

El proceso de construcción participativa del Plan de Desarrollo Municipal La Paz- Santander

Corzo-Arévalo, Daniel

Centro Latinoamericano del Propósito, Colombia
daniel.corzo@clapedu.org

Cuadra, Renzo

Centro Latinoamericano del Propósito, Colombia
renzo.cuadra@clapedu.org

Resumen – El objetivo de esta investigación fue elaborar el Plan de Desarrollo Municipal de La Paz, Santander para el cuatrienio 2020-2023, aplicando el Kit de Planeación Territorial (KPT) creado por el Departamento de Planeación Nacional de Colombia (DNP). El proceso contó con la realización de cuatro talleres participativos, identificándose por medio de cartografía social las problemáticas actuales y el diseño de alternativas de solución. El proceso priorizó cinco ejes estratégicos alineados a las cinco esferas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): Desarrollo, Equidad y Bienestar, Prosperidad, Sostenibilidad y Alianzas.

Palabras clave – Plan de desarrollo municipal; Participación ciudadana; Desarrollo territorial; Caso de estudio;

Abstract – The objective of this investigation was to prepare the Municipal Development Plan of La Paz, Santander for the 2020-2023 four-year period, applying the Territorial Planning Kit (TPK) created by the Colombian National Planning Department (DNP). The process included four participatory workshops, identifying current problems, and designing alternative solutions through social mapping. The process prioritized five strategic axes aligned to the five spheres of the United Nations Development Program (UNDP): Development, Equity and Well-being, Prosperity, Sustainability and Alliances.

Keywords – Municipal development plan; Citizen participation; Territorial development; Case study;

INTRODUCCIÓN

El desarrollo territorial está constituido por cuatro dimensiones: desarrollo ambiental, económico, social e institucional. Actualmente, los planes, programas y proyectos que se implementen para impulsar el desarrollo territorial demandan un enfoque participativo, que permita identificar las prioridades comunitarias y diseñar estrategias y acciones pertinentes para fomentar el desarrollo integral (Terrones-Cordero, 2013). Es por ello que la participación ciudadana, que toma en cuenta las opiniones de los diferentes involucrados en talleres de trabajo participativo, constituye un tema de gran interés en la planeación territorial (Corzo-Arévalo & Cuadra, 2020).

Interconectando Saberes, 2020

ISSN: 2448-8704

Fecha de Recepción: 03 de junio de 2020

Fecha de Aceptación: 22 de julio de 2020

Fecha de Publicación: 24 de julio de 2020

El presente estudio presenta un recuento del proceso de construcción del Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 de La Paz Santander, por medio de un proceso participativo que involucró a toda la comunidad paceña en general, llegando a priorizar cinco ejes estratégicos: Desarrollo, Equidad y Bienestar, Prosperidad, Sostenibilidad y Alianzas., que guiarán los programas y proyectos de desarrollo del municipio durante los próximos cuatro años.

El estudio se divide en cuatro secciones: el primero discute la importancia que tienen los procesos de participación ciudadana en la planeación para el desarrollo territorial, valiéndose de fuentes que sistematizan métodos participativos para planear el desarrollo económico y social en determinadas regiones. La segunda sección describe la metodología del Kit de Planeación Territorial (KPT), que vale de sustento teórico de esta investigación. Por último, la tercera sección expone los resultados de los talleres participativos y la estructura final que tuvo el Plan de Desarrollo 2020-2023 de La Paz.

PLANEACIÓN TERRITORIAL

El concepto clásico de planeación territorial hace referencia a un procedimiento formalizado que tiene por objetivo producir un resultado articulado bajo la forma de un sistema integrado de decisiones.

En el caso de La Paz, el proceso de planeación comprendió: la consolidación de un diagnóstico, la definición de objetivos, la estructuración y

priorización de las acciones a implementar (visión, planes, programas, proyectos), las formas de evaluación de logros y el presupuesto el presupuesto.

Según Corzo-Arévalo y Cuadra (2019) la planeación territorial —que nace de la palabra “plan”— hace referencia a la formulación de lineamientos para el desarrollo de un territorio mediante instrumentos estandarizados por cada nivel territorial.

Tabla 1. Instrumentos de planeación territorial por nivel territorial.

Escala	Instrumento de planeación territorial
Municipio	PDM: Plan de desarrollo municipal
Área Metropolitana	PIDM: Plan integral de desarrollo metropolitano
Subregión	No existe uno estandarizado. Por lo general están vinculado al PDD
Departamento	PDD: Plan de desarrollo departamental
Región	ERD: Estrategia regional de desarrollo
Nación	PND: Plan Nacional de Desarrollo

Fuente: (Corzo-Arévalo & Cuadra, 2019).

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana es el proceso por el que ciudadanos inciden en las decisiones públicas municipales, desde la definición de proyectos hasta la fiscalización de su gestión (Montecinos, 2006). Involucra la intervención de los ciudadanos y sus organizaciones en los asuntos públicos locales por diversos medios, que pueden incluir: la participación comunicacional—recibir o transmitir información—, la participación en la toma de decisiones, en el diseño, implementación y evaluación o control de iniciativas colectivas o públicas. (Ruz, Maldonado, Orellana, & Vicuña, 2014).

De especial importancia es la participación ciudadana en el proceso de planeación territorial, pues la comunidad local aporta un gran insumo para la creación de estos instrumentos. Similar a un proceso de crowdsourcing (creación colectiva), la participación ciudadana permite empoderar a los ciudadanos para co-crear políticas junto con el gobierno, que serían políticas públicas creadas por el público, para el público (Corzo-Arévalo & Cuadra, 2019). Actualmente se tiene en cuenta a los ciudadanos 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 (Santofimio, Gutiérrez, & Osorio, 2018). La participación, dependiendo del contexto, puede constituir un elemento dinamizador o amenazador de las normales prácticas urbanísticas o de ordenamiento territorial (Fracasso, 2000).

Los procesos de planeación territorial están parametrizados en La Constitución Política de Colombia, lo que se considera el inicio de los lineamientos de la inclusión de los ciudadanos en el ámbito público. Resaltan tres elementos básicos: 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).

Las normas concernientes a la participación ciudadana se encuentran en la Ley 1551 de 2012, que tiene 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*”, y 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*”. Estas leyes no tienen como único objetivo de reglamentación la participación ciudadana, pero sí la incluyen.

MÉTODO

El proceso de planeación participativa en La Paz se basó en el Kit de Planeación Territorial (KPT), proporcionado por el Departamento Nacional de Planeación. El KPT una herramienta dirigida a los gobiernos municipales y departamentales para guiar la construcción de su Plan de Desarrollo Territorial (DNP, 2020). Se compone de una serie de guías orientadoras, acompañadas formatos, videos explicativos, contenidos de apoyo y una plataforma tecnológica para la presentación de todos los Planes de Desarrollo Territoriales a nivel nacional.

Para obtener un insumo de diagnóstico y propuestas para el Plan de Desarrollo, se realizaron cuatro talleres participativos. Por facilidad logística, se dividió el municipio en dos sectores: sector uno (1), comprendido por las veredas Bocas del Opón, Trochas, Compañía,

Mirabuenos, Rincón Santo, Colón, Recreo, Macanal, Palmar, Medios, Linterna, Linternita; y sector dos (2), que incluyó a La Mata, El Tigre, El Hato, El Amarillo, Casas Blancas, Carrero, San Pablo, Cedros, El Centro y el casco urbano.

Los talleres comprendieron cinco mesas temáticas vinculadas directamente con las cinco esferas del PNUD, que abarcan los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible. Se realizaron variaciones de acuerdo con las líneas y enfoques priorizados en el programa de gobierno del alcalde.

Figura 1. Esferas de desarrollo sostenible.



Fuente: PNUD (2016).

Adicionalmente, se instaló una mesa de niños, donde se hicieron ejercicios adaptando la propuesta pedagógica. Posterior al ejercicio participativo, se delimitaron las cinco líneas estratégicas en las que se encuentra enmarcado el plan de desarrollo.

En esta metodología participativa se utilizaron dos ejercicios: cartografía social y un *workshop* para la generación de propuestas desde los distintos sectores. El ejercicio de cartografía social consistió en reconocer el territorio del municipio de La Paz e identificar la vocación productiva de las distintas veredas, para así priorizar y proponer acciones para potenciar la economía de cada una. Asimismo, este ejercicio sirvió para identificar algunas problemáticas evidenciadas con relación a la vocación productiva de algunas veredas y para ir validando la información presente en este diagnóstico.

En un segundo momento se inició el *workshop* con una contextualización a los participantes en cuanto a las temáticas que abarcaron las cinco mesas. Después de haber pasado por cada una de las mesas y haber realizado aportes desde sus experiencias como habitantes paceños, identificando las necesidades frente a cada tema y formulando propuestas concretas que se puedan introducir en el plan de desarrollo, cada uno de los participantes finalmente tuvo la oportunidad de reunirse un momento e identificar las dos necesidades más importantes que tienen actualmente.

RESULTADOS

Como resultado del ejercicio participativo en la construcción del Plan de Desarrollo Municipal, se obtuvo 2.833 propuestas de la comunidad (ver Tabla 2).

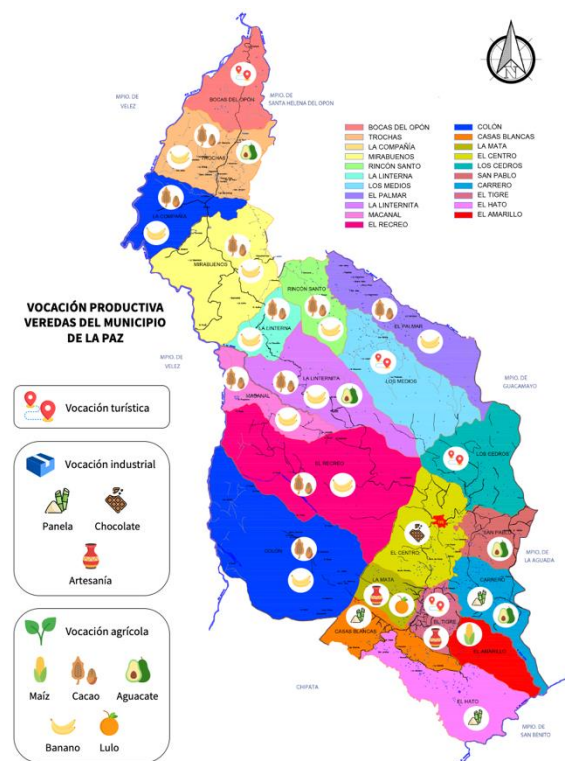
Tabla 2. Resultado del ejercicio participativo.

No.	PRODUCTO
1	Mapa de identificación de vocación productiva en cada vereda del municipio
513	Propuestas para la mesa de “Personas” donde se encuentran propuestas en temas como educación, salud, población LGBTIQ, discapacidad, vejez, niñez, juventud, mujeres entre otros.
439	Propuestas para la mesa de “Desarrollo” donde se encuentran propuestas en temas como desarrollo agropecuario, empleo, emprendimiento, cultura, turismo y comercio.
555	Propuestas para la mesa de “Planeta” donde se encuentran propuestas en temas como medio ambiente, manejo de basuras, animales, servicios públicos, entre otros.
618	Propuestas para la mesa de “Prosperidad” donde se encuentran propuestas en temas como Vivienda, vías e infraestructura.
456	Propuestas para la mesa de “Alianzas para La Paz” donde se encuentran propuestas en temas como paz y estabilización del conflicto, participación comunitaria, alianzas, gobierno abierto, seguridad y convivencia.
232	Propuestas en la mesa de niños donde tocaron todos los temas anteriormente mencionados.
20	Propuestas que han sido presentadas por medio de la encuesta virtual publicada desde las redes de la Administración Municipal.

Fuente: Elaboración propia.

El producto del ejercicio de cartografía social fue el mapa de la vocación productiva de las veredas de La Paz. El mapa presenta los productos económicos más relevantes de cada vereda, según el número de menciones durante el primer momento del ejercicio participativo. La Figura 2 presenta el mapa de vocación productiva de La Paz.

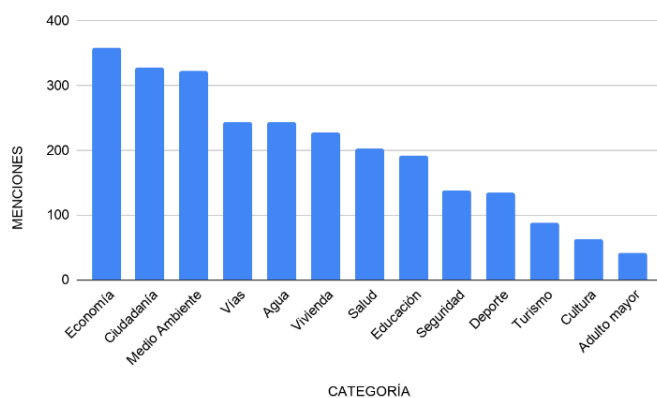
Figura 2. Vocación productiva del municipio de La Paz por vereda.



Fuente: (Alcaldía de La Paz, 2020).

Los talleres permitieron conocer de primera mano las preocupaciones, opiniones y demandas de los paceños con respecto a diversos factores que afectan su vida, bienestar y prosperidad. Luego de la recopilación de estos datos se realizó un análisis cualitativo, que permitió distribuir las diversas opiniones en trece factores críticos para el desarrollo del municipio. El siguiente gráfico indica la frecuencia con que cada uno de estos factores produjo una opinión o propuesta por parte de los vecinos, a nivel general. Posteriormente se ofrece una descripción de cada factor en orden de importancia.

Figura 3. Frecuencia general de menciones de los trece factores críticos para el desarrollo de La Paz.



Fuente: Elaboración propia.

- **Economía:** Los paceños consideran importante dinamizar la actividad productiva del municipio, particularmente con enfoque en el desarrollo agropecuario, a través de capacitaciones, tecnificación y control efectivo de plagas en la agricultura, ganadería y piscicultura.
- **Ciudadanía:** Este factor concierne aquellas acciones orientadas a asegurar el bienestar social y la sana convivencia de todos los paceños. Se reconoce la necesidad de capacitar a los ciudadanos para conocer sus deberes y derechos, reforzar valores, respetar las reglas de tránsito y promover la igualdad de género.
- **Medio ambiente:** Se solicitó gestionar efectivamente la recolección de residuos, reciclaje y compostaje, regulando de manera estricta las actividades con impacto ambiental negativo como la tala y quema de árboles, la caza y la contaminación de fuentes hídricas.
- **Vías:** Los vecinos recalcan la importancia de las vías terciarias, carreteras y caminos como medios de comunicación y dinamizadores del comercio y turismo, posibilitando el transporte de productos y personas entre los centros poblados.
- **Agua:** Los pobladores colocan el acceso al agua potable, saneamiento y alcantarillado como una necesidad central. Se solicita instalar y dar mantenimiento a tanques de almacenamiento, acueductos, bocatomas, pozos sépticos y plantas de tratamiento de agua.
- **Vivienda:** Este factor abarca los elementos que los paceños consideran importantes para la infraestructura de vivienda y vía pública en espacios residenciales. Se menciona en primer lugar la necesidad de un acceso total a servicios básicos de agua, luz, gas, alcantarillado y pozos sépticos en sus viviendas.
- **Salud:** Se resalta la importancia de las campañas efectivas de salud: alimentación saludable, educación sexual y reproductiva, consumo de sustancias psicoactivas, control de plagas, salud mental y apoyo psicológico. La infraestructura de los centros de salud debe ser potenciada, dotándolas del equipamiento y personal de salud necesarios para mejorar la atención.

- *Educación:* Gran parte de este factor estuvo enfocado en la infraestructura de las escuelas. Se mencionó el equipamiento de salones de clase, salas de cómputo y bibliotecas, la necesidad de legalizar los predios pendientes y de ampliar el servicio de transporte y restaurante escolar.
- *Seguridad:* Por un lado, se enfatiza la necesidad de un control más efectivo, con mayor presencia policial (más estaciones y unidades policiales) e incluso militar para sancionar a infractores y atender rápida y eficazmente las denuncias. El microtráfico es un problema común, por lo que se solicita realizar requisas e incrementar la vigilancia. Por otro lado, se enunció la importancia de la prevención del crimen y la violencia intrafamiliar, doméstica y de género, a través de la instalación de Comisarías de Familia y cuerpos de policía cívica juvenil.
- *Deporte:* Los paceños valoran el deporte como un medio para integrar a la comunidad, promover el sano aprovechamiento de tiempo libre, la igualdad de género y la convivencia. Destaca la necesidad de mejorar la infraestructura deportiva: construir y dar mantenimiento a canchas, gimnasios, polideportivos, parques para niños y patinódromos.
- *Turismo:* Un sentimiento común entre los paceños es el de posicionar a su municipio como un destino turístico importante en el país. Se propone para ello proteger y promover los atractivos turísticos, capacitar a guías turísticos, instalar centro de información al turista, parques ecoturísticos y mejorar la infraestructura, estética y señalización del casco urbano.
- *Cultura:* Se solicita impulsar la instalación de bibliotecas públicas y Casas de la Cultura para promover escuelas y talleres de danza, música y arte. Asimismo, es importante concientizar a la población con respecto al cuidado del patrimonio histórico y cultural del municipio.
- *Adulto mayor:* El adulto mayor se reconoce como una población particularmente vulnerable en La Paz. Se manifiesta la necesidad de mantener e incrementar los subsidios y programas de asistencia al adulto mayor, los centros de bienestar, las actividades recreativas, deportivas y culturales y los programas de alfabetización.

CONSTRUCCIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO

Dentro de los lineamientos para la construcción de un plan de desarrollo se deben tomar en cuenta los siguientes elementos: reducción de inequidades sociales, satisfacción de las necesidades básicas, coordinación y gestión transectorial, articulación intergubernamental, articulación con el Plan Nacional de Desarrollo y la promoción de la participación, rendición de cuentas, el control social en los procesos de planificación y el reconocimiento de la diversidad de identidades (Cevallos, 2017).

Durante la etapa de sistematización, se reafirmó y validó que agrupar sectores mediante las cinco esferas planteadas por el PNUD (Planeta, Personas, Prosperidad, Desarrollo y Alianzas para la Paz) ayuda a direccionar y ampliar el enfoque

propuesto en el programa de gobierno, donde la sostenibilidad, equidad y competitividad eran los pilares. Al final, *La Paz para el Mundo* representa ese objetivo trazado por la alcaldía municipal. Esto se complementa con las cinco líneas estratégicas que buscan potencializar ese sueño de que el municipio La Paz sea un referente a nivel departamental, nacional e internacional.

La Tabla 3. presenta las cinco líneas estratégicas priorizadas por la alcaldía durante el proceso participativo de construcción del plan, seguidas de los sectores que abarcan.

Tabla 3. Líneas estratégicas Plan de Desarrollo.

Línea estratégica	Sectores
Desarrollo para La Paz	Agricultura y desarrollo rural, minas y energía, comercio, industria y turismo, trabajo, ciencia, tecnología e innovación.
Equidad y bienestar para La Paz	Salud y protección social, educación, cultura, inclusión social, deporte y recreación.
Prosperidad para La Paz	Vivienda, tecnologías de la información y las comunicaciones, transporte.
Sostenibilidad para La Paz	Ambiente y desarrollo sostenible.
Alianzas para La Paz	Justicia y del derecho y gobierno territorial, información estadística.

Fuente: Elaboración propia.

El proceso participativo motivó que el Plan de Desarrollo Municipal cuente con cinco líneas estratégicas anteriormente descritas, 24 programas distribuidos entre las cinco líneas y 47 subprogramas distribuidos entre los 24 programas.

CONCLUSIONES

La comunidad desempeña un papel importante en la planeación territorial, siendo la mayor beneficiaria, y por tanto como la principal interesada, en un buen plan de desarrollo. Esta fue la primera vez que la elaboración del Plan de Desarrollo involucró un proceso realmente participativo en La Paz. El hecho de que los ciudadanos tuvieran un espacio para reunirse a discutir sobre los problemas del municipio y sus posibles soluciones permitió dar legitimidad al Plan de Desarrollo y a la nueva administración, permitiendo que los líderes de la comunidad se empoderen para apoyar a la administración en la ejecución de los programas y proyectos generados.

Los ejercicios de participación ciudadana deberían ser priorizados al momento de iniciar el proceso de planeación. En el caso de La Paz, el ejercicio participativo logró culminarse porque empezó recién instalada la nueva gestión municipal y por tanto terminó más temprano. Esto evitó el problema que surgió en otros municipios, que no pudieron llevar a cabo su ejercicio participativo al presentarse las medidas de aislamiento debido al COVID-19.

Es recomendable planificar los ejercicios de participación con los mecanismos idóneos para permitir a la ciudadanía expresarse sobre su futuro y participar en todos los temas de discusión, sea productivo, económico, social, cultural, ambiental, y también en las decisiones políticas y administrativas del municipio. Los participantes del proceso tuvieron la oportunidad de intervenir en

todas las mesas de diálogo, aportando a todos los temas propuestas. Así, se recogieron los puntos de vista de todos los ciudadanos en todos los temas, evitando el sesgo que suele generarse cuando los participantes se concentran sólo en intervenir en los temas que consideran más urgentes para su interés personal.

Típicamente, los ejercicios de planeación participativa se limitaban a convocar a los miembros de las Juntas de Acción Comunal que, por la función que desempeñan, ya están involucrados en los procesos de toma de decisiones e incidencia política. Esta vez fue distinto, ya que el ejercicio de planeación incluyó a niños, jóvenes, madres de familia y otros miembros de la comunidad que no suelen ser escuchados ni intervenir en la toma de decisiones públicas. Muchos de ellos disfrutaron de la experiencia y se motivaron a seguir participando en futuros encuentros de consulta y planeación comunitaria. Esto evidencia que los procesos participativos que son realmente incluyentes promueven la formación de nuevos liderazgos, que asumirán el rol de voceros de su comunidad y veedores de la gestión pública, con una valiosa contribución al carácter democrático del municipio.

REFERENCIAS

- Alcaldía de La Paz. (2020). *Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 "La Paz para el Mundo"*. La Paz.
- Cevallos, H. (2017). Los mecanismos de participación en la gestión participativa del desarrollo local a nivel municipal. *Alternativas*, 49-56.
- Corzo-Arévalo, D., & Cuadra, R. (2019). Crowdsourcing como herramienta de participación colectiva en la creación de modelos educativos. Estudio de Caso del Centro Latinoamericano del Propósito. *I+D Revista de Investigaciones*, 129-136.
- Corzo-Arévalo, D., & Cuadra, R. (2019). La integralidad del desarrollo territorial, un proceso entendido desde los conceptos: multiescalaridad, multisectorialidad y multidimensionalidad. *Grupo de Investigación LIS (Liderazgo, Innovación y Sociedad)*, 1-9.
- Corzo-Arévalo, D., & Cuadra, R. (2020). Participación ciudadana y su incidencia en la planeación territorial. El caso del Plan de Desarrollo Municipal La Paz - Santander. *Revista Identidad Bolivariana*, Preprint.
- DNP. (9 de May de 2020). *Kit de Planeación Territorial*. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <https://portalterritorial.dnp.gov.co/kpt/>
- Fracasso, L. (2000). La planificación comunitaria y participación en los procesos de decisión: categoría de análisis y argumentos. Biblio 3W. *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. Universidad de Barcelona.
- Hernández, J. A. (2017). Análisis de mecanismos de participación local en Colombia: Audiencias de Rendición de Cuentas y Consejos Territoriales de Planeación. *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, 32 (17), 67-80.
- Montecinos, E. (2006). Descentralización y democracia en Chile: Análisis sobre la participación ciudadana en el presupuesto participativo y el plan de desarrollo comunal. *Revista de ciencia política*.2 (26), 191-208.

- Ruz, M., Maldonado, M., Orellana, A., & Vicuña, M. (2014). Planes de Desarrollo Comunal: propuestas para mejorar su efectividad como instrumento de planificación, participación y rendición de cuentas municipal. En I. Irrázaval, C. Pozo, & M. Letelier, *Propuestas para Chile, Concurso Políticas Públicas* (págs. 183-214). Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Santofimio, C., Gutiérrez, S., & Osorio, L. (2018). Participación ciudadana en el marco de la nueva gestión pública. Revisión de Caso Elaboración Plan de Desarrollo Estratégico Comunal y Comunitario Comuna 10 Dosquebradas, Risaralda. *Universidad Cólica de Pereira*, 1-26.
- Terrones-Cordero, A. (2013). Planeación participativa para elaborar un plan de desarrollo municipal: el caso de Acaxochitlán, Hidalgo. *Economía, sociedad y territorio*, 521-559.