

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales

Nombre del estudiante: Adrián Gutiérrez Gómez

Nombre del director: ULF VOLKER THOENE

Año: 2024

Armando el rompecabezas sectorial: la gobernanza participativa como elemento integrador en la planeación municipal de Puerto Salgar, Cundinamarca año 2024.

Adrián Gutiérrez Gómez¹

Resumen

Muchas veces, los esfuerzos sectoriales de los gobiernos territoriales por elevar la calidad de vida generan resultados poco alentadores. Algunos problemas en la focalización del gasto público arrojan situaciones como segmentación de problemas integrales, desarticulación entre actores, procesos de ejecución aislados e incompletos, pérdidas económicas en la inversión pública social, lo cual, en esencia limita las apuestas en la calidad de vida de la población y produce, en general, una fragmentación de la intervención pública en el territorio (Copello, C. (2012). Específicamente, una de las causas de dicha fragmentación de la planeación municipal proviene de la misma construcción segmentada y poco articulada de los planes de desarrollo municipal, como lo sugiere Coraggio, José. (1994), donde se supone como principio una coordinación sectorial que muchas veces no ocurre. De esta manera, el trabajo de investigación sigue una metodología inductiva en la exposición de la situación problemática de la planeación municipal y propone una alternativa desde la gobernanza participativa como lo menciona Avalor, G. (2023) que articula dichos vacíos en la articulación de la planeación municipal en Puerto Salgar, Cundinamarca.

***Palabras claves:** Gobernanza Participativa, descentralización, planeación municipal*

Abstract

Many times, the sectoral efforts of territorial governments to raise the quality of life generate less than encouraging results. Some problems in the targeting of public spending give rise to situations such as segmentation of comprehensive problems, disarticulation between actors, isolated and incomplete execution processes, economic losses in social public investment, which, in essence, limits the stakes in the quality of life of the community. population and

¹ Estudiante de Maestría en Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Santo Tomas, adrian.gutierrez@usantotomas.edu.co

produce, in general, a fragmentation of public intervention in the territory (Copello, C. (2012). Specifically, one of the causes of that fragmentation of municipal planning comes from the same segmented and poorly articulated construction of the plans. of municipal development, as suggested by Coraggio, José (1994), where sectoral coordination is assumed as a principle that often does not occur. In this way, the research work follows an inductive methodology in exposing the problematic situation of the municipal planning and proposes an alternative from participatory governance as mentioned by Avalor, G. (2023) that articulates these gaps in the articulation of municipal planning in Puerto Salgar, Cundinamarca.

Key words: *Públic Governance, decentralization, territorial planning.*

Introducción

La planeación municipal cuenta con un marco muy amplio para poder adaptarse a diferentes dinámicas territoriales. Uno de los principios de dicha planeación es la coordinación y articulación institucional, que además de referirse aquella a las conexiones entre los agentes en el territorio para lograr objetivos comunes, es aquella que trata de articular los otros instrumentos disponibles que aportan en la construcción colectiva de los planes de inversión de mediano plazo. Este es el caso de los planes de desarrollo territoriales.

En este estado de cosas, la articulación muchas veces carece tanto de una gobernanza participativa efectiva, como de bajas capacidades institucionales en la articulación de los demás elementos de la planeación municipal en pro de objetivos comunes.

Por un lado, si bien en la formulación de planes de desarrollo territoriales exige de manera normativa la construcción ciudadana de dicho plan, las escasas metodologías de participación ciudadana y representación pública escasean en cuanto a las propuestas programáticas de inversión que dichos planes exigen. Los aportes de la ciudadanía muchas veces carecen de fondo y difícilmente se integran a la planeación de la inversión municipal. Es decir, carecen de una gobernanza participativa en la planeación.

Por otro lado, la complejidad técnica en la construcción de los instrumentos de planeación municipal deja de lado la integración de otras herramientas como planes sectoriales y políticas públicas disponibles, como planes decenales de educación, planes territoriales de salud, planes de seguridad y convivencia, e inclusive, instrumentos de ordenamiento territorial de superior jerarquía que predefinen la posibilidad del accionar público dadas las condiciones municipales.

En este caso, se tiene previsto indagar acerca de aquellas limitaciones en la planeación municipal, específicamente en el caso del Municipio de Puerto Salgar, Cundinamarca, a propósito de la construcción del Plan de Desarrollo Territorial, por lo que se pretende proponer una alternativa conceptual que afronta la fragmentación en la planeación sectorial

desde la gobernaza participativa y la integración de los instrumentos sectoriales y de política pública en el Plan de Desarrollo del municipio de Puerto Salgar Cundinamarca

Por lo anterior, la pregunta de investigación a abordar será: ¿de qué forma se puede incluir la gobernanza participativa y la articulación instrumental sectorial en la formulación del Plan de Desarrollo Territorial del municipio de Puerto Salgar, Cundinamarca?

Objetivos

Demostrar que el marco analítico de la gobernanza participativa mejora sustancialmente los procesos de planeación municipal local, bajo un caso específico de estudio en la construcción del Plan de Desarrollo Territorial de Puerto Salgar

Por su parte, los objetivos específicos del trabajo corresponden con:

- i) Contextualizar las limitaciones de la planeación municipal en el sistema de planeación municipal, particularmente en la instrumentación del Plan de Desarrollo Territorial
- ii) Describir las potencialidades de la gobernanza participativa como práctica social que empodera y enriquece los ejercicios de planeación municipal
- iii) Analizar en el contexto de un estudio de caso práctico la aplicación de la gobernanza participativa en la planeación municipal, en relación a la formulación del plan de desarrollo territorial del Municipio de Puerto Salgar

Marco Conceptual

Diversas propuestas conceptuales abordan las limitaciones de la planeación municipal en Colombia. Entre estas se encuentran los aportes de Copello, C. (2012), que trata de ilustrar los límites de la descentralización territorial en Colombia. Esta propuesta abarca de manera amplia dificultades a la hora de construir sectorialmente una propuesta del accionar del gobierno en múltiples niveles, señalando las restricciones que en la planeación municipal tienen los instrumentos como el Plan de Desarrollo Territorial.

En esta misma línea, el DNP (2002) abordó de manera amplia las dificultades en la distribución de competencias entre niveles de gobiernos, que de cierta forma orienta las dificultades sectoriales en la planeación de la inversión municipal. Una de las principales conclusiones de este estudio trata acerca de la necesidad de profundizar la descentralización territorialmente, es decir, permitirles a los municipios una mayor capacidad en la toma de decisiones públicas. No obstante, mayor capacidad implica mayor responsabilidad en la provisión de servicios públicos.

Desde otro punto, la planeación local se da, entre otros instrumentos a través de lo que la Ley Orgánica 152 de 1994, en cuyo caso determina el objeto, alcance, procedimientos y responsables de la planeación municipal en el marco de las competencias de los gobiernos locales. Allí se evidencian de manera general unos requisitos y procedimientos en cuanto a

la formulación de los planes de desarrollo territoriales. Dichos planes, si bien toman como requisito la consulta en su construcción a la ciudadanía por los asuntos públicos, carece de instrumentos que permitan una inserción de la ciudadanía en los aspectos públicos en la asignación de recursos para la atención de necesidades locales.

Además, la participación y articulación institucional a veces requiere de la suma conjunta de otros instrumentos que dicha Ley 152 de 1994 no cuenta: la armonización en la planeación municipal. Dicha unidad de instrumentos, problemas, contextos, necesidades, alcances, objetivos y demás planteados en los otros instrumentos fortalecerían el alcance de la participación ciudadana.

Una manera de promover una mejor planeación municipal trata cuando se vincula a la ciudadanía, como agentes económicos y usuarios del gobierno, en la definición de los servicios que debe prestar o proveer el Estado en ejercicio de sus funciones. Una corresponsabilidad compartida con la sociedad civil que involucra la gobernanza participativa como herramienta que aborda dicha necesidad de planear el territorio desde lo local.

La gobernanza participativa surge como lo sugiere Aguilar Et. Al (2015), en aquellos espacios donde fuerzas de lo colectivo promueven desde sus necesidades la fuerza para definir su propio camino en atención a los asuntos públicos. De esta manera, la gobernanza participativa como enfoque permite complementar y completar aquellas falencias en la planeación municipal que usualmente se minimizan como relevantes para precisamente tomar el rumbo de la inversión pública desde instrumentos de planeación municipal.

Así mismo, Vinasco (2019), plantea que es relevante la participación ciudadana para la construcción de una política acertada que responda a las condiciones actuales en las que se encuentra el contexto social intervenido; también se puede ver que hay otros actores que están inmersos en forma directa o indirecta como las empresas privadas, instituciones públicas y/o mixtas y la sociedad civil y que muchas veces se excluyen de los ejercicios participativos de lo público.

De esta manera, se indica la relevancia a la hora de asumir una gobernanza participativa local activa, en cuyo caso involucre a los actores que participan tanto del nivel público como político, así como a la sociedad civil. De esta manera, no solo se legitima la acción pública del Estado en lo local, sino que también la planeación municipal en sus instrumentos se encuentre en función de los ciudadanos y para los ciudadanos.

Por esta razón, se evidencia la necesidad de una participación ciudadana en asuntos públicos, debido a que, a través de sus acciones colectivas, se podrán impulsar propuestas, realizar una mejor ejecución y evaluación de los resultados de los programas de inversión en el territorio y alcanzar una mayor calidad en la ejecución de las políticas públicas, teniendo en cuenta también el interés público de la ciudadanía. Sin duda esta inclusión dará como resultado una transformación social que satisfaga las necesidades de la población.

Metodología

La metodología de investigación propuesta se aborda desde un enfoque inductivo, que va tratando y agregando desde las problemáticas simples y cotidianas de la planeación sectorial en el plan de desarrollo municipal y aborda los límites de su abordaje. De aquí se aborda la gobernanza participativa como elemento articulador que presiona por la integración de otras herramientas de planificación sectorial municipal.

Como diseño metodológico se propone un método cualitativo, puesto que además de la recopilación de datos, se desarrolla un contexto cualitativo de investigación en cuanto a la participación ciudadana como esquema integrador sectorial en el abordaje de las políticas públicas disponibles que complementan y arman el rompecabezas de la planeación sectorial de los planes de desarrollo de Puerto Salgar, Cundinamarca.

En cuanto al abordaje metodológico y desde el paradigma de gobierno abierto, y entendiendo el ejercicio de la gestión pública como una relación colaborativa y dinámica entre las autoridades que representan la administración municipal y la ciudadanía, se acoge y alienta el involucramiento y acción colectiva de los diversos sectores que conforman a sociedad civil en la formulación del instrumento de planeación municipal de mediano plazo del municipio.

Atendiendo a este pilar fundamental de la gobernanza participativa, se ha diseñado una metodología que abarca tres momentos que se vivencian durante los encuentros ciudadanos:

- a) **La participación informa:** Las autoridades locales representadas por el alcalde y su equipo de gobierno hacen presencia en el territorio y convocan a los ciudadanos para hacer parte de la formulación del plan de desarrollo; la actividad se abre explicando en que consiste esta convocatoria, contexto de la planeación municipal, alcances y limitaciones y metodologías de participación, así como se describe los canales de consulta pública en esta construcción colectiva con la población.
- b) **La participación consulta:** Mediante la aplicación de variadas herramientas didácticas, autoridades locales y ciudadanos reconocen y se apropian del territorio que habitan en un ejercicio de deliberación enfocado en la identificación de las problemáticas que enfrentan los pobladores del municipio y sus potencialidades municipales, en los cuales se pretende proyectar a Puerto Salgar como un polo dinamizador de diversos espacios económicos, sociales y culturales de la región y como meta a alcanzar durante la ejecución del plan de desarrollo.
- c) **La participación concilia:** los ciudadanos y las autoridades locales idean, discuten y construyen soluciones que se traducen en insumos para la definición de las líneas de intervención y metas del plan de desarrollo; se insiste en el acompañamiento permanente de los sectores sociales durante las fases de formulación, implementación y evaluación con los ajustes requeridos conforme a ejercicios permanentes de retroalimentación.

La categorización de estos encuentros se realizó bajo dos criterios: uno de alcance espacial-territorial, atendiendo a las particularidades geográficas poblacionales y sociales de las divisiones político administrativas del municipio, es decir, veredas y casco urbano; y el criterio poblacional, el cual remite a los actores propiamente del quehacer público, conformado por los sectores sociales y productivos de la región en el que se incluyen los siguientes grupos: las juntas de acción comunal, asociaciones y fundaciones, mujeres, madres gestantes y lactantes, adulto mayor, personas con discapacidad, niños niñas y adolescentes, víctimas del conflicto, deporte cultura y turismo, sector religioso, comercio formal e informal y sectores ganaderos, agricultores y piscícolas salgarños.

Ya, en terreno, la metodología aplicada en los espacios diseñados para los encuentros ciudadanos, se enmarca bajo dos preguntas orientadoras ¿Cómo es Puerto Salgar? Y ¿Cómo proyecta Puerto Salgar en cuatro años? La primera pregunta se aborda mediante el uso de la cartografía social: en un croquis que delimita los principales referentes del territorio, tales como las vías de acceso, principales afluentes, equipamientos u otros relacionados, en donde se lleva a cabo el encuentro. En este caso, los participantes anotan en tarjetas que posteriormente fijan en el mapa, lo que consideran destacado de su territorio en el que habitan y desarrollan sus actividades, a la vez que espacialmente ubican las problemáticas que los afectan.

La segunda parte se resuelve con la conformación de grupos de discusión en la que participan los ciudadanos y los representantes del equipo de gobierno encabezados por la administración municipal, quienes actúan como facilitadores del ejercicio, en cuyo caso intervienen para orientar con su conocimiento y experticia en caso de que surjan dudas referidas a la administración y gestión pública. En esta etapa de la actividad se interroga acerca de los temas que la comunidad considera deben incluirse en la formulación del plan y que se corresponden con las líneas estratégicas de intervención explicadas por las autoridades al inicio del encuentro. A su vez se desea conocer como ha sido la actuación de las administraciones anteriores frente a las expectativas y pendientes manifestados por la ciudadanía del municipio. Las ideas producto de esta deliberación se recogen en tarjetas de distinto color que se dividen según se trate de problemáticas o alternativas de solución. Un vocero designado por cada mesa de reflexión realiza la exposición de las problemáticas y propuestas frente a la comunidad participante, al alcalde y sus funcionarios.

La actividad se cierra con una invitación a participar en doble vía: ya no viene de la comunidad hacia la administración municipal, si que, atendiendo a un enfoque de la gobernanza participativa, se indaga a la comunidad asistente por su compromiso en tanto actores corresponsables de la gestión pública territorial. La estrategia empleada se denominó “yo me comprometo por Puerto Salgar a...” en el que tanto autoridades como comunidad asumen responsabilidades acordes con su órbita, no solo para la actividad convocante, también para la mejora de la convivencia y bienestar de los habitantes del municipio.

El equipo formulador del plan recoge el material didáctico y audiovisual y realiza la relatoría de estos encuentros, no sin antes invitar a la población a que divulgue la disponibilidad de un formulario virtual que recoge las inquietudes y propuestas de aquellos sectores de la

población que por diversas circunstancias no participan de los encuentros. Este material permitirá afinar la focalización de la planeación, proyectos, productos, indicadores y metas que serán contemplados en el plan de desarrollo local.

Como siguiente fase en la construcción de un plan de desarrollo bajo enfoque de la gobernanza participativa, se tiene previsto construir una batería de acciones de intervención pública de mediano plazo desde los diversos sectores de inversión que están sujetos a la acción pública participativa.

Resultados y discusión.

A) Análisis resultados encuesta virtual

Con las preguntas ¿Cómo te sueñas Puerto Salgar? y ¿Cual sería tu aporte? contenidas en el segundo apartado, se busca identificar las problemáticas más sentidas por los salgareños a la vez que se busca hacerlos sentir como agentes de cambio involucrándolos de manera activa con sus opiniones y acciones en las decisiones e intervenciones que la administración recientemente elegida ejecutará para la mejora integral de las condiciones de vida de los habitantes del municipio.

Del total de 218 participantes se tienen las siguientes características de dicha participación: participación mayoritaria de mujeres con un 60% (129 mujeres frente a 86 hombres y el resto sin identificarse); 77% (170 aportes) se agrupan en población con edad adulta entre 29 a 59 años, lo que implica que jóvenes ni adultos mayores se interesan o acceden fácilmente a la encuesta; 92% (202 personas) vive en el municipio, lo que indica un interés de población externa al municipio por su desarrollo o relaciones regionales; se da una diversidad de la población en cuanto a su participación, pues según la ocupación del tiempo en mayor medida se da en amas de casa con un 23% (52 personas), independientes (20 personas), empleados (19 personas), desempleados (16 personas), y oficios varios (10 personas).

Por su parte, los resultados de dicha participación se resumen bajo dos preguntas: ¿Cómo te sueñas Puerto Salgar? Y ¿Cómo proyecta a Puerto Salgar en 4 años?

En cuanto a la primera pregunta, se recogieron 362 ideas expresadas por los encuestados en torno a aquellos temas o retos hacia donde deben corresponder con los proyectos y metas de la nueva administración. Lo relevante del ejercicio fue la clasificación intuitiva o empírica de las dificultades y problemáticas de la comunidad, pues sin un orden temático previo se interpretó no solo como una oportunidad para elaborar un listado de solicitudes individuales sino como un espacio conjunto para dar a conocer soluciones a las problemáticas que aquejan al municipio, incluso potenciándolo como un enclave fundamental en el desarrollo económico local y regional.

La información obtenida del diligenciamiento de esta encuesta se clasificó y organizó bajo 27 grupos temáticos; la mayor atención se dirigió a la generación y oportunidades de empleo con 71 ideas y un 19,61% del consolidado, seguido por servicios públicos con 51 ideas y

un 14,09 %, vías con 32 ideas y un 8,84% , Impulso y fortalecimiento de la actividad turística y fluvial del municipio con 27 ideas y 7,46% y la preocupación por la proliferación del microtráfico y consumo de sustancias psicoactivas ente los jóvenes salgareños con 22 ideas y 6,08% del total de intervenciones.

Tabla 1. Principales cuatro preocupaciones de la ciudadanía y sus problemáticas asociadas

<p>Empleo y mercado laboral</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Dirigir los esfuerzos para coordinar con instituciones de educación superior o de formación para el trabajo espacios educativos para que los jóvenes adquieran el conocimiento y las destrezas requeridas por el actual mercado laboral; ➤ Exigir a las empresas encargadas de realizar frentes de obra e intervenciones en la infraestructura del municipio la contratación de mano de obra local. ➤ Procesos meritocráticos y transparentes para la selección del personal que labora en las entidades públicas municipales; ➤ Apoyo de la incipiente industria agroindustrial para que resulte una fuente de empleo atractiva con mano de obra tecnificada y preparada. 	<p>Frente a provisión de servicios públicos</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Deficiente funcionamiento del servicio de agua y alcantarillado y dificultades en la cobertura de amplios sectores rurales; ➤ Veredas afectadas por la escasa y en algunos casos nula prestación del servicio de energía eléctrica y alumbrado público; ➤ Problemas con la prestación del servicio de recolección de basuras y falta de un plan estructurado en el manejo de residuos.
<p>Sector Económico y productivo</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ El aprovechamiento de la riqueza y belleza de la flora y fauna de la región y su usufructo mediante el impulso de iniciativas ecoturísticas en un marco de protección ambiental y desarrollo sostenible; ➤ Políticas y estrategias diseñadas para el fortalecimiento de la actividad hotelera con una adecuada prestación del servicio bajo altos estándares de calidad y personal debidamente preparado y calificado; ➤ La reactivación de Puerto Salgar como el puerto de intercambio comercial y de transporte fluvial por excelencia mediante inversiones dirigidas a la construcción y mantenimiento de la infraestructura requerida para tal fin; ➤ Las gestiones requeridas para que el municipio funcione como una “zona franca” industrial y turística atrayendo la inversión y operación de grandes empresas nacionales y extranjeras. ➤ La planeación y oportunidad que ofrecen las distintas festividades del municipio como polos de atracción turística y cultural para visitantes, residentes y sus familias. 	<p>Frente a la seguridad, convivencia y consumo de sustancias Psicoactivas</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Estrategias de seguridad en cabeza de las autoridades policiales con patrullajes continuos y erradicación de expendio de sustancias ilegales; ➤ Creación y fortalecimiento de políticas y espacios de empoderamiento juvenil; ➤ Mejorar y ampliar la oferta deportiva recreativa y cultural del municipio mediante la construcción de nuevos escenarios o la adecuación y mantenimiento de los ya existentes junto con programas y escuelas de formación para el aprovechamiento del tiempo libre. ➤ El impulso a programas de formación para el trabajo, formación en educación superior, inglés programación, y la creación de oportunidades para el primer empleo formal.

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Participación Ciudadana en construcción del Plan de Desarrollo Municipal de Puerto Salgar 2024-2028

Ahora bien, frente a la pregunta ¿Cuál es su aporte para el plan de desarrollo?, el objetivo de esta pregunta fue vincular a los encuestados en un ejercicio de ideación y construcción colectiva de propuestas, superando la visión individual de la actividad, en donde cada participante desde su órbita particular aportó su propuesta. En este caso, la administración buscó generar un espacio conducente a la generación de una batería de ideas para la superación de aquellas situaciones que dificultan el bienestar y calidad de la población.

Bajo esta premisa, se presentaron 83 intervenciones y un total de 107 ideas; resulta evidente la correlación entre los aportes realizados por los encuestados y los ejes temáticos problemáticos identificados con la primera pregunta orientadora. La atención se enfocó sobre el ítem de servicios públicos con 14 ideas y un 13,33% del total de sugerencias seguido por el empleo con 10 ideas y un 9,52% de las intervenciones, seguridad y desarrollo turístico y fluvial con 7 interacciones y consumo de estupefacientes y apoyo a proyectos productivos con 6 aportes por cada categoría.

Tabla 2. Principales aportes en construcción de plan de desarrollo según su frecuencia

<p>Servicios públicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ En el caso de los elevados costos de facturación y la deficiencia en la prestación del servicio de energía eléctrica, se propone la utilización y aprovechamiento de fuentes de energías alternativas bajo planes coordinados entre la comunidad y el gobierno local. ➤ En cuanto al problema de las basuras la ubicación de contenedores en sitios estratégicos del municipio y campañas de educación ciudadana para el manejo de residuos sólidos y disposición de los desechos de las mascotas. 	<p>Empleo y proyectos productivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ La conformación de un banco de empleo y la implementación de procesos de transparencia y meritocracia en la selección del personal que laborará en las entidades públicas locales. ➤ El apoyo a los emprendimientos e iniciativas empresariales mediante la facilidad en el acceso a capitales semilla; ➤ La atracción de capitales nacionales e internacionales mediante beneficios tributarios de mediano y largo plazo lo que redundaría en el funcionamiento de proyectos de amplio calado y por ende la necesidad de mano de obra local.
<p>Convivencia y sentido de pertenencia:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Jornadas de sensibilización en torno al significado y valores de la cultura ciudadana; ➤ Creación de redes de solidaridad entre vecinos del municipio; ➤ Implementación de una “cátedra salgareña” que arraigue en la población infantil y juvenil el significado y sentido del ser parte de la comunidad de este municipio; ➤ Talleres de concertación entre vecinos de las distintas veredas y barrios del municipio para identificar y resolver problemáticas y conflictos particulares en un contexto territorial específico. 	<p>Interlocución con el Gobierno local</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Autoridades de gobierno con una constante presencia en los territorios mediante consejos de gobierno periódicos que actualicen a los ciudadanos respecto a las gestiones ➤ Desde la administración pública realizar ejercicio permanente de retroalimentación.
<p>Educación cultura y deporte</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Espacios de formación permanente en actividades artísticas culturales y deportivas 	

<p>dirigidas a los diversos grupos poblacionales del municipio;</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Implementación de instituciones especializadas en la enseñanza del inglés y de destrezas y conocimientos en programación; ➤ Uso intensivo de las nuevas tecnologías y la implementación de la infraestructura necesaria para integrar los procesos educativos a las nuevas pedagogías y metodologías del mundo interconectado y digital. 	
---	--

Fuente: Elaboración propia a partir de Encuesta de Participación Ciudadana en construcción del Plan de Desarrollo Municipal de Puerto Salgar 2024-2028

B) Mesas de participación ciudadana sectoriales

En cuanto a los resultados obtenidos de los talleres ciudadanos territoriales de la construcción del plan, los 300 aportes se organizaron en 19 grupos temáticos; la principal temática se dirigió a la generación y oportunidades de empleo con 71 ideas y un 19,61% del consolidado, seguido por infraestructura con 57 ideas y un 19 %, educación con 40 aportes y un 13%, cultura con 33 aportes y 10% con 30 aportes de situaciones de salud, y servicios públicos con 7% de aportes (22) como las principales temáticas.

Tabla 3. Principales problemáticas públicas en mesas de participación ciudadana plan de desarrollo 2024-2028

<p>Infraestructura:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Construcción y mejoramiento vial ➤ Construcción y mejoramiento equipamiento municipal ➤ Construcción y mejoramiento de soluciones habitacionales 	<p>Educación</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Alimentación y transporte escolar ➤ Aumento oferta educativa (profesional) ➤ Conectividad e internet en las Instituciones educativas ➤ Programas de formación laboral
<p>Cultura</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Escuelas de formación artística y musical ➤ Programas de artes y oficios 	<p>Salud</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Mejoramiento infraestructura salud ➤ Jornadas de salud ➤ Aumento personal salud
<p>Servicios Públicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Mejoramiento prestación servicios públicos ➤ Ampliación oferta saneamiento básico y aseo 	

Fuente: Elaboración propia a partir de Mesas de participación ciudadana en construcción del Plan de Desarrollo Municipal de Puerto Salgar 2024-2028

Si bien las oportunidades para expresar las problemáticas públicas territoriales vienen de la participación ciudadana, también en el marco de la planeación municipal hay un espacio de uso de la información existente y disponible en los diagnósticos de información territorial. Estos diagnósticos se concretan en indicadores que miden de manera cuantitativa variables de desempeño sectorial que complementan el análisis de la construcción de las propuestas de inversión del instrumento de planeación municipal incluido en el plan de desarrollo.

C) De las problemáticas y necesidades a las propuestas

Urrea y Valencia (2017) exponen que “Los problemas existentes para la definición del problema a atender en una política pública, suelen ser una de las principales preocupaciones de los analistas”, puesto que se encuentran diversas formas de o hilos conductores ante una misma situación. Es decir, la realidad presenta diversidad y multiplicidad de elementos, situaciones, contextos y estados de cosas que implican una diversidad en la interpretación de estas.

Si bien se entiende que la definición de un problema es una acción fundamental en la delimitación y diseño de una política pública, lo cual lleva a abrir una fuente importante de posibles fuentes de acción pública a partir de una colección de iniciativas públicas como las que se encuentran en el diseño y ejecución de un plan de desarrollo municipal.

Para Montecinos (2007), la noción del problema público se construye a partir del mismo enfoque de las políticas públicas, cuanto estas recurren a la noción de “agenda pública”. Esta noción trata de un compromiso previo que enruta una acción colectiva hacia unas necesidades predefinidas en ejercicios previamente realizados.

En ese sentido, Aguilar (1993) menciona que los problemas públicos deben ser definidos, estructurados y organizados de tal forma que estos puedan ser dimensionados desde múltiples aspectos como desde dimensiones sociales y “de acuerdo con los recursos intelectuales, legales, fiscales, políticos y administrativos disponibles” (Aguilar, 1993).

Para continuar en el marco del diseño conceptual de la relación entre problemas y un marco de acción público, en este caso específico que trata la construcción del plan de desarrollo del Municipio de Puerto Salgar, se considera como una referencia de los pasos a seguir a partir de lo que plantean Mesa y Murcia (2020), acerca de los elementos constitutivos del diseño de las políticas públicas. En este caso se encuentran los siguientes: a) análisis de problemas; b) definición de soluciones; c) mapeo de actores; d) metodologías de participación; e) objetivos; f) enfoques y principios; g) líneas estratégicas; h) instrumentos de política pública; i) planificación y programación y,; j) viabilidad y factibilidad.

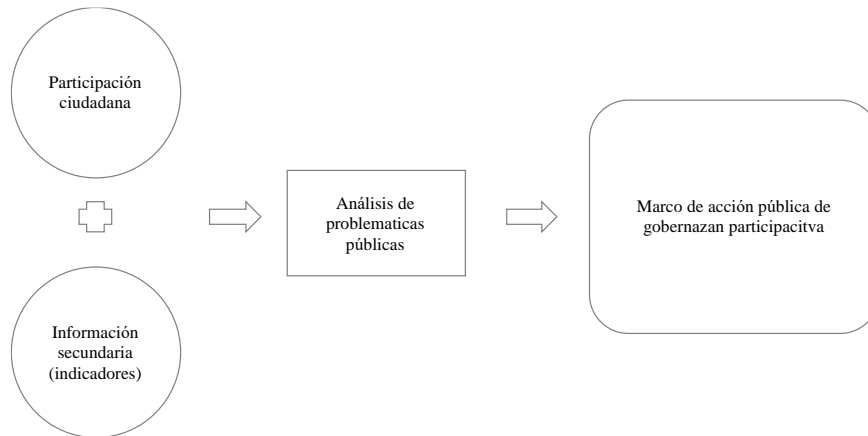
Estos elementos que si bien marcan una ruta de trabajo obligada en la construcción de escenarios de política pública y que coincide, en general, con la construcción de un plan de desarrollo, lo importante acá como esencia es la relación entre la identificación de la problemática pública generada por los actores participativos sujetos de acción pública, como mecanismo de la gobernanza pública territorial, y un esquema de alternativa de acción pública incluida en un andamiaje técnico político que define el marco de la ejecución de decisiones públicas sobre elementos comunes a la misma población que participa en su construcción.

De allí que es relevante realizar dicha construcción entre la definición de la problemática y la acción públicas. ¿Cómo se pasa de la una a la otra?. Diversos mecanismos y metodologías técnicas se encuentran disponibles para hacer dicha asociación. Desde la misma literatura de

la gestión de proyectos públicos, que implican metodologías que abordan problemas y proponen soluciones, se dan a conocer la ruta para convertir dichas limitaciones en oportunidades de acción y de la gobernanza pública territorial.

De esta manera se podrá construir una propuesta más específica que dan lugar a iniciativas de acción pública de gobierno a partir de la gobernanza participativa, tal como se ilustra en el siguiente esquema.

Ilustración 1. Elementos constitutivos de la acción pública desde el marco de la gobernanza participativa



Fuente: Elaboración propia

Conclusiones.

La gobernanza participativa puede representar una importante alternativa en el ejercicio público de la construcción de ejercicios de tomas de decisiones públicas. A través de la focalización del gasto público se pueden manejar situaciones desfavorables para una comunidad a partir de la segmentación de problemas integrales, desarticulación entre actores, procesos de ejecución aislados e incompletos, e inclusive puede dar lugar a pérdidas económicas en la inversión pública social, lo cual, en esencia limita las apuestas en la calidad de vida de la población y produce, en general

Desde un estudio de caso particular de análisis de la construcción del plan de desarrollo municipal, se evidencian diferentes situaciones específicas que emplean la gobernanza participativa como una importante herramienta para incluir problemáticas y necesidades colectivas desde la fuente. Entre estas se pueden mencionar que, las preocupaciones de la población en general difieren del método en el cual se preguntan. Desde una fuente de consulta virtual, como la encuesta realizada en el municipio, si bien coincide una temática puntual como principal problema público asociado a la infraestructura, las preocupaciones frente a las sesiones territoriales presenciales orientadas difieren a los resultados y preocupaciones de la población encuestada sin orientación o contexto.

Por su parte, las principales preocupaciones de la población si bien se manifiestan de manera conjunta, las herramientas de planificación muchas veces no tienen en cuenta esta fuente de

información y se utiliza principalmente la información secundaria, que muchas veces es limitada, desactualizada y ausente en varias temáticas, según disponibilidad de información.

Un ejercicio participativo es útil si un gobierno local lo propicia, produce e integra a las herramientas de planificación territorial, puesto que es una manera legítima de ejercer la participación ciudadana de manera directa en las decisiones públicas de inversión territorial.

La coordinación entre herramientas de planificación y los mecanismos de participación ciudadana, de manera conjunta, dan forma a los procesos de gobernanza territorial en la toma de decisiones públicas, que favorecen de manera eficaz a la problemática ciudadana bajo los principios de la gobernanza.

Bibliografía

- Aguilar, L. (1993). Problemas públicos y agenda de Gobierno. En: L. Aguilar (Ed., primera edición) El Estudio de las políticas públicas. Antologías I. México D.F.: Porrúa Editores.
- Aguilar, J., Carreón, J., García, C., Hernández, J. y Rosas, F. (2015). Gobernanza de actitudes sociopolíticas. *Revista perspectivas rurales nueva época*, (27). <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales/article/view/7612/8035>
- Avalle, Gerardo. (2023). Gobernabilidad y gobernanza. Enfoques en tensión. *Estudios Políticos*, (66), 28-47. Epub June 26, 2023. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n66a02>
- Copello, C. (2012). Los límites de la descentralización territorial: el caso de Colombia. Universidad Complutense de Madrid. Tesis Doctoral.
- Coraggio, José. (1994). La propuesta descentralizadora: límites y posibilidades. Centro de Investigaciones CIUDAD. Documento de trabajo. Quito.
- DNP (2022). Evaluación de la Descentralización municipal en Colombia: balance de una década. Colombia.
- Mesa Betancur, X. ., & Murcia, J. A. . (2020). Diez elementos constitutivos del diseño de las políticas públicas: una revisión en literatura técnica, académica y organizacional . *Diálogos De Derecho Y Política*, (25), 60–77. Recuperado a partir de <https://revistas.udea.edu.co/index.php/derypol/article/view/341918>
- Montecinos, E. (2007) Límites del Enfoque de las políticas públicas para definir un “problema público”. En *Cuadernos de Administración*, vol. 20, núm. 33, enero-junio. Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.
- Vinasco-Hernández, J. (2019). Gobernanza y participación: la lucha por el territorio y las acciones comunitarias desde las metodologías participativas en la vereda Granizal, municipio de Bello. *Revista equidad y desarrollo*, 1(34), 79-100. <https://doi.org/10.19052/eq.vol1.iss34.4>



Urrea Ballesteros, M., & Valencia Santafé, S. (2017). Los problemas para la Definición de Problemas en Políticas Públicas de Bardach a Noël-Roth. *Criterio Libre Jurídico*, 14(2), 127–134. <https://doi.org/10.18041/1794-7200/criteriojuridico.2017.v14n2.1635>