueron creadas por los comerciantes cuando vieron la necesidad de organizarse. Desde sus inicios han cumplido con los mismos objetivos: defender y promover los derechos de los comerciantes. La Cámara de Comercio de Buga lleva más de 85 años ejerciendo jurisdicción en los municipios de Calima-El Darién, El Cerrito, Guacarí, Ginebra, Yotoco, San Pedro y Restrepo. Recuperado en Julio/02/2014: <http://www.ccbuga.org.co/institucional>.

entonces allá me acuerdo mucho que con Yamili la compañera de la Cámara de Comercio sobre todo, y Edison Zambrano que era el que nos convocaba, realmente éramos los que más empezábamos a pensar, la importancia de pensar en el CTP mas allá realmente de las funciones que la misma ley 152 plantea, porque veíamos que no era solamente emitir el concepto y volver otra vez a los cuatro años porque esa era la dinámica que se había tenido hasta esos momentos y realmente entonces bueno esa primera etapa digamos que fue muy puntual”. (M03, 2014, entrevista).

“...este trabajo que hace el IMCA, realmente hay muchas entidades que ofrecen un rol bien interesante allí y que con sus programas y proyectos han ayudado a formar como un potencial de personas, el IMCA yo creo que ha sido como el más permanente en materia, digamos en esto que me decías de las alianzas por ejemplo” (M02, 2014, entrevista).

Es en este período se evidencian los primeros cambios particularmente en el tema de las relaciones Estado/Ciudadano, lógicamente como resultado de ese proceso lento y complejo de interacción con administraciones anteriores, pero también, y así lo expresan los consejeros, por la llegada al poder de un alcalde que en muchos aspectos abrió la posibilidad de interlocución, dio espacio a la participación.

“[...] Realmente yo creo que tiene que ver mucho el talante de la persona, el gobernante, este alcalde tiene su idea digamos de proyecto de desarrollo, tiene su propia concepción de cómo debe ser el desarrollo de esta localidad y entiende que su apuesta no debe ser una apuesta personal, sino que debe garantizarse que eso tenga continuidad porque si le interesa que se sostenga y para eso digamos que valida mucho la participación de las entidades, entonces se aleja del capricho digamos, se aleja de la imposición, trata de mantener un dialogo con las entidades y hacerlas participes en esas decisiones importantes, sin renunciar la gobernabilidad, porque digamos en nuestras democráticas se elige a un gobernante para que gobierne, y las entidades lo vigilan para que gobierne sobre un plan de desarrollo, sobre un instrumento que está ahí digamos un instrumento institucional valido, entonces no se aísla de las instituciones es lo que quiero decir, y en ese sentido las instituciones que están representadas en el CTP digamos que gozan de la posibilidad, tienen la posibilidad de tener un dialogo permanente para lograr canalizar las inquietudes y hacer las observaciones”. (H06, 2014, entrevista).

En este periodo es importante el ejercicio de participación: después de un arduo trabajo de sensibilización impulsado principalmente desde el CTP hacia la administración municipal se cuenta con un acumulado de aprendizajes frente a la relación Estado/Ciudadano, pero también un bagaje de lo que implica hacer parte de una instancia donde convergen expresiones diversas, con representantes encargados de posicionar intereses de distintos sectores sociales. Se puede decir que este período

evidencia la antesala de lo que serían los desarrollos que se presentarían con mayor claridad en la siguiente etapa.

“A mí me parece que gran parte digamos de los aciertos del CTP, es justamente eso, yo siento que realmente lo que se construye ahí ha sido como de los grandes aportes también, de cómo desde el CTP nosotros nos convertimos más que todo en un espacio pedagógico, donde nosotros a los distintos sectores, actores le vamos comunicando que hay unos referentes, que hay otros referentes, que nosotros vemos que hay otras maneras de construir sociedad, sector, lo que sea, y en eso creo que si hay que hacerle un reconocimiento a todos estos seres que están representado los sectores en este momento, que están conformando ese CTP, y que han logrado entender eso, han logrado trascender ese inmediatismo”. (M03, 2014, entrevista).

“Entonces nosotros tratando de no repetir ese proceso fue cuando decidimos pues como asumir eso de una manera mucho mejor, con el Secretario de planeación de ese momento el doctor Lozano, pues se le solicito un apoyo al CTP, con el ánimo pues de que pudiéramos hacer esa tarea bien, pues hubo como un pequeño apoyo pero fue más el ejercicio de nosotros mismos, nosotros dinamizamos eso, dimos como las pautas a seguir, el primer ejercicio fue no repetir en el sentido de que no sea un órgano de participación para que se quede quieto ahí, sino bregar dinamizarlo, entonces ahí nos dimos múltiples tareas donde cada sector que representara, el sector privado, el sector público, al sector económico, a los mismos sindicatos, a las juntas de acción comunal que compartieran lo que veníamos discutiendo con el ánimo de recoger las observaciones y poderlas articular a la orientación del CTP” (H05, 2014, entrevista).

Muchas situaciones permiten evidenciar que hay una dinámica de participación ciudadana en donde algunas cosas presentan cambios, otras se mantienen, otras pareciera que avanzan pero por momentos retroceden, lo que da cuenta de la complejidad del proceso social, aun así hay puntos de inflexión que dan cuenta del aprendizaje de situaciones pasadas y la determinación de transformarlas.

La presencia de las situaciones arriba descritas no niegan un proceso de participación ciudadana, todo lo contrario: ejemplifica el proceso como un ejercicio dinámico y complejo, donde estas situaciones que podríamos llamar “adversas” se convierten en fundamentos o motivos para que los ciudadanos se involucren. En los términos de Cunill esta dinámica puede entenderse como parte de esa “crisis de eficacia del Estado”, donde la descentralización y para el caso colombiano la apertura de espacios para la participación, se presentan como elementos para lograr mayor eficacia en los procesos burocráticos “recientemente la participación ciudadana encuentra un

fundamento en la crisis de eficacia del Estado. [...] donde aparece como un mecanismo funcional a la optimización de las acciones de la Administración Pública” (1997:17).

### **TERCER PERÍODO EN LA HISTORIA DEL CTP DE BUGA: “fortalecimiento, reconocimiento y proyección”**

Esta fase se ubica temporalmente entre la administración del alcalde Freddy Hernando Libreros (2008 - 2011) y la re-elección del alcalde John Harold Suarez Vargas (2012 - 2015); donde este último se convierte en un elemento que favorece el fortalecimiento del proceso del CTP en tanto permite una continuidad de la dinámica que se inició en el periodo 2004 - 2007. Es importante destacar que muchos funcionarios que habían hecho parte de su primera administración ya estaban familiarizados con el proceso del CTP y reconocen su importancia para el Municipio:

“Pues yo pienso de que cuando empezamos era más por obligación de la secretaría de gobernación municipal que dar cumplimiento a eso, cuando se ganó el espacio de una manera argumentativa, de una manera digamos de buscar como sinergia se fueron acercando más la administración municipal, yo creo que ahora hay como esa doble vía, acercamiento con la administración municipal y también con los funcionarios pues que, es decir yo pienso que se le reconoce lo que la misma ley dice y también que los funcionarios se dan cuenta de que ellos están es para que le hagan el ejercicio de veeduría, pasar listo el informe, es decir algo que yo veo muy importante en el CTP es que no es como un órgano que busca como obstaculizar el trabajo del funcionario, porque a veces es cuando se dan esas situaciones que se generan dificultades, pienso de que el acercamiento es mas en el sentido de que bueno confortamos como construimos la política pública y si es necesario hacer observaciones, se hacen o también reconocer la gestión de la cartera correspondiente” (H07, 2014, entrevista).

“Durante la administración de Freddy Libreros, ya digamos la vinculación con el CTP fue distinta porque junto con otra compañera XXX nos encargamos de la coordinación para la formulación participativa del plan de desarrollo, entonces nosotros ahí o nosotras generamos realmente una dinámica que fue muy interesante, tuvimos el apoyo del alcalde en ese momento, del secretario de planeación José Luis y realmente para la conformación del CTP”. (M03, 2014, entrevista).

Tanto funcionarios como consejeros coinciden en señalar que éste es un momento donde se evidencian con claridad importantes cambios; se destacan en particular: la modificación del acuerdo municipal que reglamenta la conformación del CTP, abriendo así la posibilidad a que otros sectores sean incluidos; se ajusta el proceso de elección de los consejeros a lo que ordena la ley; se implementan criterios técnicos a través de matrices para la evaluación y el seguimiento al Plan de Desarrollo; se promueven y

participa en las mesas ciudadanas para la formulación del Plan de Desarrollo. Esto es importante porque ya hay un ejercicio de representación más maduro que se ve reflejado en esta participación:

“Ya desde el 2008 se conforma ese CTP como realmente pensábamos que era no solamente un representante, porque anteriormente era muy reducido, luego lo extendimos, lo ampliamos teniendo en cuenta de los sectores económicos que había, distintos subsectores del sector ambiental igual, del sector comunitario también, no solamente uno como un sector grande sino que a su interior podía haber representatividad también de subsectores que considerábamos que eran importantes y que en alguna medida le habían venido trabajando al municipio, a la construcción de sectores, por eso ese CTP quedo conformado de esa manera tan amplia y pues luego realmente que estuvimos hasta la etapa que llego al consejo municipal también donde se dio la aprobación y después seguimos fue con otro proceso del ajuste al plan de ordenamiento territorial en ese momento, [...] necesitaban hacer la evaluación del plan de desarrollo, se visibiliza un mayor grado de “madurez” de los consejeros, lo cual se evidencia en un mayor conocimiento de la norma, mayor acercamiento a los funcionarios, va mostrando resultados en términos de la mirada de estos hacia el CTP, sin que esto signifique un estado ideal de cosas, todo lo contrario, nuevos retos van apareciendo, necesidad creciente de cualificación en muchos aspectos que van desde lo legal hasta lo técnico”. (M03, 2014, entrevista).

Estamos entonces ante un ejercicio de participación ciudadana desde un espacio institucional en los términos propuestos por Verba (1996), que en su desarrollo incorpora demandas de grupos sociales insatisfechos que hacen uso de una figura de representación en la idea de informar, debatir y proponer frente a sus necesidades en busca de la respuesta Estatal a las mismas.

No obstante lo anterior, se trata de un ejercicio que por su naturaleza desborda los lineamientos legales, pero no en el ánimo de desconocer la ley, mejor en el idea de que esta se vaya reestructurando a partir de reconocer el contexto específico de la experiencia, como es el caso de la modificación al acuerdo municipal que reglamenta el CTP.

Lo anterior dinámicas de incidencia política en muchos aspectos, en especial en la relación Estado/Ciudadano, situación que abordaremos en el siguiente apartado.

## **Incidencia política en la experiencia de participación ciudadana del CTP de Buga.**

La experiencia particular del CTP nos puede llevar a reflexionar sobre cuál es la línea que separa la Participación Ciudadana de la Incidencia política, teniendo claro que no son lo mismo y que la participación aduce aun espectro mucho más amplio y complejo de acciones. En este caso si comparten el hecho de que en algún momento ambas buscan influir para que el Estado mantenga, modifique o implemente nuevas políticas para el beneficio de los ciudadanos.

El trabajo de campo muestra que estamos ante una instancia de participación cuya actividad ha estado orientada principalmente a interlocutar con quienes toman las decisiones en materia de política pública, a través de la construcción, seguimiento y evaluación de los Planes de Desarrollo; pero, también, por medio una serie de actividades orientadas a generar no sólo receptividad de la administración municipal, así como influencia en las decisiones que esta toma.

En un contexto donde la relación Estado/Ciudadano ha sido históricamente mediada por la desconfianza y la resistencia hacia aquellas instancias o iniciativas ciudadanas que participan o quieren participar de manera organizada e independiente, es importante comprender el trabajo de persuasión/sensibilización que permite ir modificando estas miradas, construyendo confianza y respeto, tanto de la labor de los funcionarios, como del trabajo del CTP

“Ahí aprovechamos realmente para varias cosas, porque nosotros a los distintos secretarios también les transmitimos en todo momento la importancia de la formulación participativa” [...] “el año siguiente ya hubo cambio de administración, siento que fue muy interesante porque de todas maneras el CTP anterior digamos se contaba como a partir de ahí que estaba iniciando, se conformaba, había que renovar el 50%, la administración por la cultura, porque ahí si tuvimos la iniciativa de no esperar a que la administración nos llamara sino realmente convocar a la administración, contarle que era lo que se había realizado hasta ahora, todos los aciertos y también los limites, pero también sobre todo que era lo que ya se estaba pensando como CTP que no se diera como un ente, una instancia donde iba a frenar la labor sino que realmente si es un órgano constructivo” (M03, 2014, entrevista)..

Por la cantidad de acciones y actores es complejo referirse en detalle a cada acción que podríamos enmarcar como incidencia política, entendiendo ésta bajo la definición

desarrollada por la Red Perú - Instituto de la Democracia Participativa, quienes la definen como:

Es el conjunto de esfuerzos de la ciudadanía organizada para influir en la formulación e implementación de las políticas y programas públicos por medio de la persuasión y la presión ante autoridades estatales, organismos financieros internacionales y otras instituciones de poder (2013:14).

Es claro, y se pudo verificar en campo, que el trabajo del CTP ha logrado un alto nivel de interlocución en temas importantes que quedaron incluidos en el PDM 2008 - 2011 (Alcaldía Municipal de Guadalajara de Buga, 2008), implementación y fortalecimiento de las casas de justicia y justicia restaurativa por mencionar alguno.

Un dato a mencionar tiene que ver con el reconocimiento que recibe este plan de desarrollo por parte de la Procuraduría General de la Nación, la cual lo calificó con un 66 % ubicándose en el primer lugar en el país entre 1080 de estos documentos (Ministerio de Educación Nacional, 2008).

Al margen de otras expresiones en el Municipio, podemos decir que el trabajo de incidencia política del CTP ha sido sostenido en el tiempo, al menos así lo evidencia el trabajo de campo; y, más allá del esfuerzo que significa adelantar esta labor sin contar con los recursos económicos para el sostenimiento mínimo de la instancia, se ha mantenido y fortalecido notoriamente.

Esto plantea formas distintas de relacionarse con la institucionalidad, pero también con otros actores importantes del territorio, por ejemplo con el CMDR<sup>9</sup>, con quienes se ha venido construyendo una importante alianza que tiene expresiones concretas como el proyecto de Nodos de Desarrollo Rural Integral<sup>10</sup>.

---

9 Consejo Municipal de Desarrollo Rural, El CMDR fue creado por la ley 101 de 1993, Art. 61, es una instancia de participación ciudadana para la concertación de las políticas y programas dirigidas al desarrollo de los territorios rurales.

10 “La Red de Nodos es un proceso incluyente y participativo de construcción colectiva de territorios sostenibles, que busca articular las zonas rurales del municipio entre sí, y de estas con la ciudad, que faciliten planeación, inversión con participación y control comunitario e institucional. Los Nodos se conforman teniendo en cuenta centros poblados y veredas adyacentes con características comunes territoriales, ambientales, económicas y sociales que faciliten conectividad e integración comunitaria: vías, hidrografía, infraestructura, organizaciones, etc.” Tomado de: Documento propuesta Nodos de Desarrollo Rural.

Dicha propuesta ha logrado captar la atención y participación del Ministerio de Agricultura en el ámbito nacional, y en el terreno local vincula el trabajo de la Cámara de Comercio, el IMCA, la Secretaria de Agricultura y Fomento Municipal, la Universidad del Valle (sede Buga), la Comisión de Regional de Conciliación, entre otros.

Entendida la incidencia como el conjunto de esfuerzos de ciudadanos organizados para influir en la política pública, podemos decir que el CTP es una instancia desde la cual se ha logrado incidir en escenario de lo público el municipio de Buga, durante los últimos doce años desde distintas perspectivas, que van desde la formulación de propuestas concretas para el plan de desarrollo, hasta la toma de decisiones a través de los conceptos emitidos:

“Pues lo primero es que esos conceptos sirvieron como para dar un criterio al gobierno del momento, lo que uno notaba es que algunas secretarias lo asumieron otras no, pero pienso de que es parte del ejercicio político en el sentido de que un gobierno local entienda que las instancias de participación, también pueden dar unos lineamientos que deben de ser escuchados, leídos y verificados para ver la trascendencia que pueden marcar dentro del desarrollo de la política local, es decir yo veo que es un proceso gradual y que debe ser progresivo, que también depende mucho del liderazgo que tenga el CTP en su momento, es decir yo pienso de que si en Buga, este órgano participativo sigue con esa dinámica de poder interactuar mucho mejor con las alineaciones públicas del pasado, las de ahora y las del mañana, eso va a garantizar un mayor reconocimiento y ver las bondades de la participación ciudadana” (H07, 2014, entrevista).

Estamos frente a una experiencia que evidencia la complejidad que alberga la dinámica de la participación ciudadana a escala local, y que más allá de contar con un amplio aparataje legal que la regule, está anclada a un proceso social donde se entretajan una serie de actores, intereses y dinámicas, que bajo distintas correlaciones de fuerza son las que determinan sus avances o retrocesos, entendidos estos como un proceso no lineal, más bien dinámico y vital.

Como cierre de este apartado, exponemos a manera de DOFA algunos elementos que dan cuenta del estado del CTP, no como una dinámica lineal, más bien como un

proceso de avances y retrocesos, de aprendizajes y des-aprendizajes que se pudieron identificar durante el proceso de investigación:

**Tabla N° 1 DOFA CTP**

<b>DEBILIDADES</b>	<b>OPORTUNIDADES</b>	<b>FORTALEZAS</b>	<b>AMENAZAS</b>
Insuficiente gestión de los recursos económicos.	Relación cordial y respetuosa con la administración municipal.	Disciplina en el horario y días de reunión.	Desgaste y desanimo de algunos consejeros por objetivos no cumplidos.
Deficiente socialización del trabajo del CTP ante los sectores sociales.	Talento humano de los consejeros (40% profesionales y técnicos – 40 % liderazgos sociales)	Se cuenta con un salón para reuniones, con video beam, computador, aire acondicionado, sillas, mesas, y refrigerio. (Solidaridad de la cooperativa de trabajadores del municipio de Buga)	Falta de compromiso de la administración municipal frente a la asignación de recursos económicos para el funcionamiento del CTP
Débil socialización de los conceptos emitidos	Reconocimiento y relaciones cordiales con organizaciones no gubernamentales presentes en el territorio.	Reconocimiento y relaciones cordiales con otras instancias de participación ciudadana. (JAC <sup>11</sup> , CMDR <sup>12</sup> )	
Débil relación del CTP con algunos sectores sociales.		Se cuenta con una secretaria técnica y una mesa directiva comprometidas.	
Débil seguimiento a una agenda de trabajo reuniones.		Conocimiento de la normatividad que rige al CTP.	
		Ambiente de respeto y tolerancia para el debate y toma de decisiones.	

**Fuente:** Elaboración propia.

<sup>11</sup> Juntas de Acción Comunal

<sup>12</sup> Consejo Municipal de Desarrollo Rural.

## CONCLUSIONES

El objetivo central de esta tesis era analizar las características del contexto sociopolítico y la influencia de la Cultura Política de los actores sociales e institucionales en la participación ciudadana, por medio de un estudio de caso que permitiera hacer lectura a escala local.

Planteare aquí algunas apreciaciones que no me atrevo a llamar conclusiones, atendiendo al criterio de que ésta es una primera aproximación a un proceso social que reviste gran complejidad y cuyo abordaje más profundo y detallado requiere de un esfuerzo muy superior.

Frente al contexto sociopolítico y los elementos de relevancia que lo configuran, e influyen en la participación ciudadana, la experiencia analizada muestra que los cambios en la estructura política macro pueden influir en la apertura o cierre de escenarios locales para la acción política de los ciudadanos sobre ella; bien sea que se den o no estos escenarios, el contexto socio-político es determinante en la forma e intensidad que adquiere un proceso de participación como el del CTP.

Si bien se dan unas dinámicas particulares a nivel local que posibilitan u obstaculizan la participación, es innegable que los cambios producidos en la reforma constitucional de 1991, y otras dinámicas de orden nacional son fundamentales para el ejercicio político en el ámbito municipal.

En relación con lo anterior, se destacan los siguientes elementos como determinantes del contexto sociopolítico en medio del cual se ha desarrollado el accionar del CTP durante el periodo abordado:

Un primer elemento que aporta elementos de comprensión frente a la importancia del contexto sociopolítico, se ubica en la relevancia que adquieren los procesos de cambio de gobierno; la experiencia en particular muestra que el cambio de gobierno influye en la participación ciudadana en al menos dos aspectos:

- La llegada de nuevos funcionarios impacta los procesos en dos vías, por una parte generando una especie de ruptura/discontinuidad en los

procesos de participación en tanto no hay una transmisión efectiva de información entre funcionarios salientes y entrantes, de cómo la administración municipal ha venido trabajando estos temas; o por el contrario el proceso puede verse oxigenado y potenciado por la llegada de funcionarios informados, cualificados, comprometidos y sensibles a los procesos de participación ciudadana, lo que es menos común.

- Aunque los consejeros manifiestan que sin importar el “color” político<sup>13</sup> de quien este en la alcaldía, el CTP hace su trabajo, situación que no se pone en duda, si es evidente que el hecho de que un alcalde fuese reelegido, propicio un escenario de mayor favorabilidad para el proceso de participación, en tanto no hubo que invertir nuevamente tiempo y esfuerzos en sensibilizar a los funcionarios, construir confianza, generar reconocimiento, etc.

Es prudente destacar este último aspecto como un elemento que diferencia la experiencia del CTP de Buga de la mayoría de los CTP en el país, la dinámica de continuidad que significa la elección de un mismo alcalde para dos períodos que, si bien no fueron consecutivos, tampoco estuvieron muy distantes el uno del otro, permitió mantener líneas de trabajo, canales de dialogo con la administración municipal, y ante todo un ambiente de confianza y reconocimiento mutuo entre consejeros y funcionarios públicos.

A lo anterior se suma la presencia de actores institucionales con presencia histórica<sup>14</sup> en el territorio, que desde su labor específica han tejido distintos tipos de relación con el CTP, caso específico de la Cámara de Comercio, el Instituto Mayor Campesino y la Comisión de Conciliación Regional, siendo entre estas un lugar común de trabajo con el CTP la formación política (participación, aspectos legales, política

---

<sup>13</sup> Conviene anotar que los Alcaldes electos durante los periodos aquí estudiados, fueron respaldados por coaliciones de distintas fuerzas políticas, lo que no permite ubicarlos como izquierdas, derechas o centro, con facilidad.

<sup>14</sup> Algunos con más de 50 años de labor ininterrumpida.

pública) y técnica (instrumentos de planeación, Plan de Ordenamiento Territorial, Planes de Desarrollo Municipal, entre otros.).

Finalmente en el ámbito del contexto sociopolítico se identifica otro factor que explica la dinámica de participación en el CTP, tiene que ver con la crisis política generada por las malas administraciones, el desencanto partidista, desconfianza en los liderazgos a raíz de sucesos como los procesos jurídicos contra dos concejales y el mismo alcalde del periodo 2008- 2011 John Freddy Libreros, quien es detenido posteriormente por celebración indebida de contratos, esto se valida con lo propuesto por Cunnill (1991:19), cuando habla de los motivos de la participación asociados a una crisis de efectividad del Estado.

Estos sucesos se suman muchos otros y van configurando un escenario de crisis que hace que la participación en el CTP sea vista como necesaria y estratégica por distintos sectores sociales en el municipio, fundamentalmente por la posibilidad que tiene el CTP de hacer seguimiento a la inversión de los recursos públicos a través del PDM<sup>15</sup> y otros instrumentos de planificación.

Esta mirada estratégica del CTP converge con la apuesta institucional de una de las organizaciones no gubernamentales presentes en el territorio, el IMCA, la cual apoya al CTP en su cualificación, pero también, entra a hacer parte de la instancia en representación del sector medioambiental.

Cabe destacar que el IMCA considera el tema de la sostenibilidad local y regional como un pilar fundamental de su apuesta institucional

En conjunto con diferentes actores sociales e institucionales, contribuimos a la construcción y consolidación de propuestas de vida y proyectos de desarrollo territorial de impacto local, regional y nacional. Nuestra visión prospectiva y estratégica está centrada en la sostenibilidad. Entendemos la sostenibilidad, como la búsqueda y la construcción de alternativas integrales de vida que posibilitan la convivencia de las culturas con los procesos naturales y sociales, pensando siempre en las futuras generaciones. (Instituto Mayor Campesino, 2014)

---

<sup>15</sup> Plan de Desarrollo Municipal.

Dicha apuesta institucional se ha puesto en juego en el seno del CTP y ha logrado ampliar la perspectiva de lo que implica la participación ciudadana, aportando fundamentalmente en la construcción de un enfoque territorial y de desarrollo para el municipio.

Como cualquier otra democracia, Colombia cuenta con un abanico de actitudes, valores, y prácticas que dan contenido a su régimen político; estos elementos conviven, y a veces entran en choque con su estructura jurídico – legal, demostrando sus límites, vacíos y falencias; dicho acervo político cultural no siempre es el deseable para que un régimen político funcione conforme lo esperan sus ciudadanos.

La incidencia de la Cultura Política en la participación ciudadana en el CTP recae sobre los diversos acumulados políticos, sociales y culturales de los actores que en el convergen, básicamente a partir sus trayectorias y valoraciones frente al proceso político municipal.

Por una parte los consejeros valoran el ejercicio de involucrarse en asuntos públicos de manera organizada y cualificada a través de la representación que ejercen, pero por otra, entienden que su lugar como consejeros también está fuertemente determinado por la apatía de unos sectores sociales que delegan en ellos mucho más que su representación.

Con respecto a la apatía se alega todo tipo de motivaciones, descontento con la política y la politiquería, cansancio frente a la corrupción, falta de tiempo, falta de recursos económicos, y una creencia generalizada de que nada puede cambiar.

El concepto de cultura política permitió abordar los valores, significados y sentidos que los consejeros elaboran de su práctica política, constatando el hecho de que dicha cultura si incide en su ejercicio de participación ciudadana en el CTP, al determinar esta como una estrategia de acción en medio de la crisis política del municipio.

La participación toma la forma de pulso político donde por un lado está la respuesta de la administración municipal frente al accionar del CTP, y por el otro las distintas estrategias desplegadas por este para incidir en la transformación de las

relaciones Estado/ciudadano, proceso en medio del cual se construyen aprendizajes significativos tanto para los funcionarios como para los miembros del CTP.

De lo anterior se desprende que la experiencia del CTP ha sido también un escenario de pedagogía ciudadana de la participación, que ha permitido a funcionarios y consejeros establecer diálogos, disputas, construir consensos y disensos, pero ante todo ponerse en los zapatos del otro como principio fundamental que orienta un proceso político.

En este mismo sentido se evidencian transformaciones importantes a nivel personal de los consejeros, principalmente en sus habilidades para interactuar con otras instancias, para afrontar debates, para establecer comunicación con funcionarios, líderes sociales, este punto es complejo de medir, aun así es un elemento reconocido por consejeros y funcionarios, dando cuenta de la cualificación del proceso, y más importante, generando una descentralización de los liderazgos al interior de la instancia.

En el municipio de Buga el trabajo del CTP se ha caracterizado por la búsqueda de consensos como estrategia de acción principal, y con ella a la sensibilización de los funcionarios frente a la importancia de promover la participación ciudadana como factor legitimante del Estado, pero también como posibilidad de construcción de territorio desde visiones distintas de lo que puede ser.

En un país como Colombia no es fácil generar espacios de interlocución Estado/ciudadano, donde la expresión de la diferencia sea un valor respetado y estructurante de dicha relación, de ahí la importancia que se le atribuye a esta experiencia, que si perder independencia ha logrado incidir en la política pública del municipio.

A lo anterior se suma la capacidad del CTP para establecer alianzas que le han permitido permanecer, pero no de cualquier forma, con un alto nivel de disciplina, y una asistencia que se mantiene entre el 70 y 80% del total de los consejeros, a pesar de no contar con los recursos mínimos que debe aportar la alcaldía. Esto es un elemento potente que comparado con la precaria realidad nacional de esta instancia expuesta por Velásquez (2010:24).

Se destaca la importancia de contar con un marco jurídico que más allá de sus falencias o insuficiencias, permite un terreno común para las relaciones Estado Ciudadano, que si bien no define la totalidad del proceso social, sí es un referente importante que, al ser manejado por los consejeros, ha cualificado en gran medida su accionar, aportando argumentos de peso para entablar la relación Estado Ciudadano.

### **ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES.**

Si bien la forma que ha tomado la participación ciudadana en el CTP de Buga ha permitido transformar paulatinamente las relaciones Estado / Ciudadano en el nivel local, es prudente revisar el diseño institucional y normativo de la instancia, en tanto descarga el ejercicio en los consejeros (representantes) y no promueve la vinculación de los sectores sociales más allá del acto de escoger un representante.

Los CTP cuentan a su interior con consejeros que a su vez son representantes de instituciones, lo que sugiere establecer hasta donde se está representando un sector y hasta donde a la institución, haciendo la salvedad que los intereses de ambas pueden ser compatibles y no necesariamente divergentes.

Es importante definir conductos, mecanismos y estrategias para la movilización del concepto del PDM ante las autoridades municipales.

Definir una agenda de trabajo para evitar la dispersión temática que en ocasiones se da en las reuniones.

Establecer plazos, mecanismos y estrategias para la exigencia de los recursos económicos que por ley se deben asignar al CTP para su funcionamiento.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía Municipal de Guadalajara de Buga. (Febrero de 2008). Plan de Desarrollo Municipal, "Buga fuente de progreso y desarrollo regional". Guadalajara de Buga, Valle del Cauca, Colombia.: Alcaldía Municipal de Guadalajara de Buga.
- Alcaldía Municipal de Guadalajara de Buga. (09 de 07 de 2014). *Alcaldía Municipal de Guadalajara de Buga*. Obtenido de <http://guadalaradebuga-valle.gov.co/apc-aa-files/65656531333638323462663739646334/anuario-buga-2011-documento-completo-.pdf>
- Alcaldía Municipal de Guadalajara de Buga. (02 de 06 de 2014). *Alcaldía Municipal de Guadalajara de Buga*. Obtenido de [http://guadalaradebuga-valle.gov.co/apc-aa-files/61663161356265666630653566343538/CMAPSD\\_\\_\\_PIU\\_2010\\_2011\\_\\_\\_Documento\\_Final.pdf](http://guadalaradebuga-valle.gov.co/apc-aa-files/61663161356265666630653566343538/CMAPSD___PIU_2010_2011___Documento_Final.pdf)
- Arocena, J. (2002). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Montevideo: Taurus.
- Cabal, L. M. (Julio de 2014). Entrevista CTP, H01. (N. Fajardo, Entrevistador)
- Cárdenas, C. (Julio de 2014). Entrevista CTP H05. (N. Fajardo, Entrevistador)
- CEPAL. (08 de 09 de 2014). *Oficina de la CEPAL en Colombia*. Obtenido de <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/5/53405/P53405.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl&base=/colombia/tpl/top-bottom.xsl>
- CINEP. (2010). *El legado de las políticas de Uribe. Retos para el gobierno de Santos*. Bogotá: El CINEP/ Programa.
- Concejo Municipal de Guadalajara de Buga. . (04 de 05 de 2014). *Concejo Municipal de Guadalajara de Buga*. . Obtenido de [http://guadalaradebuga-valle.gov.co/apc-aa-files/61363232346165636539353630653537/Acuerdo\\_013\\_\\_\\_2012\\_\\_\\_Plan\\_de\\_Desarrollo\\_Municipal.PDF](http://guadalaradebuga-valle.gov.co/apc-aa-files/61363232346165636539353630653537/Acuerdo_013___2012___Plan_de_Desarrollo_Municipal.PDF)
- Contraloría Departamental del Valle del Cauca. (2012). *INFORME FINAL DE AUDITORÍA CON ENFOQUE INTEGRAL Modalidad Regular*. Guadalajara de Buga: Contraloría Departamental del Valle del Cauca.
- Cunill Grau, N. (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD.

- Cunill Grau, N. (1997). *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas: CLAD.
- Cunill, N. (1991). Los posibles fundamentos de la participación ciudadana. En C. L. Desarrollo, *Participación Ciudadana: Dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos*. Caracas: CLAD.
- Cunill, N. (1991). *Participación Ciudadana*. Caracas: CLAD.
- Cunill, N. (1997). Los posibles fundamentos de la participación ciudadana. Pág. 2. *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*. N° 58. UNAM.
- Feixa, C. (2008). La ciudad invisible. Territorios de las culturas juveniles. En M. Margullis, *Viviendo a toda: jóvenes, territorios culturales y nuevas sensibilidades* (págs. 89 - 110). Buenos Aires: Siglo del Hombre Editores.
- G. A. Almond y S. Verba. (1963). *An Approach to Political Culture*. Princeton New Jersey: Princeton University Press.
- García, M. D., & Cardona, O. K. (2014). Análisis del comportamiento de la población del Valle del Cauca y sus perspectivas futuras (1993 – 2030). En *Estructura Socioeconómica del Valle del Cauca: un análisis del mercado laboral de Cali y su Área Metropolitana*. Colombia. (págs. 11- 37. ). Cali: Editorial ORMET. .
- Henao, F. (Junio de 2014). Ex- consejero CTP, H05. (N. Fajardo, Entrevistador)
- Henao, F. (Junio de 2014). Funcionario Publico, H07. (N. Fajardo, Entrevistador)
- Instituto Mayor Campesino. (20 de 09 de 2014). *CEPAL Social*. Obtenido de [http://www.cpalsocial.org/centro\\_89.html](http://www.cpalsocial.org/centro_89.html)
- Instituto Mayor Campesino. (06 de 08 de 2014). *IMCA*. Obtenido de [http://www.imca.org.co/img/files/Planes%20de%20Vida/Buga/Rural/Monterrey\\_R\\_A\\_L\\_M%5B1%5D.pdf](http://www.imca.org.co/img/files/Planes%20de%20Vida/Buga/Rural/Monterrey_R_A_L_M%5B1%5D.pdf)
- Millán, C. (04 de Enero de 2008). *Cultura política: acercamiento conceptual desde América latina., 2008 • Universidad de la frontera. Chile.* . Recuperado el 05 de Febrero de 2014, de <http://www.perspectivasdelacomunicacion.cl>: [http://www.perspectivasdelacomunicacion.cl/wp-content/uploads/2013/04/2008\\_1\\_04.pdf](http://www.perspectivasdelacomunicacion.cl/wp-content/uploads/2013/04/2008_1_04.pdf)
- Ministerio de Educación Nacional. (18 de Diciembre de 2008). *Centro Virtual de Noticias de la Educación*. Obtenido de <http://www.mineduacion.gov.co/cvn/1665/w3-article-178910.html>
- Pedraza, Y. (Junio de 2014). Entrevista CTP, M02. (N. Fajardo, Entrevistador)

- Red Perú - Instituto de la Democracia Participativa. (2013). *Guía de incidencia política. Manual, N°5*. Recuperado el 02 de Febrero de 2014, de [http://intranet.catie.ac.cr:8080/intranet/posgrado/politica\\_gober/2013/Modulo%204/Session1/lecturas/Gu%C3%ADa%20de%20incidencia%20pol%C3%ADtica.pdf](http://intranet.catie.ac.cr:8080/intranet/posgrado/politica_gober/2013/Modulo%204/Session1/lecturas/Gu%C3%ADa%20de%20incidencia%20pol%C3%ADtica.pdf)
- Revilla Blanco, M. (2005). Ciudadanía y acción colectiva en América latina. Tendencias recientes. Instituto de Estudios Políticos. Universidad de Antioquia. . *Revista Estudios Políticos. No 27*.
- Revilla, M. (1994). El concepto de movimiento social: acción, identidad y sentido. *Revista Zona Abierta N° 69. Madrid*.
- Sader, E. (2006). Hacia otras democracias. En E. Lander, *DESARROLLO, EUROCENTRISMO Y ECONOMIA POPULAR. Más allá del paradigma neoliberal*. (pág. 299). Caracas: Mision Vuelvan Caracas.
- San Miguel, N. (Julio de 2014). Entrevista ex- consejera CTP, M03. (N. Fjardo, Entrevistador)
- Secretaria Municipal de Planeacion de Guadalajara de Buga. (07 de 06 de 2014). *Alcaldia Municipal de Guadalajara de Buga*. Obtenido de [http://www.guadalajaradebuga-valle.gov.co/apc-aa-files/61663161356265666630653566343538/DIAGNOSTICO\\_GENERAL\\_MUNICIPIO\\_BUGA.pdf](http://www.guadalajaradebuga-valle.gov.co/apc-aa-files/61663161356265666630653566343538/DIAGNOSTICO_GENERAL_MUNICIPIO_BUGA.pdf)
- social, A. (2004). *Sanar un mundo*. Buga: Jesuitas.
- Tilly, C. ( 2010). *Democratización y movimientos sociales. Los movimientos sociales, 1768-2008. Desde sus orígenes a Facebook*. . Barcelona: Editorial Crítica.
- Tilly, C. (1998). *Conflicto político y cambio social, en los movimientos sociales. Transformaciones políticas y Cambio Cultural*. Madrid: Editorial Trotta.
- Torres, A. (2002). *Movimientos sociales, organizaciones populares y constitución de sujetos colectivos. Reconstruyendo el vínculo social*. . Bogotá: UNIDAD.
- Universidad Nacional de Colombia. (08 de 09 de 2014). Obtenido de <http://www.agenciadenoticias.unal.edu.co/ndetalle/article/en-2013-colombia-sigue-entre-los-mas-desiguales-de-la-region.html>
- Velásquez, F. &. (2007). ACTORES SOCIALES Y DESARROLLO LOCAL: Reflexiones desde la experiencia colombiana. *Seminario Internacional Desarrollo Económico Local. Una Apuesta por el Futuro* (pág. 17). Bogotá: S/D.

- Velasquez, F. (2003). *Que ha pasado con la participacion ciudadana en Colombia*. Bogota: Fundacion Corona.
- Velásquez, F. (2010). *LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA, EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN Y LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN COLOMBIA*. Medellin: FORO.
- Velásquez, F. (2011). La institucionalización de la Participación Ciudadana en Colombia: notas para su interpretación. *Politica & Sociedade*.
- Velásquez, F. G. (2002). *INESC*. Recuperado el 09 de Mayo de 2013, de INSTITUCIONALIDAD PARTICIPATIVA EN COLOMBIA.: [http://www.inesc.org.br/equipe/ivonem/COLOMBIA\\_Institucionalidad%20Participativa.pdf](http://www.inesc.org.br/equipe/ivonem/COLOMBIA_Institucionalidad%20Participativa.pdf)
- Verba, S. (1996). “The Citizen as Respondent: Sample Surveys and American Democracy”. *American Political Science* , 90: 1-7. Recuperado el 12 de Enero de 2014
- Villareal, M. (2009). *PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POLÍTICAS PÚBLICAS*. Recuperado el 20 de Enero de 2014, de Comisión Estatal Electoral de Nuevo León: [http://www.cee-nl.org.mx/educacion/certamen\\_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf](http://www.cee-nl.org.mx/educacion/certamen_ensayo/decimo/MariaTeresaVillarrealMartinez.pdf)
- Zambrano, E. (Junio de 2014). Entrevista CTP H06. (N. Fajardo, Entrevistador)
- Zambrano, E. (Junio de 2014). Entrevista ex-consejero CTP H06. (N. Fajardo, Entrevistador)

### **Entrevistas:**

- Julio de 2014 Entrevista H01. Hombre Consejero CTP
- Julio de 2014 Entrevista H02. Hombre Consejero CTP
- Junio de 2014 Entrevista M03. Mujer Ex - consejera CTP
- Junio de 2014 Entrevista H04. Hombre Consejero CTP
- Julio de 2014 Entrevista M05. Mujer Consejera CTP
- Junio de 2014 Entrevista M06. Funcionaria Pública
- Julio de 2014 Entrevista H07. Funcionario Público

Julio de 2014 Entrevista H09. Hombre Consejero CTP

Julio de 2014 Entrevista H10. Hombre Consejero CTP

Julio de 2014 Entrevista H11. Hombre Funcionario Público.

Julio de 2014 Entrevista H12. Hombre Consejero CTP

Julio de 2014 Entrevista H13 Hombre Consejero CTP

Julio de 2014 Grupo Focal H14. Hombre Consejero CTP

**ANEXOS**  
**CUADRO GUIA TRABAJO DE CAMPO**

<b>OBJETIVO</b>	<b>SINTESIS DE PRODUCTO</b>	<b>CATEGORIAS</b>	<b>TECNICA DE RECOLECCION DE INFORMACION</b>	<b>PREGUNTAS GUIA</b>
<p>Indagar acerca del proceso histórico del CTP y los repertorios de acción que han permitido su permanencia, e influencia en la toma de decisiones públicas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reseña histórica</li> <li>• Qué es el CTP</li> <li>• Aspectos legales (la ley, acuerdo constitución.)</li> <li>• Como funciona (descripción interna)</li> <li>• Estrategias y repertorios de acción</li> <li>• Descripción de porqué es un ejercicio de participación ciudadana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cultura Política               <ul style="list-style-type: none"> <li>➢ Estrategias y repertorios.</li> <li>➢ Incidencia</li> </ul> </li> </ul>	<p>Revisión documental: Actas internas Documentos oficiales: correspondencia, conceptos (PDM). Estudios previos, archivos de prensa y otros medios. Investigaciones: (IMCA – UNIVALLE – ALCALDIA)</p>	
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevista.</li> </ul>	
			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Grupo Focal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Lo que hace el CTP incide en las políticas públicas del municipio? Explique.</li> <li>• ¿En qué políticas o decisiones públicas ha incidido?</li> <li>• ¿Qué estrategias ha utilizado y utiliza el CTP, o sus miembros para lograr sus objetivos, son iniciativas individuales o concertadas al interior del CTP?</li> <li>• En su opinión cuáles son los logros - dificultades internos y externos del CTP (profundizar, cómo se evidencia esto)</li> <li>• Considera que la planeación y el desarrollo territorial son</li> </ul>

				temas centrales en la labor del CTP (se discute una visión particular del territorio, planeación). <ul style="list-style-type: none"> <li>• Con cuáles instancias de participación se relaciona el CTP.</li> </ul>
Identificar los actores sociales gubernamentales y no gubernamentales de relevancia para el estudio. (Esto en dialogo con el último objetivo de la cultura política)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descripción de actores externos con relación directa o indirecta con el CTP. (Pertinencia)</li> <li>• Su incidencia frente a la participación ciudadana (CTP)</li> </ul>	•	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevista.</li> <li>• Revisión Documental.</li> <li>• Percepción externa del CTP</li> </ul>	<p>Lugar de origen.  Fecha en la que llega a Buga  Cargo que ocupa  Desde cuando está en el cargo</p> <p>Actividad de generación de ingresos.  Filiación o simpatía política en el ámbito municipal  Cuál ha sido su trayectoria en la participación ciudadana o comunitaria. (Cargos, instancias, organizaciones, movimientos que ha desempeñado) – (Influencia en su cultura política)  Sabe que es el CTP. Para que sirve, conoce su normativa, dentro de esta conoce las obligaciones de la administración para con esta instancia, (presupuesto, logística)  Su dependencia atiende los requerimientos del CTP  Para la aprobación del PDM se ha tenido en cuenta el concepto del CTP, en que temas específicamente (Insumo de comprobación)  Ha participado en reuniones del</p>

				<p>CTP, o en algún trabajo conjunto  Sabe cómo está conformado actualmente el CTP.  Conoce a sus miembros  Cuál es su percepción de la participación ciudadana en el municipio de Buga. Argumente su respuesta  Cuál es su percepción del CTP  Participa su dependencia de algún escenario permanente de interlocución o participación comunitaria  Cree usted que el CTP dificulta / aporta, o no tiene ninguna incidencia en la participación ciudadana en el municipio (por qué)  Cree usted que el CTP dificulta / aporta, o no tiene ninguna incidencia en la la política pública en el municipio (Por qué)  Desde su perspectiva, que se debería hacer, mantener, mejorar o cambiar para que el CTP fortalezca su accionar como actor importante en el municipio</p>
--	--	--	--	--

<p>Analizar el contexto sociopolítico del municipio, los elementos de relevancia que lo configuran e influyen en la participación ciudadana.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descripción y análisis del contexto sociopolítico: instituciones, expresión política electoral (Poder), líderes sociales vinculados a fuerzas políticas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>❖ Cultura Política. <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Poder político – Electoral.</li> <li>➤ Alianzas</li> <li>➤ Contradictorios</li> <li>➤ Respuesta de la administración municipal y concejo municipal.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisión documental: Actas internas Documentos oficiales: correspondencia, Conceptos (PDM). Estudios previos, archivos de prensa y otros medios. Investigaciones: (IMCA – UNIVALLE – ALCALDIA – Sector Privado).</li> <li>Análisis de la configuración del poder político a través del comportamiento electoral.</li> <li>Conflicto Armado</li> </ul>	
<p>Explicar la incidencia de la cultura política en la forma como se expresa la participación ciudadana en el CTP de Buga. ( )</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Descripción y análisis de los miembros del CTP en términos de su Cultura Política.</li> <li>• Trayectorias de los sujetos que lo componen.</li> <li>• Cómo y por qué llegan al CTP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Discursos</li> <li>➤ Percepciones</li> <li>➤ Poder</li> <li>➤ Relación con las bases (sectores)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevista.</li> <li>• Grupo Focal</li> <li>• Revisión documental.</li> </ul>	<p>Lugar de origen.  Fecha en la que llega a Buga  Ocupación  Actividad de generación de ingresos.  Cuál ha sido su trayectoria en la participación ciudadana o comunitaria. (Cargos, instancias, organizaciones, movimientos que ha desempeñado) – ( Influencia en su cultura política)  Sector al que representa en el CTP, describa su relación con éste.  Cuándo se vincula al CTP  Qué lo motivo a vincularse  Cómo fue el proceso de su elección como consejero  Actualmente que lo motiva a</p>

				<p>estar en el CTP.</p> <p>Cuál es su percepción de la participación ciudadana en el municipio de Buga.</p> <p>Lo que hace el CTP incide en las políticas públicas del municipio? Explique. ¿En cuáles ha incidido y cómo se logró?</p> <p>Destaque sus aprendizajes más significativos de su participación en el CTP. (profundizar)</p> <p>En su opinión cuáles son los logros y las dificultades del CTP (profundizar, cómo se evidencia esto)</p> <p>Considera que la planeación y el desarrollo territorial son temas centrales en la labor del CTP (se discute una visión particular del territorio, planeación).</p> <p>Desde su perspectiva, con cuáles instancias de participación se relaciona el CTP.</p>
--	--	--	--	---