



CARTA DE AUTORIZACIÓN

CÓDIGO

AP-BIB-FO-06

VERSIÓN

1

VIGENCIA

2014

PÁGINA

1 de 1

Neiva, 11 de noviembre de 2022

Señores

CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN

UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA

Ciudad

Neiva

El (Los) suscrito(s):

Diego Andrés Montenegro Garza, con C.C. No. 1.075.212.711,

Carlos Fernando Barrera Flórez, con C.C. No. 1.082.126.613.

Los Autores de la tesis y/o trabajo de grado Titulado “Lineamientos de Gestión en Proyectos de Mejoramiento de Vías, Alcantarillado, Acueducto y Espacio Público, que Fomenten las Buenas Prácticas de Participación Ciudadana: Estudio de Casos Calle Octava, Carrera Segunda y Barrio Santa Inés en La Ciudad De Neiva” presentado y aprobado en el año 2022 como requisito para optar al título de Magister en Gerencia Integral de Proyectos.

Autorizamos al CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN de la Universidad Surcolombiana para que, con fines académicos, muestre al país y el exterior la producción intelectual de la Universidad Surcolombiana, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera:

- Los usuarios puedan consultar el contenido de este trabajo de grado en los sitios web que administra la Universidad, en bases de datos, repositorio digital, catálogos y en otros sitios web, redes y sistemas de información nacionales e internacionales “open access” y en las redes de información con las cuales tenga convenio la Institución.
- Permita la consulta, la reproducción y préstamo a los usuarios interesados en el contenido de este trabajo, para todos los usos que tengan finalidad académica, ya sea en formato Cd-Rom o digital desde internet, intranet, etc., y en general para cualquier formato conocido o por conocer, dentro de los términos establecidos en la Ley 23 de 1982, Ley 44 de 1993, Decisión Andina 351 de 1993, Decreto 460 de 1995 y demás normas generales sobre la materia.
- Continúo conservando los correspondientes derechos sin modificación o restricción alguna; puesto que, de acuerdo con la legislación colombiana aplicable, el presente es un acuerdo jurídico que en ningún caso conlleva la enajenación del derecho de autor y sus conexos.

De conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, “Los derechos morales sobre el trabajo son propiedad de los autores”, los cuales son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables.

EL AUTOR/ESTUDIANTE: Diego Andrés Montenegro

EL AUTOR/ESTUDIANTE: Carlos Fernando Barrera

Firma:

Firma:

Vigilada Mineducación

	UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA GESTIÓN DE BIBLIOTECAS				   		
	DESCRIPCIÓN DE LA TESIS Y/O TRABAJOS DE GRADO						
CÓDIGO	AP-BIB-FO-07	VERSIÓN	1	VIGENCIA	2014	PÁGINA	1 de 3

TÍTULO COMPLETO DEL TRABAJO: Lineamientos de Gestión en Proyectos de Mejoramiento de Vías, Alcantarillado, Acueducto y Espacio Público, que Fomenten las Buenas Prácticas de Participación Ciudadana: Estudio de Casos Calle Octava, Carrera Segunda y Barrio Santa Inés en La Ciudad De Neiva.

AUTOR O AUTORES:

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
Montenegro Garza	Diego Andrés
Barrera Flórez	Carlos Fernando

DIRECTOR Y CODIRECTOR TESIS:

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
Méndez Lozano	Rafael Armando
Lara Figueroa	Derly Cibelly

ASESOR (ES):

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre

PARA OPTAR AL TÍTULO DE: Magister en Gerencia Integral de Proyectos

FACULTAD: Facultad de Economía y Administración

PROGRAMA O POSGRADO: Maestría en Gerencia Integral de Proyectos

CIUDAD: Neiva

AÑO DE PRESENTACIÓN: 2022

NÚMERO DE PÁGINAS: 142

Vigilada Mineducación

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través del sitio web Institucional www.usco.edu.co, link Sistema Gestión de Calidad. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es de responsabilidad de la Universidad Surcolombiana.



DESCRIPCIÓN DE LA TESIS Y/O TRABAJOS DE GRADO

CÓDIGO

AP-BIB-FO-07

VERSIÓN

1

VIGENCIA

2014

PÁGINA

2 de 3

TIPO DE ILUSTRACIONES (Marcar con una X):

Diagramas__ Fotografías X Grabaciones en discos__ Ilustraciones en general X Grabados__
Láminas__ Litografías__ Mapas__ Música impresa__ Planos__ Retratos__ Sin ilustraciones__ Tablas
o Cuadros X

SOFTWARE requerido y/o especializado para la lectura del documento:

MATERIAL ANEXO:

PREMIO O DISTINCIÓN (En caso de ser LAUREADAS o Meritoria):

PALABRAS CLAVES EN ESPAÑOL E INGLÉS:

<u>Español</u>	<u>Inglés</u>	<u>Español</u>	<u>Inglés</u>
1. <u>Lineamientos</u>	<u>Guidelines</u>	6. _____	_____
2. <u>Gestión</u>	<u>Management</u>	7. _____	_____
3. <u>Proyectos</u>	<u>Projects</u>	8. _____	_____
4. <u>Participación ciudadana</u>	<u>Citizen participation</u>	9. _____	_____
5. _____	_____	10. _____	_____

RESUMEN DEL CONTENIDO: (Máximo 250 palabras)

La ejecución de recursos estatales se lleva a cabo mediante la estructuración, formulación, ejecución y operación de proyectos de inversión pública que han generado ambientes de desconcierto en escenarios de incumplimiento y retrasos de los cronogramas previstos. Dichas situaciones se enmarcan en la problemática que plantea un desconocimiento de las prácticas de participación ciudadana en el marco del desarrollo de los proyectos de mejoramiento de vías, alcantarillado, acueducto y espacio público. En este sentido, desde un enfoque cualitativo se estudiaron los proyectos Calle Octava, Carrera Segunda y Barrio Santa Inés en la ciudad de Neiva, con el fin de reconocer las percepciones de los actores involucrados en su desarrollo, para establecer lineamientos en la gestión de proyectos que fomenten buenas prácticas de participación ciudadana, encontrando dentro de los resultados más relevantes, la necesidad de una mayor inclusión de la ciudadanía en la etapa de preinversión de los proyectos.

Vigilada Mineducación

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través del sitio web Institucional www.usco.edu.co, link Sistema Gestión de Calidad. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso



DESCRIPCIÓN DE LA TESIS Y/O TRABAJOS DE GRADO

CÓDIGO

AP-BIB-FO-07

VERSIÓN

1

VIGENCIA

2014

PÁGINA

3 de 3

ABSTRACT: (Máximo 250 palabras)

The execution of state resources is carried out through the structuring, formulation, execution and operation of public investment projects that have generated environments of confusion in scenarios of non-compliance and delays in the planned schedules. These situations are part of the problem posed by a lack of knowledge of citizen participation practices in the framework of the development of projects to improve roads, sewage, aqueduct and public space. In this sense, from a qualitative approach, the Calle Octava, Carrera Segunda and Barrio Santa Inés projects in the city of Neiva were studied, in order to recognize the perceptions of the actors involved in their development, to establish guidelines in project management that promote good practices of citizen participation, finding among the most relevant results, the need for greater inclusion of citizens in the pre-investment stage of projects.

APROBACION DE LA TESIS

Nombre Jurado: Ricardo Cortés Sánchez

Firma:

Nombre Jurado: Néstor Leonel Serrano Losada

Firma:

Vigilada Mineducación

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través del sitio web Institucional www.usco.edu.co, link Sistema Gestión de Calidad. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso

**Lineamientos de Gestión en Proyectos de Mejoramiento de Vías, Alcantarillado, Acueducto
y Espacio Público, que Fomenten las Buenas Prácticas de Participación Ciudadana:
Estudio de Casos Calle Octava, Carrera Segunda y Barrio Santa Inés en La Ciudad De
Neiva**

Diego Andrés Montenegro Garza

Carlos Fernando Barrera Flórez

Facultad de Economía y Administración, Universidad Surcolombiana

Maestría en Gerencia Integral de Proyectos

COHORTE III

Enfoque: Gerencia de proyectos

Directores:

MSc. Derly Cibelly Lara Figueroa

Mg. Rafael Méndez Lozano

7 de octubre de 2022

Resumen.

La ejecución de recursos estatales se lleva a cabo mediante la estructuración, formulación, ejecución y operación de proyectos de inversión pública que han generado ambientes de desconcierto en escenarios de incumplimiento y retrasos de los cronogramas previstos. Dichas situaciones se enmarcan en la problemática que plantea un desconocimiento de las prácticas de participación ciudadana en el marco del desarrollo de los proyectos de mejoramiento de vías, alcantarillado, acueducto y espacio público. En este sentido, desde un enfoque cualitativo se estudiaron los proyectos Calle Octava, Carrera Segunda y Barrio Santa Inés en la ciudad de Neiva, con el fin de reconocer las percepciones de los actores involucrados en su desarrollo, para establecer lineamientos en la gestión de proyectos que fomenten buenas prácticas de participación ciudadana, encontrando dentro de los resultados más relevantes, la necesidad de una mayor inclusión de la ciudadanía en la etapa de preinversión de los proyectos.

Palabras clave: Lineamientos, gestión, proyectos, participación ciudadana, Neiva, buenas prácticas.

Índice de contenido

Resumen.....	2
Introducción	9
1. Planteamiento del problema y pregunta de investigación.....	13
2. Objetivos.....	20
2.1. Objetivo General.....	20
2.2. Objetivos Específicos	20
3. Justificación	21
4. Estado del Arte.....	23
4.1. Referentes Internacionales.....	23
4.2. Referentes Nacionales	25
4.3. Referentes Locales.....	27
5. Marco Conceptual.....	30
5.1. Aspectos Referenciales de Proyectos.....	30
5.1.1. El Proyecto de Inversión y Desarrollo	30

5.1.2. Tipos de Proyectos.....	32
5.1.3. Las Etapas del Ciclo del Proyecto	33
5.1.4. La Gestión de Proyectos	39
5.2. Aspectos Referenciales de Participación	40
5.2.1. Participación ciudadana	40
5.2.2. Tipos de Participación.....	42
5.3. Aspectos Referenciales de Seguimiento y Control.....	43
5.3.1. Control o monitoreo.....	44
5.3.2. Seguimiento	44
6. Marco Teórico.....	46
6.1. La Participación: Un Punto de Encuentro entre el Estado y la Ciudadanía.....	46
6.2. Orígenes y Efectos de la Participación	47
6.3. Participación y Gobernabilidad.....	49
6.4. La Participación Ciudadana como Herramienta para el Desarrollo Regional	50
6.5. La Consolidación de Políticas Sociales y la Descentralización Administrativa	50
6.6. Importancia de la Participación en el Desarrollo Local y Regional	52

6.7. La Gestión de Proyectos y la Participación Ciudadana.	53
7. Marco Normativo.....	55
7.1. Constitución Política de Colombia, 1991	55
7.2. Ley 80 de 1993. Por la Cual se Expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.....	57
7.3. Ley 87 de 1993. Por la Cual se Establecen Normas para el Ejercicio del Control Interno en las Entidades y Organismos del Estado y se Dictan Otras Disposiciones..	57
7.4. Ley 134 de 1994. Por la Cual se Dictan Normas sobre Mecanismos de Participación Ciudadana	57
7.5. Ley 152 de 1994. Por la Cual se Establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo	58
7.6. Ley 850 de 2003. Por Medio de la Cual se Reglamentan las Veedurías Ciudadanas	58
7.9. Ley estatutaria 1757 de 2015. Por la Cual se Dictan Disposiciones en Materia de Promoción y Protección del Derecho a la Participación Democrática	59
7.10. Ley 2262 de 2022. Por Medio de la Cual se Establecen los Parámetros Generales para la Creación de la Política Pública de Cultura Ciudadana en Colombia y se Dictan Otras Disposiciones.....	60

7.11. Decretos y Resoluciones en el Marco de la Participación Ciudadana.....	60
8. Marco Contextual.....	68
9. Metodología	71
9.1. Diseño de la investigación.....	72
10. Presentación y Análisis de los Resultados.....	76
10.1. Estado Actual de las Prácticas de Participación Ciudadana en la Gestión de las Etapas del Ciclo de los Proyectos Orientados al Mejoramiento de Vías, Alcantarillado, Acueducto y Espacio Público en la Ciudad de Neiva.....	76
10.1.1. Estudio de Proyectos de Mejoramiento de Vías, Alcantarillado, Acueducto y Espacio Público. Casos: Calle Octava, Carrera Segunda y Barrio Santa Inés en la Ciudad de Neiva.....	77
10.1.2. Situación Actual en el Desarrollo de Proyectos para el Mejoramiento de Vías, Alcantarillado, Acueducto y Espacio Público desde la Percepción de los Actores Involucrados.....	82
10.1.3. Percepción de la Participación Ciudadana desde los Ejecutores de Proyectos de Inversión Pública: Casos de Mejoramiento de Vías, Alcantarillado, Acueducto y Espacio Público de la Calle Octava, Carrera Segunda y el Barrio Santa Inés.	97
10.2. Aspectos Teóricos y Normativos que Orientan y Rigen las Prácticas de Participación Ciudadana en las Etapas del Ciclo de los Proyectos.....	103

10.2.1. Una Revisión de Actuales Lineamientos de Gestión de Proyectos para el Fomento de Buenas Prácticas de Participación Ciudadana.	104
10.3. Factores de Éxito en la Gestión de las Etapas del Ciclo de los Proyectos, con Buenas Prácticas de Participación Ciudadana.	110
10.3.1. Casos de Éxito Internacionales	111
10.3.2. Casos de Éxito Nacionales	116
10.3.3. Principales Factores de Éxito Identificados	120
10.4. Aspectos clave que inciden en una efectiva participación ciudadana en el ciclo de un proyecto.....	121
10.5. Lineamientos de Gestión en Proyectos de Inversión Pública que Fomentan las Buenas Prácticas de Participación Ciudadana	123
10.5.1. Lineamientos de Gestión en la Etapa de Preinversión.	125
10.5.2. Lineamientos de Gestión en la Etapa de Inversión	128
10.5.3. Lineamientos de Gestión en la Etapa de Operación.....	130
10.5.4. Evaluación Ex – post.....	132
11. Conclusiones y Recomendaciones.....	133
12. Referencias Bibliográficas	135

Índice de figuras

Figura 1. Pertinencia de las obras desarrolladas	85
Figura 2. Percepción del impacto de los proyecto	88
Figura 3. Obra carrera segunda, obstaculos dejados en el paso peatonal	90
Figura 4. Obra calle octava, baja visibilidad de los locales comerciales	90
Figura 5. Barrios Santa Inés, tratamiento de escombros.....	91
Figura 6. Impactos más significativos de los proyectos sobre las comundiades	92

Índice de tablas

Tabla 1. Marco Normativo del participación ciudadana en Colombia.	62
Tabla 2. Consolidado de proyectos en ejecución SECOP I y II.	77
Tabla 3. Criterios de selección ponderado.....	79
Tabla 4. Matriz de Calificación de proyectos	79
Tabla 5. Relación de categorías para la gestión de proyectos.....	122

Introducción

Históricamente, la humanidad ha venido desarrollando formas de organización tendientes a construir dinámicas armónicas que permitan a los individuos generar beneficios aprovechables por el conglomerado. Esta necesidad nace de la capacidad de razonamiento que posee el ser humano, entendiendo el trabajo en equipo como una oportunidad para lograr mejores resultados en la búsqueda de un objetivo. De esta manera, con la evolución del ser humano se han moldeado formas de convivencia que hoy permiten reconocer al hombre como un ser social que, además de su instinto de protección y supervivencia, se interesa por desempeñarse en actividades asociativas que permitan generar desarrollo para las comunidades y las regiones.

La organización social de los individuos se ve plasmada en la actualidad en pequeñas comunidades urbanas y rurales como barrios, comunas, corregimientos, inspecciones, distritos y grandes organizaciones territoriales que en muchos casos cuentan con una estructura formalizada y regulada por leyes y normas de estricto cumplimiento, como lo son: los condados, municipios, departamentos, estados y naciones. La administración de estos complejos sistemas sociales recae sobre lo que se conoce como gobiernos, encargados de liderar la gestión de los recursos emanados del trabajo de los individuos que componen la sociedad y que deben orientarse a generar desarrollo en las regiones y el mejoramiento de la calidad de vida.

A partir de ello, la denominada gestión pública en Colombia como en muchos de los países de Latinoamérica y el mundo, tiene como propósito fundamental reconocer problemáticas del entorno en diferentes aspectos que atañen a las necesidades básicas de las poblaciones, con el fin de diseñar soluciones que permitan retribuir los recursos invertidos por la sociedad, con altos niveles de desarrollo.

En el contexto nacional, según lo dispuesto por el artículo primero de la Constitución, se declara a Colombia como un estado social de derecho “descentralizado y con autonomía en sus entidades territoriales” (Constitución Política, 1991). En dichas entidades territoriales, la gestión pública se traslada administrativamente a las secretarías que controlan la inversión de recursos en sectores como la educación, salud, cultura, turismo, agricultura, minería, construcción, entre otros, que, alineados a lo dispuesto en los planes de desarrollo municipal o departamental, según sea el caso, buscan impactar positivamente el desarrollo económico de la región.

Dado que, para lograr materializar las acciones que permitan generar desarrollo social se deben emprender actividades específicas que persiguen de manera coherente el logro de objetivos diseñados previamente, los proyectos de inversión pública se constituyen en la unidad básica que facilita, mediante distintos elementos enmarcados en un proceso metodológicamente ordenado, la inversión de los recursos, garantizando la generación de bienes y servicios que suplen las necesidades y problemáticas identificadas en el contexto a intervenir. No obstante, en los procesos de gestión pública y por ende en el mismo desarrollo de los proyectos de inversión, surge, probablemente desde la naturaleza humana, el deseo de favorecer intereses particulares antes que los intereses colectivos o sociales.

En efecto, hoy se conoce de manera sonada y repetitiva el término ‘corrupción’. Colombia hace parte del grupo de países latinoamericanos calificados con “altos niveles de corrupción”, según los resultados presentados en el documento publicado en julio de 2020 por el Círculo de Estudios Latinoamericanos, que muestra a Colombia con un valor de 64 puntos, de 100 posibles, En este estudio, los puntajes más bajos representan mayor transparencia y los puntajes más cercanos a cien (100) corresponden a mayores niveles de corrupción. Así mismo, el

Círculo de Estudios Latinoamericano, clasificó a los países de América Latina en los niveles Moderado: Uruguay y Chile; Preocupante: Argentina y Costa Rica; Alto: Honduras, Paraguay, Republica Dominicana, Guatemala, México, Bolivia, Ecuador, **Colombia**, El Salvador, Brasil, Cuba, Panamá y Perú; y Alarmante: Haití, Nicaragua y Venezuela (Circulo de Estudios Latinoamericanos, 2020).

Este flagelo es reconocido como el fenómeno que causa mayores atrasos en sociedades que se encuentran en vía de desarrollo, donde en las estrategias de gobierno buscan favorecer intereses particulares de las clases sociales más poderosas en cada nación. En este sentido, también se presentan casos de corrupción en el marco de la ejecución de proyectos, mediante el cual se realiza la inversión de los recursos.

La democracia es una forma de organización social que caracteriza a países como Colombia, que cuentan con instrumentos para fomentar la participación de los ciudadanos y otorgan mediante ellos, algunos privilegios para incidir en las decisiones gubernamentales. A pesar de ello, comúnmente surgen interrogantes sobre las causas que originan la corrupción, en naciones que cuentan con dichos instrumentos de participación y en las cuales se le da tanta importancia a la democracia. Los proyectos de inversión pública se encuentran constantemente en la mira de los entes de control y aun así es común encontrar decenas de proyectos que evidencian irregularidades y que causan detrimento patrimonial; favorecen intereses particulares o son ejecutados sin un sustento de calidad y pertinencia.

Así pues, esta investigación aborda la baja participación de la ciudadanía en proyectos de mejoramiento de vías, alcantarillado, acueducto y espacio público en la ciudad de Neiva. Este tipo de proyectos fueron seleccionados ya que a pesar de que existe mayor cercanía con las

comunidades y una mayor probabilidad de participación ciudadana, no se emplean mecanismos de participación por parte de la ciudadanía en la ejecución de los mismos. A partir de un diagnóstico de la situación actual, se identifican las formas de participación ciudadana que han tenido dichos proyectos, evaluando la calidad de sus prácticas y la manera en que sus gestores y gerentes han fomentado una dinámica de construcción colectiva, propendiendo por la satisfacción de los beneficiarios mediante la entrega de obras en los términos acordados de alcance, tiempo, presupuesto y calidad. Adicionalmente, en la presente investigación se llevó a cabo la revisión de constructos teóricos y normativos que permitieron conocer resultados de algunos análisis realizados por expertos que, junto con la identificación de casos de éxito en el contexto nacional e internacional, aportaron a la construcción de un conjunto de lineamientos para la gestión en las etapas del ciclo de los proyectos infraestructura relacionados con el mejoramiento de vías, alcantarillado, acueducto y espacio público en la ciudad de Neiva.

1. Planteamiento del problema y pregunta de investigación

Los proyectos se han convertido en la unidad operativa que facilitan la dinamización de planes y programas gestionados en el sector público y privado. Mediante estos, se materializan acciones que propenden por el desarrollo de los territorios, partiendo de la satisfacción de necesidades y la solución de problemáticas que surgen en la cotidianidad social y productiva de las regiones. De esta manera, los gobiernos del ámbito municipal, departamental y nacional, los fondos de cooperación internacional, como también las instituciones o entidades de carácter público, privado o mixto, se dedican a emprender acciones orientadas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, priorizando, ejecutando y evaluando la inversión de sus recursos, mediante la óptima gestión de los proyectos.

Actualmente, muchos inconvenientes que se evidencian a través de medios de comunicación regionales y nacionales, relacionados con la priorización y ejecución de proyectos, financiados especialmente por el sector público, tienen una característica en común y es la baja participación de la ciudadanía dentro de los procesos de seguimiento y control de los mismos. La falta de participación de las comunidades en los procesos de identificación de problemáticas, la formulación, estructuración, ejecución y operación que llevan a cabo los gerentes de proyectos, permite que la administración de los recursos públicos se salga de control y se generen escenarios de incumplimiento, corrupción y detrimento patrimonial a partir de inversiones que generan productos de baja pertinencia y operatividad.

Según el documento sobre la Calidad de la Ciudadanía en Colombia elaborado en el año 2018, la participación ciudadana puede ser vista desde tres niveles que van más allá del voto: el primero tiene que ver con la obtención de información o la emisión de opiniones sobre temas

políticos; el segundo nivel conlleva firmar peticiones y/o documentos que buscan solucionar una problemática o asistir a reuniones de partidos políticos; y el tercero aborda procesos que tienen que ver con negociación, participación en mesas de concertación donde se busca incidir en el proceso de toma de decisiones para la gestión de políticas y proyectos, así como procesos de fiscalización de acuerdos previamente establecidos (Velásquez & González, 2003). A partir de lo anterior, se resalta que, en la gestión de proyectos se hace necesaria la participación ciudadana de tercer nivel.

Los resultados del Informe sobre la Calidad de la Ciudadanía en Colombia muestran la proporción de la participación ciudadana en cada uno de los tres niveles antes mencionados. Allí se observa que, en el primer nivel la participación ciudadana es del 62%, en el segundo se registra una participación del 36% y en el tercer nivel la participación ciudadana es tan solo del 24%. Estas cifras evidencian claramente que la participación ciudadana es menor, en la medida en que el nivel de incidencia sobre los procesos de gestión pública aumenta. Así mismo, con referencia al tercer nivel de participación ciudadana, el 19% nunca participa en veedurías ciudadanas, el 75% a veces participa en veedurías ciudadanas y tan solo 5% participa muy seguido en dichas veedurías. El 1% no sabe, no reporta (Registraduría Nacional del Estado Civil et al., 2018).

Históricamente se observa que la corrupción en Colombia ha venido afectando principalmente los sectores de la Educación, Infraestructura y Salud. Según Transparencia por Colombia et al., (2016) en su informe “Corrupción en Territorios de Paz” el cual incluye casos ocurridos entre los años 2010 y 2016, se evidencia que el 44% de los hechos de corrupción identificados, están relacionados con dichos sectores, siendo Educación el más afectado con 35

casos, Salud 26 casos e infraestructura 22 casos. Posteriormente, el informe: “Así se mueve la corrupción. Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016-2018”, evidencia que se afecta en gran medida la gestión pública, donde los sectores más impactados son Educación, infraestructura y salud; pues cerca del 56% de los casos de corrupción analizados durante dicho periodo pertenecen a educación con un 16%, infraestructura y transporte 15%, salud 13% y función pública 12% (Transparencia por Colombia et al., 2019).

A pesar de que en el ámbito nacional el sector de la infraestructura no es el más afectado por la corrupción, según los informes antes citados, es importante decir que sí existe un alto número de hechos irregulares en materia de infraestructura, que solo es superado por el sector de la educación, a causa de lo relacionado con los carteles de corrupción, asociados al Plan de Alimentación Escolar - PAE, en los departamentos de La Guajira, Chocó y Norte de Santander.

En el contexto departamental, el Huila posee el mayor número de casos de corrupción en materia de infraestructura, frente al panorama nacional. Se identifican importantes proyectos de impacto regional que han causado polémica por sus irregularidades durante la ejecución; dentro de los más comunes se encuentra el caso del estadio de Neiva, Guillermo Plazas Alcid, en el cual se invirtieron “...recursos por valor de 23.527 millones de pesos en obras complementarias de ampliación y remodelación de la cancha y camerinos, y construcción de los niveles cuarto, quinto, sexto y séptimo de la tribuna occidental” (Contraloría General de la Nación, 2017, p. 1). La Contraloría General de la Nación halló errores técnicos, argumentando que no se realizó el reforzamiento estructural de la tribuna antigua. Por otra parte, se reconoce como el ‘Elefante Blanco’ más grande del departamento, la construcción del Distrito de Riego Tesalia – Paicol, cuya contratación no se cumplió a cabalidad y para lo cual se proyectó una inversión inicial de

\$81.553 millones, sin embargo, en la etapa de inversión se ejecutaron recursos equivalentes a \$114.353 millones de pesos, "...26,74% más, de lo presupuestado inicialmente" (Diario La Nación, 2020, p. 2). Así mismo, numerosos proyectos son identificados en el Huila con el calificativo de 'fracasados' tales como: El Centro Comercial los Comuneros, la Central Minorista Mercaneiva, el Centro de Atención Integral Materno Infantil (CAIMI) de la comuna 9, La Torre Materno Infantil del Hospital General de Neiva, el Parque Isla Aventura, el Parque Ronda Río Las Ceibas, las Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales, Conasa, Procefrutas, la Corporación Forestal del Huila, los Megacolegios, el Distrito de Riego Tres Pasos en Villavieja y el proyecto de los Patos Húngaros entre otros. (Diario La Nación, 2020)

En lo referente al nivel de participación ciudadana en los procesos de formulación de proyectos del orden departamental, se ha podido evidenciar desde la experiencia personal, que algunos proyectos de inversión pública aprobados para ser financiados por el Sistema General de Regalías (SGR), han tenido inconvenientes para iniciar su ejecución, donde posteriormente se ha generado oposición por parte de las comunidades y asociaciones involucradas; los ciudadanos alegan que los proyectos fueron formulados a espaldas de los beneficiarios. De este modo, se observa que los procesos de formulación y estructuración de proyectos de inversión pública, en ocasiones omiten la participación de la ciudadanía, procurando acelerar los procesos.

En el contexto municipal, el informe de auditoría realizado por la oficina de control interno de la alcaldía de Neiva, presentado con corte a diciembre del año 2019, manifiesta que, "de la Política de Gobierno Digital sobresalen tres (3) categorías con porcentaje de cumplimiento de 100% que son: Indicadores de Proceso, Logro Colaboración y Logro Participación, e Indicadores de Resultado Seguridad y Privacidad de la Información"(Alcaldía de Neiva, 2019).

Así las cosas, los resultados indican que la participación ciudadana en el Municipio se está llevando a cabo de la mejor forma. No obstante, desde la experiencia propia se evidencia que dicho nivel de cumplimiento (100%), solo hace referencia a los requisitos mínimos en cuanto a participación se refiere, es decir, los aspectos de obligatorio cumplimiento como el empleo de espacios de participación en la realización de audiencias públicas de rendición de cuentas e implementación de canales de acceso y solicitud de información. Comúnmente se observa que, en dichos escenarios de participación, a los auditorios asisten funcionarios pertenecientes a la misma entidad, con lo cual se cumple el requisito legal, pero se evidencia una baja participación de la ciudadanía en general.

Actualmente, en la zona urbana de la ciudad de Neiva, la administración del señor alcalde Gorky Muñoz Calderón, viene desarrollando una serie de obras para el mejoramiento de vías, alcantarillado, acueducto y espacio público que permite optimizar las condiciones de movilidad y saneamiento de la ciudadanía. En el informe de ejecución de obras del primer semestre de 2021, presentado por la Secretaría de Infraestructura Municipal, se evidencia el desarrollo de proyectos de mejoramiento de las calzadas en las comunas 1, 3, 4, 5, 6, 7, 8 y 10, de las que hacen parte barrios como La Rioja, El Jardín, La Floresta entre otros. Comúnmente, este tipo de proyectos involucran de manera directa a las comunidades, dejando percepciones de satisfacción o insatisfacción, a partir de afectaciones positivas o negativas que deberían motivar a las comunidades a utilizar mecanismos de participación, para ejercer control sobre la calidad de las obras. No obstante, como se mencionó anteriormente, en el Informe sobre la Calidad de la Ciudadanía en Colombia se evidencia que la participación ciudadana es menor en los niveles de mayor incidencia sobre proceso de gestión pública.

En este contexto, el presente trabajo investigativo aborda el estudio de proyectos relacionados con obras de mejoramiento de vías, alcantarillado, acueducto y espacio público en la ciudad de Neiva, partiendo de un diagnóstico situacional que analiza la participación de la ciudadanía directamente involucrada en el desarrollo de estos.

En este escenario se hace importante estudiar el papel de la participación ciudadana y de la gestión gerencial en el marco de los proyectos de mejoramiento de la red vial y de alcantarillado en la ciudad de Neiva, con el fin de identificar si han existido inconvenientes o irregularidades en las etapas de priorización de proyectos, ejecución y operación, determinando los factores que las han generado, como también la incidencia de la participación de la ciudadanía tras la percepción de la insatisfacción.

De esta manera, en el análisis de la problemática se identifica que el bajo conocimiento de la situación actual de la participación ciudadana en la gestión de proyectos orientados al mejoramiento de vías, alcantarillado, acueducto y espacio público en la ciudad de Neiva, así como el desconocimiento de referentes teóricos y normativos que orientan y rigen las prácticas de participación ciudadana en las etapas del ciclo del proyecto, sumado al desconocimiento de los casos exitosos en la gestión de las etapas del ciclo de proyectos con buenas prácticas de participación ciudadana y escasos lineamientos de gestión en las etapas del ciclo de los proyectos, que faciliten la participación ciudadana; generan como problema central la baja documentación de lineamientos de gestión en las etapas del ciclo de los proyectos, que fomenten las buenas prácticas de participación ciudadana. Este problema central, soportado en la baja existencia de información documental que permita gestionar los proyectos propendiendo por fomentar buenas prácticas de participación, a su vez ocasiona unos relevantes efectos

relacionados con la baja identificación de retos en la gestión de proyectos con participación ciudadana, alto nivel de participación no institucionalizada, que como se mencionó en el marco conceptual, se materializa en protestas, manifestaciones y movilizaciones que no están enmarcadas en normas formalmente reconocidas y que afecta el desarrollo de los proyectos, baja transferencia de experiencias exitosas que fomenten la gestión de proyectos con participación ciudadana y baja estandarización de los procesos de gestión de proyectos con participación ciudadana. Toda esta problemática contribuye de manera indirecta a que exista una Participación ciudadana de bajo impacto en la gestión de los proyectos desarrollados. (Ver anexo 1, árbol de problemas).

Con relación a la problemática descrita, la presente investigación abordará el siguiente interrogante: **¿Cómo mejorar la participación ciudadana en las diferentes etapas del ciclo de proyectos de inversión?**

2. Objetivos

2.1. Objetivo General

Establecer lineamientos de gestión en las etapas del ciclo de los proyectos, que fomenten las buenas prácticas de participación ciudadana.

2.2. Objetivos Específicos

- Conocer el estado actual de las prácticas de participación ciudadana, en la gestión de las etapas del ciclo de los proyectos orientados al mejoramiento de vías, alcantarillado, acueducto y espacio público en la ciudad de Neiva.
- Analizar aspectos teóricos y normativos que orientan y rigen las prácticas de participación ciudadana en las etapas del ciclo de los proyectos.
- Estudiar factores de éxito en la gestión de las etapas del ciclo de los proyectos, con buenas prácticas de participación ciudadana.
- Determinar aspectos claves que inciden en una efectiva participación ciudadana en el ciclo de un proyecto.

3. Justificación

Partiendo de la problemática antes descrita y teniendo en cuenta que a pesar de que existen importantes espacios y oportunidades para que la ciudadanía ejerza una fuerza regulatoria sobre las diferentes etapas de los proyectos, aun así, existen irregularidades que generan polémica en el marco de la ejecución de los mismos. Si bien existe un marco normativo y regulatorio por medio del cual la institucionalidad emprendió la implementación de procesos participativos, como se evidencia en el artículo 270 de la constitución política, el cual contempla que “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” (Constitución Política, 1991), es importante preguntarse, cómo deben llevarse a cabo dichos procesos de participación, qué enfoque darles, qué alcance y en qué etapas del ciclo de los proyectos debe existir.

Por las razones mencionadas, es de suma importancia para la ciudad de Neiva, contar con un estudio que indague a cerca de la manera en que se vienen utilizando dichos espacios; los factores culturales que causan la baja participación ciudadana y la responsabilidad por parte de quienes gestionan los proyectos de inversión pública en infraestructura, para aprovechar dicha participación en aras de garantizar el cumplimiento de los proyectos a satisfacción de sus beneficiarios.

Además de los beneficios de carácter local, esta investigación contribuye a un nuevo conocimiento para el área de la gerencia de proyectos, mediante el establecimiento de lineamientos de gestión en las etapas del ciclo de proyectos, que permitirán a los estructuradores

y directores fomentar la participación de la ciudadanía, buscando garantizar la pertinencia y calidad de las iniciativas.

Así mismo, la investigación aporta a la identificación de retos en la gestión de proyectos con participación ciudadana que, tras el establecimiento de lineamientos aplicados por los gerentes, fomentará la participación institucionalizada y se incrementará la estandarización de los procesos de formulación y gestión.

Por su parte, la Universidad Surcolombiana, como Institución de Educación Superior vinculada al Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTeI), fortalece la generación de nuevo conocimiento en lo relacionado con la línea de investigación en políticas públicas abordada por el grupo de investigación CRE@.

Adicionalmente, es importante resaltar que la reflexión generada tras los resultados de este proyecto de investigación, en materia de prácticas de participación, permite a las administraciones del orden departamental y municipal, ajustar los requerimientos en el marco de los espacios de participación diseñados para la planeación, priorización y adjudicación de recursos de inversión pública.

4. Estado del Arte

4.1. Referentes Internacionales

La investigadora María Victoria Cedro Barrionuevo, en su tesis para optar al título de doctora en Geografía de la Universidad Autónoma de Barcelona en el año 2015, titulada “La participación ciudadana en la construcción urbana de la Villa de Santa Lucia (Recife, Brasil) un dialogo desde el género, la identidad y la política”, realizó un estudio que dio como resultado un análisis de la construcción social y material del espacio de la ciudad de Santa Lucia a través de procesos participativos, incluyendo una perspectiva de género.

La investigadora se valió de una aproximación metodológica cualitativa, acompañada de una extensa revisión bibliográfica y la realización de un trabajo de campo llevado a cabo en Recife (Brasil).

Como conclusión se evidenció, que dicho análisis se vio enriquecido gracias a la participación de las personas involucradas y a la aplicación de la metodología cualitativa, lo cual permitió corroborar que la participación ciudadana a pesar de los problemas y dificultades que pueda presentar en su implementación garantiza la elaboración, control y evaluación de programas y proyectos en favor de los derechos humanos. (Cedro, 2015.)

La investigadora Viviana Fernández Prajoux, en su tesis para optar al título doctoral en Arquitectura de la Universidad Politécnica de Madrid en el año 2015, titulada “Planificación participativa en la gestión urbana local, identificación de factores claves y nuevas formas de participación.” tuvo como objetivo general verificar y evaluar la existencia de una planificación participativa en la gestión urbana local en Chile, además se buscó identificar los factores claves de éxito como también las restricciones en los procesos participativos, al igual que la factibilidad

de implementar nuevas formas de participación y el nivel de avance que tienen los mismos en los procesos de planificación participativa.

Para el desarrollo de la tesis se planteó una metodología cualitativa, apoyada en el uso de instrumentos como (consultas, entrevistas, observación directa). La investigación se soportó con un estudio de caso “Red de alcaldías Pro-Participación del área metropolitana de Santiago de Chile” y se realizaron grupos focales.

Dentro de las conclusiones que arrojó la investigación se puede resaltar el hecho de que si bien existe un marco normativo robusto que reglamenta la participación ciudadana, es claro que las leyes por si solas no son suficientes, es necesario consolidar la voluntad política y técnica, de las autoridades, profesionales, directivos y la sociedad en general que permita desarrollar una verdadera gestión participativa.

Se debe institucionalizar la participación como una nueva forma de gestión, como un medio y no como un fin, que se convierta en un proceso transversal y constante en la gestión pública a nivel local, regional y nacional (Prajoux, 2015).

Los investigadores João Pedro Da-Fonseca, Arialys Hernández, Alberto Medina, Dianelys Nogueira en su artículo titulado “Concepción metodológica del Control de Gestión de proyectos de inversión social en Angola”, proponen analizar elementos claves para el control en la gestión de proyectos públicos internacionales, al igual que diseñar una propuesta metodológica para el desarrollo de proyectos sociales en Angola, los investigadores realizaron una revisión bibliográfica de fuentes europeas, estadounidenses y latinoamericanas, sobre temas como; Administración Pública, Control de gestión, Cuadro de Mando, Gestión de proyectos y Gobierno

en línea y/o electrónico. Además, realizaron entrevistas, encuestas, observación participativa y la revisión del marco legal existente en dicho país. Esto les permitió desarrollar un modelo cuyo objetivo es fortalecer el control en la gestión de proyectos públicos. Las organizaciones gubernamentales deben estar orientadas a satisfacer las necesidades y demandas de la ciudadanía, así como garantizar el uso eficiente de los recursos para ello se debe ejercer un control en su gestión.

Es muy importante modificar la manera en que se gestionan las entidades públicas, pues está demostrado que no basta solo con seguir las reglas, la importancia de impulsar el gobierno electrónico que garantice mayor accesibilidad a las entidades y promueva la participación ciudadana, estos cambios deben venir acompañados de una constante capacitación y formación de los funcionarios para que así puedan afrontar los desafíos de la nueva gestión del sector público (Da Fonseca et al., 2014).

4.2. Referentes Nacionales

El estudio realizado por los autores Myriam Ruiz Tibaná y Tito Duarte, en el año 2015, dio como resultado el artículo académico titulado “Los proyectos de desarrollo: la inversión pública y la inversión privada”. Este, muestra una forma de apreciar el desarrollo económico y social de un país mediante la integración de la planeación, los proyectos de desarrollo tanto públicos como privados.

Los autores recomiendan la importancia de visibilizar lo que ellos llaman el sujeto ético, que no es más que crear conciencia en los encargados de la asignación de los recursos, los contratistas que ejecutan los proyectos, los interventores y de la comunidad en general que no

realiza un control social de los mismos y actúa de forma indiferente ante los numerosos casos de corrupción que se observan a diario.

La metodología utilizada por los investigadores parte de una revisión teórica de diversos autores de los conceptos de desarrollo, inversión pública y privada, la planeación, la importancia de la educación y la participación de todos los actores vinculados en los proyectos.

Concluye que para alcanzar el desarrollo armónico de la nación es necesario que exista una relación vertical entre los planes programas y proyectos, con entes territoriales que cuenten con procesos administrativos eficientes.

El nivel de bienestar de la sociedad se mide con la satisfacción de las necesidades básicas, la resolución de sus problemas y el cumplimiento de sus expectativas, la única manera de lograrlo es mediante procesos de participación ciudadana que garanticen la eficiencia y eficacia del Estado traducida en la gestión de proyectos que atiendan dichas solicitudes. (Ruiz & Duarte, 2015).

El investigador German Alonso Guerrero Moreno en su tesis para optar al título de Magister en Administración de empresas de la Universidad Nacional de Colombia en el año 2013, realizó un estudio que dio como resultado un diseño metodológico para gestionar proyectos basado en las mejores prácticas existentes para la administración de proyectos recogidas en el PMBOK y los lineamientos del PMI (Project Management Institute). Este estudio identifica que el éxito en los proyectos depende en gran medida de identificar y promover la participación de los actores clave, define grupos de procesos, identifica las causas para que los

proyectos se retrasen, hace énfasis en la importancia y la necesidad de contar con una Oficina de Gerencia de Proyectos PMO.

Esta investigación fue de tipo descriptiva ya que buscaba definir y elaborar una metodología para la gestión de proyectos, además es no experimental transversal, pues se recopilaron datos disponibles sobre los temas planteados.

El método de investigación consistió en analizar la problemática, realizar una revisión documental de los lineamientos del PMI y autores relacionados, revisión del entorno, definición de grupos de procesos, selección de herramientas y diseño de la metodología.

Como conclusión se encontró que el PMI ofrece lineamientos pero no metodologías particulares, estas deben desarrollarse a partir de los procesos de cada organización, es fundamental que la metodología de gestión de proyectos este acompañada con sistemas de información robustos que permitan proteger la información pues esta es de vital importancia para la gerencia de proyectos, se deben determinar claramente los procesos de la organización para así generar formatos y documentos propios de toda metodología, que permita un alcance transversal y desarrollar un lenguaje común, así como estandarizar los procesos que facilite la gerencia de proyectos. (Guerrero, 2013).

4.3. Referentes Locales

Los investigadores Eduar Mauricio Gordo Barreiro, Johana Andrea Potes López y José Luis Vargas Quimbaya, en su Trabajo de grado para optar por el título de especialista en auditoría de proyectos denominado “factores que retrasan los proyectos públicos en Neiva”, identifican las principales causas para que los proyectos no se concluyan en los plazos

estipulados entre ellas identificaron aspectos sociales, ambientales, culturales, problemas de planeación, ejecución y demás factores externos.

Se evidencia que es común experimentar retrasos en la ejecución de proyectos públicos principalmente en proyectos de infraestructura, debido a que presentan falencias desde su concepción, de acuerdo a lo anterior los autores plantean la importancia de realizar unos buenos estudios y diseños previos, vincular a la ciudadanía, elaborar presupuestos acertados que garanticen el desarrollo total del proyecto, así como cumplir con los cronogramas y tiempos de ejecución de los mismos.

Los autores realizaron una investigación explicativa de método cuantitativo, esta arrojó datos descriptivos, las principales fuentes de información fueron las bases de datos oficiales en las cuales se encuentran registrados todos los proyectos desarrollados por entidades públicas y su porcentaje de ejecución.

Como conclusión los autores recomiendan utilizar las herramientas disponibles del proceso de planeación en la fase de concepción del proyecto, que permita elaborar un cronograma y un presupuesto ajustado a la realidad, disponer de personal cualificado y eficiente, así como generar incentivos y/o sanciones a los contratistas (Gordo et al., 2017).

La Cámara de Comercio de Neiva en el año 2018 elaboró el informe de coyuntura económica, el cual busca servir como materia prima en la formulación y construcción de los programas y proyectos de la ciudad de Neiva y el departamento del Huila, adelantando acciones que aceleren el desarrollo de la región.

Se evidencia un bajo crecimiento de tan solo el 0,04% del PIB departamental frente al Nacional, así como una caída en el índice departamental de competitividad (IDC), los proyectos de gran impacto para el desarrollo de la región como la vía 4G que conecta al departamento del Huila con el sur de Colombia y del continente; Neiva, Pitalito Mocoa, Santana, presenta retrasos y se encuentra en estado crítico, pues la concesión no cuenta con los recursos para terminar con este proyecto y se declaró en quiebra.

El informe contempla que se deben tener en cuenta importantes planes estratégicos que permitan impulsar la competitividad regional, como es el caso del documento elaborado en el año 2018 por la Cámara de Comercio de Neiva, el cual es titulado Prioridades del Huila, donde se acordaron los grandes proyectos de región; la Agenda interna de Competitividad y el estudio realizado por FINDETER llamado Neiva Sostenible 2040.

En el Municipio de Neiva y el departamento del Huila durante el año 2018 se desarrollaron grandes proyectos de infraestructura educativa y según cifras del DANE, generaron un incremento del 3,4% en proyectos de construcción respecto al mismo periodo del año 2017.

En el Departamento se han cofinanciado proyectos junto a los Municipios, tal es el caso de Neiva con los proyectos de placa huella, mantenimiento y construcción de vías terciarias y secundarias.

Por último, el informe hace énfasis en la importancia de que los planes, programas y proyectos departamentales y municipales, apunten a la consolidación de las apuestas productivas identificadas en la agenda interna de competitividad, por ejemplo, fortaleciendo la cadena

productiva del café el cual es un renglón prioritario en la apuesta agroindustrial (Cámara de Comercio Neiva, 2018).

5. Marco Conceptual

5.1. Aspectos Referenciales de Proyectos

5.1.1. *El Proyecto de Inversión y Desarrollo*

Según el Project Management Institute – PMI, en su ‘Guía de Fundamentos para la Gestión de Proyectos’ reconoce el ‘proyecto’ como “...un esfuerzo temporal que se lleva a cabo para crear un producto, servicio o resultado único.” (2013, p. 3). Estos productos, servicios o resultados están directamente relacionados con un objetivo central que se constituyen en la razón de ser de dicho proyecto y determinan su finalización, en la medida en que los objetivos se cumplen, o por el contrario no se logran o se decide suspender el proyecto cuando los resultados esperados ya han sido obtenidos por medios distintos. Es de aclarar que dichas decisiones corresponden al dueño o patrocinador del mismo.

Otro concepto sobre ‘proyecto’ propone que, “es el conjunto de actividades planificadas, ejecutadas y supervisadas que, con recursos finitos, tiene como objeto crear un producto o servicio único” (Domingo, 2000, citado por Méndez, 2016). Este concepto menciona otros elementos importantes como lo son recursos, que, ejecutados por medio de actividades planificadas y supervisadas, logran crear productos o servicios únicos que son parte del objetivo general.

Carrión & Berasategi, en su ‘Guía para la Elaboración de Proyectos’, realizan un análisis de tres conceptos escogidos de manera estratégica, a partir de los cuales establecen que, las definiciones de proyectos comúnmente contemplan elementos como: “el logro de unos objetivos

o resultados, actividades y/o plan de trabajo, recursos o elementos necesarios, tiempo, coste y recursos financieros, intención de modificar algo y la resolución de un problema o cobertura de necesidades” (2019, p. 12)

Por otra parte, Bretones et al. (2005) mencionan que un proyecto “es una iniciativa singular” que se dirige a alcanzar objetivos que han sido fijado de manera previa y que cuenta con un lapso de tiempo predeterminado para llevar a cabo la realización de sus actividades, las cuales requieren de un presupuesto también definido. Agrega el autor que un proyecto también puede definirse como la respuesta a necesidades o problemáticas, que persigue algún tipo de beneficio.

“Un proyecto es un desafío temporal que se enfrenta a crear un único producto o servicio” (Lledó & Rivarola, 2007). Agregan, que todos los proyectos buscan un resultado específico, que se pretende alcanzar en una fecha límite y que cuentan con un presupuesto limitado.

Como se observa en las anteriores definiciones, existen una serie de elementos comunes tales como la originalidad, su temporalidad finita, programación de actividades específicas que contribuyen al logro de los objetivos planteados y la determinación de recursos y presupuesto que permite desarrollar cada una de las tareas relacionadas en la programación del mismo.

Naturalmente, dependiendo de su objeto, los beneficios que genera, el tipo de participantes e involucrados, como también la naturaleza de las entidades u organizaciones que los patrocinan, existen formas de clasificar los proyectos, por lo cual, en adelante se abordará las denominaciones de proyectos que existen según diferentes clasificaciones, y se hará énfasis en

aquellos tipos en los cuales se evidencia en mayor medida la problemática descrita en el planteamiento del problema de esta investigación.

5.1.2. Tipos de Proyectos

Como ya se mencionó, existen diferentes formas de tipificar los proyectos, que comúnmente se dan con base en algunas características que estos poseen. Los proyectos se pueden clasificar según su ubicación, su dimensión o tamaño, por el tipo de financiación (recursos propios o de entidades financieras), según su duración o el origen de los recursos (Méndez, 2016)

Partiendo de esta idea, Prieto (2014) asegura que los proyectos se pueden clasificar según su carácter, en proyectos sociales y proyectos económicos; según el sector de la economía, en proyectos agropecuarios, proyectos de riego, proyectos industriales, proyectos de infraestructura social y económica y proyectos de servicios; según su objetivo se clasifican en proyectos de producción de bienes primarios, proyectos de producción de bienes secundarios, proyectos de producción de servicios.

Por su parte, el Instituto Latinoamericano de Política Económica y Social (ILPES) menciona que los proyectos se pueden tipificar en tres grupos. En el primer grupo se encuentran los proyectos de producción de bienes, donde se incluyen los relacionados con el sector primario tales como: proyectos agrícolas, pecuarios, mineros, pesqueros y forestales; en el sector secundario existen proyectos de bienes de consumo final, bienes intermedios y bienes de capital. El segundo grupo contempla los proyectos orientados a la producción de servicios tales como la generación de infraestructura física, infraestructura social y otros servicios de distribución,

financieros, informativos y profesionales. Finalmente se agrupan los proyectos de investigación básica y aplicada. (ILPES, 1974)

5.1.2.1. Los Proyectos de Infraestructura

Según lo propuesto por Prieto (2014) los proyectos de infraestructura se clasifican dentro del grupo de producción de servicios. En esta clasificación se identifican los proyectos de infraestructura física, que corresponden a los relacionados con transporte, comunicaciones, energía y ordenamiento; por otra parte, se encuentran los proyectos de infraestructura en servicios de salud, vivienda, educación, administración pública y seguridad.

La anterior clasificación no dista mucho de lo propuesto por el Instituto Latinoamericano de Política Económica y Social (ILPES), que asegura que los proyectos de infraestructura son aquellos relacionados con servicios e instalaciones dispuestas para el desarrollo de actividades en diferentes sectores productivos o sociales. El ILPES clasifica los proyectos de infraestructura en dos grandes grupos. El primero de ellos, corresponde a los proyectos de infraestructura física en el que se incluyen los proyectos en transporte, comunicaciones, irrigación, energía eléctrica, saneamiento y urbanización. Del mismo modo, se identifican los proyectos relacionados con infraestructura social, dentro de los cuales se contemplan los proyectos de salud, educación, vivienda y organización social (ILPES, 1974).

5.1.3. Las Etapas del Ciclo del Proyecto

El ciclo de vida de los proyectos es una estructura genérica que representa los diferentes momentos por los cuales pasa el proyecto desde su inicio hasta su cierre. El Project Management Institute (2013) en su 'Guía de los Fundamentos para la Dirección de Proyectos' declara que el

ciclo de vida de los proyectos está compuesto por el inicio, organización y preparación, ejecución del trabajo y cierre del proyecto.

Prieto (2014) asegura que los proyectos tienen tres estados que son: preinversión, Inversión y operación. Menciona que existen cinco procesos asociados a dichas etapas tales como la identificación, formulación, ejecución, operación y evaluación.

Así mismo, otros autores proponen que el ciclo de vida de los proyectos se debe organizar en diferentes etapas. El Departamento Nacional de Planeación (2013) en su 'Manual de Soporte Conceptual de la Metodología General para la Formulación y Evaluación de Proyectos', menciona que, el desarrollo de un proyecto de inversión pública incluye las etapas de preinversión, inversión, operación y evaluación ex post.

5.1.3.1. Etapa de Preinversión. Es la primera etapa del ciclo del proyecto, es donde se llevan a cabo los estudios necesarios para determinar si se realiza o no el proyecto. Dicha etapa es considerada como la más importante dentro del ciclo de los proyectos, puesto que la inversión y la operación están fundamentadas en ella, la pertinencia y calidad de los estudios llevados a cabo en la etapa de preinversión, determinan el éxito o fracaso del proyecto (Peña Espinosa, 2009).

Partiendo de este análisis espinoza sostiene que:

Todas las acciones anteriores a la asignación de los recursos se denominan estado de preinversión, cuyo nivel de detalle e incertidumbre depende de la magnitud de los recursos y criterios de inversión, por su nivel de profundidad en las factibilidades Comercial, Técnica, Administrativa y Legal, Financiera,

Económica y Social, pasan por las etapas de idea, perfil, prefactibilidad y factibilidad, las cuales se agotan según la complejidad del proyecto (Peña Espinosa, 2009, p. 37)

En el mismo sentido (Sapag & Sapag, 1991) afirma que, la etapa previa de los proyectos inicia con la identificación de la idea, la cual es la respuesta para satisfacer una necesidad o llenar un vacío en el mercado, junto con el proceso de ideación se realiza un diagnóstico donde se identifican las posibles soluciones, con esta información se procede a realizar el “perfil” del proyecto, el cual se elabora con la información existente, la experiencia y el sentido común. Dependiendo de la complejidad del proyecto se requerirá un estudio de prefactibilidad que “profundiza la investigación, basándose principalmente en información de fuentes secundarias para definir con cierta aproximación las variables principales referidas al mercado, a las alternativas técnicas de producción y a la capacidad financiera de los inversionistas.” (Sapag & Sapag, 1991, p. 28) Seguido a ello se realiza el estudio de factibilidad, en el cual se vale de antecedentes obtenidos de fuentes de información primarias, las variables cualitativas son mínimas y el cálculo de las variables financieras y económicas debe ser muy preciso.

Según el Departamento Nacional de Planeación (2013) en la etapa de preinversión se lleva a cabo la formulación y evaluación ex ante del proyecto. En este punto se realiza la preparación del mismo teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

5.1.3.1.1. Identificación. En este momento los formuladores deberán analizar la situación problemática que se abordará, usando técnicas como el ‘árbol de problemas’ que permite comprender la relación existente entre las causas que originan el problema y los efectos que este genera. Además, se identifica la población afectada y se analizan los roles de los diferentes

participantes en el proyecto. A partir de la problemática estudiada se genera una situación esperada que da origen a los objetivos y actividades, garantizando así la coherencia en la estructura analítica del mismo. Finalmente se identifican las alternativas de solución, para proceder a su preparación.

5.1.3.1.2. Preparación. En la preparación de las alternativas se llevan a cabo diferentes estudios de tipo técnico, legal, ambiental, financiero de riesgos y de mercados orientados a estructurar cada una de las alternativas, conociendo así sus costos y beneficios. La estructuración de alternativas implica determinar importantes elementos de la cadena de valor tales como insumos, actividades, productos, resultados y los impactos esperados.

5.1.3.1.3. Evaluación Ex Ante. La evaluación ex ante se realiza con el fin de analizar la viabilidad del proyecto de inversión. Para ello, es importante generar información relacionada con flujo de caja, tasa de descuento o tasa interna de oportunidad (TIO) y algunos indicadores de evaluación económica como la tasa interna de retorno (TIR), relación costo beneficio (RB/C), Valor presente neto (VPN) y costo anual equivalente (CAE)

5.1.3.1.4. Fases en la Etapa de Preinversión. En esta etapa, los proyectos pueden identificarse en diferentes fases según el nivel de profundidad de los estudios realizados para formular y evaluar el proyecto. En este caso los proyectos pueden encontrarse en fase de ideación, perfil, prefactibilidad y factibilidad (Departamento Nacional de Planeación, 2013).

5.1.3.2. Etapa de Inversión. Con base en el estudio de factibilidad y el análisis de conveniencia, en la ejecución del proyecto, propio de la etapa de inversión, se lleva a cabo la movilización de recursos físicos, humanos y financieros, necesarios para producir los bienes o servicios que beneficiarán a la comunidad. En esta etapa, toma relevante importancia la capacidad gerencial de los encargados del proyecto (Prieto, 2014, p. 151).

El Project Management Institute (2013) reconoce una serie de procesos relacionados a la etapa de inversión, tales como los procesos de ejecución y de monitoreo y control. Los primeros, son aquellos relacionados con la realización de las actividades predefinidas en el plan de trabajo del proyecto; por su parte los procesos de monitoreo y control son aquellos que tienen por objetivo "...rastrear, revisar y regular el progreso y desempeño del proyecto..." (Project Management Institute, 2013, p. 49)

Así las cosas, la etapa de inversión está relacionada con la ejecución del proyecto. En la inversión se dispone de los recursos físicos y financiero para materializar las actividades propuestas en la cadena de valor. En la ejecución también se lleva a cabo el importante proceso de seguimiento que permite garantizar el desarrollo de lo planteado acorde con lo planeado en la etapa de preinversión (Departamento Nacional de Planeación, 2013).

5.1.3.3. Etapa de Operación. La etapa de operación es aquella en la cual se inicia la generación de beneficios previstos en la etapa de preinversión. En esta, los bienes o servicios diseñados se consideran en funcionamiento y se inicia el aprovechamiento de los mismos. En esta etapa “...los procesos de construcción y montaje de equipos ya están agotados, la selección y entrenamiento de la mano de obra calificada y no calificada, ya está perfectamente realizada, los procesos de contratación de bienes y servicios están en funcionamiento...” (Peña, 2009, p. 41)

Según DNP es esta la etapa en la que el proyecto de inversión ya ha cumplido con la entrega de bienes o servicios propuestos e inicia el proceso de operación y aprovechamiento. Para el caso de los proyectos de infraestructura en vías, la etapa de operación inicia en el momento que se entrega la estructura vial y se inicia el uso de la misma para el uso y disfrute de los ciudadanos. La duración de la etapa de operación está definida en la etapa de preinversión y esta normalmente se establece procurando garantizar que no se presente a futuro el problema que dio origen al proyecto de inversión (Departamento Nacional de Planeación, 2013).

5.1.3.4. Etapa de Evaluación Ex Post. Este tipo de evaluación busca determinar el grado de cumplimiento de los objetivos planeados a la hora de formular el proyecto, una vez termina la etapa de ejecución del mismo. En este sentido (Valdés, 1999) manifiesta que “en la evaluación ex - post se confrontan los resultados del proceso de transformación de la realidad, productos y resultados, con parámetros de juicio que responden a los objetivos planteados inicialmente.” (Valdés, 1999. p.9) de igual forma resalta que, la evaluación ex post no solo determina el nivel de cumplimiento del proyecto respecto a los objetivos, pues además es un análisis del proyecto con recomendación a varios niveles, tales como: perfil, metodología de formulación, programación e implementación del proyecto.

En la evaluación ex post se lleva a cabo un análisis de los resultados generados en el horizonte del proyecto, los cuales pretenden determinar el nivel de contribución de la inversión a la problemática abordada. Este análisis se traduce en una evaluación de impacto, se realiza en el largo plazo y además pretende orientar decisiones en la implementación de políticas públicas.

5.1.4. La Gestión de Proyectos

Hernández & Chumaceiro (2018) afirman que, etimológicamente la palabra gestión proviene del latín *gestio* que equivale a la acción de administrar y dirigir a partir de objetivos y medios dispuestos para la ejecución de diferentes procesos. Este concepto es equivalente y coincide con la acción de administrar, gerenciar, direccionar y gobernar, incluyendo un “proceso de planeación, organización, manejo de recursos humanos, técnicos y financieros y de evaluación y control” (Hernández & Chumaceiro, 2018).

El concepto de gestión como tal, expresa la acción de manejar situaciones, empresas, grupos humanos, recursos financieros e incluso la toma de decisiones

en cualquier contexto. En términos generales, la gestión como acción es equivalente a la forma como se ha administrado, gerenciado, agenciado, manejado, a cualquier proceso procedimiento, y de forma más amplia a cualquier empresa, organización, movimiento y actividad social. (Hernández & Chumaceiro, 2018, párr. 3)

Así pues, a partir de la necesidad de armonizar el desarrollo de diferentes tareas y actividades para el logro de los objetivos, en los proyectos se requiere de un componente de gestión, que propenda por el éxito en la ejecución del mismo. El Project Management Institute – PMI, define la dirección de proyectos como “la aplicación de conocimientos, habilidades, herramientas y técnicas a las actividades del proyecto para cumplir con los requisitos del mismo” (2013, p. 5). Esta definición confirma el importante papel del gerente del proyecto en todos los componentes de los proyectos.

5.2. Aspectos Referenciales de Participación

5.2.1. Participación ciudadana

Un planteamiento conceptual es que, “la participación ciudadana es el involucramiento de los individuos en el espacio público estatal y no estatal desde su identidad de ciudadanos, es decir, de integrantes de una comunidad política” (Villarreal M., 2010).

Por otra parte, Arnstein (1969) sostiene que la participación ciudadana es la división del poder que permite a los ciudadanos obtener beneficios sociales, otorgando herramientas para afectar el resultado en la toma de decisiones, en la redistribución del poder entre quienes los poseen y quienes lo desean.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos – OCDE plantea en su manual sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas, que las instituciones públicas pueden fortalecer las relaciones con los ciudadanos a partir del acceso a la información, fomentar la consulta y garantizar la participación activa, advirtiendo que la intervención de la ciudadanía no puede pasar por alto la aplicación de las reglas y principios formales propios de la democracia, tales como: “...las elecciones libres y honestas, asambleas verdaderamente representativas, ejecutivos responsables de sus actos, instituciones públicas políticamente neutras, pluralismo y respeto de los derechos humanos...” (2001, p 18)

Adicionalmente, este manual indica que, en las democracias que constantemente evolucionan con el pasar del tiempo la participación ciudadana desempeña un papel muy importante en el fortalecimiento de las relaciones entre las instituciones públicas y la sociedad, ya que se encarga de garantizar la apertura y transparencia hacia los ciudadanos (OCDE, 2001)

Finalmente, es un importante aporte conceptual la definición de participación ciudadana planteada por la Procuraduría General de la Nación en su ‘Guía de la Participación Ciudadana’. En esta se establece que “participación ciudadana significa decidir junto con otros” (Procuraduría General de la Nación, 2010); entendiéndose como ‘otros’ los ciudadanos, usuarios y productores de servicios y demás entidades e instituciones que se involucran en las decisiones estatales.

En estas definiciones se pueden identificar elementos comunes que permiten aproximarse a la construcción de un concepto de participación ciudadana, identificándola como: el proceso de interacción de la ciudadanía con el Estado mediante mecanismos de participación amparados en la ley, por medio los cuales ambas partes manifiestan sus intereses y demandas. Su principal objetivo desde la perspectiva ciudadana es el poder influir en la toma de decisiones, formulación

de políticas, gestión de recursos y proyectos que satisfagan sus necesidades. Desde la óptica del Estado, permite conocer las preferencias y principales intereses de la ciudadanía, para así generar políticas y proyectos pertinentes, eficientes y eficaces, generando con ello empoderamiento social, credibilidad institucional y fortalecimiento de la democracia.

5.2.2. Tipos de Participación

El concepto de participación de los individuos en los asuntos estatales, además de ser polisémico, también posee una serie de variables que dan lugar a generar una clasificación según diferentes criterios, como lo proponen los autores que han estudiado este instrumento de intervención.

Así pues, una de las maneras en que se puede clasificar la participación es según sus límites institucionales. Existe la participación expresada por integrantes de la sociedad civil que, por no pertenecer a instituciones públicas que se encuentran enmarcadas en una estructura normativa, fácilmente se materializa mediante protestas. De otro modo, existe la participación ciudadana institucional que se enmarca en normas formales y que procede fundamentalmente a partir del reconocimiento de la relación entre ciudadanos, políticos y funcionarios (Cunill, 1997).

Como se mencionó anteriormente, al hablar de participación se observan diferentes formas, dentro de cuales la participación ciudadana es apenas una de ellas, además de la participación social, la participación comunitaria y la participación política. Las formas de participación social y comunitaria se agrupan dentro del tipo de participación no institucionalizada, mientras que la participación ciudadana corresponde a un tipo de participación institucionalizada reglamentada por normas formalmente reconocidas, que pone en uso

diferentes instrumentos creados por la legislación de cada país, tales como las audiencias públicas, el referéndum, el plebiscito, las iniciativas populares entre otras (Ziccardi, 1998).

Como complemento a lo anterior, Ziccardi (1998) menciona que la participación se puede clasificar en: participación Institucionalizada, que es aquella que se rige por normas formalmente dispuestas; la participación no institucionalizada, que se manifiesta informal o formalmente, pero no reglamentada; la participación autónoma, en la que los individuos participan por medio de asociaciones no gubernamentales o no controladas por el gobierno; la participación clientelística, que se constituye en una relación de intercambio de favores entre los individuos de la sociedad y la clase política; y por último, la participación incluyente o equitativa, que fomenta la participación de la ciudadanía cualquiera que sea su identidad política, religiosa o clase social.

Como lo expresa García (1991) existe la participación orgánica, mediante la cual el ciudadano como representante de la comunidad o un grupo social, hace parte de los órganos de administración; existe una participación funcional, lo cual quiere decir que el ciudadano actúa por fuera de los órganos estatales; una participación cooperativa en la que el ciudadano sin perder su naturaleza y objetividad, participa de manera voluntaria en programas desarrollados por la administración pública; una participación por negociación, mediante la cual se acuerdan compromisos para la toma de decisiones; y la participación directa, mediante la cual la ciudadanía reemplaza a la administración en la toma de decisiones que los afectan directamente.

5.3. Aspectos Referenciales de Seguimiento y Control

Los procesos de seguimiento y control constituyen el conjunto de acciones necesarias para la verificación de la correcta ejecución de las actividades de un proyecto establecidas en la planificación de este. Su objetivo es brindar un entendimiento del progreso del proyecto de

forma que permita estar al tanto de cada etapa y en caso de obstáculos o desviaciones, actuar de manera pertinente tomando las medidas correctivas para que el proyecto de cumplimiento a lo programado.

5.3.1. Control o monitoreo

La función principal del monitoreo es medir la eficacia y eficiencia del proyecto de acuerdo con los objetivos y los resultados formulados, basándose en un sistema de indicadores elaborado en una etapa inicial. Es un proceso sistemático que se ejecuta con la aplicación de instrumentos específicos. El monitoreo se orienta al control sobre la ejecución de responsabilidades asignadas y a la facilitación del seguimiento de las responsabilidades compartidas (Liz et al., 2020).

5.3.2. Seguimiento

De acuerdo con Daniel Urzúa (2004), el seguimiento es una acción constante durante todo el proceso de un proyecto, toda vez que permite la revisión periódica en cada etapa del proceso, tanto en su eficiencia en el manejo de recursos humanos y materiales, como de su eficacia en el cumplimiento de los objetivos propuestos. Siendo así, considera indispensable que el seguimiento haga parte del proyecto, acordada con los responsables de la gestión, para que no se realice como una simple supervisión, resaltando que la función del seguimiento consiste en aportar aprendizaje institucional y no en emitir dictámenes sobre resultados de un proceso.

5.3.2.1. Propósitos del seguimiento. Daniel Urzúa (2004) propone cinco propósitos del seguimiento como parte del proceso integral de monitoreo, seguimiento y evaluación:

1. Fomentar la cultura de la evaluación, la gestión del desempeño y la rendición de cuentas en función de los resultados esperados.
2. Alinear la evaluación con el ciclo de los proyectos, como un elemento sustantivo de la planificación estratégica.
3. Alentar el aprendizaje institucional de todos los actores involucrados en el proyecto con base en las evaluaciones efectivas y de calidad.
4. Promover el uso de la evidencia proporcionada por el seguimiento.
5. Elegir los resultados pertinentes y demostrar cómo y por qué producen los resultados previstos o cómo mejoran lo esperado.

6. Marco Teórico

La ciudadanía se constituye en el elemento fundamental que soporta los esquemas de las estructuras sociales, las cuales se dinamizan mediante la generación de políticas de Estado que, a pesar de tener como objetivo el bienestar de los ciudadanos, causa una incidencia positiva o negativa sobre el conglomerado, a raíz de las decisiones gubernamentales tomadas en el marco de su aplicación. Esta afectación causada por los lineamientos impartidos por el gobierno hace necesario el establecimiento de libertades y derechos que no solo establezcan limitantes a los efectos del Estado sobre los individuos, sino que también abran espacios para expresar la voluntad general, de manera que puedan incidir sobre las decisiones estatales. (Nader, 2014)

Por lo anterior, a continuación, se revisan constructos teóricos alrededor de la “participación”, un término que se ha venido incluyendo en discursos políticos de países Latinoamericanos donde prima la democracia y del cual nace la “participación ciudadana” como un tipo de participación organizada que ha dado origen a diferentes herramientas que le otorga al pueblo la posibilidad de ser parte activa en el desarrollo de sus territorios.

6.1. La Participación: Un Punto de Encuentro entre el Estado y la Ciudadanía

Las concepciones sobre participación se ven inmersas en un marco teórico que, además de explicar su significado de manera tácita, permite examinar la naturaleza de dicho concepto y genera una aproximación sobre los efectos que ha causado la implementación de la participación ciudadana, en el contexto político y social de diferentes países de Latinoamérica.

Tal como lo plantea Baño et al., (1998) desde la perspectiva chilena, se expresa que la participación hace referencia a la intervención de los particulares en actividades públicas que se desarrollan persiguiendo un interés social. Sin embargo, esta definición es completamente amplia

y generalizada e incluye diferentes formas de participación que se puede emplear mediante distintos medios, órganos y para el cumplimiento de diferentes funciones, intereses y otras especificidades.

6.2. Orígenes y Efectos de la Participación

Al hablar de participación, no se puede dejar de lado una serie de dificultades e inconvenientes que emergen de su implementación en la realidad. Vicios como el clientelismo, manipulación y la sustitución de la participación política, desvían el objeto principal de la intervención de los individuos sobre las actividades públicas. Es por eso por lo que, para comprender la participación desde sus fundamentos, se debe tener en cuenta que los seres humanos son animales políticos dotados de pensamiento racional y por el cual, desde sus orígenes se ha venido desarrollando como un ser social, que le ha permitido ordenar su entorno y reconocer que el trabajo en sociedad se encuentra encaminado hacia la búsqueda de un bien común. No obstante, la contrapartida del pensamiento racional es el pensamiento irracional, movido por pasiones e intereses particulares que se contraponen a la lógica antes planteada. De esta manera, visto desde el objeto fundamental que caracteriza la participación, se plantea que el pensamiento racional, que es único, debe anteponerse y ordenar el pensamiento irracional, movido por las pasiones y que es múltiple y conflictivo (Baño et al., 1998).

Partiendo de este análisis, Baño plantea que:

...con la expresión “participación ciudadana” se está haciendo referencia a alguna especie de relación difusa entre Estado y sociedad civil, a una acción de ésta sobre la primera que, además, cuenta de antemano con una valoración positiva, valoración positiva que se considera, ya sea en cuanto constituiría un

medio adecuado para lograr ciertos objetivos definidos como buenos, o porque se piensa que la acción misma es expresión de un valor... (Baño et al., 1998, párr. 27)

Para Montecinos & Contreras (2019) la participación se constituye en una inevitable tarea que contribuye al perfeccionamiento de las democracias modernas, con miras a lograr buenas relaciones entre los ciudadanos y el Estado; y aportan al desarrollo de la gestión gubernamental. Sin embargo, la diversidad de conceptos y aplicaciones de la participación ciudadana también advierte sobre los peligros causados por su ambigüedad. La pluralidad de conceptos ha permitido acotar este término en diferentes escenarios en los que se llevan a cabo acciones que, no solo buscan el empoderamiento de las comunidades, sino que también sirve como respaldo para la toma de decisiones orientada por los intereses de un conjunto de personas en particular (Clave, 2009)

Desde el contexto mexicano, Serrano R. (2015) aborda el concepto de “democracia” como la base fundamental de un Estado, que busca garantizar la participación de la ciudadanía. Lo anterior, teniendo en cuenta que la democracia es una forma de organización social en la que se le atribuye la titularidad de poder a la sociedad. A partir de esta idea, cualquier discurso político gira en torno a la participación directa del pueblo para incidir sobre las decisiones que toman sus dirigentes. De esta manera, Azucena Serrano plantea la “participación” como un concepto general que trata sobre la intervención de los ciudadanos para moderar y controlar el poder de los políticos, en el que la sociedad se hace escuchar en la toma de decisiones.

6.3. Participación y Gobernabilidad

En la actualidad la legitimidad de los gobernantes no se da por la naturaleza de su elección democrática y popular, estos erróneamente asumen que por ser elegidos por el pueblo pueden actuar, pensar y tomar las decisiones por ellos, sin tomarlos en cuenta en ningún momento, ¿cómo lograr el fin primordial del Estado, que es mejorar la calidad de vida sus habitantes, sin tomar en cuenta los intereses de los mismos? ¿Qué tan eficientes y eficaces pueden ser los programas y proyectos estatales si no se tienen en cuenta las necesidades reales de la sociedad? Estas son preguntas que ponen en duda la legitimidad de los gobernantes y son la causa principal del inconformismo generalizado, evidenciado en marchas, paros y protestas.

La única forma de cambiar esta realidad y devolverle a la administración pública su credibilidad es mediante la implementación de políticas pertinentes, que garanticen la participación de la ciudadanía en la actuación gubernamental. Nader afirma:

Permitirle a la población participar en la formulación de proyectos, así como en su ejecución, control y evaluación, garantiza no solo un sentido de sensibilidad social con la cosa pública, sino que además asiente a las autoridades administrativas, identificar a través del análisis de las necesidades exteriorizadas por la población, la formulación de políticas apropiadas para su satisfacción.

(Nader, 2014, p.36)

Es indispensable constituir puntos de encuentro que permitan a la población someter a la administración pública al control social, al mismo tiempo que se fomente su participación en la formulación de programas, proyectos y políticas públicas pertinentes, que garanticen la eficiencia y la eficacia en el cumplimiento de los objetivos estatales.

6.4. La Participación Ciudadana como Herramienta para el Desarrollo Regional

Como se ha observado anteriormente, la participación ciudadana, como uno de los tipos de participación institucionalizada, es comúnmente mencionada en procesos relacionados con la gestión pública, desde una visión estratégica, donde los gobiernos otorgan mecanismos y herramientas a la ciudadanía para incidir sobre la generación de normas y leyes del orden nacional. No obstante, para materializar la ejecución de dichas políticas, también se cuenta con mecanismos de participación que permiten a los ciudadanos hacer presencia en la operativización de los planes de desarrollo municipales o locales que se realiza por medio de la ejecución de programas y proyectos. En este punto, la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales juegan un papel muy importante que, asegura la aplicación de las políticas sociales y facilita la participación de los individuos en los procesos de ejecución y gestión de los recursos del erario.

A partir de este planteamiento se analizan los intereses sociales de los Estados en el ámbito internacional, como también en el caso colombiano, que dieron origen a la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales como un medio para facilitar la identificación de problemáticas y necesidades de la sociedad, dando paso a la participación ciudadana que permite optimizar la inversión de recursos públicos.

6.5. La Consolidación de Políticas Sociales y la Descentralización Administrativa

Posterior a la segunda guerra mundial, se consolida el llamado ‘Estado de bienestar’ y la ‘cuestión social’ con lo cual se sustentó en las agendas de los Estados la necesidad de generar políticas sociales, como un camino hacia la búsqueda de la equidad social y la consolidación y fomento de los derechos básicos del ciudadano. Las políticas sociales tales como las relacionadas

con lo urbano, la educación y la salud, pasaron a ser preocupación de los gobiernos locales a raíz de la descentralización administrativa donde se les otorgó dichas responsabilidades (Ziccardi, 1998).

En México, el proceso de descentralización se dio a partir de la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) que dirigió una porción del recaudo federal hacia los estados y municipios. En 1995 ante la crisis económica y el ajuste de las finanzas públicas el gobierno federal creó el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), como un dinamizador para focalizar la política social a través de la identificación de beneficiarios usando herramientas y mapas de marginalidad (Díaz et al., 2004).

En Colombia, se reconoce la importancia de fortalecer sectores sociales como la educación y la salud, teniendo en cuenta que estos son determinantes en la calidad de vida de la población. De esta manera, la política social colombiana tiene como objetivo "...lograr que todos los colombianos tengan acceso a educación de calidad, a una seguridad social equitativa y solidaria, al mercado laboral -promoviendo la formalización o apoyando el emprendimiento- y a mecanismos de promoción social efectivos" (Departamento Nacional de Planeación, 2020)

La descentralización administrativa colombiana se ha venido consolidando en cumplimiento de uno de los propósitos de la constitución de 1.991, con lo cual se busca establecer una república unitaria, descentralizada y con autonomía en sus entidades territoriales. Como lo plantea el Departamento Nacional de Planeación (2002), la descentralización busca incrementar la eficiencia del Estado en el cumplimiento de sus funciones; las labores operativas que se desprenden de la ejecución de la política social pasan a ser gestión y responsabilidad de las entidades territoriales.

A partir de lo anterior, se concluye que la descentralización administrativa, con la cual se transfiere poder de decisión a las entidades territoriales para la elección y manejo de los recursos públicos, conlleva a responsabilidades en la gestión de proyectos de inversión. De esta manera, la cercanía de los gobiernos locales con las comunidades beneficiarias facilita la gestión eficiente en la priorización de proyectos públicos y, por ende, permiten la cercanía de los ciudadanos para ser partícipes de los procesos de control sobre el desarrollo de los mismos. Es por ello que, Ziccardi (1998) afirma que la descentralización y la democracia son la base para que exista la participación ciudadana.

6.6. Importancia de la Participación en el Desarrollo Local y Regional

Uno de los más importantes referentes teóricos en lo relacionado con la participación ciudadana son los planteamientos generados por Alicia Ziccardi que, en toda su carrera como investigadora ha estudiado la incidencia de la participación en la gobernanza y el desarrollo local. De esta manera Ziccardi (1998) plantea desde una perspectiva de análisis que un buen gobierno local debe promover un el bienestar de la ciudadanía desde los siguientes elementos:

- Eficacia, eficiencia y responsabilidad en las funciones que legalmente le son atribuidas
- Honestidad y transparencia en el manejo de la hacienda local
- Atención equitativa o incluyente de las demandas ciudadanas
- Aceptación y/o aliento de la participación ciudadana institucionalizada en el proceso de formalizar las demandas o participar en su satisfacción. (Ziccardi, 1998, p. 382)

Por su parte, Lecannelier (2006) en su artículo “Del conflicto a la oportunidad: Participación ciudadana en el desarrollo urbano” menciona tres razonamientos que justifican la importancia de la participación en el desarrollo urbano. En primer lugar, menciona que la participación es importante para el mejoramiento en la implementación efectiva de proyectos y planes urbanos; Lecannelier afirma que, la causa de la baja efectividad en los planes y proyectos formulados por el Estado tiene una relación directa con el bajo apoyo por parte de la ciudadanía. La segunda razón que soporta la importancia de la participación ciudadana en el desarrollo local radica en que el involucramiento de múltiples actores y grupos de interés que permite la consolidación de acuerdos y compromisos de largo plazo entre partes que normalmente son divergentes, reduciendo así la generación de conflictos que frenan la implementación de los planes y proyectos generados. En una tercera razón, Lecannelier afirma que la participación contribuye al fortalecimiento de capital social. Esto, teniendo en cuenta que la viabilidad de la participación está determinada por el nivel organización ciudadana sostenida.

6.7. La Gestión de Proyectos y la Participación Ciudadana.

Con el objetivo de asegurar el éxito de los proyectos, los gestores y gerentes reconocen que desde la ideación de los mismos debe existir un espacio para la participación que permita la coherencia de sus objetivos con las problemáticas a solucionar o las necesidades a satisfacer, donde el papel de los beneficiarios toma especial importancia.

Gómez González et al., (2008) resalta la importancia de la “participación pública” como un sinónimo de participación de la ciudadanía, interesados o beneficiarios, en el marco del desarrollo de proyectos de ciencia y tecnología, que no solo dependen de constructos científicos y tecnológicos existentes, sino que también se sustentan en una serie de factores culturales,

políticos y económicos, siendo la sociedad el moldeador de la tecno-ciencia. Adicionalmente, considera que el cambio de la ciencia y la tecnología tienen importante incidencia sobre las formas de vida de la sociedad y la biosfera. A partir de ello también argumenta que las sociedades contemporáneas asumen el diálogo como una forma de relación social donde los cambios generados deben surgir de la concertación entre los individuos. Por lo anterior, el autor sintetiza que los desarrollos científicos y tecnológicos se deben estar sometidos a la evaluación y control social.

Desde el punto de vista de la inversión pública se hace necesaria la participación ciudadana enmarcada en un sistema democrático que garantice su ejercicio pleno y promueva su activación más allá del voto. En este escenario es necesario que el ciudadano asuma deberes y ejerza sus derechos (Hernandez & Chumaceiro, 2018). Este planteamiento teórico respalda la importancia de la participación ciudadana a través del involucramiento de los individuos en la gestión de proyectos, sin dejar de lado los mecanismos establecidos legalmente para la validación y control.

7. Marco Normativo

7.1. Constitución Política de Colombia, 1991

La Constitución Política de la República de Colombia, desde su preámbulo manifiesta que “dentro de un marco jurídico, democrático y participativo, se podrá garantizar un orden político, económico y social justo” (Constitución Política, 1991, p. 1). En su título número uno en el cual se abordan los principios fundamentales su artículo 1 promulga lo siguiente:

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general (Constitución Política, 1991, P.1)

En el mismo sentido el artículo 2 advierte que:

Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (Constitución Política, 1991,p.1).

La constitución de 1991 amplió las opciones de participación ciudadana y brindó las herramientas para que la población haga parte de los procesos de toma de decisiones, pues en

ella se establecen cuáles son los mecanismos mediante los cuales la sociedad civil puede participar en la construcción de políticas y programas públicos (Hoyos A., 2012).

En el artículo 40 de la Constitución encontramos una serie de acuerdos formales en cuanto a participación se refiere “todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político” (Constitución Política, 1991, p.8). Para hacer valer este derecho los ciudadanos pueden: elegir y ser elegidos, hacer parte de las elecciones, constituir movimientos, agrupaciones y/o partidos políticos, promover revocatorias de mandato en los términos de ley, tener iniciativa en corporaciones públicas, acceder a cargos públicos, etc. De igual manera el artículo 103 establece, “son 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” (Constitución Política, 1991,p.28) Esta participación es electoral, pero existe una participación no electoral, que busca que la ciudadanía se involucre en la formulación de proyectos y políticas públicas, al igual que sea participe en los procesos formales de toma de decisiones gubernamentales.

En cuanto a defensa y participación se refiere, el artículo 86 de la Constitución Política (1991) define la acción de tutela como el mecanismo que tiene la ciudadanía para hacer valer sus derechos constitucionales fundamentales.

En el artículo 270 establece “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” (Constitución Política, 1991,p.96). Mientras en el artículo 342 se reglamenta la elaboración de los planes de desarrollo, dentro de los cuales mediante ley

orgánica se llevará a cabo la reglamentación de la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo y las funciones del Concejo Nacional y Territorial de Planeación.

7.2. Ley 80 de 1993. Por la Cual se Expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública

Además de lo consagrado en la Constitución de 1991, se requiere de la expedición de leyes que reglamenten su implementación, un ejemplo de ello es la ley 80 de 1993. Esta ley tiene por objeto regular la contratación de las entidades estatales; establece como los ciudadanos podrán participar de las audiencias públicas de aclaración, riesgos y adjudicación de contratos, al igual que podrán acceder a la información de los procesos contractuales y realizar observaciones en los términos establecidos (Ley 80, 1993).

7.3. Ley 87 de 1993. Por la Cual se Establecen Normas para el Ejercicio del Control Interno en las Entidades y Organismos del Estado y se Dictan Otras Disposiciones

De igual forma la Ley 87 (1993), entendiendo el control interno como un sistema integrado entre la organización y el conjunto de mecanismos, procedimientos y normas dirigidos a verificar y evaluar el funcionamiento interno de la entidad, vela porque dentro de estas entidades se establezca los mecanismos de participación ciudadana y se garantice el acceso a la información pública, incluyendo dentro de las funciones de los auditores internos la verificación y evaluación de los mecanismos de participación diseñados por la organización de acuerdo a lo reglamentado legal y constitucionalmente (Ley 87, 1993).

7.4. Ley 134 de 1994. Por la Cual se Dictan Normas sobre Mecanismos de Participación Ciudadana

Esta Ley tiene por objeto la regulación de los diferentes mecanismos de participación ciudadana, dentro de los cuales se encuentran el referendo, la iniciativa popular, la consulta

popular, el plebiscito, el cabildo abierto y la revocatoria de mandato. Asimismo, establece las normas primordiales que deben implementar las organizaciones civiles para fomentar y ejercer la participación democrática (Ley 134, 1994).

7.5. Ley 152 de 1994. Por la Cual se Establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo

El acto legislativo por medio del cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo contiene todo un capítulo sobre participación, en el cual se establece entre otras cosas que las etapas de discusión de los planes de desarrollo deben garantizar la participación ciudadana, esto a través de reuniones con los concejos territoriales de planeación, los cuales están conformados por los sectores ecológico, económico, social, culturales y comunitario (Ley 152, 1994, p. 2).

7.6. Ley 850 de 2003. Por Medio de la Cual se Reglamentan las Veedurías Ciudadanas

Otro aspecto muy importante en cuanto a participación se refiere es el control y vigilancia que pueda realizar la ciudadanía o las organizaciones sobre la gestión pública, respaldados por la presente ley cuyo principal objetivo es promover y reforzar los procesos de participación ciudadana en la toma de decisiones, al igual que los procesos de verificación y control de los proyectos de inversión pública.

Estos mecanismos democráticos permiten la vigilancia de la gestión administrativa, acentuando en la correcta aplicación de los recursos públicos, la forma como estos se asignen conforme a las disposiciones legales y a los planes, programas, y proyectos debidamente aprobados, así como el cumplimiento a cabalidad de los objetivos planteados, actuando siempre bajo los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad, y publicidad (Ley 850, 2003).

7.7. Ley 1145 de 2007. Por Medio de la Cual se Organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se Dictan Otras Disposiciones.

La participación debe ser sinónimo de inclusión, motivo por el cual nació el Sistema Nacional de Discapacidad (SND), cuyo principal objetivo es fomentar la participación de la población en condición de discapacidad, de manera que puedan hacer parte de la toma de decisiones, la planificación ejecución y seguimiento de los proyectos que los implique, buscando que exista equidad, que se cumplan los derechos humanos y se garantice su inclusión a la sociedad. (Ley 1145, 2007).

7.8. Ley 1150 de 2007. Por Medio de la Cual se Introducen Medidas para la Eficiencia y la Transparencia en la Ley 80 de 1993 y se Dictan Otras Disposiciones Generales sobre la Contratación con Recursos Públicos.

Como estrategia del gobierno nacional para implementar los mecanismos necesarios que fomenten la participación ciudadana, surge la presente ley por medio de la cual se realizaron modificaciones a la Ley 80 de 1993. Dentro de las modificaciones más importantes en cuanto a participación y acceso a la información por parte de la ciudadanía, destaca la implementación del sistema electrónico de contratación pública, pues por medio de este se publican hasta la fecha todos los procesos contractuales adelantados en las entidades públicas del orden nacional, departamental y municipal (Ley 1150, 2007)

7.9. Ley estatutaria 1757 de 2015. Por la Cual se Dictan Disposiciones en Materia de Promoción y Protección del Derecho a la Participación Democrática

La implementación de esta Ley busca cuidar, garantizar y fomentar las diferentes modalidades de participación ciudadana que existen, la ciudadanía tiene derecho a participar en

los ámbitos, sociales, administrativos, económicos y culturales, además tienen el derecho y la obligación de ejercer control político, en esta medida, establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles. (Ley Estatutaria 1757, 2015, p.1).

En sus artículos 2 y 3 incluye la Política de participación democrática y los mecanismos de participación respectivamente, estableciendo el deber de los planes de desarrollo y los planes de gestión de instituciones públicas, con respecto a los mecanismos de participación ciudadana, incluyendo las medidas y estrategias para facilitarla (Ley Estatutaria 1757, 2015).

7.10. Ley 2262 de 2022. Por Medio de la Cual se Establecen los Parámetros Generales para la Creación de la Política Pública de Cultura Ciudadana en Colombia y se Dictan Otras Disposiciones

Esta ley surge en busca de que las acciones del gobierno concuerden con el progreso de los ciudadanos en pro del bien común, incluyendo dentro de sus dimensiones la participación democrática en los asuntos públicos, con el objetivo de garantizar y fortalecer los mecanismos de participación democrática, así como el control de la administración pública, de igual forma menciona como uno de los principios de la cultura ciudadana la creación de escenarios y metodologías de participación ciudadana que permita definir en que aspectos de la vida social intervenir de acuerdo con las opiniones y experiencias de la ciudadanía para la transformación cultural centrada en los problemas reales del país (Ley 2262, 2022).

7.11. Decretos y Resoluciones en el Marco de la Participación Ciudadana

La constitución Política de Colombia y las leyes antes mencionadas han sido la base para la promulgación de decretos y resoluciones que han fortalecido el proceso de desarrollo, implementación, control y seguimiento de la participación ciudadana en todos los actos,

proyectos y decisiones de orden pública en el que toda la sociedad se ve implicada de alguna manera, es así como se “establecen los lineamientos generales de la estrategia de Gobierno en Línea” (Decreto 1151, 2008, p. 1) por el cual se define la estrategia para motivar los procesos de participación ciudadana que permitan incidir de manera activa en la toma de decisiones del Estado, para ello se busca que las políticas públicas se construyan aprovechando las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

En concordancia con los artículos número 2 y 270 de la Constitución Política de 1991, la Presidencia de la República expidió el decreto “Por el cual se crea el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano” (Decreto 2623, 2009) el cual señala que una de las funciones principales del Estado es garantizar la participación ciudadana en los asuntos públicos, permitiendo que los ciudadanos accedan a la información y servicios que ofrece el Estado Social de Derecho.

En el mismo sentido el Departamento Nacional de Planeación suscribió el CONPES 3649 (2010) mediante el cual se definió la política nacional de servicio al ciudadano, es así como el Gobierno Nacional está adoptando la “Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública” en la cual se establece que la participación ciudadana en la gestión fortalece los cimientos para la construcción de políticas públicas pertinentes.

En el año 2013 el Departamento Nacional de Planeación (DNP) expidió la resolución “Por la cual se adopta la metodología para la formulación y evaluación previa de proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos del Presupuesto General de Nación y de los Presupuestos Territoriales” (Resolución 1450, 2013, p. 1)

Dicha resolución hace referencia a la metodología general ajustada (MGA), la cual dentro de su estructura le da mucha importancia al análisis de participantes, que consiste en identificar la población afectada u objetivo de los proyectos de inversión. Los participantes de un proyecto son todas aquellas personas, grupos, entidades y organizaciones que están relacionados tanto con el problema como con las acciones que originen su posible solución.

En la actualidad Colombia cuenta con una multiplicidad de leyes, decretos y resoluciones que buscan garantizar, implementar y regular la participación ciudadana en la gestión pública, como se observa en la tabla 1.

Tabla 1.

Marco normativo de la participación ciudadana en Colombia

NORMA	OBJETO	CONTENIDO-PARTICIPACIÓN
Constitución política de 1991	Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.	Artículos; 40; 86; 103; 342. Establecen los derechos que tienen los ciudadanos a participar en el ejercicio y control de la política, los mecanismos de participación ciudadana y la obligatoriedad de esta en la elaboración de los planes de desarrollo.
Ley 80 de 1993	La presente ley tiene por objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales.	Cualquier ciudadano podrá participar a las audiencias de adjudicación de contratos en el sector público.

Ley 87 de 1993	Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones.	Es obligación de los auditores verificar que la entidad auditada tenga diseñados los mecanismos de participación ciudadana correspondientes.
Ley 134 de 1994	Por la cual se dictan normas sobre Mecanismos Participación Ciudadana.	Establece los mecanismos de participación Ciudadana: la iniciativa popular; el referendo; la consulta popular, la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto.
Ley 152 de 1994	Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.	Contiene un capítulo de Participación . Establece que, durante las etapas de discusión de los planes de desarrollo, se debe garantizar la participación ciudadana, esto mediante reuniones con los concejos territoriales de planeación que están conformados por los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales.
Ley 190 de 1995 / decreto 2232 d 1995	Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la administración pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa.	Las oficinas de PQR de las entidades públicas, deben ser los centros de información para los ciudadanos en cuanto a los mecanismos de participación contemplado por la entidad.
Ley 489 de 1998	La presente ley regula el ejercicio de la función administrativa, determina la estructura y define los principios y reglas básicas de la organización y funcionamiento de la Administración Pública.	Las entidades públicas deben contemplar en sus planes de desarrollo procesos y procedimientos que fortalezcan la participación ciudadana .
Ley 594 de 2000	La presente ley tiene por objeto establecer las reglas y principios generales que	Los archivos deben facilitar la participación de la Sociedad y la verificación de la ciudadanía en los temas históricos que sean de su interés.

	regulan la función archivística del Estado.	
Ley 689 de 2001	Por la cual se modifica parcialmente la Ley 142 de 1994. Ley de Servicios Públicos Domiciliarios.	Un usuario siempre debe participar en el "Comité de Desarrollo y Control Social". Se debe propiciar la participación de la comunidad en las tareas de vigilancia de los servicios públicos.
Directiva presidencial no. 10 de 2002	Programa de renovación de la Administración Pública: hacía un Estado Comunitario.	El Gobierno se compromete a construir un estado comunitario que garantice la participación ciudadana en la gestión, ejecución y control de políticas públicas.
Ley 762 de 2002	Por medio de la cual se aprueba la "Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad", suscrita en la ciudad de Guatemala, Guatemala, el siete (7) de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999).	Los Estados que la conforman promoverán, la participación- de representantes de las organizaciones de personas en condición de discapacidad para que contribuyan en la elaboración, ejecución y evaluación las políticas que marcaran la pauta de la convención.
Ley 850 de 2003	Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas .	El objetivo es promover y reforzar los procesos de participación ciudadana en la toma de decisiones, así como los procesos de seguimiento, verificación y control de los proyectos de inversión pública ; además de apoyar a personerías municipales en el fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana y comunitaria.

Ley 962 de 2005	Por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades del Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos.	El Departamento Administrativo de la Función Pública tiene la obligación de definir los mecanismos de participación ciudadana con el objetivo de que los interesados puedan manifestar sus opiniones.
Ley 1145 de 2007	Por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones.	Esta ley organiza el Sistema Nacional de Discapacidad, SND, con el objetivo de fomentar la participación de la población en condición de discapacidad, garantizando la igualdad, la lucha por derechos humanos y su inclusión y la sociedad.
Ley 1150 de 2007	La presente ley tiene por objeto introducir modificaciones en la Ley 80 de 1993, así como dictar otras disposiciones generales aplicables a toda contratación con recursos públicos.	El sistema electrónico de contratación pública, será un punto de ingreso para que la comunidad y las entidades estatales accedan a la información .
Ley 1251 de 2008	Por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores.	El adulto mayor perteneciente al Sistema de Seguridad Social en Salud se le garantizara un hogar de paso si así lo requiere, en el cual se le brindara formación en derechos humanos y participación ciudadana .
Decreto 1151/08	Establece los lineamientos generales de la estrategia de Gobierno en Línea y reglamenta parcialmente la Ley 962 de 2005.	Es la estrategia para incentivar a la ciudadanía a participar e incidir de manera activa en la toma de decisiones del Estado, con el ánimo de que las políticas públicas se construyan utilizando las TIC.

Decreto 2623 de 2009	Por el cual se crea el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano.	La Constitución Política de 1991 en sus artículos 2°, 123, 209 y 270 señala que una de las funciones principales del estado es garantizar la participación ciudadana en los asuntos públicos, permitiendo que los ciudadanos accedan a la información y servicios que ofrece el Estado Social de Derecho.
CONPES 3649/10	Define la POLÍTICA NACIONAL DE SERVICIO AL CIUDADANO.	El Gobierno está adoptando la “Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública” la cual señala que la participación ciudadana en la gestión es la base para la elaboración de políticas públicas pertinentes.
Resolución 1450 de 2013	Por la cual se adopta la metodología para la formulación y evaluación previa de proyectos de inversión susceptibles de ser financiados con recursos del Presupuesto General de Nación y de los Presupuestos Territoriales”.	Análisis de participantes , identificar población afecta u objetivo, Los participantes de un proyecto son todas las personas, grupos y organizaciones que de alguna manera están relacionados tanto con el problema identificado como con la ejecución de acciones que se deriven de su posible solución.
Ley estatutaria 1757 de 2015	Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática .	Esta ley busca promover, proteger y garantizar las distintas modalidades de participación ciudadana que existen, los ciudadanos tienen derecho a participar en los campos, políticos, económicos, administrativos, sociales y culturales, al igual que pueden ejercer control político. Se regulan los mecanismos de participación ciudadana: la iniciativa popular, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto;

Decreto 1535 de 2022	El objeto de la Política Pública de Participación Ciudadana es fortalecer las capacidades de la ciudadanía en general entendida como el conjunto de individuos, poblaciones, grupos, organizaciones e instituciones, para facilitar y garantizar el ejercicio del derecho a la participación ciudadana y la generación de espacios de diálogo público.	Por el cual se adiciona el Capítulo 4 del Título 2 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto 1066 de 2015 Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, para adoptar la Política Pública de Participación Ciudadana.
Ley 2262 de 2022	Por medio de la presente ley se crea la política estatal de cultura ciudadana para Colombia y se establecen sus lineamientos, buscando que la acción de gobierno armonice el progreso individual con la consecución del bien común.	Artículos 3, 4 y 5 Plantea en sus objetivos, dimensiones y principios la participación ciudadana democrática en proyectos, decisiones y acciones de carácter público.

Fuente: elaboración propia a partir de normatividad vigente Colombia consultada

8. Marco Contextual

El presente proyecto se llevó a cabo en la ciudad de Neiva capital del departamento del Huila, el cual está localizado al suroccidente del país entre los 3°55'12" y 1°30'04" de latitud norte (entre el nacimiento del Rio Riachón, municipio de Colombia y el pico de la Fragua, municipio de Acevedo), y los 74°25'24" y 76°35'16" de longitud al oeste del meridiano de Greenwich (entre el Alto de Las Oseras, municipio de Colombia y el páramo de Las Papas, municipio de San Agustín.). La superficie del Departamento es de 19.900 Km² que representa tan solo un 1.8% de la superficie total del país. Comparada con la superficie de los demás departamentos, ocupa el 170 lugar, superando a Caldas, Atlántico, Quindío, Risaralda y Sucre. Al norte limita con los departamentos de Cundinamarca y el Tolima al sur con los de Cauca y Caquetá, al oriente con los departamentos de Meta y Caquetá, y hacia el Occidente con los de Cauca y Tolima (Gobernación del Huila, 2017).

Por su parte Neiva con 485.290 habitantes se ubica entre la Cordillera Central y Oriental, en una llanura sobre la margen oriental del río Magdalena, en el valle del mismo nombre; cruzada por el río Las Ceibas y el Río del Oro. Alberga las sedes de la Gobernación del Huila, la Asamblea Departamental, el Tribunal Administrativo del Huila, la fiscalía general, la Contraloría Departamental, la Procuraduría Regional, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, el Área Metropolitana, la Subregión Norte, la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena y otras instituciones y organismos del Estado; así como la Universidad Surcolombiana, la Caja de Compensación Familiar del Huila y la Cámara de Comercio. Además, es la sede de empresas oficiales como las departamentales Electrohuila, y las municipales Empresas Públicas de Neiva. Es sede episcopal de la Diócesis de Neiva. Su área metropolitana posee una economía muy dinámica basada en el ecoturismo, gastronomía, industria y comercio. Es una de las conurbaciones colombianas aún no oficiales pero existentes de facto en el norte del departamento del Huila. Sus municipios satélites son Rivera, Palermo, Tello, Baraya, Aipe, Villavieja y Campoalegre.

El proyecto analizó los lineamientos de gestión en las etapas del ciclo de los proyectos de vías y alcantarillados, que fomentan las buenas prácticas de participación ciudadana en la ciudad de Neiva, partiendo del desconocimiento de referentes teóricos y normativos que orientan y rigen

las prácticas de participación ciudadana en las etapas del ciclo del proyecto y específicamente del bajo conocimiento de la situación actual de la participación ciudadana en la gestión de proyectos orientados al mejoramiento de la red vial y de alcantarillado en la ciudad de Neiva (Alcaldía de Neiva, 2022).

Para lo anterior, se tuvo en cuenta el Plan de Desarrollo Departamental “HUILA CRECE” 2020-2023, donde se conocieron las propuestas a nivel departamental dirigidas a fomentar y ampliar la participación ciudadana en los diferentes sectores de interés para la comunidad en general, incluyendo sus proyecciones en cifras, así como la verificación de los resultados de evaluación y seguimiento reportados por el departamento en cuanto a la percepción e implementación de la participación ciudadana en cada uno de los sectores públicos comprendidos en proyectos y propuestas de mejoramiento dentro del Plan de Desarrollo.

Asimismo, se consultó el Plan de participación ciudadana emitido por la alcaldía de Neiva, donde se conocieron los mecanismos de interacción y participación ciudadana establecidos con el propósito de facilitar la interacción del Gobierno con la ciudadanía mediante los canales presenciales y virtuales disponibles.

De igual forma, teniendo en cuenta que dentro de las acciones que promueven la participación ciudadana se encuentra dar a conocer los resultados de la gestión gerencial de las empresas, se consultaron los informes de audiencias públicas de rendición de cuentas de la alcaldía de Neiva 2020, 2021 y la empresa EPN 2020, los cuales son el producto de un plan estratégico que tiene en cuenta los medios de convocatoria a la ciudadanía, transmisión y presentación de la información, así como la evaluación tanto de la audiencia como de los diferentes temas abordados en la misma, mediante encuestas que sirven para acciones de mejora en próximas audiencias de rendición de cuentas.

Para el caso de la alcaldía de Neiva se verificaron los avances reportados por la gestión de la alcaldía de Neiva por líneas estratégicas (Social y comunitario; Desarrollo económico sustentable; Infraestructura y servicios públicos y Gobernar desde y para el territorio), dentro del informe se encontró para cada línea una descripción de las acciones desarrolladas, la población beneficiada, la ejecución presupuestal y algunas evidencias fotográficas, eso para cada sector

abordado por las direcciones y secretarías de gobierno dentro de los cuales se encuentran: Gobierno territorial, salud y protección social, educación, inclusión social y reconciliación, trabajo, cultura, deporte y recreación, vivienda, comercio, industria y turismo, agricultura y desarrollo rural, TIC, ambiente y desarrollo sostenible, minas y energía, transporte entre otras (Alcaldía de Neiva, 2021).

Igualmente, en el informe de la Empresa EPN, se conoció el reporte de las acciones concretas que representan avances en los compromisos como prestadores de servicios de acueducto y alcantarillado, la población beneficiada, el alcance de la acción y la ejecución presupuestal, incluyendo el informe de gestión de los logros y avances, el plan de desarrollo institucional con sus estrategias, la gestión operativa, otros proyectos, recursos gestionados, indicadores de gestión, compromiso frente al COVID 19, inversión consolidada, proyecciones y compromisos para el siguiente año, así como los resultados de la encuesta de la audiencia de rendición de cuentas (Las ceibas, 2020).

La revisión de documentos como los mencionados permitió visibilizar las estrategias utilizadas para fomentar la participación ciudadana en el desarrollo de cumplimiento de metas en el municipio, su efectividad de acuerdo con la información suministrada en forma y contenido y a los resultados de evaluación de las audiencias que deben incluir la claridad y pertinencia de la información, así como el nivel de participación de la comunidad en general y grupos de interés.

Finalmente cabe resaltar que la intención principal de la investigación fue establecer lineamientos de gestión en las etapas del ciclo de proyectos, que sirvan como guía en el planteamiento y desarrollo de estos, fomentando la participación ciudadana en cada una de las etapas de las propuestas e iniciativas, de manera que sean pertinentes y centradas en las necesidades reales de la población.

9. Metodología

El presente trabajo investigativo se abordó desde un enfoque metodológico cualitativo que, como lo menciona Hernández, Fernández & Baptista en su libro *Metodología de la Investigación*, es un enfoque propio de trabajos investigativos que buscan:

- ...El entendimiento del fenómeno en todas sus dimensiones, internas y externas, pasadas y presentes.
- Se orientan a aprender de experiencias y puntos de vista de los individuos, valorar procesos y generar teorías fundamentadas en las perspectivas de los participantes. (2014, p. 361)

Por lo anterior, para determinar los lineamientos de buenas prácticas en la gestión de proyectos con participación ciudadana, se abordó todo un reconocimiento de la situación actual de la participación en la gestión de proyectos, seleccionando tres casos puntuales que se vienen ejecutando en la ciudad de Neiva, mediante unos criterios y procedimientos explicados en el diseño de la presente investigación. Los proyectos de mejoramiento de vías, alcantarillado, acueducto y espacio público fueron estudiados a partir de la percepción de los actores involucrados, indagando sobre sus prácticas de manera que, permitan reconocer los aspectos a mejorar dentro de este contexto. Seguidamente, apoyados por un proceso constante de revisión bibliográfica y análisis documental, se realizó un estudio de casos de éxito como referencia de buenas prácticas en la gestión de proyectos con participación ciudadana.

Este proceso, mediante el método de análisis inductivo, como lo propone Bacon (1605), permitió recolectar elementos específicos de cada caso para lograr la construcción generalizada de lineamientos de buenas prácticas para la gestión de proyectos con participación ciudadana.

Esta investigación tiene un alcance explicativo, teniendo en cuenta que además de describir los lineamientos de buenas prácticas en la gestión de proyectos, recabará importantes fundamentos que explican el “porqué” de su importancia y pertinencia (Hernández, Fernández y Baptista, 2014)

El desarrollo del presente trabajo se ubica en tiempo presente, desde el cual se recolecta una serie de información diagnóstica y casos de éxito ocurridos en diferentes momentos del pasado, por lo que se clasifica como una investigación de corte transversal. (Hernández, Fernández & Baptista, 2014).

9.1. Diseño de la investigación

Para lograr responder la pregunta de investigación, en el presente trabajo se abordó el diseño investigativo de teoría fundamentada, propio del enfoque cualitativo, que nos permite estudiar “procesos, acción o interacciones entre individuos” (Hernández, Fernández & Baptista, 2014, P. 472)

A partir de una revisión en fuentes secundarias (normas, revistas, periódicos, bases de datos, páginas web entre otras) se identificaron los principales actores involucrados en la gestión de proyectos que implican un fuerte componente de participación de la ciudadanía, y con ello, se realizó lo siguiente:

- Reconocimiento de la situación actual en los procesos de gestión de proyectos con participación ciudadana
- Estudio de referentes normativos y teóricos

- Estudio de casos de éxito en lo que se ha involucrado buenas prácticas de participación ciudadana en la gestión de proyectos.

La presente investigación se delimitó al abordaje de tres casos con características que, de manera directa o indirecta motivan la participación de la ciudadanía en el desarrollo de sus obras.

De esta manera, se estableció un procedimiento para la selección de los casos que hicieron parte de la aplicación de grupos focales y entrevistas semiestructuradas.

9.1.1. Proceso de selección de casos

Con las bases de datos extraídas del Sistema Electrónico de Contratación Pública SECOP I y II, se identificaron los proyectos que se vienen ejecutando en la zona urbana del municipio de Neiva, durante los años transcurridos en la actual administración municipal.

Mediante una matriz de calificación ponderada, se consolidaron los proyectos que se encuentran registrados en el SECOP y se evaluaron desde los siguientes criterios de selección, que tuvieron un peso específico ponderado, otorgado según el nivel de importancia frente al análisis propuesto, como se muestra a continuación.

- Proyectos preferiblemente con sus obras en ejecución (40%)
- Proyectos de mayor alcance, tomando en cuenta metros lineales o metros cuadrados a construir (15%)
- Proyectos que incluyan diferentes tipos de población (40%)
- Proyectos con mayor monto en su inversión (5%)

Como se observa en lo anterior, algunos criterios de selección cuentan con un peso mayor ya que son de más interés para la presente investigación, considerando que los proyectos en ejecución generan escenarios de mayor interacción entre los actores involucrados, motivando una mayor participación de la ciudadanía. Así mismo, la diversidad en el tipo de población afectada por los proyectos permite conocer percepciones más amplias acerca de los procesos de participación ciudadana y las razones por las cuales se están dando las actuales dinámicas participativas en la ciudad de Neiva. Por otra parte, los metros lineales a construir se constituye en un elemento que evidencia la magnitud de los proyectos, con lo que necesariamente se involucran más habitantes. Sin embargo, teniendo en cuenta que este aspecto, junto con el monto de la inversión no determinan en gran manera información cualitativa valiosa para el análisis de la participación ciudadana, estos fueron tenidos en cuenta con un puntaje ponderado menor, frente a otros aspectos que determinan de manera contundente los niveles de participación en los proyectos.

Seleccionados los tres casos de estudio, se procedió con la aplicación de instrumentos correspondientes a las técnicas de entrevistas semiestructurada, grupo focal, fichas de observación y matrices de lectura que fueron dirigidas a los actores según su rol, así.

Ejecutores de proyectos: Todos aquellos funcionarios o personas encargados de llevar a cabo el desarrollo de proyectos. En esta clasificación se incluyen funcionarios de empresas gestoras de proyectos, como también las entidades contratistas en cargadas de liderar las obras. Con este tipo de actores se llevaron a cabo entrevistas semiestructuradas que permiten indagar acerca de su percepción frente a la participación ciudadana y lo que implica su desarrollo.

Actores de control: Esta clasificación agrupa a los actores que se dedican a realizar algún tipo de control sobre el desarrollo de las obras. Se incluyen interventores, veedores y otro tipo de organización que puede surgir desde las comunidades para incidir sobre el desarrollo de las obras. Con los actores de control se aplicaron entrevistas semiestructuradas especialmente diseñadas teniendo en cuenta el papel que desempeñan.

Ciudadanía: En este grupo fueron incluidas todas aquellas personas que se ven directa o indirectamente afectadas por el desarrollo de las obras o proyectos. Los ciudadanos fueron clasificados en dos grandes grupos: residentes y comerciantes. En el desarrollo del trabajo de campo, se empleó la técnica de grupo focal que permitió invitar a todos los ciudadanos cercanos a las obras en desarrollo para que manifestaran su percepción y se construyera de manera colectiva la visión de los ciudadanos frente a los procesos de participación ciudadana. Para convocar la presencia de los integrantes de las comunidades intervenidas se canalizó la invitación por medio de la Junta de Acción Comunal, para el caso de los residenciales y por medio de líderes para el caso de los comerciantes. La convocatoria y el nivel final de asistencia permitió inferir acerca de la disposición de la ciudadanía para participar en reuniones relacionadas con las obras en desarrollo.

La aplicación de las fichas de observación se dio de manera transversal con el fin de complementar los datos, corroborando las afectaciones que se causan durante la ejecución.

Finalmente, la información recolectada en el trabajo de campo es complementada con la revisión bibliográfica que permitió fortalecer aspectos teóricos y normativos relacionados con la participación ciudadana, hasta llegar a una revisión de casos de éxito que nutren los resultados de la investigación desde referentes nacionales e internacionales.

10. Presentación y Análisis de los Resultados

10.1. Estado Actual de las Prácticas de Participación Ciudadana en la Gestión de las Etapas del Ciclo de los Proyectos Orientados al Mejoramiento de Vías, Alcantarillado, Acueducto y Espacio Público en la Ciudad de Neiva

El abordaje de nuevos lineamientos para la gestión de proyectos de mejoramiento de vías, alcantarillado, acueducto y espacio público, orientados a fomentar buenas prácticas de participación ciudadana en el municipio de Neiva, implica un reconocimiento de la forma como se vienen priorizando y gestionando estas iniciativas de inversión pública. Es por esto que, la propuesta metodológica de esta investigación abordó en primera medida un diagnóstico situacional sobre los proyectos más significativos para el mejoramiento de vías, alcantarillado, acueducto y espacio público que se han venido desarrollando en la zona urbana de Neiva y los actores involucrados en el desarrollo de estos.

El diagnóstico se compone de dos importantes momentos: 1) El estudio de tres casos de proyectos de mejoramiento de vías, alcantarillado, acueducto y espacio público en la ciudad de Neiva, que fueron seleccionados a través del reconocimiento de los proyectos que se vienen ejecutando en los años transcurridos en la actual administración municipal, consiguiendo también con este ejercicio la identificación de los actores vinculados a estas obras de inversión pública. 2) La aplicación de entrevistas, grupos focales y fichas de observación que permitieron identificar la percepción de los involucrados, tomando en cuenta los diferentes roles de los actores, tales como: encargados de gestionar proyectos u obras (ejecutores y contratistas); encargados de velar por el control (Veedores, interventores); y los miembros de la comunidad directamente afectada por el proyecto u obra.

Adicionalmente, este diagnóstico de enfoque cualitativo involucró algunas categorías que aportan a la construcción de lineamientos de gestión de la participación ciudadana, desde la percepción de los involucrados en el desarrollo de este tipo de proyectos de inversión pública.

10.1.1. Estudio de Proyectos de Mejoramiento de Vías, Alcantarillado, Acueducto y Espacio Público. Casos: Calle Octava, Carrera Segunda y Barrio Santa Inés en la Ciudad de Neiva.

El diagnóstico situacional de la participación ciudadana en proyectos de mejoramiento vial, alcantarillado, acueducto y espacio público en la ciudad de Neiva, inició con un ejercicio de reconocimiento de obras que se encontraban en desarrollo durante los años transcurridos en la actual administración municipal. Esta revisión, realizada en las bases de datos extraídas del Sistema Electrónico de Contratación pública SECOP I y II, permitió conocer la cuantía de inversión en cada proyecto, tipo de población beneficiada y los metros lineales construidos, como se muestra a continuación.

Tabla 2.

Consolidado de proyectos en ejecución SECOP I y II

Nombre del proyecto	Valor	Tipo de población	Metros lineales construidos	Entidad
Construcción de la línea de acueducto expresa de interconexión fase II a fase III sur en la ciudad de Neiva	\$ 4.233.282.593	Residencial	2010	LAS CEIBAS EPN
Construcción de la red de acueducto, alcantarillado sanitario y alcantarillado de agua lluvias sobre la proyección de la circunvalar del oriente entre a avenida el Caguán y la quebrada el salado en la ciudad de Neiva	\$ 4.640.006.557	Residencial	4596	LAS CEIBAS EPN
Optimización de la red de acueducto del barrio Santa Inés ubicado en la comuna 1 de la ciudad de Neiva	\$ 5.205.277.415	Residencial	9620	LAS CEIBAS EPN

Optimización del sistema de alcantarillado sanitario para los sectores comprendidos entre la calle 51 entre carreras 28 y 24, carrera 24 entre calles 51 y 44 y la carrera 23 entre calles 44 a enmallar con el colector de la comuna 10 de la ciudad de Neiva	\$ 2.539.315.834	Residencial	1056	LAS CEIBAS EPN
Construcción, rehabilitación y renovación de andenes y obras complementarias fase IX, en el marco de la implementación del sistema estratégico de transporte público de la ciudad de Neiva, intervendrá la carrera 2 entre la calle 5 y la avenida la toma, de la ciudad de Neiva, departamento el Huila	\$ 4.365.920.348	Comercial	21300 m2	SETP
Optimización de la red de acueducto y alcantarillado sanitario y construcción de peatonalización, obras de urbanismo y obras complementarias (fase VIII implementación del SETP) en la calle 8 entre carreras 6 y 7 del barrio el centro de la comuna cuatro (4) de la ciudad de Neiva	\$ 892.581.453	Comercial y residencial	115	LAS CEIBAS EPN Y SETP

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Sistema Electrónico de Contratación Pública en sus dos versiones (SECOP I y II)

Como se mencionó en el capítulo de metodología, los casos de estudio fueron seleccionados teniendo en cuenta algunos criterios que se establecieron, pensando en lograr que los proyectos estudiados permitieran con mayor facilidad, analizar el comportamiento de la ciudadanía, como también el de los ejecutores en escenarios de mayor sensibilidad.

Los criterios fueron clasificados con un valor de ponderación, según el nivel de importancia para el análisis propuesto.

Tabla 3.*Criterios de selección ponderados*

Criterio	Peso ponderado
Proyectos preferiblemente con sus obras en ejecución.	40%
Proyectos de mayor alcance, tomando en cuenta metros lineales o metros cuadrados construidos	15%
Proyectos que incluyan diferentes tipos de población	40%
Proyectos con mayor monto en su inversión	5%

Fuente: Elaboración propia

De esta manera se obtuvo en el estudio una matriz de calificación para cada uno de los proyectos registrados en el SECOP, que contaban con sus obras en ejecución. Se otorgaron las calificaciones de manera proporcional a los datos de cada proyecto y se obtuvo la selección de los tres casos más significativos con relación a la intención del estudio.

En la tabla que se presenta a continuación se observan los datos obtenidos en este sistema de calificación ponderada y se señalan con color verde los tres totales más altos, siendo estos los proyectos seleccionados como los más significativos para el desarrollo de este estudio cualitativo.

Tabla 4.*Matriz de calificación de proyectos*

Nombre del proyecto	En ejecución (40%)	Alcance (metros construidos) (15%)	Tipo de población (40%)	Mayor monto inversión (5%)	Puntaje Total
Construcción de la línea de acueducto expresa de interconexión fase II a fase III sur en la ciudad de Neiva	40	0,8	12	1,0	54

Construcción de la red de acueducto, alcantarillado sanitario y alcantarillado de agua lluvias sobre la proyección de la circunvalar del oriente entre a avenida el Caguán y la quebrada el salado en la ciudad de Neiva	40	1,8	12	1,1	55
Optimización de la red de acueducto del barrio Santa Inés ubicado en la comuna 1 de la ciudad de Neiva	40	3,7	12	1,2	57
Optimización del sistema de alcantarillado sanitario para los sectores comprendidos entre la calle 51 entre carreras 28 y 24, carrera 24 entre calles 51 y 44 y la carrera 23 entre calles 44 a enmallar con el colector de la comuna 10 de la ciudad de Neiva	40	0,4	12	0,6	53
Construcción, rehabilitación y renovación de andenes y obras complementarias fase IX, en el marco de la implementación del sistema estratégico de transporte público de la ciudad de Neiva, intervendrá la carrera 2 entre la calle 5 y la avenida la toma, de la ciudad de Neiva, departamento el Huila	40	8,3	16	1,0	65
Optimización de la red de acueducto y alcantarillado sanitario y construcción de peatonalización, obras de urbanismo y obras complementarias (fase VIII implementación del SETP) en la calle 8 entre carreras 6 y 7 del barrio el centro de la comuna cuatro (4) de la ciudad de Neiva	40	0,0	16	0,2	56

Fuente: Elaboración propia

De esta manera, el estudio de las percepciones de la ciudadanía se llevó a cabo tomando como referencia tres proyectos de mejoramiento de vías, alcantarillado, acueducto y espacio público desarrollados en lo transcurrido de la actual administración del alcalde Gorky Muñoz Calderón; teniendo en cuenta que este gobierno municipal ha proyectado una importante inversión en obras urbanas que involucran de manera directa a las comunidades de la ciudad de Neiva.

10.1.1.1. Proyecto Santa Inés. Este proyecto que tiene por objeto la optimización de la red de acueducto del barrio Santa Inés ubicado en la comuna uno (1) de la ciudad de Neiva, departamento del Huila, identificado y viabilizado con el código BPIN 2021410010021 y la resolución No. 002 de 2021, expedida por el comité de priorización y aprobación para los proyectos que se financian con recursos del Sistema General de Regalías (SGR) del Municipio de Neiva, tienen un valor de \$5.205.663.824,43 Mcte, el plazo de ejecución del proyecto es de seis (06) meses, contados a partir de la suscripción del acta de inicio, su propósito es intervenir 11.512,14 metros lineales (ML) de las redes de acueducto que se encuentran deterioradas y con diámetros no acordes para prestar el servicio en óptimas condiciones.

10.1.1.2. Proyecto Calle Octava. Este proyecto tiene por objeto la optimización de la red de acueducto y alcantarillado sanitario y construcción de peatonalización, obras de urbanismo y obras complementarias (fase VIII implementación del SETP) en la calle 8 entre carreras 6 y 7 del barrio el centro de la comuna cuatro (4) de la ciudad de Neiva, departamento del Huila, es producto de un convenio interadministrativo entre las Ceibas empresas públicas de Neiva ESP y el sistema estratégico de transporte público SEPT, tiene un valor de \$892.581.453 Mcte, es financiado con recursos propios de ambas entidades, por un lado el SETP, aporto la suma de \$631.877.179 Mcte destinados a las obras de obras peatonales y de urbanismo, mientras que los \$260.704.274 aportados por la Ceibas, están destinados a la optimización de acueducto y alcantarillado, el plazo de ejecución del proyecto es de cinco (05) meses contados a partir de la suscripción de la respectiva acta de inicio.

10.1.1.3. Proyecto Carrera Segunda. El proyecto que tiene por objeto la construcción, rehabilitación y renovación de andenes y obras complementarias fase IX, en el marco de la implementación del sistema estratégico de transporte público de la ciudad de Neiva, intervendrá la carrera 2 entre la calle 5 y la avenida la toma, de la ciudad de Neiva, departamento el Huila, con un presupuesto de \$4.365.920.348 Mcte, financiados según el acuerdo 040 de 2013, por medio del cual se autorizo al señor alcalde la ciudad de Neiva, para comprometer vigencias futuras excepcionales durante las vigencias 2014 a 2020 con destino a financiar el proyecto del sistema estratégico de transporte publico SETP, el cual cuenta con el habal del gobierno Nacional según los documentos CONPES 3167 de 2022 y 3756 de 2013, el plazo de ejecución del proyecto será de once (11) meses contados a partir de la suscripción del acta de inicio.

10.1.2. Situación Actual en el Desarrollo de Proyectos para el Mejoramiento de Vías, Alcantarillado, Acueducto y Espacio Público desde la Percepción de los Actores Involucrados.

El desarrollo de proyectos para el mejoramiento de vías, alcantarillado, acueducto y espacio público en la ciudad de Neiva involucra de manera directa a la ciudadanía. Este nivel de cercanía genera un mayor interés por parte de las comunidades en intervenir en las obras con el objetivo de disminuir el nivel de afectación causado sobre la cotidianidad de las personas. En este ejercicio se ocasiona una importante interacción entre ejecutores, contratistas, organismos de control y los integrantes de las comunidades, donde se generan procesos de negociación y concertación frente a diversas situaciones que afectan los intereses de cada uno de estos.

Por lo anterior, los siguientes títulos se orientan hacia el análisis de diferentes tópicos que emergen al abordar las percepciones de los actores involucrados. Se estudian algunos aspectos centrales tales como: la participación de la ciudadanía en el desarrollo de los proyectos

seleccionados; los procedimientos que actualmente emplean los ejecutores para gestionar dicha participación, como también el análisis de diferentes prácticas que, adoptadas por la comunidad y/o los ejecutores afectan de manera directa o indirecta el desarrollo de las obras e impactan positiva o negativamente la calidad de vida de las comunidades.

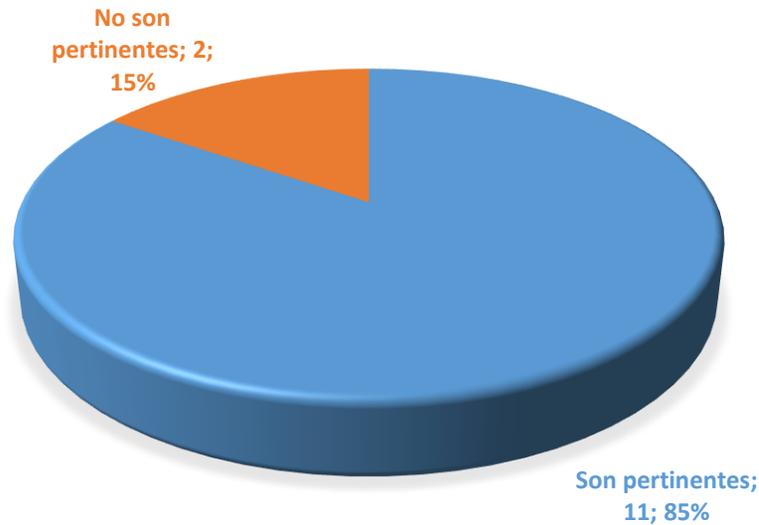
10.1.2.1. Prácticas de Participación en la Ciudad de Neiva: Una Mirada a la Percepción de las Comunidades Involucradas. En el actual gobierno municipal se viene impulsando el desarrollo de obras públicas para el mejoramiento de vías, alcantarillado, acueducto y espacio público, que promete entregar a la ciudadanía importantes beneficios que garanticen la correcta prestación de servicios públicos como también el mejoramiento de la movilidad y el embellecimiento urbano en zonas de alto tránsito peatonal y vehicular.

Como es natural, estas obras de inversión pública favorecen intereses particulares de algunos individuos y generan afectaciones en otros, causando diversos puntos de vista frente al desarrollo de estas.

Este capítulo inicia con el análisis de la percepción frente al nivel de importancia que tienen las obras para los ciudadanos que se encuentran en el área de influencia, permitiendo identificar, mediante la triangulación entre diferentes categorías, los motivos principales que fomentan el uso de los mecanismos de participación. Seguidamente se abordan las acciones participativas que se encuentra motivadas por las afectaciones causadas en el desarrollo de los proyectos u obras y se identifican las dinámicas de los ciudadanos, ejecutores e interventores. Finalmente se realiza una indagación acerca del nivel de conocimiento que tiene la ciudadanía sobre los mecanismos formales de participación y las prácticas que comúnmente son empleadas por estos, tras la necesidad de escalar sus inconformidades.

10.1.2.2. Percepciones Generales sobre la Importancia de las Obras Desarrolladas. Conocer las condiciones en que se desarrolla la participación de la ciudadanía en lo relacionado con los proyectos de inversión para el mejoramiento de vías, alcantarillado, acueducto y espacio público, conlleva a entender el punto de vista de las personas involucradas en el desarrollo de obras que han generado algún tipo de afectación sobre la cotidianidad de sus vidas. A pesar de que existen mecanismos formales que le permiten a la ciudadanía realizar una verificación constante desde el inicio hasta la finalización y posteriormente a la entrega de las obras o proyectos, persiguiendo intereses de un colectivo, el principal factor que motiva a las personas a emplear canales para participar de manera activa son las afectaciones o impactos generados por el desarrollo de los proyectos sobre sus intereses particulares. Es decir que, comúnmente los esfuerzos por participar o hacer sentir su voz frente a los organismos que ejecutan proyectos u obras, se dan en la medida en que estas ocasionan afectaciones significativas que impactan de manera negativa sus vidas particulares.

En el desarrollo de los grupos focales aplicados a la ciudadanía involucrados en los proyectos seleccionados para el estudio, se logra identificar que los participantes consideran pertinentes, importantes y necesarias las obras desarrolladas que fueron objeto de estudio en esta investigación como se observa en la Figura 1.

Figura 1.*Pertinencia de las Obras Desarrolladas*

Nota. Información tomada de los grupos focales realizados con la ciudadanía.

Once de trece participantes de los grupos focales afirman que las obras desarrolladas son necesarias para el mejoramiento de la ciudad. Algunos mencionan que al principio lo veían como algo negativo, pero que al ir tomando forma el producto final de las obras (andenes y espacio público de la calle octava) les ha parecido proyectos muy buenos que permiten embellecer el aspecto físico de la ciudad. Otros participantes mencionan que evidentemente son necesarias las obras que se desarrollan en la ciudad, no obstante, manifiestan no estar de acuerdo con la manera como se han desarrollado, refiriéndose a los procedimientos, tiempos y otros inconvenientes que han generado afectaciones sobre la ciudadanía.

Por otra parte, dos de trece participantes de los grupos focales mencionaron que son innecesarias y nada pertinentes las obras que se vienen desarrollando. Afirman que en la ciudad existen otras prioridades que se deben atender y expresan que, en el caso del mejoramiento de

espacio público en la carrera segunda los andenes se encontraban en óptimas condiciones y que estos eran más bonitos que los instalados por los contratistas durante las obras.

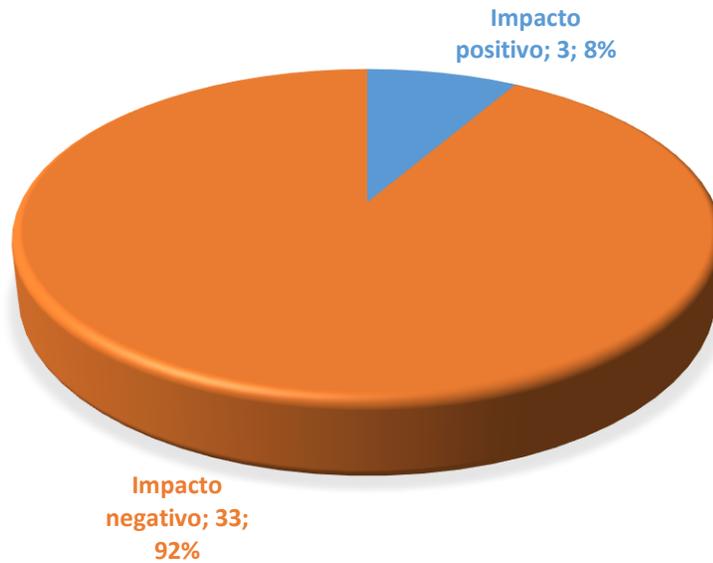
En estos casos, la mayor inconformidad de las personas que no consideran pertinentes las obras que se han desarrollado radica en la imposición de estas, ya que en las jornadas de socialización se les informó, más nunca se consultó si la ciudadanía consideraba necesarias estas inversiones en la ciudad.

De lo anterior se puede inferir que, cualquiera que sea la percepción frente a la pertinencia de las obras que se desarrollan, los intereses sobre estas, por parte de la ciudadanía son muy altos. Desde quienes las perciben como obras necesarias, existen expectativas que, de ser muy altas, ocasionan mayores exigencias por parte de los ciudadanos en términos de calidad y estética. Por otra parte, quienes desde un principio no han estado de acuerdo con el desarrollo de las obras por considerarlas poco pertinentes, cuentan con una predisposición que los motiva a reclamar o manifestar su inconformismo con mayor facilidad, frente a cualquier inconveniente inesperado en el desarrollo de los proyectos.

10.1.2.3. Participación Originada por las Afectaciones Causadas en las Obras. La participación de la ciudadanía en el desarrollo de los proyectos puede estar motivada por diferentes factores que se evidencian en la ejecución de estos. En primera medida se analizan las afectaciones sobre las comunidades, teniendo en cuenta que estas iniciativas de mejoramiento urbano involucran directamente a las personas en zonas residenciales y comerciales de la ciudad de Neiva.

En el desarrollo de los grupos focales se indagó sobre la percepción de la ciudadanía frente a los impactos generados por los proyectos. Se consultó si se consideraban positivos o negativos los efectos de estos con relación a su día a día y de esta manera se describieron algunas afectaciones que se analizan de manera conjunta.

Es importante resaltar que a pesar de que se les aclaró a los participantes de los grupos focales que las afectaciones expresadas podían ser de impacto positivo o negativo, los ciudadanos se volcaron a expresar mayoritariamente las malas experiencias que los proyectos han dejado sobre sus vidas cotidianas. Es así como, a partir de las respuestas entregadas por los participantes se construyó una figura con la que se puede observar la proporción de respuestas que mencionaban impactos positivos, frente a la percepción negativa que se tiene del desarrollo de los proyectos.

Figura 2.*Percepción del impacto de los proyectos*

Nota. Información tomada de los grupos focales realizados con la ciudadanía.

La anterior figura muestra una clara proporción que, si bien no es válida para concluir que existen más afectaciones negativas que positivas generadas en el desarrollo de los proyectos, nos permite confirmar que una de las razones más fuertes que nos mueve como seres humanos para expresarnos, son las sensaciones de estar siendo afectados de manera negativa. Es común que las personas por su naturaleza de defensa y supervivencia tengan una tendencia a reaccionar frente a situaciones de posible amenaza. En este ejercicio de grupos focales se observó que los participantes sentían la oportunidad para expresar sus inconformidades. En el momento de hablar, manifestaban con agradecimiento ser escuchados y tener la oportunidad de hacer sentir su voz frente a situaciones que no habían podido ser expresadas en otros escenarios.

Dentro de los impactos positivos percibidos por los participantes de los grupos focales se encuentran la buena accesibilidad en las calles para personas con movilidad reducida, además del mejoramiento del aspecto físico de la ciudad.

La percepción de las afectaciones negativas por parte de las comunidades residenciales y de comerciantes que circundan los proyectos en desarrollo, muestran un amplio listado de inconformidades que se han clasificado según el tipo de población afectada y la magnitud del impacto causado.

10.1.2.3.1 Inconformidades en Comerciantes de Calle Octava y la Carrera Segunda.

Afectaciones menores durante el desarrollo de obras. Estas afectaciones son causadas durante el desarrollo de las obras y se han considerado de impacto menor ya que se mitigan en el momento que esta termina. El criterio de impacto menor se establece teniendo en cuenta que la afectación involucra a tan solo algunos ciudadanos y puede ser manejado por los ejecutores de los proyectos o los contratistas de obra.

Dentro de los más comunes expresados por la comunidad están: accidentes menores por obstáculos, malos olores, polvo, retrasos en las obras y baja visibilidad de los locales comerciales.

Afectaciones de mayor repercusión. Estas afectaciones son consideradas de mayor repercusión porque pueden causar efectos colaterales sobre la vida de muchas familias que dependen de la sostenibilidad de unidades comerciales presentes en la zona. En los grupos focales realizados con los comerciantes de la calle octava y la carrera segunda, se mencionan como las más relevantes la baja de ventas que ha ocasionado pérdidas millonarias de dinero en los almacenes cercanos a

las obras; despido de personal de los almacenes para reducir costos, mercancía dada de baja por el deterioro que causa el polvo y el cierre de un local comercial en la calle octava que no logró subsistir frente a los elevados costos de arrendamiento.

En la aplicación de las fichas de observación se tomó el siguiente registro fotográfico que permitió verificar algunas de las situaciones expresadas por los comerciantes.

Figura 3.

Obra Carrera Segunda, Obstáculos Dejados en el Paso Peatonal



Nota. Fotografía, Diego A. Montenegro

Figura 4.

Obra Calle Octava, Baja Visibilidad de los Locales Comerciales



Nota. Fotografía, Diego A. Montenegro

10.1.2.3.2. Inconformidades de la comunidad en el barrio Santa Inés.

Afectaciones menores durante el desarrollo de obras. Para el caso residencial en el barrio Santa Inés los participantes de los grupos focales manifestaron en su mayoría afectaciones menores que se evidenciaron durante el desarrollo de las obras, las cuales fueron verificadas en el marco de esta investigación con la aplicación de algunas fichas de observación que incluían registro fotográfico de la zona.

En este caso las manifestaciones más comunes corresponden a la falta de acabados en los andenes que fueron intervenidos, frecuentes cortes en el servicio de agua, pozos que se forman por aguas lluvias y los escombros dejados en la vía que generan un alto riesgo de accidentes.

Figura 5.

Barrio Santa Inés, tratamiento de escombros



Nota. *Fotografía, Carlos F. Barrera*

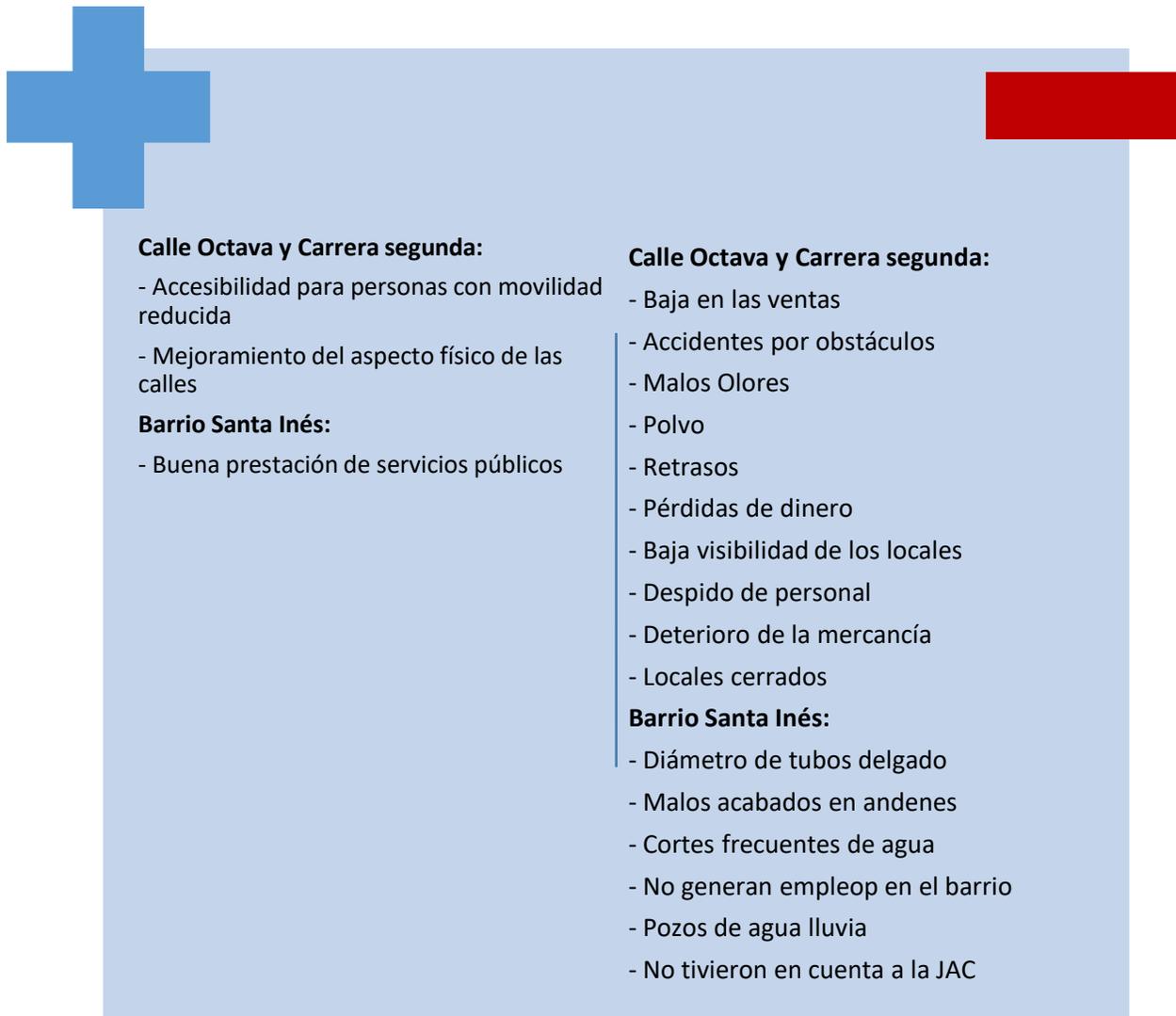
Por otra parte, en el diálogo con la comunidad se manifestó que las empresas que desarrollan los proyectos no tuvieron en cuenta a las personas que habitan la zona como mano de obra no calificada que podía ser empleada en el desarrollo de las obras. Finalmente, se mencionó

que no ha sido tomada en cuenta la Junta de Acción Comunal por parte de los ejecutores para consultar situaciones especiales.

A continuación, se realiza un consolidado de los impactos positivos y negativos más significativos que fueron expresados por los participantes de los grupos focales.

Figura 6.

Impactos más significativos de los proyectos sobre las comunidades



Nota. *Elaboración propia a partir de la información recolectada en los grupos focales*

Para ir cerrando el análisis sobre las inconformidades de los ciudadanos en zonas comerciales y residenciales, es importante resaltar que estas expresiones nacen de las experiencias que particularmente han tenido frente al desarrollo de las obras. En el diálogo entablado con los participantes se resalta que estos se expresaron mayoritariamente en primera persona y en sus planteamientos se referían a casos puntuales en los que se ha visto involucrados ellos y los integrantes de su hogar.

No se evidencia que se haya realizado una socialización previa de estas inconformidades en el marco de una reunión para definir puntos en común que motiven una comunicación formal y de manera colectiva hacia los contratistas o ejecutores de los proyectos. En el caso de Santa Inés, que existe una Junta de Acción Comunal, no se evidencian acciones que hayan permitido conocer la percepción de los habitantes de la zona para iniciar el uso de canales de comunicación hacia los actores que ejecutan los proyectos.

10.1.2.4. Prácticas de los ejecutores desde la percepción de la ciudadanía. Desde lo expresado por la ciudadanía en el desarrollo de los grupos focales se indagó sobre las prácticas de los gerentes en las distintas fases de ejecución de los proyectos. Se consultó a las comunidades si los contratistas y gerentes de proyectos tuvieron en cuenta las opiniones de la ciudadanía en cada una de las fases con el fin de analizar las actuales prácticas que se vienen desarrollando en la gestión de proyectos y la manera como estas fomentan la participación de la ciudadanía.

De manera muy evidente se ha logrado identificar que las obras que se desarrollan en los proyectos para el mejoramiento de vías, alcantarillado, acueducto y espacio público para el caso

del barrio Sant Inés, calle octava y carrera segunda, fueron socializadas antes de iniciar su ejecución. Sin embargo, esta socialización no se constituyó en una consulta con la ciudadanía sobre la conveniencia de las mismas a partir de las necesidades y requerimientos de las comunidades.

Dentro de las expresiones más comunes de los ciudadanos están las siguientes: *“Se socializó solo con los dueños de almacenes y no se tuvo en cuenta a los vendedores ambulantes”, “Yo no estaba de acuerdo pero son decisiones de la alcaldía y ahí no hay nada que hacer”, “se informó que se iban a realizar las obras, mas no se consultó si estábamos de acuerdo”, “Todo fue diseñado al gusto de ellos”,* entre otras expresiones donde manifestaban que estas socializaciones se convierten en un requisito más para legalizar el desarrollo de las obras, sin importar la opinión de la comunidad.

No obstante, varios de los comerciantes reconocieron que en el transcurso de las socializaciones fue atendida una solicitud que se hizo respecto a la fecha de inicio de las obras. Estos proyectos estaban pensados para dar inicio en el mes de diciembre del año 2021, sin embargo, buscando mitigar el impacto sobre las ventas en la temporada de mayor movimiento comercial, se pidió aplazar dicho inicio para el mes de enero.

Además de esto, se planteó que lo socializado en las reuniones mencionadas no tuvo cumplimiento por parte de los gerentes de los proyectos, ya que las obras han evidenciado importantes retrasos que, desde el punto de vista de los ciudadanos, se ha dado a causa de negligencia y falta de gestión.

“Hay momentos que, como ustedes pueden ver, solo hay dos obreros trabajando”
expresó con decepción uno de los participantes de los grupos focales.

Por otra parte, se observó la asistencia a estas reuniones de socialización fue convocada por los contratistas de manera individual, es decir que, no existen formas de organización de las comerciantes legalmente reconocidas por entidades públicas.

En el caso del barrio Santa Inés, las manifestaciones fueron muy similares; predomina la idea de que se citaron de manera individual a los integrantes de las comunidades en reuniones de socialización. En este caso se logró identificar que la asistencia por parte de los integrantes de la comunidad fue bastante baja, al punto que miembros de la Junta de Acción Comunal JAC no se encontraban enteradas de la realización de estas socializaciones.

10.1.2.4.1. Nivel de conocimiento de los mecanismos de participación. Los mecanismos de participación ciudadana son diversos según el tipo de intereses que se tienen desde la ciudadanía. En lo relacionado con acciones de control y vigilancia en el marco del desarrollo de proyectos de inversión pública, el mecanismo de participación legalmente reconocido y más usado es la conformación de veedurías ciudadanas.

Este mecanismo de participación permite que los miembros de las comunidades organicen y registren de manera formal ante la personería municipal a un grupo de veedores que tendrán como fin principal supervisar el desarrollo de proyectos u obras que afectan de manera directa o indirecta a las comunidades de la ciudad. Su reglamentación, establecida por la ley 850 de 2003 contiene los lineamientos específicos para crearlas, los principios que rigen su estructura

orgánica, las restricciones, limitaciones, condiciones y herramientas para que las comunidades puedan desde allí desarrollar actividades de vigilancia y control.

En el desarrollo de los grupos focales, se preguntó a los participantes sobre el nivel de conocimiento que se tiene en lo relacionado con los mecanismos de participación ciudadana, antes durante y después de la ejecución de proyectos de inversión pública. La respuesta fue contundente; todos los participantes de los grupos focales manifestaron no conocer estos mecanismos y además mencionan que los ejecutores de los proyectos nunca se preocuparon por darlos a conocer. En el Barrio Santa Inés, miembros de la JAC manifestaron con molestia que los ingenieros encargados de la obra afirmaban que no es necesaria la conformación de veedurías para el caso de este proyecto en particular.

Si bien no se pretende juzgar o calificar actuaciones de funcionarios o ciudadanos frente al desarrollo de los proyectos de inversión pública y las prácticas de participación en el desarrollo de estos; las situaciones antes descritas contribuyen en gran manera para realizar un análisis de los lineamientos que actualmente se llevan a cabo en la gestión de los proyectos sus prácticas de participación ciudadana.

10.1.2.4.2. Prácticas que comúnmente son empleadas por los ciudadanos. Como se detalla en los siguientes capítulos donde se describe y analiza el diálogo con los ejecutores de los proyectos, las empresas contratistas cuentan con personal especializado para entablar comunicación con la ciudadanía, atender sus requerimientos y dar solución a las problemáticas causadas en el desarrollo de las obras. Sin embargo, en este punto del estudio se hace referencia a este aspecto para decir que, en el desarrollo de los grupos focales se observó por parte de los ciudadanos un bajo conocimiento en el rol de los contratistas. Para ellos, todos quienes trabajan en la obra, son ingenieros susceptibles de ser abordados para plantear alguna inconformidad. Al preguntarles si conocían a los gestores sociales de la obra, mencionaban no conocerlos.

Es así como en el sondeo realizado a las comunidades, se reconoce que las principales acciones llevadas a cabo por parte de las personas para manifestar las inconformidades descritas en el título anterior fueron los acercamientos a personas contratadas en la obra. Las quejas o reclamos fueron expresadas de manera verbal e inicialmente no se emplearon medios escritos o documentados para dejar trazabilidad de su comunicación.

10.1.3. Percepción de la Participación Ciudadana desde los Ejecutores de Proyectos de Inversión Pública: Casos de Mejoramiento de Vías, Alcantarillado, Acueducto y Espacio Público de la Calle Octava, Carrera Segunda y el Barrio Santa Inés.

En el marco del presente diagnóstico se realizaron entrevistas semiestructuradas a los actores que tienen que ver con la gestión de los proyectos seleccionados en este estudio buscando indagar sobre la manera como se gestionan estos proyectos de inversión pública, como también reconocer el papel de la ciudadanía en su desarrollo. Se consultó con altas directivas de Las Ceibas (Empresas Públicas de Neiva) y el Sistema Estratégico de Transporte Público de Neiva

(SETP), que son las entidades ejecutoras de los proyectos desarrollados actualmente en este municipio.

A partir del diálogo semiestructurado se toman elementos que describen las percepciones de los ejecutores frente a los procesos de participación de la ciudadanía; sus ventajas, contribuciones o por el contrario las experiencias negativas que en ocasiones evitan que los proyectos avancen a buen ritmo.

10.1.3.1. El proceso de priorización de proyectos en entidades ejecutoras. Los procesos que emplean las entidades para gestionar en cada una de las etapas del ciclo de los proyectos, las iniciativas que se pretenden desarrollar para el mejoramiento de la ciudad están direccionadas por documentos de planeación previamente establecidos. Las entidades entrevistadas coinciden en que la gestión de proyectos está guiada por documentos de diagnóstico y de planeación que direccionan la priorización de recursos en la ciudad de Neiva. Para el caso de Las Ceibas, la formulación, diseño y priorización de proyectos se encuentra soportada en el Plan de Desarrollo Institucional que se denomina “Agua Territorio de Vida”. La formulación de los proyectos parte del plan maestro de acueducto y alcantarillado que establece las necesidades más urgentes a ser atendidas en la ciudad, basándose en un historial que permite determinar el grado de obsolescencia de las redes instaladas en el perímetro urbano.

Teniendo en cuenta que el principal objetivo de Las Ceibas es garantizar la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado, los gerentes de proyecto se ven obligados a emprender iniciativas que permitan mantener la calidad de las redes de flujo hídrico en óptimas condiciones.

Por otra parte, El Sistema Especial de Transporte Público de Neiva (SETP) se basa en los requerimientos del banco mundial, que financia los proyectos de implementación y desarrollo de sistemas de transporte público, los cuales tienen la connotación del cumplimiento obligatorio de unas salvaguardas ambientales y sociales. Es por lo que el diseño de los proyectos desarrollados en la calle octava y la carrera segunda cuenta con unos requisitos estandarizados a nivel internacional que guían su implementación.

Las exigencias técnicas que vienen orientadas desde diagnósticos que se han realizado en años anteriores, soportan la etapa de formulación de los proyectos y dejan de lado la consulta de opiniones a la ciudadanía en lo relacionado con detalles técnicos y estéticos de su diseño.

En este particular, se puede comprobar que las acciones participativas no hacen parte de la etapa de formulación y priorización de este tipo de proyectos, razón por la cual la ciudadanía menciona que no son tenidos en cuenta para consultar, sino para informar sobre iniciativas que ya están previamente diseñadas.

Posterior al diseño y formulación de los proyectos de inversión, las entidades ejecutoras realizan la socialización de las iniciativas a las comunidades, procesos que son orientados por la participación de profesionales en el área de la gestión social.

En Las Ceibas como en el SETP, se cuenta con la presencia de especialistas en gestión social, que se encargan de establecer canales de comunicación con la ciudadanía, socializar las iniciativas a desarrollarse y emprender acciones que permitan gestionar de manera oportuna los inconvenientes que se puedan presentar en el desarrollo de las obras.

10.1.3.2. Gestión de la participación ciudadana en el desarrollo de las obras. Los

profesionales en gestión social fueron involucrados en la ronda de entrevistas que pretendía auscultar las prácticas de gestión de la participación ciudadana desde la realidad de las empresas ejecutoras de proyectos. En este particular, los denominados gestores sociales de Las Ceibas y el SETP resaltaron que ninguna obra se inicia sin ser socializada con la ciudadanía; este proceso que genera un archivo documental que evidencia su trazabilidad, permite a los ejecutores de los proyectos conocer de entrada la percepción que tiene la comunidad frente a lo que se va a hacer.

En el ejercicio de socialización se identifican demandas e inconformidades de la ciudadanía y se estudian las posibilidades para lograr el menor impacto posible en la cotidianidad de las personas.

En este proceso, uno de los objetivos fundamentales es la sensibilización de la comunidad, manifestando de entrada las posibles afectaciones que inevitablemente van a suceder con el desarrollo de las obras. Los gestores sociales emprenden un arduo trabajo hacia la persuasión de los integrantes de la ciudad, de manera que se entiendan como más significativos los beneficios que las afectaciones propias.

En la gestión de la participación ciudadana los ejecutores expresan diversas experiencias en las que la intervención de las comunidades, que en ocasiones aportan al mejoramiento de los procesos de ejecución de los proyectos, también puede detener el avance normal de estas iniciativas.

Comúnmente, cuando se empiezan a ver las afectaciones que son ocasionadas por las intervenciones, existe la tendencia por parte de las personas a expresar que nunca se les socializó

lo que se iba hacer. Es por lo que en repetidas ocasiones los gestores sociales tienen que comprobar con documentos firmados por los ciudadanos, que las respectivas socializaciones se realizaron de manera adecuada. En estos casos los funcionarios incurren en desgastes que pueden retrasar otros procesos.

La capacidad de negociación y la empatía en los gestores sociales se constituyen en una herramienta clave para superar inconvenientes que se presentan en el desarrollo de las obras. Existen muchos casos en que los requerimientos de la comunidad no pueden ser satisfechos ya que estos pueden causar retrasos, sobrecostos y demás afectaciones que no han sido contempladas en el proyecto. Es así como se hace necesario tener una gran afinidad con los integrantes de la ciudadanía para lograr persuadir y continuar con el normal desarrollo, cuidado al máximo los intereses de los ciudadanos.

A pesar de lo descrito anteriormente, los gestores sociales consideran la participación de la ciudadanía como ‘muy importante’ ya que se constituye en el principal medidor de la calidad, pertinencia y el buen desarrollo de las obras que se ejecutan. *“Existe una gran satisfacción por parte de los gestores sociales cuando se evidencia que a la comunidad le ha gustado el resultado final de las intervenciones”* expresa una de las gestoras sociales entrevistadas.

10.1.3.3. Aspectos para mejorar en la gestión de la participación ciudadana. Algunos aportes significativos para el mejoramiento de la gestión de la participación ciudadana han sido contribuidos por los gestores sociales que tienen la tarea de mediar las situaciones que se presentan y crear canales de comunicación claros entre los diferentes actores que participan en la ejecución de proyectos y cada integrante de las comunidades directa o indirectamente afectadas.

Dentro de las sugerencias más comunes, se destacan la necesidad de fortalecer los procesos participativos en las etapas de formulación de los proyectos. Una socialización del perfil del proyecto ante las comunidades aporta a la construcción técnica de las iniciativas y permite identificar algunos elementos que, de ser vinculados dentro de la estructura de los proyectos, estos deberán contemplarse desde el inicio con la respectiva programación presupuestal y de recursos necesarios.

Otra sugerencia relevante tiene que ver con el fortalecimiento de los canales de comunicación. Los proyectos en la etapa de preinversión deben contemplar recursos para generar una construcción participativa de las iniciativas planteadas; esto implica un esfuerzo profesional y económico en el que se concientice a las comunidades involucradas sobre la importancia de su participación, de manera que se logre apropiar a los ciudadanos del proyecto en desarrollo. Que las comunidades sientan que estas iniciativas han sido construidas de manera participativa desde las diferentes organizaciones sociales ocasionará una mayor comprensión de las situaciones que se presentan en el desarrollo de las obras.

10.2. Aspectos Teóricos y Normativos que Orientan y Rigen las Prácticas de Participación Ciudadana en las Etapas del Ciclo de los Proyectos.

Los proyectos de inversión pública tienen la particularidad de contar con un mayor interés de parte de las personas que se ven impactadas por su ejecución. Lo ideal es que la razón que motiva su diseño y desarrollo esté fundamentada en la necesidad apremiante de las poblaciones, aumentando de esta manera el grado de atención y la expectativa de las comunidades frente a su desarrollo y resultados.

Como se había mencionado en la descripción problemática y en los referentes conceptuales de esta investigación, el ser humano, dentro del alto grado de razonamiento, ha logrado establecer diferentes formas de vida en sociedad. No obstante, se evidencia que, detrás de la razón existe un instinto de supervivencia que lleva a los individuos a competir por intereses personales buscando tener una mayor posición en medio de la sociedad diversa.

Cualquiera que sean los intereses de los individuos, (particulares o colectivos) finalmente estos terminan ejerciendo presión sobre el desarrollo de proyectos que son promovidos con recursos del erario.

Es así como el concepto de participación ciudadana, promovido como una necesidad para regular la administración de los recursos públicos en los diferentes gobiernos, se involucra en la gestión de proyectos de inversión, siendo estos la manera como finalmente se ejecutan los recursos del estado.

La función reguladora de la participación ciudadana, desde óptica de la sociedad, permite contrarrestar la tendencia primitiva de los seres humanos a desarrollar proyectos que favorecen intereses particulares por encima de lo social. Estas acciones participativas cuentan con un alto

grado de aporte a la sociedad siempre y cuando se ejecuten en el marco de buenas prácticas en defensa de los intereses sociales y no de individuos activistas que pretenden dar cumplimiento a sus requerimientos personales.

Desde el punto de vista de los ejecutores, la participación directa de la ciudadanía en el desarrollo de proyectos se constituye en un importante medidor del nivel de satisfacción que se logra en las comunidades directamente afectadas por los proyectos. Esto implica también un proceso de gestión que permita sacar el mayor provecho de los aportes de la ciudadanía, logrando sortear situaciones de alta complejidad que concluyan en beneficios tanto para la sociedad como para los actores involucrados en su gestión.

El planteamiento anterior denota la apremiante necesidad de establecer de manera conceptual, el rol de la ciudadanía frente a la ejecución de proyectos de inversión pública; cuáles son los instrumentos de participación que les permiten intervenir iniciativas en las etapas de preinversión, inversión y operación y desde los gerentes de proyectos, establecer reconocer los lineamientos más importantes para la gestión de los proyectos, que permitan ver los procesos de participación como un aporte y no como un obstáculo.

10.2.1. Una Revisión de Actuales Lineamientos de Gestión de Proyectos para el Fomento de Buenas Prácticas de Participación Ciudadana.

Existen diferentes referentes a nivel nacional e internacional de cómo se propone el desarrollo de la participación ciudadana en la estructuración, formulación, ejecución y evaluación de proyectos. En este capítulo se reconocen referentes ligados a los casos de estudio de la presente investigación, teniendo en cuenta que estos cuentan con la regulación de diferentes entidades de lo público, como también de fondos de cooperación internacional que establecen

algunas exigencias en lo relacionado con la inclusión de la ciudadanía en el desarrollo de proyectos.

10.2.1.1. La gestión de proyectos con participación ciudadana en el entorno internacional.

Los fondos de cooperación internacional, que cuentan con el objetivo de mitigar los impactos de la desigualdad en países que se encuentran en vía de desarrollo, tienen intereses paralelos a las entidades territoriales de los gobiernos locales, esto teniendo en cuenta que comparten un objetivo de fortalecimiento de la sociedad mediante el desarrollo de proyectos para el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades.

Es por esto por lo que, garantizar el eficaz cumplimiento de los objetivos planteados en las iniciativas a ser financiadas se convierten en el principal interés de los inversionistas. Se debe garantizar la coherencia de las iniciativas desde sus objetivos, pasando por la metodología hasta sus resultados. Por ello, los fondos internacionales han sido los responsables de la implementación de metodologías para la estructuración, ejecución, seguimiento y control en el desarrollo de proyectos. Muestra de ello es la metodología de Enfoque de Marco Lógico (EML) que busca generar un equilibrio entre los actores involucrados en las diferentes etapas del ciclo de los proyectos, donde mediante un importante componente de identificación de participantes se puede incluir de manera práctica la participación de las comunidades en la estructuración de las iniciativas.

Sin embargo, la identificación de participantes no garantiza la inclusión de la ciudadanía. Este es un ejercicio que se debe garantizar desde los formuladores y que debe promoverse por los actores o entidades que evalúan y financian las propuestas de desarrollo.

A continuación, se realiza una revisión de los lineamientos de gestión de proyectos que proponen entidades internacionales para fomentar las buenas prácticas de participación ciudadana.

10.2.1.1.1. Grupo Banco Mundial (GBM). Esta organización especializada en finanzas y asistencia que busca reducir la pobreza a través de préstamos de bajo interés o créditos gratuitos a nivel interbancario, promueve con apoyos económicos para las naciones en desarrollo, la mitigación de diversos impactos sobre la sociedad.

En su lógica de garantizar eficacia en la implementación de proyectos, el Banco Mundial ha incluido en su operación “el marco estratégico para integrar la participación ciudadana” que busca guiar la gestión de las acciones participativas en los países que hacen uso de los recursos del banco.

En el Marco Estratégico para Integrar la Participación Ciudadana, se considera que los individuos desempeñan un papel que orienta a las organizaciones hacia la transparencia, la responsabilidad y la efectividad en los complejos retos que implican el desarrollo de los países. Es por eso que el objetivo principal del marco estratégico se centra en el mejoramiento de los resultados en lo relacionado con el desarrollo. El Banco Mundial, desde su estrategia de integración de la participación reconoce las acciones que se vienen implementando hasta el momento, buscando identificar los tipos de participación que más contribuyen a la generación de buenos resultados y de esta manera poder retroalimentar un enfoque coherente de la participación.

En el año 2013, el expresidente del GBM, Jim Yong Kim propuso vincular en la evaluación de los proyectos desarrollados una retroalimentación por parte de sus beneficiarios, que permitiera evidenciar, por una parte, los impactos generados con el desarrollo de los mismos, como también el nivel de satisfacción de los ciudadanos y conociendo de manera alterna nuevos diagnósticos que permitan continuar con el fortalecimiento de escenario problemáticos.

Es así como el Marco Estratégico para Integrar la Participación Ciudadana gira en torno a cinco principios fundamentales: 1) está orientado a los resultados, 2) implica participación a lo largo de todo el ciclo de las operaciones, 3) procura fortalecer los sistemas nacionales, 4) se ajusta a las particularidades de cada contexto, y 5) es gradual.

Este modelo estratégico para la participación toma como referencia importantes casos a nivel internacional donde la intervención de las comunidades ha generado resultados impactantes en el marco de los proyectos. Así pues, el marco estratégico compila estos lineamientos sin desconocer que la buena participación depende en gran manera de las condiciones sociales, políticas, económicas, ambientales, culturales, geográficas, entre otras.

10.2.1.2. Normas y Teorías que Acompañan y Promueven la Gestión de Proyectos con Participación Ciudadana en el Entorno Nacional. Como se abordó con anterioridad en el marco normativo, es una realidad que a partir de los artículos 1, 2, 20, 23, 40, 86, 87 88, , 103 y 270 de la constitución política de 1991, la participación ciudadana tomó fuerza e importancia. Dichos artículos constitucionales fueron reglamentados mediante decretos como el 2591 de 1991 que creo la acción de tutela; la Ley 134 de 1994 por medio de la cual se establecen los mecanismos de participación ciudadana; Ley 850 de 2003 que creo las veedurías ciudadanas; Ley 1712 de 2014 sobre transparencia; Ley 1755 de 2015 por medio de la cual se creó el derecho de petición; Ley 1757 de 2015 por medio de la cual se promueve y protege el derecho a la participación ciudadana, entre otras; le otorgó a los individuos las herramientas necesarias para incidir en los procesos de formulación, ejecución y seguimiento de programas, políticas y proyectos que afectan su cotidianidad.

Si bien es cierto que las instituciones deben garantizar y crear las condiciones necesarias para que exista la participación de la ciudadanía, es obligación de los ciudadanos hacer buen uso de dichos espacios, como está establecido es la sentencia C-891 del año 2002 de la Corte Constitucional.

La ley 850 de 2003 por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas, complementa lo establecido en la constitución y demás normas reglamentarias en cuanto a participación ciudadana se refiere, las cuales fueron tratadas en detalle en el marco normativo de la presente investigación, gracias a esta ley se da a la ciudadanía la facultad legal de ejercer control en la ejecución de los recursos públicos, cumpliendo los principios de igualdad, eficiencia, economía y pluralidad. Dicha vigilancia puede ser realizada de manera preventiva,

durante la ejecución o una vez haya culminado la actuación de la entidad pública, para lo cual las veedurías pueden hacer recomendaciones directamente a la entidad vigilada o ante los organismos de control, procurando mejorar y garantizar la transparencia en la actuación de los funcionarios públicos.

Por su parte el concejo de Bogotá, mediante el acuerdo No. 257 del 30 de noviembre de 2006, obliga a la administración de la alcaldía mayor, a llevar a cabo ajustes en el desarrollo de sus programas institucionales donde se incluyan e institucionalicen los procesos de participación ciudadana. Es por ello que, surgen documentos como el “lineamiento para fortalecer el proceso de participación ciudadana y el control social”.

De igual forma la alcaldía de Medellín con el objetivo de dar cumplimiento a lo establecido en la ley 1437 de 2007, que en su artículo 8, manifiesta el deber de mantener a disposición del público la información actualizada, oportuna y veraz, la entidad va más allá de simplemente dar cumplimiento a dicha normatividad, pues son conscientes de los beneficios que trae consigo la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, es por ello que la ciudadanía está presente en la participación y diagnóstico de problemáticas, planeación del presupuesto participativo, consultas ciudadanas, innovación, rendición de cuentas y control social, para ello se valen de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), logrando mantener una comunicación permanente que garantice el éxito de todas sus iniciativas.

El Departamento Nacional de Planeación, expidió la resolución 1450 del año 2013, por medio de la cual, estableció la Metodología General Ajustada para realizar la formulación y evaluación de los proyectos objeto de financiación con recursos del presupuesto general de la Nación y presupuestos territoriales. La MGA es una herramienta informática por medio de la

cual se establecen una serie de pasos para identificar y evaluar los proyectos que serán financiados con recursos públicos. Según (Mejía y Franco-Duran, 2017) la MGA es utilizada por las entidades públicas colombianas para evaluar de forma eficiente y eficaz los proyectos de inversión, esta contiene las condiciones financieras, técnicas, ambientales y sociales que serán aprobadas bajo los parámetros establecidos en los procedimientos.

El constructo teórico de la MGA está basado en la metodología de Marco Lógico, cuyas bases parten de los procedimientos de la planificación orientada a objetivos o Metodología ZOOP, por sus siglas en alemán (Ziel Orientierte Project Planung). El Manual 42 de la CEPAL denominado “Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas” propone como parte fundamental durante la aplicación de la metodología, la identificación del análisis de involucrados. Este capítulo, que desarrolla la participación de los principales actores involucrados con el proyecto, tiene como objetivo identificar a las personas, comunidades, entidades u organizaciones que cuentan con una relación directa o indirecta con el problema a solucionar; se analizan sus interacciones y dinámicas frente al desarrollo del proyecto, si bien dicho análisis debe ser realizado durante la etapa de diagnóstico del proyecto, la participación de los actores debe estar presente a lo largo del diseño, la ejecución y evaluación del proyecto jugando un papel fundamental en la selección de las alternativas de solución, en el control y evaluación del mismo (Ortegón, Pacheco, & Prieto, 2015).

10.3. Factores de Éxito en la Gestión de las Etapas del Ciclo de los Proyectos, con Buenas Prácticas de Participación Ciudadana.

El análisis de factores de éxito en la gestión de las etapas del ciclo de los proyectos, se determinó a partir del estudio de casos internacionales y nacionales, en los cuales se implementaron

estrategias de participación ciudadana y/o diseño participativo, lo cual garantizó que la ciudadanía influyera de manera directa en el diagnóstico, diseño, estructuración y ejecución de las propuestas, garantizando así la aceptación y el empoderamiento de los beneficiarios, que se traduce en el éxito de los proyectos, pues al crear iniciativas de la mano con la población objetivo, se genera un sentido de pertenencia que imposibilita los actos de corrupción, ya que toda la comunidad se convierte en veedora de la ejecución de los recursos, garantiza la aceptación de las soluciones planteadas, prima el principio de cooperación y prevalece el bienestar general sobre el particular.

De esta forma, a continuación, se presenta el resultado del análisis de casos exitosos de proyectos con buenas prácticas de participación ciudadana.

10.3.1. Casos de Éxito Internacionales

10.3.1.1. 200 Obras y Proyectos con Participación de la Ciudadanía- Experiencia Ciudad de Buenos Aires Argentina. El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, promueve involucrar a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, pues son conscientes que la institucionalidad no tiene todas las respuestas y nadie conoce más cerca la ciudad que sus mismos habitantes, para ello existe una política de conversaciones y reuniones diarias con las comunidades, valiéndose de las TIC y las redes sociales para lograrlo.

Alcanzaron la meta propuesta promoviendo las iniciativas y publicándolas por las redes sociales institucionales, las 200 iniciativas de proyectos fueron sometidas a votación de manera presencial, mensaje de texto, página web, Twitter y Facebook, esto sin dejar a un lado las reuniones presenciales que garantizan un dialogo directo, la retroalimentación e intercambio de ideas.

Actualmente en su página web institucional en el link de participación ciudadana, se encuentra la agenda participativa, la cual contiene todas los proyectos e iniciativas donde la ciudadanía puede participar de manera directa en la construcción y/o elección de las mismas.

10.3.1.2. Banco Mundial - Generando Confianza en el Gobierno un Texto a la Vez –

Albania. El banco Mundial, apoya iniciativas de participación ciudadana a través del aprovechamiento de las TIC, tal es el caso de la campaña implementada por el Ministerio de estado del Gobierno Albanes, SMS, por medio de la cual se le envía un mensaje de texto a los ciudadanos que han utilizado algún servicio estatal, preguntándoles que tal fue la atención y que si desean denunciar algún acto de corrupción; su éxito radica en que responder es totalmente gratis y gracias a ello el gobierno puede identificar tendencias con las que se busca prevenir actos de corrupción, además se llega de forma directa y se establece un dialogo proactivo y participativo con la ciudadanía, logrando recuperar la confianza en el actuar del gobierno, pues los ciudadanos se sienten parte de la lucha contra el flagelo de la corrupción.

10.3.1.3. Experiencia en la Provincia de Mendoza (Argentina) - Diseño Participativo de

Espacios Urbanos. Este proyecto identificó las bondades de las técnicas participativas en el diseño de soluciones de viviendas de interés social de un conjunto habitacional en la provincia de Mendoza (Argentina) con el objeto de transmitir a la comunidad beneficiaria los conceptos de arquitectura bioclimática con sus beneficios en la calidad de vida, el ahorro energético y la sostenibilidad ambiental, gracias a los talleres comunitarios de diseño participativo, fue posible que la población beneficiaria entendiera temas complejos como la arquitectura bioclimática y contribuyeran al diseño de espacios eficientes, sin sobrecostos y cumpliendo con todas y cada una de sus expectativas.

Los principales factores de éxito fueron, por un lado, la implementación de metodologías pedagógicas (visualización con tarjetas, lluvia o cascada de ideas, el mural) que garantizaron la recolección de información para el equipo técnico, así como la apropiación de conocimientos

complejos en la comunidad. Como resultado se crearon propuestas técnicas flexibles que se adaptaron a la realidad y a las necesidades de los beneficiarios, de igual forma la participación de los vecinos del proyecto, sus inquietudes y sugerencias aseguraron el éxito de la experiencia. Gracias a ello, este proyecto fue replicado a otros municipios de la provincia de Mendoza lo que garantiza la trasmisión y aplicación de los conocimientos.

10.3.1.4. Proyecto de Renovación Urbana, Eje Vial Nueva Alameda – Providencia. Proyecto de 12 km de intervención, renovación vial e infraestructura de transporte en el centro de la ciudad de Santiago de Chile, el cual fue diseñado por un consorcio integrado por empresas de Chile, España, Reino Unido y China, como resultado de un concurso internacional.

El éxito de este proyecto radica en la transparencia con que se adjudicó el diseño (vía concurso) y que de manera simultánea, las autoridades de Santiago, licitaron el diseño de un proceso participativo ciudadano, esto con el objeto de que se tuvieran en cuenta los diferentes puntos de vista de la población objetivo y poder incorporarlas desde el inicio del diseño del proyecto, pues si se conocen las aspiraciones y necesidades de la población, disminuye la posibilidad de cometer errores en su ejecución. Esta medida garantiza que la participación de la ciudadanía estará presente en el diseño, la construcción y operación del proyecto, mediante la creación de un observatorio ciudadano conformado por 73 voluntarios. Además, el levantamiento de la información fue producto del trabajo arduo y articulado de especialistas en transporte, patrimonio cultural, señalización vial, paisajismo, trabajo social y la participación ciudadana de más de 4.500 habitantes de la ciudad de Santiago.

Cabe resaltar que el proyecto actualmente se encuentra paralizado por problemas con la fuente de financiación, pero para el objeto de estudio, es un referente importante en cuanto a la

gestión de las buenas prácticas de participación ciudadana en las diferentes etapas del ciclo de los proyectos.

10.3.1.5. UTOPIA - Diseño Participativo de Escandinavia al Mundo. Este proyecto propone un diseño metodológico de colaboración donde se involucra a los investigadores y trabajadores de las organizaciones en busca de mejorar sus condiciones laborales, para ello se valieron de la implementación de sistemas informáticos que permitían la interacción y participación directa de los usuarios finales en todas las etapas de diseño y desarrollo de productos informáticos.

Su éxito radica en el precursor de ejercicios de diseño activo y participativo como la caja de herramientas organizacional, las maquetas y/o prototipos donde se involucra a los usuarios finales en su diseño y construcción. Esto garantizó el éxito del proyecto y sentó un precedente en el concepto y uso de las TIC, concepto utilizado en muchos contextos del mundo para mostrar practicas donde interactúan las comunidades beneficiadas con los diseñadores y desarrolladores de tecnologías.

10.3.2. Casos de Éxito Nacionales

10.3.2.1. Plan Padrino. Programa de la presidencia de la Republica que propone una guía metodológica para la elaboración de proyectos de infraestructura, para atender de manera integral a la primera infancia en departamentos con baja presencia estatal como el Cauca, La Guajira y el Putumayo; mediante la construcción de centros de desarrollo infantil (CDI). Para ello se efectúan alianzas estratégicas entre el Gobierno nacional, local, el sector privado y organizaciones no gubernamentales, en busca de captar recursos nacionales o internacionales con los cuales se logren financiar estas iniciativas.

Su éxito radica en que se trabaja de forma articulada entre los formuladores encargados de la parte técnica y la comunidad que quiere ver materializados sus costumbres y sueños en los diseños arquitectónicos, para ello se elaboran talleres de diseño participativo con niños, niñas y jóvenes, que plasman sus ideas mediante dibujos. Por otro lado, los adultos y líderes comunitarios elaboran listados de los espacios que debería tener el CDI; esto permite identificar las necesidades, sueños y costumbres de la comunidad, lo cual es el insumo necesario para elaborar el diseño arquitectónico, el cual no pasa a la fase de construcción hasta que la comunidad lo apruebe, garantizando el empoderamiento de la población beneficiada, la sostenibilidad y el éxito de los proyectos.

10.3.2.2. Fundación Plan – Proyectos Participación Ciudadana. La fundación plan, es una organización sin ánimo de lucro, miembro de Plan Internacional, es independiente, sin afiliación política ni religiosa; su objetivo es promover la organización de las comunidades en busca de encontrar la solución a sus problemas, fortaleciendo habilidades de liderazgo en niños y niñas. Tiene presencia en los departamentos de Nariño, Valle del Cauca, Choco, Sucre, Bolívar y Bogotá D.C.

Dentro de los proyectos con participación ciudadana desarrollados por la fundación encontramos: programas de desarrollo con enfoque territorial PDET, mis calles sin acoso, programa de salud joven, tecnología e innovación para el empoderamiento de las niñas y jóvenes de Colombia #mujeres en la nube, empoderarte por la paz, Girls Out Loud, entre otros. Estos proyectos tienen mucho éxito por las metodologías de trabajo aplicadas, pues propician espacios seguros a través de grupos privados de Facebook, para discutir temas como la violencia de género, embarazos adolescentes y aborto. Además de la utilización de las redes sociales, realizan talleres con metodologías didácticas, seminarios, conversatorios, webinar vía zoom, entre otros valiéndose de las TIC y las redes sociales, pues estas son el punto focal de los niños y jóvenes de la actualidad.

10.3.2.3. Bogotá Abierta. Proyecto que buscó a través del aprovechamiento de herramientas digitales diseñar la página web (<https://bogotaabierta.co/>), con el objetivo de implementar mecanismos de participación ciudadana, articulando e involucrando las ideas de la ciudadanía en los proyectos de transformación de ciudad. Esto permitió generar el canal de comunicación para que la ciudadanía participara en la construcción del plan de desarrollo 2016-2020 “Bogotá Mejor Para Todos” y el plan de ordenamiento territorial (POT).

Su éxito radica en la facilidad que tienen los ciudadanos para acceder a la página web, solo se requiere de un dispositivo con acceso a internet, hasta la fecha más de 69.000 bogotanos han participado de manera directa, incluyente y didáctica mediante laboratorios de co-creación ciudadana, que permite tanto la interacción entre los mismos ciudadanos y funcionarios del distrito, esto genera empoderamiento social pues sus ideas han sido tenidas en cuenta para mejorar la calidad de vida de la ciudad.

10.3.2.4. Castilla la Nueva, “Gobernanza Municipal Mediante el Uso de las TIC”. La alcaldía del municipio de Castilla la Nueva (Meta), con su proyecto de gobernar aprovechando el uso de las TIC, es un ejemplo de transparencia y participación ciudadana reconocido por el departamento administrativo de la función pública con el premio nacional de alta gerencia en el año 2019.

Su éxito consistió en la aplicación de las TIC como herramienta de gobierno, transparencia y acceso a la información, atacando el desinterés y la desconfianza de la comunidad en general hacia todo lo relacionado con la función pública. Esto fue posible gracias a la implementación y puesta en marcha de canales digitales de doble vía, como mecanismo de participación e incidencia en la toma de decisiones, lo cual dio como resultado la simplificación

de trámites dispendiosos como los certificados de residencia, digitalización de juntas de acción comunal, la publicación de datos abiertos, junto con el crecimiento considerable en las cuentas de redes sociales de la entidad, muestra de la confianza y aceptación de la comunidad.

10.3.2.5. Diseño Participativo, Biblioteca Pública de Guanacas, Cauca, La Casa del Pueblo.

Proyecto financiado con recursos de la embajada de Japón, cuya iniciativa fue liderada por el arquitecto Simón Hosie, el cual implementó un diseño participativo con las comunidades campesinas de Guanacas, Cauca, en este proyecto más de 300 personas trabajaron de manera organizada bajo la dirección del arquitecto.

Su éxito radica en que las decisiones se tomaban entre todos los habitantes de Guanacas, la forma, materiales, uso y ubicación de los espacios, diseño de las ventanas entre otros aspectos, fueron definidos y discutidos con la población, niños, jóvenes, líderes sociales y personas del común participaron en la construcción, desde el diseño, hasta los acabados finales. Las costumbres y vivencias campesinas fueron tenidas en cuenta en todas las etapas del proyecto, esto generó un sentido de pertenencia, que impulsa el espíritu de participación ciudadana mediante la organización comunitaria como un ejemplo digno de imitar y replicar en todos los rincones del país.

10.3.2.6. Proyecto Colores por la Vida. Este proyecto inició como un ejercicio de clase del programa de diseño de comunicación visual, de la Pontificia Universidad Javeriana de Cali, el cual buscaba enfrentar e involucrar a los estudiantes con temas reales de la sociedad. Gracias a ello entendieron la importancia del diseño colaborativo con las comunidades, creando libros infantiles, cuyas ilustraciones fueron generadas de manera articulada con niños, niñas y padres de familia de instituciones educativas.

Su éxito radicó en la implementación de juegos didácticos, vinculando a niños y niñas, padres de familia, psicólogos educativos y estudiantes de otras facultades de la universidad. Este trabajo interdisciplinario dio como resultado una metodología de clase y otros escenarios de aprendizaje que impactó de manera positiva a toda la comunidad educativa donde intervinieron los estudiantes universitarios.

10.3.3. Principales Factores de Éxito Identificados

Como resultado del estudio de casos internacionales y nacionales, en los cuales se implementaron estrategias de participación ciudadana y/o diseño participativo, donde la ciudadanía influyó de manera directa en la toma de decisiones, en el diagnóstico, diseño, estructuración y ejecución de las propuestas, con lo cual se garantiza una participación activa en la construcción de iniciativas que propenden por mejorar sus condiciones de vida, se puede concluir que los principales factores de éxito identificados son:

1. Participación activa de la comunidad beneficiaria del proyecto.
2. Utilización de metodologías pedagógicas para la recolección de información (talleres de diseño participativo).

3. Utilización de las TIC, páginas web y redes sociales, para garantizar una participación activa, de doble vía, garantizando así la retroalimentación y el mejoramiento continuo.

4. Trabajo articulado entre los formuladores (parte técnica) y la población objetivo del proyecto, durante todas las etapas del ciclo de los proyectos.

5. Empoderamiento social, involucrando a la comunidad en la toma de decisiones en todas las etapas del ciclo de los proyectos.

6. Conformación de observatorios y/o veedurías ciudadanas.

7. Según su complejidad, implementar procesos de licitación que garanticen, fomenten y faciliten la participación de la ciudadanía en todas las etapas del ciclo de los proyectos.

8. Transparencia en la adjudicación de los contratos por los cuales se materializan los proyectos.

10.4. Aspectos clave que inciden en una efectiva participación ciudadana en el ciclo de un proyecto.

En lo corrido de la investigación, se logró recabar información de diagnóstico indagando a cerca de la percepción de los diferentes actores que han estado inmersos en el desarrollo de los proyectos Calle Octava, Carrera segunda y Barrio Santa Inés. Posteriormente se reconocieron algunos referentes normativos y conceptuales que desde diferentes instituciones del orden internacional y nacional se emplean para tratar de garantizar buenas prácticas de participación que permitan el óptimo desarrollo de los proyectos. Finalmente se analizaron casos de éxito en los que emplean diversas prácticas que pretenden garantizar la inclusión de la ciudadanía en las diferentes etapas del ciclo de los proyectos.

Este compendio de información permite inferir la existencia de algunos aspectos relevantes que inciden directamente en el desarrollo de proyectos de inversión pública. A partir de estas, se generan- nuevos lineamientos que permiten fortalecer los procesos de participación en cada una de las etapas del desarrollo de proyectos. Así pues, en la siguiente tabla se listan las principales condiciones relevantes de la forma como se vienen desarrollando los proyectos y a partir de ello, se identifican categorías clave, que posteriormente generan los lineamientos de gestión, en las diferentes etapas de los proyectos, para el fomento de la participación ciudadana.

Tabla 5.

Relación de categorías para la gestión de proyectos

Condición relevante	Aspecto para implementar	Etapas del proyecto
No se tiene en cuenta las organizaciones formales	Fomento de la Organización	Preinversión
Los habitantes resaltan sus intereses particulares	Cultura de pensamiento colectivo	Preinversión
Los proyectos se socializan, pero no se consulta previamente	Inclusión de la comunidad en la formulación y diseño	Preinversión
No se cuenta con una organización	Asesoría en la organización de los ciudadanos	Preinversión
Los proyectos se diseñan al gusto de los ingenieros	Retroalimentación con la ciudadanía en el proceso de formulación	Preinversión
Es necesario generar mayor empatía con las comunidades	Fortalecimiento de canales de comunicación	Inversión

No existe la posibilidad de manifestar inconformidades después de terminado el proyecto	Establecimientos de medios de evaluación con el apoyo de las TICs	Operación-Evaluación ex post
--	---	------------------------------

Como se observa en la tabla anterior, existen algunos aspectos que durante la investigación fueron resaltados por la frecuencia con que se abordaron en el desarrollo de los grupos focales, las entrevistas aplicadas, la revisión bibliográfica de lineamientos y el estudio de casos de éxito. Estos aspectos relevantes, la mayoría expresados por las comunidades, además de generar un alto impacto en el desarrollo actual de los proyectos, se convierten en un motivo para que las entidades públicas y los funcionarios que hacen parte del desarrollo de iniciativas de inversión pública hoy sean tildados con calificativos que desmeritan su labor.

Al tratar de convertir estas situaciones en aspectos favorables se encuentran una serie de categorías que al ser implementadas en las etapas de Preinversión, Inversión y Operación pueden contribuir al mejoramiento de la gestión de la participación ciudadana, logrando contribuir al buen desarrollo de las iniciativas.

10.5. Lineamientos de Gestión en Proyectos de Inversión Pública que Fomentan las Buenas Prácticas de Participación Ciudadana

La gestión de proyectos de inversión pública se ha venido orientando desde diferentes referentes teóricos y normativos que proponen protocolos para el desarrollo de las iniciativas en sus diferentes etapas. El Enfoque de Marco Lógico (EML) es el principal referente para la gestión de proyectos financiados con recursos de fondos internacionales y se constituye a nivel nacional, en el fundamento esencial para la creación de procesos, que orientan la estructuración y

presentación de proyectos de inversión pública como lo es la Metodología General Ajustada (MGA).

Siendo esta metodología el referente principal para la presentación de proyectos en instancias gubernamentales a nivel nacional e internacional, con esta investigación no se pretende poner en tela de juicio los diferentes pasos del Enfoque de Marco Lógico para la estructuración, formulación, ejecución y evaluación de proyectos. Sin embargo, con los resultados del presente estudio se observa que muchas de las actividades propuestas en las metodologías de formulación, las cuales emplean espacios de colaboración que involucran a las comunidades mediante técnicas didácticas como “los 5 porqués” “La flor de loto” entre otras, son tenidas en cuenta o aplicadas de manera adecuada o no según la voluntad de los formuladores, mas no existen procedimientos administrativos establecidos por las entidades territoriales para garantizar que estas dinámicas sean empleadas de la mejor manera; permitiendo la inclusión de los ciudadanos en los procesos de formulación y logrando la priorización de proyectos formulados con participación ciudadana.

Méndez (2016) en su libro *Formulación y Evaluación de Proyectos* menciona que una particularidad en la ejecución de proyectos en el sector público es que sus gerentes deben “garantizar la rendición de cuentas y acatar las distintas instancias de control y esquemas legales igual que las veedurías ciudadanas” Además menciona que la gerencia integral de proyectos, labor que involucra lo antes citado, está presente en todas las etapas del ciclo de los proyectos (preinversión, ejecución y operación).

Es por ello que, los lineamientos que se describen a continuación pretenden motivar la generación de leyes o normas que permitan consolidar momentos de interacción con la

ciudadanía, para tratar de optimizar el trabajo que se desarrolla durante la aplicación de los componentes del Enfoque de Marco Lógico y la gerencia integral en las diferentes etapas del ciclo de los proyectos.

Estas guías de gestión nacen de los aspectos clave identificados en el trabajo con las comunidades y la revisión de los casos de éxito, que han servido como modelo para fomentar las buenas prácticas de participación ciudadana en el desarrollo de programas y proyectos. De esta manera, se describen acciones de integración entre la comunidad y los ejecutores de los proyectos, que deben estar contempladas en la normatividad que establece los procedimientos para la presentación de las iniciativas. Estos procesos de interacción buscan incluir a la ciudadanía en ambientes participativos desde el inicio hasta el cierre y liquidación de los proyectos, dejando la puerta abierta para expresar diferentes percepciones en el marco de una evaluación ex post.

10.5.1. Lineamientos de Gestión en la Etapa de Preinversión.

La etapa de preinversión es el momento más pertinente para desarrollar procesos de participación ciudadana. Solo en esta etapa es donde los aportes, sugerencias o manifestaciones de inconformidad tienen una probabilidad de ser atendidas. La preinversión incluye la identificación que permite auscultar con la ciudadanía las necesidades más apremiantes que fomentan y justifican la existencia de los proyectos de inversión pública y este proceso inicia con un reconocimiento de los actores involucrados. Como se plantea en la metodología de Marco lógico, Méndez (2016) coincide en que la etapa de preinversión permite a la gerencia del proyecto “identificar qué personas, grupos u organizaciones se relacionan con el proyecto (partes interesadas o stakeholders)”

En la preinversión se inicia la tarea de preparación, estructuración y formulación del proyecto, donde se reconocen a los actores de la ciudadanía y mediante su participación se manifiestan situaciones que orientan el establecimiento de condiciones en las que se desarrollará la intervención.

También en esta etapa se habla de una evaluación ex ante que comúnmente está desarrollada por expertos en el área. Sin embargo, se ha dejado de lado la percepción de la ciudadanía frente a las implicaciones que conllevan la ejecución de los proyectos.

10.5.1.1. Mesa de Concertación. De esta manera se propone un primer momento de interacción con la comunidad, en el que se desarrolla una reunión con los principales actores involucrados en el proyecto, abordando la siguiente agenda:

1. Los proponentes realizan la exposición del perfil del proyecto donde se incluye información generalizada referente a: diagnósticos, alcance, actividades, recursos, tiempos, presupuesto, riesgos, seguimiento y control. En esta última, los proponentes realizan una sensibilización, orientación e invitación a la comunidad para activar o crear grupos de veedores debidamente formalizados que cuenten con los conocimientos necesarios para realizar labores de seguimiento y control ciudadano frente al desarrollo de los proyectos.
2. En este punto del encuentro con la ciudadanía, los proponentes resaltan las posibles afectaciones que podrían impactar a la comunidad en el desarrollo del proyecto expuesto. La exposición implica abordar todo lo relacionado con gestión de riesgos que, según lo manifiesta Méndez (2016) incluye mencionar: qué

riesgos pueden afectar; cuáles son sus características; su probabilidad de ocurrencia; priorización; y cuáles son los planes de acción frente al riesgo.

3. A pesar de que se está tratando de un encuentro inicial con la comunidad, este análisis de riesgos debe ser presentado con base a la experiencia de los proponentes y ser retroalimentará con las manifestaciones de los ciudadanos. A partir de ello, se abre un espacio de participación donde las personas expresan su percepción frente al perfil del proyecto y se declaran los requerimientos especiales en una eventual ejecución, partiendo de la realidad del contexto.
4. Para dar inicio al proceso de formulación del proyecto (etapa de preinversión) el proponente presentará a la comunidad un plan de trabajo en el que se compromete a realizar informes parciales a los veedores, donde se relacionan avances de los estudios y ajustes que se puedan presentar durante el desarrollo de la etapa de preinversión del proyecto.
5. Al finalizar la reunión se levantará registro fotográfico, un acta y sus respectivos listados de asistencia. Estos soportes harán parte integral de la documentación exigida a los proponentes al momento de presentar la propuesta a la entidad territorial, para su respectiva evaluación y priorización.
6. La entidad territorial verificará por medio de herramientas tecnológicas el nivel de satisfacción de la ciudadanía en el desarrollo de la mesa de concertación. Para este punto, es indispensable que las entidades territoriales implementen sistemas que permitan la verificación directa de la satisfacción de los ciudadanos en dicha sesión. Como se mencionó en los casos de éxito descritos en esta investigación,

existen experiencias donde se han empleado técnicas de sondeo mediante mensajes de texto, WhatsApp u otros medios de comunicación que se encuentran a la mano de los ciudadanos.

10.5.2. Lineamientos de Gestión en la Etapa de Inversión

En esta etapa se lleva a cabo la movilización de los recursos necesarios para iniciar la ejecución de las obras vinculadas al proyecto. Es por ello que, para iniciar la etapa de inversión debe estar totalmente culminada la formulación a partir de los estudios detallados que la soportan. Con relación a la participación ciudadana, la formulación del proyecto debe contener una minuciosa planificación basada en los requerimientos expresados por la comunidad en la etapa de preinversión, como también los diferentes planes de interacción con los ciudadanos en el momento de la ejecución. Estos importantes elementos que deben ser incluidos en la formulación permiten articular la etapa de preinversión en la etapa de inversión o ejecución que, como lo plantea Méndez (2016) “Una de las mayores falencias que se presentan durante el desarrollo del ciclo del proyecto, se relaciona con la articulación entre etapas consecutivas”

10.5.2.1. Mesa de Socialización. Luego de completarse la formulación durante la etapa de preinversión y la correcta articulación de esta con la etapa de inversión o ejecución; se da inicio al desarrollo de las obras vinculadas al proyecto, para lo cual se requiere un proceso de apropiación profunda por parte la comunidad. A partir de ello se propone una ‘Mesa de Socialización’ que se constituye en un segundo momento de interacción entre los formuladores y las comunidades. La Mesa de Socialización se dispone para lograr el mayor nivel posible de apropiación sobre los detalles del proyecto formulado; en ella, los proponentes exponen la ingeniería de detalle incluida en la propuesta; resaltando de manera contundente el plan de manejo que se establece a partir de los requerimientos que la comunidad expresó en el desarrollo de la Mesa de Concertación. Este importante momento pretende motivar a las comunidades y generar empatía entre contratistas, ejecutores y ciudadanos, cuando se les hace saber que son escuchadas frente al desarrollo del proyecto.

1. El proponente realizará ante la comunidad una exposición detallada de la formulación total del proyecto, en la que expondrá de manera clara los diferentes componentes de su formulación que permiten entender: qué se va hacer, cómo se va hacer, quienes lo van hacer, con qué se va hacer, cuánto costará, qué riesgos hay, cómo se va a controlar (Méndez, 2016)
2. El contratista presentará a la comunidad un plan de trabajo basado en cómo se gestionará el proyecto desde sus diferentes dimensiones: tiempo, costos, calidad, comunicación, riesgos, adquisiciones, recursos humanos, como también la gestión de integración, control y cierre del proyecto (Méndez, 2016). Este plan de trabajo debe incluir la presentación de informes parciales relacionados con los avances de las

- obras, ejecución del presupuesto y ajustes que se puedan presentar durante la etapa de ejecución del proyecto.
3. Luego de dar a conocer el plan de trabajo se detallará lo relacionado con los canales de comunicación que la comunidad podrá utilizar en el marco de la ejecución del proyecto, como también los procedimientos para el uso adecuado de estos. Con este ejercicio se presentará el personal a cargo de la gestión social y se designarán voceros por parte de la comunidad para facilitar la interacción entre los actores.
 4. Al finalizar la reunión se levantará registro fotográfico, un acta y sus respectivos listados de asistencia. Estos soportes harán parte integral de la documentación exigida a los contratistas para iniciar con la ejecución del proyecto.
 5. La entidad territorial verificará por medio de herramientas tecnológicas el nivel de satisfacción de la ciudadanía durante el desarrollo de la mesa de socialización. Para este punto, es indispensable que las entidades territoriales implementen sistemas que permitan la verificación directa de la satisfacción de los ciudadanos en dicha sesión.

10.5.3. Lineamientos de Gestión en la Etapa de Operación

En esta etapa se dan por finalizadas las labores de ejecución y se entrega el producto final a los interesados. Como se identificó en el diagnóstico de esta investigación, es común que los ejecutores hagan cierres de espaldas a la comunidad. No existen espacios de participación ciudadana en el que se expresen opiniones respecto a la obra o proyecto terminado y se verifiquen las condiciones en que se entregan los productos, como también las garantías para su posterior operación y sostenibilidad.

Según Méndez (2016) es común que en la etapa de operación del proyecto se presenten inconvenientes relacionados con la falta de claridad acerca la organización administrativa que garantice el correcto funcionamiento del proyecto, el desconocimiento del modelo de sostenibilidad y la falta de claridad sobre las fuentes de financiación para su mantenimiento y operación.

10.5.3.1. Mesa de Entrega. Para mitigar lo anteriormente dicho, se plantea un espacio más de participación denominado ‘Mesa de Entrega’. Esta jornada permitirá realizar una evaluación inicial de los resultados obtenidos con el desarrollo del proyecto desde la perspectiva de la comunidad, quienes se constituyen en sus beneficiarios o afectados en caso de no cumplirse con lo proyectado. Las mesas de entrega se deben constituir en un requisito fundamental para dar cierre formal a los proyectos frente a la entidad territorial o ente financiador.

Los puntos que se desarrollarán en la mesa de entrega son los siguientes:

1. Presentación del producto o bien a entregar por parte de los gerentes del proyecto. Esta se realizará por medio de una presentación descriptiva que detalle características técnicas, niveles de calidad y los costos finalmente abordados al terminar la ejecución del proyecto. El contratista deberá exponer las condiciones en que se desarrollará la operación del proyecto, su ciclo de vida, sostenibilidad y mantenimiento, según sea el caso.
2. En este punto, la comunidad realizará una visita guiada por los contratistas al sitio donde se encuentra el producto terminado, para realizar inspección visual, que le permita confirmar lo expuesto en la presentación realizada. Las

entidades territoriales deben implementar sistemas tecnológicos ojalá articulados con el Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP II) que permitan calificar las obras entregadas e ir construyendo una reputación de los contratistas frente a la calidad de sus productos. Esta reputación deberá ser un criterio de decisión importante dentro de futuros procesos de licitación.

3. Es importante la participación de funcionarios de la entidad territorial financiadora del proyecto, de manera que se realice la entrega formal de las obras y se genere un planteamiento por parte de las autoridades municipales sobre las acciones previstas para su mantenimiento una vez inicie la etapa operativa.

10.5.4. Evaluación Ex – post

Corresponde al periodo de tiempo posterior al cierre del proyecto, que conlleva responsabilidades relacionadas con la calidad y estabilidad del producto entregado, donde se desarrollan de manera constante evaluaciones en su estado.

En caso de presentarse inconvenientes en su funcionamiento se propone la implementación de herramientas tecnológicas que permitan reportar anomalías en la operación de los productos desarrollados en el marco de los proyectos de inversión.

La herramienta tecnológica debe estar anclada al Sistema Electrónico de Contratación Pública (SECOP II) con el fin de poder calificar la reputación de los proponentes que desarrollan los proyectos de inversión pública.

11. Conclusiones y Recomendaciones

La situación actual en la ejecución de proyectos de inversión pública en la ciudad de Neiva muestra importantes deficiencias en lo relacionado con la participación ciudadana. El alto desconocimiento del alcance de los proyectos hace evidente la baja participación en los procesos de socialización, generando desinformación y pérdida de la capacidad para intervenir las obras en desarrollo, en escenarios que causan afectaciones significativas.

Existe una marcada tendencia por parte de los actores de la ciudadanía a expresar inconformidades motivadas por afectaciones a sus intereses particulares. Se hace necesario emprender acciones de sensibilización que permitan fomentar el pensamiento colectivo, aprovechando así en mayor grado los distintos mecanismos de participación ciudadana.

La participación de la ciudadanía debe iniciar desde la etapa de preinversión, de manera que aporte elementos fundamentales para fortalecer la planeación, diagnóstico y formulación de los proyectos; permitiendo garantizar una mayor apropiación por parte de las comunidades y facilitando la toma de decisiones en lo relacionado con la calidad en la estructuración y formulación de estos. La inclusión de la ciudadanía mediante los procesos de participación además permite acompañar de manera transversal las etapas de ejecución, control y evaluación de los proyectos.

La participación directa de los actores involucrados en todas las etapas del ciclo de los proyectos contribuye al nivel de éxito de estas iniciativas de inversión. Por ello es necesario construir alianzas entre el Estado, la academia, las comunidades, el sector privado y entidades sin ánimo de lucro, con el objeto de fortalecer y replicar las experiencias positivas en cuanto a gestión de proyectos con buenas prácticas de participación ciudadana se refiere.

A partir del análisis de casos de éxito nacionales e internacionales, se puede concluir que es indispensable la utilización de las TIC y demás herramientas tecnológicas, que permitan establecer un diálogo directo, proactivo y participativo con la ciudadanía, garantizando así el empoderamiento social, junto con la sostenibilidad y el éxito de los proyectos.

Se recomienda que las autoridades municipales con el apoyo de las Instituciones de Educación Superior I.E.S, desarrollen cursos dirigidos a la preparación de las comunidades para una participación activa en las diferentes etapas de un proyecto, en la que se tengan en cuenta aspectos normativos y técnicos.

Promover desde la Maestría en Gerencia Integral de Proyectos, eventos de extensión para la comunidad, relacionados con proyectos de inversión pública y mecanismos de seguimiento y control de proyectos.

12. Referencias Bibliográficas

- Alcaldía de Neiva. (2019). *Auditoria a la implementación de la Política gobierno digital (antes estrategia gobierno en línea) dcto 2573 de 2014* (Vol. 2014, Issue 4).
- Arnstein, S. R. (1969). *A Ladder Of Citizen Participation*. *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216–224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Bretones, M. Á., del Castillo, M. Á., Mesquida, G., & Moreno, X. (2005). *Curso de Introducción al Project Management* (Issue Capítulo 6).
- Carrión, I., & Berasategi, L. (2019). Guía de elaboración de proyectos. *Administración de La Comunidad Autónoma Del País Vasco Departamento de Educación, Universidades e Investigación*, 1(BI-1032-2010), 19–26.
- Círculo de Estudios Latinoamericanos. (2020). *Indicador de Corrupción para América Latina Cesla – Julio 2020*. *Círculo de Estudios Latinoamericanos, Vol. 1*, 2020.
- Clave, A. (2009). *Mario Espinosa* *. 71–109.
- Congreso de la República. (1994). ley 134. *República de Colombia, 1994*(41), 1–9.
- Conpes 3649, (2010). <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/3649.pdf>
- Contraloría General de la Nación. (2017). *En remodelación del Estadio de Neiva: Contraloría General encontró hallazgos fiscales por \$12.684 millones*.
- Constitución Política, República de Colombia 154 (1991).

Correa, E., Noé, M., Baño A., R., Sáez, V., Castillo, F., Molina, N., Sabatini, F., Weinstein, M., Courard, H., Nieto, M. de la L., Correa S., P., Frühling, H., Vial, L., Jaña, S., Brunner, J. J., Bilbao, M. J., Etchegaray, A., Tudela, P., & Valenzuela, J. P. (1998). *Nociones de una Ciudadanía que crece*. In C. Enrique & N. Marcela (Eds.), *Flacso* (FLACSO-Chi). <http://flacsochile.org/biblioteca/pub/publicos/1998/libro/002297.pdf#page=15>

Cunill, N. (1997). Los posibles fundamentos de la participación ciudadana. In *Participación ciudadana: Dilemas y perspectivas para la democratización de los estados latinoamericanos* (p. 26).

Da Fonseca, J., Hernández Nariño, A., Medina León, A., & Nogueira-Rivero, D. (2014). *Concepción metodológica del control de gestión de proyectos de inversión social en Angola*. *Ingeniería Industrial*, XXXV(3), 322–332.

Decreto 1151 de 2008. Por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en Línea de la República de Colombia, se reglamenta parcialmente la Ley 962 de 2005, y se dictan otras disposiciones. 14 de abril de 2008. D.O. No. 46960.

Decreto 2623 de 2009. Por el cual se crea el Sistema Nacional de Servicio al Ciudadano. 13 de julio de 2009. D. O. No.47409.

Departamento Nacional de Planeación. (2002). *Evaluación de la descentralización municipal en Colombia : balance de una década*. en Gobierno de Colombia (Vol. 1).

Departamento Nacional de Planeación. (2013). *Manual de Soporte Conceptual Metodología General para la Formulación y Evaluación de Proyectos*.

<http://www.itc.edu.co/archives/investigacion/ManualConceptual.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2020). *Dirección de Desarrollo Social*.

<https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-social/Paginas/desarrollo-social.aspx#:~:text=El principal objetivo de los,mecanismos de promoción social efectivos.>

Diario La Nación. (2020a). *A juicio contratistas del distrito Tesalia-Paicol*. 17.

<https://www.lanacion.com.co/a-juicio-contratistas-del-distrito-tesalia-paicol/>

Diario La Nación. (2020b). *Los “elefantes blancos” del Huila*. 1–4.

<https://www.lanacion.com.co/los-elefantes-blancos-del-huila/>

Díaz, A., Silva, S., & CEPAL. (2004). *Descentralización a escala municipal en México: la inversión en infraestructura social* (Organización de las Naciones Unidas (ed.)).

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4935/S043145_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Domingo A, A. (2000). *Dirección y gestión de proyectos: Un enfoque práctico* (RAMA (ed.)).

García, E. (1991). *Curso de derecho administrativo* (Civitas (ed.); Vol. II).

German Alonso, G. M. (2013). *Metodología para la gestión de proyectos bajo los lineamientos del Project Management Institute en una empresa del sector eléctrico*. 136.

<http://www.bdigital.unal.edu.co/11161/1/940429.2013.pdf>

Gómez González, F., Durlan, F., Cáceres Gómez, S., & Aleixandre Mendizábal, G. (2008). *La participación pública en el contexto de los proyectos tecnológicos*. CTS: Revista

Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad, 4(10), 139–157.

Hernandez, J., & Chumaceiro, A. (2018). *Una discusión epistemológica sobre gestión de la participación ciudadana*. *Opción*, 87(87), 856–883.

[http://repositorio.cuc.edu.co/bitstream/handle/11323/2001/Una discusión epistemológica sobre gestión de la participación ciudadana.pdf?sequence=1](http://repositorio.cuc.edu.co/bitstream/handle/11323/2001/Una%20discusi3n%20epistemol3gica%20sobre%20gesti3n%20de%20la%20participaci3n%20ciudadana.pdf?sequence=1)

Hoyos A., J. (2012). *Antagonismo y participación en la Constitución de 1991*. Guillermo de Ockham: Revista Científica, 10(1), 55–66. <https://doi.org/10.21500/22563202.587>

ILPES. (1974). *Formulación de proyectos agropecuarios, extractivos, de transporte y energéticos* (ILPES (ed.)).

<https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7449/S6900410.pdf?sequence=1>

Ley estatutaria 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. 06 de julio de 2015. D. O. No. 49565

Ley 1145 de 2007. Por medio de la cual se organiza el Sistema Nacional de Discapacidad y se dictan otras disposiciones. 10 de julio de 2007. D.O.No. 46685

Ley 87 de 1993. Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones. 29 de noviembre de 1993. D.O. No. 41.120

Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. 28 de octubre de 1993. D. O. No. 41.094

Ley 134 de 1994. Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. 31 de mayo de 1994. D.O.No. 41373

Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley orgánica de desarrollo. 19 de julio de 1994. D.O.No. 41450.

Ley 850 de 2003. Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. 19 de noviembre de 2003. D.O.No. 45376

Ley 1150 de 2007. Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. 16 de julio de 2007. D.O.No. 46.691

Ley 2262 de 2022. Por medio de la cual se establecen los parámetros generales para la creación de la política pública de cultura ciudadana en Colombia y se dictan otras disposiciones. 19 de julio de 2022.

Liz, E. B., Espinoza-Beraún, J. C., & Molina-Espinoza, S. (2020). El seguimiento en la gestión de los programas sociales. *Gaceta Científica*, 6(2), 69-79.

Mejía, G. y D. M., Franco-Duran (2017). *Evidence-based Improvement Policies in Public Management: A Case Study of Public Projects in Barrancabermeja City, Colombia*. *Journal of Construction in Developing Countries*.

Lecannelier, L. (2006). Del conflicto a la oportunidad: Participación ciudadana en el desarrollo urbano. *Urbano*, 14–19.

Lledó, P., & Rivarola, G. (2007). *Gestión de Proyectos* (Pearson Ed).

Méndez, R. (2016). *Formulación y Evaluación de proyectos. Enfoque para emprendedores*.

Montecinos, E., & Contreras, P. (2019). *Participación ciudadana en la gestión pública: Una revisión sobre el estado actual*. *Revista Venezolana de Gerencia*, 24(86), 341–362.

Nader O., R. F. (2014). *Participación ciudadana y gobierno local en Colombia**. *Advocatus*, 11(22), 25–40.

Neiva, C. de C. de. (2018). *Informe de Coyuntura Económica*. 1–98.

OCDE. (2001). *Participación ciudadana: Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*.

Peña Espinosa, E. A. (2009). *Proyectos de desarrollo*. Escuela Superior de Administración Pública.

Prajoux, V. F. (2015). *Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid Planificación Participativa en la gestión urbana local, identificación de factores claves y nuevas formas de participación?* Tesis Doctoral.

Prieto Herrera, J. E. (2014). *Proyectos: de enfoque Gerencial* (ECOFE (ed.); 4ª. Ed.).

Procuraduría General de la Nación. (2010). *Guía de la participación ciudadana*.

Project Management Institute. (2013). *Guía de los Fundamentos para la Dirección de Proyectos (Guía del PMBOK)* (5ª Edición, Vol. 5, Issue C).

- Registraduría Nacional del Estado Civil, Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales, & Pontificia Universidad Javeriana. (2018). *Informe sobre la calidad de la ciudadanía en Colombia 2018* (Berea).
- Resolución 1450, 29 Bitacora Urbano Territorial 117 (2013).
<https://doi.org/10.15446/bitacora.v29n3.70143>
- Ruiz, M., & Duarte, T. (2015). *Los proyectos de desarrollo: la inversión pública y la inversión privada* The development projects : public investment and private investment. *Scientia et Technica*, 20(2), 134–139.
- Sapag, N., & Sapag, R. (1991). *Preparación y evaluación de proyectos* (McGraw-Hill Latinoamericana (ed.); 7th ed., Vol. 7, Issue 2).
- Serrano R., A. (2015). *La participación ciudadana en México*. *Estudios Políticos*, 34, 93–116.
- Transparencia por Colombia, Fundación Charles Léopold Mayer, & Unión Europea. (2016). *Corrupción en Territorios de Paz*.
- Transparencia por Colombia, Monitor ciudadano de la corrupción, & Fundación Charles Léopold Mayer. (2019). *Así se mueve la corrupción: Radiografía de los hechos de corrupción en Colombia 2016-2018* (Tercera ed).
- Urzúa, D. (2004). Manual del sistema de seguimiento y evaluación de la política pública de juventud (sse). Comisión Nacional de Juventud de Nicaragua, Managua.
- Valdés, M. (1999). *La evaluación de proyectos sociales: Definiciones y tipologías*. 1–13.

http://mapunet.org/documentos/mapuches/evaluacion_proyectos_sociales.pdf

Velásquez, F., & González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* (Fundación).

DE LA VILA, D. S. L., BARRIONUEVO, M. V. C., RIERA, D. E. M., & FERRET, D. M. P. (2015). Programa de doctorat en Geografia. Villarreal M., M. T. (2010). *Participación ciudadana y políticas públicas*. Décimo Certamen de Ensayo Político.

Wolfe, D. T., Hermanson, D. R., Ii, B. A. B., Diri, A. K., Diri, P. K., Chotimah, C., Rohayati, S., Мурашко М.А., كاپلان, سادوك, غلامحسين, ث, Akademik, K., Reza Yuka Satria Pratama, 加藤真也, 小林千秋中西優子, Rusno, Ips, B., Kelas, S., Sdn, I. V, Tahun, T., ... Noviyani, D. I. (2017). *Factores que retrasan proyectos públicos en Neiva*. Educational Psychology Journal, 2(2), 65–72.

Ziccardi, A. (1998a). *Ciudades Latinoamericanas. La cuestión social y la gobernanza local*.

Ziccardi, A. (1998b). *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. Revista Mexicana de Sociología (Vol. 60, Issue 3).