

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONSTRUCCIÓN DEL PLAN DE
ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEPARTAMENTAL DE ARAUCA 2016-2019¹**

EDUARDO SIMÓN CEDEÑO ÁLVAREZ

MAESTRÍA EN GOBIERNO DEL TERRITORIO Y GESTIÓN PÚBLICA

**TUTORA
JANETH PATRICIA MUÑOZ ERASO
Doctora en Ciencia Sociales con Especialización en Estudios Políticos**

**CONTACTO AUTOR: ecedeno@javeriana.edu.co
Celular: +573107520593**

4 de junio de 2019

¹ El presente documento es resultado de una investigación aplicada en el Departamento de Arauca, 2016-2019.

Resumen

En Colombia, la Constitución Política de 1991 trajo consigo una transformación en la participación ciudadana, lo que significó un cambio en el diseño de las políticas públicas y en la Gestión Pública, fundamentalmente en el desarrollo de Planes, Programas y Proyectos. Estas dinámicas se reflejaron en el ámbito de la organización territorial, especialmente con la formulación de un marco normativo que apunta a la creación de diversos instrumentos de gestión territorial, como los Planes de Ordenamiento Territorial.

Esta investigación presenta un análisis del proceso de participación de diversos actores en el diseño del Plan de Ordenamiento Territorial Departamental de Arauca -POTD-, durante el periodo de 2016-2019.

Se revisaron antecedentes, avances, ventajas y desventajas de la participación ciudadana dentro del marco de las políticas públicas dirigidas al ordenamiento territorial y cómo estas incidieron directamente en la construcción del POTD de Arauca. Lo cual nos llevó a plantear lineamientos para fortalecer la participación ciudadana, y dinamizar la gestión pública con el fin de mejorar el diseño y la implementación de dicho plan.

Se concluye que en el diseño actual del POTD se presenta un alto ejercicio jerárquico, que, si bien surge de las dinámicas del cumplimiento de la norma, limita la participación ciudadana, generando descontextualización del plan y una baja articulación entre actores en el territorio.

Palabras claves: Participación Ciudadana, Ordenamiento Territorial, Gestión Pública, Gobernanza, Territorio.

Abstract

In Colombia, the Political Constitution of 1991 brought about a transformation in citizen participation, which meant a change in the design of public policies and Public Management, mainly in the development of Plans, Programs and Projects. These dynamics were reflected in the field of territorial organization, especially with the formulation of a regulatory framework that aims at the creation of various territorial management instruments, such as Land Management Plans.

This research presents an analysis of the participation process of diverse actors in the design of the Arauca Departmental Territorial Ordering Plan -POTD-, during the period of 2016-2019.

Background, advances, advantages and disadvantages of citizen participation were reviewed within the framework of public policies aimed at land use planning and how these directly influenced the construction of Arauca POTD. Which led us to establish guidelines to strengthen citizen participation and boost public management in order to improve the design and implementation of the plan.

It is concluded that the current design of the POTD presents a high hierarchical exercise, which, although it arises from the dynamics of compliance with the norm, limits citizen participation, generating decontextualization of the plan and a low articulation among actors in the territory.

Keywords: Citizen Participation, Territorial Planning, Public Management, Governance, Territory.

Introducción

El Ordenamiento Territorial en Colombia cobra fuerza a partir de la Constitución de 1991, a través de la Ley 388 de 1997 la cual marca las directrices iniciales del ordenamiento territorial en el país. Con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de 2011, se incorporan principios fundamentales para la construcción participativa del ordenamiento territorial, mediante una serie de instrumentos que posibilitan la participación ciudadana en los procesos de planeación del territorio².

A partir de estos espacios se ha venido avanzando en la comprensión de los fenómenos que se dan en el territorio, incluyendo sus procesos de organización, como parte de un marco conceptual que permite abordar el tema a nivel local, en lo que corresponde con los procesos de ordenamiento territorial. En esta perspectiva la participación ciudadana, el territorio, la democracia, la gobernanza, el desarrollo y la ciudadanía están estrechamente vinculados a la gestión de lo local, ya que han permitido la reflexión y el análisis para el ordenamiento del territorio.

En este contexto se plantea la necesidad de establecer un sistema de planificación que facilite la comprensión de las dinámicas territoriales y de los actores que en ellas interactúan. A esto se une los cambios en la organización político-administrativa generados con la reglamentación para la creación de Regiones y de Entidades Territoriales Indígenas, la cual establece competencias para la organización político administrativas y la autonomía para la gestión del territorio, las cuales han quedado cortas en lo que tiene que ver con los espacios de participación ciudadana para la construcción territorial.

Por lo anterior, esta investigación busca analizar la participación de los diversos actores gubernamentales y sociales en el caso concreto de la construcción del Plan de Ordenamiento Territorial Departamental -POTD- de Arauca, con el fin de determinar su incidencia en la construcción de este. En ese sentido, la pregunta de investigación se dirige a determinar cómo ha incidido la participación ciudadana en la construcción del Plan de Ordenamiento Territorial del Departamento de Arauca.

² Definimos el territorio como un “espacio” en el que se desarrollan una compleja red de relaciones sociales e interinstitucionales que se articulan en torno a posibilidades e intereses determinados por la forma en que se ejerce el poder político, institucional y social, en el marco de la oferta de vida que contiene ese espacio (Medina, 2008; p.36)

En este proceso analizamos la problemática del ordenamiento territorial, los espacios de participación, las interacciones de los diversos actores, los avances y las limitaciones. Esto nos lleva a proponer unos lineamientos para el fortalecimiento de la gestión participativa en la política de ordenamiento territorial del Departamento de Arauca. En este mismo sentido, indagamos cómo a partir del POTD se han generado dinámicas participativas que buscan establecer relaciones más horizontales entre los diversos actores³ en pro de la gestión del territorio.

Problemática

Si bien el ordenamiento territorial en Colombia cuenta con un marco normativo que marca una hoja de ruta clara para la organización del territorio de manera participativa, en la práctica este ordenamiento se ha limitado a unas funciones específicas relacionadas con el desarrollo y la ampliación de categorías y de entidades asociativas territoriales; esto ha generado espacios limitados en la participación ciudadana para la construcción del ordenamiento territorial. En los últimos años las regiones colombianas han afrontado problemáticas relacionadas con el uso del suelo, la propiedad de la tierra, la delimitación geográfica, la expansión urbanística, el manejo del espacio público entre otros, los cuales tienen particularidades propias de acuerdo con cada contexto territorial. Estos escenarios no han sido debidamente abordados en el marco normativo establecido, ya que se evidencia una poca correlación entre lo establecido en el cuerpo normativo y las especificidades propias presentadas en el territorio.

Estas herramientas de ordenamiento territorial corren el riesgo de convertirse en simples formalidades que no tienen una apropiación directa por parte de la ciudadanía, conllevando a que los propósitos de estas no se lleven de manera correcta y haciendo que la acción estatal sufra dificultades como la improvisación, gasto excesivo de recursos y no se concentren esfuerzos a la hora de realizarlas e implementarlas. Lo anterior se puede sustentar con algunas investigaciones realizadas en esta materia como la de Maldonado (2006) quien, desde una perspectiva crítica, realiza el análisis del ordenamiento territorial en Bogotá y muestra que no existe una planeación evidente que articule los diversos instrumentos de planificación con el fin de generar una mejor gestión del territorio

³ Se entiende como actores a aquellos que inciden en la construcción del POTD que están presentes en el Departamento, como Gremios Ganaderos, Agricultores, Sectores Comunes y cívicos, así como empresas mineras y petroleras.

que integre lo social y lo urbano de manera duradera en pro de mejorar las condiciones de vida.

Estas incoherencias normativas que no tienen relación con las dinámicas sociales han profundizado las problemáticas referentes a la implementación deficiente en el marco del ordenamiento territorial, que han quedado descontextualizadas de los escenarios regionales frente la visión jerárquica y centralizada de la norma y del fomento de los espacios efectivos de participación ciudadana.

Justificación

Dentro del marco de las Políticas Públicas, los Planes de Ordenamiento Territorial toman relevancia y tienden a convertirse en un orientador en la configuración del territorio a la hora de ser puestos en marcha por medio de estrategias dirigidas a identificar, constituir y establecer los niveles de productividad del departamento de Arauca. La participación ciudadana actualmente es uno de los ejes principales en la construcción de gobierno, siendo el ordenamiento territorial uno de los espacios donde tiene mayor incidencia, el cual busca generar dinámicas que consoliden mejoras sustanciales en la calidad de vida en un espacio determinado.

Sin embargo, es relevante determinar qué tanto estas políticas e instrumentos de planificación territorial son efectivamente puestos en marcha, ya que esto permite replantear las estrategias propuestas a partir de una mirada diferenciada y aterrizada en los diferentes contextos territoriales, donde es clave la participación práctica de los diversos actores que interactúan, así como en el diseño de herramientas de gestión para su efectiva implementación.

Lo anterior justifica, la realización de esta investigación ya que es importante mostrar en escenarios particulares, como el del Departamento de Arauca, si estas herramientas de planificación territorial se han puesto en marcha con la efectiva participación de los actores o, por el contrario, si han quedado como simples referencias normativas sin generar el impacto esperado. Adicionalmente cabe señalar que concretamente en el caso de Arauca, no se encuentre este tipo de investigaciones lo cual se constituye en un aporte para la gestión pública territorial, aún más cuando siento un interés personal hacia las comunidades del departamento de Arauca, para que desarrollen capacidades en el ejercicio efectivo

de la participación ciudadana en la formulación, implementación y seguimiento de las políticas de desarrollo territorial.

Objetivo General

Analizar la Participación Ciudadana en la construcción del Plan de Ordenamiento Territorial del Departamento -POTD- de Arauca de 2016 a 2019.

Objetivos específicos:

Determinar los escenarios del ordenamiento territorial en Colombia identificando el marco normativo e institucional.

Examinar la participación de los diversos actores del departamento en el Plan de Ordenamiento Territorial Departamental -POTD-, resaltando sus avances y limitaciones.

Proponer lineamientos estratégicos para fortalecer la gestión participativa en la construcción del Plan de Ordenamiento Territorial del Departamento de Arauca.

Marco Teórico y Conceptual

La Gestión Pública es entendida como aquella que permite asignar capacidades a las instituciones y organizaciones de tipo gubernamental en los escenarios de toma de decisiones, la cual es producto de una serie de estrategias e instrumentos diseñados para abordar la problemática de lo público. Este concepto tiene origen luego que se diera un debate constante en cómo poder abordar la problemática de lo público, que se estudiaba desde dos perspectivas, una relacionada con las dinámicas propias del gerenciamiento privado y la otra con una gerencia de lo público, dirigida a dinámicas macro. No obstante, estas perspectivas tenían en común atributos que permitían entender la Gestión Pública como una combinación de elementos, producto de transformaciones en las categorías de análisis. A lo anterior Bozeman (1999) lo describe como una hibridación de múltiples elementos constitutivos para la acción gubernamental y para la formulación de políticas públicas; lo que podemos entender como una perspectiva holística que incluyen diversos factores presentes en la cotidianidad para concretizar la acción del Estado y dirigirla hacia unos objetivos específicos que permitan resultados satisfactorios para la sociedad.

En este marco, las políticas y la gestión pública son complementarias porque buscan un solo objetivo que se traduce en una respuesta Estatal efectiva a una problemática específica, de ahí “el reconocimiento de la importancia del análisis de las políticas para la gestión pública”, como lo afirma Bozeman (1999, p.39) y Fontaine (2015) quien ofrece una nueva mirada a las políticas públicas más allá de la práctica estatal, ya que desde lo público especifica la convergencia de las esferas estatal, social y económica. Es así como una política pública es más que una intervención del “Estado para resolver una problemática de tipo social, sino que una política pública debe ser entendida como un proceso de interacción entre distintos actores en diferentes ámbitos sociales e institucionales, que busca articular y ajustar las disparidades entre Estado y sociedad, y entre distintos sectores sociales” (p.6). En este sentido podríamos decir que “el análisis de políticas públicas es una metodología para formular problemas con la finalidad de buscar soluciones y que incorpora cinco procedimientos generales: estructuración de problemas, pronóstico, recomendación, monitoreo y evaluación” (Salazar 2010, p 43). Estas dos miradas muestran la integralidad del proceso de construcción de políticas públicas en el marco de la gestión de lo público, donde los actores son eje fundamental en la concepción de las políticas públicas y le dan sentido a la integralidad de los elementos que inciden en la acción Estatal y por ende en la organización del territorio.

De esta forma, como parte del proceso del análisis de políticas públicas y de la gestión de lo público, es importante recalcar que muchas veces lo que se aborda en las discusiones de tipo político, no se refleja en los cuerpos normativos, dificultando que se cumplan los objetivos propuestos desde la acción Estatal. Así lo afirma Salazar (2010, p.48) “es menester sacar a flote cuáles fueron los verdaderos objetivos de la acción estatal, porque no siempre lo que dice el discurso de la política es lo que efectivamente se realiza...escudriñar y mirar qué es lo que efectivamente se propone una política, qué es lo que realmente persigue como efecto”.

En consecuencia, el análisis de políticas públicas se constituye entonces en un instrumento fundamental para comprender las causas estructurales de las problemáticas socialmente relevantes y facilita la proposición de nuevas alternativas para mejorar la gestión pública y los mecanismos de participación ciudadana en la construcción de planes, programas y proyectos que conlleven a la articulación de los actores y a la comprensión integral del territorio y de sus procesos políticos, sociales, económicos. En esta perspectiva Aguilar (2015) sugiere abordar de

manera explicativa lo que acontece en el proceso de diseño de políticas públicas, planes y programas para producir una serie de conclusiones en la relación Estado-Sociedad, a partir de las dinámicas de gobernanza, el cual contiene directrices para ser más eficiente, eficaz y equitativa la acción del Estado en una perspectiva descentralizada de la dirección social que busca la coordinación entre la multiplicidad de actores que inciden en la formulación de las políticas.

Es con el modelo de gobernanza donde sale a relucir la relevancia de la articulación e interacción de los actores públicos y privados para la gestión de lo público. Al respecto, Fontaine (2015) habla de la política pública como algo más que una intervención Estatal para solventar una problemática, sino que la dirige hacia un proceso de interacción permanente entre los diversos actores transversales a las dinámicas sociales, que busca movilizar recursos y corregir los desajustes entre Estado, Sociedad y otros actores, generando así una visión de gobernanza en la que existe un proceso de conciliación de intereses en búsqueda de soluciones eficaces desde una perspectiva de la gestión participativa.

La Participación Ciudadana en el marco de la Gestión Pública.

En el análisis de las políticas públicas, la gestión de la participación ciudadana es un tema que se ha convertido en un reto del Estado para resolver de manera acertada las problemáticas sociales. Por lo anterior es necesario diseñar herramientas de gestión que activen a la ciudadanía, ya que facilitan la integración de los actores en el diseño y la discusión de planes, programas y proyectos, apropiados por la comunidad y articulados con el gobierno para ejecutar una acción común, que fomente la planificación eficiente de los recursos financieros y humanos que se deben poner en marcha para una determinada intervención. En ese sentido, esta participación debe conllevar a acciones prácticas y contundentes que aporten efectivamente al bienestar integral de la sociedad. Fernández Santillán (2006) sostiene que los espacios de participación ciudadana son reconocidos por la normativa jurídica del Estado, lo que es importante para que la participación ciudadana sea formalmente reconocida y sus conclusiones puedan ser promovidas al poder legislativo local y hacer que incida efectivamente.

Sin embargo, la participación de los ciudadanos debe establecer unos criterios que logren abarcar no solo el ordenamiento jurídico del Estado, sino también que incluyan otros elementos que permitan consolidar una participación directa en la

incidencia en la toma de decisiones. Así lo plantea Canto (2000) “las políticas públicas tendrían un mejor diseño con una participación directa de los ciudadanos sobre todo (pero no únicamente) en el ámbito de los gobiernos municipales” (p.251), lo cual muestra que las políticas públicas poseen mayor efectividad, si se desarrollan desde la gestión participativa.

Roth (2002) afirma que los enfoques teóricos tan solo representan una cara de la investigación en el área del análisis de las políticas públicas, debido a los múltiples conceptos que existen en el marco de la participación ciudadana en los procesos de construcción de políticas públicas, planes y proyectos. Teniendo en cuenta lo anterior, podemos ver que existe un vínculo entre gobernanza y participación ciudadana, ya que esta última se constituye como una herramienta en la cual se hace posible establecer nuevas relaciones entre Estado y Sociedad, ya que define el papel de los ciudadanos en los espacios de poder político y social, teniendo como relevancia garantizar que esta se ejerza dentro de los mecanismos establecidos en la normatividad, para que la gestión pública y gobernabilidad sean efectivas.

En el marco de la participación ciudadana, y en los procesos de gestión pública podemos identificar cinco tipos o estrategias de participación las cuales se presentan entorno al diseño de políticas públicas y que son presentadas por Medina Gallego (2008) como parte de la oferta participativa del Estado a los ciudadanos, producto de los procesos de demandas de participación por parte de la ciudadanía, estas son: 1) *La participación-formalidad, entendida como un requisito de ley que es preciso llenar;* 2) *La Participación-Acrítica, aquella que no pone en cuestión la lógica y las estructura de poder vigentes;* 3) *la Participación-integración-cooptación, que consiste en abrir espacios de participación orientado a favorecer a grupos dominantes;* 4) *La Participación-Concertación; se basa en la construcción colectiva de acuerdos para actuar en pro de objetivos compartidos;* y 5) *La Participación Modo de Vida, es entendida como aquella en el cual se hace participe gracias a un proceso de interiorización e involucramiento de dinámicas colectivas en función constante de fortalecimiento del colectivo social* (p.54)

Las anteriores estrategias, se tomarán como referencia en el caso de estudio del POTD de Arauca, para identificar los tipos de participación que se presentan en la construcción de éste, lo que conllevará a reforzar los lineamientos y recomendaciones de la investigación.

Conceptualizando la Participación

La participación ha llevado a plantear diferentes definiciones que apuntan a una comprensión desde diversas posturas. Es así como podemos encontrar una variedad de perspectivas de participación que hacen parte del escenario de lo político, pero es la participación ciudadana la que enmarca la capacidad de poder establecer una serie de decisiones que inciden en el entorno social, las cuales tienen efectos en el ámbito de la esfera pública. Cunill (1991) por su parte hace referencia a la participación ciudadana como la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público, lo cual muestra que lo público no se circunscribe en lo Estatal, sino que el marco de acción por parte de la ciudadanía va más allá, lo cual incluye el debate propio sobre los asuntos relacionados con el poder y las capacidades.

Por tanto, la participación ciudadana, cobra importancia ya que hace parte fundamental en la consolidación del poder local, debido a que propone la distribución de acciones y poder de agenda en la problemática de las comunidades. Esto implica una serie de contradicciones de tipo político y metodológico en la construcción de gobierno e implementación de dinámicas para la gobernanza (Peters, 2010), que consolida los diversos espacios de discusión y la implementación de herramientas que logren presentar alternativas de solución.

Medina Gallego (2008) va más allá de la dinámica de lo representativo y ve la participación ciudadana como un proceso de acción intencionado por parte de los sujetos, tanto particulares como grupales que se encuentran en función de diversos intereses mediados por relaciones de poder en búsqueda permanente y constante de concitar voluntades para la construcción de consensos. Esto muestra que, al encontrar diversos intereses particulares y comunes, la participación ciudadana es fundamental para dar legitimidad a los resultados esperados, “como reivindicación de derechos, cumplimiento de acuerdos, adopción de consensos y la convivencia en el territorio” (p. 52).

Velásquez y González (2003, p.53), desde una perspectiva jurídica otorgan a la participación ciudadana una mirada igualitaria al decir que “la posibilidad de que los individuos puedan sentirse parte de una comunidad política a través del libre ejercicio de derechos y deberes. La participación concreta en la realidad, lo que de manera formal se establece en la norma (la igualdad ante la ley) y abre la posibilidad a sectores tradicionalmente marginados de la política para intervenir en la escena pública y contribuir a la definición de metas colectivas”. Todo esto dentro del marco

donde la gestión participativa se establece como un escenario para generar una mejor comprensión de las diversas necesidades del territorio. Esto debido a que contiene diversos criterios que están inmersos dentro de la dinámica de construcción de acuerdos colectivos a partir de identidades, discursos, intereses y proyectos diversos.

Es a partir de la gestión participativa en la que se genera dinamismos en la participación ciudadana, la cual se convierte en una herramienta para asumir los asuntos públicos y la construcción del territorio. Las políticas públicas y los planes de ordenamiento territorial son fundamentales para lograr estos propósitos. La planeación desde lo participativo reafirma los valores de la descentralización y de la autonomía política de los entes territoriales y cambia el sentido de la gestión pública, así como el ejercicio de control social sobre la formulación de políticas públicas inclusivas.

En este contexto Cunill (2008), expresa que la participación ciudadana se da cuando los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas teniendo concepciones sobre lo político y entendiendo el espacio público como pertenencia de los ciudadanos. Esta participación pone en contacto directo a los ciudadanos y al Estado, lo cual indica que la participación ciudadana puede ser institucionalizada o autónoma. Entiéndase institucionalizada como aquella que se da basada en los marcos legales y normativos; y autónoma que se organiza desde la propia sociedad con base en valores comunitarios.

En este orden de ideas, la participación ciudadana ha recibido aportes significativos a la comprensión de su contenido que ha propiciado perspectivas interesantes para el mejoramiento y calidad de las políticas sociales. Es por ello, que buscamos desde nuestra investigación analizar la participación ciudadana en el Plan de Ordenamiento Territorial Departamental -POTD- de Arauca con el fin de contribuir con lineamientos que coadyuven al fortalecimiento de la ciudadanía en los procesos y nuevos espacios y canales de participación en el marco del fortalecimiento institucional del Estado.

La Participación en Democracia

Teniendo en cuenta que la participación ciudadana se desarrolla en sociedades democráticas, se hace necesario examinar como la democracia participativa aporta a la construcción del Estado. En ese sentido Habermas (2010) señala que la

democracia tiende a generar espacios de exploración, reflexión y proposición de mecanismos que facilitan conocer las dinámicas que se derivan del Estado, lo cual es una concepción que realza el papel del ciudadano como componente fundamental en la democracia, sujeto plenamente a una colectividad. Así el ciudadano es sujeto acreedor de unos derechos, pero también de unas obligaciones para con el Estado y la comunidad política. Por ello, es imperante el ejercicio de prácticas que posibiliten el control social, pues facilita prevenir, proponer, evaluar y vigilar los resultados que se obtienen desde las acciones que se adelantan desde la gestión pública, pero ante todo la prestación de servicios que el Estado y los gobiernos suministran, supuestamente, en pro del desarrollo de la comunidad.

Dentro de la gestión pública, las decisiones producto de la acción y del consenso se les ha denominado "*democracia participativa*", que se diferencia de la "democracia representativa" porque amplía las bases de discusión en la toma de decisión, a través de un ejercicio de convergencia de forma ampliada, organizada, a través de las herramientas como consultas, organización a través de consejos y entidades de representación popular que coadyuvan a establecer criterios para el establecimiento de políticas públicas.

Entonces la democracia participativa ha generado que la sociedad se apropie del proceso de toma de decisiones, buscando reivindicación de derechos fundamentales, el bienestar social y el cumplimiento por parte del Estado de sus objetivos fundamentales. Coincidiendo con lo propuesto por Castelazo (2002, p.4) cuando afirma que "En nuestros días, la sociedad se ha politizado. Ya no sólo demanda bienestar, seguridad y servicios del gobierno, sino que actúa con distintos grados de manifestación hasta el logro de sus propósitos. De esta manera, el gobierno ha tenido que ... innovar su interacción con la comunidad en la toma de decisiones, en la gestión de soluciones y en procurar la transformación de cada país, intentado mantener la estabilidad económica, social y política". Lo cual establece que la política sea entendida como, "un ingrediente fundamental para la convivencia, pero para que pueda actuar requiere un espacio público, para debatir y tomar decisiones vinculantes para la colectividad" (Brugé 2011, p. 159). Por esta razón hemos visto en los últimos años un cambio en el rol de los gobiernos locales, que ha generado que desde el proceso de descentralización la ciudadanía tenga una relevancia, en la cual se desarrollan a pesar de las limitaciones en las convocatorias para compartir las decisiones como parte de un ejercicio de representación.

De esta manera proponemos analizar el POTD desde la democracia participativa como un instrumento que propicia la participación ciudadana para el ordenamiento del territorio, como un producto de decisiones de las comunidades, reduciendo la jerarquización en la toma de decisiones.

Metodología

La metodología de la investigación corresponde a una práctica enfocada en diagnóstico, en la cual se parte de procesos para identificar dificultades propias de un colectivo, y así establecer la problemática de una situación de la realidad social que requiere una intervención, para dar respuesta institucional a las necesidades específicas, identificadas y caracterizadas dentro de un contexto determinado (Vargas, 2009). En esta perspectiva, este trabajo se concentró en un estudio de caso, concretamente en analizar el proceso de participación de los diversos actores en la construcción del Plan de Ordenamiento Territorial Departamental de Arauca, en el periodo 2016-2019.

Para ello, se revisaron fuentes primarias y secundarias sobre la fase de diseño y formulación del POT Departamental, con el fin de establecer temas relacionados a la Participación Ciudadana, entre los cuales podemos analizar, lo normativo -leyes, ordenanzas, acuerdos y decretos-, los espacios designados para la participación ciudadana y las instancias de formulación de Políticas Públicas, Programas, Planes y Proyectos relacionados al ordenamiento territorial y su desarrollo. Esto permitió determinar los tipos de participación desde la perspectiva de Medina (2008) y resaltar la importancia de la participación según Fontaine (2015) en la cual se desarrollan iniciativas para la gobernanza colaborativa que buscan poner en marcha controles sociales y dinamizar la gestión pública.

Teniendo en cuenta lo anterior, se realizaron nueve entrevistas semiestructuradas a los actores claves que han hecho parte de la construcción del POTD Departamental: actores públicos, privados y al equipo del POTD (Anexo 1). Los criterios de selección de estos actores fueron: su papel como miembros de comisiones de planeación, grupos de interés y sectores sociales. Esto permitió indagar entre otras cosas sobre: el ordenamiento territorial, la Participación Ciudadana y la Gobernanza en el departamento de Arauca. Adicionalmente, buscamos tratar temas relacionados con la percepción de cada uno de los entrevistados sobre la importancia del Plan de Ordenamiento Territorial y su impacto

en temas como economía, desarrollo social, educación, y vivienda (Anexo 2), lo que llevó a que estos actores presenten aportes y recomendaciones para fortalecer la participación en el POTD.

Cabe resaltar que lo anterior dio los insumos para determinar y analizar cómo se dieron los procesos de participación de estos actores, lo que llevó a construir un gráfico de las etapas de las actividades temáticas en la construcción del POTD.

Finalmente se hizo una propuesta de lineamientos para mejorar la participación ciudadana en el marco del POTD, que cuenta con unas áreas de desarrollo temático que servirán como orientadores para la gestión de las instituciones del Departamento de Arauca.

Capítulo I

El Ordenamiento Territorial y la Participación Ciudadana

Los territorios necesitan un orden que contemple sus particularidades y genere dinámicas de articulación social, y económica para así promover un desarrollo integral, porque de lo contrario, se genera una problemática que afecta el desarrollo de los diferentes contextos. En ese sentido las políticas públicas se convierten en un instrumento fundamental para propiciar este desarrollo. No obstante, para diseñar e implementar estas políticas, es necesario generar espacios de participación en los cuales converjan los diversos actores que se encuentran en el territorio.

Los conceptos de ordenamiento territorial y la participación ciudadana se han desarrollado a partir del proceso de análisis de la Gestión Pública como una parte integral de las políticas públicas. En este marco, a continuación, se presenta cómo ha sido el proceso de ordenamiento territorial en Colombia, concretamente en el Departamento de Arauca. En seguida se hace un examen de la participación ciudadana en el marco legal e institucional en los cuales se han desarrollado estos temas.

1.1 El proceso de Ordenamiento Territorial en Colombia

El ordenamiento territorial colombiano, presenta un corpus normativo (Tabla 1) destinado a enmarcar la concreción de los elementos de referencia que requiere una comunidad para poder vivir en un determinado territorio. Esto se ha desarrollado

a partir de la Constitución de 1991, La Ley 388 de 1997 y la Ley 1454 de 2011, que han dado forma directa a la capacidad de poder organizar el territorio, que incluye cuerpos reglamentarios de tipo regional para el ordenamiento territorial.

Tabla 1. Marco Normativo del Ordenamiento Territorial en Colombia

Normativa	Propósito
Artículo 287 de la Constitución Política de 1991	Establece que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de los límites de la Constitución y la ley tienen derecho a gobernarse por sus propias autoridades, ejercer las competencias que (es correspondan y administrar sus recursos
Artículo 288 de la Constitución Política de 1991	Dispone que la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, precisando que aquellas atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los términos que establezca la ley
Ley 136 de 1994	Establece las funciones de los municipios plantea que corresponder a estos Ordenar el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal (Artículo 3, Numeral 2)
Ley 388 de 1997	Establece un mandato para que todos los municipios del país formulen sus respectivos Planes de Ordenamiento Territorial. Dicha ley define el Ordenamiento Territorial como: "...un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, .en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales."(Artículo 5). Y define el Plan de ordenamiento territorial como: "...el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo". (Artículo 9).
Ley 1454 de 2011	La Ley que se faculta a los Concejos Municipales, para que mediante Acuerdos se establece en la Comisión de Ordenamiento Territorial que dentro de su jurisdicción se establezca (Artículo 8)
Decreto 3680 de 2011	<i>reglamentó aspectos relacionados con la designación de</i> algunos de los miembros de la Comisión de Ordenamiento Territorial, las funciones de la secretaría técnica y en general, las disposiciones sobre la organización requeridas para facilitar su funcionamiento establecidas en la Ley 1454 de 2011

Fuente: elaboración propia con base en la investigación

Es por ello, que tenemos diferentes puntos de vista basado en posturas de interés ambientalista, ecologistas y desarrollistas. Lo anterior hace que el ordenamiento territorial posea una serie de valores que está ligado a la participación de los actores durante su diseño. El ordenamiento territorial es una propuesta metodológica que pretende localizar correctamente los usos que la sociedad o parte de ella le interesa mantener o introducir dentro del territorio. Es decir, el ordenamiento territorial no sólo suministra el análisis y proyección de las estructuras físicas, ambientales,

sociales, económicas y político administrativas, sino que en sí es un proceso que busca mejorar las condiciones de vida de la población de un determinado territorio, a la vez que propone de manera prospectiva la interpretación de las relaciones que se presentan entre actores y los componentes del ordenamiento territorial como política de Estado que refleja las capacidades de quienes hacen incidencia en el territorio.

Es así como el marco constitucional colombiano, prevé el ordenamiento territorial desde una nueva óptica territorial, cuyos pilares fundamentales son la descentralización y la autonomía territorial, la democracia participativa, la reorganización de la división política y territorial, el desarrollo humano sostenible, integrando los conceptos de un Estado Social de Derecho con características multiétnicas y pluriculturales, todo a partir de la construcción desde lo regional.

Partiendo de lo anterior el ordenamiento territorial se ha entendido como una Política de Estado e igualmente como una herramienta de planificación, que permite orientar la planeación del desarrollo desde lo general, incluyendo factores macro como lo son los aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales. Como instrumento de planificación, orienta de manera óptima la transformación de los espacios, con la participación de los actores que inciden en la construcción del territorio, partiendo de una reglamentación, control de uso del territorio y sus recursos.

En Colombia, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial aporta elementos “tanto al proceso de planificación como al de gestión de los territorios, dando así un marco de referencia, como instrumento de planeación permitirá a las administraciones regionales generar una mayor y equitativa cobertura de beneficios en la inversión en infraestructura básica y social” (Ley 1454, 2011). Con lo cual, los criterios fundamentales estarían enfocadas al desarrollo humano complementando las políticas públicas de desarrollo social, económico, ambiental y cultural. Por lo tanto, los niveles de vida más adecuados para la población se darían a partir de un ejercicio planificador con enfoque en solidaridad, competitividad, sustentabilidad y participación establecidas en el marco constitucional y normativo.

Desde lo Normativo, el Ordenamiento Territorial expresado a través de Planes de Ordenamiento Territorial, tienen como objetivos y alcances la búsqueda idónea de la expresión de la configuración espacial en el territorio nacional, que va dirigida a que los principios constitucionales, políticas, objetivos de desarrollo y expectativas de la población, sean plasmados y estén acordes a las realidades de vida. Lo

anterior, daría como objetivo de los Planes de Ordenamiento como una herramienta que propicia los usos adecuados de diferentes unidades espaciales, facilitando así conocer los atributos territoriales, integrándolas a la lógica del ordenamiento para así satisfacer las necesidades de la sociedad en general. Por lo cual los Planes de Ordenamiento Territorial buscan, "*Territorializar las políticas y objetivos de desarrollo para la construcción de un modelo de desarrollo integral, con proyección espacial de las políticas económicas, sociales, ambientales y culturales*" (Ley 388, 1997), también propenden desde la ley como principio orientador de los procesos de ocupación y transformación del territorio. Todo ello "*mediante la distribución y localización ordenada de las actividades y usos del espacio, en armonía con el medio ambiente y contribuyendo a la protección de la diversidad étnica y cultural de la Nación*" (Ley 1454, 2011). Es así como definimos al territorio como una variable, la cual representa la realidad concebida por los diversos actores que comparten unos valores e intereses semejantes.

Al igual que los planes de desarrollo de las entidades territoriales, los planes de ordenamiento territorial, a partir del marco constitucional, poseen un componente de tipo estratégico que soporta acciones a mediano y largo plazo, que encadena no solo los procesos de ordenamiento del territorio y de pertenencia, sino también de participación ciudadana, dirigido hacia la transformación del Estado en aspectos económico y social.

Cabe resaltar la importancia del territorio en medio de la construcción de los planes, metodológicamente el ordenamiento territorial consta de varios pasos que incluyen procesos de concertación y armonización los Planes de Ordenamiento Territorial y Esquemas de Ordenamiento Territorial, como resultado de identificar las necesidades reales de las comunidades en territorio, que dan soporte a la formulación de los lineamientos que ayuden a minimizar las desigualdades en el territorio. Es así que la participación es un elemento fundamental de la gobernabilidad como parte de la gobernanza, dado que aporta información importante sobre las características de las necesidades sociales, proceso que también va a otros espacios de la construcción de la cultura política, ya que la participación sobre los asuntos públicos construye ciudadanía constantemente y se toma como propia las políticas públicas de manera eficiente.

Esta visión integral del ordenamiento territorial muestra la necesidad que se origine desde lo local, procesos de construcción y fortalecimiento Estatal, desde lo local, lo cual debe tener reflejarse en el ordenamiento territorial a partir de una serie de estrategias enfocada al desarrollo integral, que además de incluir aspectos de ordenamiento del territorio, tenga como referencia instancia de participación que establecen el desarrollo local como factor de democracia y desarrollo sustentable, que surge a partir no de la casualidad, sino como resultado de un proceso político con diversas alternativa de desarrollo, tanto para lo nacional y lo regional (Gallicchio, 2004), lo cual significa que el desarrollo local es un proceso orientado hacia la cooperación entre actores públicos y privados de diferentes niveles institucionales (locales, regionales, nacionales, internacionales), basado en procesos de participación ciudadana deliberativa.

1.2 La Participación Ciudadana en Colombia.

En Colombia la participación ciudadana al igual que el ordenamiento territorial es establecida por medio de la Constitución Política de 1991, como parte fundamental en la configuración de los niveles de administración de lo nacional y lo territorial, consagrada los artículos 1 y 2 que define "Colombia es un Estado social de derecho (...) democrática, participativa y pluralista", que "son fines esenciales del Estado: facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación" y en el artículo 40 con el cual enuncia que "todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político"; lo cual permite establecer una serie de mecanismos de participación ciudadana para dar cumplimiento a ello. Se cuenta con una serie de principios legales (Tabla 2) de participación ciudadana que dinamizan y propician la participación ciudadana a fin de incidir en las decisiones colectivas, y así generar cambios en los sistemas judicial, ejecutivo y legislativo.

Tabla 2. Marco Normativo de la Participación Ciudadana

Normativa	Propósito
Preámbulo	<i>El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus Delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la nación y asegurar a sus integrantes la vida, convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración</i>

	<i>de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA</i>
Artículo 103 de la CP 1991	Define los mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato
Artículo 270 de la CP 1991	Faculta a la ciudadanía para que intervenga activamente en el control de la gestión pública al establecer: "La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados
Ley 134 de 1994	Regula la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto. Establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles.
Ley 1757 de 2015	Ley estatutaria de la participación ciudadana; enfocada para que la administración pública, los ciudadanos y las diferentes organizaciones de la sociedad civil, logren tener un referente en torno a sus respectivos ámbitos de aplicación. Tiene como objetivo primordial aportar para promover y consolidar la participación ciudadana en Colombia, a través de un diseño básico y explicativo que propicie un acercamiento claro y ordenado a lo señalado en la norma

Fuente: elaboración propia con base en la investigación

En este sentido, la participación ciudadana en la construcción de políticas públicas, planes, programas y proyectos, se dio con mayor profundidad a partir de la Constitución Política de 1991 a través de los artículos 103 y 270 que establecen los mecanismos de participación ciudadana, la cual se implementó a través de la Ley 134 de 1994 y que se amplía con la Ley Estatutaria de Participación Ciudadana 1757 de 2015 que concreta la operatividad de los mecanismos de participación, lo cual se logró con base en la normatividad la intervención de la ciudadanía en las decisiones estatales a nivel territorial (Medina, 2008), Lo anterior coincide con los procesos de modernización de la administración pública, en la que se entiende la participación ciudadana como un mecanismo para profundizar la toma de decisiones, delinear los procesos de planificación y desarrollar aspectos fundamentales de descentralización. En este escenario, el proceso de construcción del ordenamiento territorial es indispensable para la implementación de principios establecidos en el Estado Social de Derecho, como también del desarrollo y la paz por medio de la acción ciudadana.

Desde el marco constitucional, observamos que a partir de los artículos 339 y 340 la participación ciudadana inciden en la planeación del Estado, ya que crean espacios como el Consejo Nacional de Planeación, el cual, es fundamento de la

participación ciudadana en la planeación territorial, que es integrado por representantes de las entidades territoriales y sectores de la sociedad civil, como un espacio de decisión donde se elaboran y adoptan de manera concertada lineamientos con el de asegurar el uso eficiente de los recursos y el desempeño eficaz de las funciones que tiene el Estado en sus diferentes niveles.

Es así como dentro de las normas que favorecen la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre la construcción de políticas públicas y planes, está la Ley 152 de 1994. En ella se reglamenta los Planes de Desarrollo y se establecen los elementos constitutivos y los aspectos de espacios como el Consejo Territorial de Planeación, generando un panorama de planeación respecto a las políticas de desarrollo económico, social, político, cultural y territorial. Esta norma incidió en el desarrollo de la Ley 388 de 1997 que desarrolla mecanismos y estrategias para el ordenamiento territorial y el papel de los Consejos Territoriales de Planeación, así pues, se presenta como un espacio de participación ciudadana, condicionado a su naturaleza consultiva, cuya valoración en la acción afectiva de sus funciones ha sido reducida y vista como un mero formalismo a la hora de implementar los Planes y Esquemas de Ordenamiento (Maldonado, 2008).

Es así, que, para el Estado colombiano, existe una funcionalidad en la participación ciudadana mediada por los procesos de modernización del Estado, a los cuales están ligados los Planes de Ordenamiento Territorial. La participación ciudadana se enmarca en el paradigma “estructural funcionalista”, por cuanto el actor dominante es el Estado y solamente adecúa los sectores hacia la adopción de valores y normas que no obstaculicen el desarrollo como modernización (Vargas, 2000, p. 22); pero contraria a esa limitante de ejercicio de poder verticalizado, debemos entender que la Constitución Política avanzó en el proceso de estimular la participación ciudadana con énfasis en lo territorial, por lo cual convoca a las comunidades a participar en la planeación de su desarrollo, a la implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas (Vargas, 2000, p. 44).

De esta manera, la participación ciudadana es relevante para el direccionamiento de lo institucional desde el plano local, ya que relaciona las condiciones de los actores frente al reconocimiento de capacidades y competencias, lo cual es visto desde una perspectiva instrumental para incidir en la generación de cambios en las políticas públicas que han sido afectadas por las dinámicas clientelistas de la

verticalización de la participación política y ciudadana. Por lo cual, la participación ciudadana se entiende como un proceso social, donde intervienen distintas fuerzas sociales con intereses (Velásquez y González, 2003, p. 19), siendo que estos intereses incurren en las posturas a la hora de diseñar los planes de ordenamiento territorial. Por lo cual, en un sistema democrático esta es una herramienta que permite orientar, integrar y cohesionar los múltiples conceptos de bien común de manera tal que los diversos intereses pueden comprometerse en la definición de prioridades y necesidades (Roth, 2008, p. 91).

Hemos mostrado, que los procesos de organización territorial están entrelazados a mecanismos de participación ciudadana respaldados por un cuerpo normativo que marca la hoja de ruta para establecer una serie de acciones en pro de la construcción deliberativa del territorio. Como lo sugiere Garretón (2000) en la cual la intervención de la sociedad civil, grupos organizados y sujetos colectivos inciden en las decisiones, la cuales reivindican la participación ciudadana frente a un determinado poder y ordenamiento jurídico, como un derecho que garantiza el debate en los escenarios públicos.

De esta manera podemos entender como la participación ciudadana ha tendido a ser un ejercicio operativo, esto teniendo en cuenta que los diferentes cuerpos reglamentarios referentes al ordenamiento territorial establecen que la administración municipal o departamental deben convocar a la sociedad civil a participar en la conformación de los órganos consultivos. Esto ha sido comprendido como un formalismo, alejando así su dimensión de mecanismo para fortalecer los procesos democráticos que requiere el propio Estado en su relación con la sociedad. Es decir, que desde la implementación de la norma se prevé que la participación ciudadana tenga una limitada perspectiva crítica frente a ciertos elementos del proceso de territorialización que podrían complejizarse frente a los diversos intereses por parte de las comunidades reflejada en la acción de participación ciudadana.

Capítulo II

Realidades de la Participación Ciudadana en el POTD

La participación ciudadana y el ordenamiento territorial son conceptos que se desarrollan en el marco de la gestión pública territorial, debido a que facilitan la

comprensión de las políticas públicas, como se indicó en el capítulo preliminar. En esta sección abordaremos cómo los actores perciben la participación y cómo han participado en el proceso del ordenamiento territorial en el marco de la construcción del POTD de Arauca, teniendo en cuenta el contexto, para así poder establecer cuáles son los escenarios que se presentan en el diseño establecido para este tipo de procesos.

2.1 El Contexto Departamental

El Departamento de Arauca se encuentra ubicado en la Región de la Orinoquia colombiana y tiene una extensión de 23.818 km² distribuidos en 7 municipios (Arauca, Tame, Saravena, Fortul, Arauquita, Cravo Norte y Puerto Rondón) y 26 resguardos indígenas, concentrados de la siguiente manera: Arauca (5), Arauquita (3), Saravena (2) Tame (14), Cravo Norte (1) y Fortul (2) y 6 asentamientos ubicados en Saravena, Puerto Rondón y Tame, y además 4 centros poblados con más de 5.000 habitantes que son: Puerto Jordán, Panamá de Arauca, La Esmeralda y Nuevo Caranal. Presenta una estructura urbana compuesta por las cabeceras municipales de los 7 municipios cuya extensión no alcanza a representar el 1% del total del territorio del departamento, lo que implica que el departamento de Arauca tenga un enfoque de desarrollo rural soportado en 35 centros poblados distribuidos en todo el territorio. Según estadísticas del DANE⁴, la población del departamento de Arauca es de 262.315 habitantes, de los cuales 165.464 viven en las cabeceras urbanas y 96.851 en áreas rurales, que equivalen al 54,6% y 45,4% de la población respectivamente. Los municipios con mayor concentración poblacional son Arauca, Saravena y Tame donde vive en 70% del total de habitantes.

Arauca es un departamento que desarrolla su economía en el sector primario, donde se destaca la economía agrícola y pecuaria y la economía extractiva reflejada en la minería -materiales pétreos y la extracción de petróleo en los complejos de Caño Limón y Cari-Care. La mayor parte de su sector primario es de tipo agropecuario, y es de esta de donde sus habitantes obtienen un alto porcentaje de sus ingresos. Por lo tanto, gran parte de los gremios asociados comerciales que posee el departamento son las asociaciones de cacaoteros, plataneros, arroceros y ganaderos. Por su parte las regalías obtenidas por la explotación petrolera van destinadas al gobierno nacional que posteriormente hace llegar al departamento a través del Sistema General de Regalías por medio de proyectos de inversión de los

⁴ Estas estadísticas son proyecciones a 2013 con base en el Censo de 2005.

gobiernos regionales, lo que hace que además de que las multinacionales petroleras tengan relevancia, y la administración pública sea robusta.

El departamento tiene unos niveles bajos de industrialización, lo cual hace que gran parte de sus productos sean comercializados en otras regiones. Esto hace que el comercio en Arauca esté ligado estrechamente a dinámicas del tránsito fronterizo y la demanda local.

2.2 Caracterización del Ordenamiento Territorial en Arauca

El departamento de Arauca en la actualidad cuenta con un precario avance en materia de Ordenamiento Territorial, que se inició con la formulación de los lineamientos de ordenamiento departamental en el año 2007, con el acompañamiento del IGAC⁵ y el cual sirvió de apoyo para los procesos de revisión y ajustes excepcionales de la totalidad de planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial (OT) que se adelantaron entre los años 2008 a 2010.

El Ordenamiento Territorial Departamental de Arauca según el convenio 532 de 2016, es un proceso técnico, administrativo y político de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, considerando las condiciones sociales, ambientales y económicas para la ocupación del mismo, el uso y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar un desarrollo equilibrado y en condiciones de sostenibilidad, gestionando y minimizando los impactos negativos que podrían ocasionar las diversas actividades y procesos que se desarrollan en el territorio y cuyo objetivo es armonizar las políticas, planes, programas y proyectos de impacto territorial departamental con una perspectiva de largo plazo.

Este proceso es liderado por la administración departamental, cuya vigencia es de cuatro periodos institucionales, construido con la CAR -*Corporinoquia*-, municipios, esquemas asociativos y el Gobierno Nacional, que tiene como fin proponer e implementar un uso del territorio, que incluye proyectar los aspectos sectoriales - políticas ambientales, sociales, culturales y económicos- y los aspectos territoriales -uso y ocupación-. Por ello, el objetivo es tener en cuenta las ofertas que ofrece el territorio, que incluye la oferta ambiental, la demanda social, la mejor organización

⁵ El IGAC generó un proceso de cartografía que permitió establecer áreas en el territorio del departamento.

funcional del territorio y la posibilidad de uso múltiple del mismo. Como se mencionó anteriormente, esto facilita a la administración departamental y municipal gestionar y planificar en forma concertada los programas de inversión, propendiendo por el bienestar de la población.

Teniendo en cuenta que la visión del departamento se encuentra orientada hacia un territorio de paz que requiere un desarrollo sostenible de la región resulta imperante que se tenga un Plan de Ordenamiento Territorial Departamental (POTD), que se convertirá en una herramienta que facilite las decisiones del departamento frente a los proyectos que se deseen desarrollar dentro del posconflicto. Con miras a los proyectos y programas que se van a desarrollar en los próximos años y teniendo en cuenta que la realización del diagnóstico y formulación del modelo de ordenamiento territorial regional, el Departamento deberá contar con un equipo técnico multidisciplinario que posea experiencia en el desarrollo de procesos de ordenamiento territorial.

Adicionalmente la poca asignación de recursos para el tema, los constantes cambios normativos y las condiciones de orden público limitan la posibilidad de la acción estatal frente a la efectividad de conocer las características del territorio. A pesar de que el departamento cuenta con un compendio legal amplio, no ha generado una apropiación por parte de la ciudadanía en la participación, lo que en palabras de Pedro Reina, muestra que “las administraciones públicas les falta mucho por entender porque muchas veces se entiende participación ciudadana solo es un proceso de registro fotográfico y evidencias de las reuniones (...) considero que la participación no se debería limitar solamente a haber realizado un evento si no que después de realizar el evento, se garantice un proceso de retroalimentación por parte de las entidades, porque si esto no se da, la participación ciudadana está incompleta, lo cual dejaría la sensación de que los técnicos diseñemos este tipo de políticas y que todo éxito o fracaso depende de nosotros por darle cumplimiento a los requerimiento legales” (Entrevista Personal, 29 de abril de 2019). Lo anterior muestra que en los diseños del ordenamiento territorial se presenta tradicionalmente una visión jerárquica del manejo de políticas públicas desde una visión “Top-down” que dificulta la construcción del ordenamiento territorial.

2.3 El Plan de Ordenamiento Departamental

El Plan de Ordenamiento Territorial Departamental de Arauca, surge como una necesidad para dar cumplimiento a la Ley 1454 de 2011, que se establece a través del convenio 532 de 2016 cuyo objetivo es darle una orientación a la “formulación de políticas y normas de descentralización y ordenamiento territorial armonizadas en el territorio y lograr que estas propuestas sean resultado de procesos participativos que lleven a consensos nacionales y territoriales”, y como herramienta de planeación del territorio. Según Jair Santana, coordinador de la oficina del POTD de Arauca y líder de este proceso, “se busca que este sea un proceso técnico, administrativo y político de toma de decisiones concertadas entre los actores sociales, económicos, políticos y técnicos para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio y aprovechamiento de los recursos naturales. También busca armonizar los planes, programas y proyectos, integrando así perspectivas de largo plazo en el departamento” (Entrevista Personal, 16 de abril de 2019). Como bien se indica, este proceso busca establecer un ordenamiento en el territorio, con el fin que se generen dinámicas de desarrollo con base en la planificación territorial, que incide directamente en los espacios donde se desarrollan las diversas actividades sociales y económicas.

El proceso del POTD, tiene como antecedente la Ordenanza 016 de 2012, que creó la Comisión Regional de Ordenamiento Territorial del Departamento de Arauca - CROT-, cuyo objetivo es poder dar validez a lo establecido en la Ley 1454 de 2011 y organizar dicho órgano para que se desarrollaran espacios de participación ciudadana en la construcción del POTD con la presencia de instituciones, gremios y representantes de sectores asociados de la comunidad. Lo que muestra un proceso administrativo en el cual se propende por el desarrollo de una gestión pública deliberativa.

El fortalecimiento de las CROT buscó promover el ordenamiento integral, las cuales actúan de manera interinstitucional como asesores técnicos del ejecutivo y legislativo en temas de descentralización y ordenamiento territorial. Cuya finalidad es dar una orientación a la “formulación de políticas y normas de descentralización y ordenamiento territorial armonizadas en el territorio y lograr que estas propuestas sean resultado de procesos participativos que lleven a consensos nacionales y territoriales” (Ley 1454 de 2011). Además de apoyar los espacios de ordenamiento territorial, la CROT hace posible que se implemente conceptos de integración, los

cuales están ligados a la institucionalidad mas no de la integración en materia participativa.

A la par de la CROT se encuentra el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial -CCOT- el cual está definido por la ley como “instancia asesora de la Administración Municipal en materia de ordenamiento territorial, que deberá conformar los alcaldes. Estará integrado por funcionarios de la administración y por representantes de las organizaciones gremiales, profesionales, ecológicas, cívicas y comunitarias vinculadas con el desarrollo urbano” (Ley 1454 de 2011). En teoría podría ser un espacio para la participación en la redefinición del territorio, pero su limitante es que es convocado a voluntad del mandatario seccional para que conceptúe al respecto de la expedición de circulares con fuerza de norma o para lograr consenso acerca de casos específicos de ordenamiento territorial. De la capacidad administrativa depende la efectividad de este órgano asesor, no obstante, no tiene mayor incidencia en las modificaciones de los POT.

Estos instrumentos (Gráfico 1) han servido para realizar una efectiva planificación y ordenamiento del territorio desde la base ambiental, a pesar de ello se observa que a estas herramientas no se les reconoce la importancia necesaria para su debida aplicación y que los esfuerzos que se realizan en un período de gobierno no son tenidos en cuenta por los mandatarios de los períodos siguientes, por lo cual no se da la continuidad que requieren los programas y proyectos.

Gráfico 1. Otros Instrumentos de Planificación en el Departamento de Arauca.



Fuente: elaboración propia con base en la investigación

Al respecto el gobernador del Departamento de Arauca, Ricardo Alvarado Bestene señala, “hay que darle continuidad a los proyectos que se plantean, esa quizás es

la constante en las administraciones locales, en el cual las visiones de los mandatarios muchas veces son divergentes, que sujeto al tema del tiempo de gobierno, se hace complejo implementar las herramientas de planificación no solo del territorio sino de Gobierno. Por ello tenemos que dar continuidad a las políticas públicas, en el caso persona he continuado varios procesos incluyendo el Plan de Ordenamiento Territorial que nos dará unas líneas de trabajo en las áreas fundamentales del desarrollo y para la construcción de la paz estructural” (Entrevista Personal, 2 de mayo de 2019)

2.4 El Ordenamiento Territorial, Visiones Divergentes y Convergentes

Existe una serie de posturas diversas acerca del proceso de ordenamiento territorial en el departamento Arauca, fundamentalmente sobre cómo se diseña e implementa un Plan de Ordenamiento Territorial, también debido a la complejidad múltiple de los actores que inciden en estos procesos.

Pudimos hallar que el concepto de Ordenamiento Territorial tiene correlación a su definición en la cual “el Ordenamiento Territorial (OT) permite organizar el uso, aprovechamiento y ocupación del territorio sobre la base de las potencialidades y limitaciones, teniendo en cuenta las necesidades de la población y las recomendaciones generadas por todos los instrumentos de planificación y gestión” (FAO, 2018) como es definido por la herramienta de Territorios Inteligentes del sistema de Naciones Unidas a través de la FAO. Si bien se tiene en clara la herramienta del ordenamiento territorial, la participación ciudadana en su interpretación tiene una interpretación más amplia, y acorde a la predominancia de los actores en el diseño e implementación del Plan de Ordenamiento Territorial Departamental.

Teniendo en cuenta esta visión, desde la administración departamental, se asume el ordenamiento territorial como una forma de poder reducir los niveles de conflicto frente al territorio debido a problemáticas como el uso del suelo, producción agropecuaria, minería, y explotación petrolera. José Alí Domínguez, Secretario de Planeación del Departamento quien promovió activamente la formulación del POTD de Arauca señala; “El departamento de Arauca tienen muchos conflictos en el uso del suelo, por eso el Plan de Ordenamiento debe armonizar y debe resolver estos conflictos referidos al uso del suelo, ya que se presentan inconvenientes entre productores, campesinos y multinacionales petroleras (...) De otro lado hay otros

propósitos con el plan de ordenamiento como son resolver los conflictos de carácter social que se presentan dentro del territorio; muchos de ellos relacionados con la ocupación del territorio por parte de las personas que allí ejercen actividades de producción y afectaciones del conflicto armado relacionado con la tenencia de la tierra” (Entrevista Personal, 12 de abril de 2019).

Con lo anterior, vemos como la visión del gobierno en líneas generales va dirigida a buscar un ordenamiento territorial como herramienta para reducir los conflictos del suelo. No obstante, observamos como desde los gremios esta visión instrumental se afianza, ya que también se propende por buscar una mejor articulación entre actores y territorio que garantice funcionalidad a los procesos sociales y económicos. Por esta razón, Gisela Garcés Valdés, directora ejecutiva de la Cámara de Comercio de Arauca, afirma que el POTD “es una herramienta que le puede ayudar al departamento de Arauca a acelerar su desarrollo y a mejorar la articulación entre -las subregiones- piedemonte y sabana, y que ayuden a romper esas barreras y se logre articular a la comprensión territorial que tienen del departamento, además que sea -el PODT- instrumento para un buen ordenamiento del territorio, porque creo que aquí es donde está para nosotros el poder facilitar los procesos de desarrollo regional, porque si no tenemos un buen ordenamiento del territorio pues difícilmente a poder consolidar inversión, por esta razón creo que -los planes de ordenamiento- son herramientas fundamentales que facilitan toda inversión” (Entrevista Personal, 11 de abril de 2019. p.2)

En efecto, en el departamento de Arauca, existen diversos intereses que van desde los pequeños propietarios, propietarios de grandes extensiones, organizaciones sociales y cívicas que defienden la conservación de los recursos naturales y abogan por la distribución equitativa de la tierra, grupos indígenas entre ellos u'wa, sikuani, betoy, hit, los intereses económicos de carácter transnacional relacionadas con la explotación petrolera establecidos desde al inicio del convenio de la Asociación Cravo Norte en 1983, hasta aquellas comunidades urbanas que hacen parte de los procesos de expansión urbana como parte de un proceso de crecimiento demográfico. En Arauca, con el POTD se plantea generar una construcción de un orden “ideal” al desarrollo económico del departamento. La diversidad de intereses sobre el territorio pretende que el POTD sea un documento que además de darle un orden al territorio, articule a los actores sociales a través de consensos producto de la participación ciudadana.

Esto hace que dentro de las comunidades se presenten diversas interpretaciones acerca de lo que es el ordenamiento territorial, ya que contrasta directamente a muchas de las actividades que han venido realizando. Para el caso de los campesinos, fundamentalmente los colonos, los procesos de ordenamiento territorial significan el poder ver limitada su función específica dentro del proceso económico del uso del suelo.

No obstante, teniendo en cuenta lo anterior se genera un punto de vista divergente. Desde la perspectiva de un líder comunitario, “la región del Sarare como producto de la colonización, tiene unos procesos sociales ligados a la tierra. Para el colono, la lógica es tumbar monte y convertirlo en potreros para la producción, y los planes de ordenamiento limitan poco a poco este tipo de actividades los cuales son un medio de vida donde viven cientos de familias” (Líder Comunitario, Entrevista Personal, 13 de abril de 2019). A esto se une la percepción que tiene el ordenamiento como una amenaza y riesgo a los medios de vida de las comunidades.

Si bien existen posturas diversas basadas en el interés particular y de cada uno de los grupos, se hace necesario que se encuentre en el ordenamiento territorial espacios y puntos en común para poder generar un desarrollo equitativo entre los actores con referencia a las actividades en el territorio, desde la construcción de consensos y puntos de encuentro desde el desarrollo de la participación deliberativa de los ciudadanos.

2.5 La Participación en el Plan de Ordenamiento Territorial

Una de las finalidades de los procesos de ordenamiento territorial es poder propender por la distribución y localización ordenada de las actividades y usos del territorio, en armonía con el medio ambiente (C.P. 1991, art. 79,80; Ley 99 de 1993), lo cual busca hacer una contribución a la reorganización político-administrativa de la Nación dentro de un régimen unitario y descentralizado, con el fin de consolidar los procesos de descentralización político-administrativa. Esto permitiría que se proporcione un espacio para que se pueda establecer una mejor distribución espacial basado en la incidencia de la participación ciudadana.

Esta visión concuerda con la presentada por José Alí Domínguez Martínez, secretario de planeación departamental que destaca el papel de la participación ciudadana en el proceso de ordenamiento territorial, ya que expresa “que solamente -el ordenamiento territorial- tienen un impacto mayor cuando existe una articulación desde el territorio, y para ello se deben articular acciones desde la institucionalidad para fortalecer el documento final desde la participación ciudadana” (Entrevista Personal, 12 de abril de 2019). Lo cual posee una perspectiva particular, esto debido a que, entre los actores institucionales, la participación es entendida como un espacio en el cual se puede generar gobernabilidad a través de los ejercicios de gobernanza, en la cual existen unas vías para que la ciudadanía organizada desde grupos de interés social, económico, étnico y cultural.

No obstante, esta perspectiva se contrasta en la forma como desde la administración pública se ha integrado nuevos conceptos fundamentalmente de la gobernanza en la cual se busca ser partícipes en el diseño de políticas públicas. Estas capacidades están inmersas en la Ley 1448 de 2011, que define a los planes de ordenamiento territorial como un instrumento en el cual las comunidades definen junto con el gobierno una serie de prioridades dentro territorio. Uno de los hallazgos que se presentaron en las entrevistas a los diferentes actores frente al POTD, es su referente a las prioridades del sector público como parte de una articulación de las realidades del territorio y el carácter técnico que tiene la normativa, que es en algunas ocasiones inflexible frente a particularidades sobre cómo abordar las perspectivas territoriales, más en territorios de constante conflicto como el departamento de Arauca.

De otro lado, para los actores civiles, el concepto de participación ciudadana está estrechamente vinculado en la toma de decisiones de manera efectiva para poder influir en el diseño e implementación de las políticas públicas, en este caso del ordenamiento territorial para definir su entorno. “En el Departamento se requiere y es fundamental que -el POTD- sea un mecanismo que sea realmente participativo que sus decisiones sean tomadas en cuenta que seguidamente funcione, porque en el momento no es un figurativo y lo veo únicamente como para firmar y no ser importante en la construcción del territorio” (Líder Sector Comercial, Entrevista 13 de abril de 2019). Esto nos muestra que, en ocasiones anteriores, las comunidades tuvieron una baja incidencia dentro de la construcción de políticas públicas, planes y proyectos, esto debido a que no fueron tenidas en cuenta anteriormente.

Con la implementación de la Ley 388 de 1997, la participación ciudadana tenía un criterio más centrado en función de lo técnico, cerrando así posibilidad de que la comunidad hiciera aportes a la definición de su entorno. Según Pedro Nel Reina, funcionario de la Gobernación de Arauca, “la participación ciudadana ha sido mucho más compleja debido a que no se debería limitar solamente a haber realizado una serie de eventos -de socialización-, sino hacer eventos donde asistan las personas, profesionales y las entidades públicas y hagan retroalimentación, con el fin que las personas conozcan lo que las entidades públicas están haciendo, y si esto no se da, creo que la participación ciudadana está incompleta” (Entrevista Personal, 29 de abril de 2019). Esto nos muestra que, en ocasiones anteriores, las comunidades tuvieron una baja incidencia dentro de la construcción de las políticas, planes y proyectos, debido a las expectativas que se presentan en el departamento ya que en las intervenciones políticas anteriores la comunidad no era tomada en cuenta.

Con la Ley 1448 podemos denotar que las administraciones regionales han propendido a implementar acciones, que para el caso del departamento, se han venido desarrollando sin tener en cuenta un mayor porcentaje de participación ciudadana de las comunidades estructuradas a través de organizaciones sociales y cívicas, comunales y gremios, lo que lleva a pensar en un tipo de *Participación-integración-cooptación*, como lo propone Medina (2008) porque se ha presentado una participación en la cual las comunidades han estado presente, sin embargo sus prioridades no han sido modificadas. Por lo cual, el concepto de participación ciudadana referente a la construcción del ordenamiento territorial en las actualizaciones de los PBOT y EOT de los municipios ha sido limitado, esto se ha presentado de igual manera en el Plan Departamental de Ordenamiento Territorial, donde la participación no ha tenido una vinculación estrecha, que la hace limitada, por lo que una ampliación en los espacios de participación permitirá un proceso de fortalecimiento del sistema democrático.

Una de las dificultades que se ha presentado dentro del diseño del plan de ordenamiento territorial departamental, es el ideal en que el proceso de construcción del ordenamiento territorial haya una mayor incidencia desde la participación ciudadana. Para que éste se presente como un conjunto de intereses comunes y no particulares, debe darse una correlación de las sinergias entre los objetivos y la visión establecida dentro de la Ley 1448 en referencia a la organicidad del

Ordenamiento Territorial. Un punto de partida para generar estas sinergias se presentó en la socialización con las comunidades referentes a la construcción del documento, tal como lo señala un líder comunitario, al resaltar este ejercicio como “un espacio de donde se ha podido aprender cómo funciona el ordenamiento territorial y la importancia que nosotros lo construyamos junto al gobierno departamental, para así tener mayor acceso a las decisiones que inciden en el uso del suelo” (Líder Comunitario, Entrevista Personal 13 de abril de 2019).

Para que esto se concrete, la participación dentro del Plan de Ordenamiento Territorial necesita superar lo sucedido con los procesos anteriores, como lo fue con la construcción de los PBOT y EOT municipales. Que, si bien propiciaron un ordenamiento del territorio, no desarrollaron una articulación de las necesidades de la comunidad frente a la administración pública, lo cual limitó la comprensión y la visión sobre el territorio como un proceso de construcción con base en las capacidades de los actores a través de estrategias de consenso producto de la participación deliberativa. De esta manera, podemos establecer que se presentan dificultades dentro del proceso ordenamiento territorial, relacionadas con la valoración de la participación ciudadana por parte de las administraciones regionales en la construcción de políticas públicas, ya que inciden en la articulación de las capacidades de la comunidad dentro del diseño del POTD.

Según Jair Santana, coordinador del Plan de Ordenamiento Territorial Departamental de Arauca, “cada posición de documento fue socializado con las comunidades que fueron convocados, incluyendo diversas entidades. En la cual establecimos lo que se presentaba en la realidad y cómo podrías tener un escenario ordenado con la implementación del POTD, con lo cual cumplimos en un porcentaje ejecución del 95%. Hace falta un 5% en el ítem de socialización, en las cuales desarrollamos una socialización general y tres sesiones de trabajo tipo taller en cada uno de los siete municipios faltando dos socializaciones a lo que hemos realizado. Lo que no se ha socializado con la comunidad ha sido la interacción con otros grupos de interés como gremios, uno de ellos el arrocero, debido a los constantes conflictos de interés sobre el manejo del territorio como fuentes hídricas. Esa participación que se ha presentada de manera aislada -divergente- ha limitado que dentro de la implementación del proyecto -POTD- como una herramienta que logre articular más intereses para conformar la nueva concepción del territorio. Dentro de este proceso se presentó una breve participación fundamentalmente del

Gremio Cacaotero, que fue muy activa y que replicó su experiencia con la comunidad generando una conciencia activa a la hora de definir cómo organizar el territorio, esto nos muestra que es necesario esa concientización por parte de todos para facilitar el entendimiento común como lo planteamos en los objetivos del proyecto” (Entrevista Personal, 16 de abril de 2019).

Lo anterior muestra que la participación estuvo mediada también por el interés que motivó la convocatoria a participar. Esto evidencia que no hay relaciones de gobernanza, debido a que estos encuentros no han generado interacciones ni dinámicas propias en la construcción del POTD a partir de consensos amplios sino segmentados con baja articulación social.

2.6 Escenarios de la Participación

Si bien la participación ciudadana ha sido valorada desde el punto de vista legal, en el departamento, la realidad ha sido compleja, donde los testimonios de los entrevistados han mostrado que las personas quieren conocer más acerca de su realidad en materia de gobernabilidad. No obstante, en términos de gobernanza efectiva ha sido fluctuante. Según Gisela Garcés, quien desde la Cámara de Comercio ha incentivado la participación ciudadana a través del ejercicio de veedurías, considera que “tal como se hizo con las veedurías a las regalías desde el Comité de Seguimiento de Inversión a las Regalías -CSIR-, donde desde esa corporación se hizo un espacio que, a partir del control social, como fórmula para incrementar la participación ciudadana. Pues desde mi perspectiva, esta participación fue complementada con capacitaciones permanentes que lograron darle, un mejor manejo a los temas de inversiones de recursos por parte de las administraciones locales y departamentales. En el caso del Plan de Ordenamiento Departamental, la participación que vimos creería resumió cosas muy básicas de la normativa, donde recibimos una capacitación sobre generalidades, no obstante, del instrumento de construcción es poco lo que hemos conocido.” (Entrevista Personal, 11 de abril de 2019)

El proceso de construcción del Plan de Ordenamiento Territorial realizó una serie de talleres que desarrollaron la metodología en la cual se establecieron las bases de articulación de la temática y las realidades entre las subregiones del piedemonte, y sabana, en temas como ruralidad, turismo y urbanismo. Las actividades correspondientes a la formulación del POTD se desarrollaron por medio de

socializaciones generales acerca del proceso del ordenamiento territorial en el departamento de Arauca y talleres temáticos sobre las realidades de cada municipio (Gráfico 2), que abordaron generalidades del Plan del Ordenamiento Territorial de la cual se hicieron tres talleres complementarios que incluyeron críticas y aportes.

Gráfico 2. Proceso de Actividades Temáticas POTD.



Fuente: elaboración propia con base en la investigación

Estas actividades por parte del equipo asesor del POTD, las cuales consistieron en jornadas de trabajo diseñadas de acuerdo con una serie de temas prioritarios para cada municipio, que incluyó elementos descriptivos y aspectos técnicos (Anexo 3). En seis de los siete municipios, la dinámica participativa se centró en hacer una selección previa de los actores participantes en cada uno de estos ejercicios por parte del equipo del POTD. Para ello se generó una convocatoria a sectores con relevancia económica, social y política, representados en delegados, presidentes de Juntas de Acción Comunal -JAC-, gremios -ganaderos, plataneros, arroceros, cacaoteros, comerciantes-, representantes de organizaciones no gubernamentales y delegados del Gobierno Municipal, haciendo estricto cumplimiento con los parámetros establecidos en la normativa. Esto muestra que dentro de este proceso de construcción del POTD se presentan dinámicas de jerarquía en cuanto que se limita quiénes acceden a estos espacios, fortaleciendo a su paso la participación delegativa.

En el análisis sobre las reuniones de socialización en el POTD, se realizaron 28 actividades en total de las 30 que fueron planeadas para los 7 municipios con un total de 863 participantes, en representación de los sectores sociales, comunales,

ONG, empresariales, comerciales y agropecuarias. Los municipios de Arauca y Fortul tuvieron la mayor asistencia en estas actividades con 220 y 189 personas respectivamente, esto debido a que Arauca como capital del departamento, concentra la mayor representación de actores que inciden en el departamento, mientras que Fortul se ha destacado por su organización social y comunal frente a los procesos de políticas públicas (Tabla 3).

La constante en la participación que se presentó fue: i) La participación-formalidad, ya que en algunos municipios se desarrolló como un punto obligatorio en el marco del convenio 532 de 2016 y convocadas según listado de actores previamente seleccionados; además se dio también ii) la Participación-integración-cooptación, que si bien permitió romper la participación acrítica presentada en los planes de desarrollo y PBOT y EOT anteriores -debido a la inclusión de otros actores como ONG y JAC-, pero que no contó con mayor profundidad y debate, temas como por ejemplo, medio ambiente, que podría afectar intereses de gremios del sector agroindustrial y de las empresas petroleras y mineras, y que se abordó junto a Vivienda y Desarrollo Rural. En cada una de estas sesiones se debatían los temas concernientes al municipio y cuáles debían ser las perspectivas frente a lo que requería el municipio. Posteriormente se recogía cada una de las participaciones y de acuerdo con estas se realizaban las cartografías sociales las cuales se concluían sobre los temas de la agenda de trabajo del POTD.

Tabla 3. Actividades y Tipos de Participación en la Socialización del POT.

Municipio	Número de Actividades	Actividades Planeadas	Número de Participantes(*)	Tipo de Participación -Según Medina (2008)	
Arauca	4	6**	220	Participación-formalidad***	
Araucuita	4	4	89		
Cravo Norte	4	4	60		
Fortul	4	4	189		
Puerto Rondón	4	4	99		Participación-integración-cooptación ***
Saravena	4	4	54		
Tame	4	4	152		
TOTAL	28	30	863		

(*) A excepción de Arauca, las actividades se realizaron con los sectores convocados por listados de priorización en jornadas de trabajo por temáticas.

** Faltando 2 socializaciones generales del documento final del POTD.

*** Tipo de Participación se presentó en todos los municipios.

Fuente: elaboración propia con base en la investigación

En este proceso los niveles de asistencia de los sectores convocados fueron significativos, sin embargo, en algunos municipios como en el caso de Arauquita y Saravena, que conforman la subregión del piedemonte, la convocatoria fue efectiva en sectores de tipo representativo como organizaciones sociales y cívicas, debido a que, en estos municipios debido a la presencia de economías extractivas, han generado la potencialización del conflicto, lo que hace que estos espacios sean vistos por sectores críticos como parte de un proceso de cooptación Estatal para favorecer a intereses económicos.

Por su parte líderes comunitarios del piedemonte que participaron en los talleres del diseño del POTD en Arauca, Arauquita y Saravena, debido a que fueron convocados a través de su relevancia en la actividad social, presentan una visión que complementa lo dicho por los sectores agremiados “como organizaciones sociales del departamento, lo que buscamos es que el gobierno se apropie del territorio que nosotros trabajamos, que ayude a coordinar acciones en el cual no se presenten más conflictos sobre el uso de la tierra y que vean la realidad de la tierra como nosotros la entendemos” (Entrevista, Líder Social Arauca, 13 de abril 2019). Quizás los referentes a la Ley 388 y 1448 dejan a entrever que la participación ciudadana en estos procesos es fundamental, pero los mecanismos de participación no poseen una herramienta efectiva de participación en el diseño e implementación de políticas públicas que logre articular las prioridades de la comunidad y las administraciones regionales.

La articulación de los acuerdos entre comunidad y administraciones municipales y departamental, podemos evidenciarlo en el proceso del ordenamiento territorial, que busca subsanar las diferencias en la comprensión del uso del suelo entre los actores. A partir de estas diferencias tenemos dos visiones, una desde la administración departamental que busca la implementación de la reglamentación, y del otro lado las comunidades que ven en el ordenamiento limitaciones a sus actividades. Esto evidencia una serie de particulares dentro de la comunidad, donde si bien se tiene nociones del ordenamiento territorial y hacia dónde va dirigido el desarrollo del departamento, es muy poco lo concretado a través de los espacios

participativos.

Existe un deseo que se amplíe la participación y se aborde otros demás de manera más profunda, ya que si bien tienen participación quieren tener un escenario de incidencia mayor. “Nosotros logramos articular nuestro interés en los presupuestos participativos, participamos en las actividades del Plan de Ordenamiento Territorial, sin embargo, plasmamos nuestras necesidades frente a las actividades que realizamos diariamente en el campo. Esperamos que el gobierno departamental y los municipios, se ponga de acuerdo en proteger espacios, como montañas - bosques- y los ríos, y limitar actividades que causen daño al medio ambiente como las canteras y los campos petroleros, que cada día están afectando los ríos y cañadas. Nuestro deseo es tener un departamento en el cual tengamos recursos naturales para nuestra subsistencia y que nos permita generar ingresos” (Entrevista, líder social, 13 de abril de 2019).

El Plan de Ordenamiento Territorial Departamental, toma como punto de referencia puntos estratégicos de los PBOT y EOT municipales, en los cuales se ha venido presentado una baja articulación, que muestra que las capacidades de las comunidades en apropiarse del tema debido, en parte, al desconocimiento técnico producto de la falta de capacitaciones, dificultan que se construya un documento que facilite la participación ciudadana. Estas capacidades están relacionadas con la gobernabilidad y la gobernanza; donde la institucionalidad garantice y articule los espacios de participación, generando acciones horizontales en la toma de decisiones hacia las políticas públicas y así genere acciones concretas en poder darle una concepción propia del territorio.

Para nuestro caso en particular, los actores entrevistados coinciden en los derroteros que debe tener su territorio, en temas de desarrollo económico. Sin embargo, los desencuentros se dan en los temas como medio ambiente, en apartados relacionados a la explotación del territorio, lo cual dificulta el entendimiento entre los actores -agricultores, ganaderos y multinacionales petroleras-, para consolidar la formulación del plan de ordenamiento territorial departamental y establecer derroteros regionales.

Esto presenta que, dentro de los escenarios necesarios para fomentar mayores niveles de participación, es menester que se generen espacios propicios para el debate y concretarlos en el POTD, que, desde la perspectiva de Pedro Reina,

funcionario de la Gobernación de Arauca que realiza supervisión a este proceso observa que “estos ejercicios de participación ciudadana no deben quedar referenciadas a buenas intenciones, que por lo general terminan en esfuerzos desarticulados. La articulación de la participación se fortalece, capacitando, porque definitivamente tenemos que capacitar y educar, pero no es capacitar en qué consiste el ordenamiento territorial, sino en la importancia que tiene el territorio para cada uno de los habitantes, así desde las diferentes actividades económicas que se realizan desde el departamento, se tiene claro unos objetivos para un modelo de posesión del territorio y su desarrollo integral” (Entrevista Personal, 29 de abril de 2019)

De otro lado, líderes comunitarios del piedemonte que participaron en la mesa de desarrollo que abordaba temas de desarrollo social y que aportaron elementos para la minimización de desencuentros frente al uso del suelo a través de talleres específicos, presentan una visión que integra lo dicho anteriormente en la interacción entre comunidad y gobierno. “Como organizaciones sociales del departamento, lo que buscamos es que el gobierno se apropie del territorio que nosotros trabajamos, que ayude a coordinar acciones en el cual no se presenten más conflictos sobre el uso de la tierra y que vean la realidad de la tierra como nosotros la entendemos” (Líder Comunitario, Entrevista Personal 13 de abril de 2019). Quizás los referentes a la Ley 388 y 1448 dejan a entrever que la participación ciudadana en estos procesos es fundamental, pero los mecanismos de participación no poseen una herramienta efectiva de participación en el diseño e implementación de políticas públicas que logre articular las prioridades de la comunidad y las administraciones regionales.

El ejercicio que ha generado el Plan de Ordenamiento Territorial Departamental ha sido jerárquico (Medina, 2008), lo que no ha permitido quizás unos mayores indicadores de participación y por ende de la capacidad de producir cambios significativos en el ordenamiento que se verán expresados en el documento final del POTD. Desde la visión interna de la gobernación del departamento de Arauca frente a ese ejercicio verticalizado de ordenamiento genera que este proceso se creen unos intereses que complejizan su implementación debido a que no cuentan con un arraigo en la comunidad. Según Pedro Reina “es necesario poder establecer unos espacios para las comunidades puedan desarrollar el conocimiento sobre estos temas, para ellos se debe fortalecer temas de capacitaciones, reuniones y talleres enfocados a la población rural, la cual en muchas ocasiones no participa

por desconocimiento y tienden a confundir el ejercicio de toma de decisiones en los procesos de políticas públicas” (Entrevista personal, 29 de abril de 2019). Por estas razones vemos que existe un distanciamiento entre lo rural y urbano, que tiende a complejizar la comprensión del entorno, quedando siempre lo urbano por encima de lo rural, lo cual hace necesario que se genere mayores espacios de participación desde el ámbito de la gestión pública y así poder generar y consolidar una implementación efectiva del POTD.

Si bien el documento resalta la importancia en poder determinar los escenarios de uso del suelo para el desarrollo, trata de mirar la participación ciudadana como parte de acompañamiento a generar prioridades al orden del territorio desde el enfoque territorial que se desarrolla en el diseño del documento del POTD, eso se evidencia debido a los diversos intereses de los actores que están establecidos en el departamento de Arauca. La participación es necesaria para “el reconocimiento e intercambio de tensiones, consensos y disensos, de la identificación del movimiento permanente entre las diferentes categorías de análisis o dimensiones, sobre la base de un escenario común, el territorio”(POTD -Documento Técnico, 2018, p.11), no obstante, deja de lado la importancia de la participación y la necesidad de abrir espacios para la comunidades como parte fundamental en la formulación de una política pública y en este caso de un plan de ordenamiento territorial, que definirá aspectos fundamentales del desarrollo social y económico.

Como lo hemos podido evidenciar, la participación ciudadana en el POTD de Arauca se ha delineado teniendo en cuenta lo normativo, a modo de formalidad y de capacidad de cooptación por parte del Estado y de otros intereses. No obstante, se hace necesario contar con unas alternativas para seguir fortaleciendo este proceso en la etapa de formulación y de implementación. Por ello, a continuación, se presenta una propuesta para la Gestión Participativa en Arauca que conduzca a incrementar los niveles de participación y de toma de decisiones de los araucanos en el marco de la gestión pública.

Capítulo III

Una Propuesta para Gestión Participativa en Arauca

En el contexto de la investigación realizada y los resultados obtenidos, se identificaron los problemas que presentó la Participación Ciudadana en el diseño del Plan de Ordenamiento Territorial. Con el propósito de fortalecer la participación ciudadana planteamos una propuesta para reforzar la participación y la gestión en

el diseño e implementación de políticas públicas, concretamente en el caso del POTD, con el propósito que se tenga una contextualización clara del territorio, a partir que una perspectiva integral que contemple las particularidades del departamento logrando así desarrollar una gestión pública participativa y deliberativa que integre a los actores presentes en el departamento de Arauca.

La propuesta que a continuación se presenta, contiene lineamientos en tres áreas de gestión estratégica: i) Comunicación y divulgación, ii) Articulación y iii) Consolidación

3.1 Área de Comunicación y Divulgación

Uno de los elementos fundamentales para mejorar la Participación Ciudadana en el diseño e implementación del POTD de Arauca, tiene que ver con mejorar los medios de comunicación. Es relevante la forma cómo se convocan e informan a los actores sociales del departamento. En ese sentido, hay que establecer un lineamiento preciso en términos de comunicar y divulgar mediante convocatorias, que permitan conocer de los procesos que se lleven a cabo para el ordenamiento territorial. Concretamente con temas relacionados con el acceso al agua y la explotación minera -material pétreo- y petrolera.

Las convocatorias se convierten en una herramienta importante ya que permiten mantener información actualizada y propiciar un interés en sectores críticos⁶ a los procesos de gestión pública por parte del Estado, los líderes comunitarios y la comunidad académica del departamento como la Universidad Cooperativa de Colombia y la Universidad Nacional sede Orinoquia. A partir de estas convocatorias se generarán herramientas donde la información sería comunicada de manera directa para abordar las problemáticas evidenciadas las cuales serán el punto inicial para tratar en espacios de participación ciudadana. Esto propiciará el fortalecimiento de la gobernanza y reducirá la desigualdad en la influencia en la toma de decisiones frente a los actores multinacionales relacionados con el petróleo y la minería. Este lineamiento en materia comunicacional pretende reducir las decisiones jerárquicas por parte de las alcaldías en el proceso de actualización del POTD, y la toma de decisiones unilateral por parte del equipo del POTD en Arauca.

⁶ Llamaremos sectores críticos a los actores al margen de la Ley -Guerrillas, Delincuencia Común o bandas organizadas- o desarticuladores sociales.

Otra herramienta de esta área que facilitaría mejorar los niveles de comunicación sería la conformación de redes simples de información que se puedan realizar a través de redes sociales y aplicativos de comunicación por medio de portales web, 'WhatsApp' o mensajería de texto SMS, los cuales sería a bajo costo. Teniendo en cuenta la dificultad que existen en la comunicación y retroalimentación rápida en el departamento, esto se puede soportar en el marco de decreto 2573 de 2014, que establece los lineamientos de gobierno en línea, los cuales, en el departamento de Arauca, no han resultado efectivos debido a los problemas de conectividad. Las alcaldías y el departamento no han dimensionado la importancia de las herramientas de gobierno en línea. Estas limitaciones, han generado que los medios de comunicación como prensa y radio sean recurrentes por parte de las administraciones para dar a conocer algunas acciones de gobierno, fundamentalmente aquellas que se visualizan fácilmente, como obras de infraestructura y convocatorias a rendiciones de cuentas y presupuestos participativos. Pero al no contar las administraciones regionales con la capacidad de acceder fácilmente a estos medios, hace que los costos sean altos y que los propietarios de estos medios de comunicación tomen partido en generar efectos contraproducentes en la construcción de gobernabilidad con base en la confianza.

Unido a lo anterior, la comunicación asertiva por parte del Departamento frente al POTD, permitirá fortalecer la participación en un escenario de gobernanza colaborativa que facilite a la comunidad información actualizada y oportuna, como lo propone Fontaine (2015) al afirmar que ésta es necesaria para poder lograr un conocimiento mayor y así generar controles, decisiones, acciones de tipo consensuadas. Esto incentivará la organización de los diversos actores mediante una red efectiva de participación y control social, la cual debe apoyarse en la herramienta de gobierno en línea, y debe contar con un portal de fácil acceso en la página web del departamento.

Así mismo se debe fortalecer una comunicación permanente con los actores partícipes de las socializaciones en los municipios para facilitar información sobre los resultados previos de los análisis sobre el territorio (Restrepo Muñoz, 2017), y cómo se van a solventar los problemas generados por la actividad en el territorio, la explotación y el uso de bienes comunes, a partir de un lenguaje sencillo y gráfico, quizás las infografías puedan facilitar la comprensión de los resultados del POTD.

Esta información contendría ilustración sobre los posibles efectos e impactos que puedan ocasionar los escenarios de ordenamiento en el departamento en materia ambiental, social y económica, con el fin de fomentar la conciencia colectiva y el desarrollo de la apropiación de los temas comunes y el ejercicio de procesos de control social por parte de la comunidad.

Estos lineamientos de comunicación y divulgación permitirán un acercamiento entre la comunidad y el gobierno, lo que facilitaría la organización de la comunidad y los grupos que existen, con el fin que se conviertan en una red efectiva de participación y control social. Así mismo, la Gobernación de Arauca y las alcaldías municipales, a través de las secretarías y oficinas de planeación, serán articuladores del Gobierno en línea entorno al Plan de Ordenamiento Territorial. Estos instrumentos virtuales facilitarán la incidencia de la comunidad en las decisiones del territorio y aportarán de manera constante con nuevos elementos al POTD.

3.2. Área de Articulación.

La articulación de los actores y la conformación de consejos municipales y departamentales de ordenamiento territorial es esencial para el ordenamiento territorial del departamento de Arauca, como lo ha resaltado Jair Santana quien afirma que “la capacidad de articular de los espacios de participación ciudadana, garantiza el ejercicio de la planeación del territorio además que garantiza que se tomen decisiones acordes a las necesidades en los municipios y en el departamento” (Entrevista Personal, 16 de Abril de 2019). Teniendo en cuenta que la Constitución Política en los Artículos 287, 288 y 313, Ley 136 de 1994, La Ley 1454 de 2011 y el Decreto 3680 de 2011, dan atribuciones a los departamentos y los municipios de organizar el seguimiento a lo referente al ordenamiento territorial.

El artículo 8 de la Ley 1454 “faculta a las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, para que mediante ordenanzas y acuerdos creen la Comisión Regional de Ordenamiento Territorial que dentro de su jurisdicción se establezcan, las que orientarán las acciones en esta materia y participarán en la elaboración del proyecto estratégico regional de ordenamiento territorial, acorde con los lineamientos generales establecidos por la COT. La Comisión de Ordenamiento Territorial establecerá la integración y funciones generales de las Comisiones

Regionales y su forma de articulación con los distintos niveles y entidades de gobierno”.

No obstante, los municipios, a excepción de Arauca, no han generado una actualización del PBOT y EOT, lo cual implica la no conformación de Consejos Municipales de Ordenamiento Territorial, que serían de importancia, para que la participación ciudadana se fortalezca, y este a su vez aporte al fortalecimiento de la gobernanza en municipios con niveles bajos de institucional. La temática de diseño, seguimiento y fortalecimiento del Ordenamiento Territorial Departamental se estableció desde 2012 a partir del desarrollo de la Ley 1454 de 2011 que busca fortalecer la Ley 388 de 1997, la cual tuvo la oportunidad de examinar, las capacidades los procesos de fortalecimiento de la gobernanza. Si bien la norma establece los miembros para la Comisión de Ordenamiento Territorial en Departamentos y Municipios -Comisiones Regionales- (Ver Anexo 4), estos miembros tienden a favorecer las decisiones jerárquicas, debido a que cierra la posibilidad de incluir delegados que representan los intereses de la comunidad y algunos miembros, debido a que requiere la experticia de algunos de sus miembros para dar validez a los respectivos Planes de Ordenamiento y Esquemas de Ordenamiento Territorial. Estas limitantes, han hecho que 6 de los 7 municipios del departamento, las comisiones de ordenamiento territorial no tengan un carácter vinculante que afiance la participación ciudadana sino algo accesorio, en función del cumplimiento de la norma.

Para darle cumplimiento a la normativa, se debe por esta razón, generar los respectivos acuerdos municipales para el caso de los municipios, ya que esto facilitaría que se abra un espacio de discusión para generar un seguimiento a la implementación del PBOT y EOT, conformando los comités de ordenamiento territorial municipal. Sin embargo en el caso del departamento al estar en diseño el plan de ordenamiento territorial, es necesario que desde la Gobernación del Departamento de Arauca, se realice una revisión del proceso focalizado en los resultados de los talleres de grupos focales y de socialización de los primeros resultados, debido a que dentro de los hallazgos productos de las entrevistas, algunas percepciones de la comunidad, que debido a la rapidez del proceso pueden haber quedado sin incluir y que podrían generar inconformidades dentro de la percepción del POTD. En el marco de la gestión pública, es importante para construir políticas públicas, valorar el aporte de documentos conceptuales y metodológicos que se realizan para el mejoramiento de acciones que realicen las

entidades, estas con fundamento en dinamizar la participación ciudadana a partir de un manejo de lenguaje y conceptos comunes, compartidos sobre el ordenamiento territorial, el desarrollo y directrices territoriales, y sobre los principales componentes, alcances y posibles estructuras que se implementen en la política pública como tal.

Si bien el proceso del diseño del ordenamiento territorial requiere darle cumplimiento a los principios establecidos en la LOOT en su artículo 29, favorecen un diseño de políticas '*Top-down*' con el fin de avanzar en una estrategia de apoyo a los departamentos, estos deben ser acompañados de herramientas propias de gobernanza como el Desarrollo Territorial Participativo, con el cual se fortalecería un espacio de entendimiento entre los actores con el fin de solventar conflictos de intereses y generar desarrollo. Esto dinamizaría los procesos de construcción del ordenamiento territorial, desde un enfoque del desarrollo de la gobernanza subnacional o desde las regiones, lo cual además de impulsar las capacidades locales -rurales y urbanas-, haría que este proceso no sea visto como un proceso externo, sino que desde las nociones y conocimientos de las comunidades se origine la necesidad de desarrollo socioeconómico equilibrado y sustentable.

En consecuencia, la gobernación del departamento de Arauca, en cabeza del señor gobernador a través de la Secretaría de Planeación, deberá convocar a un Consejo de Gobierno con el cual debe presentar los principios que se han desarrollado para el POTD, socializando entre los funcionarios de la administración, cómo va dirigido dicho Plan y en qué debe aportar a direccionar las estrategias de buen gobierno que irán a fortalecer la participación ciudadana en el proceso de decisiones, a través de las secretarías e institutos descentralizados -establecimientos públicos-.

Luego de establecer estas directrices, la administración departamental debe concertar con la asamblea departamental el documento del POTD para ser convertido en Ordenanza Departamental con concordancia a los PBOT y EOT de los municipios del departamento. Estas mesas de discusión deben darse antes de los debates en la asamblea departamental y que deben ser convocadas por el Gobernador del Departamento, Secretaría de Planeación y el líder del proceso de PBOT como representante del Convenio 532 de 2016, que presentarán los resultados del proceso que se lleva a cabo. Este proceso de gobierno debe plantear la necesidad de un espacio técnico y espacio para la participación de las comunidades de los municipios que hayan estado dentro de los talleres y grupos

focales desarrollados por el equipo del POTD, para poder desarrollar a profundidad lo establecido para el territorio por parte de las comunidades en los municipios.

3.3 Área de Consolidación

A través de este lineamiento estratégico, buscamos generar un espacio de encuentro entre la comunidad y la administración departamental para implementar y consolidar con mayor efectividad el POTD con propuestas complementarias y acompañamiento, para ello es necesario la conformación y puesta en marcha del Consejo Asesor Departamental para el Ordenamiento Territorial.

3.3.1 Consejo Asesor Departamental para el Ordenamiento Territorial -CADOT-

A la par del proceso de aprobación del POTD, se debe dar cumplimiento a la conformación de la Comisión de Ordenamiento Territorial Departamental (Art. 8, Ley 1454)⁷ (Anexo 5) cuya conformación está establecida por disposiciones legales, que hará posible hacer el seguimiento desde lo técnico. Por consiguiente, si buscamos fortalecer la participación ciudadana, por medio de una resolución (Anexo 6) se permite conformar un consejo asesor departamental para el ordenamiento territorial, que pueda establecer una mejor comunicación entre la comunidad y el consejo de ordenamiento territorial departamental. Este Consejo Asesor Departamental para el Ordenamiento Territorial -CADOT-, debe ser conformado por delegados departamentales de los sectores productivos, sectores comunales y representantes de los Consejos de Ordenamiento Territorial de cada uno de los municipios, con el fin que se haga un seguimiento a los procesos de implementación del POTD y los PBOT y/o EOT frente a las problemáticas que llevaron a que se implementara el POTD que incluye reducir las tensiones entre actores por el uso del suelo.

El CADOT debe buscar elaborar propuestas complementarias de carácter técnico y normativo que contribuyan a garantizar la aplicación del POTD, siendo así garante del principio de buen gobierno con referencia a la participación ciudadana como principio de gobernanza, complementando las competencias constitucionales que establece la LOOT en materia de ordenamiento a las entidades territoriales, en este caso departamento y municipios. El CADOT representa a la ciudadanía y la capacidad de ésta a poder agendar con el gobierno regional los problemas que se presentan en la ciudadanía correspondientes a uso de suelo e implementación del

⁷ Las Comisiones Regionales de Ordenamiento Territorial replican la estructura establecida por la Nación.

POTD, además que permitirá transmitir a la comunidad los contenidos de la normativa, y hacer efectivo un cumplimiento de esta. Esto representa un proceso de autogobierno y autogestión en el territorio, logrando articular los diversos esfuerzos y experiencias de tipo social para superar los estados de tensión entre actores, fundamentalmente entre gremios del sector productivo agropecuario, campesinos y sector de la explotación minera y petrolera del departamento, cuyos intereses se contrastan de manera permanente.

Los ejercicios de socialización del POTD que desarrollaron trabajo en grupos focales, evidenció que el departamento como institución posee una capacidad de concertación reducida, que ha sido producto de la alta centralización de las dinámicas en la administración pública. Por esta razón, el CADOT a ser un espacio de encuentro de los actores predominantes del departamento, facilitaría una mejor comprensión entre lo rural y lo urbano, lo cual daría una connotación complementaria a las Ley 1454 y la Ley 388. Este espacio sería fortalecido con reuniones periódicas cada seis meses, en los cuales se realizará una jornada de trabajo que incluye capacitaciones, además que estas permitan reafirmar criterios fundamentales a la hora de definir los lineamientos participación ciudadana en el plan de ordenamiento territorial departamental, y cómo esta participación puede incidir directamente en la en el fortalecimiento del CADOT como instrumento, en el cual se puede establecer una serie de objetivos mucho más claros hacia dónde queremos con el territorio como parte de una participación ciudadana activa.

El CADOT como instrumento, permitirá una coherencia de los actores frente a las propuestas del ordenamiento territorial, lo que facilita las discusiones y las propuestas, que le darán cohesión al seguimiento del POTD. La deliberación en el marco de la gestión pública, como lo abordan como José Fernández Santillán, muestran como a través de espacios de discusión constantes se genera un capital social dentro de la comunidad, que afianza los procesos democráticos y la eficiencia en las capacidades gubernamentales. Esta eficiencia, como muestra Castelazo en su obra, permitirá que en el departamento Arauca consolidad herramientas como el CADOT en el marco de lineamientos para fortalecer la participación ciudadana, en la cual la comunicación será asertiva y efectiva sobre los efectos que puede traer la planificación y la planeación en el territorio araucano. Esta estrategia como propuesta busca facilitar también un acuerdo con las comunidades para definir su propio territorio a través de este consejo, retroalimentando a través de las

estrategias de buen gobierno, como el gobierno en línea y el acceso de información pública.

Con la estrategia a implementar junto a las sesiones periódicas con los representantes de los Consejos de Ordenamiento Territorial Departamental y Municipal, el CADOT facilitará los contenidos informativos que será visibilizados como parte de un lineamiento de gobierno en el cual, la construcción del plan de ordenamiento territorial departamental tenga una mayor efectividad y no se conviertan en 'letra muerta' como ha sucedido con otros espacios y experiencias de participación. El poder contar con un sección en la página web de la gobernación del departamento, e información a través de redes sociales, permite reducir los niveles de incertidumbre en la toma de decisión, que fortalecerá el seguimiento a las decisiones tomadas, por lo cual esta participación ciudadana de corte deliberativo es fundamental dentro de las nuevas democracias y en regiones como Arauca, que ha tenido un proceso débil de institucionalización y espacios de participación y consenso entre comunidad y gobierno.

Conclusiones

El caso del Plan de Ordenamiento Territorial de Arauca muestra lo importante de determinar la participación ciudadana como parte del proceso para generar el orden del territorio. Esto evidencia los alcances de los intereses por parte de actores establecidos en el departamento de Arauca frente al territorio y cómo la participación es necesaria para que exista un reconocimiento (Vargas, 2008), además de facilitar el entendimiento frente a la base de un escenario común que es el territorio. No obstante, el desarrollo metodológico del POTD se centra en los cumplimientos normativos, desestimando la participación y la necesidad de abrir espacios de toma de decisión para las comunidades como parte fundamental en la formulación de una política pública y en este caso de un plan de ordenamiento territorial, que definirá aspectos fundamentales del desarrollo social y económico.

Se pudo evidenciar la necesidad que este proceso de ordenamiento territorial cuente con unos lineamientos de participación ciudadana en el proceso de construcción y formulación del Plan de Ordenamiento Territorial Departamental de Arauca. Para lo cual se requiere una estructura metodológica para analizar el territorio, y así identificar en él las problemáticas relevantes, desde una perspectiva

integral en el marco de la gestión pública. Es así como observamos que la participación ciudadana debe trascender las limitaciones que se presentan en la actual normativa, logrando así propender para hacerla efectiva y deliberativa en la toma de decisión por parte de los actores

La Gobernación del Departamento de Arauca debe entender que es necesario ver la realidad de la participación deliberativa y su importancia en la construcción de planes, programas y proyectos, fortaleciendo así los procesos democráticos que requiere el propio Estado en su relación con la sociedad. En el caso del Plan de Ordenamiento Territorial del Departamento de Arauca, la implementación de los lineamientos estratégicos permitiría incrementar la participación, pero sobre todo aportar al fortalecimiento de los espacios de participación donde se encuentran ciudadanos y administración pública.

Esta investigación partió de la hipótesis que en el proceso de construcción del POTD no se tuvo una participación dinámica debido a que los espacios en los cuales podrían darse estas discusiones son limitados por la misma estructura normativa que regula el ordenamiento territorial y la participación ciudadana. En efecto se pudo evidenciar que, si bien la Gobernación de Arauca a través de la oficina del POTD logró incluir actores sociales en dicho proceso, su participación no tuvo una trascendencia mayor a la de participación-formalidad y la Participación-Integración-Cooptación (Medina, 2008) dado a que se priorizó la participación ciudadana como un requisito para este proceso. Por tanto, es necesario que la participación ciudadana sea fundamental en la formulación de una política pública y en este caso del POTD, en tres áreas estratégicas: i) Comunicación y divulgación, ii) Articulación y iii) Consolidación, con el fin de propiciar la participación acertada de la comunidad, que lleve una mirada integral del territorio y a definir aspectos fundamentales del desarrollo social y económico del Departamento.

Este estudio aporta una manera distinta de ver la importancia de la participación ciudadana y cómo poder determinar nuevos escenarios para que esta se de en pro de la construcción del ordenamiento territorial, ya que desde la participación deliberativa podemos realizar un ejercicio de gobernanza en el marco de la gestión pública, lo cual incrementa la capacidad de resolver problemas como el uso del suelo entre los actores económicos, sociales y políticos. Facilitando de esta manera las sinergias entre actores y gobierno, para consolidar un modelo de participación

cercano a ser un modo de vida (Medina, 2008) en el cual se desarrollen prácticas de apropiación no solo de conceptos sino de los espacios en los cuales se pueda articular la construcción de políticas públicas en el territorio, y así poder desarrollarlas. Es así, que desde estos nuevos espacios de participación ciudadana se trabaja por el desarrollo y la formación de un capital social humano, capaz de dinámicas para la difusión de información que facilitarían las sinergias comunidad y gobierno.

Finalmente, la participación ciudadana a través de los lineamientos propuestos en esta investigación, se convierte en una herramienta de acompañamiento y fortalecimiento de la administración pública, ya que dinamiza la gestión pública en el ámbito del buen gobierno y se convierten en un instrumento de fácil implementación por parte de las instituciones responsables del ordenamiento en este caso la Gobernación del Departamento, Alcaldías y unidades ejecutoras, y de aprehensión por parte de las comunidades del departamento de Arauca para superar las limitantes con las que se cuenta en la actualidad y mejorar las condiciones de participación de los araucanos.

BIBLIOGRAFÍA

Bozeman, B. (1999). *La gestión pública: su situación actual* (No. 350 B6Y.).

Brugé, Q. (2011) Recuperar la política de deliberación: de la teoría a la práctica: El de la directiva marco del agua. *Revista Internacional de Organizaciones*, No 7, 157-174.

Canto Sáenz, R. A. (2000). Políticas públicas: Más allá del pluralismo y la participación ciudadana. *Gestión y Política Pública, volumen IX, número 2, 2do semestre de 2000, pp 231-256.*

Castelazo, J.R (2002) El Valor Democrático de la Gestión Pública. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal, 8-11.

Cunill N. (1991). Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos. Caracas. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

Cunill, N, (2008) Capítulo: La Construcción de Ciudadanía desde una institucionalidad pública ampliada, en: Mariani, Rodolfo. Democracia, Estado, Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina (PP. 113-138)

Dahl, R. (1994) A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation. *Political Science Quarterly*, Volume 109. Issue 1.

Fernández, J. (2005) Democracia Deliberativa y Gestión Pública. Espacios Públicos. Vol 9, Número 17, 44-57.

Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos.* Anthropos.

Gallicchio, E. (2004). El desarrollo local en América Latina. Estrategia política basada en la construcción de capital social. *Córdoba, Argentina. Mayo.*

Garretón, Manuel A. "La sociedad en que vivi(re)mos". LOM Editores. Santiago de Chile, Diciembre 2000

Maldonado Copello, M. M. (2008). La ley 388 de 1997 en Colombia: algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación. *Maldonado Copello, María Mercedes." La ley 388 de 1997 en Colombia: algunos puntos de tensión en el proceso de su implementación". ACE: Arquitectura, Ciudad y Entorno, Any III núm. 7 juny 2008, p. 43-66.*

Medina Gallego, C. (2008). La Gestión Social Integral en el contexto de la gestión pública participativa. *La Gestión Pública Participativa en el Contexto de la Gestión Social Integral*. Bogotá.

Peters G (2010). Governance as political theory. *Jerusalem Papers in Regulation and Governance*, 22. 1-22.

Restrepo Muñoz, D. (2017) Aportes para el análisis del modelo de gobierno abierto en Nariño. Repositorio Javeriana.

Roth Deubel, A. (2008) Políticas Públicas, Derechos Humanos y Participación Ciudadana. *La Gestión Pública Participativa en el Contexto de la Gestión Social Integral*. Bogotá.

Subirats, J. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Grupo Planeta (GBS).

Vargas, A. (2000). Participación social, una mirada crítica. Bogotá D.C.: Almudena Editores

Vargas, A. (2008) Gobernanza, Gestión Pública y Gobernanza. *La Gestión Pública Participativa en el Contexto de la Gestión Social Integral*. Bogotá.

Cordero, Z. R. V. (2009). La investigación aplicada: una forma de conocer las realidades con evidencia científica. *Revista educación*, 33(1), 155-165.

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

Villanueva, L. F. A. (2015). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de cultura Económica.

Leyes Consultadas

Convenio Interadministrativo No. 532 de 2016. Implementación del Plan de Ordenamiento Departamental de Arauca". Gobernación de Arauca. Diciembre de 2016.

Constitución Política de Colombia, C. P. *Gaceta Constitucional*, 116. 4 julio de 1991.

Ley 134 de 1994. Ley de Participación Ciudadana. Bogotá. Diario Oficial. 1994.

Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. *Bogotá DC: Diario oficial*, (41.450).

Ley 388 de 1997. Ley de Desarrollo territorial. *Santafé de Bogotá: Ministerio de Desarrollo Económico. Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable*. Bogotá. 1997.

Ley 1454 de 2011. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Bogotá. Gaceta Constitucional. 2011.

Ley 1757 de 2015. Ley Estatutaria de Participación Ciudadana. Bogotá. Diario Oficial. 2015

Entrevistas

José Alí Domínguez Martínez. Secretario de Planeación Departamental, que impulsó el Convenio 532 de 2016 que busca establecer el documento del POTD. Arauca. 12-04-2019.

Pedro Nel Reina Tupanteve. Funcionario de la Gobernación de Arauca, y supervisor del Convenio 532 de 2016. Arauca. 29-04-2019.

Gisela Garcés Valdés. Directora Ejecutiva de Cámara de Comercio, que agrupa a todo el gremio comercial y productor del Departamento de Arauca. 11-04-2019.

Jair Arley Santana. Coordinador del Convenio 532 de 2016, quien ha venido dirigiendo los lineamientos de la formulación del POTD. Arauca. 16-04-2019.

Ricardo Alvarado Bestene, Gobernador del Departamento de Arauca. Arauca, 2 de mayo de 2019.

Líder Comunitario. Quien representa al sector comunitario y rural del municipio de Arauquita. Arauquita. 13-04-2019.

Líder Social. Quien es referente dentro del trabajo de la comunidad en el marco del Convenio 532 de 2016. Arauca. 13-04.2019.

ANEXO 1

Guía de Entrevista Semiestructurada

Señor(a):

De manera especial, me permito solicitar su colaboración para la siguiente entrevista, la cual tiene un carácter académico; con el propósito de obtener información para un estudio relacionado con la participación ciudadana en el marco del Plan de Ordenamiento Territorial Departamental, que permita identificar aspectos de organización, acción y perspectivas en su incidencia en la formulación del Plan.

Usted es conocedor de la temática, sus respuestas son importantes para alcanzar el objetivo académico, además son consideradas confidenciales, no representan posición individual y los datos solo se utilizarán en conjunto, sin mencionar nombres a menos que usted así lo considere.

Agradezco por su comprensión y sus respuestas como apoyo para llegar al propósito de esta investigación.

ASPECTOS DE IDENTIFICACION:

1.1 Nombre _____ Origen _____
Años de residente en el municipio _____

1.2. Ocupación _____

1.3 ¿Usted a qué sector, organización o grupo representa? _____

ASPECTOS RELACIONADOS CON EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEPARTAMENTAL

2.1 ¿Cuáles son los mecanismos de participación del sector, organización o grupo que usted representa?

2.2 ¿Conoce usted o ha recibido información sobre el Plan de Ordenamiento Territorial del Departamento de Arauca que se lleva a cabo?

2.3 ¿Usted presentó el plan a su sector, organización o grupo?

2.4 ¿Realiza reuniones informativas con su gremio u organización, donde aborden las realidades del Plan?

ASPECTOS RELACIONADOS CON PARTICIPACION CIUDADANA Y EL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEPARTAMENTAL DE ARAUCA

3.1 Por favor, ¿qué entiende por participación ciudadana? _____

3.2 Tiene Usted conocimiento de experiencias de Participación Ciudadana

3.3 ¿De qué manera cree usted que puede hacer incidencia en el plan de Ordenamiento territorial departamental desde su actividad?

3.4 ¿Qué elementos priorizó su sector en el plan de ordenamiento territorial?

3.5 ¿De qué manera se lleva a cabo la participación ciudadana en el Plan de Ordenamiento Territorial y cómo usted ha participado en la formulación del POTD?

3.6 Cree Usted que el POTD, está supeditado a las autoridades locales

3.7 ¿Qué acciones se deben hacer para fortalecer la Participación Ciudadana en el POTD?

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

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

3.10 ¿Recibió capacitación? _____

¿De qué entidades? _____

¿De qué temas? _____

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

3.12 ¿Qué instrumentos se utilizaron para la socialización del POTD?

3.13 ¿Qué instrumentos se utilizan para el seguimiento al POTD?

3.14 ¿Considera que el POTD tiene falencias?, ¿Por qué esas falencias?

3.15 Considera que el POTD tiene fortalezas

3.16 Según Usted, ¿cuál es la Visión del POTD y cree que lo propuesto desde el Plan Puede ser alcanzable?

ANEXO 2 – Cuadro de Actores Entrevistados

Seleccionamos para nuestras entrevistas los actores que generan mayor incidencia en la formulación del plan y su posterior implementación, en casa uno de los espacios correspondientes a este proceso.

1. Consejo territorial de planeación departamental (CTPD)

No.	CONSEJERO	SECTOR
1	Líder Social	Social - Económico
2	Líder Comunitario	Comunitario

2. Comisión Regional de Ordenamiento Territorial Departamental (CROTD)

No.	INTEGRANTES
3	El Gobernador, o su delegado.
4	El Secretario de Desarrollo Agropecuario y Sostenible, o su delegado – Pedro Reina Tupanteve (Delegado)

3. Comité Regional de Ordenamiento Territorial – Actores Claves Departamentales

No.	INTEGRANTES
5	Secretaría de Planeación Departamental – José Alí Domínguez
6	Gremios – Cámara de Comercio - Gisela Garcés Valdés

4. Comité Técnico del Convenio Interadministrativo No. 532 de 2016

No.	INTEGRANTES
7	Secretario de Planeación Departamental - Gobernación de Arauca
8	Coordinador POTDA Arauca – Jair Arley Santana

5. Comité Operativo – ICAOC (como Comité Técnico Interinstitucional del Convenio Interadministrativo No. 532 de 2016)

No.	INTEGRANTES
9	Coordinador POTDA Arauca

ANEXO 3

Tabla de Componentes de Temáticas de las Sesiones de Socialización y Talleres del POTD

Municipio	Temáticas Priorizadas
Arauca	<ol style="list-style-type: none"> 1. POD 2. Planes de Movilidad. 3. Vivienda. 4. Ciencia 5. Tecnología e Innovación. 6. Asistencia Técnica. 7. Turismo. 8. Emprendimiento. 9. Espacio Público y Malecón.
Araucuita	<ol style="list-style-type: none"> 1. POD 2. Vivienda. 3. Asistencia Técnica. 4. Turismo. 5. Emprendimiento. 6. Espacio Público y Malecón. 7. Desarrollo rural 8. Especio industrial
Cravo Norte	<ol style="list-style-type: none"> 1. POD 2. Planes de Movilidad. 3. Vivienda. 4. Asistencia Técnica. 5. Emprendimiento. 6. Espacio Público y Malecón. 7. Desarrollo Rural
Fortul	<ol style="list-style-type: none"> 1. POD 2. Planes de Movilidad. 3. Vivienda. 4. Asistencia Técnica. 5. Turismo. 6. Emprendimiento. 7. Espacio Público
Puerto Rondón	<ol style="list-style-type: none"> 1. POD 2. Planes de Movilidad. 3. Vivienda. 4. Asistencia Técnica. 5. Emprendimiento. 6. Espacio Público y Malecón. 7. Desarrollo Rural
Saravena	<ol style="list-style-type: none"> 1. POD 2. Planes de Movilidad. 3. Vivienda. 4. Ciencia 5. Tecnología e Innovación. 6. Asistencia Técnica. 7. Turismo.

	<ul style="list-style-type: none"> 8. Emprendimiento. 9. Espacio Público
Tame	<ul style="list-style-type: none"> 1. POD 2. Planes de Movilidad. 3. Vivienda. 4. Ciencia 5. Tecnología e Innovación. 6. Asistencia Técnica. 7. Turismo. 8. Emprendimiento. 9. Espacio Público y Malecón.
TOTAL	<ul style="list-style-type: none"> 1. POD 2. Planes de Movilidad. 3. Vivienda. 4. Ciencia 5. Tecnología e Innovación. 6. Asistencia Técnica. 7. Turismo. 8. Emprendimiento. 9. Espacio Público y Malecón.
<p>** Temática Abordada por los asistentes de las socialización frente a la realidad y expectativa del municipio.</p>	

Fuente: Elaboración Propia.

Temáticas abordadas en la temática de socializaciones y talleres temáticos.

	DESCRIPCIÓN	ALCANCE
	COMPONENTE 1. FORMULACIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO DEPARTAMENTAL FASE I	
1	ÍTEM 1. PREALISTAMIENTO	
1.1	ESTADO DEL ARTE DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN ARAUCA	<ul style="list-style-type: none"> A. PLANES DE ORDENAMIENTO B. CONFLICTOS DEL ORDENAMIENTO. C. CARTOGRAFÍA
	IDENTIFICACIÓN CARACTERIZACIÓN ACTORES CLAVE	<ul style="list-style-type: none"> DE -A. CRITERIOS/DEFINIC. Y CARAC. DE ACTORES B. MAPA DE ACTORES Y RELACIONES
	ESTRATEGIA INFORMACIÓN,	<ul style="list-style-type: none"> DE A. CANALES, MEDIOS, INTERLOCUTORES, MENSAJES. B. PRINCIPIOS DEL RELACIONAMIENTO

	COMUNICACIÓN RELACIONAMIENTO	Y	
1.2	ANÁLISIS JURÍDICO- NORMATIVO EN EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEPARTAMENTAL	EL	A. HERRAMIENTAS DE PLANEACIÓN ESTRATÉGICA B. H. DE GESTIÓN DEL SUELO C. H. DE FINANCIACIÓN DE LA GESTIÓN DEL SUELO. D. LÍNEA BASE, APLICACIÓN E IMPACTO DE LAS HERRAMIENTAS
2	ÍTEM 2. DIAGNÓSTICO SOCIAL		
2.1.	RELACIÓN FRONTERIZA: EFECTOS Y PERSPECTIVAS		A. ANÁLISIS HISTÓRICO DE LAS RELACIONES FRONTERIZAS DE VENEZUELA Y COLOMBIA. B. RELACIONES COMERCIALES FORMALES E INFORMALES. C. MOVILIDAD EN LAS FRONTERAS. D. ACUERDOS PARTICULARES DE FRONTERA. E. ACUERDOS BINACIONALES (PLANES DE INTEGRACIÓN Y DESARROLLO DE FRONTERA). F. FRONTERA PERMEABLE
2.2.	ANÁLISIS DEL CONFLICTO ARMADO EN ARAUCA		A. ANÁLISIS HISTÓRICO DEL CONFLICTO ARMADO EN ARAUCA. ÉNFASIS: I) ELN Y POSIBLES DIÁLOGOS; II) FARC Y POSTCONFLICTO, III) PARAMILITARES- BACRIM; IV) VÍCTIMAS. B. MAPA DE RECURSOS ESTRATÉGICOS VS PRESENCIA DE ACTORES ARMADOS.
2.3.	ANÁLISIS SOCIAL		ANÁLISIS DE SERVICIOS SOCIALES Y PÚBLICOS (DOMICILIARIOS Y NO DOMICILIARIOS) A. COBERTURA /GRUPOS ETÁREOS B. CALIDAD C. SEGURIDAD ALIMENTARIA
3	ÍTEM 3. DIAGNÓSTICO ECONÓMICO, ESPACIAL, AMBIENTAL TECNOLÓGICO Y POBLACIONAL		
3.1	ANÁLISIS ECONÓMICO ESTRUCTURACIÓN SOCIOECONÓMICA ESPACIAL	Y	A. MODELO ECONÓMICO- CONVERSIÓN B. ESTRUCTURACIÓN SOCIOECONÓMICA B1. ANÁLISIS DE LA INFRAESTRUCTURA /PRODUCCIÓN. C. USO DEL SUELO Y PATRÓN DE ASENTAMIENTOS, ESTRUCTURA DE TENENCIA DE LA TIERRA. D. ANÁLISIS DE LA JERARQUÍA FUNCIONAL DE LOS ASENTAMIENTOS. E. VARIABILIDAD, CAMBIO CLIMÁTICO Y ADAPTACIÓN.
3.2.	ANÁLISIS AMBIENTAL ESTRUCTURA ACTUAL DEL TERRITORIO	YA	A. ESTRUCTURA ECOLÓGICA PRINCIPAL: A1 CORREDORES DE CONECTIVIDAD FUNCIONAL Y ESTRUCTURAL: HÍDRICA Y BIOLÓGICA. A2. SISTEMAS DE ÁREAS PROTEGIDAS.

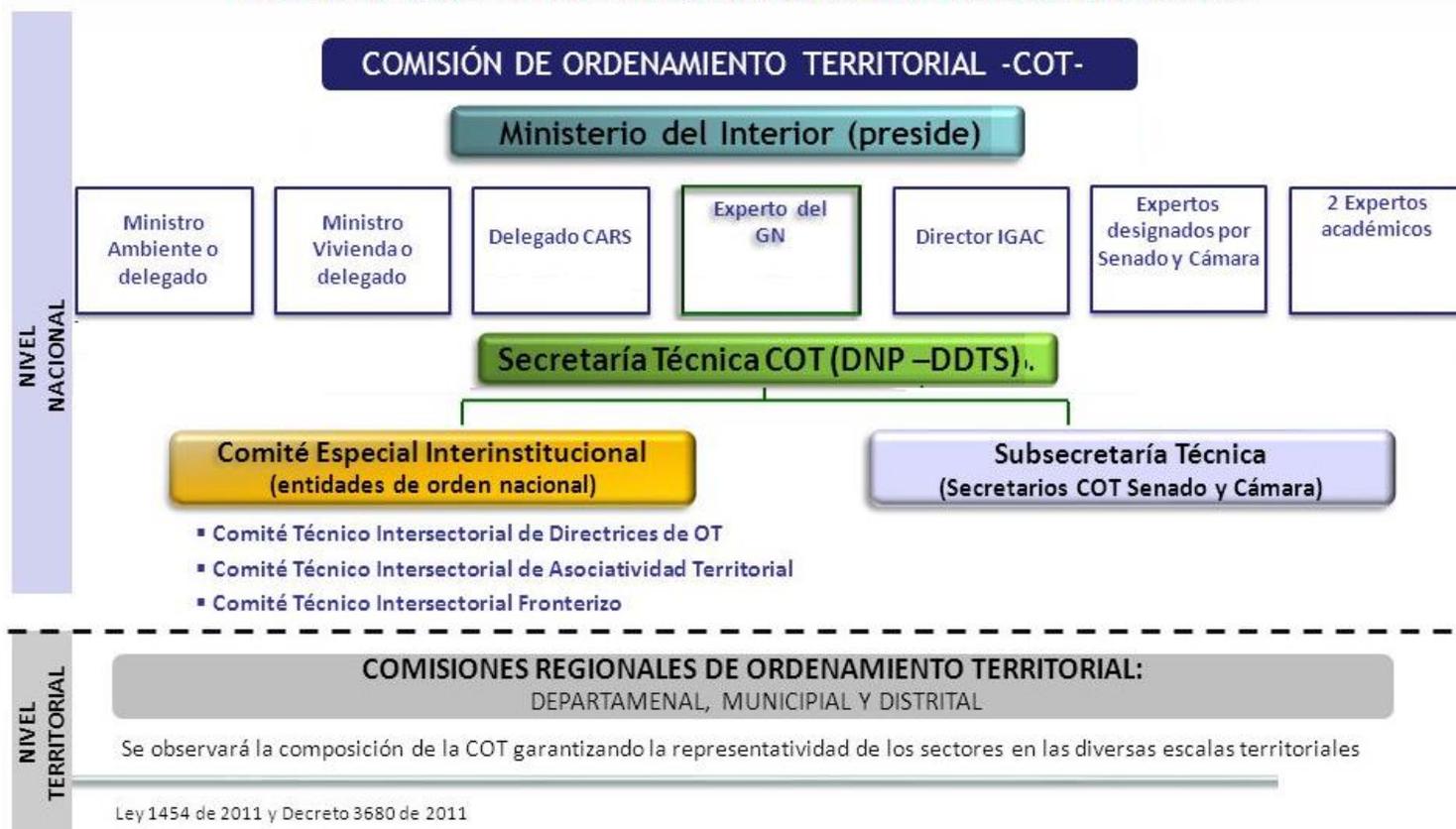
		<p>A3 ZONAS DE AMORTIGUACIÓN</p> <p>A4 ÁREAS NÚCLEO.</p> <p>A5 ÁREAS DE OCUPACIÓN ANCESTRAL-CULTURAL. (MATERIAL E INMATERIAL)</p> <p>B. PAISAJE BIODIVERSOS MULTIFUNCIONALES.</p> <p>B1. ANÁLISIS SERVICIOS ECOSISTÉMICOS.</p> <p>C. ANÁLISIS DE RIESGOS NATURALES Y ANTRÓPICOS.</p> <p>D. VARIABILIDAD, CAMBIO CLIMÁTICO Y ADAPTACIÓN.</p> <p>E. IMPACTOS Y CONFLICTOS AMBIENTALES.</p>
3.3.	ANÁLISIS TECNOLÓGICO	<p>A. CIENCIA, TECNOLOGIA E INNOVACIÓN. (INFRAESTRUCTURAS)</p> <p>B. ANÁLISIS DE COBERTURA Y CALIDAD DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y TELECOMUNICACIONES. C. ANÁLISIS DE INVERSIONES EN CT+I.</p> <p>D. GENERACIÓN DE CAPACIDADES PROPIAS CON RECURSO HUMANO CALIFICADO.</p> <p>E. PLANEACIÓN DEL SECTOR.</p> <p>F, INVERSIONES EN EL SECTOR.</p> <p>G. SISTEMAS DE INTELIGENCIA REGIONAL</p>
3.4.	INSERCIÓN DEL DEPARTAMENTO DE ARAUCA EN LAS DINÁMICAS SUBREGIONALES	<p>A. PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN LA ORINOQUIA.</p> <p>B INTEGRACIÓN CON VENEZUELA.</p> <p>C. ARAUCA EN EL SISTEMA DE PLANEACIÓN NACIONAL.</p> <p>D ANÁLISIS COMPARATIVO DEL DEPARTAMENTO FRENTE A SUS SIMILARES DE LA ORINOQUIA.</p> <p>E. OTROS PROCESOS DE INTEGRACIÓN SUBREGIONAL</p>
3.5.	ESTRUCTURA TERRITORIAL DE ARAUCA Y SU EVOLUCIÓN DESDE LA POBLACIÓN	<p>A. ANÁLISIS HISTÓRICO DE POBLAMIENTO.</p> <p>B. CRECIMIENTO DE LA DENSIDAD URBANA; TAMAÑO Y COMPOSICIÓN URBANO-RURAL DE LA POBLACIÓN).</p> <p>C. RANGOS DE DENSIDAD URBANA POR MUNICIPIOS.</p> <p>D. DINÁMICA POBLACIONAL (TASA DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL DE LA POBLACIÓN; ESTRUCTURA POR EDADES, GÉNERO; ÍNDICE DE DEPENDENCIA DEMOGRÁFICA MUNICIPAL; MIGRACIÓN).</p>
3.6.	OCUPACIÓN DEL TERRITORIO DEL DEPARTAMENTO DE ARAUCA – POBLACIONAL	<p>A. MODELOS DE OCUPACIÓN CULTURAL DEL TERRITORIO.</p> <p>B DESCRIPCIÓN DE LA OCUPACIÓN DEL SUELO URBANO Y RURAL.</p> <p>B. DESCRIPCIÓN DE LA VIVIENDA URBANA Y RURAL (CALIDAD, DENSIDAD, ACCESO A SERVICIOS, CONECTIVIDAD).</p>
4	ÍTEM 4. APOYO EN LOS 7 MUNICIPIOS	

4.1.	APUESTAS DE ARAUCA DESDE SUS MUNICIPIOS	Proceso de acompañamiento a los 7 municipios del departamento en la revisión y ajuste de los PBOT y EOT municipales y construcción de documentos de formulación del POD.
4.2.	EVALUACIÓN, APOYO Y RECOMENDACIONES DE LOS POT MUNICIPALES	
4.3.	PROPUESTA DE GESTIÓN DEL TERRITORIO DEPARTAMENTAL DE ARAUCA	

Fuente: Convenio 532 de 2016.

ANEXO 4

Estructura de la Comisión de Ordenamiento Territorial



Fuente: DNP

La estructura de la Comisión de Ordenamiento Territorial de la Nación se replica en los departamentos y municipios a través de lo establecido en la Ley 1454 de 2011.

Ley 1454 de 2011

ARTÍCULO 8o. COMISIONES REGIONALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. Se faculta a las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, para que mediante ordenanzas y acuerdos creen la Comisión Regional de Ordenamiento Territorial que dentro de su jurisdicción se establezcan, las que orientarán las acciones en esta materia y participarán en la elaboración del proyecto estratégico regional de ordenamiento territorial, acorde con los lineamientos generales establecidos por la COT.

La Comisión de Ordenamiento Territorial establecerá la integración y funciones generales de las Comisiones Regionales y su forma de articulación con los distintos niveles y entidades de gobierno.

En la conformación de las Comisiones Regionales, se observará la composición de la COT, con el fin de garantizar la representación de los sectores que integran dicho ente, de la siguiente manera:

Comisiones Departamentales

1. El Gobernador, o su delegado, quien la presidirá.
2. El Secretario de Ambiente y Desarrollo Rural, o la instancia similar, o su delegado.

3. El Director Departamental del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), o su delegado.
4. El Director de la CAR respectiva, o su delegado.
5. Un experto de reconocida experiencia en la materia designado por el Gobierno Departamental.
6. Dos expertos de reconocida experiencia en la materia designados por la Asamblea Departamental respectiva.
7. Dos expertos académicos especializados en el tema designado por el sector académico del Departamento.

Comisiones Municipales

1. El Alcalde Municipal, o su delegado, quien la presidirá.
2. El Secretario de Ambiente y Desarrollo Rural, o la instancia similar, o su delegado.
3. Un delegado del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).
4. Un delegado del Director de la CAR respectiva.
5. Un experto de reconocida experiencia en la materia designado por el Gobierno Municipal.
6. Dos expertos de reconocida experiencia en la materia designados por el Concejo Municipal respectivo.
7. Dos expertos académicos especializados en el tema designado por el sector académico del Municipio.

ANEXO 5

Este es el modelo de Proyecto de Acuerdo para crear la Comisión de Ordenamiento territorial en el Municipio. Las mismas atribuciones son ajustables para aplicarla al departamento.

PROYECTO DE ACUERDO No. 000.00.000 (6 de octubre de 2013]

"POR MEDIO DEL CUAL SE CREA LA COMISION MUNICIPAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE ARAUCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" EL HONORABLE CONCEJO MUNICIPAL,

En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial (as conferidas por los artículos 287, 288 y 313 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994, la Ley 1454 de 2011 y el Decreto 3680 de 2011 y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 287 de la Constitución Política establece que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses y dentro de los límites de la Constitución y la ley tienen derecho a gobernarse por sus propias autoridades, ejercer las competencias que (es correspondan y administrar sus recursos; Que el artículo 288 de la Constitución Política de Colombia dispone que la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, precisando que aquellas atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, en los términos que establezca la ley; Que el artículo 313 de la Constitución Política establece las atribuciones de los Concejos Municipales; Que el artículo 3, Numeral 2 de la Ley 136 de 1994, al establecer las funciones de los municipios plantea que corresponder a estos Ordenar el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal; Que el artículo 8* de la Ley 1454 de 2011, indica que se faculta a los Concejos Municipales, para que mediante Acuerdos se establece en la Comisión de Ordenamiento Territorial que dentro de su jurisdicción se establezca; Que el artículo 14 de la Ley 1454 de 2011, establece que dos o más municipios de un mismo departamento o de varios departamentos, podrán asociarse administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de fundones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los alcaldes respectivos, previamente autorizados por los concejos municipales o distritales y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí, en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto; Que el Decreto 3680 de 2011, *reglamentó aspectos relacionados con la designación* de algunos de los miembros de la Comisión de Ordenamiento Territorial, las funciones de la secretaría técnica y en general, las disposiciones sobre la organización requeridas para facilitar su funcionamiento establecidas en la Ley 1454 de 2011;

Que, en virtud de lo anterior, el Honorable Concejo Municipal;

ACUERDA:

ARTÍCULO 1: ASOCIACIONES DE MUNICIPIOS. Autorizar al Alcalde Municipal de Arauca, para que promueva el establecimiento de los esquemas asociativos señalados en el Artículo 14 de la Ley 1454 de 2011.

ARTÍCULO 2: CREACIÓN. Crease la Comisión Municipal de Ordenamiento Territorial del municipio de Arauca (CMOT), como órgano consultivo del Gobierno Municipal de conformidad con lo establecido en la Ley 1454 de 2011 y su Decreto reglamentario 3680 del 04 de octubre de 2011.

ARTÍCULO 3: CONFORMACIÓN. De conformidad con lo establecido en el artículo 13 del Decreto 3680 de 2011, la Comisión Municipal de Ordenamiento Territorial del municipio (CMOT), estará

integrada por los siguientes miembros:

- a) El Alcalde Municipal, o su delegado, quien lo presidirá.
- b) El Secretario (a) de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente Municipal, o su delegado.
- c) Un (1) delegado del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC).
- d) Un (1) delegado del director de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia
- e) Un (1) **experto** de **reconocida experiencia en la materia designado por el Gobierno Municipal.**
- f) Dos (2) expertos de reconocida experiencia en la materia designados por el Concejo Municipal.
- g) Dos (2) expertos académicos especializados en el tema designados por el sector académico del Municipio.

PARÁGRAFO 1°: Los delegados del Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia, serán designados por los respectivos directores de ambas entidades en la jurisdicción, previa solicitud escrita elevada por el Alcalde Municipal

PARÁGRAFO 2*: El experto designado por el Gobierno Municipal podrá ser un funcionario de la Administración, con trayectoria profesional o laboral, reconocimiento local y conocimiento teórico y técnico sobre la materia del ordenamiento territorial. El mismo será designado mediante acto administrativo debidamente motivado que sustente su idoneidad.

PARÁGRAFO 3°: El Concejo municipal hará convocatoria pública, donde se invite a participar a personas expertas en la materia de Ordenamiento territorial y fijara los requisitos o perfil requerido, los cuales serán seleccionados en la plenaria del concejo municipal. Estos serán designados para un período de dos (2) años a partir de la posesión.

PARÁGRAFO 4°: Los miembros de que trata el literal "g" del presente artículo serán designados por las universidades que hagan presencia en el municipio, en el marco de la autonomía universitaria.

PARÁGRAFO 5°: La designación de los miembros de que tratan los literales c, d, e, f y g se hará para periodos fijos de dos (2) años, contados a partir del 1 de noviembre de 2013.

PARÁGRAFO 6': Cuando se pierda la condición de integrante de la Comisión Municipal de Ordenamiento Territorial del municipio (CMOT) o se dé el retiro voluntario de alguno de sus miembros, se procederá a designar un nuevo representante, quien ejercerá por el período restante de los dos (2) años definido para el representante inicial. Teniendo en cuenta que la selección de los nuevos integrantes se hará de acuerdo con los requisitos establecidos en los párrafos anteriormente descritos.

ARTÍCULO 4. FUNCIONES. De conformidad con lo establecido en el artículo 14 del Decreto 3680 de 2011, sin perjuicio de lo establecido por la Comisión de Ordenamiento Territorial (COT), la Comisión Municipal de Ordenamiento Territorial del Municipio (CMOT), tendrá las siguientes funciones:

- a) Asesorar al gobierno municipal en materia de ordenamiento territorial y en el proceso de descentralización.
- b) *Asesorar al gobierno municipal en la integración de los diferentes esquemas asociativos territoriales.*
- c) Proponer políticas sectoriales con injerencia en el ordenamiento territorio, acorde con los principios de subsidiariedad, concurrencia, complementariedad y coordinación, eficiencia, gradualidad, equilibrio entre competencias, recursos y responsabilidad.
- d) Las demás que le asignen la Constitución y la ley.

ARTÍCULO 5º: PRESIDENCIA. La Presidencia de la Comisión Municipal de Ordenamiento Territorial del municipio (CMOT) será ejercida por el Alcalde del Municipio o su delegado.

ARTÍCULO 6: FUNCIONES DEL PRESIDENTE. Son fundones del presidente de la Comisión Municipal de Ordenamiento Territorial del municipio (CMOT) las siguientes:

Velar porque las decisiones que apruebe la Comisión Municipal de Ordenamiento Territorial del municipio (CMOT) en ejercicio de sus funciones sean debidamente ejecutadas.

Solicitar que a través de la Secretaria Técnica de la Comisión Municipal de Ordenamiento Territorial del municipio (CMOT), se convoque a las sesiones que se requieran.

Suscribir los acuerdos y actas de la Comisión Municipal de Ordenamiento Territorial del municipio (CMOT).

Las demás que le asigne la ley o su reglamento.

ARTÍCULO 7: SECRETARÍA TÉCNICA. La Secretaría Técnica de la Comisión Municipal de Ordenamiento Territorial del municipio (CMOT), será ejercida por el Jefe de la Oficina Asesora de Planeación Municipal.

ARTÍCULO 8: FUNCIONES DE LA SECRETARÍA TÉCNICA. Sin perjuicio de las atribuciones establecidas en la constitución y la ley, y en virtud del apoyo logístico, técnico y especializado que debe brindar a la Comisión Municipal de Ordenamiento Territorial del municipio (CMOT), para el cabal desarrollo de sus fundones, la Secretaría Técnica tendrá las siguientes responsabilidades:

De orden logístico:

- a) Invitar a las deliberaciones de la Comisión Municipales de Ordenamiento Territorial del municipio (CMOT), a los secretarios, servidores públicos, expertos académicos de diferentes universidades e instituciones de investigación del sector público o privado y quien se considere necesario, cuando deban tratarse asuntos de su competencia o cuando se requieran conceptos especializados.
- b) Adelantar las acciones requeridas que permitan llevar a cabo los escenarios de consulta, concertación con los actores involucrados en el ordenamiento territorial.

- c) Conformar el comité interinstitucional integrado por las entidades del orden municipal competentes en la materia, con el fin de prestar conjuntamente el apoyo logístico, técnico y especializado que requiera la Comisión para el desarrollo de sus funciones.
- d) Preparar para aprobación previa de los miembros de la Comisión Municipal de Ordenamiento Territorial del municipio (CMOT). la agenda de trabajo de cada una de las sesiones.
- e) *Apoyar la definición del plan de acción de oriente a la Comisión Municipal de Ordenamiento Territorial del municipio (CMOT) en el cumplimiento de sus funciones.*
- f) Convocar, verificar el quórum para elaborar las actas de las reuniones de la Comisión Municipal de Ordenamiento Territorial del municipio (CMOT), tramitar su firma y custodiar el archivo de estas.

De orden técnico:

- a) Apoyar a la Comisión Municipal de Ordenamiento Territorial del municipio (CMOT), en la elaboración, evaluación y revisión de la política de ordenamiento territorial y en la formulación de recomendaciones relacionadas con las políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del municipio.
- b) A petición de la Comisión Municipal de Ordenamiento Territorial del municipio (CMOT), conceptuar sobre los desarrollos normativos, documentos de política e instrumentos *relacionados con el ordenamiento territorial y la mejor organización del territorio.*
- c) Apoyar a la Comisión Municipal Ordenamiento Territorial del Municipio (CMOT) en la elaboración de los estudios técnicos y asesoría para promover la integración con municipios vecinos, que permitan coordinar con mayor facilidad los procesos de integración.
- d) Apoyar los estudios sobre las diferentes políticas sectoriales que tengan injerencia directa con el ordenamiento territorial.
- e) Apoyar la elaboración de los documentos técnicos de análisis y de desarrollo de temáticas que requiera la Comisión Municipal de Ordenamiento Territorial (CMOT), en el desempeño de sus funciones.
- f) Elaborar y presentar a consideración de la Comisión Municipal de Ordenamiento Territorial del municipio (CMOT), el informe anual sobre el estado y avances del ordenamiento territorial.
- g) Emitir los conceptos que sobre los diversos temas se requieran para el cabal desarrollo de las fundones de la Comisión Municipal de Ordenamiento Territorial del municipio.

De seguimiento:

- a) Apoyar a la Comisión Municipal de Ordenamiento Territorial del Municipio (CMOT) en la definición de indicadores y mecanismos de seguimiento al ordenamiento territorial, a las políticas, instrumentos y mecanismos establecidos en la ley.
- b) Promover la creación de un observatorio del ordenamiento territorial que cuente con información que *permita soportar técnicamente las evaluaciones, las revisiones y las sugerencias que se formulen desde el Gobierno Departamental, Nacional y las Comisiones Especiales de Seguimiento.*
- c) Hacer seguimiento a la conformación de los esquemas asociativos territoriales.

ARTÍCULO 9º: SESIONES. Previa convocatoria del presidente de la Comisión Municipal de Ordenamiento Territorial del municipio (CMOT), esta sesionará de manera ordinaria cada seis (6) meses, o de manera extraordinaria cuando el presidente de la comisión lo solicite, previa convocatoria escrita por parte de la Secretaria Técnica.

ARTÍCULO 10": SESIONES NO PRESENCIALES. Por regla general, las reuniones de la Comisión Municipal de Ordenamiento Territorial del municipio (CMOT) se llevarán a cabo de manera presencial; sin embargo, se podrán celebrar reuniones extraordinarias no presenciales.

La Secretaria Técnica certificará las decisiones adoptadas por la Comisión Municipal de Ordenamiento Territorial del municipio (CMOT), para los fines a que haya lugar.

ARTÍCULO 11": COMITÉS TÉCNICOS INTERSECTORIALES. Para la elaboración de documentos, informes o estudios, así como para la coordinación de la ejecución y el seguimiento de las políticas y medidas recomendadas por la Comisión Municipal de Ordenamiento Territorial del municipio (CMOT), se podrán conformar Comités Técnicos Intersectoriales, integrados por funcionarios del municipio.

ARTÍCULO 12»: DESIGNACION DE DELEGADOS. En su calidad de presidente de la Comisión Municipal de Ordenamiento Territorial del municipio (CMOT), corresponde al alcalde designar los siguientes integrantes:

1. Su delegado, si a ello hay lugar.
2. El Secretario (a) de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Municipio de Arauca
3. Un experto de reconocida experiencia en la materia.

ARTÍCULO 13»: CONVOCATORIA. En su calidad de presidente de la Comisión Municipal de Ordenamiento Territorial del Municipio (CMOT), corresponde al alcalde, a través de la Secretaria Técnica, efectuar la convocatoria e instalar las sesiones de la Comisión.

ARTÍCULO 14": VIGENCIA. El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

COMUNIQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

ANEXO 6

DECRETO N° 00000 DE 2019 (00-00-0000)

Por medio del cual organiza el Consejo Asesor Departamental para el Ordenamiento Territorial -CADOT-.

EL GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE ARAUCA,

En ejercicio de las facultades legales y en especial las conferidas C.P.C, en la ley 1454 de 2011 de los artículos 8 y 14, ley 388 de 1997, Ordenanza 000 de la fecha, y El Decreto 3680 de 2011, reglamentó aspectos relacionados con la designación de algunos miembros de la Comisión de Ordenamiento Territorial

CONSIDERANDO:

Que el mandatario regional, manifiesta la importancia de la reunión y la necesidad de participar activamente en el estudio y análisis del POT, hace alusión a que la región está presentando síntomas graves en el ordenamiento del territorio.

El mandatario hace mención a que la comisión es de alto nivel ya que está integrado por instituciones y sociedad, los insta a trabajar por este instrumento de planificación a largo plazo, como es el POT.

Señala que mediante Ordenanza N° 000.000.000 de la fecha, se crea la Comisión Departamental municipal de ordenamiento territorial de Arauca, en virtud del artículo 8 de la Ley 1454 de 2011, que se faculta a los Asambleas Departamentales para que mediante ordenanzas creen la Comisión de Ordenamiento Territorial que dentro de su jurisdicción

El artículo 14 de la Ley 1454 de 2011, establece que dos o más municipios de un mismo departamento o de varios departamentos, podrán asociarse administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de fundones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los alcaldes respectivos, previamente autorizados por los concejos municipales o distritales y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí en un marco de acción que integre sus respectivos Planes Desarrollo en un modelo de planificación conjunto.

El Decreto 3680 de 2011, reglamentó aspectos relacionados con la designación de algunos miembros de la Comisión de Ordenamiento Territorial, las funciones de la secretaria técnica y las disposiciones sobre la organización requeridas para facilitar su funcionamiento establecidas en la Ley 1454 de 2011

Que debido a que la Comisión de Ordenamiento Territorial tiene unas funciones legales específicas, se hace necesario requerir la participación de sectores sociales, económicos y comunales de los sectores rural y urbano para analizar aspectos del Ordenamiento Territorial.

Finalidad:

- ✓ *Promover la capacidad de participación ciudadana en planeación, gestión y administración.*
- ✓ *Propiciar las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales*
- ✓ *Seguimiento a Plan de Ordenamiento Departamental y POT Nacional.*

En merito a lo expuesto:

DECRETA

Artículo 1º. Convóquese el Consejo Asesor Departamental para el Ordenamiento Territorial -CADOT-, con el fin de fortalecer la instancia de participación y planeación territorial de acuerdo a lo referente a la Ley 1454 de 2011.

PARAGRAFO: el Consejo Asesor Departamental para el Ordenamiento Territorial -CADOT- con representantes de los Consejos Asesores Municipales de cada uno de los siete (7) municipios que logran articular los sectores sociales, comunales rurales y urbanos, económicos, educativos y representantes del gobierno departamental, por un periodo de 2 años, los cuales se reunirán 2 veces en el año.

No.	SECTOR			
1	Comunal Rural			
2	Social – Campesinos			
3	Comunal Urbano			
4	Gremios Asociados			
5	Sector Educativo			
6	Asesor Gobierno Departamental			
7	Representante Alcaldes			

Artículo 3º. El ejercicio del cargo de miembro del el Consejo Asesor Departamental para el Ordenamiento Territorial -CADOT- será ad honorem y no podrá ser miembro del Consejo Territorial de Ordenamiento Territorial simultáneamente.

Artículo 4º. El Consejo Asesor Departamental para el Ordenamiento Territorial -CADOT- de Arauca, ejercerá las funciones asignadas por el consenso del Consejo Asesor, complementando funciones de los Consejos Territoriales de Planeación.

Artículo 5º. El presente Decreto rige a partir de su expedición.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Arauca, el día del mes y del año.

GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DE ARAUCA