

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MARCO DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA.¹

Revisión de Caso Elaboración Plan de Desarrollo Estratégico Comunal y Comunitario Comuna 10 Dosquebradas, Risaralda.

Christian Santofimio Cifuentes²
Santiago Gutiérrez Giraldo³
Luis Fernando Osorio Salgado⁴

Resumen

El objetivo de este artículo es revisar la participación ciudadana en el marco de la Nueva Gestión Pública, siendo esto uno de los pilares fundamentales de este nuevo modelo administrativo del Estado, evidenciando la forma en la que Colombia ha venido adoptando dicho modelo desde el nivel central y dando a conocer cómo a través de políticas públicas y normatividad se ha aplicado estas estrategias en los municipios, y de esta manera llegar al proceso de construcción participativa del Plan de Desarrollo Estratégico Comunal y Comunitario en la comuna 10 de Dosquebradas, Risaralda, formulando interrogantes que tienen como fin saber si el éxito del modelo de la NGP depende exclusivamente del Estado o también del interés del ciudadano, arrojando como conclusión que no basta solamente el esfuerzo desde las administraciones públicas, también deben involucrarse los ciudadanos sin distingo alguno.

Palabras Clave

Ciudadano, Estado, Instrumentos de Planificación, Nueva Gestión Pública, Participación Ciudadana, Plan de Desarrollo, Política Pública.

¹ En este trabajo se pretende revisar la participación ciudadana en el marco de la Nueva Gestión Pública en el caso puntual: Plan de Desarrollo Estratégico Comunal y Comunitario Comuna 10 Dosquebradas, Risaralda.

² Estudiante de Especialización en Economía Pública y Gestión Territorial de la Universidad Católica de Pereira. Ingeniero Financiero de la Universidad Libre Seccional Pereira. christian.santofimio@ucp.edu.co.

³ Estudiante de Especialización en Economía Pública y Gestión Territorial de la Universidad Católica de Pereira. Ingeniero Financiero de la Universidad Libre Seccional Pereira. santiago.gutierrez@ucp.edu.co.

⁴ Asesor. Magister en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio de la Universidad Autónoma Manizales. Docente de la Universidad Católica de Pereira. luis.osorio@ucp.edu.co.

Abstract

The purpose of this article is to revise the citizens' participation in the frame of the New Public Management, revealing the ways in which Colombia has been adopting this model from this central level and showing how politics public and norms it has applied these strategies on the municipalities. And in this way arrive in the process of joint construction of the Strategic Communal Development Plan in the 10th community in Dosquebradas, Risaralda formulating questions that have as an end result to know if the success of the model of the NPM depends exclusively on the State or also on the citizens' interest, concluding that it is not only enough with the efforts of the public administrations, but the citizens' must also get involved.

Key Words

Citizen, Citizen Participation, Development Plan, New Public Management, Planning Instruments, Public Politics, State.

INTRODUCCIÓN

El documento consiste en un trabajo de revisión tipo ensayo, donde se realiza un análisis de la participación ciudadana como elemento fundamental de la Nueva Gestión Pública (NGP), tomando como caso de análisis la construcción del Plan de Desarrollo Estratégico Comunal y Comunitario de la Comuna 10 en el municipio de Dosquebradas, Risaralda, el propósito del documento es analizar el nivel de participación ciudadana en la construcción de este tipo de instrumentos y su relación con los parámetros del modelo de la Nueva Gestión Pública, no se pretende analizar el impacto de las decisiones tomadas en el Plan de Desarrollo Comunal.

El punto de discusión surge en la interrogante de, si la participación ciudadana depende de la adopción de este modelo administrativo (NGP) o por el contrario es una decisión de la sociedad; entendiendo que, si bien el gobierno nacional decide adoptar modelos alternativos de administración que traen inmiscuidos algunos factores y métodos que en países europeos ha sido exitoso, esto no implica necesariamente que los ciudadanos se adapten a ellos o que se interesen en aplicarlos también, porque algunas estrategias de este modelo requieren directamente de un ciudadano activo en las decisiones de lo público, como por ejemplo en la participación ciudadana y todos los procesos que ello trae.

En este caso se escoge el caso de análisis porque es aplicado en la región, además es un instrumento de planificación en el que el ciudadano puede expresar sus inconformidades sin importar de lo que se trate y sin restricción alguna, es un espacio abierto a que los

habitantes de un sector determinado saquen a flote todas las cosas que quiera decir a la administración y se acerca el Estado directamente al ciudadano, pero no es un proceso en el que se obligue a las personas asistir, se convoca a todos pero la participación es voluntaria y eso es lo que lo hace interesante, porque se puede medir con la asistencia el compromiso de las personas de participar en lo público.

Se espera que con el estudio del proceso realizado en este municipio se pueda empezar a tener una idea si la Nueva Gestión Pública especialmente en el sentido de la participación ciudadana es del interés de las personas y en qué medida participan, también si el compromiso de la administración municipal es suficiente para que los procesos sean lo esperado.

Es así como a partir de los conceptos teóricos de la Nueva Gestión Pública y el resultado observado en el desarrollo del ejercicio, el lector puede surtir sus propias conclusiones, ya sea coincidiendo con las de los autores o reaccionando a sus propias críticas u opiniones.

Metodología

El estudio se trata de un trabajo de revisión tipo ensayo tomando como partida el caso de la participación ciudadana y su relación con los parámetros de la NGP y su relación con las condiciones de eficiencia de la gestión pública en la escala territorial local; para esto se parte de una revisión bibliográfica de los antecedentes conceptuales de la Nueva Gestión Pública y su implementación en el ámbito local, posteriormente se utilizan los resultados de participación en la construcción del Plan de Desarrollo Estratégico Comunal y Comunitario de la Comuna 10 en el municipio de Dosquebradas, para finalmente realizar un contraste entre los postulados de la NGP con los resultados de la participación ciudadana en la construcción del Plan de Desarrollo Comunal.

Desarrollo

A continuación se realiza una revisión bibliográfica sobre el debate existente alrededor del tema de la Nueva Gestión Pública.

La Nueva Gestión Pública (NGP) es un conjunto de instrumentos para gerenciar el Estado, adoptando algunas prácticas del sector privado y de esta manera modernizar y actualizar constantemente procedimientos administrativos y operativos, siendo el resultado de esto incrementar la gobernabilidad, igualmente teniendo como objetivo principal dotar al Estado de eficiencia en las políticas a implementar, orientadas a satisfacer las necesidades básicas de los ciudadanos. Esto se materializa con una estrategia de preparación y

capacitación frecuente en los servidores públicos que les permita crear una nueva forma de organización y gestión dentro de las instituciones del Estado, enfocada a la mejora continua de la prestación de los servicios públicos hacia el ciudadano.

Frente a este concepto Omar Guerrero establece que:

El concepto de la gestión pública contemporánea es el resultado de la estandarización de la administración pública, singular de cada país, bajo el mismo esquema de organización y funcionamiento. Cada administración pública individual debe quedar uniformada bajo un patrón universal, formado por cinco rasgos prominentes: el mimetismo organizativo de la empresa privada; la incorporación del mercado como proceso de confección de los asuntos públicos; el fomento a la competitividad mercantil; el reemplazo del ciudadano por el consumidor, y la reivindicación de la dicotomía política-administración, sublimada como la antinomia policy-management. ... más propiamente, se trata de una guía de implementación, pues su objetivo es establecer reglas prescriptivas de "buena" administración pública, con base en las cualidades de la gestión privada.

Sin embargo, no siendo el gobierno una empresa, ello no obsta para que no se pueda transformar en más empresarial. Cualquier institución pública o privada puede ser empresarial. (Guerrero, 2001, 02).

Este texto de Omar Guerrero da a entender lo que se expresaba al principio del documento, en lo referente que el estado tenga una finalidad diferente a la de una empresa privada, aunque adoptando modelos de funcionamiento similares a los del sector privado en cuanto a la gerencia de recursos y estructura administrativa, con el fin de dotar de eficiencia el actuar del Estado.

Los sindicatos y algunas organizaciones de empresarios son los grupos más cartelizados. Aunque la infraestructura administrativa suele ser pequeña, la multiplicación orgánica y territorial incrementa el gasto público y refuerza la legitimidad de las decisiones de los ejecutivos. La influencia y control sobre estos recursos políticos difusos, refuerza el cártel de los partidos quienes además organizan, tutelan y a veces controlan la participación desde el Estado de numerosos sectores sociales. (ARENILLA SAÉNZ, 2010, 155).

Por otra parte autores como Manuel Arenilla en la cita anterior manifiesta que al pretender adoptar un modelo en el que el sector público se dote de características empresariales, con estructuras y modelos del sector privado podría también llevar al error de la cartelización del Estado, es decir, que al ser la infraestructura administrativa más

pequeña, los partidos políticos se podrían fortalecer en especie de cártel donde cualquier decisión o cambio debe ser exclusivamente de ellos, igualmente afirma que estos modelos por el contrario de reducir el Estado incrementarían el gasto público.

La primera de estas perspectivas (gobernanza como «gobernanza democrática») pone el acento sobre todo en aquellos elementos que facilitan la aproximación e incorporación de los ciudadanos a la acción pública. La transparencia de estos procesos constituye un prerequisite... por ejemplo, la falta de transparencia en la relación público-privada puede conducir a la captura o patrimonialización del Estado por parte de poderosos intereses corporativos. Lo anterior subraya la especial responsabilidad que corresponde a la Administración en la creación del marco institucional y de los incentivos que estimulen tanto el desarrollo de los valores y actitudes sociales adecuados como el desarrollo de las capacidades organizativas necesarias para una efectiva relación público-privado. (Longo, 2008, 30).

El ciudadano liberal es, usando términos más precisos, alguien que ostenta derechos subjetivos frente a los otros y, de esta manera, puede dedicarse a la persecución de sus propios intereses —dentro de los límites de la ley y contando con la protección del Estado. El ciudadano republicano, por su parte, no se define a través de una lista de derechos subjetivos y libertades negativas, sino de derechos civiles y libertades positivas. No se trata únicamente de asegurar su propia libertad frente a eventuales coacciones externas, sino de vehicular su participación en una práctica y un proyecto común. (Brugé, 2008, 164).

	Modelo Burocrático	Corrientes Neoempresariales	Corrientes Neopúblicas
Dimensión Política	Votante (ideológico)	Votante (calidad de los servicios)	Ciudadano (mecanismos variados de influencia política)
Dimensión Económica	Contribuyente	Contribuyente por servicios	Accionista
Dimensión De Servicios Públicos	Usuario	Cliente	Ciudadano, accionista y cliente.
Rol de los Ciudadanos	Pasivo	Activo en la recepción de servicios, pasivo en el resto de las dimensiones	Activo en todas las dimensiones

Tabla 1. Modelos y Corrientes de Gestión Pública (Ramíó, Mas, Santolaria (1999).

Como se hace referencia anteriormente en los conceptos y definiciones de la NGP por los diferentes autores, uno de los puntos más relevantes en este nuevo proceso de organización administrativa del Estado es el acercamiento hacia el ciudadano viéndolo como un cliente en el sentido que tiene en cuenta las opiniones de estos sobre el bien o servicio demandado y ofertado por una empresa llamada Estado, estableciendo mecanismos para que este se empodere del territorio en el que habita, cambiando el rol de ciudadano pasivo pasándolo a ser un ciudadano activo, haciendo de este partícipe del planteamiento de las posibles soluciones a los problemas que los aquejan, teniendo en cuenta que nadie conoce más las problemáticas y situaciones de un territorio que aquellos que lo ocupan.

Teniendo en cuenta la tabla 1, se puede inferir que en este momento el municipio de Dosquebradas, Risaralda se encuentra en un tránsito del Modelo Burocrático, hacia la Corriente Neopública ya que como se puede observar en el modelo Burocrático los ciudadanos tenían un rol Pasivo, ahora se tiene en cuenta a sus contribuyentes en las decisiones públicas, llevándolos a un estado más activo en todas las dimensiones, desde la participación en la construcción de los Planes de Desarrollo, hasta los presupuestos participativos.

Es importante reconocer que aunque todas las teorías y conceptos de los autores sobre la NGP y muchos de ellos ya aplicados en otros territorios, especialmente en los países nórdicos, hacen referencia a la aplicación de este nuevo modelo de organización administrativa especialmente para los Estados refiriéndose al país o nación, es decir, a la aplicación desde los más altos niveles gubernamentales. Pero esto también es adoptado desde los territorios a partir de la base administrativa primaria como lo son los Municipios en el caso de Colombia, especialmente cuando se trata de participación ciudadana y acercamiento del Estado al ciudadano.

El Departamento Administrativo de la Función Pública (2012) en su informe “Nueva Gestión Pública” manifiesta que el Estado colombiano debe incorporar estos nuevos esquemas de administración de los recursos (impuestos) para lograr así la eficiencia administrativa, donde expresa que no se trata de gastar más o menos recursos, sino, de gastarlos bien, eficiencia también traducida en lograr que el Estado adquiera una mayor flexibilidad con el fin de garantizar agilidad gubernamental.

La adaptación de la NGP en los cambios administrativos estuvo enlazada a procesos de descentralización y reestructuración de las organizaciones públicas en los estamentos regionales y locales, en los que las cabezas administrativas territoriales como lo son los alcaldes y gobernadores tomaron responsabilidades administrativas y fiscales.

En Colombia se viene aplicando la NGP desde el nivel central mostrando un gran avance administrativo, partiendo desde la tecnocracia y meritocracia para los procesos de selección en los nombramientos de los funcionarios del personal administrativo, de igual forma administrando el Estado desde la micro gerencia que consiste en hacer que el mandatario de la nación sea más cercano al ciudadano con un método conocido en el país como consejos de gobierno en los diferentes municipios del territorio, otra forma de acercar el Estado al Ciudadano es siendo este abierto siempre al público sin la necesidad que las personas se tengan que dirigir hasta las instalaciones físicas de las entidades fomentando la realización de los tramites vía web igualmente para realizar los pagos de los impuestos en línea o en puntos de pago alternativos y cercanos al lugar donde reside o labora como casas de chance o empresas de giros, entre otros.

La NGP también es aplicada en Colombia en el sentido de que todas las instituciones del Estado, desde administraciones locales hasta empresas industriales y comerciales del Estado o de Servicios Públicos implementan el sistema de PQRSD (Peticiones, quejas, reclamos, sugerencias y denuncias) que además se puede hacer de forma virtual o física, haciendo de esta herramienta el método para valorar al ciudadano como un cliente del Estado, denominándose cliente porque le da la potestad de calificar los bienes y servicios adquiridos ya sea por medio de impuestos o compra directa, siempre con el propósito del mejoramiento continuo desde la atención hasta el servicio o producto final.

En el principio de transparencia Colombia Compra Eficiente⁵ en su aplicativo SECOP obliga a todas las entidades del Estado a publicar los pliegos de los bienes o servicios que desea adquirir para que el proceso de selección de los proveedores sea transparente y de esta manera pueda haber un seguimiento por parte de los ciudadanos identificando los procesos contractuales que se realizan con los impuestos que se pagan pero también seguimiento por los oferentes interesados en proveer al Estado sus necesidades.

Pero los esfuerzos del gobierno Colombiano en materia de la Nueva Gestión Pública no solamente quedan en los aplicativos o métodos empleados para contratación pública o nombramientos administrativos en la escala gubernamental central, también se deben hacer esfuerzos desde los entes territoriales en materia de participación ciudadana en el marco de

⁵ El Gobierno de Colombia decidió crear Colombia Compra Eficiente por medio del Decreto Ley 4170 de noviembre 3 de 2011 con la necesidad de: (a) crear políticas unificadas que sirvan de guía a los administradores de compras y que permitan monitorear y evaluar el desempeño del Sistema y generar mayor transparencia en las compras; y (b) tener una Entidad rectora que provea un soporte adecuado para ejecutar el Plan de Desarrollo. <https://www.colombiacompra.gov.co>

la NGP, que es el tema a analizar en el presente documento, no en vano a esto desde el año 2012 se adelantaron unos proyectos de Ley en el congreso de la República con el único fin de fortalecer los lineamientos administrativos que desde los territorios se deben emplear para llevar a cabo los Planes de Desarrollo, Presupuesto Participativo y demás figuras participativas en los municipios y los departamentos del país.

Aunque desde la Constitución Política de Colombia se establecen parámetros de participación ciudadana, sin llamar esto propiamente NGP se puede considerar que es el inicio de los lineamientos de la inclusión de los ciudadanos en lo público, resaltando tres elementos básicos que intervienen irrestrictamente en la transformación adjetiva del Estado: Mecanismos de control interno (artículo 209), la vigilancia de la ciudadanía sobre la gestión pública (artículo 270) y la evaluación de gestión y resultados (artículo 343), adjudicando a la Constitución Política de Colombia de 1991 la transparencia y la publicidad de la gestión pública, con el fin de crear mecanismos para abrir espacio a la participación ciudadana en las decisiones y seguimiento de las acciones de lo público, identificando esta participación como un aspecto fundamental para el fortalecimiento del proceso de reestructuración del Estado.

La normatividad existente en lo que concierne a la participación ciudadana se encuentra básicamente en la Ley 1551 de 2012 con el objeto de “... *modernizar la normativa relacionada con el régimen municipal, dentro de la autonomía que reconoce a los municipios la Constitución y la ley, como instrumento de gestión para cumplir sus competencias y funciones*”. La Ley 1757 del 2015 cuyo objeto es “... *promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político*”, aclarando que estas leyes no tienen como único objetivo de reglamentación la participación ciudadana, pero si la incluyen, por este motivo a continuación se mencionan y describen los apartes y secciones de dichas leyes que emplean la participación ciudadana en los territorios, siendo esta una variable para el desarrollo de los territorios empleando la Nueva Gestión Pública en los mismos.

Concebido este marco legal desde la participación ciudadana como principio de la NGP.

Ley 1551 de 2012 Capítulo I Artículo 3 Literal G: “*Participación. Las autoridades municipales garantizarán el acceso de los ciudadanos a lo público a través de la concertación y cooperación para que tomen parte activa en las decisiones que inciden en el ejercicio de sus derechos y libertades políticas, con arreglo a los postulados de la democracia participativa, vinculando activamente en estos procesos a particulares, organizaciones civiles, asociaciones residentes del sector y grupos de acción comunal*”.

Ley 1551 de 2012 Capítulo I Artículo 10 Numeral 11: *“Apoyo, promoción y fortalecimiento de los organismos de acción comunal y de participación democrática”*.

Ley 1551 de 2012 Capítulo V Artículo 29 literal E numeral 4: *“Facilitar la participación ciudadana en la elaboración del plan de desarrollo municipal”*.

Ley 1551 de 2012 Capítulo V Artículo 29 literal F numeral 4: *“Generar, apoyar y financiar procesos de planeación participativa que conduzcan a planes de desarrollo estratégico comunal y comunitario de mediano y de largo plazo”*⁶.

Ley 1757 de 2015 Título I Artículo 2: *“Todo plan de desarrollo debe incluir medidas específicas orientadas a promover la participación de todas las personas en las decisiones que los afectan y el apoyo a las diferentes formas de organización de la sociedad. ... las instituciones públicas harán explícita la forma como se facilitará y promoverá la participación de las personas en los asuntos de su competencia.*

*Las discusiones que se realicen para la formulación de la política pública de participación democrática deberán realizarse en escenarios presenciales o a través de medios electrónicos, cuando sea posible, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones”*⁷.

Este último en caso que los entes territoriales opten por adoptar la participación ciudadana como una política pública siguiendo los lineamientos de la ley en referencia.

Aunque la NGP plantea una plena participación de los ciudadanos en lo público y como lo pudimos observar anteriormente los gobiernos y leyes colombianas apuntan hacia el mismo propósito, surgen varios interrogantes a partir de los conceptos de la NGP y los esfuerzos implementados en Colombia y el municipio de Dosquebradas particularmente para que sea aplicable y exitoso este modelo de administración pública, en lo que refiere a:

¿Qué tanto se empodera el ciudadano en participar de lo público a pesar de que existen todas las herramientas e invitaciones para hacerlo?, ¿hasta qué punto el ciudadano le interesa participar de lo público?, ¿el ciudadano (cliente) como lo manifiesta la NGP está verdaderamente interesado de cambiar su rol pasivo a activo?, ¿en el municipio de Dosquebradas los ciudadanos asisten a las convocatorias hechas por la administración para tener en cuenta sus opiniones?, ¿los ciudadanos opinan en las reuniones convocadas o

⁶ http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1551_2012.html

⁷ http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1757_2015.html

solamente asisten?, ¿es significativo el número de ciudadanos que se quieren empoderar de su participación en lo público o es más el número de personas que se abstienen de participar?

Todos estos interrogantes surgen a raíz del análisis de la formulación del Plan de Desarrollo Comunal y Comunitario de la Comuna 10 en el municipio de Dosquebradas, porque muchas de las respuestas indican si el problema que surge de la abstención participativa o abundancia y completo interés del ciudadano es porque el modelo aplicado en Colombia está errado o acertado, también nos podría dar luces si el interés o desinterés de la participación en lo público es por parte del ciudadano y su cultura en el tema colectivo.

En concordancia con las teorías y definiciones de la NGP para el desarrollo territorial y los lineamientos normativos desde el gobierno central, el municipio de Dosquebradas en el marco de la transición administrativa con una clara intención en el proceso de adoptar este nuevo método de gerencia en lo público con fines de desarrollo territorial pasando del Modelo Burocrático al Modelo Neopúblico, según la información suministrada por este ente municipal, decide fomentar la participación ciudadana en instrumentos de planificación diferentes a los tradicionales que obliga la ley como lo son el Plan de Desarrollo Municipal y Plan de Ordenamiento Territorial.

Así pues, en una revisión al Plan de Desarrollo Municipal de Dosquebradas “Compromiso de Todos 2016-2019”, observamos que allí existe la meta 4.43.1.571 “Formular y ejecutar el Plan de Desarrollo, planes estratégicos y planes de acción comunal”, siendo estos los Planes de Desarrollo Estratégicos Comunal y Comunitarios (PDECC), esto como muestra de la aplicación de la NGP en un territorio municipal, igualmente en este sentido esta administración en procura de incentivar la participación ciudadana, nos informa que está en el proceso de conformación del Consejo Municipal de Participación Ciudadana.

Aunque este Consejo de Participación Ciudadana escasamente está en sus inicios de socialización y conformación, razón por la cual no se encuentra mucha información al respecto, en pro de enriquecer este proceso netamente académico, los autores del documento quisimos indagar sobre cómo podría estar conformado este Consejo, ya que es importante conocer para el desarrollo de este trabajo y para el lector quiénes lo conformarían y desde ahí se da el entendido si verdaderamente existe un comité que lo integren las entidades que representan el total de los dosquebradenses o simplemente sería una figura más de las existentes en un aparato burocrático donde la ciudadanía no se vería representada, con fines de fortalecer los procesos donde se involucre la comunidad en general.

En este sentido la administración de Dosquebradas con fines de socializar esta acción que se viene implementando y en colaboración con el enriquecimiento del presente documento, facilita el listado de quienes conformarían este consejo, cada uno en representación de un sector del municipio, haciendo extensiva la invitación a cualquier ciudadano que se quiera involucrar en estos procesos en pro del fortalecimiento institucional y participativo de la comunidad en general, consideramos pertinente incluir esta información ya que este consejo sería fundamental en la elaboración de documentos como el que estudia este artículo.

“Serán Miembros permanentes del Consejo de Participación ciudadana los siguientes:

- 1. La Secretaría de Gobierno, quien los presidirá y convocará, o su delegado.*
- 2. La Secretaría de Planeación o su delegado como Secretaría Técnica.*
- 3. Un representante de las Asociaciones de Víctimas ubicadas en la jurisdicción de Dosquebradas.*
- 4. Un representante del Consejo Territorial de Planeación del Municipio de Dosquebradas.*
- 5. Un representante de la plataforma juvenil del Municipio de Dosquebradas.*
- 6. Un representante de los grupos étnicos ubicados en la jurisdicción del Municipio de Dosquebradas.*
- 7. Un representante de las Asociaciones de Juntas de Acción Comunal (ASOJUNTAS).*
- 8. Un representante de la Red de Veedurías, ubicadas en la jurisdicción del Municipio de Dosquebradas.*
- 9. Un representante de la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN), de las universidades ubicadas en la jurisdicción del Municipio de Dosquebradas.*
- 10. Un representante de la Cámara de Comercio de Dosquebradas como representación de los gremios económicos.*
- 11. Un representante de ONG’S, ubicados en la jurisdicción del Municipio de Dosquebradas.*
- 12. Un representante de las Asociaciones Campesinas ubicadas en la jurisdicción del Municipio de Dosquebradas.*
- 13. Un representante de los Sindicatos, ubicados en la jurisdicción del Municipio de Dosquebradas.*
- 14. Una representante de las Asociaciones de las organizaciones de Mujeres, ubicadas en la jurisdicción del Municipio de Dosquebradas.*
- 15. Un representante de los estudiantes universitarios de la Universidades ubicadas en la jurisdicción del Municipio de Dosquebradas.*

16. Un representante de las Organizaciones de personas en situación de discapacidad, ubicados en la jurisdicción del Municipio de Dosquebradas.

17. Un representante de las Juntas Administradoras Locales (JAL) del municipio *de Dosquebradas*”⁸.

Como el tema de estudio es El Plan de Desarrollo Estratégico Comunal y Comunitario, es necesario definir que este es un instrumento de planificación empleado en el territorio, especialmente para las comunas y corregimientos de los municipios, en el entendido que las problemáticas y circunstancias que aquejan a los ciudadanos no son iguales en cada territorio, ya que cada comuna tiene una particularidad o característica propia, estos planes de desarrollo a diferencia del municipal permiten un diagnóstico mucho más sectorizado de acuerdo a cada dimensión que lo compone, en el caso de Dosquebradas los PDECC están conformados por la dimensión institucional, social, económica y ambiental, con una vigencia de 10 años.

A partir de las lecturas realizadas por los autores, concatenando las teorías con la normatividad colombiana y la acciones adelantadas por administraciones como la del municipio de Dosquebradas se observa que la característica más importante de los PDECC a parte de permitir un diagnóstico más sectorial es que su formulación es a través de mesas participativas con todos los actores sociales de cada territorio, teniendo en cuenta empresarios, comerciantes, adulto mayor, niños, jóvenes, madres cabeza de hogar, víctimas de la violencia, ONG ambientales, instituciones públicas, ediles, presidentes de junta de acción comunal, entre otras, en donde cada uno de ellos expresa las problemáticas presentadas allí, siendo este el suministro fundamental en la formulación de los Planes de Desarrollo Estratégico Comunal y Comunitario, sin importar el territorio en el que este se formule a nivel nacional.

Al ser este un proceso participativo le brinda legitimidad en el momento de avalarlo ante los líderes comunales, además con la característica que es un documento aterrizado en la realidad, no solamente basado en información suministrada por las instituciones del Estado con las estadísticas oficiales que hayan de cada sector a analizar o diagnosticar.

Como se mencionó anteriormente solo se pudo encontrar un proceso similar a este en el municipio de Armenia-Quindío, en el que tiene características parecidas a este en su contenido, con la diferencia que solo se evidenció participación de los presidentes JAC y JAL, con la comunidad en general solo adjuntan asistencia de una reunión de socialización, así que en el desarrollo del documento podríamos darnos cuenta si este PDECC podría ser uno de los más participativos en su tipo o no.

⁸ Secretaría de Planeación de Dosquebradas, Socialización Consejo de Participación Ciudadana, 2018.

A continuación se demostrará la participación ciudadana en la formulación del PDECC de la Comuna 10 del municipio de Dosquebradas, donde el lector podrá responderse las preguntas anteriormente formuladas en un contexto planteado por los autores, participación que se ve reflejada en diferentes actores sociales, edades, sectores, entre otros, y de esta manera lograr obtener una visión más amplia del tema tratado.

En el proceso de realización del Plan de Desarrollo Estratégico Comunal y Comunitario de la Comuna 10 se instalaron siete (7) mesas participativas y cinco (5) reuniones de socialización, con la asistencia total de quinientas veintiún (521) personas, teniendo en cuenta que la comuna 10 tiene un aproximado de veintitrés mil cuatrocientos (23.400) habitantes, lo cual equivale al 2,22% del total de la población de este territorio, en información posterior se hace referencia a la distribución por grupo poblacional de acuerdo a la participación de ciudadanos convocados y que respondieron positivamente a la invitación.

En estas mesas se obtuvo representación de todos los actores sociales que habitan en este territorio, es significativo reconocer que la participación ciudadana es muy importante no solo para el proceso de construcción de este documento, sino también, porque se genera una integración entre los habitantes, asistiendo personas que son del mismo barrio y posiblemente no se conocían entre ellos, entonces crea unos lazos muy relevantes en la comunidad con unas problemáticas iguales o similares, sin embargo, los aportes siempre se realizaron con base en el respeto por cada opinión o comentario que se realiza en la sustentación de propuestas con unas personas voluntarias para compartir sus aportes para el documento, siendo esta la última etapa de cada mesa participativa instalada.

Es de resaltar que días antes de instaladas las mesas se realizaron jornadas de capacitación sobre el tema a tratar a los ciudadanos, capacitaciones dadas por los presidentes de juntas de acción comunal, pero también de funcionarios de la Secretaría de Planeación, en sus visitas de socialización daban a conocer las metodologías y se instalaron las mesas en los horarios y lugares que la misma comunidad proponía con el fin de que fuera cómodo y asequible para la gran mayoría.

La socialización con la comunidad es muy importante porque esto es una gran base e inicio para que este proceso sea exitoso, ya que de esta manera los ciudadanos puedan tener una información previa y una explicación de lo que se va a realizar para que en el momento de instalar las mesas de construcción del Plan de Desarrollo, todos los actores sociales que allí intervienen asistan con conocimiento y bases anteriormente plasmadas de lo que se está haciendo y así sus aportes son más nutridos y fundamentados para lograr un documento completamente participativo y legítimo en el territorio.

Lo anteriormente mencionado es importante resaltarlo porque esto demuestra empoderamiento de los líderes de la comuna hacia la participación en lo público como lo plantea la NGP, en el momento en que se socializó la construcción del PDECC con los presidentes JAC, Aso-juntas Comuna 10 tomó la determinación de capacitar sobre este tema a presidentes y ciudadanos de la comuna y de esta manera lograr una construcción colectiva exitosa de este instrumento de planificación, siendo así mucho más participativo y acertado de lo que podría haber sido si los líderes de la comuna no se empoderan del proceso constructivo del mismo, tomando consciencia que el documento final de este proceso se convierte en la carta de navegación para que las comunidades exijan a los futuros gobernantes sobre lo que requiere el territorio en los próximos diez (10) años de vigencia de este documento que contiene las problemáticas expresadas por ellos mismos.

A continuación un cuadro donde mencionan las siete (7) mesas instaladas con su respectiva fecha, lugar, número de asistentes y tipo de mesa.

Mesas Participativas				
No. De Mesa	Fecha	Lugar	No. De Asistentes	Tipo de Mesa
1	12 de abril de 2018	CEVI José Argemiro Cárdenas	120	Adulto Mayor
2	30 de abril de 2018	IE Bosques de la Acuarela	95	Estudiantes IE Bosques de la Acuarela
3	03 de mayo de 2018	Caseta Bombay 3	98	Estudiantes IE Los Andes
4	10 de mayo de 2018	CEVI José Argemiro Cárdenas	32	Comerciantes
5	21 de mayo de 2018	Centro Deportivo Villa Carola	29	Ambiental
6	28 de mayo de 2018	IE Los Andes	12	Comunidad
7	02 de junio de 2018	Centro Deportivo Villa Carola	58	Comunidad
TOTAL			444	

Tabla 2. Mesas Participativas, (Secretaría de Planeación Municipal, 2018).

Mesa Participativa Adulto Mayor con los grupos: Horizontes abiertos, La Nieve de los Años, Semillas de Amor, Flor de Vida, Sembrando Esperanzas, Nuevo Renacer, Mar de Esperanzas, Armonía y Corazones Unidos.



Figura 1. Mesa Participativa Adulto Mayor, (Secretaría de Planeación Municipal, 2018).
Mesa Participativa Institución Educativa Los Andes.



Figura 2. Mesa Participativa Institución Educativa Los Andes, (Secretaría de Planeación Municipal, 2018).

El siguiente cuadro menciona las cinco (5) reuniones de socialización realizadas en la Comuna con su respectiva información:

Socialización Metodología				
No. De Reunión	Fecha	Lugar	No. De Asistentes	Población
1	25 de marzo de 2018	Sala de juntas Secretaría de Planeación	21	Aso-juntas Comuna 10
2	05 de abril de 2018	Sala de juntas Secretaría de Planeación	3	Presidentes JAC
3	06 de abril de 2018	CEVI José Argemiro Cárdenas	31	Adulto Mayor - Semillas de Amor
4	06 de abril de 2018	La Romelia	15	Adulto Mayor - Flor de Vida
5	12 de abril de 2018	Sala de juntas Secretaría de Planeación	7	Presidentes JAC
TOTAL			77	

Tabla 3. Mesas de Socialización, (Secretaría de Planeación Municipal, 2018).

Reunión con presidentes JAC para hacer inventario de los barrios de la Comuna 10.



Figura 3. Mesa de Socialización con Presidentes JAC, (Secretaría de Planeación Municipal, 2018).

Socialización con el grupo de Adulto Mayor Flor de Vida del barrio la Romelia.



Figura 4. Mesa de Socialización con Adulto Mayor, (Secretaría de Planeación Municipal, 2018).

El siguiente gráfico representa cuantas personas asistieron a las reuniones por cada barrio de la Comuna. La información plasmada en este gráfico es relevante porque muestra la participación de los barrios de la comuna 10, ya que el ideal de la participación ciudadana en este tipo de procesos es que no se focalice solo en un sector de la comuna, sino que incluya habitantes de la mayoría de los sectores, siendo ideal la participación de ciudadanos de cada uno de los barrios.

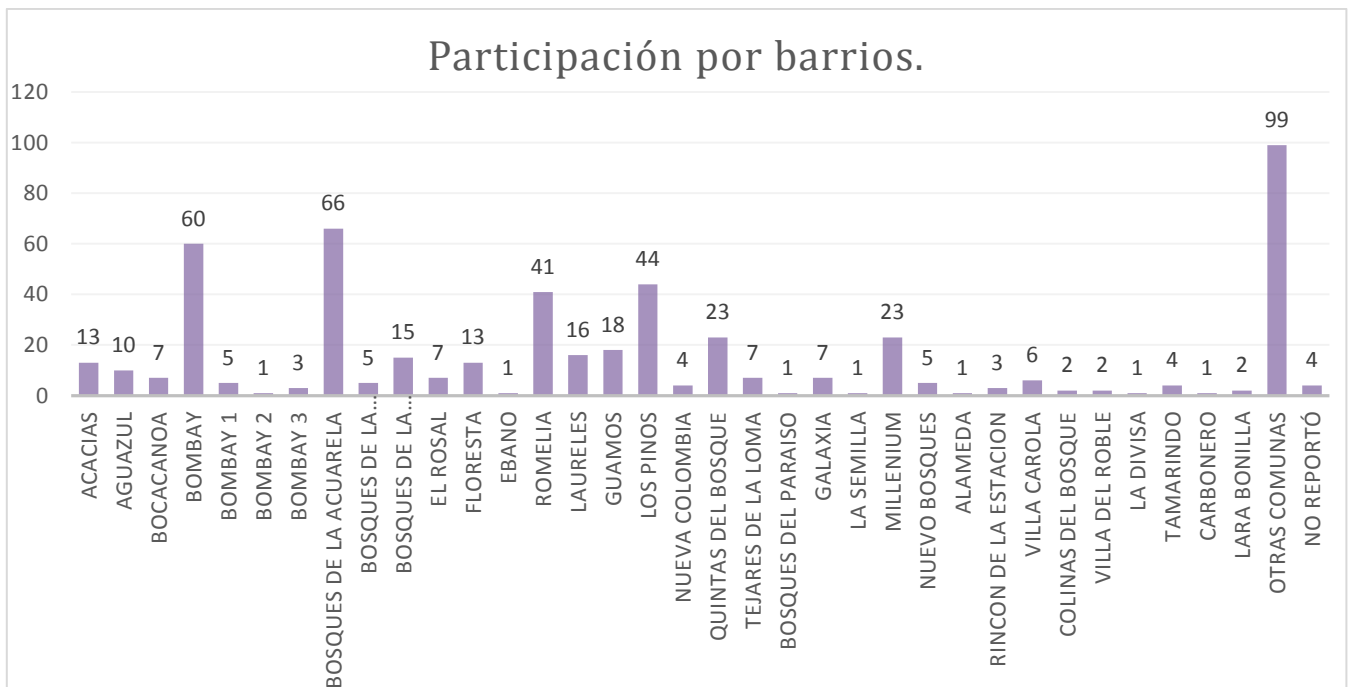


Figura 5. Participación por Barrios, (Secretaría de Planeación Municipal, 2018).

Como se puede observar en la figura 5. asistieron personas de treinta y tres (33) barrios diferentes, de los cincuenta y siete (57) que componen la Comuna 10, cabe aclarar que Bosques de la Acuarela se divide en cuatro (4) etapas, Bombay en tres (3) etapas, Tejares de la Loma en dos (2) etapas, El Carbonero en dos (2) etapas, en la tabla algunos barrios no se representa por etapas porque muchas personas en la lista de asistencia no especificaron en qué etapa residen, entonces se coloca simplemente el nombre del barrio. La casilla que aparece como “otras comunas”, es porque en algunas mesas hubo personas que residen en otros barrios diferentes a la Comuna 10 pero hay equipamientos municipales de los que hacen gozo y disfrute, por lo cual se tuvieron en cuenta en el momento de recolectar las propuestas, un ejemplo de esto son los adultos mayores que viven en otras comunas pero hacen parte del Centro Vida José Argemiro Cárdenas e hicieron propuestas en lo que respecta este centro, otro ejemplo son los estudiantes de las Instituciones Educativas que aunque no vivan en la comuna su colegio queda ubicado allí y expresan las problemáticas o necesidades del establecimiento educativo al que pertenecen. (Secretaría de Planeación Municipal, PDECC Comuna 10, 2018).

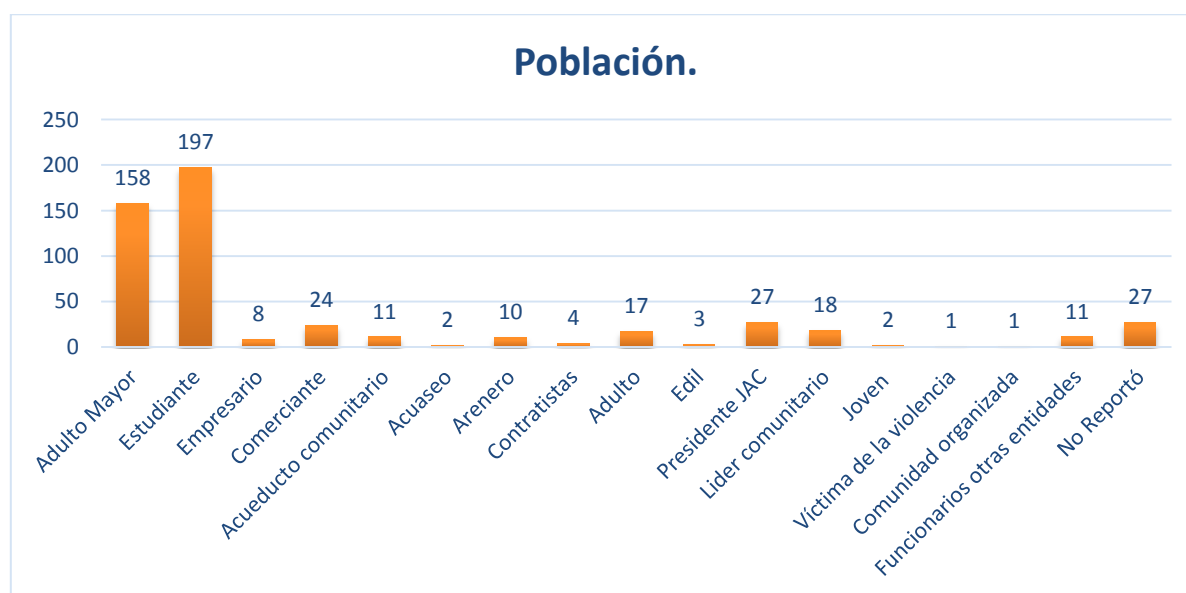


Figura 6. Población, (Secretaría de Planeación Municipal, 2018).

Como lo demuestra la figura 6. en todo el proceso de construcción de este Plan de Desarrollo participaron veintisiete (27) Presidentes de Junta de Acción Comunal, tres (3) Ediles que en el momento estaban en ejercicio, dieciocho (18) líderes comunitarios y comunidad de los diferentes barrios, con una participación total de quinientas veintiún (521) personas, observándose una representación de todos los actores sociales que intervienen en la comuna, lo que le brinda legitimidad a este Plan de Desarrollo Estratégico Comunal y Comunitario.

La mayor participación se ve reflejada en los adultos mayores y las dos Instituciones Educativas Oficiales existentes en esta comuna.

Teniendo en cuenta que según la Cámara de Comercio de Dosquebradas la comuna 10 cuenta con un amplio sector empresarial (755 establecimientos comerciales e industriales), no fue significativa la participación de empresarios y de comerciantes. Según información de la Secretaría de Planeación los vendedores informales fueron los que más participaron de esta actividad debido al amplio abanico de problemas que los aqueja en su actividad comercial al no estar legalmente constituidos, de esta manera se evidencia que el empresariado formal no muestra mucho interés en este tipo de actividades, a pesar de las invitaciones enviadas por la administración municipal a cada uno de ellos para que se involucren en este proceso que es de interés general.

Es relevante saber cuántas personas por rango de edades participaron en la construcción del PDECC porque este debe ser incluyente sin distinción de edad ya que cada persona independiente de la edad tiene alguna problemática en su entorno que debe ser manifestada, la siguiente tabla da a conocer cuántas personas participaron según un rango de edad determinado.

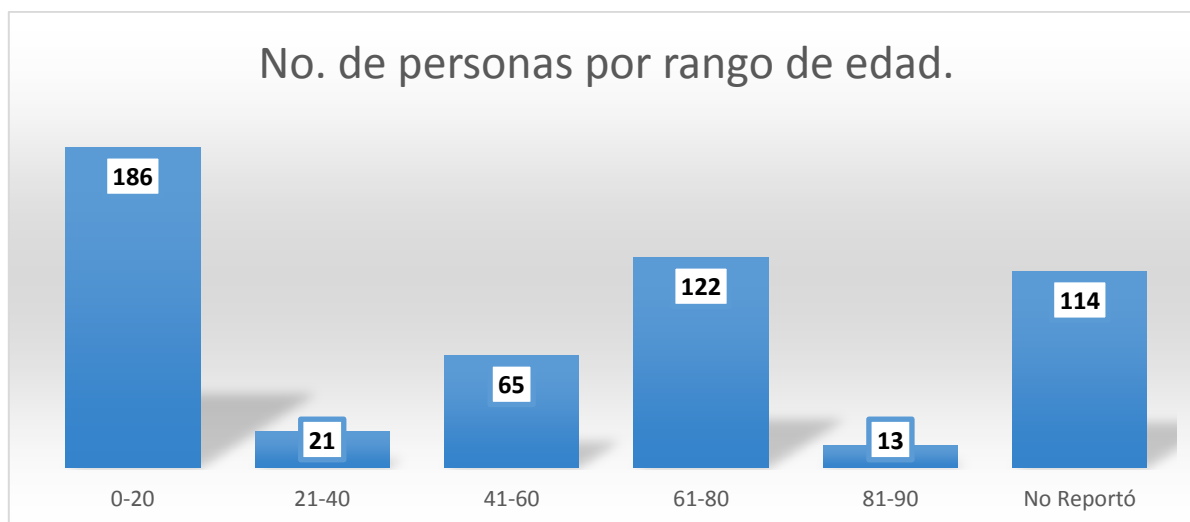


Figura 7. No. De Personas Por Rango de Edad, (Secretaría de Planeación Municipal, 2018).

El siguiente gráfico denota el porcentaje de participación por rango de edad:

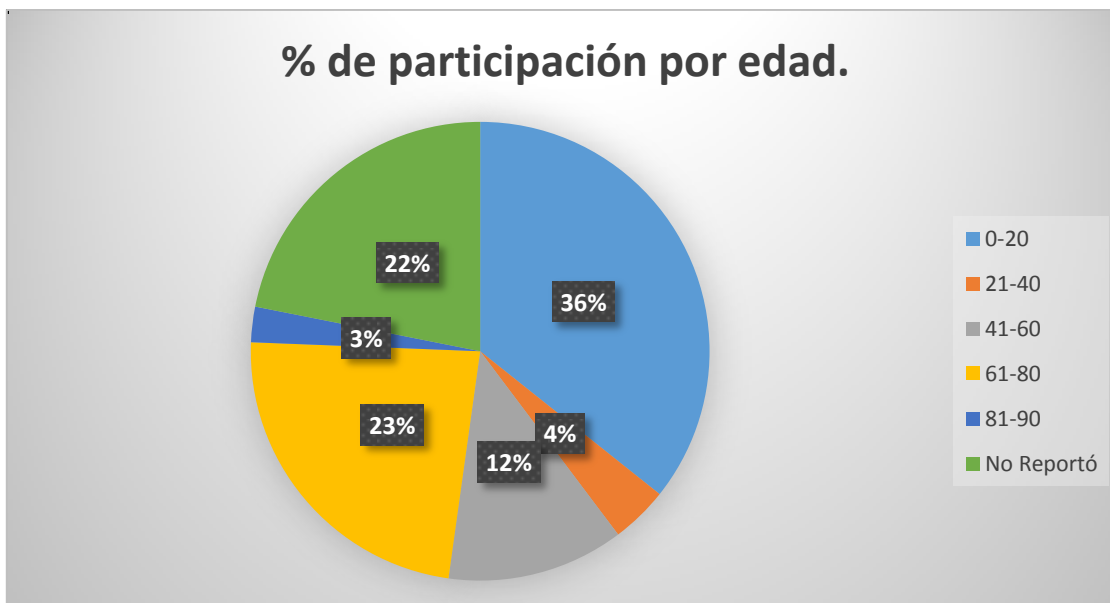


Figura 8. Porcentaje de Participación Por Edad, (Secretaría de Planeación Municipal, 2018).

Si se hace una observación detallada a los cuadros anteriores suministrados por la Secretaría de Planeación del Municipio, se nota una tendencia de participación más marcada en los niños, adolescentes y adultos mayores, debido a la numerosa participación de las instituciones educativas y los grupos de adulto mayor que hay en esta comuna, los cuales se hicieron partícipes de forma comprometida según esta información en la realización de las propuestas, compartiendo sus opiniones y generando un debate sano en grupo en torno a las problemáticas presentadas en los sectores donde cada uno de ellos habita o ejerce algún tipo de actividad.

Esta integración es muy importante por lo que se mencionaba anteriormente y es que se crea un espacio que se presta para conocerse entre los habitantes de una misma comunidad en torno a una situación similar que quizás nunca se había debatido entre ellos con el fin de buscar una solución conjunta.

Pero también porque al momento de cada uno compartir sus pensamientos con el resto del grupo se amplía las propuestas de los demás, tocando temas que quizás afectan a otras personas y estas no habían pensado en expresarlo o simplemente se asumieron como de su diario vivir sin asimilarlo como una problemática latente en el territorio.

El análisis de la participación ciudadana debe hacerse hacia y desde todos los sectores poblacionales arraigados o establecidos en un mismo territorio, llámese territorio en este caso la comuna 10 del municipio de Dosquebradas, así que para finalizar la observación por sectores poblacionales se hará una revisión de la participación por género.

Género	No. De Personas
Masculino	234
Femenino	287
TOTAL	521

Tabla 4. Participación Por Género, (Secretaría de Planeación Municipal, 2018).

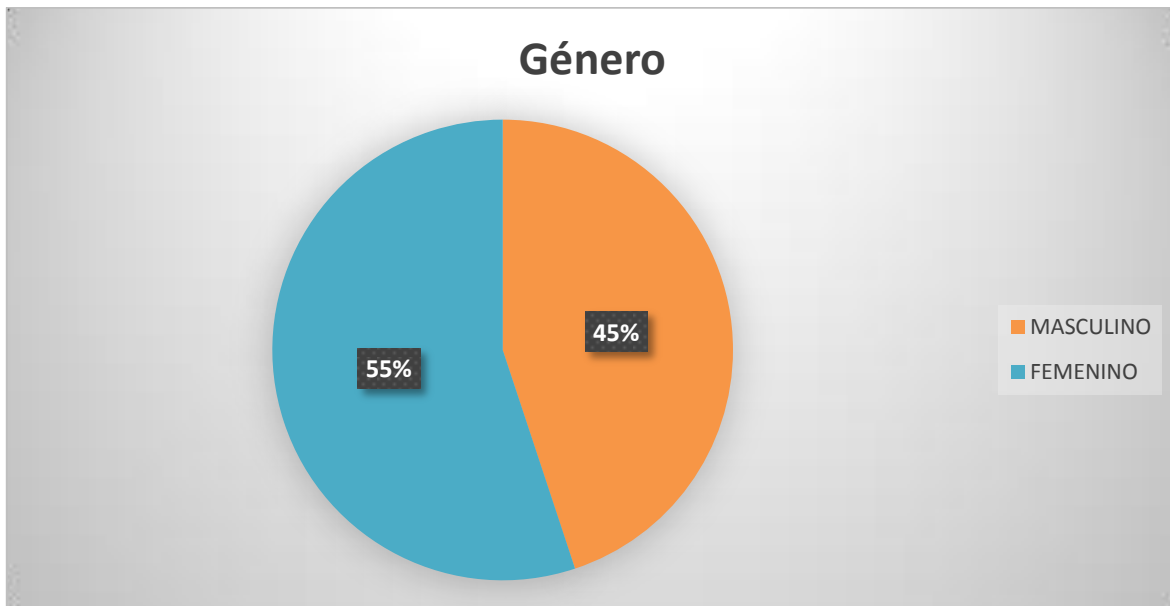


Figura 9. Género, (Secretaría de Planeación Municipal, 2018).

Podemos observar que el 55% de las mujeres ocupan la mayor participación en el gráfico destacando que no es mucha la diferencia con respecto a los hombres, esto lo que nos da a entender es que la participación es en conjunto o por lo menos en este proceso participativo muestra este comportamiento.

CONCLUSIONES.

Aunque el único proceso similar que se encontró y se puede verificar con el PDECC de la Comuna 10 de Dosquebradas donde se vea involucrada la participación ciudadana como pilar fundamental para saber si la participación fue adecuada o no diferente al plan de Desarrollo Municipal son los Planes de Desarrollo Comunales del municipio de Armenia, pero estos solo convocaron para su construcción a los ediles y presidentes de junta de acción comunal, como se mencionó en el documento solo convocaron comunidad en general para la socialización, entonces en estas condiciones es difícil evaluar la participación ciudadana en este tipo de procesos comparándola en la región.

Así que el proceso como tal obtuvo una participación aceptable con un total de 521 personas, se dice aceptable ya que es un número importante de personas cuando hay procesos similares que no evidencian la participación ciudadana, así que el PDECC de la Comuna 10 puede ser referente para este tipo de procesos que se desarrollen en otros territorios, ya que se obtuvo este número de participantes en la convocatoria. Pero si se observa la participación como proporción de la población de este territorio, podemos observar que es baja, siendo el 2,22% de 23.400 habitantes aproximadamente, esto sin discriminar las personas que participaron del proceso que no habitan en esta comuna pero que se benefician de algún servicio que se presta allí como lo es el Centro Vida y las dos Instituciones Educativas con sus sedes, si solo se tuvieran en cuenta las personas que habitan en esta comuna se podría decir que la participación sería mucho más baja.

Otro análisis que se puede hacer es que el mayor número de participantes son adultos mayores y estudiantes, teniendo en cuenta que para involucrarlos en el proceso la Secretaría de Planeación se desplazó hacia el centro vida y las instituciones educativas en su horario de clase así que esto permitió fortalecer la construcción de este instrumento de planificación, de otra manera no se sabría si la participación de los estudiantes y los adultos mayores sería igual de abundante.

Igualmente sucedió con los empresarios y comerciantes del sector, que como se pudo observar en los gráficos solamente participaron 32 personas de 755 establecimientos que

existen en este sector según la Cámara de Comercio de Dosquebradas y siendo la mayor participación de vendedores informales con el ánimo de solicitar la inclusión en la formalización de empresas, es decir, de las 32 personas asistentes no todos son del sector empresarial legalmente constituido de la comuna, teniendo en cuenta que a la mayoría de las empresas se les envió invitación física y a todas una invitación digital según informa la administración municipal.

La participación ciudadana en este proceso fue de este porcentaje a pesar que se realizaron jornadas de socialización e invitaciones con anticipación para que las personas pudieran asistir, también en el horario más pertinente y lugares cercanos.

Pero hay un punto muy importante que se debe resaltar y es que las observaciones anteriores se hacen para la participación de la ciudadanía en general, porque si se observa en detalle la participación de los presidentes JAC y ediles que son los representantes de estas comunidades, podemos ver que fue muy significativo, contando con la participación de 27 presidentes JAC, 3 ediles y 18 líderes comunitarios que aunque no tengan ninguna investidura jurídica son líderes naturales en los territorios que residen, lo cual podría indicar que las personas se sienten representadas por estas personas o simplemente no les interesa participar en estos procesos y dejan la responsabilidad en sus líderes para desarrollar estas actividades.

Así pues, se puede inferir que aunque la administración pública adopta un modelo en el que trata de incluir al ciudadano en lo público, haciéndolo participe de las decisiones y enterándolo sobre cada actuación financiada con recursos públicos, pero esto no depende solo del modelo administrativo que decida aplicar cada administración, el éxito y el sentido de estos modelos se da en gran parte por la disposición e interés de los ciudadanos, porque como podemos observar en este proceso administrativo donde se invitó y convocó por muchos medios a los ciudadanos estos siguen pensando como el modelo burocrático tradicional y es dejarle el asunto a las personas que ellos eligieron para ello, que si prácticamente no se obligan a participar ellos por si solos no les nace hacerlo.

Aunque es importante resaltar la labor de algunas administraciones, en este caso del municipio de Dosquebradas donde se toman medidas para fortalecer mecanismos como la creación del Consejo de Participación Ciudadana, donde se involucra un gran número de actores sociales del municipio y de esta manera aportan en la construcción de cualquier plan o proceso de desarrollo.

Las administraciones locales y desde una política pública nacional deben hacer esfuerzos para concientizar a los ciudadanos de la importancia que tiene involucrarse en los temas del sector público, iniciando desde las instituciones educativas con los niños y

jóvenes del país donde se les enseñe que la única participación no es por medio del voto eligiendo desde el personero de la institución hasta alcaldes y presidente de la república, que la participación es mucho más que eso y delegar funciones a otras personas, que es responsabilidad de cada uno desde la participación ciudadana cuidar y vigilar los recursos públicos que son de interés general.

Si la formación empieza desde los niños y jóvenes, estos modelos serían exitosos en un periodo de tiempo más corto, sin la necesidad de periodos de transición largos donde solo podrían generar incertidumbre o decepción si no funcionan aunque en el entendido que los procesos públicos generalmente se tornan en periodos más lentos que los del sector privado, pero eso es uno de los propósitos de la NGP, hacer que los procesos públicos tengan una dinámica más eficiente en su aplicación y gestión.

La realización de este tipo de actividades participativas donde lo fundamental son las necesidades de las personas en su entorno debería suceder en todos los municipios de Colombia, empezando por las ciudades principales, la cultura participativa se fomentaría de una forma masiva en la que muy seguramente despertaría más curiosidad e interés de los ciudadanos hacia otras formas de participación ciudadana que plantea la NGP como presupuestos participativos, planes de desarrollo municipales, planes de ordenamiento territoriales, rendición de cuentas, entre otros, lo importante es que los ciudadanos sientan que se tienen en cuenta sus necesidades y se plasmen en los planes de acción de los municipios.

En este entendido se puede observar como el municipio de Dosquebradas adopta estrategias de la NGP en cuando participación ciudadana, creando una cultura participativa en lo público en los habitantes, incentivado a los dosquebradenses a cambiar el rol pasivo a ser activos en los procesos públicos, siendo este uno de los primeros procesos de este tipo donde realmente se evidencia la participación de todos los actores sociales de un territorio y que aunque muchos de ellos no conocían del tema obtuvieron una experiencia que muy seguramente quisieran replicar en otros procesos y compartiéndola con personas que quizás no se vieron interesadas en participar, así es como se inicia el proceso de adopción de estrategias de la NGP tanto en la administración como en los ciudadanos, porque este proceso de adaptación corresponde a las dos partes, ya que todos son beneficiados pero también todos se encuentran en un proceso de aprendizaje sobre estas prácticas participativas.

BIBLIOGRAFÍA

- ARENILLA SAÉNZ, Manuel (Coord.). La Administración entre dos siglos. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, 2010.
- BRUGÉ, Quim (2008) Recuperar la política desde la deliberación: de la teoría a la práctica: el caso de la directiva marco del agua.
- Congreso de la República. (2012). Leyes desde 1992 - Vigencia expresa y control de constitucionalidad [LEY_1551_2012]. Disponible en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1551_2012.html
- Congreso de la República. (2015). Leyes desde 1992 - Vigencia expresa y control de constitucionalidad [LEY_1757_2015]. Disponible en http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1757_2015.html
- Consejo Superior de la Judicatura. (2010). CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA. Disponible en <https://www.ramajudicial.gov.co/documents/10228/1547471/CONSTITUCION-Interiores.pdf>
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2012). Nueva Gestión Pública. Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal. Departamento Nacional de Planeación. (n.d.). Colombia Compra Eficiente. Disponible en <https://www.colombiacompra.gov.co/>
- GUERRERO, Omar. Nuevos Modelos de Gestión Pública. En: Revista Digital Universitaria, Vol. 2, No. 3 (30 Septiembre de 2001).
- LONGO, Francisco eYSA, Tamyko (eds.) Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI. Barcelona, Ediciones Bellaterra, 2008.
- Municipio de Armenia. (2016). PLADECO_COMUNA_10.pdf - Google Drive. Disponible en <https://drive.google.com/file/d/0B2P5fez8JapWNm5KcWZLUEpURVvk/view>