

Política Pública de Participación Ciudadana

Documento Base de la Política

Ministerio del Interior

Departamento Nacional de Planeación

Departamento Administrativo de la Función Pública

Con el acompañamiento de

Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD

Agosto 2022

Tabla de contenido

1	INTRODUCCIÓN	4
----------	---------------------------	----------

2	MARCO NORMATIVO Y JUSTIFICACIÓN	5
3	MARCO CONCEPTUAL	14
3.1	Participación y democracia	17
3.2	Participación Ciudadana en la Gestión Pública	18
3.3	Participación Ciudadana y Desarrollo	19
4	RUTA METODOLÓGICA.....	21
4.1	Análisis de contexto: Análisis de la participación ciudadana	22
4.1.1	Documento base de diagnóstico	23
4.1.2	Consulta ciudadana.....	23
4.1.3	Foros de intercambio de experiencias y saberes	25
4.2	Consulta a la institucionalidad	26
4.3	Consulta Consejo y Comités de Planeación Territorial	26
4.4	Análisis y triangulación de insumos	29
4.5	Priorización de problemáticas.....	30
4.6	Ideación o proposición de acciones de transformación	30
5	DIAGNÓSTICO.....	31
5.1	Diagnóstico participación ciudadana y democracia.....	31
5.1.1	Baja utilización de mecanismos, espacios, instrumentos y canales de participación.....	31
5.1.2	Dificultades para la mitigación de factores que desincentivan la participación ciudadana.	42
5.1.3	Debilidades en las capacidades individuales, poblacionales organizativas para la participación y el control social de los asuntos públicos.....	50
5.1.4	Escasa formación de la ciudadanía en temas de participación ciudadana.....	56
5.2	Diagnóstico Participación ciudadana en la gestión pública	57
5.2.1	Dificultades para el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos	57
5.2.2	Dificultades en la destinación de los recursos presupuestales para garantizar el ejercicio de la participación ciudadana.	87
5.2.3	Baja producción de conocimiento y análisis de participación ciudadana	98
5.3	Diagnóstico de participación ciudadana y desarrollo.	101
	Debilidades en el involucramiento de la ciudadanía para la planeación en el desarrollo.	101
5.3.1	Poca planeación participativa en las políticas públicas sectoriales.....	102
5.3.2	Falta de articulación de los ejercicios de planeación participativa entre los niveles territoriales (sistema)	112
5.3.3	Ausencia de lineamientos para la realización de ejercicios de presupuesto participativo	112
6	PLAN DE ACCIÓN DE LA POLÍTICA.....	115
6.1	Objetivos.....	115
6.1.1	Objetivo general	115
6.1.2	Objetivos específicos	116
6.2	Dimensión de Participación ciudadana y democracia.	116

6.2.1	Objetivos específicos del componente de participación ciudadana en la democracia.	116
6.3	Dimensión: Participación ciudadana en la gestión pública (institucionalidad).....	124
6.3.1	Objetivos específicos del componente de participación ciudadana en la gestión pública	124
6.4	Dimensión: Participación ciudadana en la planeación del desarrollo.....	130
6.4.1	Objetivos específicos del componente de participación ciudadana y desarrollo.	130
7	ESTRUCTURA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA.....	135
	GLOSARIO	138
	ÍNDICE DE GRÁFICAS	140
	ÍNDICE DE TABLAS	142
	ANEXOS	143
	BIBLIOGRAFÍA.....	144

1 Introducción

La participación ciudadana es un derecho fundamental consagrado en la Constitución Política de 1991. De su garantía depende en buena parte el fortalecimiento de la democracia y, con está, la posibilidad de que la ciudadanía tenga un contacto directo con las decisiones públicas que afectan su vida cotidiana.

Pese a que se han generado avances con la expedición de normas que reglamentan el funcionamiento de mecanismos e instancias de participación, y que incentivan el desarrollo de diversos instrumentos para promover procesos participativos (en la planeación del desarrollo, los presupuestos participativos, el control social y la rendición de cuentas, entre otros), en Colombia persisten una serie de factores que limitan la participación ciudadana y crean barreras que impiden el goce efectivo de este derecho.

Estas limitaciones configuran un problema central de política que generan una “baja apropiación institucional y social de la cultura del diálogo público entendida como una cultura orientada a la construcción de confianza pública alrededor de ejercicios de participación ciudadana y deliberación entre la institucionalidad y la sociedad” asociada a tres grandes dimensiones: a) *participación ciudadana y democracia*, b) *participación ciudadana en la gestión pública* y c) *participación ciudadana y desarrollo*. En la primera dimensión, se identificó como la principal causa el desinterés de la ciudadanía por participar en los asuntos públicos, la cual se explica debido a la baja utilización de mecanismos, espacios y canales de participación; dificultades para la mitigación de factores que desincentivan la participación ciudadana; debilidades en las capacidades individuales, poblacionales y organizativas para la participación y el control social de los asuntos públicos; y escasa formación de la ciudadanía en temas de participación ciudadana.

En la segunda dimensión de participación ciudadana en la gestión pública, se identifican como principal causa las limitadas capacidades institucionales para garantizar el ejercicio de participación ciudadana, la cual se presenta porque existen dificultades para el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos; dificultades en la destinación de los recursos para garantizar el ejercicio de la participación ciudadana; y baja producción de conocimiento y análisis de participación ciudadana.

En la tercera dimensión, sobre participación ciudadana y desarrollo, se evidenció como principal causa las debilidades en el involucramiento de la ciudadanía para la planeación en el desarrollo. Esta a su vez tiene como principales causas raíz: la falta de articulación de los ejercicios de planeación participativa entre los niveles territoriales, poca planeación participativa en las políticas públicas sectoriales y ausencia de lineamientos para la realización de ejercicios de presupuesto participativo.

Estas problemáticas fueron identificadas a través de procesos de consulta a diversos actores de la sociedad civil y la institucionalidad que fueron liderados según competencias legales para la formulación de políticas por parte del Ministerio del Interior, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo de la Función Pública, con el acompañamiento de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia. Dentro de estas consultasen varios departamentos del país, se indagó a diferentes actores sociales sobre las deficiencias de la participación, obteniendo grandes contribuciones al ejercicio diagnóstico; también se consultaron las instancias de planeación del desarrollo nacional y territorial y a representantes de entidades públicas responsables de promover la participación ciudadana en la gestión, así como a organizaciones de la sociedad civil.

En este orden de ideas, este documento presenta la política pública de participación ciudadana, la cual está orientada a fortalecer las capacidades de los individuos, poblaciones, grupos, organizaciones e instituciones para facilitar y garantizar el ejercicio del derecho a la participación de la ciudadanía y la generación de espacios de diálogo público. Se espera que Colombia se constituya como un país que promueve la participación activa de su ciudadanía en los asuntos públicos a través del diálogo, la deliberación y el encuentro de los sujetos individuales y colectivos de la nación.

2 Marco Normativo y Justificación

Al establecer la nación de Colombia, como un Estado de derecho, de acuerdo a la constitución nacional de 1.991, y específicamente los artículos primero, segundo, tercero y ciento tres, establece el marco innegable y concluyente, sobre el concebir y ejercer la participación ciudadana como un derecho de todos los ciudadanos, bajo un marco de inferir en las decisiones públicas, y que atañen a toda la estructura burocrática del Estado. Por tanto esta estructura debe permitir que este derecho pueda ejercerse en forma transparente, fluida y sin restricciones alguna. Para la materialización de este propósito, desde la década de los 90, el país ha tenido una serie de transformaciones normativas e institucionales.

Junto a estas transformaciones, en materia de participación ciudadana se experimentó en el país una profundización del principio de descentralización iniciado en el año 1986, razón por la cual se encuentran iniciativas legales valiosas de carácter local que abordan esta temática (Velásquez, y otros, 2020, pág. 106). No obstante, este marco normativo rescata los desarrollos legales de carácter internacional y nacional que han sido orientados a establecer un ordenamiento institucional para materializar la democracia participativa, generar lineamientos de política pública, regular mecanismos de participación, establecer modalidades de interacción entre la ciudadanía y el sector público, identificar o regular

espacios representativos, poblacionales, sectoriales, e incentivar la participación en el ciclo de la gestión pública.

De esta forma, como marco normativo internacional puede referenciarse la Declaración de Derechos Universales adoptado en el seno de las Naciones Unidas desde 1948¹, que establece que la ciudadanía tienen derecho a participar en el gobierno de manera directa o por medio de sus representantes y que la autoridad del poder público reside en el pueblo soberano. Posteriormente, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1978², se reafirma la participación ciudadana como derecho, y en la Carta Democrática Interamericana del 2001³, los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) reiteraron su compromiso de trabajar con la sociedad civil y acordaron que la participación genera desarrollo y es necesaria para la profundización de la democracia. De manera más reciente, puede reseñarse la Declaración de innovación en el sector público del 2019 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)⁴. En consonancia, el país al ratificar estos instrumentos se compromete a reflejar en su legislación el cumplimiento de estos compromisos.

Así mismo, el hecho de que la participación se constituya como principio constitucional, le otorga un valor supremo que guía la fundación y mantenimiento del Estado colombiano. En consecuencia, ninguna disposición normativa podría ir en contravía de este principio. Como derecho fundamental constitucional, la participación goza de un estatus superior dentro del ordenamiento jurídico colombiano, por cuanto su garantía debe ser inmediata y la legislación de este derecho se reserva a las competencias del legislador estatutario.

En tal sentido, a mediados de la década de los noventa, se dieron los primeros desarrollos legales y lineamientos de política pública en el país. Al respecto, en 1994 se promulgó la Ley Estatutaria 134⁵, en la cual se regularon las condiciones de funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana: la iniciativa popular, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabido abierto, que ya habían definidos en la Constitución Política y se promovió el control y fiscalización social de la gestión pública. De esta forma, la ciudadanía y las organizaciones sociales podían constituir veedurías ciudadanas, juntas de vigilancia, hacer parte de los espacios de participación ciudadana y hacer uso de los mecanismos de participación con el fin de participar en los asuntos públicos. Adicionalmente, el artículo 104° de la Ley 134, creó el Fondo de la

1 Declaración de Derechos Universales https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

2 Convención americana sobre derechos humanos "Pacto de San José de Costa Rica"

<https://www.cidh.oas.org/Basicos/Spanish/Basicos2a.htm>

3 Carta Democrática Interamericana del 2001 https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

4 Declaración sobre innovación Instrumentos Jurídicos de la OCDE en el sector público <https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2018/11/Declaraci%C3%B3n-Espanol.pdf>

5 Ley 134 de 1994 "Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana".

Participación y el Fortalecimiento de la Democracia⁶, el cual hasta el día de hoy es una fuente importante de recursos para financiar el derecho de la participación y en su artículo 105°, prescribió que el presupuesto general de la nación debe incluir un rubro para garantizar el funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana.

Sin embargo, la participación ciudadana en Colombia no se circunscribe exclusivamente a sus mecanismos y para ello se generan diferentes espacios de participación. Muestra de ello es que en la Ley 152 de 1994 se estipularon los procedimientos democráticos para la construcción de los planes de desarrollo a nivel nacional y local. Esta Ley, además, determinó el funcionamiento del Consejo Nacional de Planeación y de los Consejos Territoriales de Planeación, creando así espacios de participación en donde se reconoce a los representantes de los diferentes sectores de la sociedad civil como actores activos en una de las principales herramientas de la gestión pública: los Planes de Desarrollo. En este orden de ideas, esta norma es un referente de planeación participativa en el país. Adicionalmente, en dicha Ley, se instó a las entidades territoriales y al Gobierno nacional a prestar el apoyo logístico y administrativo necesario para el funcionamiento de estos espacios; es decir, creó un canal de intercambio entre la administración pública y los consejos de planeación y avanzó en la generación de garantías para su funcionamiento.

Para el mismo período, se pueden identificar dos sentencias que desarrollaron planteamientos jurisprudenciales y que permitieron continuar esclareciendo el espíritu y el alcance del mandato constitucional en materia de participación ciudadana. En primer lugar, la Sentencia C-180 de 1994⁷ respaldó la noción de participación relativa a la democracia participativa, afirmando que ésta no se limita a la consagración de mecanismos para que la ciudadanía tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica que el ciudadano pueda participar frecuente y permanentemente en los procesos decisorios no electorales que inciden en los asuntos públicos. Por otro lado, la Sentencia C-089A de 1994⁸, refuerza la noción de participación ciudadana como un derecho fundamental de la ciudadanía para intervenir en los asuntos públicos, de manera complementaria a los procesos electorales, posicionándola como parte esencial de la estructura del Estado Social de Derecho.

Los Diferentes espacios sectoriales de participación ciudadana, pudieron ser definidos en desarrollo de mandatos constitucionales o a partir de avances jurisprudenciales leyes y normativas que regulan e incentivan la participación ciudadana.

⁶ “Por el cual se determinan los objetivos y funciones del Fondo para la Participación y el Fortalecimiento de la Democracia, y se dictan otras disposiciones”.

⁷ Sentencia de constitucionalidad de la Ley 134 de 1994. Magistrado Ponente (MP) Hernando Herrera Vergara.

⁸ MP Vladimiro Naranjo.

Estos espacios se desarrollan en las dimensiones de justicia, paz, salud, desarrollo rural, cultura, deporte, pequeña y mediana empresa, industrias extractivas, movilidad, seguridad y convivencia, política social y desarrollo comunitario, trabajo, educación, innovación y tecnologías de la información, ambiente, planeación, control social, transparencia, participación ciudadana, entre otros. Estos mecanismos de participación sectoriales se caracterizan por la pluralidad de alcances en la participación ciudadana, en donde la participación de la ciudadanía se enmarca en funciones que van desde la consulta e iniciativa, hasta toma de decisión, gestión y fiscalización.

Del mismo modo, se han generado espacios de carácter poblacional orientados a garantizar la participación ciudadana en igualdad de condiciones de afrodescendientes, indígenas, grupos étnicos, o espacios con atención a determinadas características bajo una perspectiva de género para garantizar la participación de mujeres y poblaciones LGTBI, poblaciones con discapacidad, con atención al enfoque etario, propiciando así la participación de jóvenes, infantes y adultos mayores.

En 1995 se emitió el documento CONPES 2779 denominado *Promoción de la Participación de la Sociedad Civil: del derecho a participar a la participación efectiva*⁹. Este documento CONPES buscó materializar los lineamientos que se plasmaron en el Plan Nacional de Desarrollo del momento “El Salto Social 1995-1998”. En la formulación del documento se evidencia un estado incipiente de la participación ciudadana, pero a través de sus lineamientos se rastrean las primeras apuestas de política pública en la materia. Este documento CONPES tenía cinco objetivos, los cuales se basaron en buscar la construcción de una nueva cultura ciudadana. Cabe mencionar que no se cuenta con un balance de la implementación de esta política, que dé cuenta de sus principales logros y retos.

De manera paralela en ese año, se introdujeron modificaciones a la estructura institucional y a sus procesos con el objeto de facilitar la participación, la transparencia y el relacionamiento Estado- sociedad civil, por lo que la Ley 190 de 1995¹⁰ marca un hito importante al abordar “disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa”. En el contexto de la participación, esta Ley es relevante en la medida en que enfocó sus esfuerzos en promover prácticas en los servidores públicos basadas en el diálogo abierto, la transparencia y la participación de la ciudadanía. De manera precisa, en el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) se creó un sistema de información con las hojas de vida de los servidores públicos; de igual manera, se estableció la realización de concursos públicos para proveer las vacantes de la administración pública y se solicitó la elaboración de un manual de funciones para los servidores públicos. Así mismo, esta Ley

⁹ CONPES 2779 *Promoción de la Participación de la Sociedad Civil: del derecho a participar a la participación efectiva* <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2779.pdf>

¹⁰ Ley 190 de 1995 “Por la cual se dictan normas tendientes a preservar la moralidad en la Administración Pública y se fijan disposiciones con el fin de erradicar la corrupción administrativa”.

instauró la práctica de realización de declaraciones de bienes, contribuyendo así al ejercicio de seguimiento por parte de la ciudadanía y al cumplimiento de los principios de transparencia. También constituyó un Sistema de Quejas y Reclamos en las entidades públicas para que la ciudadanía reportase cualquier recomendación, denuncia o crítica relacionada con la función que desempeña o el servicio que prestan las entidades. Finalmente, también se creó la Comisión Nacional Ciudadana para la Lucha contra la Corrupción.

En la misma senda de armonizar la administración pública con las acciones de participación ciudadana y facilitar su interacción, la Ley 489 de 1998, instauró los principios de democratización y control social de la administración pública por medio de los cuales se imparte a todas las entidades públicas instrucciones para involucrar a la ciudadanía en las fases del ciclo de la gestión pública¹¹. El principio de democratización y control social de la administración pública se transformaría en una política de desarrollo administrativo aplicable a todas las entidades públicas. De manera general, este cuerpo normativo abrió la puerta a procedimientos de participación ciudadana en todas las fases del ciclo de la administración pública, siendo efectivas al lograr generar una cultura de mayor apertura desde las administraciones públicas hacia la participación de la ciudadanía, entendiendo el Estado desde un enfoque abierto, propiciando interacciones cotidianas entre el servidor público y el ciudadano y especificando mecanismos para su accionar.

Por otro lado, en lo que respecta al ejercicio del derecho a la veeduría, el control ciudadano y su interacción con la administración, la Ley 489 de 1998 sugirió que las entidades establezcan un registro sistemático de las observaciones generadas y correctivos o recomendaciones derivadas, facilitando el acceso a la información y estableciendo un Plan Nacional de Formación de Veedores.

De manera innovadora y bajo los principios de corresponsabilidad de la ciudadanía, la Ley 720 de 2001¹², reconoció el accionar de la ciudadanía y de las organizaciones de voluntariados como una expresión de la participación ciudadana que aporta al desarrollo de la sociedad. Los voluntariados como figura de participación ciudadana y el Sistema Nacional de Voluntariado, han sido modalidades de participación que han sido muy importantes para la atención de desastres y prestación de servicios en emergencias, pero poco desarrollados.

¹¹ Entre las acciones que contempla el artículo 32 la Ley 489 de 1998 se encuentran: i) audiencias públicas; ii) incorporar a sus planes de desarrollo y de gestión las políticas y programas encaminados a fortalecer la participación ciudadana; iii) difundir y promover los mecanismos de participación y los derechos de la ciudadanía; iv) incentivar la formación de asociaciones y mecanismos de asociación de intereses para representar a los usuarios y ciudadanos; v) apoyar los mecanismos de control social que se constituyan y vi) aplicar mecanismos que brinden transparencia al ejercicio de la función administrativa.

¹² Ley 720 de 2001 “Por medio de la cual se reconoce, promueve y regula la acción voluntaria de la ciudadanía colombianos”.

Posteriormente, en la Ley 850 de 2003¹³ menciona la función de control preventivo, establece acciones de coordinación entre dichas organizaciones y menciona como uno de sus objetivos el fortalecer los procesos de participación ciudadana y comunitaria en la toma de decisiones y promocionar el liderazgo y la participación ciudadana a partir de la vigilancia de la ciudadanía a los planes, programas, proyectos y acciones emprendidas por los entes gubernamentales, la actuación de los funcionarios públicos y el empleo de los recursos.

En concordancia con la noción de Estado abierto, se realizan también avances en la reglamentación de la rendición de cuentas de la rama ejecutiva a través del CONPES 3654 de 2010¹⁴ y a través de la Ley 1474 de 2011¹⁵, se fortalecen los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública, con la elaboración de planes de acción, planes anticorrupción y atención al ciudadano, y prioridades en los presupuestos de publicidad cuya finalidad es presentar información al ciudadano. Todos estos instrumentos se encuentran al alcance del ciudadano para consulta y ayuda a identificar mecanismos de prevención de los riesgos, así como facilita la interacción del ciudadano con la administración.

Es importante mencionar que como esfuerzo para lograr la reparación integral a las víctimas del conflicto armado se generó la expedición de la Ley 1448 de 2011¹⁶, norma que soporta la creación de diferentes espacios de participación, con funciones consultivas, de decisión, de concertación o de seguimiento a los temas de aplicación de justicia transicional, reparación integral, restitución de tierras y construcción de la memoria histórica. Un espacio de los mencionados es la Mesa Efectiva de Participación de Víctimas, para el cual se desarrollaron protocolos que permiten la elección democrática de sus representantes y cuya conformación responde a la representación de diferentes hechos victimizantes y la aplicación de perspectivas diferenciales. Estos protocolos además establecen incentivos económicos para la participación de los representantes.

Ahora bien, avanzando en el ajuste de una institucionalidad que propicie la participación ciudadana, en el 2012 inició la implementación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión Pública conocido por su sigla MIPG bajo la orientación del Departamento Administrativo de la Función Pública. El modelo regulado mediante el Decreto 1499 de 2017 simplifica e integra los Sistemas de Desarrollo Administrativo, el Sistema de Gestión y el Sistema de Gestión de Calidad. El MIPG logra, a través de sus siete dimensiones, enmarcar las acciones transversales a la gestión institucional, de la política de

¹³ “Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”.

¹⁴ CONPES 3654 Política de rendición de cuentas de la rama ejecutiva a la ciudadanía.

<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3654.pdf>

¹⁵ Ley 1474 de 2011 Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

¹⁶ Ley 1448 de 2011 Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

participación ciudadana en el ciclo de la gestión pública. Una de sus finalidades es la adopción de prácticas e instrumentos que agilicen, simplifiquen y flexibilicen la operación de las entidades, fomentando la efectiva participación ciudadana en la planeación, gestión y evaluación de las entidades públicas y promoviendo el establecimiento de las relaciones de confianza entre ciudadanos y entidades.

Esta apuesta por la implementación de acciones bajo el enfoque de Estado abierto se robustece con el Decreto 2573 de 2014¹⁷ que introduce la estrategia de gobierno en línea, la cual busca aprovechar todos los desarrollos de las tecnologías de la información y las comunicaciones para aportar a la construcción de un Estado más abierto, más transparente, eficiente y participativo y también con Ley 1712 de 2014¹⁸ en la que se facilita el acceso a la información pública. Los dos instrumentos normativos favorecen la intervención en los asuntos públicos y por tanto, facilitan una arquitectura empresarial para la gestión de las tecnologías y pautas para el acceso a la información. No obstante, algunas entidades presentan retos para la modernización de sus procedimientos, digitalización de la información y accesibilidad, de esta forma los avances con la implementación de esta norma aún son dispares.

Posteriormente para el año 2015 se genera la ley estatutaria de participación 1757 y su Sentencia de Constitucionalidad Sentencia C 150 de 2015¹⁹ que marcaron tres hitos en la evolución de este derecho en Colombia. Primero, flexibilizó los mecanismos de participación ciudadana de origen popular y de autoridad pública²⁰ respecto al cumplimiento de los requisitos, la conformación de comités de impulso, los toques de financiamiento, entre otros aspectos. Segundo, definió una arquitectura institucional para coordinar la participación ciudadana y su financiación, de esta forma creó el Consejo Nacional de Participación Ciudadana como un órgano colegiado asesor, definió el gasto en participación²¹ y avanzó en el establecimiento de fuentes de financiación, entre ellas, el Fondo de la Participación Ciudadana²² y facultó a las entidades territoriales para que bajo su discrecionalidad y autonomía, puedan llevar a cabo ejercicios de presupuestación participativa, indicando que un porcentaje de los recursos territoriales *podrán* ser definidos

17 Decreto 2573 de 2014 Por el cual se establecen los lineamientos generales de la Estrategia de Gobierno en línea, se reglamenta parcialmente la Ley 1341 de 2009 y se dictan otras disposiciones.

18 Ley 1712 de 2014 Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

19 Sentencia C 150 de 2015 Sentencia de constitucionalidad de la Ley 1757 de 2015.

20 La Ley Estatutaria de participación Democrática 1757 de 2015 en el capítulo I hace referencia a los mecanismos de participación de origen popular y de autoridad pública a saber: Iniciativa legislativo o normativa ante corporaciones públicas, Cabildo Abierto, Revocatoria de mandato, Plebiscito, Referendo y Consulta Popular Ley Estatutaria de participación Democrática 1757 de 2015.

21 Los temas que pueden ser considerados como gastos en participación se entienden como aquellas actividades y proyectos dirigidos a la promoción, protección y garantía del derecho de participación.

22 Se cuentan también entre las fuentes los recursos de las entidades territoriales, recursos de cooperación internacional, recursos del sector privado y de las entidades nacionales.

participativamente. Tercero, definió los ejercicios de rendición de cuentas, control social y veedurías.

Por otro lado, el Acuerdo Final para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera (AF) hace referencia, en su punto 2.2, a las actividades tendientes a promover los mecanismos de participación ciudadana y la participación directa en los diferentes niveles territoriales. Allí, se definen aspectos relacionados con la participación ciudadana, entre ellos, las garantías para los movimientos y las organizaciones sociales, el control y veeduría ciudadana y la política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa. Lo establecido en el AF buscó estar en consonancia con la Ley 1757, de manera que se previeran estrategias de carácter complementario entre los dos procesos. La implementación de algunas de las acciones previstas en este punto del AF se monitorea a través de indicadores registrados en el Sistema integrado de Información (SIIPO)²³, buscando dar cumplimiento no solamente a lo establecido en el AF sino también con el objetivo de contribuir a la profundización de la democracia, abriendo los procesos participativos a otros actores sociales y comunitarios y fortaleciendo dichas prácticas a nivel territorial.

El Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022, “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” (PND 2018-2022)²⁴, define el compromiso de formular la política pública de participación ciudadana. Particularmente, en el Pacto por la Legalidad, en la línea sobre *Participación ciudadana: promoviendo el diálogo social e intercultural, la Inclusión democrática y el respeto por la libertad de cultos para la equidad*, se establece como meta la construcción de una Política Pública de Inclusión y Participación Democrática cuyos componentes son, pero no se restringen a: El fortalecimiento de las expresiones asociativas de la sociedad civil, la promoción y mejoramiento de las veedurías ciudadanas y el control social y el fomento de la planeación participativa. Con el fin de alcanzar estos objetivos se fijaron unas acciones preliminares, entre las que se encuentran: El análisis normativo y de eficacia de los espacios de participación ciudadana a nivel nacional, de manera que se logre obtener insumos para presentar una estrategia de racionalización de espacios y, a su vez, un marco de orientación nacional para mejorar la efectividad de dichos los mismos.

En suma, los antecedentes normativos dan cuenta de que el país ha generado diferentes avances para institucionalizar el derecho fundamental a la participación ciudadana y para garantizar la democratización de la administración pública y su responsabilidad para

²³ Existe diecinueve (19) indicadores en el Plan Marco de Implementación PMI a desarrollarse entre 2017 y 2026, que corresponden a las estrategias del punto 2.2 del Acuerdo Final -Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas.

²⁴ Ley 1955 de 2019 Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia pacto por la equidad"

promoverla. Sin embargo, pese al cúmulo de desarrollos legales, subsisten grandes retos que se constituyen en los principales argumentos para la elaboración de unos lineamientos de política pública, en los cuales se fijen unos propósitos colectivos para fortalecer la efectividad de la participación ciudadana en la sociedad colombiana, las estrategias a adelantar para fortalecer el ejercicio de este derecho y el cumplimiento de las obligaciones de las entidades públicas y así profundizar la democracia, contribuir a la garantía de derechos, así como al desarrollo social y económico del país y garantizar el involucramiento de la ciudadanía en la gestión pública.

En efecto, entre los principales retos en materia de participación ciudadana se cuenta el de garantizar la efectividad de los espacios de participación ciudadana establecidos en la Ley 1757 de 2015, así como en otros desarrollos legislativos mencionados antes. Cabe anotar que, a nivel nacional, se ha logrado inventariar la existencia de por lo menos 89 instancias reglamentadas de participación ciudadana y que no existe un mecanismo que permita hacer seguimiento al cumplimiento de sus funciones, a su nivel de representatividad ni a su efectividad. Adicionalmente, existe una multiplicidad de espacios que han surgido de manera espontánea como respuesta a problemáticas identificadas por la sociedad y las administraciones públicas y que pueden tener un carácter temporal o se han convertido en permanentes, sobre los que tampoco se tiene información y que podrían fortalecerse.

En la misma línea, también se constituye en un reto el reconocimiento de los espacios de participación y de los mecanismos de participación por parte de la ciudadanía. Como se evidenciará en la sección del diagnóstico, las encuestas de percepción reflejan un trabajo por realizar en términos de construcción de confianza, renovación de liderazgos y estrategias de comunicación y visibilización.

Adicionalmente, la ciudadanía ha transformado sus maneras de involucrarse en los asuntos públicos y sus prácticas de relacionamiento social. En efecto, a cerca de tres décadas de la promulgación de la Constitución Política, se conjugan los tipos de relacionamiento de carácter individual, con relativo acento, con los colectivos y se buscan vías innovadoras para interactuar con las instituciones públicas o llamar la atención sobre temas de interés de la ciudadanía. De igual manera, el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones han jugado un rol preponderante en estos cambios. No obstante, la digitalización en sí misma también es un aspecto que puede profundizar algunas brechas. Así, estas diferencias en el relacionamiento comunitario, social y con la administración pública, se presentan de manera diversa en las regiones y segmentos poblacionales, evidenciando tensiones incluso derivadas de la descentralización, lo cual genera impactos disímiles en la aplicación de los principios contenidos en la legislación y, finalmente, en la consecución de sus objetivos.

De manera paralela, es necesario seguir avanzando en propiciar las condiciones y capacidades desde la administración y los servidores públicos para promover, proteger y garantizar el derecho a la participación ciudadana, fortalecer el relacionamiento con la ciudadanía y favorecer la participación, logrando el diálogo y la apertura del Estado.

Finalmente, esta política pública deberá responder al reto fundamental de articular y coordinar la armonización del funcionamiento de los espacios, el relacionamiento entre actores, instancias, mecanismos y rutas que permitan la canalización efectiva de las demandas de la ciudadanía y que privilegie los intereses colectivos con la puesta en marcha del Sistema Nacional de Participación Ciudadana.

3 Marco conceptual

En Colombia, la participación ciudadana es reconocida como un derecho fundamental ciudadano y como fin esencial del Estado en la Constitución Política de 1991. En desarrollo de este mandato, el Estado debe garantizar y procurar la participación de la ciudadanía en las diferentes decisiones públicas. En este orden de ideas, se trata de un concepto que tiene que ver con prácticas individuales o colectivas que pretenden provocar y/o producir, de forma directa o indirecta, algún tipo de resultado en el sistema político (Cunill, 1999; Parés & March, 2012). En los regímenes democráticos contemporáneos, estas prácticas se representan en procesos civiles y sociales que complementan otras prácticas democráticas, como los procesos políticos y electorales. De esta manera, se entiende que la participación ciudadana trasciende el ejercicio puntual de elección de representantes (democracia representativa), promoviendo que la ciudadanía pueda participar en procesos de deliberación para la toma de decisiones públicas (democracia deliberativa), por un lado, y permitiendo que la ciudadanía pueda adoptar decisiones sobre asuntos públicos de manera directa (democracia directa), por el otro (Cohen, *An Epistemic Conception of Democracy*, 1986; Cohen, *Truth and Public Reason*, 2009; Matsusaka, 2005).

De manera general, este documento tiene como base una comprensión de la participación ciudadana a partir del enfoque de derechos humanos, por medio del cual se reconoce que el derecho a participar implica el reconocimiento de unas condiciones materiales y libertades fundamentales y que el ejercicio del derecho a la participación posibilita la defensa y el cumplimiento efectivo de otro tipo de derechos²⁵. Frente a lo primero, es importante indicar que el derecho a participar solamente se puede ejercer adecuadamente en la medida en que la ciudadanía cuenta con algunas libertades fundamentales, tales como la seguridad física, la movilización, la libertad de expresión, la libertad de consciencia, entre otras. En segunda instancia, el ejercicio del derecho a participar

²⁵ Esta interdependencia y complementariedad entre los derechos y fundamentales ha sido ampliamente estudiada por Amartya Sen (2009).

permite el encuentro en espacios de diálogo y deliberación sobre asuntos que son de importancia pública, en el que actores de diferentes proveniencias sociales pueden promover ideas para el mejoramiento en el cumplimiento de otros derechos y libertades, tales como los derechos sociales, culturales, económicos y ambientales entre otros relativos a la educación, salud, bienestar económico, la protección, al ambiente sano, entre otros. A través del derecho a la participación la ciudadanía puede intervenir en el ciclo de la gestión pública o que la ciudadanía por iniciativa propia se organice para proponer y ejecutar actividades que busquen el mejoramiento de las condiciones sociales de su comunidad o incidir en las decisiones de planes, programas o políticas públicas, lo cual, a la postre, se refleja en la efectiva realización de otros derechos. De manera particular, esta política pública adopta esta perspectiva de derechos y hace énfasis en el potencial transformador de la participación en relación con el desarrollo humano y sostenible, así como reconoce el cambio cultural que trae consigo la implantación de prácticas de intercambio de ideas, encuentro, diálogo y deliberación para resolver los conflictos sociales. En este orden de ideas, uno de los objetivos de esta política es avanzar en la implementación de un modelo de cooperación y colaboración entre la ciudadanía y las entidades públicas para la garantía y protección de otros derechos, por un lado, y promover las diversas formas de organización, asociación, movilización y acción política de la ciudadanía, por el otro.

Ahora bien, desde una perspectiva sistémico-instrumental, en la que se asume que la participación cumple un rol en el sistema político y la organización del Estado, ésta puede ser considerada como un elemento del enfoque de Estado Abierto²⁶. Dicho enfoque, que ya cuenta con importantes desarrollos teóricos y metodológicos en el marco de las recomendaciones y guías técnicas de la OCDE²⁷, el CLAD²⁸, la CEPAL²⁹ y la AGA³⁰, y que además fue adoptado para Colombia por las entidades líderes de las políticas de mejora de la relación entre el Estado y la ciudadanía a través del Documento Conpes 4070 de 2021³¹ y del MIPG, plantea un cambio sustancial en la concepción de las interacciones entre los actores sociales. Es así como, en el marco del enfoque de Estado Abierto, la participación ciudadana da cuenta de una acción mediada por la necesidad de diálogo y deliberación entre los actores de la sociedad civil y la institucionalidad pública. El diálogo y la deliberación

26 En consonancia con la Política Pública de Transparencia, Integridad, Legalidad y Lucha Contra la Corrupción, se entiende el Estado Abierto a “la forma de relacionamiento entre todos los actores de la institucionalidad pública y la sociedad que equilibra expectativas ciudadanas y responsabilidades públicas, fortalece el modelo de democracia participativa y la lucha contra la corrupción, mediante el principio del diálogo, integrando los elementos de transparencia y acceso a la información pública, integridad, legalidad, participación ciudadana e innovación” (Departamento Nacional de Planeación, 2020).

27 Las recomendaciones de la OCDE sobre el rol de la participación ciudadana en el gobierno abierto se puede consultar en: <http://www.oecd.org/gov/Open-Government-Highlights-ESP.pdf> y <https://www.oecd.org/gov/gobierno-abierto-en-america-latina-9789264225787-es.htm>

28 Se puede consultar la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1470417708_350c543cc190276e5a10618fd50a3245.pdf

29 Se pueden consultar indicaciones de la CEPAL en: <https://www.cepal.org/es/temas/gobierno-abierto>

30 Para más información remitirse a: <https://agacolombia.org/>

31 Conpes 4070 de 2021 Lineamientos de política para la implementación de un modelo de estado abierto

pública son principios que posibilitan el encuentro ciudadano y el intercambio de argumentos y de perspectivas frente a los asuntos públicos (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, 2020). Esta exigencia configura los posibles escenarios de participación ciudadana en espacios públicos tanto estatales como no estatales, frente a la necesidad de equilibrar expectativas ciudadanas y responsabilidades públicas. El diálogo y la deliberación dan cuenta de la capacidad de juicio y argumentación de cada actor para soportar sus ideas y determinar la elección más conveniente en cada situación. Ello, producto de la exposición de las opiniones y elecciones a diferentes perspectivas. Cuando una opinión o elección se define, en el marco de la relación dialógica Estado-ciudadano, se construye confianza a partir de la validez de los juicios de valor y la argumentación.

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, esta política pública entiende por participación ciudadana al “*derecho fundamental de la ciudadanía de relacionarse autónomamente entre sí y con las instituciones públicas con el fin de intervenir, de manera directa o a través de sus formas de organización, en los asuntos públicos*”³². Así, es claro que el objetivo de la participación ciudadana” es el de intervenir en los asuntos públicos que son de su interés. No obstante, esta participación puede materializarse de distintas maneras, que no necesariamente implican el relacionamiento directo con las instituciones públicas. En efecto, a través de esta definición se reconocen las múltiples expresiones de la participación que pueden originarse en el seno de la ciudadanía a manera de expresiones asociativas, voluntarias, espontáneas y autónomas. De igual manera y en consonancia con lo anterior, la intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos puede materializarse de formas directas³³ o a través de los esquemas organizativos y de acción colectiva de la sociedad civil³⁴.

Como se mencionó, las acciones de participación ciudadana están encaminadas a intervenir en los asuntos públicos. De acuerdo con los preceptos constitucionales, esto se traduce en su incidencia en la vida política, económica, administrativa y cultural de la Nación. De esta manera, considerando la definición conceptual adoptada por esta política, la participación ciudadana puede manifestarse a través de tres escenarios, para su materialización en tanto derecho y deber: el fortalecimiento a la democracia (vida política), la intervención en el ciclo de la gestión pública (vida administrativa) y la contribución de la participación en el desarrollo (vida económica, social, ambiental y cultural).

32 Esta definición está inspirada en los trabajos de Maldonado (2016) y Velásquez *et al.* (2020) quienes no sólo presentan un acercamiento teóricamente riguroso sobre la participación, sino que a través de sus trabajos han estudiado esta materia en Colombia desde varias perspectivas.

33 Como la participación a través de los mecanismos, los canales y los espacios reglamentados e institucionalizados de participación ciudadana establecidos en los artículos 103-106 de la Constitución Política, las Leyes Estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015, entre otros arreglos normativos que han dado cabida a canales y espacios de participación ciudadana.

34 Como las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones y redes de voluntariado, las cooperativas y mutuales, las organizaciones que promueven y coordinan la movilización social, las asambleas de vecinos, los proyectos de economía solidaria, entre otros.

La participación ciudadana puede ser tanto un fin en sí misma como un medio para lograr algo más. Frente a lo primero, se asume que es un derecho de la ciudadanía, una acción política de subjetivación y un principio del Estado que refleja las características de las interacciones entre la sociedad y el Estado. Desde esta perspectiva, la participación es un bien, un derecho y un principio que tiene un valor dentro de una sociedad democrática. En cuanto medio, se entiende que la participación ciudadana es un mecanismo para deliberar e incidir en los asuntos públicos, para el fortalecimiento de la democracia, la gestión pública y el desarrollo sustentable en la búsqueda de la prosperidad general y la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

En este orden de ideas, esta política pública enfoca el estudio y materialización del derecho a la participación ciudadana a través de tres enfoques: i) la participación y el fortalecimiento de la democracia; ii) la participación en la gestión pública y iii) la participación y su incidencia en el desarrollo sostenible. Cabe anotar que estas tres perspectivas de análisis han sido consideradas por varios desarrollos teóricos (Cohen, 1986; Dryzek, 2000; Fung & Wright, 2003; Landemore, 2013; Matsusaka, 2005; Heller & Rao, 2015; Caluwaerts & Reuchamps, 2018) y por los múltiples desarrollos normativos y jurisprudenciales de la materia en Colombia. Adicionalmente, estos tres abordajes de la participación permiten aproximarse al tema de cara a los retos que se derivan de hechos históricos recientes³⁵ y nuevas creencias, valores y comportamientos que han transformado las dinámicas sociales del país³⁶.

3.1 Participación y democracia

De manera reiterada, se ha indicado que la democracia logra mayor legitimidad en la medida en que permite la inclusión efectiva de diversas voces en los asuntos públicos, por canales distintos y complementarios a la elección de representantes. Así, entendiendo que la participación ciudadana trasciende el ámbito de la participación político-electoral de elección de representantes y contienda entre partidos y candidatos políticos, esta expresa una transformación del ámbito mismo de lo que tradicionalmente se entendía por “participación” y presenta nuevos procedimientos para interactuar y tomar decisiones (Bobbio, 2001). En este sentido, se entiende que un régimen democrático debe garantizar oportunidades reales y capacidades para que todos la ciudadanía se involucren en los asuntos relacionados con las decisiones que los afectan (Dryzek, 2000).

35 Ejemplos de ellos son la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto que en el punto 2 prescribió consideraciones relacionadas con la participación ciudadana o las diversas manifestaciones y movilizaciones públicas que han tenido lugar recientemente con ocasión de demandas sociales.

36 Por ejemplo, la emergencia sanitaria que tuvo lugar en el año 2020 por cuenta de la pandemia del COVID-19 que transformó las maneras en que la ciudadanía se relacionan y logran asociarse por medio de herramientas digitales, por un lado, e implicó la reconfiguración de las interacciones entre la ciudadanía y la institucionalidad pública, en ejercicios como la veeduría y el control social, por el otro.

En consonancia con lo anterior, la participación ciudadana es reflejo del ejercicio de la ciudadanía en la medida en que consiste en el diálogo de múltiples y diversas concepciones respecto de la idea de bien común, haciendo que estas ideas tomen parte en la vida de la administración pública, influyéndola y cambiándola (Rawls, 1995). Más aún, la participación es la forma en que la ciudadanía tiene un rol efectivo en la definición de aquello que compromete y compete a todos. Así, quienes no participan directamente en el escenario político pueden vincularse en decisiones públicas a través de la participación ciudadana, en los espacios, canales y mecanismos institucionales y no institucionales creados en el marco de la democracia participativa.

Adicionalmente, desde la tradición epistémica de la democracia se arguye que la participación ciudadana no solamente tiene que ver con la legitimidad y los procedimientos, sino también con la calidad de los resultados que produce. En esta línea, Estlund (1997; 2002), Habermas (2006) y Landemore (2013) argumentan que, en el contexto de un sistema democrático, la participación ciudadana es una forma de inteligencia colectiva que permite que la multiplicidad de perspectivas (diversidad cognitiva) tengan un papel fundamental en la solución de problemas complejos y se propenda por un aprendizaje colectivo a largo plazo.

3.2 Participación Ciudadana en la Gestión Pública

La gestión pública hace referencia al conjunto de procedimientos y ciclos necesarios para que la administración pública logre los objetivos que se propone. Este concepto se entiende como un proceso dinámico, integral, sistemático y participativo, que articula la planificación, ejecución, seguimiento, evaluación, control y rendición de cuentas de las estrategias de desarrollo de un territorio (Departamento Nacional de Planeación; Escuela Superior de Administración Pública, 2007). Por lo anterior, la participación ciudadana en la gestión pública se concibe como el derecho y el deber de los individuos y de sus organizaciones de intervenir y colaborar en las actividades que hacen parte de las fases del ciclo de la gestión pública con el fin de contribuir a la consecución del bien común y el interés general (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2009; Departamento Administrativo de la Función Pública, 2018). El resultado final de la gestión pública es la satisfacción y confianza de la ciudadanía en las entidades que le sirven, a través de una oportuna entrega de productos y servicios y habilitación de espacios de acceso a la información, participación y diálogo con todos los grupos de valor (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2018).

Considerando lo expuesto, la participación faculta el diálogo entre la ciudadanía y las autoridades para, de esta manera, promover una cultura de intercambio de ideas y de confianza entre las partes, que genere un entorno para el trabajo colaborativo entre estos

actores (Lederach, La imaginación moral, 2008; Maldonado, 2016). En este orden de ideas, se asume que la participación ciudadana es un componente necesario para la gobernanza colaborativa y la materialización de un Estado Abierto, en la medida en que permite tanto la deliberación pública sobre los temas relacionados con los asuntos públicos, como la incidencia efectiva de la ciudadanía en las decisiones de las autoridades. En este sentido, es primordial considerar que el acceso a la información pública y el funcionamiento adecuado de los espacios de participación ciudadana juegan un rol esencial para el involucramiento de la ciudadanía en la gestión pública. En este orden de ideas, la participación ciudadana en la gestión pública busca promover un sentido de responsabilidad compartida entre la ciudadanía y las instituciones públicas, en la construcción del bien común y la vigilancia y control a la administración pública.

Bajo esta premisa, y en el contexto de mejorar la gestión y el desempeño administrativos, el Gobierno Nacional ha trabajado en la elaboración de un modelo con el fin de fortalecer los canales de participación en relación Estado-ciudadano a través de cuatro aspectos fundamentales: el acceso por los diferentes medios a información pública, la solicitud de trámites y procedimientos administrativos, el control y la exigibilidad de cuentas y la participación de la ciudadanía en la formulación de planes, normas y proyectos. De igual manera, a través de los lineamientos para la participación ciudadana en el MIPG³⁷, se han diseñado herramientas metodológicas y técnicas para que las autoridades permitan a la ciudadanía y sus organizaciones intervenir en todas las actividades de la gestión pública para garantizar la satisfacción de las necesidades de la población.

3.3 Participación Ciudadana y Desarrollo

De manera adicional a los dos aspectos presentados anteriormente, la participación ciudadana tiene un papel preponderante en el desarrollo social y económico (Heller & Rao, 2015). De acuerdo con Evans (2015), los Estados democráticos contemporáneos deben reconsiderar las maneras tradicionales de concebir y alcanzar el desarrollo, esto lo deben hacer a través de maneras innovadoras de cooperación y diálogo entre la sociedad civil y el Estado, en las que se permitan la participación directa de la ciudadanía en la deliberación acerca de los problemas de sus comunidades y las alternativas de solución. Esto supone una promoción y efectiva facilitación de espacios y herramientas de innovación pública, basadas en la participación ciudadana, y que tengan como fin mejorar los índices de desarrollo humano y la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible. En este orden de ideas, se entiende que la participación ciudadana representa un elemento esencial para el desarrollo de un Estado y de las entidades territoriales que lo componen en la medida en que este está

³⁷ Estos lineamientos se pueden consultar en:

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/participacion2018#:~:text=El%20Modelo%20integrado%20de%20Planeaci%C3%B3n,de%20cara%20a%20la%20ciudadan%C3%ADa.>

llamado a facilitar la deliberación y participación en los asuntos públicos, privilegiando un enfoque de desarrollo basado en las capacidades, funcionamientos y libertades humanas (Sen, 2009). Así, se entiende que la participación ciudadana es dinamizadora de un ciclo virtuoso en el relacionamiento entre la ciudadanía y las instituciones públicas en perspectiva del desarrollo. Lo anterior, teniendo en cuenta que ésta favorece una toma de decisiones de política pública atendiendo al reconocimiento y atención de las necesidades reales y particularidades de poblaciones y territorios. En este orden de ideas, esta política le apuesta a ser un paso hacia un Estado abierto en el que la priorización de objetivos y el mejoramiento de los índices de desarrollo humano y desarrollo sostenible tenga a su base la participación ciudadana, la deliberación pública y la innovación³⁸.

Por otro lado, y siguiendo a Barnes (2004), la participación ciudadana promueve la transformación de las relaciones deterioradas por el conflicto³⁹ a través del diálogo dirigido a desarrollar un mayor entendimiento y a intentar un consenso, o por lo menos acuerdos, sobre cómo deberían abordarse las situaciones conflictivas. En la misma línea argumentativa, Lederach (2007) sostiene que, para fortalecer las relaciones de confianza, respeto y mutuo reconocimiento entre los actores de un conflicto, la participación ciudadana expresada a través del diálogo social juega un papel fundamental al permitir conformar visiones compartidas y encontrar puntos de encuentro entre actores a partir de la definición de objetivos comunes.

De esta manera, esta política asume que la participación ciudadana, por medio de expresiones tales como el diálogo social⁴⁰, el diálogo ciudadano⁴¹ y la deliberación pública,

38 Hoy en día, este enfoque de la participación se representa en el funcionamiento del Consejo Nacional de Planeación (CNP) y los Consejos Territoriales de Planeación (CTP), los cuales cumplen con la función de conceptuar, aportar, acompañar y vigilar las políticas públicas encaminadas al desarrollo de sus comunidades, que se establecen en los Planes de Desarrollo. Por su parte, el Consejo Nacional de Participación Ciudadana (CNPC) y los Consejos Territoriales de Participación Ciudadana (CTPC) también cumplen una función en este sentido, y es la de asesorar a la administración pública en la promoción, funcionamiento e incidencia de las diversas formas de participación, bien sea a modo de organización social (tejido organizativo), de veeduría y control a la ejecución de los recursos públicos, de promoción de proyectos y propuestas que contribuyan al desarrollo social, entre otras.

Otro ejemplo de construcción de desarrollo y paz a través de la participación son los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), por medio de los cuales la participación ciudadana tuvo un rol preponderante en la priorización de programas y proyectos para el desarrollo de los municipios PDET.

39 Esta política asume que el conflicto social y el disenso son aspectos constitutivos del planteamiento mismo y naturaleza de las sociedades democráticas contemporáneas. De manera particular, este documento entiende por conflicto social a situación en la que dos o más actores sociales perciben mutuamente la existencia de una incompatibilidad en sus objetivos, intereses y/o necesidades, hacen público su desacuerdo y, eventualmente, actúan buscando preservar o modificar unas condiciones determinadas de la realidad (Departamento Nacional de Planeación, 2020).

40 De manera concordante con los lineamientos de política pública sobre gestión de la conflictividad social por medio del diálogo social, este documento asume el diálogo social como “un *proceso* integrado por espacios y herramientas que facilitan la *deliberación* entre diversos actores de la sociedad respecto de sus intereses, percepciones y motivaciones sobre distintos asuntos públicos, con el fin de *generar mayores niveles de confianza* ciudadana e institucional, *fortalecer el reconocimiento del otro* como interlocutor válido, construir bases de *entendimiento común* y *gestionar los desacuerdos* sobre un amplio universo de temáticas de la vida social, y concretar decisiones y acciones públicas que viabilicen oportunidades de colaboración y cooperación entre actores” (Departamento Nacional de Planeación, 2020. Cursivas propias).

41 Se entiende por diálogo ciudadano a los espacios de interlocución que propicia la administración pública con el fin de tomar en cuenta las perspectivas de la ciudadanía en la toma de decisiones e incidir sobre asuntos públicos determinados;

juega un rol importante no sólo para gestionar cuestiones altamente conflictivas sino para garantizar el arraigamiento de una cultura del respeto a la diferencia y la convivencia pacífica. De acuerdo con Lederach (2007; 2008), esto debe concebirse como un proceso permanente, que implica un conjunto de arreglos institucionales y prácticas sociales orientadas a garantizar las condiciones para que las formas de relacionamiento de la ciudadanía privilegien el diálogo y la solución pacífica de sus conflictos. En síntesis, la participación ciudadana tiene un papel preponderante en el desarrollo social, económico y cultural de las sociedades.

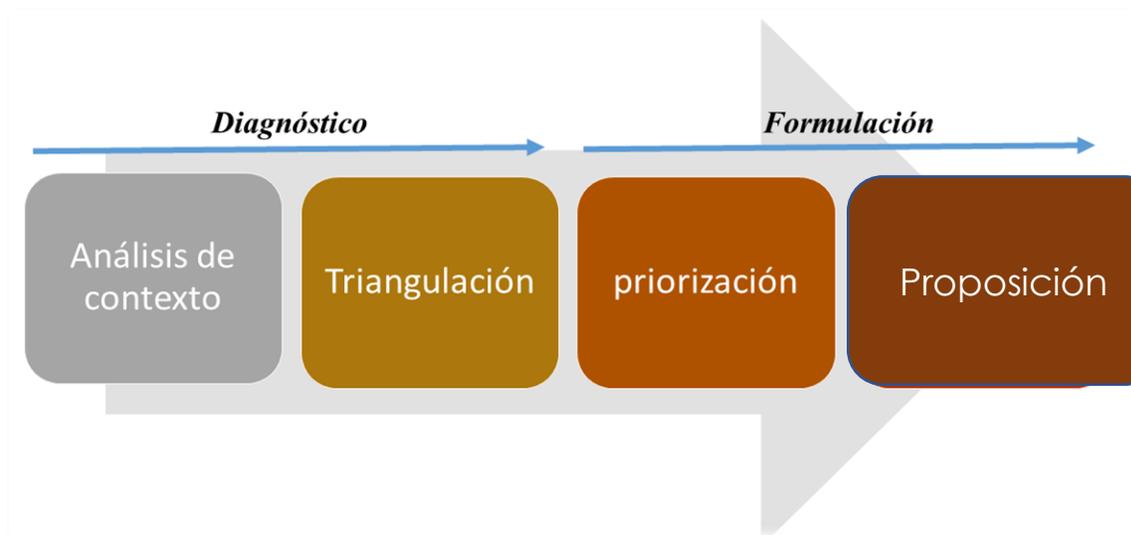
4 Ruta Metodológica

El ciclo de las políticas públicas orienta la transformación de una problemática de interés colectivo y trascienden periodos de gobierno. A través de las políticas públicas se expresa el conflicto y la negociación sobre la realidad y su transformación (Torres Melo & Santander A., 2013). La participación ciudadana mediante la consulta fundamenta la relación gobierno-sociedad del enfoque de gobernanza que cimienta las bases del presente documento, en el que los actores acogen un rol determinante en la formulación de políticas públicas como una forma de involucrarse en los asuntos públicos desde una perspectiva de desarrollo.

En este marco, la formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana tanto en la fase de diagnóstico como de formulación se estructuró desde la participación con diferentes actores, el análisis de indicadores nacionales y la revisión de literatura que permitió 1.) el análisis del contexto actual de la participación ciudadana 2.) El análisis y triangulación de los diferentes insumos recolectados 3.) Priorización de problemáticas y 4) Proposición bajo un ejercicio de ideación con lo que se plantearon acciones para la transformación de las problemáticas priorizadas bajo una estructura que además contempla actores involucrados, fuentes de financiación y plazos.

es decir, implica un ejercicio de deliberación amplia sobre un tema específico para tomar decisiones con base en los puntos de vista que se presentaron a lo largo del diálogo.

Gráfica 1 Ruta metodológica para la formulación de la Política Pública de Participación ciudadana



Fuente. Propia

4.1 Análisis de contexto: Análisis de la participación ciudadana

La primera etapa de la ruta metodológica consistió en la aplicación de técnicas y herramientas para la elaboración de insumos de fuentes primarias y secundarias que permitieran identificar y priorizar los problemas, necesidades y retos asociados a la participación ciudadana desde el reconocimiento de su estructura y marco legal actual. Como resultado, el diagnóstico se estructura con base en el análisis de fuentes secundarias, así como de encuestas de consulta ciudadana e institucional a diferentes actores y foros de intercambio de experiencias, presenciales y virtuales, que dan una perspectiva amplia del contexto actual de la participación ciudadana.

4.1.1 Documento base de diagnóstico

El documento de diagnóstico surge como resultado del análisis de la información de las fuentes primarias y secundarias consultadas por la mesa técnica conformada por el Ministerio del Interior, Departamento Administrativo de la Función Pública y el Departamento Nacional de Planeación, en el cual se identificaron y correlacionaron las principales problemáticas alrededor del ejercicio de la participación ciudadana para la democracia, la gestión pública y la incidencia ciudadana en los procesos de desarrollo.

Así sobre la participación para la democracia se describen los factores que inciden en la baja utilización de mecanismos, espacios, instrumentos y canales de participación, las dificultades para la mitigación de factores que desincentivan la participación ciudadana; y las debilidades en las capacidades individuales, poblacionales organizativas para la participación y el control social de los asuntos públicos.

En relación con la participación ciudadana en la gestión pública se identifican las limitaciones de la institucionalidad para garantizar el ejercicio de participación ciudadana, explicitada por las dificultades para el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos; las dificultades en la destinación de los recursos presupuestales para garantizar el ejercicio de la participación ciudadana y la baja producción de conocimiento y análisis de participación ciudadana.

En cuanto a la participación para el desarrollo se identificaron los principales obstáculos alrededor de la misma debido a la poca planeación participativa en las políticas públicas sectoriales; falta de articulación de los ejercicios de planeación participativa entre los niveles territoriales (sistema) y ausencia de lineamientos para la realización de ejercicios de presupuesto participativo.

4.1.2 Consulta ciudadana

El Ministerio del Interior aplicó una encuesta a cinco tipos de actores con el propósito de identificar las posturas, percepciones, preocupaciones y aportes para el análisis de la participación ciudadana desde la perspectiva de la población en general.

El tipo de estudio es descriptivo de tipo cualitativo, con una encuesta estructurada y aplicada desde la herramienta virtual. Los grupos participantes en el estudio fueron: 1.) Población en general 2.) institucionalidad 3.) Organizaciones de la Sociedad Civil 4.) Partidos políticos 5.) Sistema Nacional de Participación. (Ver anexo – Análisis encuesta).

Tabla 1 Población Objeto

Población objeto de estudio	Estructura/variables de la encuesta	No de participantes
Población en general	<ul style="list-style-type: none"> • Caracterización • Participación ciudadana • Participación electoral 	1.918 participantes
Institucionalidad	<ul style="list-style-type: none"> • Caracterización • Participación ciudadana • Participación electoral 	82 participantes
Organizaciones de la Sociedad Civil	<ul style="list-style-type: none"> • Caracterización • Percepción y problemáticas de la participación ciudadana 	585 participantes
Partidos políticos	<ul style="list-style-type: none"> • Caracterización • Participación ciudadana desde la percepción de los partidos políticos 	9 participantes
Sistema Nacional de Participación	<ul style="list-style-type: none"> • Caracterización • Participación ciudadana desde la perspectiva de los consejos territoriales 	66 participantes

Fuente. MININTERIOR.

En cuanto a la encuesta aplicada a la población en general, la cual se denominó construyendo participación, el universo de estudio corresponde a los colombianos radicados en el territorio nacional, de quienes se pretende conocer las percepciones y el nivel de involucramiento en los ejercicios de participación ciudadana. Para ello se planteó la hipótesis donde se dice que existen limitadas capacidades democráticas, que no garantizan el ejercicio de participación ciudadana.

En la consulta a **la institucionalidad**, el universo de estudio corresponde a los grupos institucionales radicados en el territorio nacional, de quienes se pretende identificar las posturas, percepciones, preocupaciones y aportes de los diferentes grupos institucionales en la participación ciudadana. Por lo cual se aplicó el instrumento a partir de un muestreo no probabilístico discrecional, con criterios como facilidad, rapidez, fácil acceso y pertenencia al grupo. se planteó la hipótesis: limitadas las capacidades institucionales nacionales y de democracia para garantizar el ejercicio de participación ciudadana.

Sobre la consulta a Organizaciones de la sociedad civil, el universo de estudio corresponde a las organizaciones de la sociedad civil radicadas en el territorio nacional (se tuvo en cuenta la base de datos de CONFECAMARAS 2020 con un registro de 92.323 OSC).

Se utilizó un muestreo aleatorio simple (MAS), que proporcionó una muestra de 384 personas para tener un nivel de confianza del 95% y un margen de error del 5%. se planteó la hipótesis: existe apatía por parte de las organizaciones de la sociedad civil en el desarrollo de la participación ciudadana.

En la consulta a partidos políticos el universo de estudio corresponde a los movimientos o partidos políticos de Colombia de quienes se pretende conocer las percepciones y el nivel de involucramiento en los ejercicios de participación ciudadana. se planteó la hipótesis: limitadas las acciones de los partidos políticos que promueven el ejercicio de participación ciudadana.

La consulta al Sistema Nacional de Participación Ciudadana tuvo como universo de estudio corresponde a los Consejos Territoriales de Participación Ciudadana y se planteó la hipótesis: limitadas capacidades institucionales que no garantizan el ejercicio de participación ciudadana desde los consejos territoriales.

Para finalizar, otras de las consultas ciudadanas realizadas fueron la urna de cristal en el marco de la estrategia “Todas las voces cuentan” adelantadas desde las plataformas virtuales del Gobierno nacional y la cual abordó preguntas como las que se exponen a continuación en forma literal a las subidas en plataforma:

- ¿Cuáles espacios, mecanismos, instancias, identificas para ejercer tu participación?
- ¿Cuáles crees que son los obstáculos que nos impiden participar y tener impacto en los asuntos públicos?
- ¿Qué incentivos podrían motivar a la ciudadanía para participar activamente?

4.1.3 Foros de intercambio de experiencias y saberes

El objetivo principal de los foros es generar los espacios de aprendizaje necesarios, para el fortalecimiento de las capacidades técnicas encaminadas a la consolidación, procesamiento y análisis de la información para la formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana. Lo anterior mediante la implementación de escenarios de tipo presencial y virtual, de diálogo ciudadano activo, alrededor de las principales temáticas que entretejen la participación ciudadana de todos los sectores del país, como base para una efectiva política pública de Participación Ciudadana.

El proceso de intervención tuvo un enfoque territorial, así como de los grupos poblaciones y sectoriales con injerencia en la política pública de participación ciudadana, para la generación de espacios de diálogo ciudadano que permita recoger percepciones, sentidos, problemáticas con la aplicación de técnicas y herramientas que nutren el

diagnóstico de la política pública. Para ello se desarrolló una matriz para la identificación de problemáticas desde los preceptos de participación para la democracia, gestión pública y control social bajo una metodología de los workshop o talleres.

4.2 Consulta a la institucionalidad

En el marco del diagnóstico para el proceso de formulación de la Política Pública Nacional de Participación Ciudadana, además de la consulta y diagnóstico con actores de la sociedad civil, se planteó la necesidad de identificar las debilidades y retos de la institucionalidad pública para facilitar la participación de la ciudadanía en la gestión pública.

Uno de los mecanismos definidos para contribuir a este propósito fue llevar a cabo una consulta a las entidades del orden nacional y territorial, la cual se denominó Consulta a la institucionalidad. Es así como, durante el periodo comprendido entre el 1º al 15 de junio de 2021, el Departamento Administrativo de la Función Pública como líder de la política de participación ciudadana en la gestión pública para las entidades del estado se implementó una consulta mediante encuesta a 517 entidades públicas de las cuales 138 fueron nivel nacional (rama ejecutiva, legislativa y órganos de control) y 379 entidades del nivel territorial con el fin de caracterizar las problemáticas, necesidades y requerimientos para facilitar la participación ciudadana en la gestión pública y conocer los retos y aportes en la promoción del derecho y de las instancias de participación ciudadana existentes, en el marco de la formulación de un diagnóstico para la identificación de lineamientos de la política nacional de participación ciudadana.

En forma complementaria se efectuaron tres mesas de co-creación con la participación de 50 representantes de la institucionalidad de entidades nacionales y territoriales, así como ONG (Organizaciones No Gubernamentales) y expertos temáticos para la generación de ideas y alternativas para fortalecer la elaboración del diagnóstico y plan de acción de la política pública de participación ciudadana en formulación.

Como resultados de la ideación generada en las mesas de co-creación se identificaron propuestas como: la racionalización y flexibilización de espacios y mecanismos a la hora de asegurar el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos, establecer criterios para la destinación de recursos a la hora de promover estrategias para superar las dificultades en la destinación de recursos presupuestales y la creación de observatorio de participación ciudadana y la Investigación- articulación con la academia, centros de pensamiento y ONG, para mejorar la gestión del conocimiento y el análisis de datos y estadísticas de la participación ciudadana en la gestión pública, entre otras, las cuales fueron incorporadas en las líneas de acción sobre participación ciudadana en la gestión pública.

El Departamento Nacional de Planeación, citó virtualmente a 27 consejeros y consejeras de planeación, líderes en materia de planeación participativa en sus territorios, el 5, 12, 19 y 26 de noviembre de 2020 a los talleres denominados: “discusión de los retos de la planeación participativa en Colombia 2020”, las principales reflexiones por parte de los participantes frente a los retos del Sistema Nacional de Planeación, se encuentran: 1) Hay un vacío de articulación que no permite la participación de los CTP en los diferentes escenarios de toma de decisiones en materia de planeación participativa. 2) Hacen falta procesos de capacitación permanentes dirigidos a los consejeros y consejeras de planeación debido al proceso de renovación de los CTP 3). Las redes de los CTP y sectores deben funcionar como una estrategia para la articulación del Sistema Nacional de Planeación, pero no pueden ser organismos paralelos. 4) Ha faltado conciencia en el Sistema Nacional de Planeación, en su papel de generar una plataforma de información de propuestas de los CTP, donde se puedan recolectar y tener en cuenta en los planes de desarrollo. El sistema debe tener una representación directa de los CTP y no funcionar bajo comisiones y subcomisiones, sino que sus principales decisiones se deben tomar bajo una Asamblea General del Sistema Nacional de Planeación de forma participativa, que recoja los procesos de las redes que se están desarrollando en los territorios. 5) Los sistemas departamentales de planeación deben recoger los conceptos y las opiniones de los Consejos Territoriales de Planeación, que deben ser un mecanismo de articulación de los procesos departamentales y regionales. (Departamento Nacional de Planeación, 2020)

El DNP, a través de la Subdirección de Gobierno y Asuntos Internacionales, diseñó un formulario sobre la situación actual de los Consejos Territoriales de Planeación (CTP), el cual fue implementado del 1 de julio al 30 de agosto de 2021, dirigido a los consejeros y consejeras de planeación de todo el país, con el fin de caracterizar las problemáticas, necesidades y requerimientos en su labor dentro de los CTP.

El objetivo de la consulta fue realizar una caracterización de la situación actual de los consejeros y consejeros territoriales del país, entendiendo su composición, funcionamiento, prácticas, percepción frente a su labor, uso de TIC y necesidades en materia de formación.

La información fue recolectada a partir de la realización de una encuesta de forma aleatoria a 419 consejeros y consejeras territoriales de planeación de Colombia, en un formulario estructurado mediante la herramienta de Forms de Outlook.

La encuesta aplicada consistió en 54 preguntas organizadas en las siguientes secciones temáticas:

- Sección 1: Caracterización, donde se indagó mediante 22 preguntas, por los datos básicos de los consejeros y consejeras, edad, identidad de género, etnia, ubicación geográfica (departamento y municipio), nivel de consejo territorial que representa (departamental, municipal, distrital), rol que cumple dentro del CTP (Presidente, Vicepresidente,

Secretario(a), integrante permanente), sector que representa, máximo nivel educativo, zona de residencia (rural, rural dispersa, urbana) y el tiempo que lleva como consejero(a).

- Sección 2: Funcionamiento del Consejo Territorial de Planeación, donde se solicitó la información mediante 8 preguntas, frente a los siguientes temas: plan de acción, los apoyos que recibe el CTP de la entidad territorial², frecuencia de reuniones de estas instancias de participación, percepción frente a los actores de la planeación participativa, acciones que adelantan los CTP, rendición de cuentas y sobre el reglamento que los rige.

- Sección 3: Percepción de los CTP frente a su labor, se realizaron 3 preguntas en cuanto a las dificultades y retos frente al cumplimiento de sus funciones.

- Sección 4: Tenencia y uso de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) de los CTP, se realizaron 6 preguntas sobre manejo de dispositivos tecnológicos para realizar su trabajo, grado de conocimiento en programas informáticos, conocimiento y uso de redes sociales y canales de comunicación de preferencia (web, radio, redes sociales, televisión, perifoneo).

- Sección 5: Procesos de formación dirigidos a consejeros(as), se realizaron 8 preguntas en torno a temáticas relacionadas con capacitaciones recibidas por los CTP, utilidad de las mismas, actores que han facilitado estos procesos de formación y temas en los cuales les gustaría recibir capacitación.

Tabla 2 Ficha técnica para la captura de la información

Universo de estudio	El objeto de estudio son los integrantes de los Consejos Territoriales (nivel departamental, distrital y municipal) de Planeación. Desde el DNP, según las bases datos del DNP se estima que en el país hay alrededor de 17.000 consejeros y consejeras de planeación.
Tipo de muestreo	Teniendo en cuenta el universo, se ha utilizado un muestreo aleatorio simple (MAS)
Tamaño de la muestra	377
Error muestral	Un 95% de nivel de confianza, con un margen de error del 5%
Técnica de recolección de información:	Encuesta digital a través del uso de la herramienta Forms de Microsoft office 365
Fecha de aplicación	1 de julio al 30 de agosto de 2021
Totalidad de encuestas aplicadas	419 encuestas aplicadas

La metodología empleada para el análisis de los datos fue de tipo cualitativo, mediante estadística descriptiva de la información, donde se tuvo en cuenta la clasificación por secciones, desde un análisis a nivel nacional y a nivel regional, teniendo en cuenta que el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, Pacto por Colombia, pacto por la legalidad contempla pactos regionales.

Tabla 2. Regiones y departamentos.

Regiones	Encuestas aplicadas por región	Departamentos	Encuestas aplicadas por Departamento
Amazonía (6 departamentos)	29	Amazonas	2
		Caquetá	12
		Guainía	4
		Guaviare	4
		Putumayo	5
		Vaupés	2
Caribe (7 departamentos)	51	Atlántico	13
		Bolívar	9
		Cesar	7
		Córdoba	7
		La Guajira	5
		Magdalena	2
		Sucre	8
Central (4 departamentos)	104	Boyacá	22
		Cundinamarca	65
		Huila	8
		Tolima	9
Eje cafetero y Antioquia (4 departamentos)	61	Antioquia	48
		Caldas	2
		Quindío	5
		Risaralda	6
Llanos-Orinoquía (4 departamentos)	61	Arauca	6
		Casanare	29
		Meta	26
		Vichada	0
Santander (2 departamentos)	47	Santander	22
		Norte de Santander	25
Pacífico (4 departamentos)	66	Cauca	25
		Nariño	10
		Chocó	3
		Valle del Cauca	28
Sea Flower (1 departamento)	0	San Andrés y Providencia	04

Fuente: DNP con base en la encuesta sobre el diagnóstico actual de los CTP 2021

4.3 Análisis y triangulación de insumos

Dentro de los procesos de análisis de resultados de estudios cualitativos y cuantitativos, la triangulación vislumbra el uso de diferentes técnicas para abordar un mismo fenómeno desde diferentes ángulos, por ejemplo entrevistas individuales, encuestas, fuentes secundarias o talleres investigativos (Okuda Benavides & Gómez-Restrepo, 2005). En esta etapa de la ruta metodológica que realizó un análisis técnico de los diferentes insumos descritos en el análisis de contexto con el fin de identificar puntos de encuentro y diferenciales de los fenómenos y problemáticas que surgieron en cada uno de los métodos empleados para tener una perspectiva más amplia sobre la participación ciudadana y aumentar la validez y consistencia de los hallazgos sobre el tema (Ver anexo – Árbol de problemas).

4.4 Priorización de problemáticas

Este componente se desarrolla bajo la metodología de foros con la ciudadanía haciendo un énfasis en su desarrollo sobre la recolección de insumos para el análisis, validación y priorización de las problemáticas concernientes a la participación ciudadana con los diferentes grupos territoriales, poblacionales y sectoriales. Para ello se empleó el método ábaco de Régnier, el cual permite disminuir la incertidumbre frente a un fenómeno de estudio, contrastando los puntos de vista y tomando conciencia de la diversidad de percepciones, registrando y midiendo los aportes de todos los participantes, a partir de una escala de colores (Godet, 2000). Con este se identifica la intensidad (nivel de incidencia) de las problemáticas asociadas a la participación ciudadana y, por lo tanto, una priorización de estas.

En el caso del estudio con la institucionalidad se efectuaron mesas de cocreación con representantes de entidades del orden nacional y territorial encargados de implementar la estrategia de participación ciudadana en la gestión pública, las cuales a partir del método *Design Thinking* (pensamiento de diseño) realizaron la caracterización de dificultades de ciudadanos y servidores públicos, retos y propuestas innovadoras para promover la participación en la gestión institucional priorizaron problemáticas y acciones a emprender.

4.5 Ideación o proposición de acciones de transformación

Para el proceso de ideación se parte del análisis de la situación actual, se crea una visión de la situación deseada y se seleccionan las estrategias que serán implementadas para alcanzarla desde la concepción de los recursos disponibles. La herramienta que se utilizó en a consulta y foros con la ciudadanía esta etapa temprana de identificación de acción fue la matriz programática, la cual permite que los participantes propongan alternativas de solución que aporten a la transformación de una problemática, desde una mirada holística. Para ello,

se abordan las problemáticas priorizadas de forma colectiva. Este momento se desarrolló además bajo la técnica de Metaplan, puesto que facilita el debate y diálogo grupal para formular ideas, propuestas y llegar a consensos, empleando material (tarjetas de colores, marcadores) que permite visualizar las opiniones de los participantes y construir colectivamente. De esta manera, la matriz se compone de problemáticas, acciones, actores, plazo y fuentes de financiación que se construye a partir de un proceso de deliberación y concertación de un grupo de actores participantes en los foros.

5 Diagnóstico.

Problema que aborda la política: baja apropiación institucional y social de la cultura del diálogo público.

5.1 Diagnóstico participación ciudadana y democracia.

Este apartado hace énfasis en el desinterés de la ciudadanía por participar en los asuntos públicos como una de las principales causas del problema central, la cual se explica a partir de tres obstáculos identificados asociados a la democracia participativa, deliberativa y representativa.

De esta manera, en primera instancia se explicará las problemáticas asociadas a la baja utilización de los mecanismos, espacios, instrumentos y canales de participación. En segunda instancia, se expondrán las dificultades para la mitigación de factores que desincentivan la participación ciudadana. Para finalizar, se describirán las debilidades en las capacidades individuales, poblacionales organizativas para la participación y el control social de los asuntos públicos.

5.1.1 Baja utilización de mecanismos, espacios, instrumentos y canales de participación.

El Estado colombiano ha avanzado en la institucionalización de la participación ciudadana mediante la creación de espacios e instancias a partir de distintas normas expedidas en relación con la construcción de capital social e incidencia real en la toma de decisiones. De esta manera, le corresponde al Estado colombiano seguir fortaleciendo las capacidades de las entidades públicas para garantizar la participación ciudadana, en relación a la garantía de la inclusión de la ciudadanía en los asuntos públicos (Departamento Nacional de Planeación, 2019, pág. 140).

De acuerdo con el *Pacto por Colombia, Pacto por la equidad* como agenda de política pública en materia de participación ciudadana en relación con la promoción del

diálogo social e intercultural para la inclusión democrática, se requiere atender a un interés colectivo para resolver las demandas y preocupaciones de la comunidad de forma eficaz y eficiente.

Por lo anterior, el Estado colombiano ha encaminado la participación de la sociedad civil a través de espacios espontáneos de deliberación e instancias de integración territorial, regional y nacional creadas por ley en la conformación, ejercicio y control de los asuntos públicos.

El Departamento Nacional de Planeación mediante su herramienta de consulta *Clic Participativo* categoriza la información de la totalidad de las instancias Reglamentadas de Participación Ciudadana vigentes en Colombia, e identificando al año 2020 la existencia de 122 instancias reglamentadas. En este orden de ideas, las instancias responden a reivindicaciones de distintos actores sociales producto de diversas movilizaciones, los cuales se rigen por las estrategias para lograr objetivos trazados a partir de interés y propósitos que implican una acción individual y colectiva con cierto grado de flexibilidad. Por otro lado, las instancias se derivan de normas y leyes que regulan el comportamiento de las personas que participan y que definen la forma como se llevará a cabo la participación en cuanto a su alcance, instrumentos y procedimientos, además de informar cuál será su resultado.

Ahora bien, existe dispersión en los espacios, y así mismo, de las instancias lo cual no permite contar con un balance de la efectividad, impacto y valor social de estos, en relación con la construcción de capital social e incidencia real en la toma de decisiones (Departamento Nacional de Planeación, 2019, págs. 137-138).

Según la Encuesta de Cultura Política del DANE (2021) el 87,0% de la población manifestaron que no participa en un grupo, organización o instancia. Dentro de los grupos, organizaciones e instancias en los que participa la ciudadanía sobresalen grupos religiosos con 4,6% y Juntas de Acción Comunal con un 4,1%, por otro lado, las organizaciones comunitarias y las asociaciones campesinas, agropecuarias o de pesca los espacios en donde menos participan. Además, la ECP arrojó que el 29,0% de los participantes mencionan que es muy difícil organizarse con otros miembros de la comunidad y trabajar por una causa común (2021, pág. 21). En esta misma solo el 13,0% de la población mayor de 18 años manifestó pertenecer por lo menos a un grupo, organización o instancia. Este porcentaje fue mayor en los centros poblados y rural disperso, con el 19,7%, y menor en las cabeceras municipales, con el 11,2%, (DANE, 2022).

Figura 1. *Formas en las que la ciudadanía participa*



Fuente: Urna de cristal, todas las voces cuentan, Gobierno de Colombia. 2021

Lo anterior es reforzado por los resultados de la urna de cristal y los foros de intercambio de experiencias y de saberes. En primera medida según los resultados de la urna de cristal, la forma en la que mayormente participa la ciudadanía es en el ámbito político electoral bajo el ejercicio pleno de su derecho al voto, mientras que como se observar en el gráfico anterior, la participación en espacios es menor. Desde los foros territoriales y sectoriales, se reconoce que, aunque existen espacios para la participación en las decisiones públicas, la ciudadanía tiene poco interés en los mismos, lo que se traduce en una baja participación y utilización de los espacios. A lo anterior se suma el desconocimiento de los espacios e instancias, y, por ende, de sus funciones lo cual crea un clima generalizado de desconfianza, considerando los espacios como poco útiles para tramitar demandas de interés social.

En este orden de ideas, se puede inferir que existe alto desconocimiento de los espacios e instancias, y, por ende, de sus funciones lo cual crea un clima generalizado de desconfianza, considerando los espacios como poco útiles para tramitar demandas de interés social.

Para finalizar, es preciso hacer hincapié en que el Plan Nacional de Desarrollo asegura que la divergencia es un potencial motor de cambio por lo que el diálogo entre diferentes actores es fundamental para avanzar hacia una sociedad más equitativa en razón del trámite de demandas, y de esta manera, de la incidencia positiva en el desarrollo de los territorios.

5.1.1.1 *Espacios e Instancias de Participación Ciudadana*

Se identifican 18 espacios de participación poblacional al año 2018, en los cuales se incluyen a: “las Veedurías Ciudadanas, Consejo de Planeación, Asambleas de Juventud, Consejo Nacional de Adulto Mayor, Audiencias Públicas, Consejos de Cultura, Presupuestos Participativo, Consejo de Paz y Reconciliación, Mesas de Víctimas, Junta Municipal de Educación, Consejos Ambientales, Consejos Consultivos de Ordenamiento Territorial, Consejos Municipales de Desarrollo Rural, Comités de Participación Comunitaria en Salud, Consejos de Política Social, Comités Territoriales de Justicia Transicional, Consejos de Participación y Consejo Consultivo de Comunidades Negras” (Foro Nacional por Colombia , 2020, pág. 125).

Frente a los espacios de participación sectorial se encuentran 48 ámbitos, los cuales tienen como objeto regular los asuntos y/o temas de justicia y paz, gestión de residuos, salud, agropecuario, cultura, industrias extractivas, movilidad, participación ciudadana, seguridad y convivencia, política social, trabajo, transparencia, desarrollo comunitario, educación y telecomunicaciones, así como en lo poblacional su alcance es de iniciativa, consulta, concertación, fiscalización, decisión y de gestión (Ministerio del Interior , 2016, págs. 11-17).

Por su parte, los espacios de participación territorial se clasifican en 12, los cuales se refieren a ambiente, oceanografía, desarrollo rural, planeación y control social donde se acentúan los consejos de planeación municipales y departamentales, comisiones del ordenamiento territorial, presupuestos participativos, audiencias públicas y los comités municipales de desarrollo y control social de servicios públicos (Ministerio del Interior , 2016, págs. 17-18).

5.1.1.2 Consejos Territoriales de Participación Ciudadana

Según el Instrumento de Consulta al Sistema Nacional de Participación Ciudadana aplicado del 15 de junio del 2021 al 30 de septiembre del 2021, aplicado para identificar problemáticas y posibles soluciones asociadas a la participación desde las mismas instancias en el orden nacional y territorial, realizado por el Ministerio del Interior, se encuestaron a los Consejos Municipales de Participación Ciudadana, a los Consejos Departamentales de Participación Ciudadana, y a los Consejos Distritales de Participación Ciudadana.

Tabla 3. Tipo de Consejo Territorial

Tipo de Consejo Territorial	Número encuestados
Municipal	35
Departamental	26
Distrital	5

Fuente: Consulta al Sistema Nacional de Participación Ciudadana en el marco de la política pública, Ministerio del Interior 2021.

A partir del Instrumento de Consulta al Sistema Nacional de Participación Ciudadana se evidencia que la puesta en marcha del Sistema Nacional de Participación Ciudadana es ineficiente ya que las instancias no cuentan con el reconocimiento de los actores poblacionales como de las instituciones a nivel territorial y nacional. Por lo anterior, se puede inferir que se crea una trama compleja de relaciones sociales que no opera de manera fluida en el ejercicio de la participación, lo puede crear tensiones y conflictos que terminaron afectando la funcionalidad de las instituciones, y así mismo, su legitimidad (Foro Nacional por Colombia , 2020, pág. 39).

En este orden de ideas, el Instrumento de Consulta al Sistema Nacional de Participación Ciudadana sugiere que existe un bajo reconocimiento de la ciudadanía de la existencia de las instancias y de sus funciones. De esta manera, se evidencia que la representación para la participación a nivel poblacional, sectorial y territorial no cuenta con una conformación adecuada afectando así su funcionalidad. Por consiguiente, el acceso a bienes o servicios, el disfrute de derechos, y la capacidad de influir en las decisiones de las autoridades encargadas en la toma de decisiones sobre la gestión pública en temas de interés y de beneficio colectivo será ineficaz.

Así mismo, la falta de conocimiento por parte de las alcaldías y gobernaciones frente a los Consejos Territoriales de Participación Ciudadana se traduce en la falta de capacidades técnicas y acuerdos en la burocracia institucional para el diseño de políticas y programas, y por consiguiente, de acciones en el día a día de la actividad estatal (Foro Nacional por Colombia , 2020, pág. 182).

Ahora bien, es preciso resaltar que la trama de relaciones entre el Estado y la sociedad se desenvuelve de manera diversa a través de relaciones conflictivas o de colaboración y la experiencia tanto de la ciudadana como de la institucionalidad en el escenario de lo público incide en el sentido de la interacción. De esta manera, la desconfianza de la ciudadanía radica en el incumplimiento de pactos y promesas por parte del Estado o en la actitud arrogante de los gobiernos en el dialogo político, y así mismo, por el desconocimiento de los derechos y deberes de cada una de las partes, afecta de manera negativa la participación ciudadana en la construcción de acuerdos, y por consiguiente, de resultados sobre la gestión pública (Foro Nacional por Colombia , 2020, pág. 302).

En adición, a partir del Instrumento de Consulta al Sistema Nacional de Participación Ciudadana se evidencio que existe mayor número de hombres en relación a mujeres que participan dentro de las instancias como consejeros. De esta manera, es desdeñable sugerir la construcción de una participación ciudadana incluyente a partir de perspectiva de género

para la comprensión de lo público, la ciudadanía y el carácter plural de la democracia participativa que reconoce la diversidad a partir de la construcción de consensos que legitimen la construcción de identidades colectivas que mejore la calidad de decisiones y del sistema democrático en su conjunto (Foro Nacional por Colombia , 2020, págs. 27-28).

5.1.1.3 Sistema Nacional de Participación Ciudadana

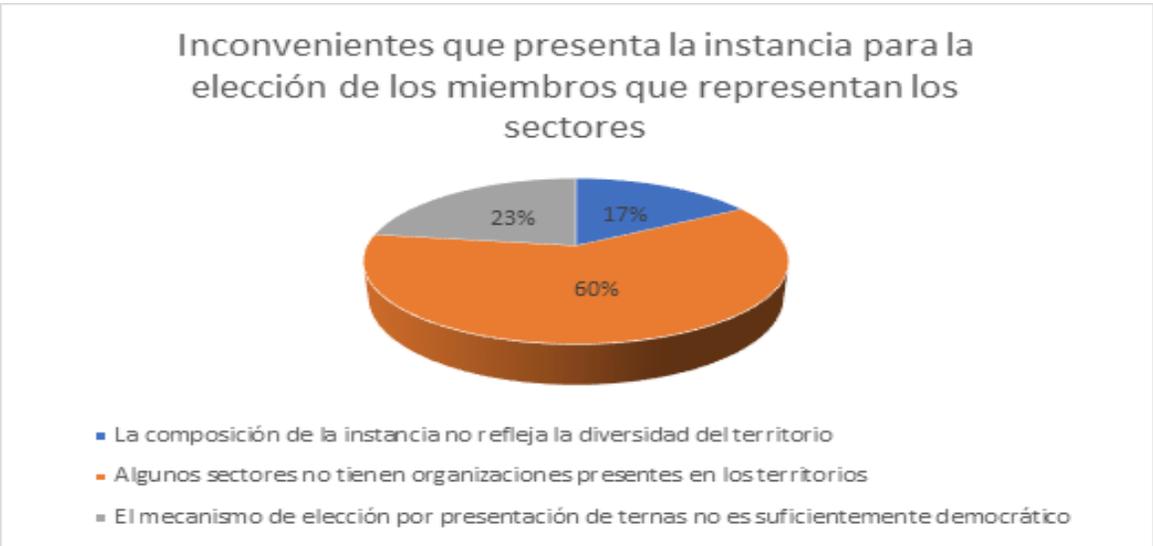
La democracia participativa en espíritu está subordinada a cuerpos colegiados. De esta manera, la articulación de las instancias que hoy se encuentran dispersas debe ser articulada por el Sistema Nacional de Participación Ciudadana (SNPC)⁴² para racionalizar los espacios, instancias y mecanismos de participación con el fin de tener un sistema coherente, práctico, articulado y que cuente con mecanismos efectivos para la garantía de la democracia (Departamento Nacional de Planeación , 2019, pág. 141).

En ese sentido, el SNPC es un sistema articulador de instancias, espacios, sujetos, recursos, instrumentos y acciones de la participación ciudadana, y así mismo, es un sistema integrador. De acuerdo con los resultados derivados de la aplicación del Instrumento de Consulta al Sistema Nacional de Participación Ciudadana, cuyo objetivo versó en identificar problemáticas y posibles soluciones asociadas a la participación desde las mismas instancias en el orden nacional y territorial, se evidenció que una de las mayores dificultades que presentan las instancias es que varios sectores no tienen organizaciones presentes en los territorios.

La consulta mostro que el 86% de las instancias se reúnen según la normatividad y que el 85% cuenta con un mecanismo formal para elegir miembros que representan los diferentes sectores. Sin embargo, se encontró que el 60% de los consejeros platearon que algunos sectores no tienen organizaciones presentes en los territorios, el 23% respondió que los mecanismos de elección por presentación de ternas no son suficientemente democráticos mientras y el 17% respondió que la composición de las instancias no refleja la diversidad del territorio.

Graficas 2. Inconvenientes que presenta la instancia para la elección de los miembros que representan los sectores

⁴² En virtud de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 1757 de 2015 *Ley Estatutaria de Participación Ciudadana*



Fuente: Consulta al Sistema Nacional de Participación Ciudadana en el marco de la política pública, Ministerio del Interior 2021.

Otros aspectos que evidencio la consulta, es que las instancias no cuentan con el reconocimiento de los actores tanto ciudadanos como institucionales y tampoco cuentan con la participación de todos los miembros que las deberían conformar.

Graficas 3 Cumplimiento de la instancia en tanto miembros y normatividad



Fuente: Consulta al Sistema Nacional de Participación Ciudadana en el marco de la política pública, Ministerio del Interior 2021.

Graficas 4. Principales dificultades del Consejo Territorial de Participación Ciudadana.

Principales dificultades del Consejo Territorial de Participación Ciudadana



Fuente: Consulta al Sistema Nacional de Participación Ciudadana en el marco de la política pública, Ministerio del Interior 2021.

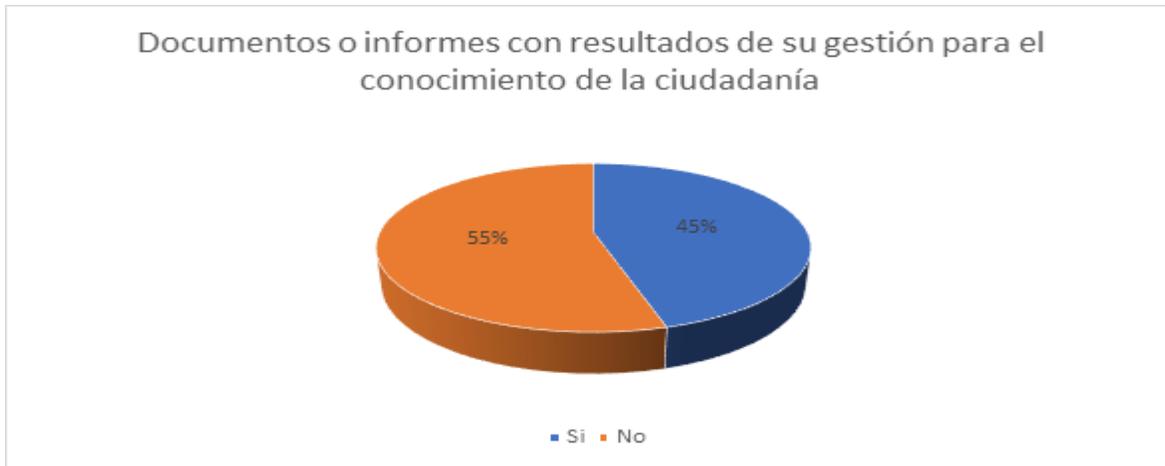
Por otra parte, se encontraron deficiencias en las jornadas de rendición de cuentas y los informes de resultados de la gestión de la instancia para el conocimiento de la ciudadanía.

Grafica 5. Jornadas de rendición de cuentas con la participación de la sociedad civil



Fuente: Consulta al Sistema Nacional de Participación Ciudadana en el marco de la política pública, Ministerio del Interior 2021.

Graficas 6. Documentos o informes con resultados de su gestión para el conocimiento de la ciudadanía



Fuente: Consulta al Sistema Nacional de Participación Ciudadana en el marco de la política pública, Ministerio del Interior 2021.

En concordancia con los anteriores aspectos, la consulta mostró la falta de recursos económicos dentro de las instancias y las necesidades de formación y acompañamiento técnico.

Graficas 7. Se cuenta con los recursos para el funcionamiento de las instancias de participación ciudadana



Fuente: Consulta al Sistema Nacional de Participación Ciudadana en el marco de la política pública, Ministerio del Interior 2021.

Graficas 8. Temas que le gustaría recibir formación o acompañamiento técnico



Fuente: Consulta al Sistema Nacional de Participación Ciudadana en el marco de la política pública, Ministerio del Interior 2021.

Además de los anteriores elementos, la consulta evidencia los retos para la puesta en marcha del Sistema Nacional de Participación Ciudadana, principalmente relacionados con las incapacidades operativas generadas por la falta de recursos económicos que garantice el funcionamiento de las instancias.

Durante el proceso de levantamiento de información para el Instrumento de Consulta al Sistema Nacional de Participación Ciudadana, se evidenció la falta de conocimiento por parte de las alcaldías y gobernaciones relacionada con la convocatoria, la conformación, la instalación y la puesta en marcha de las instancias territoriales de Participación Ciudadana.

5.1.1.4 Mecanismos de Participación Ciudadana

La Encuesta de Cultura Política, muestra que el porcentaje de personas que conocen o han oído hablar de un mecanismo de participación tuvo una disminución en la mayoría de dichos mecanismos para el 2021, en comparación con los resultados de 2019. Según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística el porcentaje de personas de 18 y más que conocen o han oído hablar del plebiscito a nivel nacional es de 47%, en las cabeceras municipales es de 51.7%, en los centros poblados y rural disperso es de 29,9% (DANE, 2022)

Así mismo, el porcentaje de personas de 18 y más que conocen o han oído hablar del referendo aprobatorio o derogatorio es de 44.3% en el total nacional, en las cabeceras municipales es de 48.8%, en los centros poblados y rural disperso es de 28.1%. (DANE, 2022)

Conjuntamente, el porcentaje de personas de 18 y más que conocen o han oído hablar de la revocatoria del mandato a nivel nacional es de 46.5%, en las cabeceras municipales de 51.3%, en los centros poblados y rural disperso es de 28.9% (DANE, 2022). Además, el porcentaje de personas de 18 y más que conocen o han oído hablar del cabildo abierto a nivel nacional es de 26.5%, en las cabeceras municipales de 28.8%, en los centros poblados y rural disperso es de 18.3% (DANE, 2022). Para finalizar, el porcentaje de personas de 18 y más que conocen o han oído hablar de iniciativa popular legislativa o normativo a nivel nacional es de 26.0%, en las cabeceras municipales es de 29.4%, en los centros poblados y rural es de 13.9% (DANE, 2022).

Gráfico 9. Porcentaje de personas de 18 años y más que conocen o han oído hablar de los mecanismos de participación ciudadana Total nacional 2019-2021

Conocen o han oído hablar de los mecanismos de participación ciudadana:	Total nacional		
	2019	2021	Variación en puntos porcentuales 2021-2019
Plebiscito	60,4	47,0	-13,4
Referendo aprobatorio o derogatorio	54,3	44,3	-10,0
Consulta popular	50,6	40,7	-9,9
Revocatoria del mandato	43,2	46,5	3,3
Cabildo abierto	27,9	26,5	-1,4
Iniciativa popular legislativa o normativa	26,0	26,0	0,0

Fuente: DANE, ECP-2021.

Además, la ECP muestra que el porcentaje de mujeres, de 18 años y más, que conocen o han oído hablar del plebiscito es de 44.3%, mientras que en los hombres es de 49.9% (DANE, 2022). Así mismo, el porcentaje de mujeres que conocen o han oído hablar del referendo aprobatorio o derogatorio es de 41.4%, en relación el 47.5% de los hombres (DANE, 2022).

En relación con el conocimiento de la consulta popular, el 38.6% de las mujeres manifiestan tener conocimiento frente a un 43% de los hombres (DANE, 2022). De la misma manera, el porcentaje de mujeres que conocen o han oído hablar de la revocatoria del mandato es de 43.2%, frente a un 50% de los hombres. Además, en relación con las mujeres que conocen o han oído hablar del cabildo abierto, el porcentaje es de 24.5%, frente a un 28.7% de los hombres (DANE, 2022).

En este orden de ideas, se evidencia el bajo conocimiento del artículo 103 de la Constitución Política de 1991 en tanto se desconoce significativamente el referendo como la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente. Así mismo, el desconocimiento de la ciudadanía de la revocatoria del mandato como un derecho político, por medio del cual la ciudadanía da por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde. Además, el desconocimiento del plebiscito como un pronunciamiento del pueblo convocado por el presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo.

5.1.2 Dificultades para la mitigación de factores que desincentivan la participación ciudadana.

La crisis de la participación es un tema que ocupa cada vez más las agendas y discusiones de la opinión pública y de los especialistas, tanto de la academia como de quienes hacen el ejercicio de gobierno. Dicha crisis ha sido denominada la crisis del modelo hegemónico de participación (Santos, 2002) y presenta en cada contexto características particulares.

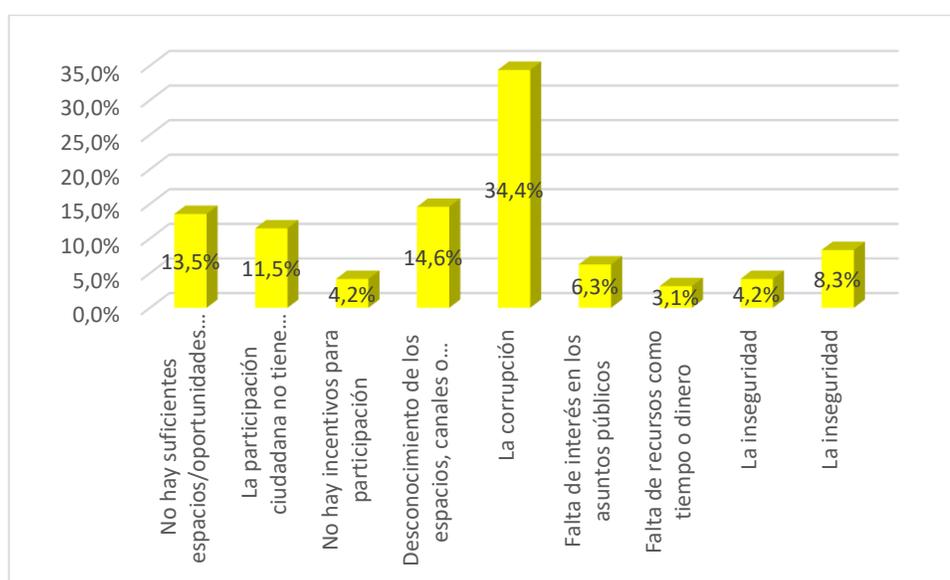
En términos generales, (como se mencionó al inicio de este documento) la crisis se expresa en la forma de relacionamiento entre el Estado y la sociedad, y obedece, entre otros, a cambios en la ciudadanía y en la política. Algunos de estos son, por ejemplo, la crisis de credibilidad de las instituciones, el peso notorio de las burocracias que son cada vez menos capaces de expresar la diversidad social, la denominada corporativización del Estado con relación al peso mayor en la toma de decisiones públicas de gremios y conglomerados económicos frente al común de la sociedad. Todos estos son algunos elementos que agudizan cada vez más la distancia entre representantes y representados. (Santos, 2002)

Para reflexionar prospectivamente sobre esta crisis, es necesario trascender las estrechas miradas que conciben la participación desde un mero ejercicio procesual (consulta en la formulación de un programa o política) o marginal (como la necesidad de incluir formalmente a los excluidos del sistema). En otras palabras, la reflexión a la que se invita conlleva a enfocarse desde la potencia creadora y el reconocimiento de la historia de los pobladores y pobladoras de los territorios. Esto supone nuevos retos y oportunidades que deben y pueden ser implementados con una mayor implicación de la ciudadanía en las decisiones y asuntos públicos. (Velásquez, González, Martínez, y otros. 2020, pp. 27)

Es así como se generan diversos factores y múltiples escenarios que fortalecen la desmotivación de la participación ciudadana, entre algunos de estos se encuentran: la falta de seguridad en territorios alejados, la percepción de corrupción como elemento connatural a los procesos de participación ciudadana, la desconfianza en las instituciones y la falta de escenarios digitales que permitan el desarrollo de la participación ciudadana en lugares remotos del país.

En definitiva, la percepción de corrupción incide de forma negativa en la participación ciudadana, específicamente en aquella institucionalidad que la estructura, de acuerdo con la encuesta del DANE Cultura Política (DANE, 2021), el 73,2% de las personas mayores de 18 años considera la corrupción ha aumentado; para el 2019 esta percepción era menor un porcentaje de 64,9%. Adicionalmente desde la urna de cristal, frente a la pregunta relacionada con los obstáculos para participar, el 34,4% de la población mencionó la corrupción como la principal razón, siendo esta, la opción con mayor porcentaje.

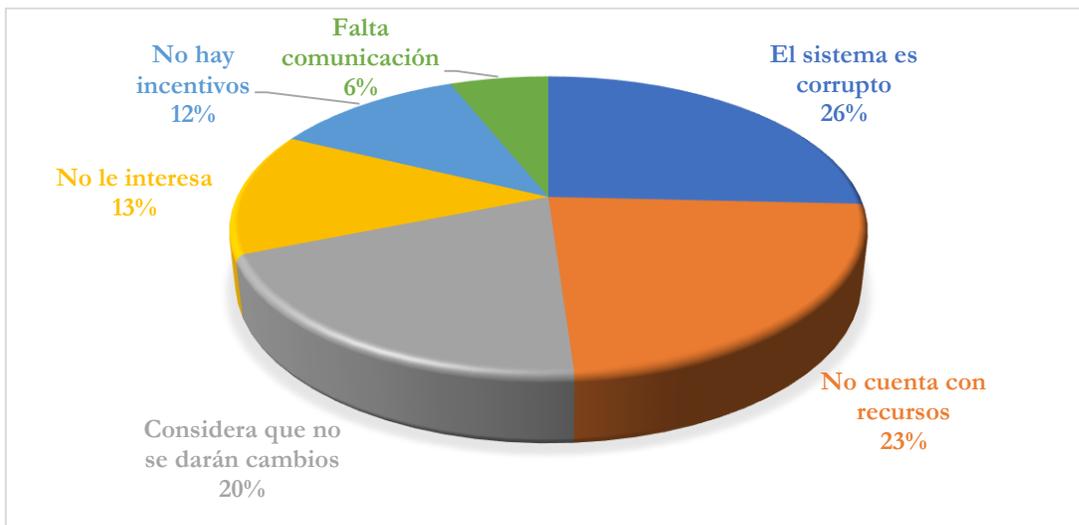
Gráfica 4. Obstáculos para la participación



Fuente: Urna de cristal, todas las voces cuentan, Gobierno de Colombia. 2021

De igual forma la encuesta realizada en el marco de la formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana, *Construyendo la Participación* muestra que uno de los aspectos que más influye para no participar es la percepción de corrupción del sistema, seguido de un 23% que manifiesta no contar con los recursos y, en tercer lugar, un 20% que considera que, así se participe, no se darán los cambios que se requieren. Lo anterior indica que hay un nivel considerable de desconfianza en los escenarios o mecanismos de participación. Ahora bien, hay un porcentaje de encuestados que expresaron un impedimento para ejercer su derecho a la participación, debido a barreras económicas, asunto que debe suscitar estrategias institucionales para atener este tema.

Gráfica 2. Aspectos para no participar



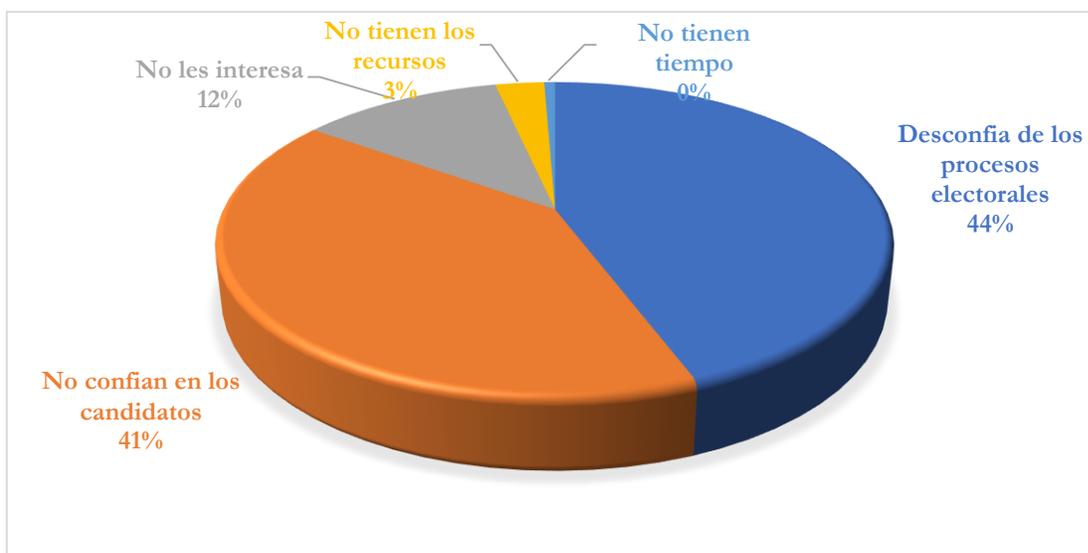
Fuente: Elaboración propia. Consulta en el marco de la política pública de participación ciudadana, Ministerio del Interior 2021

Esta misma encuesta indagó acerca de las razones para que las personas no ejerzan el derecho al voto, encontrando que el 44% desconfía de los procesos electorales, seguido

de un 41% que manifestó no confiar en los candidatos y, un 12% que manifestó que no le interesa.

Cabe señalar que ningún aspecto mencionado anteriormente se soluciona a través de la fórmula de la reducción del Estado, en el que se asocia necesariamente lo público con corrupto y se sugiere disminuir el tamaño del Estado o el campo de actores, en detrimento de la participación.

Gráfica 3. Razones para no ejercer el derecho al voto



Fuente: Elaboración propia Consulta en el marco de la Política Pública de Participación Ciudadana, *Construyendo la Participación*, Ministerio del Interior 2021.

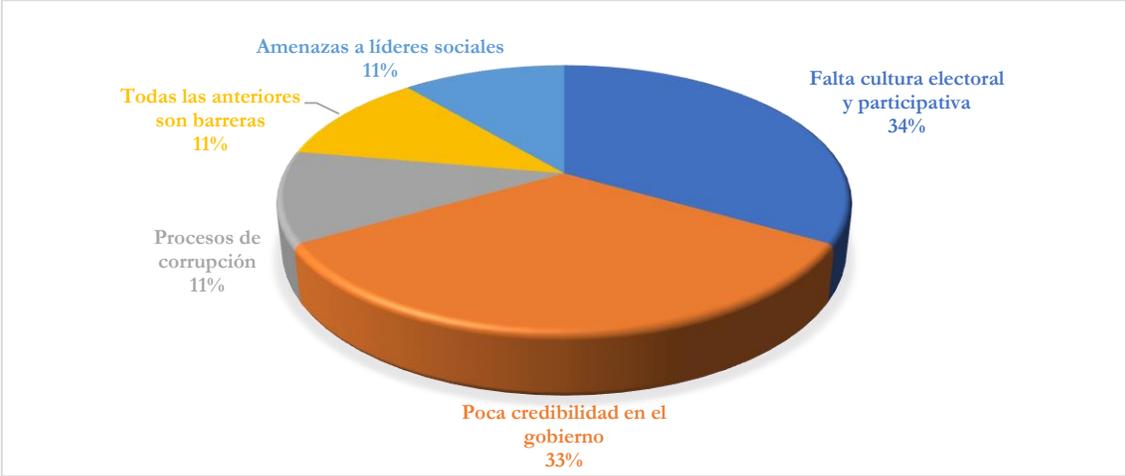
En este mismo sentido se preguntó sobre la participación electoral, encontrando que el 42% de los encuestados participó en las elecciones regionales del 2019 y las presidenciales del 2018; en segundo lugar, el 27% de los encuestados participó únicamente en la elección

de presidente, Senado y Cámara de Representantes y, en tercer lugar, el 20% respondió que en ninguna de las anteriores.

Sobre esto, la Encuesta de Cultura Política (DANE, 2021) , muestra que dentro de las razones manifestadas por los y las encuestadas para no haber votado para alcaldes, gobernadores, asambleas departamentales, concejos municipales y juntas administradoras locales de octubre de 2019, se encuentra que el 37,2% fue por desistieres, el 32,9% porque consideran que los políticos son corruptos y el 27,2% por la falta de credibilidad en el proceso electoral en sus diferentes etapas.

Por otra parte, en la encuestada adelantada por el Ministerio del Interior sobre los aspectos que influyen para no participar, se encontró que el 26% no participa porque considera que el sistema es corrupto; en segundo lugar, el 23% considera que no cuenta con los recursos para costear lo que implica participar y, en tercer lugar, un 20% que considera que, así se participe, no se darán los cambios que se requieren. Lo anterior da cuenta del alto nivel de desconfianza en los escenarios o mecanismos de participación por parte de la ciudadanía.

Gráfica 4. Barreras en el proceso de participación ciudadana.



Fuente: Consulta a los Partidos Políticos en Colombia, en el marco de la política pública de participación ciudadana, Ministerio del Interior 2021.

Adicionalmente, no se encuentra una disposición por parte de las entidades de mejorar el acercamiento con la ciudadanía, para la generación de confianza. La desconfianza

en el Estado genera apatía frente al interés por lo “público” puesto que participar en los espacios convocados desde el gobierno, para muchas personas, implica cohonestar con prácticas corruptas:

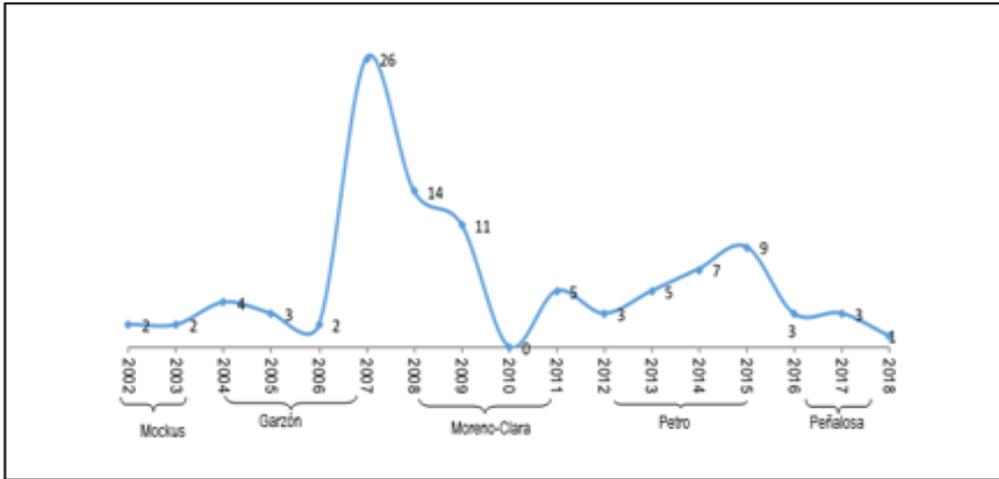
Tabla 4. Encuesta de participación 2009-2018

Preguntas de la Encuesta	2009	2018
Los funcionarios públicos hoy están más dispuestos a dialogar con la gente que antes	20.5%	10.1%
La participación ha contribuido a mejorar la confianza ciudadana en las instituciones públicas	15.4%	9.9%

Tomado de: (Velásquez, y otros, 2020)

Como se mencionaba en el apartado anterior, y convirtiéndose en un factor adicional que desincentiva la participación ciudadana, en los últimos años se ha dado un aumento del número de escenarios de la participación que abarcan la gran mayoría de sectores, temáticas y preocupaciones ciudadanas. (Foro por Colombia, Encuesta de Participación, 2020) Si bien esto podría verse como un factor positivo que muestra la voluntad de las administraciones municipales, departamentales, nacionales y distritales, por abrir espacios a la participación, presentan dos inconvenientes fundamentales: por un lado no son espacios decisorios, y por otro lado muchas veces son instancias para tratar políticas públicas o temas sectoriales que ya tiene su propia instancia; es decir para superar el problemas de legitimidad y poca participación de algunas instancias, se crean otras con los mismos objetivos y fusiones. Esto ha generado una “inflación normativa y de espacios de participación” que genera una dispersión de los esfuerzos participativos, fragmentación de las conversaciones y finalmente desinterés y desuso de los espacios. Caso Bogotá:

Gráfica 5. Espacios de participación creados caso Bogotá 2002-2018



Fuente. Foro Nacional Colombia

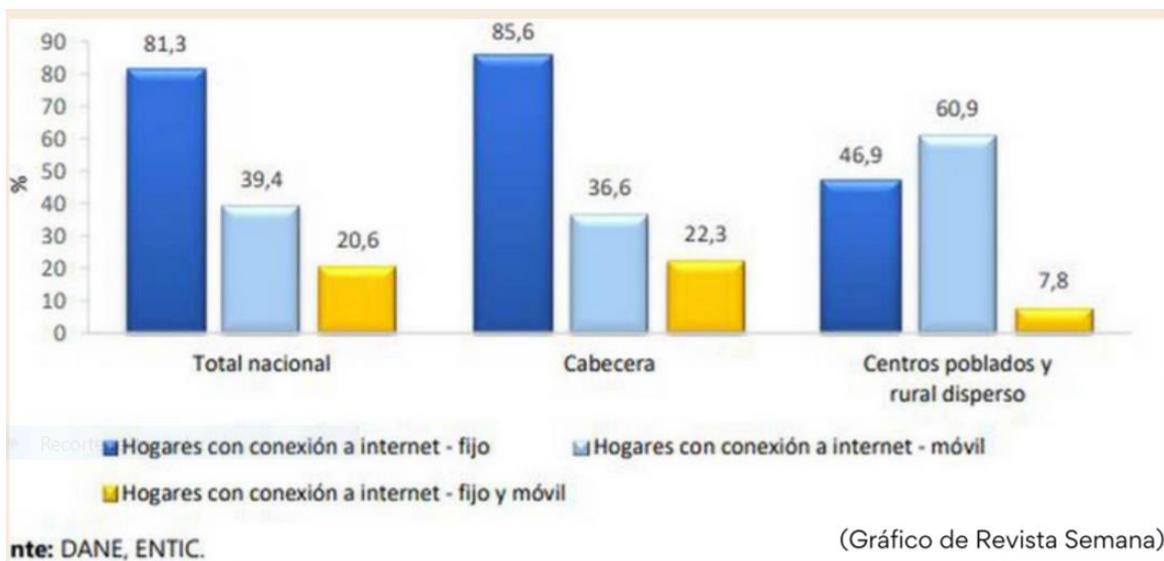
5.1.2.1.1 Sobre la participación en lugares remotos

Una de las problemáticas ampliamente abordadas en los foros territoriales realizados en el marco de la construcción de la presente política pública es precisamente las pocas garantías para la descentralización de la participación y la participación de territorios que se encuentran desconectados y en percepción de los participantes abandonados por el estado.

Durante el foro de Transformación Digital, contexto y tendencias globales⁴³ se aseguró: “la zona rural en su mayoría no está conectada de forma eficaz al internet, lo que limita el aprovechamiento de las nuevas tecnologías por parte de una gran promoción de la población más vulnerable.”

Gráfica 6. Proporción de los hogares que tienen acceso a internet según tipo de conexión

⁴³ <https://www.coursehero.com/file/116961781/REPORTE-DESARROLLO-HUMANO-Y-NUEVAS-CIUDADANIASdocx/>



Fuente: <https://www.semana.com/economia/macroeconomia/articulo/solo-el-393-de-los-hogarescolombianos-tiene-computador-o-tableta-pero-el-56-tiene-acceso-a-internet/202134/>

Finalmente, otros de los factores que desincentivan la participación son los riesgos asociados a amenazas y falta de protección y respaldo para el ejercer su derecho a la participación. Según la Encuesta de Cultura Política (DANE, 2021) el 50,7% de los ciudadanos consideran que no hay garantías para participar, el 59,0% manifiesta que no existe libertad de expresar y difundir su pensamiento y el 68,5% afirma que no se dan garantías para manifestarse públicamente. Ahora este fue el punto con mayor relevancia y mayor discernimiento en cada uno de los foros realizados en el marco de la construcción de la presente política pública. Gran parte de los participantes manifestaban que existe coacción hacia la ciudadanía que impide la participación plena en los ejercicios democráticos. Las amenazas y asesinatos fueron uno de los temas más sensibles abordados y en primer lugar según la priorización realizado mediante el instrumento Ábaco y es que para el 2021 el número de homicidios a líderes sociales fueron alrededor de 328 (INDEPAZ, 2021). Por ello desde los foros se planteaba la necesidad que generar estrategias conjuntas que protejan a la ciudadanía de modo tal que permitan que el goce efectivo del derecho a la participación y que en esta medida también es una forma de incentivar que más sectores y poblaciones tengan un rol activo en el ejercicio de la democracia y la gestión pública.

Observación:

Se infieren dos vías complementarias para avanzar en la resolución de estas problemáticas señaladas: una de diseño institucional y reglas de juego, que fortalezca la institucionalidad y le permita ajustarse a principios de concurrencia y corresponsabilidad, propios de la administración y la gestión pública; que le apunte a utilizar mecanismos individuales y

directos para tomar decisiones colectivas generalmente a través del voto. La otra, avanzar en la consolidación de un enfoque que conciba la participación como principio rector y condición necesaria para que el ejercicio cotidiano de la participación materialice su derecho.

La primera vía es necesaria pero no suficiente, pues el predominio de las reglas y las instituciones, la competencia entre élites por el favor del electorado, los procedimientos para la elección de representantes ; podrían volver a ganar en una suerte de inercia institucional en la que todo cambia para que todo siga igual, pues fue sobre estas premisas que se consolidó el modelo de democracia representativa que se impuso casi como paradigma único de organización política, en los dos últimos siglos.

Es importante que la arquitectura de participación en este contexto busque por un lado la transformación del escepticismo y, por el otro, que se genere confianza entre quienes se adhieren al statu quo para que actúen en el nuevo escenario participativo reconociendo posibilidades y ventajas en el marco de un pacto más horizontal. Por lo anterior, el tema de la democracia y la participación incidente además de unas reglas de juego claras y un diseño institucional fuerte requiere reconocer una dimensión política, una apuesta, que pasa por ejemplo por lograr una afectación de la distribución del poder político;(que incluye compartir el poder delegado por medio de elecciones y el poder administrativo logrado por nombramientos).

De acuerdo con la encuesta *Construyendo la Participación* y dentro de las vías mencionadas, es necesario fortalecer las estrategias de divulgación y comunicación de la información, para que todas las personas interesadas en participar en algún programa, proyecto, instancia u organización, pueda tener con antelación los suficientes elementos y así incidir desde su posición como individuo o colectivo.

5.1.3 Debilidades en las capacidades individuales, poblacionales organizativas para la participación y el control social de los asuntos públicos.

La debilidad en las capacidades individuales y organizativas para la participación y el control social en los asuntos públicos está ligada a unas causas, entre otras, a la limitación que existe para que las organizaciones sociales puedan participar en los asuntos públicos. Esta limitación se puede evidenciar de varias formas, una de ellas, es la dificultad para el acceso a servicios de red de internet y el uso de herramientas tecnológicas.

Colombia ha avanzado en los últimos años en la cobertura digital, según cifras del (Ministerio de las Tecnologías de la información y comunicación, 2020) el país cuenta hoy con más de 7,1 millones de accesos fijos a Internet, 161 mil accesos más que los registrados al final de 2019; se calcula que al 2020, el país cuenta con 30 millones de accesos a

conexiones móviles y fijos a internet, siendo así que se registran 6 accesos a internet por cada 10 colombianos.

En materia de conectividad, el país ha avanzado significativamente, sin embargo, hay otro desafío, la falta de dispositivos electrónicos como tabletas, computadores, celulares, entre otros, que permitan el acceso libre a cualquier servicio que ofrezca la red; según cifras recientes del (Ministerio de Tecnologías de la información y comunicación, 2021) el Gobierno Nacional, en el marco del programa, *computadores para educar*, ha entregado 2.213.946 dispositivos, entre computadores y tabletas, no obstante, este programa se ha enfocado en la niñez y juventud, elemento que no permite evidenciar si la ciudadanía mayores de 18 años pueden acceder a estas herramientas tecnológicas para ingresar a otros servicios o participar en asuntos de su interés.

De acuerdo a lo planteado por Catalina Botero, quien se ha dedicado a estudiar los temas de las nuevas tecnologías de la información y su relación con otros ámbitos de la esfera pública, como la democracia, plantea que, para hacer una transición hacia escenarios de la democracia participativa, uno de los mayores problemas es el acceso al servicio de internet y de dispositivos tecnológicos, conformándose una brecha digital entre los colombianos, tanto en las Ciudades como en las zonas rurales del país, aunque con mayor énfasis en estos últimos. (Botero, *Lo digital en las humanidades y las humanidades en lo digital*, 2021)

En la encuesta realizada en el marco del esquema de participación de esta política, los representantes de las organizaciones sociales indicaron que la falta de transparencia en los criterios para determinar los miembros de instancias, la falta de voluntad política para el funcionamiento de las instancias y la falta de conocimiento frente a las instancias, son elementos que limitan su participación efectiva y que desincentivan las formas de interlocución con el Estado en sus distintos niveles.

A este panorama, se suma la creencia en que la participación de las organizaciones en las decisiones públicas es baja. El 39% de los encuestados señaló que las recomendaciones de las organizaciones no son tenidas en cuenta por el Estado debido a que la participación es vista como un trámite, mientras que el 36% señala que el carácter de las instancias y otros mecanismos de consulta es solo de carácter consultivo.

La tecnología es una herramienta que contribuye a ampliar y fortalecer la democracia y la participación ciudadana, sin embargo, como se evidencia en las cifras, no hay una cobertura total de este servicio, hay carencia de dispositivos para conectarse y, hay un alto nivel de analfabetismo en esta materia, de ahí que, como lo afirma Catalina Botero, *la tecnología no es la solución que cambiará el mundo y las formas de pensar y existir de nuestras sociedades*, sino una herramienta de tal modo que, aun cuando existan estas dificultades tecnológicas, lo clave es el nivel de cultura política; al contar con una cobertura importante de herramientas tecnológicas y servicio de internet, hay una mayor apropiación y promoción de la participación ciudadana logrando una capacidad de movilización,

interacción, control social y veeduría a los asuntos públicos, no obstante, no es el determinante para promover ejercicios o acciones en democracia (Botero, Lo digital en las humanidades y las humanidades en los digital, 2021).

Otro de los elementos a destacar en las capacidades limitadas de las organizaciones, es la falta de acceso a los datos abiertos, y en general la idea del gobierno abierto, que permita entre otros un gobierno transparente, una participación ampliada, ejercicios de co-creación, búsqueda de soluciones conjuntas, entre otras (Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá, 2020). De acuerdo con el Portal Datos Abiertos, sitio web donde se puede acceder a información de los entes territoriales, en Colombia se han dispuesto datos del Gobierno para investigar, desarrollar aplicaciones, crear visualizaciones e historias. Adicionalmente, 838 Entidades han dispuesto de sus datos para ser usados en investigaciones y aplicaciones (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, , 2021).

Por otra parte, en los ejercicios de control social y veeduría ciudadana, el acceso a los datos y a la información es un elemento que permite y facilita el trabajo de la ciudadanía que se dedica a esta labor, sumado a esto, la posibilidad de contar con datos abiertos del gobierno facilita el ejercicio de control social. Para ello, se ha avanzado en el acceso a la información pública; de acuerdo con las estadísticas del (Ministerio de **Tecnologías** de la Información y las Comunicaciones, , 2021) en los 32 departamentos a través de 700 municipios, se ha logrado que más de 5.521 datos se encuentren abiertos a la ciudadanía. Lo anterior se ha dado en parte a la iniciativa de *Datos Abiertos*, soportado mediante la Ley 1712 de 2014 de transparencia y acceso a la información pública nacional.

A pesar de los avances en el ejercicio del Gobierno Abierto, persisten dificultades desde el punto de vista institucional a nivel territorial. En el marco del programa *Portales territoriales*, el Ministerio de las tecnologías de la información ha entregado a Entidades territoriales, sitios web, correos electrónicos y herramientas tecnológicas, con el fin de mejorar, impulsar y brindar soluciones digitales para promover acciones de transparencia, acceso a la información pública, participación y veeduría ciudadana. Según cifras de este Ministerio, a través de este programa, se cuenta con 8023 sitios web de entidades como Gobernaciones, Alcaldías, Asambleas, Concejos, entre otros, permitiendo acercar a la ciudadanía con sus entidades territoriales (Ministerio de Tecnologías de la información y comunicación, 2021).

Uno de los ejemplos a nivel nacional en la identificación de las razones del desinterés de la ciudadanía por participar, es el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DAPS) como cabeza del sector para la inclusión y la reconciliación, que concibe la participación ciudadana como una de sus apuestas estratégicas para la evaluación y control a la gestión adelantada por la entidad (Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, 2019). Esta entidad (DAPS) adelantó un diagnóstico a nivel nacional y territorial, abarcando a buena parte de su población con la que tiene un alto nivel de diálogo y

acercamiento institucional, con el propósito de determinar el cumplimiento de la política de participación ciudadana en el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG).

Dentro de las dificultades encontradas en este diagnóstico y que hacen parte de la identificación de las debilidades en las capacidades individuales y colectivas para participar, se pudo determinar la falta de un diagnóstico de participación ciudadana; ausencia de lineamientos claros sobre los programas misionales; falta de un diagnóstico que evalúe si los canales, espacios y mecanismos (presenciales y virtuales) son los más idóneos para garantizar la participación ciudadana como se requiere; falta de asistencia técnica a los servidores públicos que tienen un relacionamiento con la ciudadanía; inexistencia de una distinción de los grupos de interés por cada una de las actividades de participación ciudadana; un alto nivel de dificultad para documentar los programas y experiencias adelantadas con el fin de hacer una revisión permanente de los avances y retrocesos, entre otras (Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, 2019).

Por otra parte, en la encuestada adelantada por el Ministerio del Interior sobre los aspectos que influyen para no participar, se evidenció que hay un porcentaje de encuestados que expresaron un impedimento para ejercer su derecho a la participación, debido a barreras económicas, asunto que claramente es una debilidad en los procesos de participación y control social, toda vez que, puede existir la intención o voluntad por parte de determinado ciudadano en hacer parte de algún proceso participativo, pero puede verse limitado al no contar con unas garantías mínimas que le permitan invertir parte de su tiempo en ese ámbito.

De acuerdo con lo establecido por la Ley 850 de 2003, que reglamenta las Veedurías Ciudadanas, se conciben como mecanismos democráticos de representación para ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a distintas autoridades; quienes se encargan de vigilar la ejecución de un programa, proyecto, contrato o prestación de un servicio público (Congreso de la República, s.f.).

Además de las veedurías ciudadanas, se han identificado otras formas de organización para ejercer la veeduría y el control social, tanto a nivel individual como de manera colectiva; algunas de estas son: comité de control de servicios públicos domiciliarios; comités de vigilancia ciudadana; juntas de vigilancia; consejos de juventud; asociaciones de padres de familia; clubes deportivos y juveniles; madres comunitarias; Cámaras de Comercio; asociaciones gremiales; Consejos Territoriales de Planeación; medios comunitarios, entre otros (Contraloría General de la República, 2018).

Entre las debilidades más notorias y relevantes en relación con la participación ciudadana por parte de las organizaciones o colectivos de personas que se unen alrededor de un tema, se encuentran la falta de comunicación interna y un canal de divulgación adecuado para informar sobre de las acciones de los líderes, voceros o representantes en los diferentes escenarios que participan. Sin embargo, teniendo en cuenta la labor misional del Ministerio

del Interior en lo que tiene que ver con la aplicación y desarrollo de la ley 850 de 2003⁴⁴ y por supuesto la Ley 1757 de 2015⁴⁵ en materia de participación ciudadana, es menester mencionar, que en cuanto al tema de control social y veedurías ciudadanas se han presentado varios factores que de una u otra forma han “impedido” la gestión de control por parte de dichos organismos y que a la postre denota la poca injerencia en coadyuvar con la finalidad del Estado plasmado en el artículo segundo de la Constitución Política de Colombia de 1991.

Estos factores tienen que ver, en primer lugar, con la falta de interés por parte de quienes dirigen los entes territoriales, haciéndose más preocupante en municipios de quinta y sexta categoría, sobre todo en aquellos municipios PDET ubicados a lo largo y ancho del territorio nacional; y, en segundo lugar, la débil, por no decir nula, conectividad en las regiones, la cual se profundiza en las más alejadas de nuestro territorio. En ese sentido, se debe resaltar que, para contrarrestar dicha falencia, tanto el legislativo nacional como el ejecutivo, han hecho esfuerzos para poner en marcha la llamada ley de internet⁴⁶, la cual se encuentra en plena ejecución, pretendiendo mejorar la conectividad en todos los rincones del país.

Cabe anotar, que por parte del Ministerio del Interior y específicamente por la Dirección para la Democracia, la participación ciudadana y la acción comunal, en lo que respecta al cumplimiento del plan de acción de la mencionada dirección; se han hecho esfuerzos institucionales para promover y desarrollar procesos de participación ciudadana en lo que respecta a los canales de participación como lo son las veedurías ciudadanas y las redes de veedurías; dentro de dichos esfuerzos, se envió a todos los municipios PDET apostados en el país, comunicación escrita donde se exponía la oferta institucional en materia de capacitaciones de control social y veedurías ciudadanas; la respuesta de aceptación a la misma, no ha sido la esperada, ya que a la fecha aproximadamente en 10 de 170 entes territoriales se ha abordado el tema⁴⁷; la poca aceptación al llamado del Ministerio, por parte de dichos municipios, se evidencia en los dos aspectos mencionados en los párrafos anteriores.

Con base en lo anteriormente expuesto, es menester mencionar que en cumplimiento del plan de acción de la Dirección, también, se han realizado capacitaciones en control social y veedurías, así como, en desarrollo de la ley 850 de 2003, la consolidación de procesos de creación de redes de veedurías; para ello, desde el Ministerio, se lleva una matriz donde se evidencian dichas actividades; en la misma, se puede notar que a noviembre de 2021, se han

⁴⁴ Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas.

⁴⁵ “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”

⁴⁶ Ley 2108 de 2021 (Julio 29) como servicio público esencial y universal" o "por medio de la cual se modifica la ley 1341 de 2009 y se dictan otras disposiciones"

⁴⁷ www.mininterior.gov.co; vínculo: https://modernb.akamai.odsp.cdn.office.net/files/odsp-web-prod_2021-11-05.011/odsp-media-df84bdd0/images/oneupzip/zipicon.svg g

realizado 33 capacitaciones y 5 asistencias técnicas, arrojando para el caso de las capacitaciones, las siguientes cifras⁴⁸:

• Numero de capacitaciones	33
• Numero de asistencias técnicas	5
• Asistentes	770
• Hombre	212
• Mujeres	558
• Comunidad Afro	30
• Campesinos	17
• Personas en condición de discapacidad	11
• Indígenas	33
• Comunidad LGTBI	9
• Minorías religiosas	3
• Rom	1
• Víctimas	47
• Líderes y líderes	32
• Raizales	2

En la relación de municipios y entidades a las cuales se las ha realizado capacitación y asistencia técnica, se encuentran municipios PDET como Fonseca en la Guajira, Santa Rosa del Sur y San Pablo en el sur del departamento de Bolívar, entre otros. La asistencia a dichas capacitaciones no ha sido la mejor y los argumentos señalados y esgrimidos por los alcaldes y autoridades en general, tienen que ver con falta de interés y temas de conectividad.

Finalmente es necesario y preponderante mencionar, que en una condición de co-gestión, tanto la Escuela Superior de Administración Pública-ESAP-, la Procuraduría General de la Nación -PGN- y el Ministerio del Interior⁴⁹; han venido desarrollando una metodología para la creación de redes de veedurías en municipios o nodos municipales en todo el país, con lo que se pretende fortalecer el proceso de control social en todos los

⁴⁸ www.mininterior.gov.co: https://modernb.akamai.odsp.cdn.office.net/files/odsp-web-prod_2021-11-05.011/odsp-media-df84bdd0/images/oneupzip/zipicon.svg

⁴⁹ <https://drive.google.com/drive/folders/1aURMaupySisTREeDBeCzHsNNCvtG8KG>

rincones y en todos los 1102 municipios del país, con el propósito de hacer viable la consecución de los objetivos del Estado.

Algunas de las debilidades anteriormente mencionadas deben llevar a la concurrencia de los actores que hacen parte de los ejercicios de participación ciudadana, con el fin de evaluar la necesidad de contar con estrategias, herramientas y, establecer acciones que permitan superar, mitigar o contrarrestar las situaciones que impiden el desarrollo o la materialización del derecho a la participación.

5.1.4 Escasa formación de la ciudadanía en temas de participación ciudadana

Colombia es un estado social de derechos, en el que la participación plena de la ciudadanía es indispensable para la interrelación Estado sociedad, sin embargo, se debe partir de reconocer las brechas existentes en la generación de competencias de la ciudadanía para contribuir de forma consciente a los ejercicios democráticos.

Esta escasa formación se ve reflejada en la falta de cultura democrática y la apropiación de los diferentes mecanismos e instancia de participación ciudadana y democracia que se permea además por el desconocimiento y apatía hacia los mismos⁵⁰. La poca formación, el desconocimiento y apatía hacia participación ciudadana y la democracia, fueron una de las problemáticas mayormente mencionada en los espacios para el dialogo abierto que se dispusieron a través de los foros territoriales y sectoriales de la presente política. Y es que la generación de competencias es un reto no solo para instituciones de formación formal, también informales que se forjan desde la familia y diferentes espacios de interacción del ser humano, es decir es un trabajo no solo del estado sino un compromiso social.

Aunque la Ley General de Educación de 1994 ha presentado modificaciones para incluir dentro de los currículos educativos nuevos temas de relevancia de acuerdo con el contexto actual del país⁵¹, aunque, en temas relacionados con la formación para la participación y la democracia siguen existiendo vacíos para el abordaje desde las entidades formales focalizadas a formar competencias ciudadanas. Dado que este ha sido un tema de debate en el que se ha cuestionado el papel de la educación en la formación para la democracia, desde la legislación se han planteado en varias ocasiones proyectos de ley para modificar la Ley General de Educación de 1994 e incluir la “Cátedras de urbanidad y civismo y Constitución Política y Democracia” (Proyecto de Ley 90 de 2018 , 2018).

⁵⁰ No es casualidad que la falta de formación, el desconocimiento y apatía hacia participación ciudadana y la democracia fueran asuntos de deliberación en los espacios para el dialogo abierto que se dispusieron a través de los foros territoriales y sectoriales de la presente política.

⁵¹ La Ley 115 de 1994, fue modificada parcialmente por la Ley 874 de 2017 con el fin de restablecer la enseñanza obligatoria de la Historia de Colombia como una disciplina integrada en los lineamientos curriculares de las ciencias sociales

Todo lo anterior repercute en los comportamientos de la ciudadanía frente al ejercicio de derechos y deberes entorno a la participación. En los cinco últimos cinco periodos electorales, el abstencionismo para las elecciones presidenciales en Colombia ha sido alrededor del 50%, una de las cifras más altas a nivel de Latinoamérica (Sánchez, 2019). Por otro lado, según la encuesta Cultura Política realizada anualmente por el DANE (2021) solo el 59,2% de la ciudadanía se informan sobre temas políticos en el país y sobre el conocimiento de los mecanismos de participación, la respuesta afirmativa para cada una de ellos está por debajo del 50%, por lo que se podría inferir que más de la mitad de los encuestados no cuentan con formación y por ende conocimiento sobre aspectos de participación ciudadana, que luego se ven reflejadas en el ejercicio pleno de la participación.

5.2 Diagnóstico Participación ciudadana en la gestión pública

A continuación, se presenta un diagnóstico asociado con las dificultades y limitaciones asociadas con la política de participación ciudadana en la gestión pública cuya principal causa que incide en la baja apropiación institucional y social de la cultura del diálogo público son las limitadas capacidades institucionales para garantizar el ejercicio de participación ciudadana, la cual se presenta porque por tres ejes de problematización: i) dificultades para el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos; ii) dificultades en la destinación de los recursos presupuestales para garantizar el ejercicio de la participación ciudadana en la gestión pública y; iii) baja producción de conocimiento y análisis alrededor de la participación ciudadana en la gestión pública.

5.2.1 Dificultades para el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos

La baja apropiación institucional y social de la cultura del diálogo público puede explicarse, en parte, a las dificultades que experimentan las instituciones y la ciudadanía para interrelacionarse en el marco de los asuntos asociados a la gestión pública. Estas dificultades son resultado de una insuficiente participación ciudadana en las diferentes fases del ciclo de la gestión pública; pues, de acuerdo con el documento “Orientaciones para promover la participación ciudadana en los procesos de diagnóstico y planeación de la Gestión Pública”, se reconoce que involucrar a la ciudadanía desde el diagnóstico y la planeación, hasta la implementación y evaluación, fortalece la cultura del diálogo público y la gestión de las instituciones pues potencia la garantía de derechos ciudadanos como objetivo primordial de la misionalidad del Estado. No obstante, también existen barreras relacionadas con la falta de caracterización y reconocimiento de las particularidades de la ciudadanía con el fin de focalizar esa oferta institucional participativa. Al mismo tiempo, la oferta institucional existente presenta una escasa comunicación y visibilización a la vez que se diseñan ejercicios

de participación carentes de innovación y colaboración efectiva en la gestión pública. A continuación, se detallan estos puntos de diagnóstico:

5.2.1.1 Insuficiente participación ciudadana en las fases del ciclo de la gestión pública

La política de participación ciudadana en la gestión pública materializa el mandato constitucional de garantizar la participación de la ciudadanía en la vida administrativa del país; de ahí lo desarrollado en normatividad como, por ejemplo, la Ley 489 de 1998⁵² y la Ley 1757 de 2015⁵³. Promover dicha política se traduce entonces en el involucramiento de la ciudadanía en cada una de las fases del ciclo de la gestión pública, a saber: diagnóstico, formulación, implementación, evaluación y seguimiento (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2018). Se trata de desarrollar la gestión pública comprendiendo que la ciudadanía es un actor clave e inherente en la cadena de valor público, tanto en la configuración de insumos y productos como en el desarrollo de las actividades asociadas a la misionalidad de cada entidad pública. Por lo anterior, es necesario establecer el estado actual de dicha participación, un diagnóstico que permita identificar retos, dificultades y puntos clave de mejora.

Este diagnóstico debe desarrollarse en el marco de dos elementos que se interrelacionan y co-determinan en el marco de la política de participación ciudadana en la gestión pública: por una parte, la institucionalidad pública, reconocida como el aparato organizacional, normativo y procedimental de las entidades de la administración pública y el conjunto de servidores públicos que las representan; y por otra parte la ciudadanía en su rol de agente de la participación en la gestión de dicha institucionalidad.

5.2.1.1.1 Institucionalidad pública

La participación ciudadana en la gestión pública es una de las políticas que todas las entidades de la administración pública deben implementar en el marco de las disposiciones del Modelo Integrado de Planeación y Gestión, MIPG⁵⁴. Dicho modelo, evalúa además el grado de avance de esa implementación a través de la consolidación anual del Índice de Desempeño Institucional -IDI⁵⁵, calculado mediante la captura de información del

52 Ver capítulo octavo sobre democratización de la administración pública.

53 Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

54 El Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG es un marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades y organismos públicos, con el fin de generar resultados que atiendan los planes de desarrollo y resuelvan las necesidades y problemas de la ciudadanía, con integridad y calidad en el servicio (DAFP, 2019, p. 8).

55 Para la última medición, referente al año 2020, el IDI tuvo una cobertura de la medición del MIPG equivalente al 100% de entidades de la rama ejecutiva del nivel nacional y el 82,4% de entidades de la rama ejecutiva del nivel territorial, por lo que se considera una fuente de información de alta relevancia.

Formulario Único de Reporte de Avances en la Gestión, FURAG. El IDI se descompone en subíndices, uno para cada política, incluyendo la de participación ciudadana en la gestión.

De forma general, se evidencia un avance en la implementación de acciones tendientes a involucrar a la ciudadanía en el ciclo de la gestión pública. En el orden nacional, se pasó de un puntaje de 74,3 en 2018 a 78,6 en 2019 y 81,3 en 2020. En el orden territorial, se pasó de un puntaje de 59 en 2018 a 63 en 2019 y 65 en 2020. Estos puntajes se ubican de una escala posible de 1 a 100 y revelan avances significativos año a año en la implementación de acciones de participación ciudadana en la gestión pública; no obstante, los retos siguen siendo relevantes y urgentes, especialmente en el orden territorial.

Para el orden nacional⁵⁶, por ejemplo, el IDI indaga por el número de entidades que dicen implementar acciones de participación ciudadana en cada una de las fases del ciclo de la gestión pública: así, donde más se dice adelantar participación es en la fase de formulación (207 de 253 entidades evaluadas), seguida de la fase de ejecución (183 de 253), seguimiento y evaluación (181 de 253) y diagnóstico (179 de 253). Los retos más significativos se encuentran entonces en la fase inicial del ciclo; pues un diagnóstico participativo facilita el involucramiento de la ciudadanía en las fases posteriores. No en vano el IDI muestra también que los resultados de la participación de los grupos de valor en la gestión institucional permitieron mejorar la formulación de la planeación (167 de 253) pero no tanto la solución de problemas a partir de la innovación abierta (83 de 253), por ejemplo; en este sentido, se puede pensar que se requiere un mayor involucramiento ciudadano en ejercicios de diagnóstico para determinar con más precisión los problemas y desafíos públicos urgentes.

Para el caso territorial, el número de entidades que dicen implementar acciones de participación ciudadana en cada una de las fases del ciclo de la gestión pública se desagrega de la siguiente manera: donde más se dice adelantar participación es en la fase de formulación (2024 de 2810 entidades evaluadas), seguida de la fase de diagnóstico (1848 de 2810), ejecución (1667 de 2810) y seguimiento y evaluación (1626 de 2810). Los retos más significativos se encuentran en el conjunto de fases; pues, aunque en la fase de formulación se encuentra un nivel de involucramiento importante de la ciudadanía, dada las lógicas territoriales, estos resultados deberían ser mejores. Recordemos que, por dinámicas de formulación de planes de desarrollo, por la existencia de instancias poblacionales y territoriales de participación, los agentes institucionales territoriales deberían involucrar con mayor fuerza a la ciudadanía en el ciclo de su gestión. El IDI muestra también que los resultados de participación de los grupos de valor en la gestión institucional territorial

⁵⁶ Se incluyen las entidades de la rama ejecutiva, organismos autónomos y algunas dependencias de otras ramas del poder público.

permitieron mejorar la en mayor medida la rendición de cuentas, con 472 registros⁵⁷, pero no tanto la elaboración de normatividad (151) ni la sola solución de problemas a partir de la innovación abierta (156).

Otro aspecto relevante para el presente diagnóstico son los grupos de valor que las entidades señalan involucrar en esas acciones de participación en las diferentes fases del ciclo de la gestión. Así, por ejemplo, en el orden nacional, el IDI arroja que se suele involucrar a la ciudadanía de manera general, incorporando un enfoque diferencial (126), la academia (114), gremios (108), Veedurías, (88) y las ONG (86). En lo territorial, tenemos en primer lugar veedurías (1729) seguidas de ciudadanía incorporando enfoque diferencial (1490), gremios (1352), academia (944) y las ONG (939). Lo anterior nos señala que vale la pena revisar el lugar de las veedurías y Organizaciones no gubernamentales en lo nacional y territorial, aunque en este último orden se debe también revisar la participación de la academia.

Otro insumo, en el marco del Índice de Desempeño Institucional, lo genera el Informe para el cierre de brechas de la Política de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2021). En este documento se señalan las brechas asociadas a la implementación de la política en cuestión. A continuación, se señalan los desafíos más relevantes:

- Las entidades tienen dificultades para aplicar procesos de ideación, creación o validación con grupos de valor o de interés como actividades de innovación
- Las entidades no implementan ejercicios de innovación abierta con la participación de los grupos de valor para mejorar la solución de problemas.
- Las entidades pocas veces vinculan a la ciudadanía para formular ejercicios de innovación que incluyan los medios digitales y cumplan con el propósito de dar solución a los diferentes problemas
- Las entidades tienen insuficiente uso de estrategias digitales para que la ciudadanía o grupos de interés participen en el proceso de producción normativa
- Las entidades no están facilitando la participación de la ciudadanía y grupos de valor para mejorar las actividades de racionalización de trámites y demás procesos de gestión de la entidad.
- Las vistas de información de la arquitectura de información para todas las fuentes de las páginas web de las entidades se encuentran sin actualizar.
- Las entidades envían las comunicaciones o respuestas a sus grupos de valor en formatos no accesibles para las personas con discapacidad (norma ISO 14289-1).

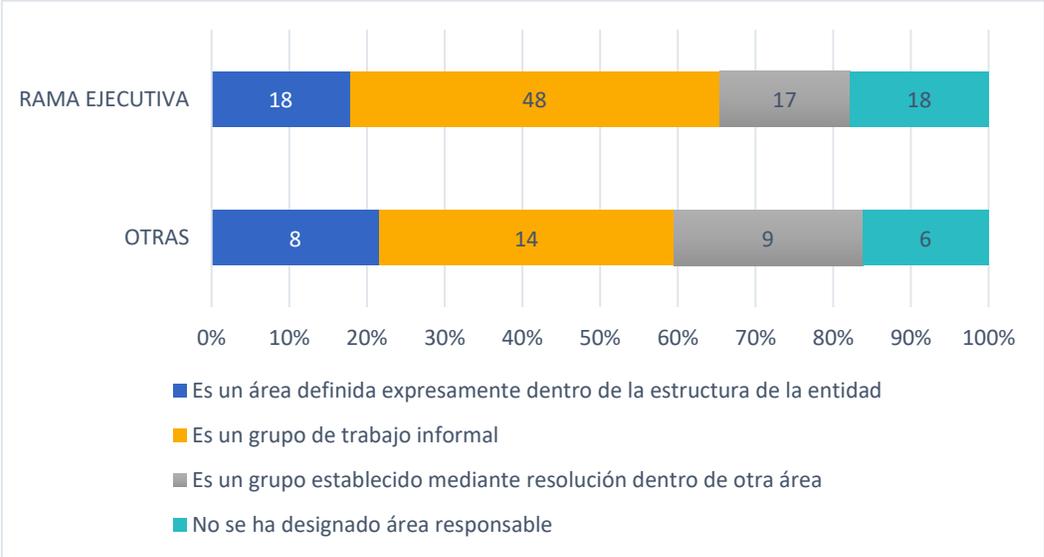
⁵⁷ En el caso territorial, dada la dispersión y la naturaleza jurídica de las entidades objeto de evaluación del IDI, los datos registrados no se comparan con una base de total de entidades, pues esta cambia según cada punto revisado.

Dadas estas brechas, se considera oportuno adelantar un diagnóstico específico sobre la innovación y colaboración en el marco de la gestión pública; este punto será trabajado en un apartado posterior.

Otro insumo de diagnóstico sobre la institucionalidad alrededor de la participación ciudadana en las fases del ciclo de la gestión pública, lo brinda el documento titulado: “Consulta sobre participación ciudadana en la gestión pública: análisis de resultados encuesta institucionalidad” (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2021). Este documento describe los resultados de una encuesta realizada a entidades de la administración pública del orden nacional y territorial durante el 2021 con el propósito de identificar puntos de diagnóstico y análisis.

Uno de los puntos más relevantes asociados con la capacidad institucional para atender la adopción de acciones de participación ciudadana en la gestión pública, se asocia con la conformación del área de participación en la estructura organizacional de las entidades públicas. Por ejemplo, en el caso de entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, cerca de la mitad de entidades (48%) afirmaron que el área de participación es un grupo de trabajo informal, un 17,8% afirmaron que el área de participación se encuentra definida expresamente dentro de la estructura de la entidad, de igual forma un 17,8% de las entidades encuestadas respondieron que no se ha designado un área responsable y 16,8% afirmaron que es un grupo establecido mediante resolución dentro de otra área, lo anterior se presenta en la siguiente ilustración:

Gráfica 7. Conformación área participación nivel nacional



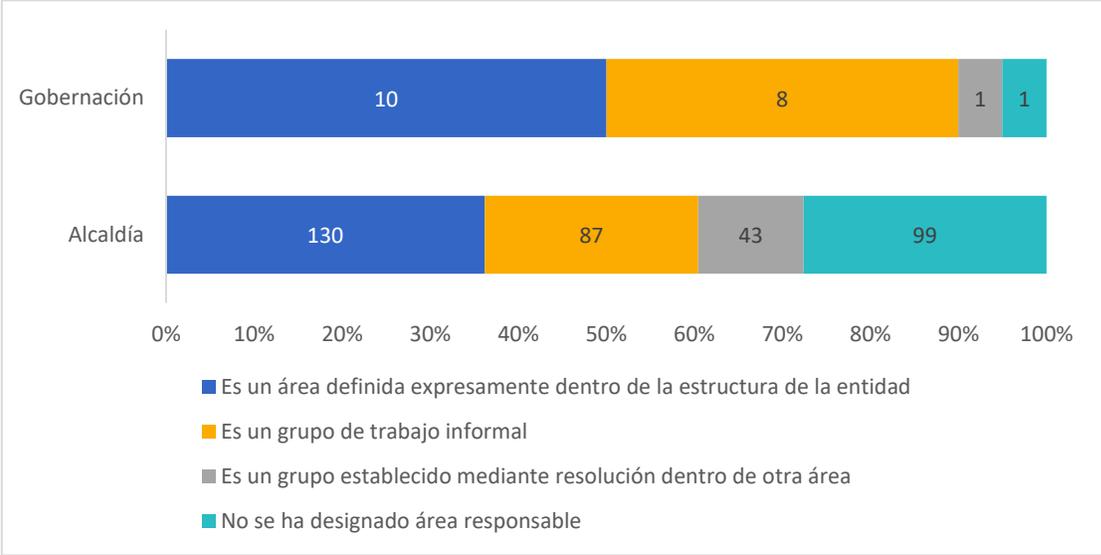
Fuente: Función Pública con base en encuesta a institucionalidad 2021

Para el caso de otras entidades nacionales, el 37,8% afirmaron que el área de participación es un grupo de trabajo informal, 24,3% indicaron que el área de participación es un grupo establecido mediante resolución dentro de otra área, el 21,6% afirmaron que el área de participación se encuentra definida expresamente dentro de la estructura de la entidad, mientras que el 16,2% indicaron que no se ha designado área responsable.

En lo que a Gobernaciones respecta, el 50% afirmó que el área de participación se encuentra definida expresamente dentro de la estructura de la entidad, un 40% indicó que el área de participación es un grupo de trabajo informal, el 5% afirmó que es un grupo de trabajo establecido mediante resolución dentro de otra área y el 5% restante indicó que no se ha designado área responsable.

Para el caso de Alcaldías, 36,2% afirmaron que el área de participación se encuentra definida expresamente dentro de la estructura de la entidad, un 27,5 % indicaron que no se ha designado área responsable, el 24,2% indicó que el área de participación es un grupo de trabajo informal y el 12% restante afirmó que el área de participación es un grupo de trabajo establecido mediante resolución dentro de otra área, lo anterior se presenta en la siguiente ilustración:

Gráfica 8. Conformación área participación nivel territorial



Fuente: Función Pública con base en encuesta a institucionalidad 2021

Según la encuesta sobre ambiente y desempeño institucional – EDI, realizada por el DANE en el año 2019, la percepción de los servidores públicos, del orden nacional, asociada con la gestión institucional en temas de participación ciudadana en las fases del ciclo de la gestión muestra que el 32,4% desconoce si en el proceso de rendición de cuentas de su respectiva entidad se promovieron los espacios de diálogo con la ciudadanía. Esto tiene sentido, pues el 71,6% de los servidores encuestados señala no haber participado en alguna actividad de rendición de cuentas realizada. En el caso de la EDID -territorial, 26,8% de los servidores desconoce si se han adelantado acciones de rendición de cuentas. La EDI también señala para el orden nacional que un 40% de servidores públicos desconoce si durante el año 2019 los planes institucionales de las entidades públicas incluyeron actividades para promover la participación ciudadana en la gestión pública; esta situación es inferior en el orden territorial, pues el desconocimiento llega al 29%.

Por otra parte, el documento titulado: Análisis de encuestas sobre fortalecimiento institucional territorial (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2020), señala el resultado de la evaluación de la percepción que se tiene en las entidades territoriales sobre los avances, apoyos recibidos y situación actual de la capacidad institucional territorial. En este documento se destacan los avances y permanentes retos alrededor de diferentes temáticas asociadas con capacidades territoriales, incluyendo el fortalecimiento de los escenarios de planeación participativa. Ahora bien, el documento señala que las principales deficiencias que manifiestan tener los municipios son en Tecnologías de Información y Comunicación TIC y Recursos humanos Capacitados, ambos recursos importantes para la promoción de la participación ciudadana en la gestión pública.

El Observatorio ciudadano de corrupción, en el informe Colombia País: seguimiento al compromiso de Lima Colombia (2021) señala que:

La situación actual del país reitera la importancia que tiene avanzar en acciones de lucha contra la corrupción que permitan generar confianza en las instituciones públicas y contribuir a la gobernanza democrática. Para esto, mecanismos como las auditorías independientes a la gestión pública, la promoción de los datos abiertos y la participación ciudadana, las reformas para fortalecer la integridad de los sistemas judiciales y asegurar el nombramiento basado en el mérito entre muchos otros, hacen parte del conjunto de medidas que el Estado colombiano se ha comprometido a impulsar para tal fin, y que a su vez fueron recogidos en el Compromiso de Lima. (Transparencia por Colombia, 2021, pág. 12)

5.2.1.1.2 Ciudadanía

Los resultados de la última medición del Latinobarómetro (2020) en un apartado que indaga sobre si la ciudadanía en Colombia exige sus derechos, señalan que el 36% de los encuestados considera que poco y el 10% que nada; cifra preocupante si se considera que

hablamos de un país con un modelo de democracia participativa que orienta la toma de decisiones públicas. Aunque esta cifra contrasta con aquella de la misma medición que revisa si la ciudadanía está dispuesta a salir a marchar y protestar por la mejora de salud y educación, dos temas esenciales de la agenda de la administración pública. Ante esta última indagación los resultados arrojan que el 46% de los encuestados está muy dispuesto a movilizarse.

Por otra parte, la Encuesta de Cultura Política 2021, (DANE, 2022) señaló que el 4,6 de los encuestados pertenecía a grupos religiosos, el 4,1% a Juntas de acción comunal, un 1,1 a cooperativas de trabajo, un 0,9% a una organización étnica, 1,2% a una organización cultural o deportiva, 0,5 organización o asociación campesina, agropecuaria o de pesca, 0,9% a un sindicato y un 0,6% a organizaciones comunitarias.

Gráfico XX. Porcentaje de personas de 18 años y más, según pertenencia a grupos, organizaciones o instancias, por sexo Total nacional, cabeceras municipales, centros poblados y rural disperso 2021

Grupo, organización o instancia	Total nacional	Cabeceras municipales	Centros poblados y rural disperso
Grupo u organización religiosa	4,6	4,8	4,1
Hombre	3,5	3,6	3,2
Mujer	5,7	5,8	5,1
Junta de Acción Comunal	4,1	2,5	10,0
Hombre	4,5	2,5	10,8
Mujer	3,9	2,5	9,2
Organización cultural o deportiva	1,2	1,3	1,0
Hombre	1,7	1,8	1,5
Mujer	0,7	0,8	0,5 ***
Cooperativa de trabajo	1,1	1,1	1,1
Hombre	1,5	1,4	1,5
Mujer	0,8	0,8	0,7 ***
Organización étnica	0,9	0,4	2,9
Hombre	1,0	0,4	2,9
Mujer	0,9	0,4	2,9
Organización educativa	0,8	0,8	1,1
Hombre	0,5	0,4	0,7 ***
Mujer	1,1	1,1	1,5
Junta de edificio o conjunto residencial	0,7	0,8	0,1
Hombre	0,7	0,9	0,1 ***
Mujer	0,7	0,8	0,1 ***
Organizaciones comunitarias	0,6	0,4	1,4
Hombre	0,5	0,3	1,4
Mujer	0,7	0,5	1,5
Organización o asociación campesina, agropecuaria o de pesca	0,5	0,2	1,9
Hombre	0,9	0,2	2,9
Mujer	0,2	0,1	0,8 ***

Fuente: DANE, ECP- 2021.

Por otra parte, la Encuesta nacional de percepción ciudadana (DNP, 2018), señala que los canales más usados para buscar información sobre trámites: puntos presenciales (67%) y línea telefónica (20%). Los favoritos para recibir información: televisión (34%), páginas web (25%), redes sociales (9%) y emisoras de radio (9%). Esta encuesta también indaga por el interés ciudadano de participar activamente en los programas y proyectos que

le ofrecen las entidades públicas y un 50% manifiesta un interés medio, alto y muy alto en participar.

Este último resultado contrasta con la última encuesta de percepción ciudadana de la Red de Ciudades Cómo Vamos realizada en 2021; En este instrumento se encontró que solo el 18.6% de los encuestados en las ciudades capitales considera que las cosas en sus ciudades van por buen camino, frente a un 63.1% que considera que las cosas en su ciudad va por mal camino (Red de Ciudades CómoVamos, 2021).

Finalmente, la medición del Banco Mundial con referencia al Índice de Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas en Colombia 2020, señaló que el país tiene una calificación de 52,7 sobre 100, ocupando el lugar 99 entre 208 países. Esta medición captura la percepción ciudadana alrededor del alcance de la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Con respecto a la participación de gremios y su relación con la gestión pública, una encuesta adelantada en el año 2020 por CONFECAMARAS, revela que tan solo el 8% de los 10.901 empresarios entrevistados considera que sus principales aliados son las gobernaciones o alcaldías (Encuesta de las Cámaras de Comercio de Monitoreo del Impacto de la COVID19 en las Empresas, 2020).

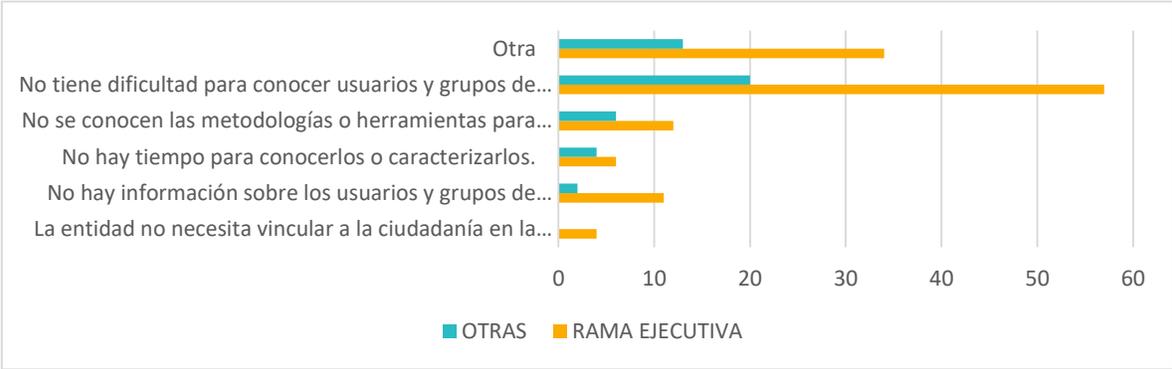
5.2.1.2 Falta de caracterización y clasificación de la ciudadanía para focalizar la oferta institucional

Si bien existen diversas metodologías y guías para orientar a las entidades en el proceso de caracterización de la ciudadanía, sus usuarios y demás grupos de interés y las entidades las aplican según se registró en el seguimiento efectuado mediante el FURAG 2020, persisten debilidades en este proceso y las entidades no logran identificar adecuadamente las particularidades, necesidades y características de los diversos públicos con los cuales interactúan.

De acuerdo con la información del FURAG vigencia 2020 el 94% de las entidades del nivel nacional utilizó la información para definir sus estrategias de servicio al ciudadano, rendición de cuentas, trámites y participación ciudadana en la gestión y el 82% dice que actualiza dicha información en la vigencia 2020, mientras que el 58% de las entidades del nivel territorial utilizó la información para definir sus estrategias de servicio al ciudadano, rendición de cuentas, trámites y participación ciudadana en la gestión y solo el 41% dice que actualiza dicha información en la vigencia 2020.

Sin embargo, en la “Consulta sobre participación ciudadana en la gestión pública: análisis de resultados encuesta institucionalidad 2021” las entidades plantean sus dificultades en la identificación y caracterización de usuarios. Según los datos recopilados de 138 entidades del país se evidencia que en general, en las entidades pertenecientes a la rama ejecutiva del orden nacional el 46% manifiesta que no tienen dificultades para conocer a los usuarios y grupos de interés. Pero, el 54% restante presenta alguna dificultad para desarrollar esta caracterización, de modo que, según la encuesta: un 9,6% de las entidades manifiesta que no hacen uso de metodologías o herramientas para caracterizar a los usuarios; un 8,8% expresa que no hay información sobre los usuarios y grupos de interés; un 4,8% menciona que no hay el suficiente tiempo para conocer y realizar esta caracterización; el 3,2% restante manifiesta que no necesitan vincular a la ciudadanía en la gestión que realizan como entidad y el 27,4% tienen otro tipo de dificultades para llevar a cabo esa caracterización; tal como se presenta en la gráfica 11.

Gráfica 9. Dificultades para conocer los usuarios y grupos de interés, entidades del orden nacional



Fuente: Función Pública con base en encuesta a institucionalidad 2021

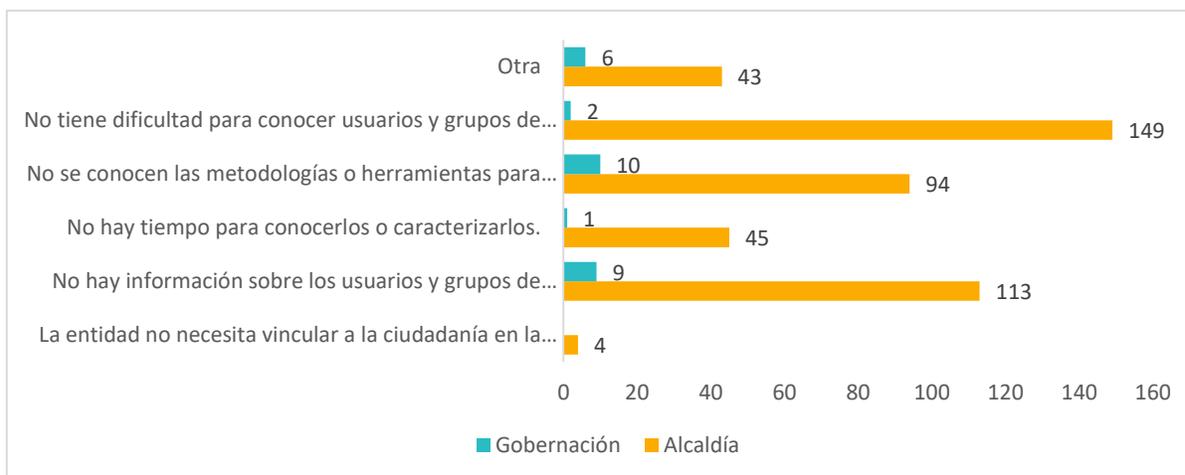
Por otra parte, de 45 respuestas que se recibieron por parte de otras entidades del orden nacional, el 44,4% indica que no tiene dificultades para conocer a los usuarios y grupos de interés, lo que significa que el 55,6% restante presenta alguna dificultad para llevar a cabo este ejercicio de caracterización, de este modo: el 28,8% identifica otro tipo de dificultades; un 13,3% manifiesta que no se usan las metodologías o herramientas para caracterizar a los usuarios y grupos de interés; el 8,8% menciona que no hay tiempo para conocer o caracterizar usuarios y grupos de interés; y el 4,4% restante manifiesta que no hay información sobre los usuarios y grupos de interés. Para el caso de la categoría “La entidad no necesita vincular a la ciudadanía en la gestión” no se registraron respuestas por parte de las entidades.

Con base en lo anterior, se observa que en las entidades del orden nacional existe una mayoría que “no tiene dificultad para conocer usuarios y grupos de interés”. Sin embargo,

un porcentaje mayor señala que presentan problemas de otro tipo, relacionados con la dificultad para obtener la información, que no se conocen las metodologías, que no tienen el suficiente tiempo para realizar este ejercicio de caracterización o no necesitan vincular a la ciudadanía en la gestión pública, dificultando la interacción entre usuarios y grupos de interés con las entidades del orden nacional.

Por su parte en el nivel territorial los resultados difieren entre las Gobernaciones y las Alcaldías, dado que las primeras presentan mayor dificultad para conocer sus públicos. Así de 28 respuestas por parte de las gobernaciones se establece que: el 35,7% identificó como mayor dificultad para conocer a los usuarios y grupos de interés el hecho que no se conocen las metodologías o herramientas para hacerlo; por su parte un 32,1% menciona como dificultad que no hay información sobre los grupos y usuarios de interés; un 21,4% señala otro tipo de dificultades; el 7,1% indica que no tiene dificultad para conocer usuarios y grupos de interés; y el 3,5% restante menciona que no hay tiempo para conocer o caracterizar usuarios y grupos de interés tal como se evidencia en la gráfica 12.

Gráfica 10. Dificultades para conocer los usuarios y grupos de interés, entidades del orden territorial

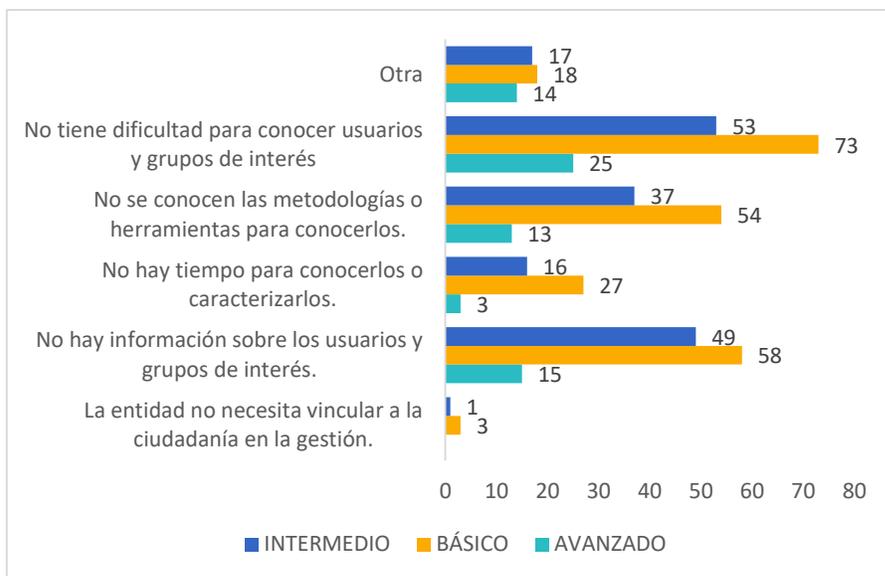


Fuente: Función Pública con base en encuesta a institucionalidad 2021

En el caso de las alcaldías se obtuvo un total de 448 respuestas, en donde el 33,2% manifestó que no tiene dificultad para conocer a los usuarios y grupos de interés; el 25,2% menciona que no hay información sobre los usuarios y grupos de interés; un 21% indica que no se usan las metodologías o herramientas para caracterizar a los usuarios y grupos de interés; un 10% menciona que no hay tiempo para conocer o caracterizar usuarios y grupos de interés; un 9,5% identifica otro tipo de dificultades; y el 0,9% restante señala que la entidad no necesita vincular a la ciudadanía en la gestión.

Finalmente, un análisis por clúster de las alcaldías y gobernaciones permite identificar que en la mayoría de estas entidades pertenecientes a los 3 clúster (básico, intermedio y avanzado) no tienen dificultad para conocer a los usuarios y grupos de interés. Sin embargo, se identifican dos principales dificultades: no hay información sobre los usuarios y grupos de interés y que no se tiene información sobre las metodologías para conocer usuarios y grupos de interés. Esta información se presenta en la siguiente ilustración:

Gráfica 11. Dificultades para conocer los usuarios y grupos de interés, entidades del orden territorial por clúster



Fuente: Función Pública con base en encuesta a institucionalidad 2021

A partir de la información suministrada previamente, se puede reflexionar que, si bien existen intereses institucionales por caracterizar a los usuarios y grupos de interés para integrar a la ciudadanía en la gestión de lo público, el reto en este momento es seguir avanzando en una caracterización y clasificación completa que incluya las preocupaciones, intereses, y necesidades de los usuarios y grupos de interés, con el fin de focalizar la oferta institucional.

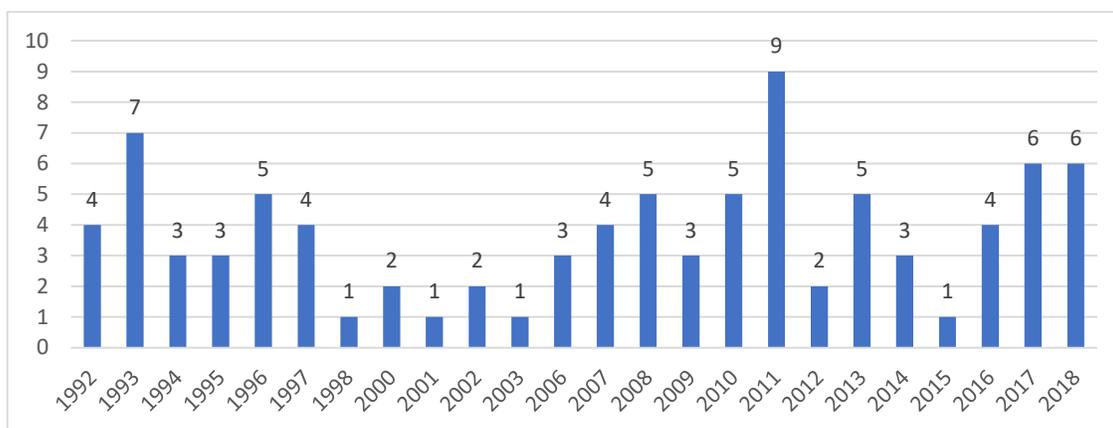
5.2.1.2.1 Revisión de informes sobre caracterización de ciudadanos, usuarios y grupos de interés

En relación con la caracterización de ciudadanos, usuarios y grupos de interés existe información de diversas fuentes oficiales que permiten acercarse al conocimiento de los diversos públicos con los cuales interactúan las entidades públicas. Al respecto, hay un amplio desarrollo de instancias y mecanismos institucionales para la participación ciudadana.

Contar con información completa de grupos de interés en territorio facilitará el desarrollo de estrategias para integrarlos en los procesos participativos y comprender de manera adecuada cuáles son sus necesidades.

Cabe destacar que desde 1991 tal como lo señala Foro por Colombia en su estudio (2018) ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana?, el país ha venido presentando una tendencia ascendente frente a la creación de nuevas instancias de participación, representando un aumento paulatino en términos de interés representativo ciudadano, tal como se evidencia en la siguiente gráfica:

Gráfica 12. Número de instancias reglamentadas nacionales creadas por año.



Fuente: Elaboración Propia, DNP.

Aun así, la ciudadanía presenta desconocimiento frente a las funciones y gestiones que tienen a su cargo estas instancias, convirtiéndose en un factor explicativo acerca del desuso de los canales de expresión de la ciudadanía y por lo tanto ocasionando un desinterés en la gestión de lo público.

La Fundación Foro por Colombia en el estudio del 2018, citado, identificó 132 instancias de participación ciudadana en el periodo 1989 a 2018. Posteriormente, el Departamento Nacional de Planeación basado en ese listado inicial realizó un ejercicio de depuración de los datos e identificó 89 instancias reglamentadas de participación de carácter nacional creadas en el mismo periodo 158 y que se detallan en la Ilustración 6.

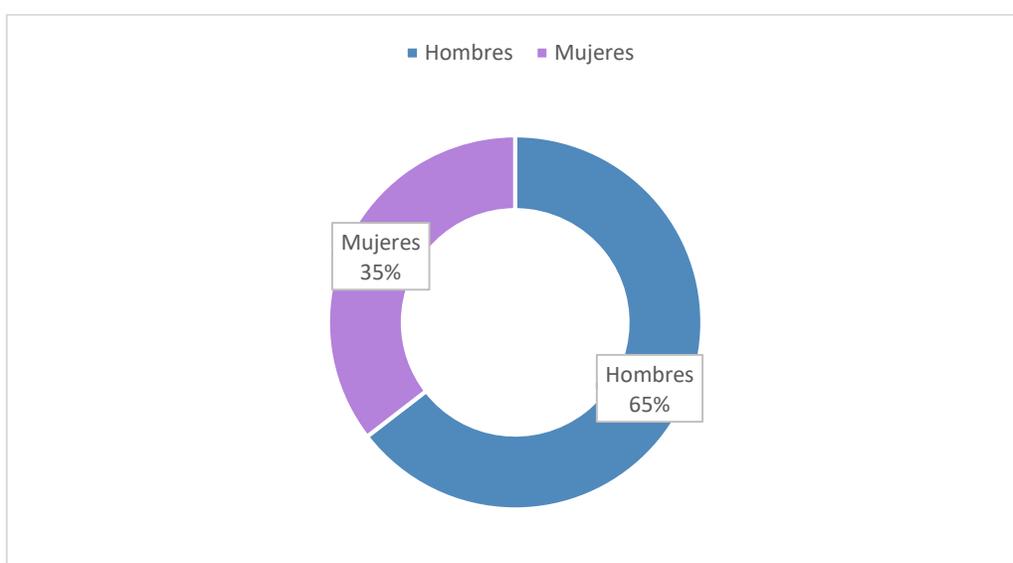
Por otro lado, la Fundación Ideas para la Paz, en su metodología conocida como “El Sirirí” que reporta en una plataforma en línea la medición en red de la participación

58 Para consultar esta información diríjase a la página web Clic Participativo (<https://www.dnp.gov.co/DNPN/Clic-Participativo/Paginas/default.aspx>) del DNP, en la sección denominada “Relaciones entre instancias” y ubique el filtro “Sector del actor”.

ciudadana formal en Colombia presenta información relevante sobre caracterización de usuarios por sexo y cantidad de personas. Lo anterior a partir de la pregunta “¿Cuántas personas asisten y cómo es la asistencia de las mujeres?” (El Sirirí, 2014).

La información que se recopiló recoge datos de las 77 observaciones que se realizaron en 35 municipios del país a partir del monitoreo de los asistentes al comienzo, a la mitad y a la final de cada ejercicio de participación. De esta forma, se puede observar en la gráfica 15 la distribución y el porcentaje promedio de hombres y mujeres que asistieron a estos espacios.

Gráfica 13. Porcentaje promedio de hombres y mujeres que asistieron a los espacios observados



Fuente: Función Pública a partir de información de estudio SIRIRI, Fundación Ideas para la Paz, 2014

Con base en esta información, se evidencia mayor presencia de los hombres en los ejercicios de participación, de manera que, de acuerdo con las experiencias de participación revisadas por los observadores de la Red Sirirí, solo el 35% de las mujeres participan de estos espacios, limitando presentar intereses, expectativas, y necesidades particulares, entre otras.

Otra información valiosa para la caracterización completa de grupos de interés en territorio es la que permite identificar comunidades étnicas. Un punto de partida indispensable es conocer las principales formas organizativas y total de población que conforman estos pueblos y comunidades; así, según los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda (DANE, 2018), existen en el país 115 pueblos indígenas, 1.853

Consejos y organizaciones de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenquearas y 11 organizaciones del pueblo Rrom.

Un total de 4.890.490 personas conforman los pueblos y comunidades étnicas en Colombia, siendo las comunidades negras y afrocolombianas quienes tienen mayor número de población con 2.950.072 personas, seguido de pueblos indígenas con 1.905.617 personas, las comunidades raizales con 25.515 personas, 6.637 personas pertenecientes a comunidades palenquearas y 2.649 personas pertenecientes al pueblo Rrom., tal como se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 5. Cuadro resumen pueblos y comunidades étnicas en Colombia

Pueblo/comunidad	N° de organizaciones	N° de personas
Pueblos indígenas	115 comunidades indígenas	1.905.617
Comunidades Negras, afrocolombianas, raizales y palenquearas	1.853 consejos y organizaciones	2.982.224
		2.950.072
		Comunidades raizales:
		25.515
		Comunidades palenquearas:
		6.637
Pueblo Rom	11 Kumpaño	2.649

Fuente: Censo DANE 2018

En conclusión, en términos de caracterización y clasificación de la ciudadanía para la focalización de la oferta institucional, las entidades del orden nacional y territorial deben seguir avanzando no sólo en la búsqueda por lograr que las personas sean partícipes de los procesos que adelantan las entidades en el país, sino que también es necesario que las entidades públicas cuenten y construyan una base de datos discriminada por: edad, sexo, género, grupo poblacional, etnia, ciudad, nivel educativo, entre otras categorías sociodemográficas, con el objetivo de clasificar y conocer las necesidades, percepciones,

dificultades e intereses de cada grupo social, facilitando la clasificación de la ciudadanía y orientando las estrategias de oferta institucional para cada una de ellas.

Con base en las recomendaciones efectuadas por las entidades públicas para llevar a cabo el trabajo con usuarios y grupos de interés, se espera que las entidades tanto del nivel nacional como aquellas del orden territorial estén en la capacidad de orientar y desarrollar un trabajo articulado con las partes interesadas, promoviendo el interés por los asuntos públicos y acercando a la sociedad en general a la participación ciudadana como mecanismo de incidencia de lo público y colectivo.

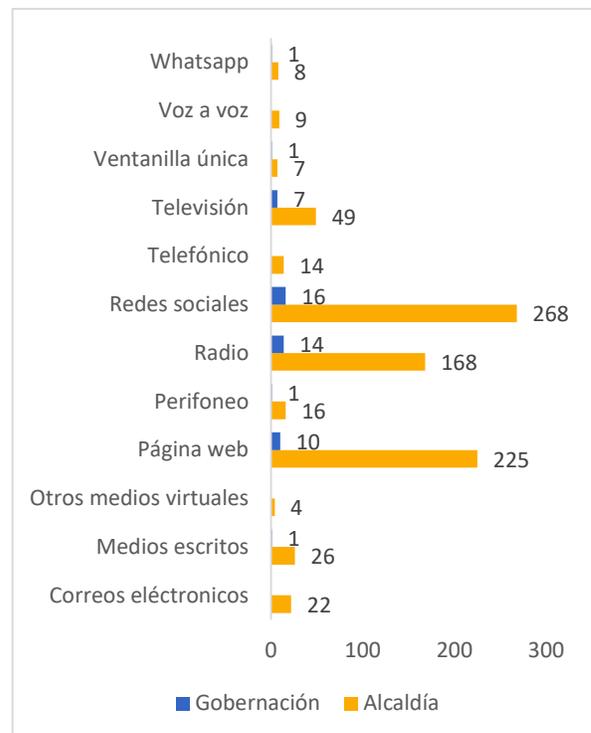
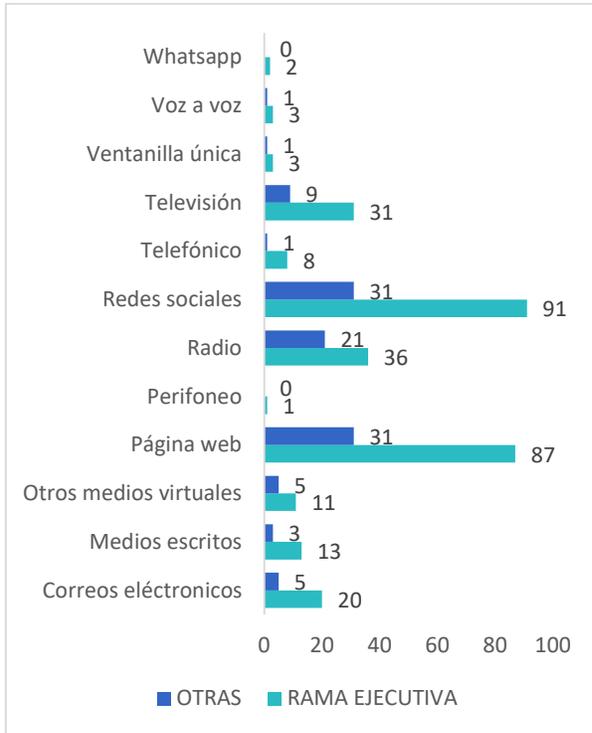
A su vez, será necesario incluir y reconocer la diversidad étnica y pluricultural en los asuntos de la participación ciudadana en la gestión de lo público, visibilizando su papel como usuarios y actores de los procesos de participación en Colombia, identificando los pueblos, organizaciones y consejos de participación étnicos vigentes en el país.

5.2.1.3 Escasa comunicación y visibilización de la oferta participativa

Otro de los problemas recurrentes para promover la participación ciudadana en la gestión pública, es la escasa comunicación y la visibilización de la oferta participativa tanto de las entidades del orden nacional como en las del orden territorial, tal como se presenta en este apartado.

De acuerdo con el análisis de información realizado por Función Pública en el documento “Consulta sobre participación ciudadana en la gestión pública: análisis de resultados encuesta institucionalidad, 2021” resulta particular observar que las redes sociales siguen siendo la opción más destacada para generar y difundir la información de las entidades en el país. Por el contrario, los funcionarios de las entidades encuestadas están de acuerdo con que el uso del “voz a voz” y los mensajes de WhatsApp como canales de comunicación son medios poco efectivos para compartir la información a los usuarios y grupos de interés de sus entidades (Función Pública, 2021, p.32). La siguiente gráfica ilustra la información:

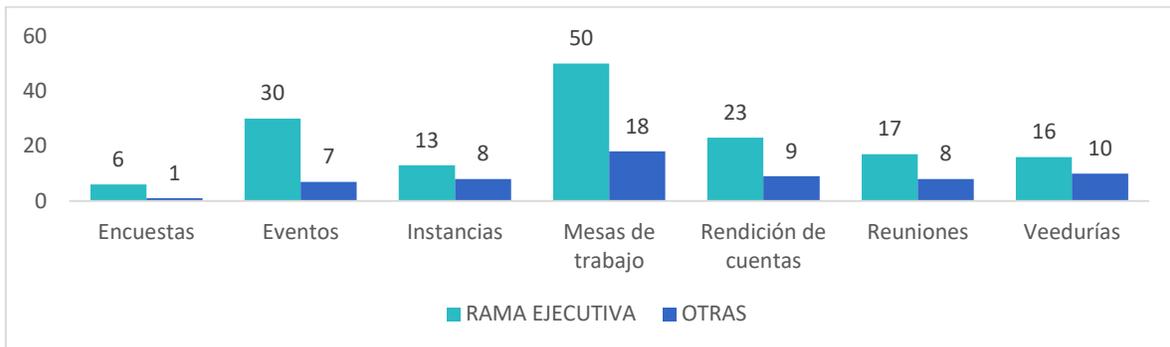
Gráfica 14. Canales de comunicación adecuados para facilitarle a la ciudadanía participar en la gestión, entidades del orden nacional y territorial



Fuente: Función Pública con base en encuesta a institucionalidad 2021

Por otra parte, en cuanto a los espacios y mecanismos de participación ciudadana del orden nacional, los espacios más adecuados para facilitarle a la ciudadanía participar en la gestión son: las mesas de trabajo, eventos y rendiciones de cuentas, tal como se observa en la siguiente gráfica:

Gráfica 15. Espacios y mecanismos adecuados para facilitarle a la ciudadanía participar en la gestión, entidades del orden nacional

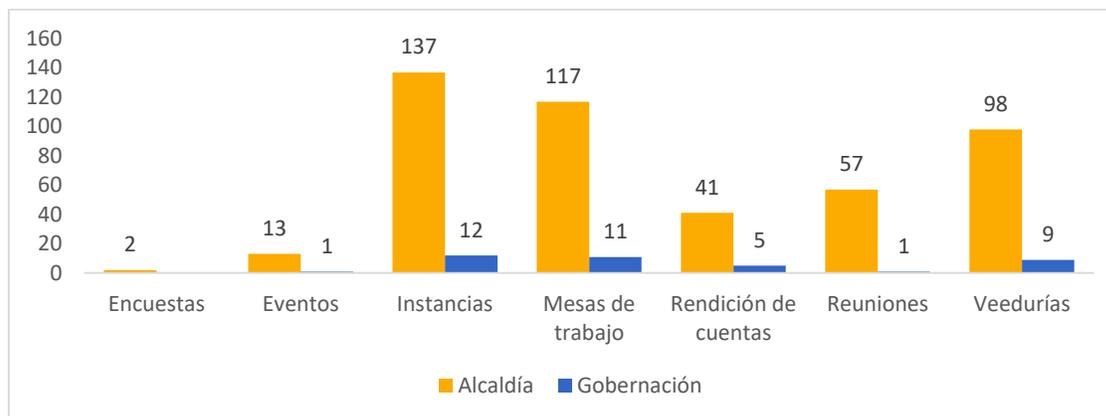


Fuente: Función Pública con base en encuesta a institucionalidad 2021

Así mismo, para el nivel territorial las instancias estipuladas por alguna reglamentación ya sea nacional o territorial (consejos territoriales de planeación, comités municipales, consejos municipales de Desarrollo Rural, consejos de juventud, entre otros)

sobresalen por el resto de las opciones, seguido de las mesas de trabajo y las veedurías, tal como se observa en la siguiente gráfica:

Gráfica 16. Espacios y mecanismos adecuados para facilitarle a la ciudadanía participar en la gestión, entidades del orden territorial

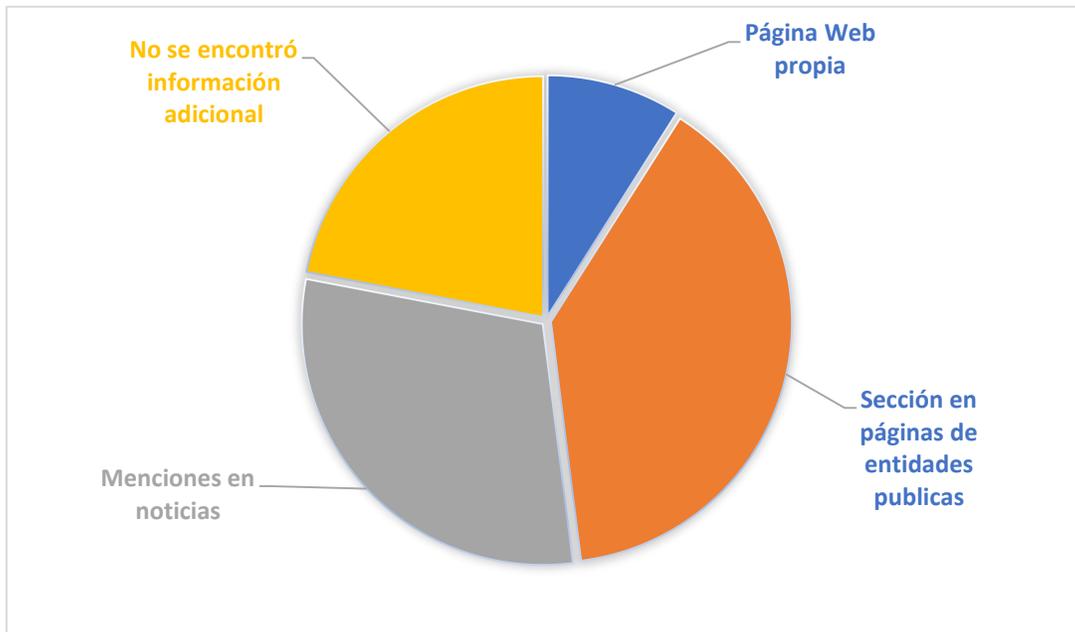


Fuente: Función Pública con base en encuesta a institucionalidad 2021

La anterior información permite evidenciar la necesidad de desarrollar espacios y mecanismos que faciliten la participación de la ciudadanía en la gestión de resultados que respondan a las necesidades y dinámicas propias del territorio. Frente a las necesidades de las personas y los grupos poblacionales del país, es importante tener en cuenta el alcance de la oferta institucional que tienen las diversas entidades públicas, así como las necesidades que presenta la ciudadanía, con el fin de lograr una visibilización de oferta que responda efectivamente a sus necesidades.

De otra parte, con base en el estudio elaborado por DNP acerca de las instancias de participación reglamentadas a nivel nacional se desarrolló un ejercicio de búsqueda de información pública para identificar: miembros que conforman la instancia, calendarios de selección, planes de trabajo, informes, entre otra información que debe ser pública y de fácil acceso para la ciudadanía. Sin embargo, como se evidencia en la gráfica 19 se observó que sólo el 9% contaba con una página web con dominio propio para consultar la información, un 39% contaba con una sección en las páginas web de las entidades públicas que ejercen la secretaría técnica de las instancias, del 30% existen menciones en noticias de las páginas web de las entidades gubernamentales, y para el caso del 22% restante no fue posible encontrar información adicional.

Gráfica 17. Instancias de participación



Fuente: Función Pública con base en Diagnóstico de Oficina 2021.

Lo anterior, sugiere dificultades en la interacción y acceso a la información de la ciudadanía, desincentivando el seguimiento a la gestión de las instancias de participación ciudadana. En la revisión de escasa comunicación y visibilización de la oferta participativa por parte de las entidades es conveniente remitirse al “índice de autoevaluación del cumplimiento de la Ley 1712, en todo lo relacionado con la ley de transparencia y acceso a la información” conocido como Índice de Transparencia y Acceso a la Información (ITA) a cargo de la Procuraduría General de la Nación (PGN). Resulta importante mencionar que para el periodo de 2019 según datos proporcionados por la Procuraduría a partir del recuento de sujetos obligados se evidencia un total de 50.327 personas naturales o jurídicas que tienen la obligación de conocer y aplicar la ley de transparencia y acceso a la información en Colombia.

Según el recuento llevado a cabo por la PGN los departamentos que presentan mayor número de sujetos obligados en el país son los que se observan en la gráfica 21. Con base en esta información, se puede identificar las regiones y ciudades de Colombia que tienen mayor responsabilidad con el cumplimiento de la ley 1712 de 2014., como son los casos de Bogotá, Valle del Cauca y Antioquia.

Gráfica 18. Sujetos Obligados, Recuento por Departamento – ITA



Fuente: Función Pública con base en índice de Transparencia y Acceso a la Información (ITA 2019 -2020).

De esta manera, tal como se evidencia en la imagen 22 del informe del Índice de Transparencia y Acceso a la Información, se observa que en términos generales la puntuación de los sujetos obligados se encuentra por encima de los 50 puntos, arrojando de esta forma, un puntaje promedio de autoevaluación del 63,87 a nivel nacional. Así mismo, el puntaje de auditoría para los mismos sujetos obligados corresponde a un valor de 50,40 puntos. En este sentido, se observa una diferencia de 13.87 puntos con respecto a la autoevaluación llevada a cabo por las entidades y personas obligadas a cumplir con la ley 1712.

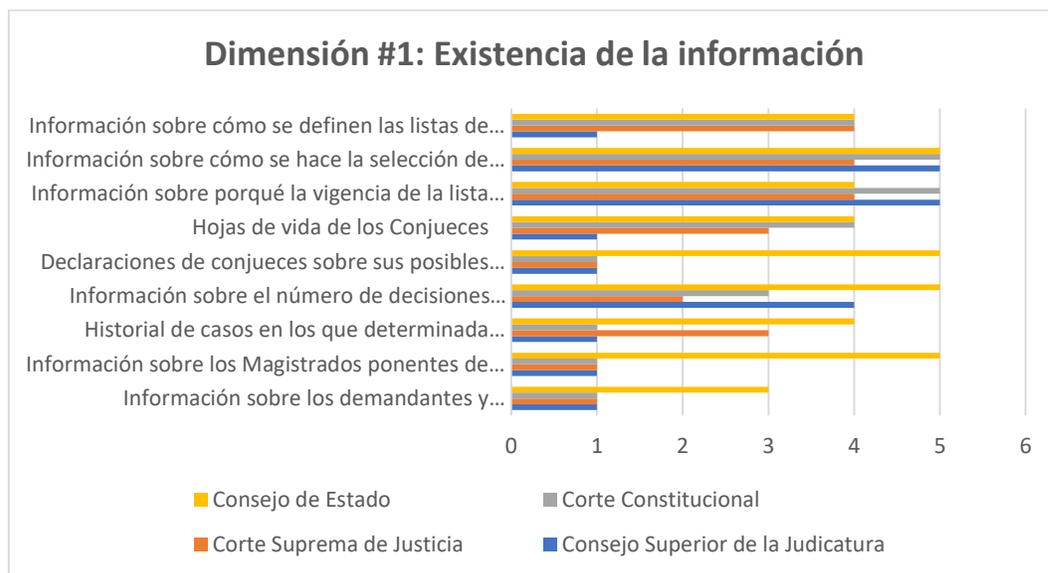
Gráfica 19. Puntajes ITA 2019-2020

La metodología utilizada para este caso se centró en establecer tres dimensiones de análisis para efecto de la veeduría, estas son: a) existencia de la información, b) calidad de la información y, c) medios para acceder a la información. Cada una de ellas integrada por varios ítems de información que deben tener disponible las Altas Cortes.

Se puede ver en la gráfica 22 que, en términos de información pública disponible para los usuarios y grupos de interés, el Consejo de Estado y posteriormente la Corte Constitucional son las instancias de las Altas Cortes que mayor cumplimiento tienen con respecto a la Ley 1712 de 2014. Sin embargo, es preciso reconocer que cada una de estas instancias dispone de salas y secciones de su propia competencia las cuales dificultan unificar de forma general la información aquí contenida.

Cabe anotar que para comprender de mejor forma la gráfica, es importante conocer los índices de evaluación cualitativos, los cuales se encuentran en un rango de 0 a 5, dónde 0 equivale a “no cumple y no suministra la información solicitada” y 5 equivale a “Cumple y suministra información solicitada”.

Gráfica 20. Dimensión 1 Existencia de la información



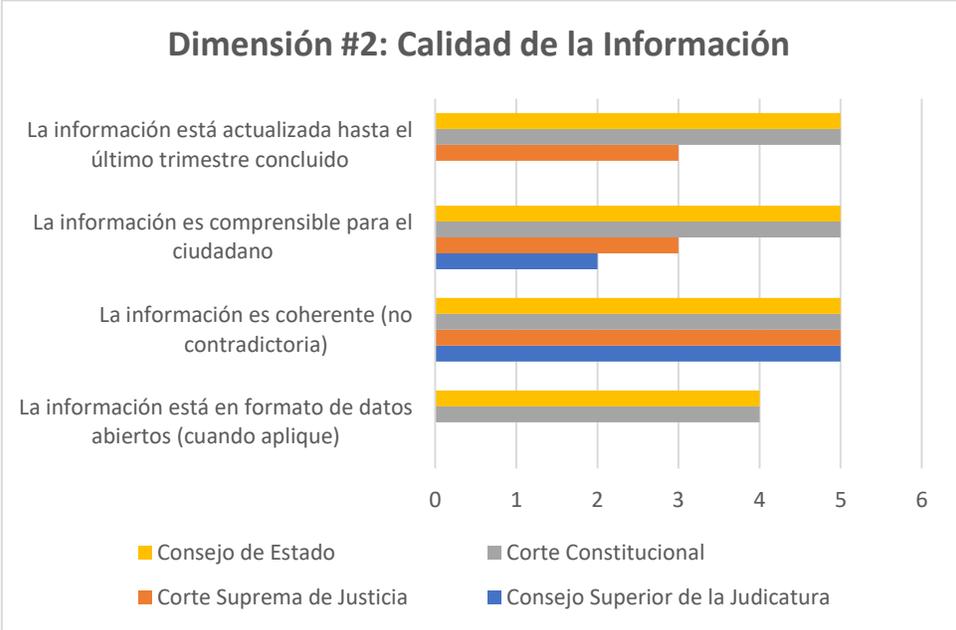
Fuente: Función Pública con base en Informe de resultados de la veeduría al cumplimiento de las obligaciones de transparencia en el nombramiento de conjuceces y en el trámite de impedimentos y recusaciones por parte de las cuatro Altas Cortes

De tal forma, se halló, que para el cumplimiento de transparentar el nombramiento de conjuceces para el caso de la dimensión #1 correspondiente a la existencia de la información, las Altas Cortes deben seguir anudando esfuerzos para lograr que la información sea accesible a la ciudadanía y grupos de interés de una manera mucho más

eficiente, haciendo uso de sus plataformas digitales y de los mecanismos de comunicación más acordes a cada una de ellas. Lo anterior, dado que se observó en el informe de veeduría que gran parte de la información no estaba contenida allí, sino que se obtuvo por medio del mecanismo constitucional del Derecho de Petición, dificultando su acceso público.

De otro lado, la dimensión #2 evaluó la calidad de la información a partir de los criterios: La información está actualizada hasta el último trimestre concluido; La información es comprensible para el ciudadano; La información es coherente (no contradictoria); y La información está en formato de datos abiertos (cuando aplique). De este modo, al igual que en el punto anterior la gráfica 23 presenta la información de manera cuantitativa en una escala de 0-5, dónde 0 equivale a “No cumple con los requisitos de calidad de la información” y 5 corresponde a “Cumple con los requisitos de calidad de la información”, adicional, el punto 3 equivale a “Cumple parcialmente los requisitos de calidad de la información”.

Gráfica 21. Dimensión 2 Calidad de la información



Fuente: Función Pública con base en Informe de resultados de la veeduría al cumplimiento de las obligaciones de transparencia en el nombramiento de conueces y en el trámite de impedimentos y recusaciones por parte de las cuatro Altas Cortes

A partir de esta información obtenida, se puede evidenciar que nuevamente el Consejo de Estado lidera esta segunda dimensión de calidad de la información. A su vez, el Consejo Superior de la Judicatura y la Corte Suprema de Justicia presentan inconvenientes para presentar de manera clara la información a la ciudadanía, dificultando su seguimiento y control.

En este punto, vale la pena mencionar que persisten debilidades en lograr una información con lenguaje claro, que esté actualizada y que se encuentre en un formato de datos abiertos que posibilite su revisión y esté al alcance de los usuarios y grupos de interés.

Finalmente, desde la dimensión #3 orientada a los “Medios para acceder a la información” se debe tener en cuenta que este criterio evalúa si la información es de fácil acceso o no, tomando como referente tres niveles de dificultad: 1. Revisión de la página web de la entidad (nivel más fácil); 2. A través de los medios de comunicación (nivel intermedio); 3. Haciendo uso de las herramientas de transparencia pasiva (nivel más difícil).

Con base en lo anterior, en el caso del Consejo Superior de la Judicatura se identificó un nivel alto de dificultad para acceder a la información, ya que, según la Alianza Más Información Más Derechos, para poder obtener la información para el ejercicio de la veeduría, tuvieron que hacer uso del derecho de petición para lograr respuesta por parte de la entidad. Por su parte, la Corte Suprema de Justicia en materia de acceso a la información para elegir conjuces evidencia la misma dificultad que el Consejo Superior de la Judicatura, en cuanto no disponen de toda la información en sus propias páginas, por lo que se hace necesario solicitar la información restante por medio de mecanismos de información como lo es el derecho de petición.

La Corte Constitucional a su vez, presenta de manera clara la información objeto de la veeduría en su página web en la que se encuentran publicados los decretos que presentan la información acerca del proceso de formación y lista de nombramiento de conjuces. No obstante, se tuvo que acudir al derecho de petición para solicitar información adicional, como las hojas de vida de los conjuces. Por último, en el caso del Consejo de Estado se evidenció que el medio por el cual fue posible obtener más información fue a través del canal de transparencia activa, dado que en la página web es posible consultar los autos y demás providencias que reflejan lo dispuesto por la ley en materia de conjuces.

Desde la visión ciudadana, vale la pena revisar la experiencia de la ciudadanía al acceder a trámites y servicios para conocer la oferta institucional. Así en la Encuesta de Cultura Política (ECP-2021), a nivel nacional el porcentaje de personas mayores de 18 años que realizaron trámites, solicitudes de información, reclamaciones o actualización de documentos en alguna entidad pública en ese año fue del 15.4% para el total nacional, un

15.9% correspondiente a las cabeceras municipales y el 13.6% restante en centros poblados y rural disperso, (DANE, 2022).

Estos datos muestran que en comparación con el año 2019 se presentó, para el total nacional, una disminución de 10,1 p.p., pasando de 25,5% (2019) a 15,4% (2021).

Gráfico XX. Porcentaje de personas de 18 años y más según realización de trámites en alguna entidad pública durante el último año Total nacional 2019-2021

Realizó algún trámite en alguna entidad pública:	Total Nacional		Variación en puntos porcentuales 2021-2019
	2019	2021	
SI	25,5	15,4	-10,1
NO	74,5	84,6	10,1

Fuente: DANE, ECP-2021-2019.

De la misma manera, con relación a la realización de trámites relacionados con seguridad social, identificación e impuestos entre otros, presentaron variación negativa con respecto al año 2019.

Gráfico XX. Porcentaje de personas de 18 años y más, según categorías a las que pertenecen los trámites realizados en entidades públicas durante el último año.

Total nacional 2019-2021

Categorías:	Total Nacional		Variación en puntos porcentuales 2021-2019
	2019	2021	
Seguridad Social	57,0	53,6	-3,4
Identificación	41,3	35,2	-6,1
Impuestos	25,6	23,7	-1,9
Educación	26,5	19,0	-7,5
Servicios públicos		15,1	
Vivienda	11,1	8,2	-2,9
Víctimas o desmovilizados	6,5	5,9	-0,6

Fuente: DANE, ECP-2021-2019.

No obstante, con respecto a los porcentajes de personas de más de 18 años que tuvieron dificultades para realizar algún trámite, solicitud de información, renovación o actualización de documentos con alguna entidad pública, según la categoría en la que se les presentaron mayores dificultades, el 24.6% del total nacional tuvieron dificultades para

realizar algún trámite en alguna entidad pública, siendo las Regiones Oriental, Central Pacífico donde más casos de inconformismo se presentaron en ese año.

Al respecto, el trámite que presentó mayores dificultades fue el de Seguridad Social con un 43.6% de usuarios, seguido del trámite en identificación con un 21.8% y servicios públicos con 12%.

Tabla 6. Porcentaje de personas de 18 años y más que tuvieron dificultades al realizar algún trámite, solicitud de información, reclamación, renovación o actualización de documentos en alguna entidad pública, en el último año, por regiones, según la categoría en la que se les presentaron mayores dificultades (2019).

En cuál categoría se le presentaron más dificultades:	Total	
	Personas	%
Total personas de 18 años y más que sí tuvieron dificultades al realizar algún trámite, solicitud de información, reclamación, renovación o actualización de documentos en alguna entidad pública, en el último año	1,356	100.0
c.v.e.%	3.5	0
IC±	94	0.0
Identificación (cédula de ciudadanía, pase/licencia de conducción, pasaporte, libreta militar, registro civil, entre otros)	296	21.8
c.v.e.%	7.6	6.3
IC±	44	2.7
Impuestos (predial, industria y comercio, Registro Único Tributario - RUT, renta, entre otros)	121	8.9
c.v.e.%	10.1	9.6
IC±	24	1.7
Vivienda (compra, venta, registro, certificado catastral, certificado de libertad y tradición, entre otros)	53	3.9
c.v.e.%	17.0	16.7
IC±	18	1.3
Víctimas o desmovilizados (subsídios, beneficios económicos, registro de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, entre otros)	89	6.6
c.v.e.%	11.4	11.1
IC±	20	1.4
Seguridad Social (reconocimiento de pensión, citas médicas, acceso a salud, entre otros)	592	43.6
c.v.e.%	5.1	3.8
IC±	60	3.2
Educación (matrículas en colegios públicos, entre otros)	24	1.8
c.v.e.%	20.6	20.3
IC±	10	0.7
Servicios públicos (quejas, reclamos o solicitudes ante servicios públicos)	163	12.0
c.v.e.%	8.4	7.8

IC±	27	1.8
Otro tipo de trámite	19	1.4
c.v.e.%	28.7	28.5
IC±	11	0.8

Fuente: DANE – Encuesta de Cultura Política 2021

De lo anterior, se concluye que con base en la escasa comunicación y visibilización de la oferta participativa es indispensable buscar diversas alternativas para transmitir la información de interés ciudadano. Dado que en Colombia debido al limitado acceso de las TIC no es posible contar con los mismos medios virtuales y digitales para toda la ciudadanía, se deben pensar y adaptar herramientas que posibiliten llegar a más personas en todos los rincones del país.

En este sentido, es necesario que las entidades cuenten con datos orientados a conocer los medios de comunicación que más usan y consumen la ciudadanía en su cotidianidad, con el objetivo de conocer los medios de información más oportunos para difundir información sobre participación ciudadana. Con base en lo anterior, es pertinente preguntarse acerca de las facilidades o dificultades que la ciudadanía usuarios y los grupos de interés presentan al momento de participar, por lo tanto, vale la pena responder a las preguntas: ¿qué problemas tienen la ciudadanía para participar?, ¿por qué no acceden a información pública?, ¿cuántas personas no tienen acceso a la información?, entre otros aspectos.

Así mismo, es importante que la información que sea compartida sea clara y de fácil comprensión para las personas, evitando confusiones y por lo tanto dificultades en los procesos. Además, es pertinente que las entidades cumplan con las estrategias de comunicación y visibilización de la oferta participativa, contribuyendo a alcanzar un Estado Abierto en el país y dando cumplimiento a la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional⁶⁰.

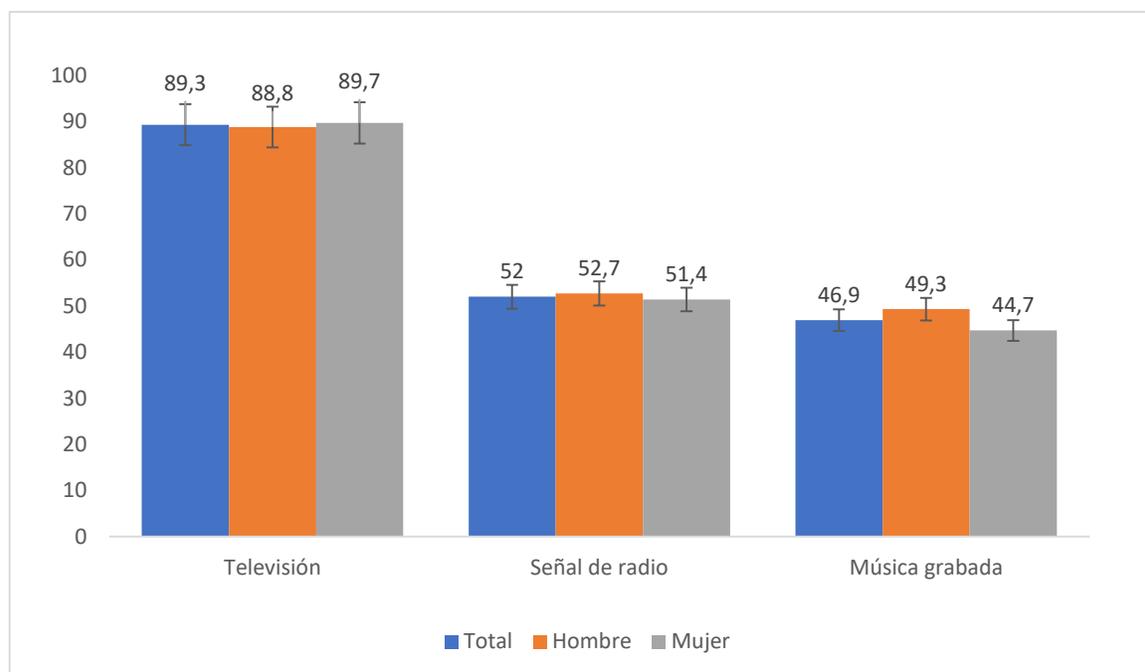
De otra parte, para establecer los mecanismos a través de los cuales las entidades podrían ofrecer de mejor manera la oferta de participación, el DANE en el año 2020 diseñó la Encuesta de Consumo Cultural (ECC) con el fin caracterizar las prácticas culturales de las personas en las cabeceras municipales del territorio nacional. La encuesta realiza una aproximación a los medios de comunicación que más consumen las personas en el país, así como las tendencias y dispositivos más utilizados por la ciudadanía en Colombia.

⁶⁰ Tal como lo enuncia el literal i, del artículo 11 de la Ley 1712 de 2014, a saber, Información mínima obligatoria respecto a servicios, procedimientos y funcionamiento del sujeto obligado. Todo sujeto obligado deberá publicar la siguiente información mínima obligatoria de manera proactiva: *1) Todo mecanismo o procedimiento por medio del cual el público pueda participar en la formulación de la política o el ejercicio de las facultades de ese sujeto obligado;*

De esta forma, se evidenció que para el caso de las personas de 12 años y más, por sexo, según consumo de televisión, señal de radio y música grabada en la última semana, los porcentajes no son significativamente variables para el total de las personas encuestadas (31.630), en este caso, 52,7% para los hombres y 51,4% para las mujeres. La información diferenciada por medio de comunicación se puede visualizar en el siguiente gráfico

Gráfica 22. Porcentaje de personas de 12 años y más, por sexo, según consumo televisión, señal de radio y música grabada en la última semana.

Cabeceras municipales
2020



Fuente: Elaboración Función Pública sobre ECC- DANE, 2020.

Por otro lado, con respecto al medio de lectura de contenidos digitales “del total de personas de 12 años y más, que afirmaron saber leer y escribir, el 77,6% leyó redes sociales, el 59,0% leyó correos electrónicos, el 45,6% leyó blogs, foros o páginas Web y el 37,9% materiales de estudio o trabajo” (DANE, 2020, p.10).

Tabla 7. Porcentaje de personas de 12 años y más que realizaron lectura en otros contenidos digitales.

Cabeceras Municipales.
2020

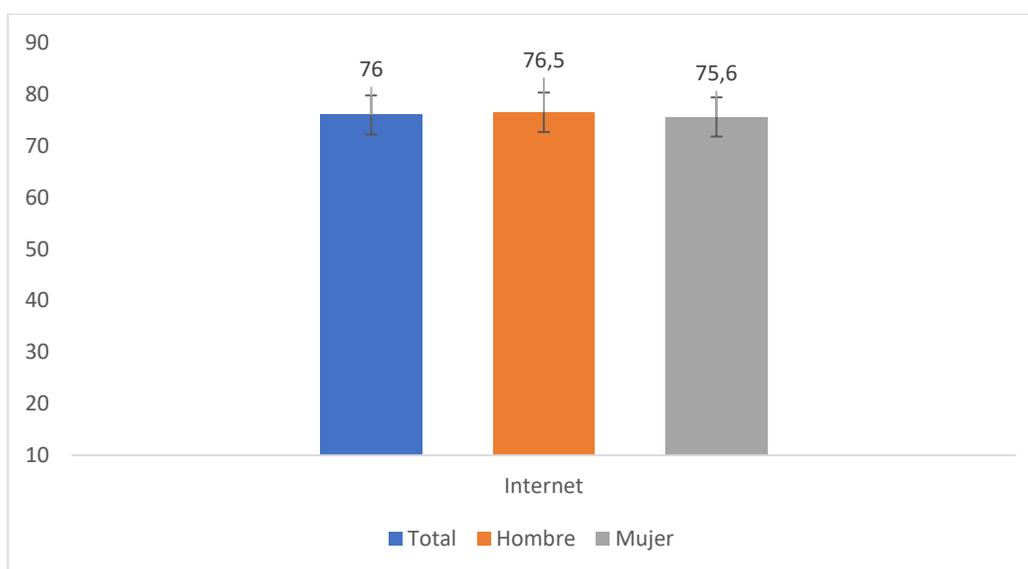
Lectura de otros contenidos digitales	Total		Hombres		Mujeres	
	Porcentaje	IC \pm	Porcentaje	IC \pm	Porcentaje	IC \pm
Redes sociales (Twitter, Facebook, etc.)	77,6	1,1	77,2	1,3	78,0	1,1
Correos electrónicos	59,0	1,4	59,5	1,6	58,6	1,4
Blogs, foros o páginas web	45,6	1,4	45,9	1,6	45,3	1,5
Materiales de estudio o de trabajo	37,9	1,2	38,7	1,5	37,1	1,3

Fuente: DANE, ECC-2020.

En cuanto al consumo de internet de la ciudadanía, la ECC nos dice que el 76,0% de la población de 12 años y más manifestó haber utilizado internet en los últimos seis meses del 2020. Por sexo, el 76,5% de los hombres hizo uso de esta herramienta frente al 75,6% de las mujeres.

Gráfica 23. Porcentaje de personas de 12 años y más, por sexo, que utilizaron internet, en los últimos seis meses

Cabeceras municipales
2020



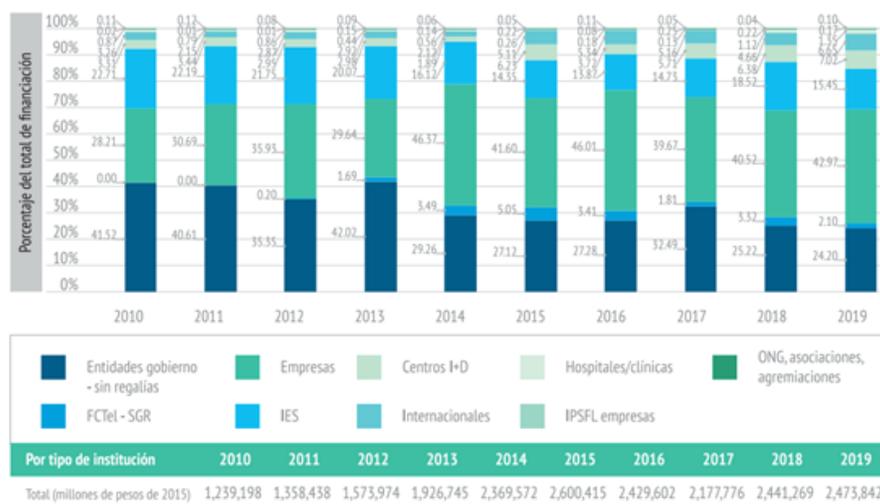
Fuente: DANE, ECC-2020.

Dentro de las actividades en las que las personas de 12 años y más utilizaron este recurso se encontró que: el 70,3% lo usó para buscar, descargar o escuchar música; por otro lado, un 70,0% hizo uso de la internet para descargar o ver películas o vídeos; un 29,6% para ver televisión o escuchar señal de radio; y finalmente un 24,5% de las personas encuestadas manifestó que lo utilizó para buscar, descargar o leer revistas o periódicos (DANE, 2020, p.13).

5.2.1.4 Falta de innovación y colaboración abierta en la gestión pública

El Observatorio colombiano de ciencia y tecnología elaboró un conjunto de indicadores del año 2019 que orientan el análisis alrededor de la inversión en actividades de ciencia, tecnología e innovación, la formación de los recursos humanos para la ciencia y la tecnología, las capacidades nacionales para la generación de nuevo conocimiento, entre otros temas. Estos indicadores revelan que la financiación de la I+D desde la participación del sector público muy limitada, pues aun incluyendo Regalías esta no llega al 34% de participación en toda la serie, como se aprecia en la siguiente ilustración.

Gráfica 24. Financiación de la I+D por tipo de institución, 2010-2019



Fuentes: OCyT; DANE - EDIT II a IX, EDITS IV a VI; Ruta N - Medición anual de innovación, 2015 - 2018

Cálculos: OCyT

Fuente: OCyT; DANE; Ruta N – Medición anual de innovación, 2015-2018

La innovación abierta en la gestión pública, referida en la *Guía sobre cómo implementar acciones en la gestión pública con la participación de la ciudadanía*, (Función Pública, 2019), da razón del involucramiento de la ciudadanía en ejercicios de experimentación para la solución de desafíos públicos; aspecto que también objeto de medición de la política de participación ciudadana en el Índice de Desempeño Institucional -IDI, asociado con el Modelo Integrado de Planeación y Gestión. Los resultados del IDI muestran que solo 83 entidades de 253 evaluadas en el orden nacional indicaron adelantar ejercicios de innovación abierta durante el 2020; y hablamos de 156 entidades territoriales de 1489 que contestaron este punto del FURAG.

Por otra parte el Informe para el cierre de brechas de la Política de Participación Ciudadana en la Gestión Pública elaborado por Función Pública en el año 2021, señaló que las entidades tienen dificultades para aplicar procesos de ideación, creación o validación con grupos de valor o de interés como actividades de innovación, que las entidades no implementan ejercicios de innovación abierta con la participación de los grupos de valor para mejorar la solución de problemas y que las entidades pocas veces vinculan a la ciudadanía para formular ejercicios de innovación que incluyan los medios digitales y cumplan con el propósito de dar solución a los diferentes problemas.

En el orden territorial 1713 entidades de 2790 evaluadas afirman no contar con un grupo, unidad, equipo o personal encargado de promover la gestión del conocimiento, mientras que en orden nacional son 14 entidades de 170 evaluadas las que afirman no contar con estos elementos. Es ya un problema entonces la ausencia de responsables que impulsen una agenda de gestión del conocimiento e innovación en territorio que incluya un vínculo con la política de participación ciudadana en la gestión pública, a través de ejercicios de innovación abierta. El IDI 2020 también nos muestra que 120 entidades de 170 en el orden nacional han adelantado procesos de ideación, creación o validación con grupos de valor o de interés; empero, en el orden territorial, son tan solo 277 las que adelantan estos procesos.

A manera de ejemplo, se puede revisar el Índice de Innovación Pública de Bogotá - IIP, pues es una ciudad considerada con todas las capacidades para ser una de las más preparadas para vincular a la ciudadanía en ejercicios de experimentación pública; este Índice además fue construido atendiendo elementos y estándares internacionales de medición. No obstante, en 2019, Bogotá tuvo una calificación de 36 sobre 100. Bogotá se gastó 1.23 billones de pesos en Innovación Pública. Más de 3.800 Servidores Públicos del Distrito trabajaron en temas relacionados con Innovación Pública. En 2017 se implementaron 86 innovaciones en Bogotá. Sin embargo, de esas 86 innovaciones, solo 33 (38%) fueron validadas con los usuarios. Si Bogotá presenta retos, sin lugar a duda el resto del país también los enfrenta. Esto cobra relevancia si consideramos que en el Índice Departamental de Innovación para Colombia⁶¹, Bogotá-Cundinamarca fue la región mejor evaluada.

5.2.2 Dificultades en la destinación de los recursos presupuestales para garantizar el ejercicio de la participación ciudadana.

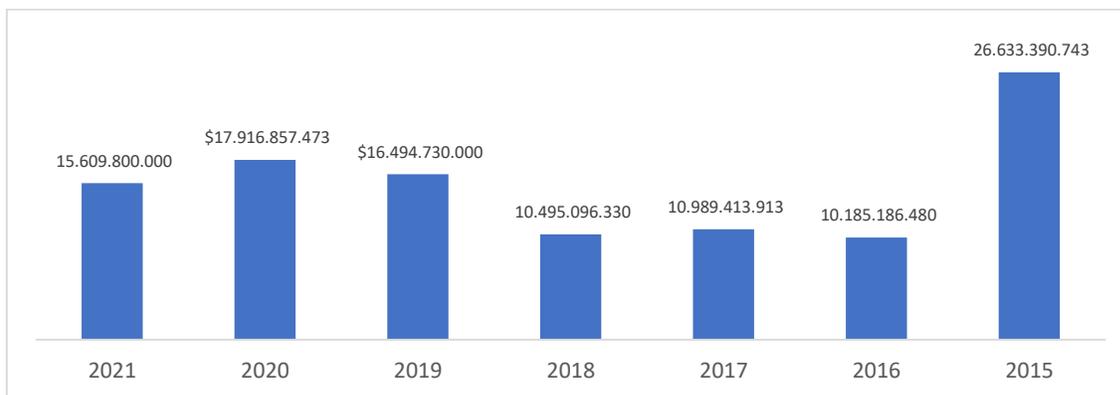
La ley 1757 de 2015, en el artículo 95, definió las fuentes de los recursos para los programas de apoyo y promoción de la participación ciudadana, las cuales son:

⁶¹ El IDIC se construye a partir de la metodología usada por el Índice Global de Innovación (GII, por sus siglas en inglés).

1. Fondo para la Participación Ciudadana y el Fortalecimiento de la Democracia;
2. Recursos de las entidades territoriales que desarrollen programas relacionados con el ejercicio de la participación ciudadana;
3. Recursos de la cooperación internacional que tengan destinación específica para el desarrollo de programas y proyectos que impulsen la intervención de la ciudadanía en la gestión pública;
4. Recursos del sector privado, de las Fundaciones, de las organizaciones no gubernamentales y de otras entidades, orientados a la promoción de la participación ciudadana;
5. Recursos de las entidades públicas del orden nacional que tengan dentro de sus programas y planes la función de incentivar y fortalecer la participación ciudadana.

Sobre la primera fuente citada anteriormente, a través del Reporte de Ejecución Presupuestal por Agrupados del DNP del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), es posible establecer los recursos presupuestados asociados al fondo para la participación ciudadana y el fortalecimiento de la democracia. Como se observa en la figura, para el 2021 se presupuestó para este fondo 15.000 millones de pesos, 2.000 millones de pesos menos que en 2020 equivalente a un 13% respecto del año anterior. Una señal positiva es que los montos del Fondo se han incrementado en los últimos años, pero, a la vez, es evidente que sigan siendo escasos para enfrentar retos que implican la promoción de la participación y la creación de condiciones y garantías para su ejercicio. De igual manera, llama mucho la atención que, en 2015, los recursos del fondo llegaron a los 26.000 millones para luego bajar al año siguiente a los 10.000 millones, quedándose en valores que no llegan a los 20.000 millones.

Gráfica 25. Recursos del presupuesto general de la nación asignados al fondo para la participación ciudadana y el fortalecimiento de la democracia, definido en el artículo 96 ley 1757 de 2015

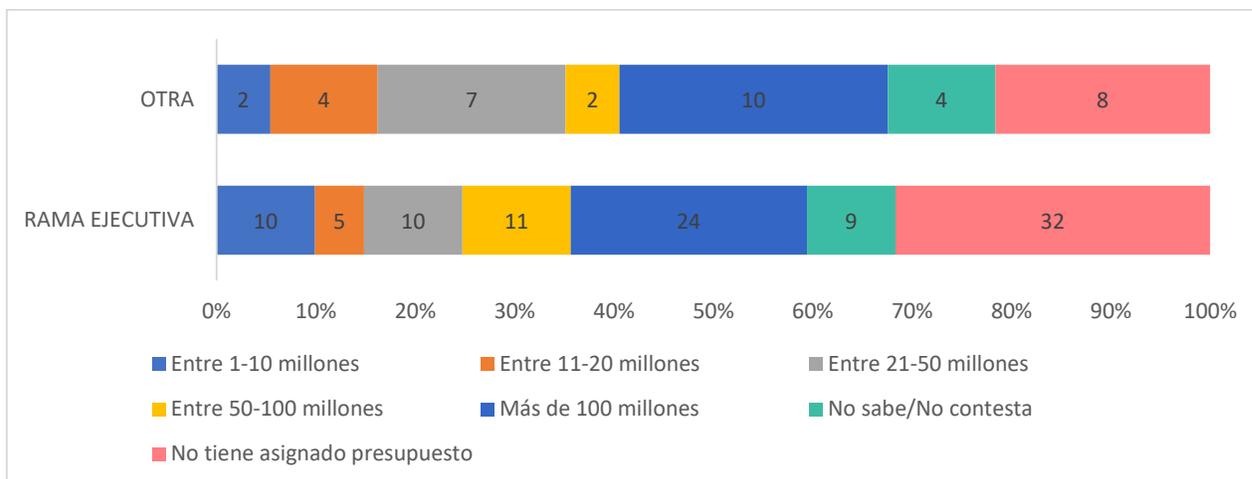


Fuente: Función Pública con base en el reporte de seguimiento del DNP, consultado en <https://www.dnp.gov.co/programas/inversiones-y-finanzas-publicas/Datos-y-Estadisticas/Presupuesto%20de%20Inversion/Paginas/Seguimiento.aspx>

Por otro lado, respecto de la otra fuente de recursos del orden nacional, referenciada anteriormente en el numeral 5 como “Recursos de las entidades públicas del orden nacional que tengan dentro de sus programas y planes la función de incentivar y fortalecer la participación ciudadana”, se indago sobre la misma, en la consulta sobre participación ciudadana en la gestión pública realizada por Función Pública en 2021, preguntando por presupuesto destinado a la participación ciudadana, particularmente en la gestión pública. Las repuestas a la pregunta revelaron que el 36% de las entidades encuestadas de la rama ejecutiva no tienen asignados recursos para esta temática; el 23,7% manifestó tener un presupuesto mayor a los 100 millones de pesos, el 11% manifestó tener asignado presupuesto entre 50 y 100 millones de pesos; el 10%, que tiene asignado presupuesto entre 21 y 50 millones de pesos; el 10% manifestó tener asignado presupuesto entre 1 y 10 millones de pesos; 9% de los entrevistados no tiene conocimiento del presupuesto asignado; y el 5% restante manifestó tener asignado presupuesto que oscila entre 11 y 20 millones de pesos.

Para el caso de otras entidades del orden nacional, el 27% manifestó tener asignado presupuesto por más de 100 millones de pesos para adelantar acciones de participación ciudadana en la gestión; el 21,6% manifestó no tener asignado presupuesto para adelantar acciones de participación ciudadana en la gestión; 19% manifestó que tiene asignado presupuesto entre 21 y 50 millones de pesos; 11% manifestó tener asignado presupuesto que oscila entre 11 y 20 millones de pesos; 11% de los entrevistados no tiene conocimiento del presupuesto asignado; el 5,4% manifestó tener asignado presupuesto entre 50 y 100 millones de pesos; y el 5,4% restante manifestó tener asignado presupuesto entre 1 y 10 millones de pesos. (Función Pública, 2021).

Gráfica 26. Presupuesto asignado para adelantar acciones de participación ciudadana en la gestión para la vigencia 2021 por parte de las entidades del orden nacional



Fuente: Función Pública con base en encuesta a institucionalidad 2021

En cuanto a los recursos del orden territorial, enunciados anteriormente en el numeral 2, como “Recursos de las entidades territoriales que desarrollen programas relacionados con el ejercicio de la participación ciudadana”, la Procuraduría en 2018 publicó el Informe de seguimiento a los recursos destinados a la Participación Ciudadana 2017, en el que indica la existencia de falencias en la cuantificación de estos recursos, debido a la falta de desagregación de los reportes, así como la financiación de estas actividades con recursos de funcionamiento que son difíciles de cuantificar o el desarrollo de alianzas y convenios que no generan costos.

Teniendo en cuenta estas falencias, se extrajo del Sistema de Información del Formulario Único Territorial SISFUT, herramienta dispuesta por el DNP para la visualización de la información de las ejecuciones presupuestales municipales y departamentales agregadas en la Operación Efectiva de Caja, los montos reportados en los proyectos formulados por entidades cuya marcación⁶² está referida al fomento de la Participación Ciudadana.

Respecto a la información reportada por los entes territoriales, se puede observar que para el 2020 se apropiaron un total de \$913,879 millones, siendo el concepto con mayores recursos, el desarrollo comunitario, con un presupuesto definitivo de \$304.680 millones, seguido de la capacidad institucional para garantizar el derecho a la participación ciudadana con un presupuesto definitivo de \$128.469 millones; lo anterior indica que los entes territoriales le invierten más a procesos de desarrollo comunitario como los JAC, a que haya un despliegue institucional certero para satisfacer el derecho a la participación ciudadana. Adicionalmente, como se muestra en la tabla, los recursos comprometidos alcanzan a ser el

⁶² El DNP creó una marcación en el SUIFP referida a Participación Ciudadana, la cual permite la identificación del gasto del presupuesto de inversión en participación ciudadana en los proyectos formulados por las entidades.

73% del presupuesto definitivo, en ninguno de los conceptos se logra observar que se comprometa el 100% de lo presupuestado, siendo el concepto de presupuestos participativos el de menor porcentaje de compromisos adquiridos.

Tabla 8. Recursos destinados por los entes territoriales (Gobernaciones y alcaldías) para el fomento de la participación ciudadana, por concepto. Año 2020.

Concepto	Presupuesto Definitivo	Compromisos	Diferencia	
			Valor	%
Desarrollo comunitario	\$ 304,680,362,760	\$ 223,582,906,038	\$ 81,097,456,721	73%
Capacidad institucional para garantizar el derecho a la participación ciudadana	\$ 128,469,255,932	\$ 101,106,001,631	\$ 27,363,254,302	79%
Fortalecimiento de procesos asociativos para organizaciones comunitarias y sociales	\$ 108,013,703,217	\$ 84,171,354,036	\$ 23,842,349,181	78%
Fortalecimiento de la capacidad institucional para la promoción de la participación ciudadana	\$ 92,684,827,708	\$ 68,760,791,785	\$ 23,924,035,923	74%
Capacidades organizacionales	\$ 82,979,241,779	\$ 61,650,520,385	\$ 21,328,721,394	74%
Promoción de espacios para acción cívica y democrática	\$ 68,035,952,669	\$ 38,171,616,732	\$ 29,864,335,937	56%
Instancias o espacios de participación	\$ 38,109,109,319	\$ 29,883,440,354	\$ 8,225,668,964	78%
Difusión y publicidad de la participación ciudadana	\$ 35,784,428,224	\$ 32,345,209,846	\$ 3,439,218,378	90%
Presupuestos participativos	\$ 29,926,843,350	\$ 8,288,176,378	\$ 21,638,666,972	28%
Control social	\$ 25,034,461,438	\$ 22,520,833,651	\$ 2,513,627,787	90%
Pago de déficit de inversión en desarrollo comunitario	\$ 161,450,942	\$ 133,933,640	\$ 27,517,302	83%

Fuente: Función Pública con base en el reporte de seguimiento del DNP, consultado en <https://sisfut.dnp.gov.co>

Ahora bien, al revisar las apropiaciones por Departamentos, se encuentra que Antioquia es quien tiene un mayor presupuesto definitivo con \$324.150 millones seguido de Bogotá con \$89.176 millones y Magdalena con \$80.398 millones. Como se observa, las diferencias en los presupuestos de los departamentos son grandes, Antioquia tiene 3.6 veces el presupuesto de Bogotá, segundo en la lista. Por otra parte, frente a los compromisos adquiridos con el presupuesto, se puede ver que en ningún departamento se compromete el 100% del presupuesto, quien mayores compromisos adquirió fue Bogotá con un 98% del presupuesto total definitivo, 9 de los 32 departamentos comprometieron menos del 50% de sus presupuestos, estos departamentos son: Vichada, Sucre, Quindío, Guainía, Risaralda, Tolima, Córdoba, Vaupés y Boyacá.

Tabla 9. Recursos destinados por los entes territoriales (Gobernaciones y alcaldías) para el fomento de la participación ciudadana, por departamento en el año 2020.

Departamento	Presupuesto Definitivo	Compromisos
Antioquia	\$ 324,150,605,539	\$ 279,452,624,412
Bogotá, D.C.	\$ 89,176,660,749	\$ 87,627,413,853
Magdalena	\$ 80,398,063,373	\$ 45,167,540,170
Cundinamarca	\$ 78,322,285,360	\$ 49,777,533,291
Nariño	\$ 51,311,773,147	\$ 37,652,914,920
Valle del Cauca	\$ 49,217,989,440	\$ 32,772,916,022
Caldas	\$ 32,341,238,463	\$ 18,834,453,289
Risaralda	\$ 31,078,864,629	\$ 10,594,364,805
Tolima	\$ 27,277,182,488	\$ 10,508,451,043
Boyacá	\$ 16,891,087,053	\$ 8,221,338,323
Santander	\$ 15,575,012,796	\$ 11,617,640,033
Norte de Santander	\$ 12,439,454,491	\$ 9,439,749,646
Bolívar	\$ 12,195,819,582	\$ 9,892,356,487
Quindío	\$ 10,688,975,235	\$ 2,788,237,326
Atlántico	\$ 9,630,903,237	\$ 8,738,273,991
Casanare	\$ 9,131,952,888	\$ 5,658,097,203
Cauca	\$ 8,913,676,485	\$ 6,455,459,163
Meta	\$ 8,269,264,023	\$ 5,523,931,788
Cesar	\$ 7,161,292,288	\$ 4,051,315,301
Chocó	\$ 6,902,529,834	\$ 6,059,076,918
Huila	\$ 4,787,067,436	\$ 3,966,495,182
Córdoba	\$ 4,324,324,340	\$ 1,819,132,863

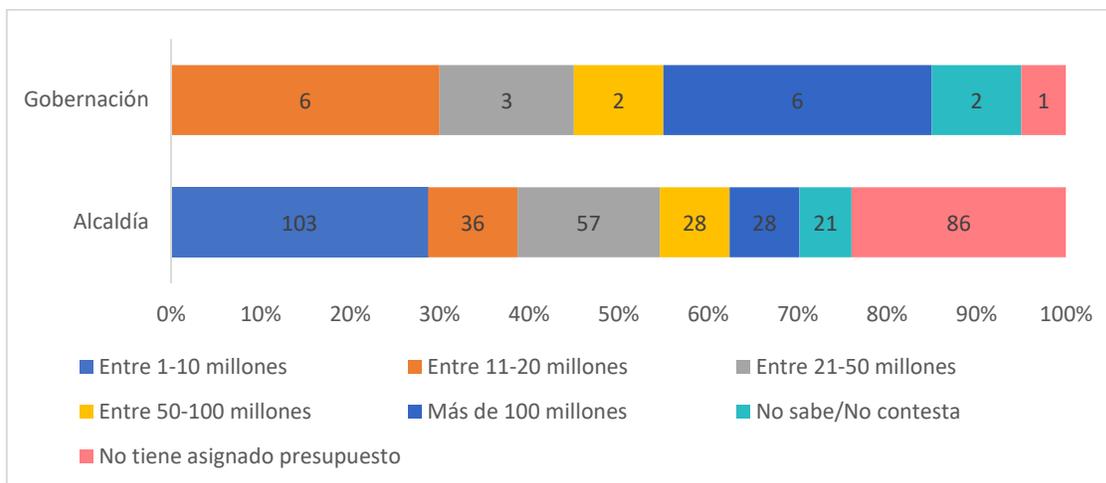
Departamento	Presupuesto Definitivo	Compromisos
Sucre	\$ 3,991,702,749	\$ 660,762,615
Putumayo	\$ 3,908,924,005	\$ 2,751,756,332
Arauca	\$ 3,017,658,202	\$ 2,392,863,327
Amazonas	\$ 2,589,610,337	\$ 2,082,638,414
La Guajira	\$ 2,322,156,489	\$ 1,636,948,500
Vichada	\$ 2,290,455,633	\$ 218,863,470
Caquetá	\$ 2,205,097,494	\$ 1,914,990,115
Guaviare	\$ 1,978,009,887	\$ 1,753,308,955
Guainía	\$ 784,155,663	\$ 247,452,270
Vaupés	\$ 480,000,000	\$ 220,797,249
Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina	\$ 125,844,000	\$ 115,087,200

Fuente: Función Pública con base en el reporte de seguimiento del DNP, consultado en <https://sisfut.dnp.gov.co>

Al revisar el detalle de las entidades territoriales, se encuentran 120 alcaldías, que no presupuestaron recursos para la participación ciudadana, el 25% de 1031 entidades tienen presupuestos inferiores a \$24,474,512, el 50% de las entidades tienen presupuestos inferiores a \$87,000,000, el 75% tiene recursos presupuestados por debajo de \$240,450,765.

Respecto de los recursos destinados particularmente a la participación en la gestión pública, los resultados de la encuesta efectuada por Función Pública, revelan que el 30% de las gobernaciones manifestó tener asignado presupuesto por más de 100 millones de pesos; otro 30% indicó tener asignado presupuesto que oscila entre 11 y 20 millones de pesos; 15% manifestó tener asignado presupuesto entre 21 y 50 millones de pesos; 10% indicó tener asignado presupuesto entre 50 y 100 millones de pesos; el 10% de los entrevistados no tiene conocimiento del presupuesto asignado; y 5% restante manifestó no tener asignado presupuesto para adelantar acciones de participación ciudadana en la gestión.

Gráfica 27. Presupuesto asignado para adelantar acciones de participación ciudadana en la gestión para la vigencia 2021 por parte de las entidades del orden territorial



Fuente: Función Pública con base en encuesta a institucionalidad 2021

Para el caso de alcaldías, el 28,6% manifestó tener asignado presupuesto entre 1 y 10 millones de pesos; 24% indicó no tener asignado presupuesto para adelantar acciones de participación ciudadana en la gestión; 15,8% manifestó tener asignado presupuesto entre 21 y 50 millones de pesos; 10% indicó tener asignado presupuesto que oscila entre 11 y 20 millones de pesos; 7,8% manifestó tener asignado presupuesto entre 50 y 100 millones de pesos; 7,8% manifestó tener asignado presupuesto por más de 100 millones de pesos para adelantar acciones de participación ciudadana en la gestión; y el 5,8% restante los entrevistados no tiene conocimiento del presupuesto asignado.

3. Debilidades del talento humano para involucrar efectivamente a la ciudadanía en los asuntos públicos

De acuerdo con lo establecido en la Ley 1757 de 2015, “*la promoción del derecho a la participación ciudadana en las unidades territoriales dependerá de las Secretarías que se designen para tal fin, quienes podrán designar personal con dedicación exclusiva para cumplir con las funciones asignadas*”.

En virtud de lo anterior, es posible establecer la necesidad de contar con talento humano que cuente con las habilidades y conocimientos adecuados frente a las implicaciones y alcance del involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos, lo cual parte de establecer qué está entendiendo el talento humano por participación ciudadana en la gestión o asuntos públicos.

De acuerdo con los resultados de la consulta sobre participación ciudadana en la gestión pública, a la pregunta sobre “*Lo que se entiende por participación ciudadana en la gestión institucional*”, se presentaron a los encuestados las siguientes opciones de respuesta:

- Divulgar los mecanismos de participación directa (plebiscito, referendo, revocatoria del mandato, iniciativa popular, etc.)
- Invitar a la ciudadanía a reuniones y conferencias para presentar informes de gestión

- Vincular a la ciudadanía en la formulación de la planeación institucional
- Promover la creación de instancias o mecanismos de participación
- Capacitar a las instancias o mecanismos de participación ciudadana

Dado que esta pregunta tuvo respuesta de selección múltiple, se consideró como respuesta correcta y esperada la opción “*Vincular a la ciudadanía en la formulación de la planeación institucional*”. Así mismo, se consideraron respuestas incorrectas aquellas en las que las entidades seleccionaron una opción distinta a la correcta, a pesar de que la hayan incluido en su respuesta.

Para las entidades de orden nacional, frente a esta pregunta se obtuvo un total de 101 respuestas por parte de las entidades de la rama ejecutiva y 37 respuestas por parte de otras entidades. A partir de ellas se identificó en las entidades de la rama ejecutiva 4 respuestas correctas (4%) frente a 97 respuestas incorrectas (96%); por su parte, en las otras entidades no se identificaron respuestas correctas.



La opción de respuesta más frecuente (21%) es entender la participación ciudadana en la gestión pública como:

- Invitar a la ciudadanía a reuniones y conferencias para presentar informes de gestión
- Vincular a la ciudadanía en la formulación de la planeación institucional
- Promover la creación de instancias o mecanismos de participación
- Capacitar a las instancias o mecanismos de participación ciudadana

Frente a la misma pregunta, en el orden territorial, se obtuvo un total de 20 respuestas por parte de gobernaciones y 359 respuestas por parte de alcaldías. Para el caso de las gobernaciones, una sola entidad seleccionó la opción de respuesta correcta. La opción de respuesta más frecuente (20%) es entender la participación ciudadana en la gestión pública como:

- Invitar a la ciudadanía a reuniones y conferencias para presentar informes de gestión
- Vincular a la ciudadanía en la formulación de la planeación institucional

- Promover la creación de instancias o mecanismos de participación
- Capacitar a las instancias o mecanismos de participación ciudadana



Para el caso de las alcaldías, 15 entidades (4%) seleccionaron la opción de respuesta correcta frente a 344 (95%) que seleccionaron opciones de respuesta incorrectas. La opción de respuesta más frecuente (17,2%) es entender la participación ciudadana en la gestión pública como:

- Invitar a la ciudadanía a reuniones y conferencias para presentar informes de gestión
- Vincular a la ciudadanía en la formulación de la planeación institucional
- Promover la creación de instancias o mecanismos de participación

Capacitar a las instancias o mecanismos de participación ciudadana

La segunda respuesta más frecuente (13%) es entender la participación ciudadana en la gestión pública como: Invitar a la ciudadanía a reuniones y conferencias para presentar informes de gestión.

Por lo anterior, es posible identificar que tanto en el nivel nacional como en el nivel territorial no hay suficiente claridad frente a lo que es la participación ciudadana en la gestión pública, dado que también tiende a concebirse a través del desarrollo de ejercicios de rendición de cuentas.

Por su parte, el Plan Nacional de Formación y Capacitación 2020-2030 contiene un análisis acerca de la inversión de recursos para la capacitación del talento humano en 2018, donde se encontró una inversión de \$113.000 millones de pesos en jornadas de formación y capacitación distribuidas en \$66.000 millones en el orden territorial y \$47.000 millones en el orden nacional; por lo tanto, el promedio en la vigencia es de \$299 millones de pesos por entidad en el orden nacional y de \$19 millones de pesos por cada organismo del orden territorial y un promedio de \$97.000 pesos invertidos en formación y capacitación de cada servidor público durante la vigencia del mismo año. (DAFP 2020, p. 8)

Ahora bien, los resultados de la priorización de necesidades y recursos invertidos en capacitación con respecto de si la inversión de los recursos para capacitación ha sido

realizada con base en un diagnóstico y la adecuada identificación de necesidades, 2.095 entidades (58%) reportaron que sí cuentan con las evidencias relacionadas, 701 entidades (19%) reportan no haber realizado un diagnóstico, 534 organismos (15%) afirman no contar con recursos para formación y capacitación y 274 entidades (8%) no priorizaron las necesidades identificadas, a pesar de contar con un diagnóstico. (p. 10)

La actualización de los deberes en los puestos de trabajo por los procesos de inducción y reinducción refieren un punto importante para el seguimiento de las capacidades junto con el fortalecimiento de las mismas en la constancia de procesos formativos con los servidores para la formación integral y adaptativa dentro de las entidades.

En lo que respecta a la implementación de los ejes temáticos definidos en el Plan Nacional de Formación y Capacitación, actualizado en 2017, por parte de las entidades públicas en sus programas de aprendizaje institucional, 97 entidades del orden nacional (61%) y 573 entidades del orden territorial (17%) reportaron que durante la vigencia 2018 implementaron programas de capacitación relacionados con la gestión del conocimiento; 81 entidades del orden nacional (51%) y 504 entidades del orden territorial (12%) reportaron que implementaron programas de capacitación en creación de valor público, 68 entidades del orden nacional (43%) y 404 entidades del orden territorial (12%) reportaron que implementaron programas de capacitación relacionados con la gobernanza para la paz; 10 entidades del orden nacional (6%) y 472 entidades del orden territorial (14%) no han implementado ninguno de estos ejes; finalmente, 1 entidad del orden nacional (1%) y 108 entidades del orden municipal (5%) reportaron no tener conocimiento al respecto. (p. 11)

Por otra parte, existe una jerarquización en la formación y capacitación de los servidores beneficiados, en esta jerarquía, se obtuvo que el 26% de las capacitaciones han sido dirigidas al nivel directivo, 22% al nivel asistencial, 22% al nivel técnico, 17% al nivel profesional y 13% al nivel asesor (p.13). Estos porcentajes muestran, en forma descendente, la diferencia jerárquica dado que, desde el nivel directivo se dobla el porcentaje obtenido del nivel asesor.

Para medir el impacto de los procesos de formación y capacitación de los servidores, de acuerdo con la medición del índice de desempeño (2018), 1.002 entidades, que corresponden al 28%, afirman contar con instrumentos de medición del impacto de los procesos de formación y capacitación y cuentan con las evidencias al respecto y, 2.564 reportaron NO contar con instrumentos de medición de impacto de los procesos de formación y capacitación. (p. 13)

Por lo anterior, si bien es posible determinar la implementación oportuna de un Plan Nacional de Formación y Capacitación (2020-2030) con impactos considerables en las habilidades y capacidades del talento humano, resulta necesario resolver las falencias que limitan el trabajo con la ciudadanía en los asuntos públicos, para ello, la visión de una capacitación que desarrolle habilidades de crecimiento en la entidad, desde la motivación, sugieren la necesidad de promover y garantizar inversión del gasto público para la capacitación de los servidores en temáticas asociadas a la promoción de la participación ciudadana, además de desarrollar balances continuos de aciertos y desaciertos en la implementación de las capacitaciones y la percepción de las necesidades.

En términos de la priorización de alternativas de solución a problemáticas de participación ciudadana en los asuntos públicos, 42 recomendaciones dadas por los participantes de la encuesta insistieron en la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales: al respecto, se enmarcan requerimientos como el incremento del presupuesto destinado a garantizar la participación ciudadana; incremento y cualificación del talento humano; desarrollo de herramientas técnicas y metodológicas; desarrollo de estrategias institucionales, sectoriales y territoriales que agrupen actores, entre otros aspectos.

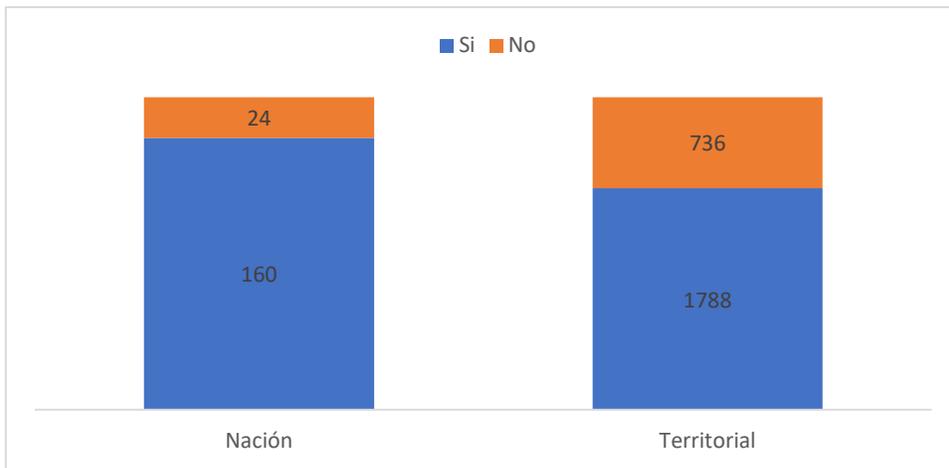
De manera complementaria, 86 propuestas se asociaron con acciones de formación de ciudadanos, priorizando un componente pedagógico orientado a la capacitación de ciudadanos con miras a garantizar su adecuada y oportuna participación en la administración pública. En este punto, se destacan las siguientes recomendaciones: pedagogía sobre el funcionamiento del Estado; sensibilizaciones sobre la importancia de la participación ciudadana; capacitación en gestión de proyectos/recursos internos de grupos, organizaciones e instancias de participación; capacitación sobre mecanismos de participación ciudadana e instancias de participación; formación en gestión de conflictos, capacitación segmentada por temáticas sectoriales o territoriales.

5.2.3 Baja producción de conocimiento y análisis de participación ciudadana

Los estudios y análisis que se han realizado sobre participación son de 2018, es decir, hace 4 años, y muchos de los mismos, parten de encuestas o cuestionarios que se aplican a las entidades o servidores públicos, lo cual permite conocer una sola cara de la gestión realizada por las entidades, por tanto, son del tipo autoevaluación, desconociendo la calidad de las instancias y espacios a partir de los cuales se promueve la participación ciudadana. La medición que reporta información más cercana a la vigencia 2021 es el índice de desempeño institucional, medición realizada por función Pública, cuyo reporte se realiza anualmente y se cuenta con datos correspondientes a 2020, no obstante, esta medición, resulta como las demás un primer acercamiento a la gestión de las entidades por impulsar acciones de participación como parte de la gestión pública sin medir el impacto de estas en el desarrollo de los territorios.

Ahora bien, en cuanto al seguimiento que se les realiza a los espacios de participación ciudadana, el Formulario Único Reporte de Avance de la Gestión – FURAG, formulario a partir del cual se recoge la información para el cálculo del índice de desempeño, tiene una pregunta asociada a la evaluación que realizan la ciudadanía de los ejercicios de rendición de cuentas realizados por la entidad., como parte de los espacios de participación ciudadana. Las respuestas de las entidades a esta pregunta, revela primero que todo, que, en el orden nacional, el 13% de las entidades no realizan ninguna evaluación de la satisfacción de la ciudadanía, en el orden territorial este porcentaje aumenta llegando al 29% de las entidades.

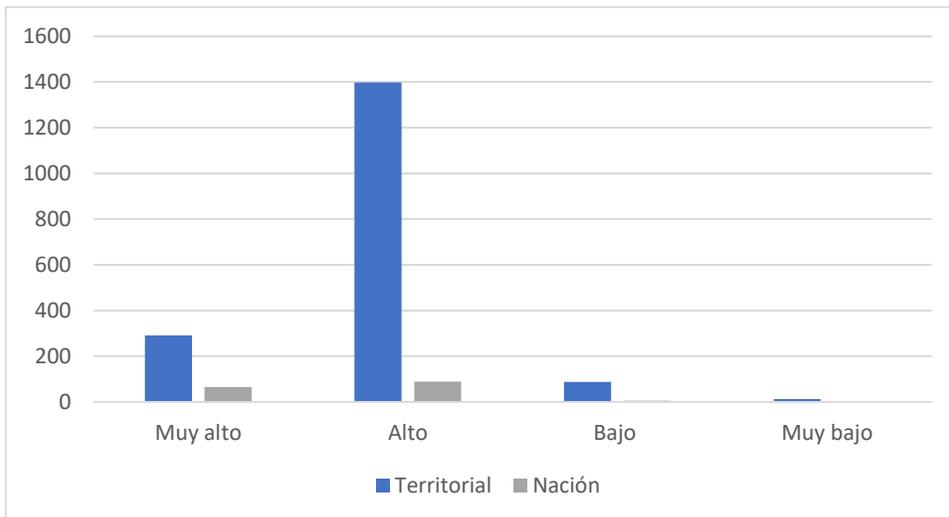
Gráfica 28. Entidades que efectúan evaluación de satisfacción de los grupos de valor frente al ejercicio de rendición de cuentas de la entidad



Fuente: Función Pública con base en los resultados FURAG 2020

Esta pregunta, permite también conocer el nivel de satisfacción de la ciudadanía, reportado por la entidad, de acuerdo con la evidencia que adjunta. Para la vigencia 2020, las entidades reportan en su mayoría niveles de satisfacción en el rango Alto o Muy Alto, solo el 6% de las entidades del orden territorial y el 3% de las entidades nacionales reportan niveles bajos o muy bajos.

Gráfica 29. Nivel de satisfacción de los grupos de valor frente al ejercicio de rendición de cuentas de la entidad

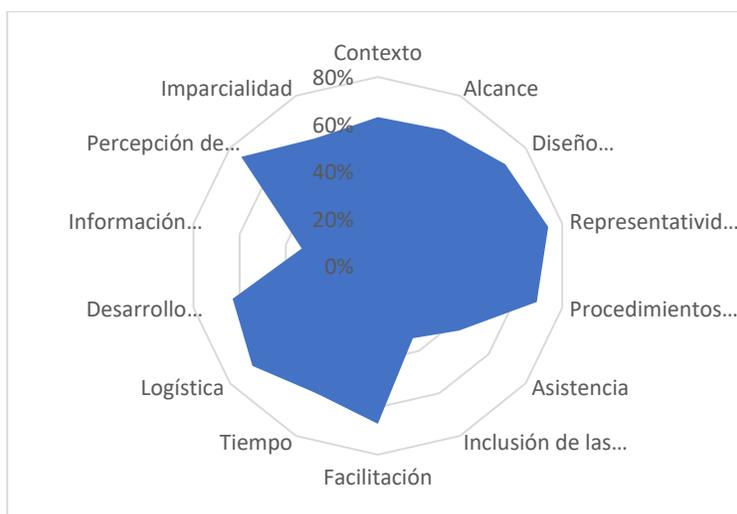


Fuente: Función Pública con base en los resultados FURAG 2020

No obstante, como se mencionó anteriormente, es difícil conocer el detalle de dicha evaluación. En este sentido, la Fundación Ideas para la Paz, en 2014 puso a consideración una metodología para evaluar la calidad de los espacios de participación, realizando una

primera medición. Dicha metodología plantea que los espacios serán de calidad cuando su planeación e implementación sean acordes al contexto, involucren a los principales interesados y cuente con los recursos logísticos y humanos que le permiten cumplir su objetivo, así como información relevante para una activa participación. Aspectos que no se cumplen a cabalidad en la mayoría de los espacios, siendo las principales falencias la baja inclusión de las mujeres; la escasa información relevante, es decir, oportuna y relevante para el ejercicio y el contexto, que hace referencia a las condiciones socioeconómicas, demográficas y de seguridad del territorio que se tienen en cuenta al momento de planear el espacio.

Gráfica 30. Resultados del estudio Sirirí, respecto de los espacios de participación, 2014.



Fuente: Función Pública a partir de información de estudio SIRIRI, Fundación Ideas para la Paz, 2014.

De otra parte, la ley 1757 creó una institucionalidad encargada de generar recomendaciones e implementar un seguimiento las políticas y programas de participación ciudadana; según el artículo 80, el Consejo Nacional de Participación tiene como funciones evaluar las políticas y programas de participación ciudadana y proponer las modificaciones y ampliaciones que considere pertinentes y presentar un informe anual público al Congreso de la República sobre la situación de la participación ciudadana en el país. No obstante, reconociendo las dificultades en la conformación del consejo nacional; al tener en muchas ocasiones convocatorias desiertas, principalmente para los representantes de sociedad civil; estas funciones no están generando los insumos que se esperarían.

Al realizar una búsqueda en la web de los informes y recomendaciones por parte del Consejo, se puede encontrar información general, del periodo 2015-2019, en el microsítio web del CNPC que se encuentra dentro de la página web del DNP. Por las limitaciones antes mencionadas, dichos informes no cuentan con la rigurosidad y alcance pertinente para establecer recomendaciones de políticas y programas.

Así mismo, a partir del artículo 84 de esta ley, se encarga a las Comisiones Regionales de Moralización la función de elaborar informes de carácter público en torno de las acciones de los órganos de prevención, investigación y sanción de la corrupción, así como presentar los avances en el ejercicio de la participación ciudadana y del control social sobre la gestión pública por parte de las autoridades locales, municipales y departamentales. Estos informes deben ser presentados al Consejo Nacional de Participación Ciudadana y enviados a la Comisión Nacional de Moralización, dentro de los dos primeros meses del año y entre agosto y septiembre de cada año (Ley Estatutaria 1757 de 2015, 2021). En pro de garantizar dicha función, se diseñaron los formatos para los informes correspondientes, los cuales están publicados en el micrositio de las comisiones regionales de moralización⁶⁸. A la fecha se reporta en el micrositio web del CNPC la publicación 7 informes regionales asociados a los ejercicios de participación efectuados en los territorios de Quindío, Nariño, Huila, Cundinamarca, Choco Cesar y Caquetá.

Todo lo expuesto, reafirma la existencia de una baja producción de información asociada a las acciones de fomento de la participación ciudadana, no solo en cuanto a la realización y frecuencia de estas acciones sino a la calidad de estas, evaluadas desde una perspectiva ciudadana y no de una autoevaluación institucional. De la mano con la baja producción de información, se identifica que, pese a las responsabilidades definidas para el seguimiento de las políticas y programas, este proceso de seguimiento no está brindando los insumos necesarios para emprender acciones de mejora, que permitan una real participación ciudadana.

5.3 Diagnóstico de participación ciudadana y desarrollo.

Debilidades en el involucramiento de la ciudadanía para la planeación en el desarrollo.

La participación ciudadana contribuye al desarrollo de las comunidades y su calidad de vida, que se encuentra ligada a la garantía de derecho económicos, políticos, sociales y culturales, a través del uso de los mecanismos, instancias y espacios de participación que dispone el marco normativo colombiano.

Es deber de la ciudadanía vincularse en la toma de decisiones en la elaboración los planes, programas y proyectos que contribuyan al desarrollo de sus territorios, ya sea desde el diseño, implementación y evaluación de los mismos. Sin embargo, existen una serie de dificultades que debilitan la participación ciudadana en los asuntos públicos, lo cual se refleja en una escasa incidencia de la planeación participativa.

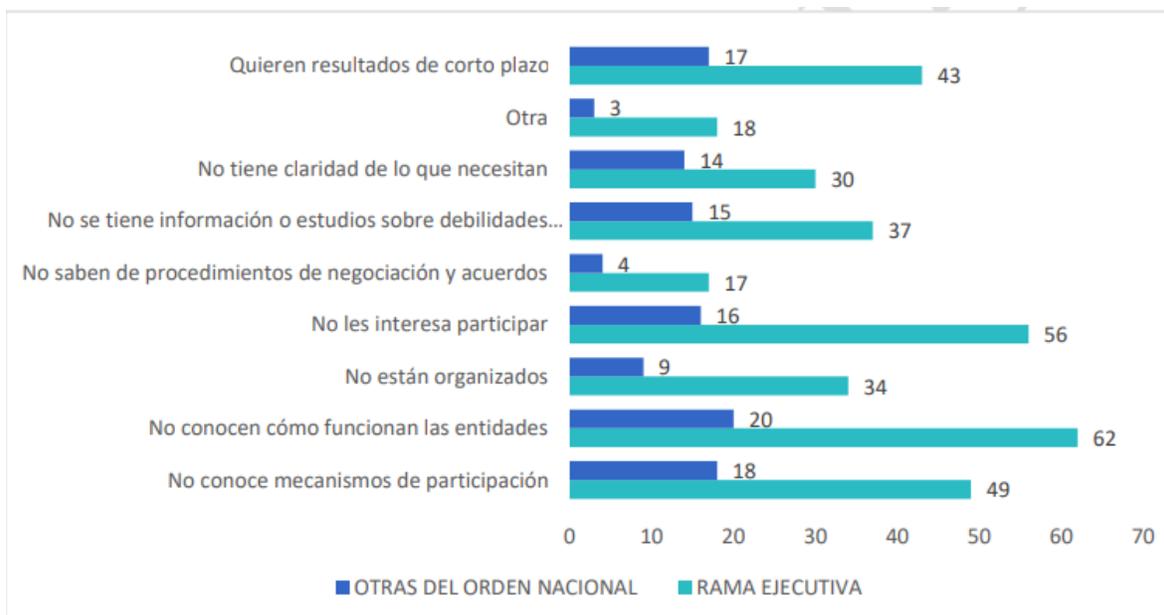
5.3.1 Poca planeación participativa en las políticas públicas sectoriales

Los planes de desarrollo son una herramienta del gobierno de tipo técnico, político, democrático y de gestión de políticas públicas. Su carácter democrático muestra el relacionamiento del Estado con la sociedad e implica la participación activa de los sectores y autoridades de planeación a nivel nacional, departamental, municipal y distrital, que entra en diálogo con diversos grupos de interés mediante instancias de participación como los Consejos Territoriales de Planeación, los Consejos de Política Social, entre otros. Desde la perspectiva de la gestión de políticas públicas, se presenta desde la participación en la identificación de problemáticas y temas estratégicos que planean ejecutar desde el gobierno. (Zapata, 2020)

5.3.1.1 *Dificultades en los procesos de planeación participativa de la ciudadanía en las entidades públicas*

Según la consulta sobre participación ciudadana en la gestión pública del año 2021 realizada por el DAFP y el DNP, aplicada a las entidades a nivel nacional de la rama ejecutiva, se encuentra que las mayores debilidades de la ciudadanía a la hora de participar en la gestión pública son: 1) el **desconocimiento del funcionamiento de las entidades** (62 respuestas), 2) **no hay interés de participar** (56 personas). Las otras entidades del orden nacional establecieron que: 1) hay un desconocimiento del funcionamiento de las entidades por parte de la ciudadanía (20 respuestas), 2) no conocen mecanismos de participación (18 respuestas), 3) y no les interesa participar (16 respuestas). (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2021)

Gráfica 31. Dificultades en los procesos de planeación participativa de la ciudadanía en de las entidades públicas



Fuente (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2021)

5.3.1.2 Debilidades en el funcionamiento de entes de control y participación ciudadana (CTP)

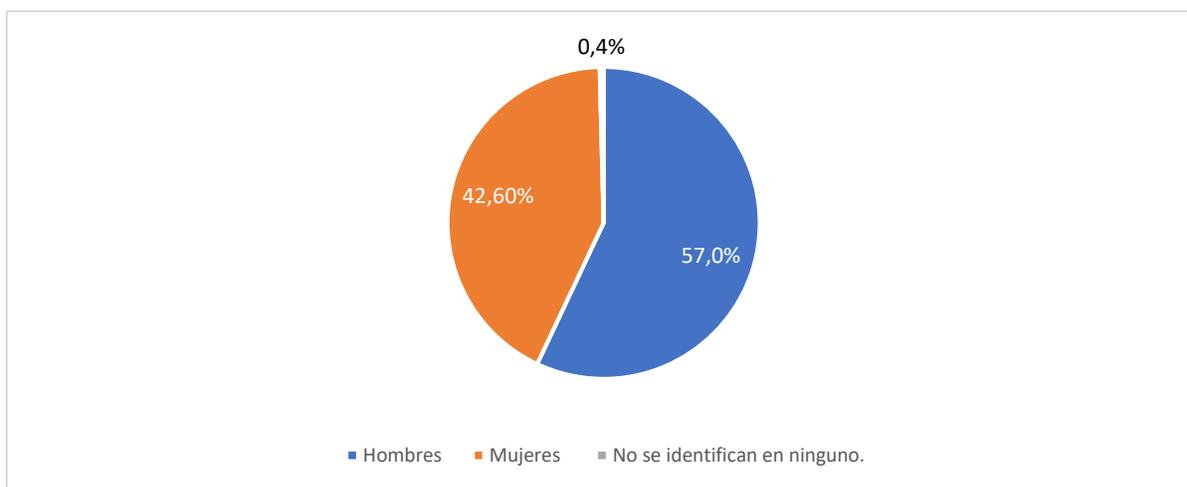
Existen una serie de debilidades frente a la vinculación de la ciudadanía en los procesos de planeación en el desarrollo, en materia su composición; se evidencia: 1) las brechas de género en los Consejos Territoriales de Planeación (CTP), 2) falta de la vinculación de la población joven a los CTP, en cuanto a su visibilidad; 3) el desconocimiento de los Consejos Territoriales de Planeación por parte la ciudadanía, y con relación a su funcionamiento; 4) Dificultades en el funcionamiento interno de los Consejos Territoriales de Planeación. Se estima que en Colombia existe alrededor de 16.000 consejeros y consejeras de planeación territorial en el país, sin embargo, no se encuentra el registro detallado de su nivel de conformación o dinamismo. Actualmente no hay un censo oficial de los consejeros y consejeras de planeación en el país, el DNP, estima que pueden llegar a ser 16.000 consejeros y consejeras de planeación. La construcción de un registro permite elaborar políticas, programas y proyectos acordes a las necesidades de CTP del país.

5.3.1.3 Brechas de género en los Consejos Territoriales de Planeación

La falta de vinculación de las mujeres en los procesos decisorios de los consejos territoriales de planeación, sobre todo en la composición de las mesas directivas de los Consejos Territoriales de Planeación, se evidencia como una debilidad para la participación ciudadana ya que desincentiva a esta población a hacer parte y participar activamente en

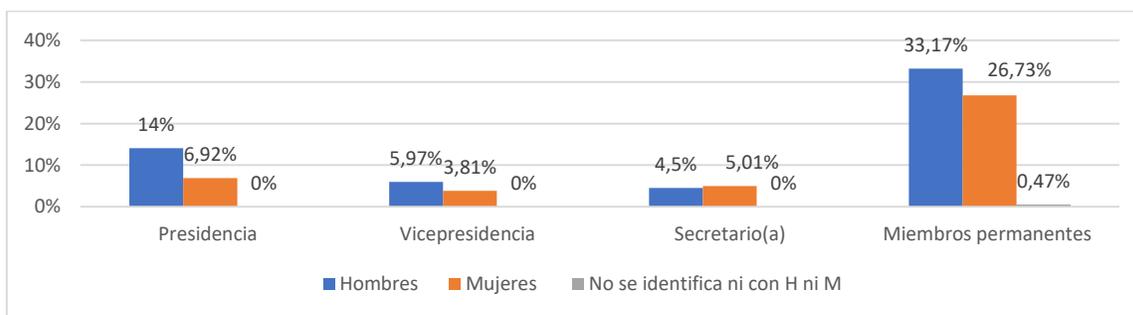
estas instancias de participación. Según el diagnóstico de la situación actual de los Consejos Territoriales de Planeación 2021, frente a la conformación de los Consejos Territoriales de Planeación se encuentra que hay un 57% de sus miembros que se identifican como hombres, un 42,6% como mujeres y un 0,4% que no se identifica con ninguno.

Gráfica 32. Composición hombres y mujeres



Fuente: Elaboración propia

Gráfica 33. Rol en los CTP de hombres y Mujeres

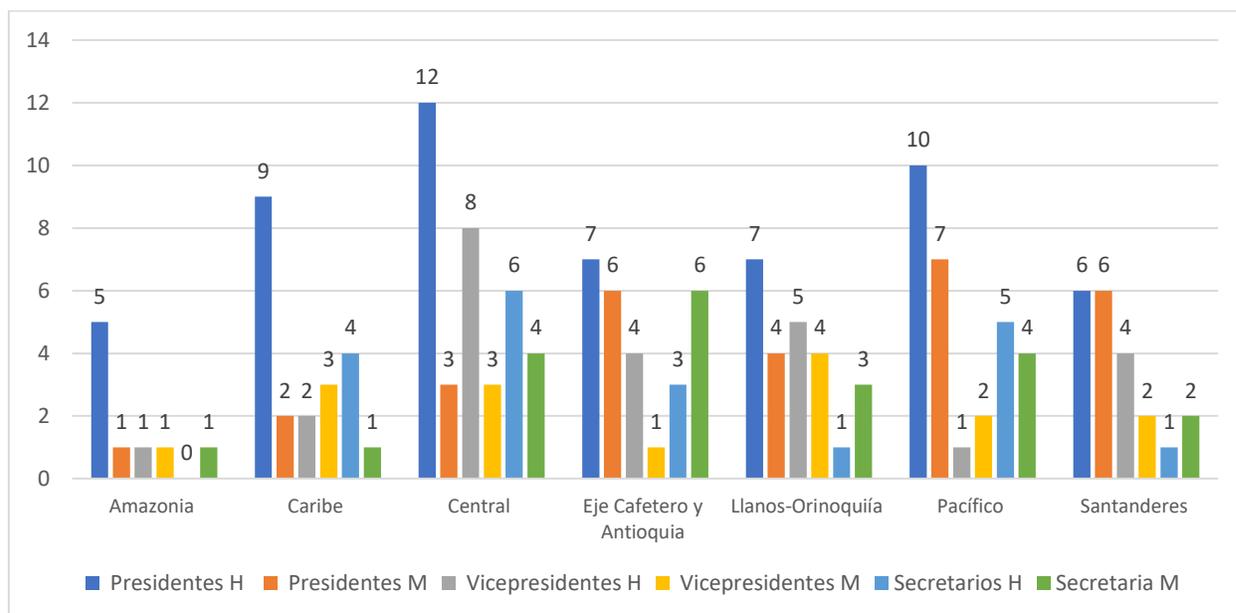


Fuente: Elaboración propia, (DNP, 2021)

Se evidencia en el gráfico 1 que una mayor representación de los hombres dentro de los CTP, mientras que en el gráfico 2, se muestra el contraste del porcentaje de las mujeres y hombres según el rol que desempeñan dentro de los CTP, donde se encuentra una brecha de género en la elección de mesas directivas⁶³ en estas instancias de participación, sobre todo en el cargo de presidente donde hay una diferencia porcentual entre hombres y mujeres de 7,08%, donde el número de hombres duplica al de las mujeres (DNP, 2021).

⁶³ Las mesas directivas se encuentran compuestas por presidente, vicepresidente y secretario(a)

Gráfica 34. Número de hombres y mujeres mesas directivas por regiones



Fuente: Elaboración propia, (DNP, 2021)

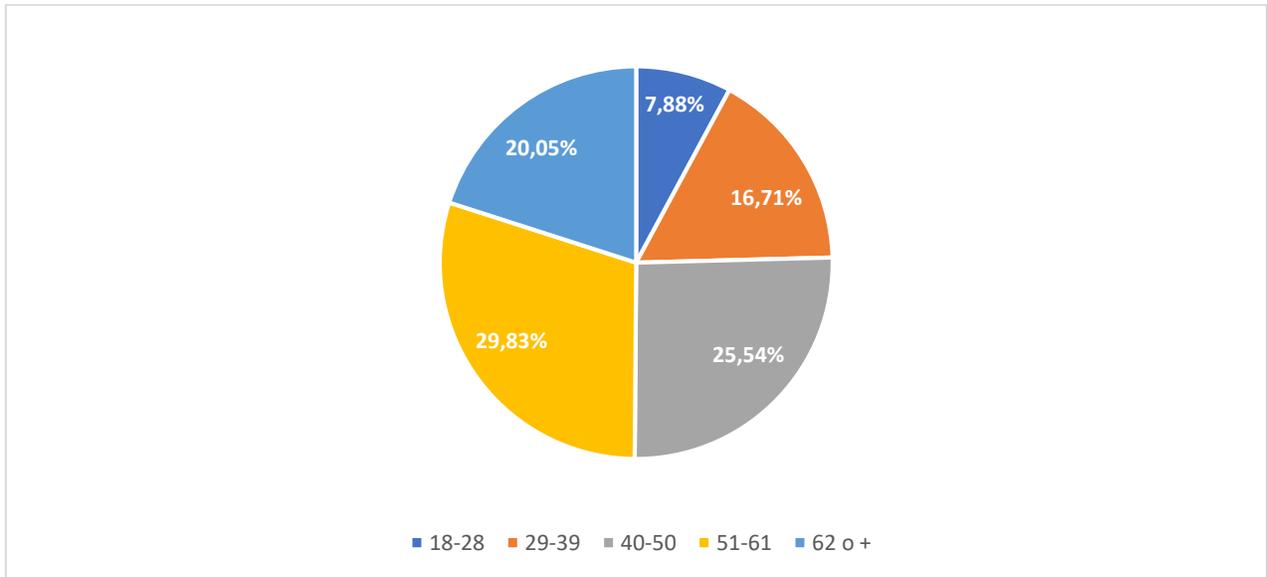
El gráfico 3 muestra que a nivel regional en las 6 de las 7 regiones, exceptuando a Santanderes, hay una mayor cantidad de hombres ocupando el cargo del presidente, en el caso de la vicepresidencia y de la secretaria existe una mayor paridad en la representación de hombres y mujeres dentro de las mesas directivas de los CTP. (DNP, 2021).

5.3.1.4 Falta de vinculación de la población joven en los Consejos Territoriales de Planeación (CTP)

Los Consejos Territoriales de planeación como se evidenció en el anterior apartado, tienen brechas de género que obstaculiza la participación efectiva de las mujeres. Asimismo, existe **una escasa participación de la población joven en los CTP**. La población joven en Colombia se encuentra establecida como aquella que se encuentra entre los 14 y 28 años, según el DANE, esta población representa el 218%. En el diagnóstico realizado por el DNP, esta población equivale al 7,88% de quienes conforman los CTP, ello indica que los jóvenes están participando en un porcentaje muy bajo en estas instancias de participación.

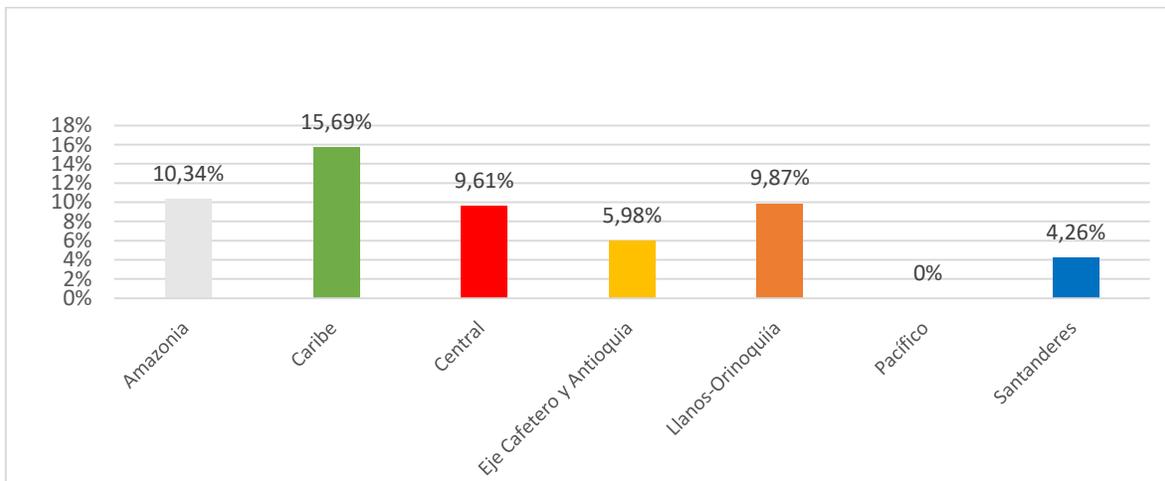
El promedio de edad de los consejeros y consejeras es de 48,74 años, lo cual es un promedio alto de edad. En el gráfico 4 se puede evidenciar que el rango de edad más representativo es el de 51 a 61 con un 29,83%, seguido del que se encuentra entre los 40 y 50 años con un 25,54%.

Gráfica 35. Rangos de edad consejeros(as) de planeación.



Fuente: Elaboración propia, (DNP, 2021)

Gráfica 36. Porcentaje de jóvenes por región en los CTP



Fuente: Elaboración propia, (DNP, 2021)

Cuando se realiza en análisis de la población joven por región, se encuentra que, en los casos de Pacífico, Santanderes, Eje Cafetero y Antioquia, esta no supera 6% en su composición. En cuanto a la elección de los jóvenes dentro de las mesas directivas, se encontró que, a nivel regional, en Santander, Eje Cafetero y Pacífico había 0 jóvenes, mientras que en la región Central 5, Caribe 1, Amazonas 1 y Llanos-Orinoquía 1.

La inclusión de los jóvenes en los consejos puede aportarles a incluir a estas instancias de participación al mundo digital y a contemplar dentro de su agenda las necesidades de esta población. La población de la tercera edad comprendida como aquellas personas que tiene 60 años o más, representa dentro de los consejos territoriales de planeación un 25,06%, lo cual quiere decir que una cuarta parte de los consejeros y consejeras hacen parte de esta categoría.

Cabe mencionar que dentro de la normativa vigente en materia de planeación participativa no hay unos requerimientos de edad específicos para ser parte de los Consejos Territoriales de Planeación. No obstante, es importante el proceso de renovación generacional de estas instancias de participación y enriquecer la planeación participativa con los aportes de esta población.

5.3.1.5 Desconocimiento de los Concejos Territoriales de Planeación por parte la ciudadanía

A la falta de garantías de participación de los jóvenes y las mujeres en estas instancias de participación, se suma el **desconocimiento por parte de la ciudadanía la existencia y la labor que desempeñan los Consejos Territoriales de Planeación**. Lo cual aleja la ciudadanía de las dinámicas de la planeación participativa. La deliberación en materia de desarrollo de la población y de las instancias de participación se limita a las consultas sobre el proyecto de plan de desarrollo, pero no constituyen una actividad permanente que movilice a la población en proceso del diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas, programas y proyectos, como lo plantea la Corte Constitucional en su Sentencia C-191 de 1996 “*la participación democrática permea todo el proceso de planeación y no sólo la elaboración del plan*”.

La ciudadanía desconoce y muestra poco interés frente a los asuntos públicos, que no tocan directamente sus intereses, poco o nada se vinculan a los escenarios disponibles para participar en los ejercicios de planeación participativa. Los Consejos de planeación terminan siendo conformados por algunos líderes sociales y personas interesadas por los asuntos del gremio o de la comunidad, pero no trasciende a la ciudadanía en general. (Velásquez & Gonzalez, 2010), bien sea por falta de programas de pedagogía ciudadana emprendidos por el Gobierno o, incluso, por un desinterés ciudadano por lo público, la gran mayoría de la ciudadanía desconoce esta estas instancias de participación y pierde, en consecuencia, la oportunidad de involucrarse en las decisiones colectivas.

Tabla 10. Conocimiento de los espacios de participación por parte de la ciudadanía 2018

Espacio de participación	de % de personas que lo conocen	Espacio de participación	de % de personas que lo conocen
Veedurías Ciudadanas	17.7%	Junta Municipal de Educación	6.0%
Consejos de Planeación	15.2%	Consejos Ambientales	5.9%
Asamblea de Juventud	14.1%	Consejos Consultivos de Ordenamiento Territorial	5.6%
Consejo Nacional de Adulto Mayor	13.6%	Consejos Municipales de Desarrollo Rural	5.4%
Audiencias Públicas	13%	Comités de Participación Comunitaria en Salud	5.4%
Consejos de Cultura	10.5%	Consejos de Política Social	5.1%
Presupuesto Participativo	9.9%	Comités Territoriales de Justicia Transicional	3.8%
Consejos de Paz y Reconciliación	7.3%	Consejos de Participación	3.7%
Mesas de Víctimas	6.6%	Consejo Consultivo de Comunidades Negras	3.3%

Fuente: (Velásquez, y otros, 2020)

La ley 152 de 1994⁶⁴ creó los consejos territoriales de planeación, como las máximas instancias de planeación a nivel departamental, distrital y municipal, sin embargo, estas no han cumplido con las expectativas de la ciudadanía, debido a que su participación se limita a ser de carácter consultivo, sin tener un connotación vinculante, lo que genera la percepción de la ciudadanía que no son un actor clave para el desarrollo de sus territorios. (Zapata, 2020)

5.3.1.6 Dificultades en el funcionamiento interno de los Consejos Territoriales de Planeación.

Existen una serie prácticas que permiten la organización de los Consejos Territoriales de Planeación, como el hecho de darse su propio reglamento, conformar una mesa directiva, contar con un plan acción y tener un relacionamiento con la entidad territorial quien será la

⁶⁴ Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo

encargada de garantizar su funcionamiento prestando el apoyo logístico y administrativo que requiera⁶⁵.

Tabla 11. Prácticas necesarias para el funcionamiento de los CTP

Práctica /respuesta	Si	No	No sabe
Cuenta con Plan de acción	59,43%	30,55%	10,02%
Cuenta con un instrumento para hacer seguimiento al PDT	43,20%	44,15%	12,65%
La administración le entregó a tiempo al CTP el proyecto de plan de desarrollo	62,29%	31,50%	6,21%
El CTP emitió concepto	81,62%	14,08%	4,30%
El CTP revisó los componentes incluidos del concepto en el PDT aprobado	72,55%	17,9%	9,55%
El CTP cuenta con una estrategia para hacerle seguimiento al PDT	45,91%	35,10%	18,99%
Cuenta con un plan de acción con metas claras y realizables	58,77%	29,54%	11,69%
Cuenta con reglamento	73,51%	12,41%	14,08%
Las decisiones de los CTP son públicas a otros actores	57,04%	28,40%	14,56%

Fuente: Elaboración propia, (DNP, 2021)

Una de las principales funciones de los Consejos Territoriales de Planeación es la de conceptuar sobre los planes de desarrollo territoriales. Según los datos obtenidos sobre la labor que realizan los consejeros y consejeras, derivados de los resultados de la tabla 5, se encuentra que un 81,62% emitió concepto frente al proyecto de plan de desarrollo y un 77,55% revisó la información que fue incluida en el PDT que fue aprobado finalmente.

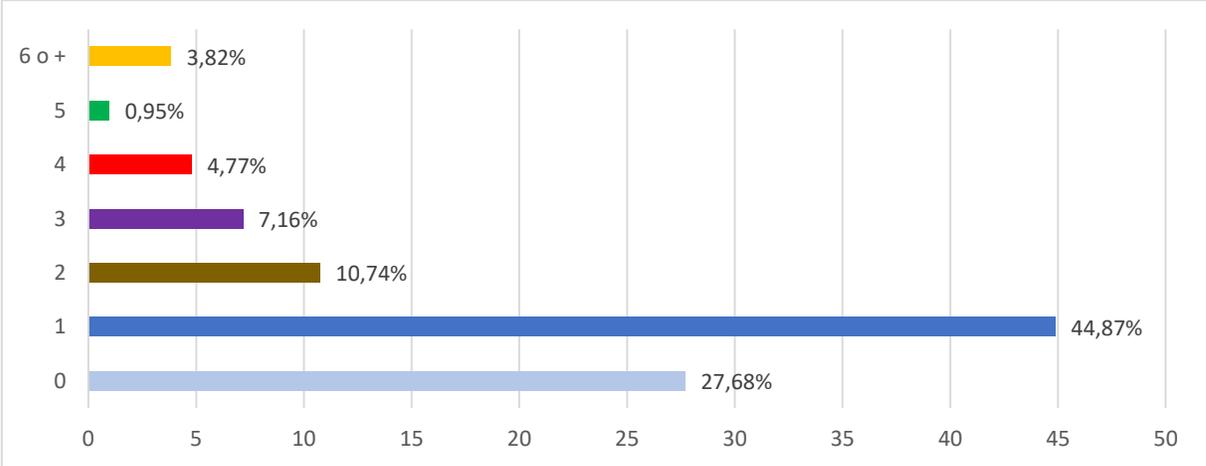
Ante los resultados que arroja esta tabla se puede inferir también, que alrededor del **40% de los consejeros y consejeras no tiene un plan de acción o no sabe si su CTP posee uno**, de quienes cuentan con uno, el 58,77% considera que tiene metas claras y realizables. Frente al **seguimiento a los PDT, más del 50 % responden que no o que no sabe de su existencia**. Lo cual implica retos frente a la organización y funcionamiento de los CTP en Colombia. Entre quienes respondieron que hacen seguimiento al PDT y al POT, plantean que lo hacen solicitando de forma periódica a las secretarías de planeación informes de los avances de los planes y revisando los planes de gobierno para analizar el avance de su ejecución.

⁶⁵ El apoyo logístico que deben brindar las entidades territoriales de los Consejos Territoriales de Planeación, se encuentra consagrado el parágrafo del artículo 35 de ley 152 de 1994.

En el numeral 4 del Decreto 1082 de 2015⁶⁶, plantea que los CTP elaborarán su propio reglamento para garantizar su funcionamiento, de los resultados de la encuesta realizada a los consejeros y consejeras el 73,1% declaró que su instancia de participación cuenta con un reglamento, aunque un 26,49%, declara no tener reglamento o no tener conocimiento del tema. Lo anterior indica que hay desconocimiento de los elementos mínimos de funcionamiento al interior de los CTP. En cuanto a si las decisiones de los CTP son públicas a otros actores, se encuentra que el 57,04% de estas instancias de participación lo hace, mientras que el 43% dice no hacerlo o no tener conocimiento sobre el asunto, ello responde al tema de visibilidad de la labor que realizan, rendición de cuentas y el relacionamiento con las entidades territoriales, los sectores que representan y la ciudadanía en general.

Uno de los aspectos que muestran el interés y compromiso de los consejeros y consejeras es la concurrencia con la cual realizan sus reuniones, la normativa vigente no establece un número mínimo de reuniones al mes. En el gráfico 8 se indaga sobre este asunto. (DNP, 2021)

Tabla 12. Número de veces que se reúne el CTP al mes



Fuente: Elaboración propia, (DNP, 2021)

En el gráfico 6, frente a la frecuencia de reuniones de los CTP, es de resaltar que el 27,68% de los CTP del país no se reúnen y un 44,87%, tan solo se reúne una vez, cuando se analizan dichos valores a nivel regional se encuentra que en el caso de la región de Amazonía el 55,17% y en Santanderes el 34,04% de los encuestados declararon que no se reúnen ni una sola vez al mes en sus CTP. Lo cual muestra la debilidad de estas instancias de participación en algunos territorios de país.

66 Decreto 1082 de 2015. Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional

En materia de percepción de las dificultades que tienen los CTP para cumplir sus funciones, los consejeros y consejeras opinaron sobre temas que tienen que ver con el relacionamiento de la institucionalidad, capacidades de los consejeros y consejeras, recursos económicos para cumplir su labor y reconocimiento frente a los actores de la planeación participativa.

Gráfica 37. Dificultades de los CTP para cumplir sus funciones



Fuente: Elaboración propia, (DNP, 2021).

De las 13 opciones sobre las cuales se les pidió señalar a los consejeros y consejeras sobre las dificultades de desempeñar su labor⁶⁷, las 3 más destacadas fueron la falta de presupuesto público para el desarrollo de sus funciones (235 personas), bajo reconocimiento por parte de las autoridades locales (210 personas) y el bajo conocimiento de los consejeros de sus funciones (197 personas), lo cual va ligado a la necesidad de capacitaciones en materia de planeación participativa. Entre quienes respondieron “otra dificultad” argumentaron que no son tenidos en cuenta por las alcaldías y gobernaciones, plantean que no hay una claridad

⁶⁷ En esta pregunta tuvieron la posibilidad de seleccionar más de una opción

sobre las funciones que deben desempeñar y tampoco se les brinda la información suficiente para hacerlo, además señalan que internamente hace falta compromiso por algunos integrantes del CTP y no hay un mecanismo que permita exigirles que cumplan su labor.

5.3.2 Falta de articulación de los ejercicios de planeación participativa entre los niveles territoriales (sistema)

El Sistema Nacional de Planeación (SNP) fue creado a partir de lo establecido en el artículo 340 de la Constitución Política, pero este no cuenta con un marco normativo que establezca su estructura, reglamentación, principios y herramientas que le permita cumplir su función constitucional de articular los consejos a nivel nacional, departamental, distrital y municipal. Con la ley orgánica de participación (ley 152 de 1994)⁶⁸, no se abordó este tema. Desde la ciudadanía en los territorios se conformó una comisión del SNP, sistemas regionales y locales de planeación. Anualmente los consejeros y consejeras han venido realizados congresos del SNP los cual tienen una gran afluencia de consejeros y consejeras de toda Colombia, pero este no ha sido un aspecto que permita que tengan incidencia en la planeación participativa en el país.

El SNP además de no estar reglamentado, presenta la dificultad de articulación entre los consejeros y consejeras para definir de forma autónoma su estructura y lineamientos rectores, ha surgido como una alternativa para lograr darle un marco legal al sistema, proponer una reforma a la ley 152 de 1994 o el fortalecimiento de los sistemas regionales de planeación, pero estos esfuerzos han sido fallidos debido a las divisiones internas entre los consejeros y consejeras (Velásquez & Gonzalez, 2010)

5.3.3 Ausencia de lineamientos para la realización de ejercicios de presupuesto participativo

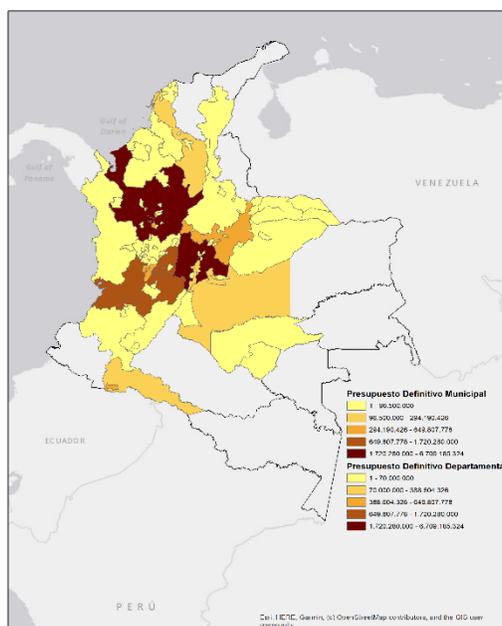
Los ejercicios de presupuestos participativos tienen como objetivo concertar entre la ciudadanía y el gobierno la asignación y priorización de recursos para los diferentes planes, programas o proyectos de interés público, bajo una metodología que permite la identificación de necesidades y la construcción colectiva de soluciones (Ministerio del Interior, 2017). Al

⁶⁸ Ley 152 de 1994. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo

respecto, la Ley 1757 de 2015⁶⁹, estableció en su artículo 100 que, bajo el principio de descentralización, las autoridades locales gozarían de autonomía para definir voluntariamente la realización de estos ejercicios y la definición del porcentaje de los ingresos municipales que se destinarían para tal efecto, en consonancia con los objetivos y metas de los planes de desarrollo. En tal sentido, diferentes municipios y departamentos han adelantado experiencias, más o menos exitosas, que se suelen regirse bajo normatividades locales y con la implementación de diversas metodologías aplicables para los procesos de concertación o diálogo social.

Al respecto, es difícil generar un **balance consolidado de los entes territoriales que realizan o han realizado ejercicios de presupuestos participativos a nivel nacional**, una fuente de información para establecer dicho balance es el Sistema de Información del Formulario Único Territorial (SISFUT), que refleja la información reportada por los municipios y departamentos. El cual permite identificar que, para la vigencia comprendida entre enero y diciembre de 2020, 5 departamentos y 99 municipios reportaron la destinación de recursos definitivos para realizar ejercicios de presupuestos participativos. Ver ilustración No. 1

Gráfica 38. Departamentos y Municipios que destinaron recursos para la realización de ejercicios de presupuestos participativos



Fuente: Enero- Diciembre SISFUT, 2020.

⁶⁹ ley Estatutaria 1757 de 2015 “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”

Sin embargo, la información reportada en el SISFUT sobre los departamentos o municipios que han destinado recursos para realizar presupuestos participativos presenta inconsistencias, pues algunos municipios reportan como valores definitivos la asignación y ejecución de presupuestos de \$1000 o \$6461, lo cual sin duda refleja debilidades en la rigurosidad de la información.

Junto a la implementación cada vez más extendida, de los ejercicios de presupuesto participativo, los referentes normativos y las guías de orientación para los municipios siguen siendo escasos (Fabio Velasquez, 2018). En tal sentido, como referentes normativos se encuentran la Ley 1551 de 2012⁷⁰ y la Ley 1757 de 2015⁷¹, los cuales desarrollan su objeto, definición finalidad, y seguimiento, así como determinan su inclusión en el presupuesto del municipio, sin embargo, la Corte Constitucional en revisión de constitucionalidad señaló que los acuerdos participativos carecen de la precisión necesaria para caracterizar la forma como se institucionalizarán y funcionarán (Corte Constitucional , 2015).

En la misma línea, como guías orientadoras de tipo institucional, se destacan el instructivo generado por el Ministerio del Interior (Ministerio del Interior, 2017), los lineamientos para el uso de las tecnologías en los ejercicios de presupuesto participativo, expedidos por el Ministerio de Tecnologías (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones , 2017), la guía para la inclusión con perspectiva de género y de derechos de las mujeres generado por el DNP (Departamento Nacional de Planeación , 2020), y la guía para la participación ciudadana en la gestión pública el marco del COVID generada por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). Algunas de estas guías deben ser actualizadas permitiendo a los entes territoriales contar con orientaciones más precisas y ofreciendo una sistematización de buenas prácticas y lecciones aprendidas que permita despejar dudas recurrentes en la implementación de estos procesos.

De manera adicional, **los entes territoriales presentan dificultades, para lograr la articulación de los mecanismos e instancias de participación en la implementación de los ejercicios de presupuesto participativo** (Red Nacional de Planeación Local y Presupuesto Participativo, 2017). Ejemplo de ello es que, el Estatuto de participación atribuye funciones a los consejos de planeación territorial y la Ley 1551 de 2012⁷² en su artículo 40, hace alusión a los consejos corregimentales y comunales como espacio para la deliberación y priorización de iniciativas de presupuesto participativo, a la vez, que alude a la función que deben ejercer las juntas administradoras locales en la inclusión de los

⁷⁰ Ley 1551 de 2012 “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

⁷¹ Ley Estatutaria 1757 de 2015 “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”

⁷² Ley 1551 de 2012 “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

proyectos en el presupuesto municipal que sería aprobado por actos administrativos en el Concejo Municipal. Resultando, por tanto, un reto para los entes territoriales, articular todas las funciones y competencias aludidas, e incentivar la participación de otros ciudadanos a través de espacios como cabildos, comités, asambleas, mesas, audiencias, cuya arquitectura o estructura de articulación disminuya las disputas por los recursos entre los miembros (Corporación Viva la Ciudadanía , 2014).

Así mismo, **los ejercicios de presupuestos participativos enfrentan dificultades metodológicas** relacionadas con las deficiencias en los procesos de caracterización de actores, debilidades en la sistematización de las experiencias y la necesidad de diseñar metodologías colaborativas que faciliten los procesos de discusión y concertación (Red Nacional de Planeación Local y Presupuesto Participativo, 2017).

Finalmente, un factor relevante en el desarrollo de estos ejercicios de presupuesto participativo es el desconocimiento de la ciudadanía de los mismos. Según la encuesta realizada por Foro Nacional por Colombia solo el 9.9% de las personas conocen los presupuestos participativos y solo el 13.2% ha participado en ellos (Fabio Velasquez, 2018). Ello coincide con los datos extraídos de la consulta realizada en el marco del proceso de formulación participativa de la política por el Ministerio del Interior, en el cual se consulta a las organizaciones de la sociedad civil, sobre la participación o vinculación a diferentes espacios o procesos de participación, y solo el 23% manifiesta haber participado en los últimos 4 años en un ejercicio de este tipo.

6 Plan de acción de la política

Para el fortalecimiento efectivo del derecho a la participación ciudadana, el Plan de acción busca proyectar formas de intermediación social y equilibrios que logren articulación social para actuar en condiciones de democracia.

En este plan orienta sus acciones al fortalecimiento del derecho y deber de la ciudadanía a participar activamente en la toma de decisiones mediante procesos abiertos y dinámicos de interacción colaborativa que involucren procedimientos administrativos e institucionales.

En este sentido, los lineamientos de política definen los siguientes objetivos:

6.1 Objetivos

6.1.1 Objetivo general

Fortalecer las capacidades de los individuos, poblaciones, grupos, organizaciones e instituciones para facilitar y garantizar el ejercicio del derecho a la participación de la ciudadanía y la generación de espacios de diálogo público.

6.1.2 Objetivos específicos

6.1.2.1 *Identificar y disminuir barreras del contexto que limiten el derecho a la participación, e incentivar el interés de la ciudadanía en la definición de los asuntos públicos.*

6.1.2.2 *Fortalecer las capacidades de las entidades públicas, con el fin de garantizar la efectividad del derecho a la participación ciudadana y el cumplimiento de las obligaciones de las entidades públicas para el involucramiento de la ciudadanía en la gestión pública.*

6.1.2.3 *Promover la vinculación activa de la ciudadanía a los espacios de planeación participativa y presupuesto participativo que contribuyan a la construcción e implementación de una visión de desarrollo desde el territorio.*

A continuación, se presentan ejes, líneas de acción y las principales acciones que contribuyen al cumplimiento de los objetivos identificados para la implementación de la política pública de participación ciudadana

6.2 EJE de Participación ciudadana y democracia.

OE: Identificar y disminuir barreras que limiten el derecho a la participación, e incentivar elementos que ayuden a motivar el interés de la ciudadanía en la definición de los asuntos públicos.

6.2.1 Objetivos específicos del eje de participación ciudadana y democracia.

- ❖ Mejorar el funcionamiento y efectividad de canales, espacios e instancias de participación ciudadana.
- ❖ Crear condiciones institucionales, sociales y de seguridad que incentiven la participación ciudadana
- ❖ Fortalecer las capacidades individuales, poblacionales y de organizaciones para la participación ciudadana y el ejercicio del control social.
- ❖ Robustecer en el proceso educativo, el desarrollo de las competencias ciudadanas para la participación.

6.2.1.1 *Mejorar el funcionamiento y efectividad de canales, espacios e instancias de participación ciudadana.*

El propósito de esta dimensión es garantizar la interlocución entre la ciudadanía, sus organizaciones y el estado mediante procedimientos que garanticen el acceso a información y propendan por el fortalecimiento de instancias para el seguimiento efectivo de políticas y programas.

6.2.1.1.1 Línea de acción: Inventario de instancias reglamentadas de participación ciudadana a nivel nacional y territorial, bajo un marco de gestión de calidad y desempeño.

Para facilitar la identificación de estas instancias el Ministerio del Interior en articulación con el Departamento Nacional de Planeación en el 2023 y hasta el 2026, **diseñará e implementará una estrategia para identificar e incorporar información de las instancias territoriales en el portal web clic participativo.** Esta información incluirá el detalle de objeto, funciones, actores e incorporará otros elementos que puedan ser útiles para facilitar la participación de la ciudadanía en estos espacios. Al igual que permite establecer la información para hacer un debido **seguimiento y acompañamiento a su gestión de calidad y desempeño.**

Acciones
Diseñar un sistema de gestión de la calidad, eficiencia y eficacia de las instancias reglamentadas de participación ciudadana de orden territorial en el que se pueda hacer un debido seguimiento, monitoreo y evaluación para su mejora.
Diseñar e implementar un índice de funcionamiento de las instancias cuyo objetivo medir el alcance y efectividad de las actividades adelantadas por parte de las instancias frente a políticas y programas. El índice ser incorporará a la información establecida en el portal web Clic participativo.

Nota. Indicadores y mayores detalles de las líneas de acción y sus respectivas acciones ver el Anexo. Plan Operativo Política Pública de Participación Ciudadana

6.2.1.1.2 Línea de acción: Lineamientos de calidad y racionalización para el funcionamiento de las instancias reglamentadas de participación ciudadana.

Las instancias reglamentadas de participación ciudadana son un canal o **espacio** de diálogo público para propiciar el relacionamiento de la ciudadanía con las instituciones. Para incrementar su efectividad el Ministerio del Interior con apoyo del Departamento Nacional de Planeación entre el 2022 y 2023 **diseñará una propuesta de lineamientos de calidad y racionalización de las instancias de participación a nivel nacional, junto con una propuesta de mecanismos para su implementación.** junto con una propuesta de actividades estándar que contribuyan al mejoramiento de las prácticas desarrolladas por estos espacios.

Acciones
Realizar un diagnóstico normativo y de funcionamiento de las instancias reglamentadas de participación ciudadana.
Diseñar, a través de metodologías cualitativas y cuantitativas, los lineamientos de calidad y racionalización de las instancias reglamentadas de participación ciudadana.
Desarrollar / implementar el sistema de gestión de calidad de las instancias reglamentadas de participación ciudadana.

Nota. Indicadores y mayores detalles de las líneas de acción y sus respectivas acciones ver el Anexo. Plan Operativo Política Pública de Participación Ciudadana

6.2.1.1.3 Línea de acción: Estrategia de difusión para la conformación de instancias reglamentadas de participación ciudadana.

En la misma línea de búsqueda de fortalecimiento de la conformación de las instancias de participación ciudadana, el Ministerio del Interior en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Comunicación entre el 2022 y 2026 diseñarán y **desarrollará una herramienta a modo de calendario único, ubicado en el portal web Urna de Cristal.gov.co, que servirá para la difusión de las convocatorias para la conformación de las instancias de participación, y para la publicación de los espacios de encuentro y rendición de cuentas** de estas instancias con la ciudadanía.

Acciones

Diseñar e implementar un instrumento de seguimiento, a través de un portal web y/o aplicación, que permita monitorear los avances, cumplimientos o retrasos en los acuerdos con la ciudadanía organizada y los temas expuestos por parte del calendario único

Nota. Indicadores y mayores detalles de las líneas de acción y sus respectivas acciones ver el Anexo. Plan Operativo Política Pública de Participación Ciudadana

6.2.1.1.4 Línea de acción: Propuesta de racionalización de instancias reglamentadas de participación.

Finalmente, para motivar la economía de instancias y evitar la dispersión de esfuerzos de los actores sociales e institucionales en torno a la participación y mejorar su articulación. El Ministerio del Interior en el 2023 **diseñará una propuesta de racionalización de instancias reglamentadas de participación ciudadana a nivel nacional, junto con una propuesta de mecanismos para su implementación.**

Acciones
Difundir y hacer pedagogía entre la ciudadanía sobre la importancia de las instancias de participación ciudadana
Diseñar una ruta metodológica para la racionalización de instancias
Revisar y hacer recomendaciones a los procedimientos y formas de funcionamiento de las actuales instancias reglamentadas de participación
Diseñar e implementar un índice de funcionamiento de las instancias cuyo objetivo medir el alcance y efectividad de las actividades adelantadas por parte de las instancias frente a políticas y programas. El índice ser incorporará a la información establecida en el portal web Clic participativo.

Nota. Indicadores y mayores detalles de las líneas de acción y sus respectivas acciones ver el Anexo. Plan Operativo Política Pública de Participación Ciudadana

6.2.1.2 *Crear condiciones institucionales, sociales y de seguridad que incentiven la participación ciudadana*

Las siguientes líneas generan una estrategia de red interinstitucional para mitigar y generar factores protectores a diferentes riesgos identificados en el proceso de diagnóstico.

- 6.2.1.2.1 Línea de acción: Promover la instalación de más puntos de acceso a internet gratis en los lugares identificados con mayor dificultad para acceder a ejercicios virtuales. Entre el 2022 y el 2026 el Ministerio del Interior en articulación con el Ministerio de las TIC, llevaran a cabo el diseño e implementación de una estrategia de fortalecimiento de infraestructura para aquellos sitios remotos categorizados y priorizados como de mayor dificultad de acceso a servicios virtuales-

Acciones
Promover entre las Entidades Territoriales una estrategia de fortalecimiento de infraestructura para la participación (Salones comunales, oficinas de atención a la comunidad) TIC para promover la participación ciudadana (Zonas WIFI).

Nota. Indicadores y mayores detalles de las líneas de acción y sus respectivas acciones ver el Anexo. Plan Operativo Política Pública de Participación Ciudadana

- 6.2.1.2.2 Línea de acción: Constituir un comité de seguimiento interinstitucional para verificar las situaciones de riesgo en cuanto seguridad, entre el 2022 y 2026 producto de los ejercicios de participación. Por medio de un trabajo articulado entre el Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa y Ministerio de las TIC

Acciones
Garantizar canales de denuncia anónimos y de fácil acceso
Crear una red de apoyo interinstitucional para la protección de líderes y personas que denuncien
Desde el Ministerio de Defensa fortalecer una ruta de atención a nivel nacional que vele por los defensores y defensoras de los derechos humanos

Desarrollar procesos de educación a los miembros de las instituciones policiales, mejorar la respuesta de las autoridades y creación de frentes de seguridad.
Garantizar la confidencialidad a través de una figura anónima (oculta), que sea manejado por un grupo externo al gobierno que vigile y controle la figura anónima del denunciante y las entidades responsables de la seguridad.

Nota. Indicadores y mayores detalles de las líneas de acción y sus respectivas acciones ver el Anexo. Plan Operativo Política Pública de Participación Ciudadana

6.2.1.2.3 Línea de acción: Implementar un proceso de capacitación y formación en tecnologías de la información, dirigidos especialmente a la ciudadanía organizada. En trabajo conjunto con Mininterior y MinTIC entre el 2022 y el 2026

Acciones
Desarrollo de un micrositio interactivo con cursos virtuales y herramientas de innovación social hacia la participación ciudadana y sus mecanismos, dirigido a organizaciones, espacios e instancias de las organizaciones de la sociedad civil

Nota. Indicadores y mayores detalles de las líneas de acción y sus respectivas acciones ver el Anexo. Plan Operativo Política Pública de Participación Ciudadana

6.2.1.3 *Fortalecer las capacidades individuales, poblacionales y de organizaciones para la participación ciudadana y el ejercicio del control social.*

Estas líneas de acción se orientan a fortalecer las capacidades individuales, poblacionales y organizativas, mitigando los diferentes factores de riesgo y desmotivación hacia la participación.

6.2.1.3.1 Línea de acción: Fortalecer la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías - RIAV⁷³ a través de la asistencia técnica y apoyo logístico, para fortalecer los procesos de veeduría y control social. Desde un trabajo articulado entre el DNP, DAFP, MININTERIOR, CONTRALORIA y PROCURADURIA entre el 2022 y el 2026

Acciones

⁷³ La **RIAV** busca desarrollar metodologías para evaluar la gestión de control social, suministrar información sobre los planes, programas, proyectos y recursos institucionales de la administración pública, Contraloría Nacional

Diseñar e implementar de una ruta de diagnóstico participativo de la RIAV
Elaborar plan de mejoramiento continuo de la RIAV

Nota. Indicadores y mayores detalles de las líneas de acción y sus respectivas acciones ver el Anexo. Plan Operativo Política Pública de Participación Ciudadana

- 6.2.1.3.2 Línea de acción: Crear el programa de fortalecimiento a las organizaciones e instancias, que busque dotar o brindar asistencia técnica. Desde el 2022 al 2026 por parte del DNP, DAFP y MININTERIOR.

Acciones
Implementar procesos de socialización y apropiación de la normatividad alrededor del control social
Diseñar e implementar la ruta de elaboración de un inventario de necesidades, capacidades y oportunidades - NCO de las organizaciones participantes del programa
Aplicar el instrumento de Índice de Capacidad Organizacional ICO, de las organizaciones participantes

Nota. Indicadores y mayores detalles de las líneas de acción y sus respectivas acciones ver el Anexo. Plan Operativo Política Pública de Participación Ciudadana

- 6.2.1.3.3 Línea de acción: Diseñar la estrategia de formulación de los planes de desarrollo organizacional, para que las organizaciones sociales cuenten con un instrumento de planeación interno, que permita establecer unas acciones, objetivos, metas y actividades claras y definidas, a las que se les pueda hacer seguimiento. Entre el 2022 y el 2023 con un trabajo conjunto entre el DNP, DAFP y MININTERIOR.

Acciones
Diseñar una estrategia de formulación de los planes de desarrollo organizacional
Difundir la estrategia de formulación de planes de desarrollo organizacional a las organizaciones sociales.
Desarrollar herramientas que permitan medir el Índice de Capacidad Organizacional para establecer un plan de fortalecimiento

Nota. Indicadores y mayores detalles de las líneas de acción y sus respectivas acciones ver el Anexo. Plan Operativo Política Pública de Participación Ciudadana

6.2.1.4 *Robustecer en el proceso educativo, el desarrollo de las competencias ciudadanas para la participación.*

6.2.1.4.1 Línea de acción: Procesos educativos efectivos en el desarrollo de competencias para la participación ciudadana. Desde el 2022 al 2026 se adopta y monitorea las acciones de fortalecimiento hacia el desarrollo de competencias ciudadanas para la participación desde las aulas.

En articulación con el Ministerio de Educación, MININTERIOR lideraran este proceso de fortalecimiento con nuevos currículos escolares que permitan desarrollar en las nuevas generaciones las competencias de participación ciudadana entre el 2023 y 2026

Acciones
Instaurar en las instituciones educativas una cátedra de participación ciudadana y democracia
Implementar en las instituciones educativas un proyecto transversal que incluye prácticas de los mecanismos de participación ciudadana durante todo el proceso académico
Incluir las prácticas académicas sobre participación ciudadana en el currículo en las instituciones educativas.
Generar una estrategia pedagógica que amplíe los incentivos para la participación democrática
Implementar un programa para fortalecer la escuela de padres con respecto a la democracia, participación ciudadana
Capacitar a los docentes en temas de participación ciudadana y democracia

Nota. Indicadores y mayores detalles de las líneas de acción y sus respectivas acciones ver el Anexo. Plan Operativo Política Pública de Participación Ciudadana

6.2.1.4.2 Línea de acción: Promoción permanente de instauración de una cultura de participación ciudadana. Mediante un trabajo articulado entre el DNP, DAFP Y MININTERIOR, desde el 2022 al 2026, se dinamiza y consolida una estrategia de aseguramiento y motivación permanente hacia la participación ciudadana.

Acciones
Estructurar una estrategia que fortalezca la participación ciudadana para la democracia desde la dinamización de los movimientos políticos.
Crear campañas educativas en medios de comunicación nacional y redes sociales sobre las buenas prácticas de participación ciudadana.
Implementar procesos educativos a través de expresiones artísticas (creación de murales educativo y talleres de teatro)
Implementar semilleros de investigación en las instituciones educativas y universidades entorno a la participación ciudadana

Nota. Indicadores y mayores detalles de las líneas de acción y sus respectivas acciones ver el Anexo. Plan Operativo Política Pública de Participación Ciudadana

6.3 Eje: Participación ciudadana en la gestión pública (institucionalidad)

Objetivo OE: Fortalecer las capacidades de las entidades públicas, con el fin de garantizar la efectividad del derecho a la participación ciudadana y el cumplimiento de las obligaciones de las entidades públicas para el involucramiento de la ciudadanía en la gestión pública.

6.3.1 Objetivos específicos del componente de participación ciudadana en la gestión pública

- ❖ Promover el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos.
- ❖ Garantizar la destinación oportuna y adecuada de los recursos presupuestales para el ejercicio de la participación ciudadana.
- ❖ Fomentar la producción de conocimiento y análisis de participación ciudadana.

6.3.1.1 Promover el involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos.

El propósito de este eje es aumentar las capacidades de las entidades públicas para que involucren de manera efectiva a la ciudadanía en las distintas fases del ciclo de la gestión pública, de manera que se logren superar restricciones de carácter administrativo, metodológico y procedimental que limitan la participación de diversos grupos de interés en las fases de la gestión. Por tanto, se proponen a continuación unas líneas de acción que aborden los retos que enfrentan las entidades públicas del país en la promoción y fortalecimiento del ejercicio de participación ciudadana en la gestión.

6.3.1.1.1 Línea de acción: Implementar una estrategia de asistencia técnica diferenciada para la caracterización y clasificación de la ciudadanía para focalizar la oferta institucional.

En primera instancia, considerando que persisten debilidades en el proceso de caracterización y clasificación de la ciudadanía las entidades no logran identificar adecuadamente las particularidades, necesidades y características de los diversos públicos con los cuales interactúan generando una oferta institucional inadecuada, el Departamento Administrativo de la Función Pública con el apoyo del Ministerio del Interior, el Ministerio de Cultura, la Unidad de Víctimas y la Defensoría del Pueblo, **implementará, entre 2022 y 2023, una estrategia técnica diferenciada para promover la caracterización y clasificación de la ciudadanía que permita focalizar la oferta institucional.** Para lograr este propósito, todas las entidades públicas deberán trabajar en función del desarrollo y/o actualización ejercicios que faciliten la caracterización de sus usuarios y grupos de interés, con el fin de identificar y comprender adecuadamente las necesidades y requerimientos de la ciudadanía, así como para obtener retroalimentación e incluir de manera activa a la ciudadanía en el logro de objetivos institucionales, en el marco de la transparencia, la legalidad y la integridad; así como en el seguimiento a los acuerdos y compromisos que surjan de la ejecución de esta oferta institucional.

Acciones
Elaborar un diagnóstico institucional sobre los principales mecanismos de caracterización y clasificación de instituciones pública que lideran este proceso frente a los grupos de valor e interés en relación de la oferta institucional.
Actualización y socialización a las entidades públicas de la metodología de caracterización y clasificación de sus grupos de valor e interés con relación a la oferta.

Fortalecer los instrumentos de seguimiento y monitoreo de los procesos de caracterización, clasificación y oferta institucional en cuanto los grupos de valor e interés de las entidades públicas.
--

Nota. Indicadores y mayores detalles de las líneas de acción y sus respectivas acciones ver el Anexo. Plan Operativo Política Pública de Participación Ciudadana

6.3.1.1.2 Línea de Acción: Desarrollar, socializar y evaluar herramientas metodológicas para facilitar la participación de diversos grupos de interés en las fases de la gestión con enfoque diferencial territorial y poblacional.

Aunado a lo expuesto en la línea anterior, teniendo en cuenta las dificultades para facilitar la participación de diversos grupos de interés en las fases del ciclo de la gestión pública particularmente en la desconfianza institucional de la ciudadanía, en la falta de mecanismos institucionales para propiciar la participación ciudadana y en el limitado acceso a las TIC en los municipios, se establece que entre 2022 y 2026, el Departamento Administrativo de la Función Pública, con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio del Interior, **desarrollará y socializará a las entidades públicas, herramientas metodológicas para facilitar la participación de diversos grupos de interés en las fases de la gestión, con enfoque diferencial territorial y poblacional, así como también se trabajará en torno del diseño de mecanismos para evaluar su efectividad.** Con esto, se busca que las entidades públicas del país desarrollen capacidades técnicas para interactuar con la ciudadanía que fomenten un trabajo articulado con el fin de promover el interés por los asuntos públicos, por medio de metodologías diferenciales que recojan las opiniones de diversos grupos de interés.

Acciones
Diseño de lineamientos de política y adecuación de guías e instrumentos existentes para facilitar la participación de diversos grupos de valor e interés en la gestión pública
Socialización y proceso de apropiación, monitoreo, seguimiento y mejora de las herramientas implementadas para las fases de gestión con enfoque diferencial
Diseñar e implementar procesos y herramientas de seguimiento y monitoreo para la mejora de las herramientas implementadas

Nota. Indicadores y mayores detalles de las líneas de acción y sus respectivas acciones ver el Anexo. Plan Operativo Política Pública de Participación Ciudadana

6.3.1.1.3 Línea de Acción: Diseñar estrategias para la implementación efectiva del Menú Participa por parte de entidades y promover su uso con grupos de interés.

Por otra parte, considerando la escasa comunicación y visibilización de la oferta participativa en el país, el Departamento Administrativo de la Función Pública con el apoyo del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, **diseñará, entre 2022 y 2026, estrategias para la implementación efectiva del Menú Participa por parte de entidades, así como también promoverá su uso con grupos de interés.** Esta estrategia promoverá la implementación en los portales web de las entidades nacionales y territoriales el Menú Participa, en los cuales se debe poner a disposición de la ciudadanía información con lenguaje claro y datos abiertos, contribuyendo con el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, así como garantizar a la ciudadanía la información sobre los mecanismos que ofrece cada entidad pública para una participación efectiva en el ciclo de la gestión pública.

ACCIONES
1. Diseñar e implementar una campaña de difusión para promover entre las entidades nacionales y territoriales la destinación de recursos para la participación a nivel territorial desde las proyecciones en los Planes de Desarrollo y la planeación institucional.
2. Implementar una estrategia de asistencia técnica a entidades nacionales y territoriales

6.3.1.1.4 Línea de Acción: Diseñar e implementar laboratorios de innovación territorial para el desarrollo de experiencias de innovación y colaboración abierta en la gestión pública.

Teniendo en cuenta la falta de innovación y colaboración abierta en la gestión pública, a causa de la dificultad que tienen las entidades para aplicar diversos procesos de ideación, creación y validación con grupos de ciudadanos, y como consecuencia, promover la gestión del conocimiento, se propone que entre 2023 y 2026, el Departamento Administrativo de la Función Pública con apoyo del DNP⁷⁴, Ministerio del Interior y el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, diseñe e implemente los laboratorios de innovación territorial para el desarrollo de experiencias de innovación y colaboración abierta en la gestión pública. Con ello, se busca que las entidades públicas cuenten con la participación de diversos grupos de interés con el fin de identificar alternativas de solución a los diferentes

⁷⁴ El DNP tiene dentro de la Subdirección de Gobierno y Asuntos Internacionales, al Equipo de Innovación Pública que trabaja en el desarrollo de laboratorios, además de una estrategia que tiene el mismo equipo en la conformación de observatorios regionales de política pública para la construcción de insumos que permitan hacer seguimiento y evaluación de la gestión de esta Política pública en particular.

problemas de la ciudadanía a través de procesos de cocreación que incluyan ejercicios de innovación abierta con la intención de contribuir a la solución de los desafíos públicos.

Acciones
Diseño de metodologías para espacios de laboratorios de innovación territorial en la gestión pública
Implementación de pilotos de laboratorios de innovación territorial en la gestión pública
Diseño e implementación de un sistema de monitoreo, evaluación y mejora de los laboratorios de innovación territorio en la gestión pública

Nota. Indicadores y mayores detalles de las líneas de acción y sus respectivas acciones ver el Anexo. Plan Operativo Política Pública de Participación Ciudadana

6.3.1.2 *Asegurar la destinación de recursos presupuestales para garantizar el ejercicio de la participación ciudadana.*

6.3.1.2.1 Línea de Acción: Diseñar y socializar el protocolo para elaborar el presupuesto anual de gastos en participación ciudadana, el financiamiento de actividades y proyectos para la promoción, protección y garantía al ejercicio del derecho de participación y elaborar informes en coordinación con DNP.

Con el objetivo de superar las dificultades en la destinación de recursos presupuestales para garantizar el ejercicio de la participación ciudadana, principalmente por la reducción del presupuesto para la participación en Colombia y debido las falencias en la cuantificación de los recursos destinados por las entidades para la participación ciudadana, en el periodo comprendido entre los años 2023 y 2026, el Departamento Administrativo de la Función Pública con el acompañamiento del Ministerio del Interior, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda, **diseñará y socializará a la entidades públicas del país el protocolo para elaborar el presupuesto anual de gastos en participación ciudadana, el financiamiento de actividades y proyectos para la promoción, protección y garantía al ejercicio del derecho de participación, así como se trabajará en torno de la construcción de informes de seguimiento, en coordinación con DNP.** Lo anterior, con el propósito de generar acciones que contribuyan a la regulación y cumplimiento del gasto público, orientar a las entidades para que destinen los recursos suficientes y oportunos para el desarrollo e implementación de acciones, programas, proyectos y estrategias que faciliten el ejercicio del derecho a la participación ciudadana y con ello, contribuir al fortalecimiento de la democracia en el país.

Acciones
Diseñar e implementar una campaña de difusión para promover entre las entidades nacionales y territoriales la destinación de recursos para la participación a nivel territorial desde las proyecciones en los Planes de Desarrollo y la planeación institucional.
Implementar una estrategia de asistencia técnica a entidades nacionales y territoriales

6.3.1.3 Aumentar la producción de conocimiento y análisis de participación ciudadana.

6.3.1.3.1 Línea de Acción: Crear la Red Nacional de Información sobre datos y procesos estadísticos de participación ciudadana para consulta pública y evaluación de avances y resultados de los procesos participativos.

Como resultado de la falta de informes y publicaciones sobre participación ciudadana en Colombia a cargo de las entidades públicas, y debido a la poca evaluación y registro de los espacios de participación sobre la calidad de los mismos, entre 2023 y 2026 el Departamento Administrativo de la Función Pública con apoyo del Ministerio del Interior, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística y el Departamento Nacional de Planeación, **crearán la Red Nacional de Información sobre datos y procesos estadísticos de participación ciudadana para consulta pública y evaluación de avances y resultados de los procesos participativos.** Con esta acción, se busca contribuir con la producción de información asociada a las acciones de fomento de la participación ciudadana, profundizar en el conocimiento de la calidad de estas, generar insumos para su seguimiento y evaluación e incorporar acciones de mejora que permitan una efectiva participación ciudadana en la gestión pública.

Acciones
Realizar un inventario de organismos públicos y particulares que puedan conformar la red nacional de información sobre sobre datos y procesos estadísticos para la participación ciudadana
Establecer las reglas de funcionamiento y mecanismos de comunicación, coordinación y visibilización de la Red

Convocar y poner en funcionamiento la Red Nacional de Información sobre datos y procesos estadísticos de participación ciudadana
--

6.4 Eje: Participación ciudadana en la planeación del desarrollo.

OE3. . Promover la vinculación activa de la ciudadanía a los espacios de planeación participativa y presupuesto participativo que contribuyan a la construcción e implementación de una visión de desarrollo desde el territorio.

6.4.1 Objetivos específicos del componente de participación ciudadana y desarrollo.

- ❖ Incrementar las capacidades de la ciudadanía y los mecanismos para el desarrollo de la planeación participativa sectorial.
- ❖ Promover la articulación de actores, espacios e instancias de planeación participativa.
- ❖ Establecer lineamientos para el desarrollo de los ejercicios de presupuestos participativos.

El propósito de esta dimensión es incrementar la participación de la ciudadanía en la implementación de los ejercicios de planeación participativa y presupuestos participativos para promover el dialogo público en torno a la definición de problemáticas y soluciones que contribuyan al desarrollo social y económico de los territorios. Esta participación se verá incrementada mejorando la efectividad, articulación y capacidad de incidencia de los actores y espacios de la planeación, así como generando lineamientos para los diferentes actores sociales e institucionales para la implementación de los mismos.

6.4.1.1 Incrementar las capacidades de la ciudadanía y los mecanismos para el desarrollo de la planeación participativa sectorial

6.4.1.1.1 Línea de Acción: Fortalecimiento de las capacidades de las entidades territoriales y consejeros territoriales de planeación.

El Departamento Nacional de Planeación, la Escuela Superior de Administración Pública y el Departamento Administrativo de la Función Pública, entre el 2023 y 2024, **diseñará e implementará el curso oficial de inducción para funcionarios de planeación territorial**

y consejeros territoriales de planeación, como una herramienta para el fortalecimiento de las capacidades de los consejeros y el cumplimiento de sus funciones de los servidores.

Acciones
Diseñar e implementar un curso corto virtual dirigido a los funcionarios públicos en temas de planeación participativa que permita garantizar el funcionamiento y el cumplimiento de los objetivos de estas instancias.
Diseñar e implementar el curso oficial de inducción para funcionarios de planeación territorial y consejeros territoriales de planeación
Realizar seguimiento y evaluación de mejora a los cursos diseñados para fortalecimiento de las capacidades de planeación territorial en el cumplimiento de los objetivos de las instancias de participación ciudadana

Nota. Indicadores y mayores detalles de las líneas de acción y sus respectivas acciones ver el Anexo. Plan Operativo Política Pública de Participación Ciudadana

6.4.1.1.2 Línea de Acción: Registro de consejeros de Planeación Territorial

El Departamento Nacional de Planeación, a partir del 2022 y hasta el 2026, **fortalecerá el registro de consejeros y consejeras de Planeación RCP hasta alcanzar el 80% de los consejeros registrados**, con el fin consolidar una base de datos oficial de los consejeros de planeación y facilitar la focalización de políticas, programas, y proyectos enfocados en la planeación participativa.

Acciones
Diseño metodológico del fortalecimiento del registro único de consejeros a nivel nacional
Seguimiento, monitoreo y evaluación de mejora al instrumento de registro único de consejeros

Nota. Indicadores y mayores detalles de las líneas de acción y sus respectivas acciones ver el Anexo. Plan Operativo Política Pública de Participación Ciudadana

6.4.1.1.3 Línea de Acción: Campaña de divulgación del rol de los consejeros de planeación

El DNP y MinTIC, entre el año 2023 y 2026 **implementará una campaña de divulgación a nivel nacional sobre el rol de los consejos nacional y territoriales de planeación y otros espacios de planeación participativa**, que permita contribuir al conocimiento sobre sus

objetivos, funciones y composición, fomentar la vinculación de la ciudadanía a los mismos, y promover la rendición de cuentas sobre la gestión de estos espacios.

Acciones
Diseño e implementación de campaña de sensibilización, promoción y educativa sobre los roles de los consejeros de planeación
Promover como buena práctica con las entidades territoriales, a través de campañas de sensibilización, que las ternas propuestas para la elección de consejeros incluyan un porcentaje de representación de jóvenes y mujeres.

Nota. Indicadores y mayores detalles de las líneas de acción y sus respectivas acciones ver el Anexo. Plan Operativo Política Pública de Participación Ciudadana

6.4.1.1.4 Línea de Acción: Programa de incentivos reconocimiento e incentivos para mujeres y jóvenes en espacios de planeación

El Departamento Nacional de Planeación entre el 2023 y 2024, **diseñará e implementará un programa de incentivos dirigido a la ciudadanía y a las entidades territoriales, la inclusión en las ternas para consejeros de planeación de jóvenes y mujeres.**

Acciones
Diseño, implementación y evaluación de un programa de incentivos y reconocimiento hacia la participación de mujeres y jóvenes en los espacios de participación

Nota. Indicadores y mayores detalles de las líneas de acción y sus respectivas acciones ver el Anexo. Plan Operativo Política Pública de Participación Ciudadana

6.4.1.1.5 Línea de Acción: Guía para el acompañamiento de las entidades a los consejos de planeación y espacios de diálogo con la ciudadanía para la planeación.

El DNP con apoyo del DAFP, entre el 2023 y 2026, diseñarán guías metodológicas y cajas de herramientas para fortalecer el acompañamiento de las entidades territoriales a los consejos territoriales de planeación, y para propiciar desde los consejos territoriales espacios de diálogo con la ciudadanía, las cuáles favorecerán la interlocución con la ciudadanía

Acciones

Desarrollo de material de guías y cajas de herramienta para los consejeros de planeación y participantes de instancias de participación.

Nota. Indicadores y mayores detalles de las líneas de acción y sus respectivas acciones ver el Anexo. Plan Operativo Política Pública de Participación Ciudadana

6.4.1.2 Promover la articulación de actores, espacios e instancias de planeación participativa.

6.4.1.2.1 Línea de Acción: Sistema de Planeación Participativa

El Departamento Nacional de Planeación en el 2023 y 2024 acompañará técnica y jurídicamente la elaboración y revisión del documento de propuesta de ajuste de la Ley 152 de 1994 y el desarrollo del Sistema Nacional de Planeación que sea formulado por la sociedad civil.

Acciones
Instaurar mesas técnicas para la nivelación e intercambio de conocimiento y herramientas entre entes de nivel nacional y territorial
Acompañar técnica y jurídicamente la elaboración y revisión del documento de propuesta de ajuste de la ley 152 de 1994 y el desarrollo del Sistema Nacional de Planeación que sea construido por la sociedad civil
Crear una agenda pública interinstitucional entre niveles nacionales y territoriales con el fin de realizar crear acciones conjuntas de seguimiento a las estrategias de participación ciudadana

Nota. Indicadores y mayores detalles de las líneas de acción y sus respectivas acciones ver el Anexo. Plan Operativo Política Pública de Participación Ciudadana

6.4.1.3 Establecer lineamientos para el desarrollo de los ejercicios de presupuestos participativos.

6.4.1.3.1 Línea de acción: Lineamientos para la implementación de ejercicios de presupuestos participativos territoriales.

El Departamento Nacional de Planeación, a partir del 2023 y hasta el 2024, **diseñará documento con lineamientos dirigida a las entidades territoriales sobre la formulación, implementación y seguimiento de los ejercicios de presupuestos participativos.** Para ello, identificará las experiencias exitosas y lecciones aprendidas en materia de presupuestos participativos, resaltaré la incorporación de enfoques diferenciales etarios, étnicos y de

género, así como lineamientos para mejorar el seguimiento y el reporte de información presupuestal.

Acciones
Desarrollo de pilotos educativos para el entrenamiento de implementación de presupuestos participativos en los territorios
Sistematización de experiencias a nivel nacional sobre el ejercicio presupuestos participativos
Elaboración de cartillas y caja de herramientas de apoyo para la formación en la implementación de presupuestos participativos

Nota. Indicadores y mayores detalles de las líneas de acción y sus respectivas acciones ver el Anexo. Plan Operativo Política Pública de Participación Ciudadana

6.4.1.3.2 Línea de acción: Propuesta de ajuste normativos presupuestos participativos.

El Departamento Nacional de Planeación en el 2023, generará un documento con **propuesta de ajustes o desarrollos normativos, que permitan superar los vacíos o ambigüedades identificadas en el desarrollo de los presupuestos participativos.**

Acciones
Diseño de propuesta para establecer mejoras normativas hacia los presupuestos participativos

Nota. Indicadores y mayores detalles de las líneas de acción y sus respectivas acciones ver el Anexo. Plan Operativo Política Pública de Participación Ciudadana

6.4.1.3.3 Línea de acción: metodología para incrementar el índice de desempeño integral.

El Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, en el 2023 propondrán una **metodología que permita asignar un puntaje adicional en el análisis de desempeño integral de los municipios que promuevan los ejercicios de presupuestación participativa,** en concordancia con el artículo 101 de la Ley 1757 de 2015.

Acciones
Diseño metodológico de mejora del índice de diseño integral de desempeño
Pilotaje, implementación y seguimiento al índice de diseño integral de desempeño

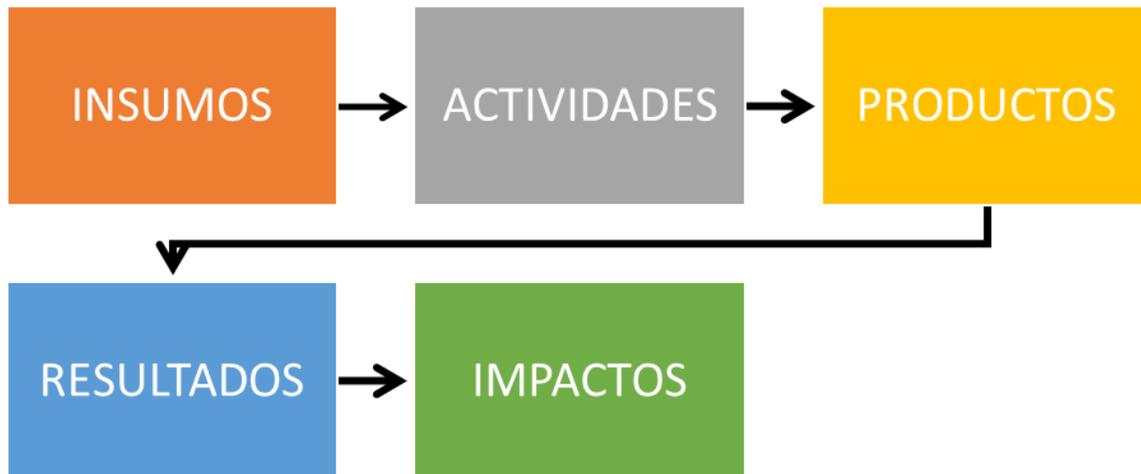
7 Estructura de Seguimiento y Evaluación de la Política Pública

Para el seguimiento y evaluación de la política pública de participación, se adopta en su totalidad el modelo GPOR - Gestión por Resultados, creado por el Departamento Nacional de Planeación – DNP. En este marco, se entiende el seguimiento a políticas públicas como “un proceso continuo y sistemático de recolección y análisis de información que permite determinar el grado de avance hacia las metas gubernamentales, de tal forma que retroalimente el ciclo de la gestión” (DNP, 2018). Surge por tanto la identificación e integración del concepto de Valor Público. Este inicia, de acuerdo a los lineamientos del GPOR, con la identificación en un territorio determinado alguna necesidad socioeconómica, cultural o ambiental, desde una perspectiva de desarrollo sostenible, que debe ser intervenida, para su control, mitigación o transformación total. Esta acción lleva estructurar las variables en las que se deben intervenir para que la población objetivo mejore sus condiciones de vida, haciendo una ruta de intervención pública apropiada al diagnóstico realizado (necesidades detectadas).

La ruta a seguir establece unos objetivos de desarrollo que marca el horizonte y logro final a conseguir, a través de las actividades programadas, que generan productos y resultados tangibles, concretos, medibles y verificables. Este proceso puede ser afectado por condiciones externas (externalidades), lo que hace necesario un control de impactos, determinando el grado en que la intervención fue asertiva, con los recursos públicos de toda índole, que fueron invertidos. Teniendo una nueva situación, mejorando condiciones y evidenciando otras necesidades, reiniciando el proceso.

GPOR también indica que la cadena de valor se constituye en el eje central del proceso de seguimiento, ya que mediante una relación secuencial y lógica hace explícito el proceso de generación de valor público por parte del Estado. (DNP, 2018)

Gráfica 39. Cadena de Valor



Fuente. Basado en la Guía de Seguimiento y Evaluación de las políticas públicas. DNP. 2018

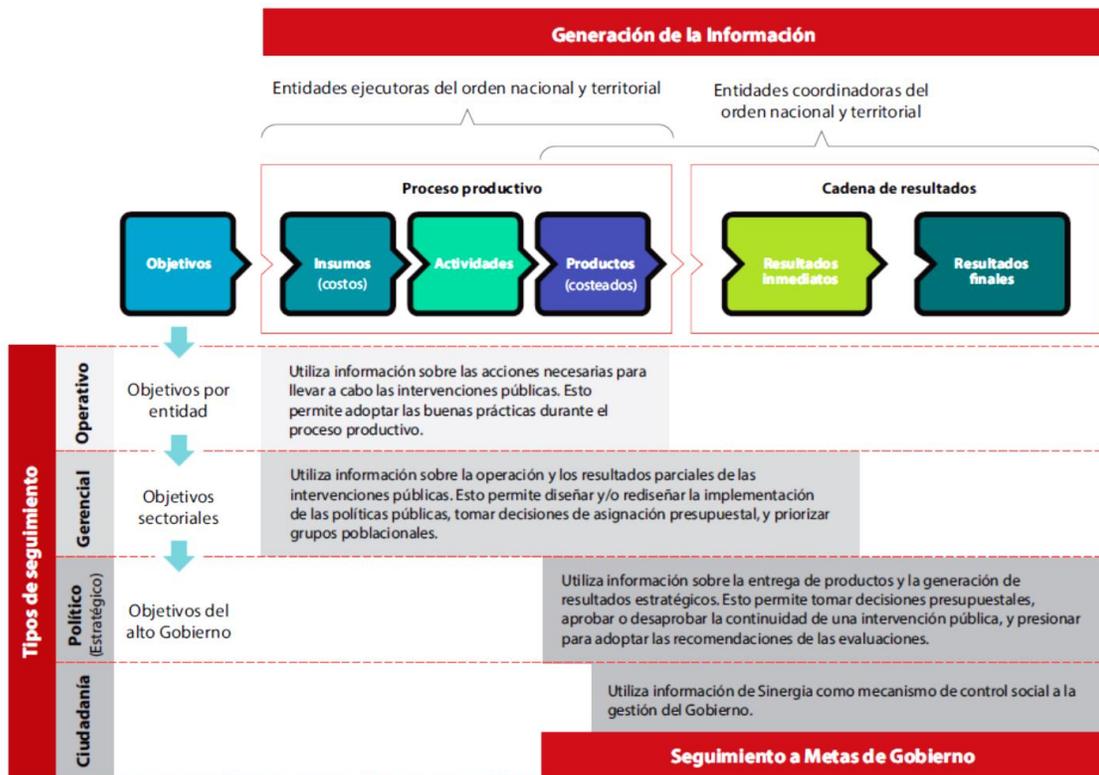
Con base en la estructura secuencial de la cadena de valor, se analiza el desempeño a nivel de: “productividad y eficiencia del gasto, así como de eficacia, efectividad, costo-efectividad y calidad de las intervenciones públicas; estos permiten generar información útil para evaluar la gestión pública orientada a resultados” (DNP, 2018)

Los reportes (seguimiento y evaluación) de la eficacia surge del análisis relacional entre los objetivos, productos y resultados. La efectividad y productividad entre los insumos y los productos. La efectividad entre productos e impactos. Costo-efectividad, entre insumos y resultados. Productividad y eficiencia entre insumos y productos y por último calidad entre productos y resultados.

“Los datos surgen de los diferentes actores, de tal forma que la cadena de valor se convierte en el eje estructurador del proceso de seguimiento y evaluación, ya que permite analizar integralmente el desempeño de la política pública” (DNP, 2018)

De acuerdo al tipo de actor y nivel, los indicadores y fuentes de información se organizan, según el GPOR, en los siguientes estamentos:

Gráfica 40. Generación de información y tipos para el seguimiento de la Política Pública



Fuente. Copia literal de la Guía de Seguimiento y Evaluación de las políticas públicas. DNP. 2018 p.19

Son las entidades del orden nacional y territorial quienes dan origen a la recolección y organización de los datos (información) en cuya responsabilidad habilitan los instrumentos más adecuados para este fin.

GLOSARIO

Actividades. Conjunto de procesos u operaciones mediante los cuales se genera valor al utilizar los insumos, dando lugar a un producto determinado (DNP, 2018).

Asuntos Públicos. Refiere a aquellos que tienen que ver con la vida política, económica, cultural y administrativa del país, que, para efectos de esta política, se circunscriben en la participación en los espacios democráticos, en la gestión pública y en el desarrollo de los territorios.

Ciudadanía. Estatus socio-político que se ejerce en la medida en que los sujetos se involucran sistemáticamente en los asuntos públicos.

Control ciudadano. Asumiendo que el interés por lo público pasa por tener la posibilidad no sólo de conocer y proponer sino de hacer seguimiento a lo propuesto, la promoción de la participación ciudadana de las organizaciones está referida, además, a la vinculación de éstas a instancias o espacios de control social como veedurías ciudadanas, observatorios a la gestión pública, comité de control de servicios públicos. (PRODEPAZ, 2011)

Enfoque diferencial. Desarrollo progresivo del principio de igualdad y no discriminación. Aunque todas las personas son iguales ante ley, esta afecta de manera diferente a cada una, de acuerdo con su condición de clase, género, grupo étnico, edad, salud física o mental y orientación sexual. Por lo anterior, para que la igualdad sea efectiva, el reconocimiento, el respeto, la protección, la garantía de derechos y el trato deben estar acordes con las particularidades propias de cada individuo. Las acciones adelantadas por el Estado para este fin deben atender la diferencia. (Min Interior, 2010).

Enfoque de derechos. Es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que se basa normativamente en estándares internacionales de derechos humanos y está operacionalmente dirigido a promover y proteger los derechos humanos. Su objetivo es analizar las desigualdades que se encuentran en el corazón de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y las distribuciones injustas de poder que impiden el progreso del desarrollo y que a menudo resultan en grupos de personas que se quedan atrás. (GNUD, 2022).

Enfoque de gobernanza. “La construcción de una gobernanza democrática demanda la participación de ciudadanos dialogantes y solidarios, más que individuos ocupados en maximizar su propio interés. Urge, por tanto, ampliar la reflexión sobre las mejores herramientas institucionales que impulsen la intervención a la vez crítica, vigilante y cooperadora de la ciudadanía en la gestión pública, para orientarla hacia el bienestar colectivo” (Martínez, 2017).

Impactos. Efectos exclusivamente atribuibles a la intervención pública (DNP, 2018).

Insumos. Son los factores productivos, bienes o servicios con los que se cuenta para la generación de valor. Éstos pueden ser de tipo financiero, humano, jurídico, de capital (DNP, 2018).

Intervenir. acción intencionada (agencia), basada en la decisión autónoma del sujeto, que busca producir un efecto determinado. Para este caso, ese efecto determinado se enfoca en los asuntos públicos (Velásquez, y otros, 2020, págs. 24-25)

Productos. Son los bienes y servicios provistos por el Estado que se obtienen de la transformación de los insumos a través de la ejecución de las actividades (DNP, 2018).

Resultados. Efectos relacionados con la intervención pública, una vez se han consumido los productos provistos por ésta. Los efectos pueden ser intencionales o no y/o atribuibles o no a la intervención pública (DNP, 2018)

Seguimiento. El seguimiento se concibe como una herramienta de la gestión pública, que permite precisar los avances y los retos en la implementación de las políticas en comparación con las metas definidas por los gobiernos en sus instrumentos de planeación (DNP, 2017)

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1 Ruta metodológica para la formulación de la Política Pública de Participación ciudadana	22
Gráfica 2. porcentaje de personas de 18 años y más que conocen o han oído hablar de los mecanismos de participación ciudadana	41
Gráfica 3. Porcentaje de personas de 18 años y más que conocen o han oído hablar de los mecanismos de participación ciudadana, por sexo.	¡Error! Marcador no definido.
Gráfica 4. Aspectos para no participar	44
Gráfica 5. Razones para no ejercer el derecho al voto.....	45
Gráfica 6. Barreras en el proceso de participación ciudadana.....	46
Gráfica 7. Espacios de participación creados caso Bogotá 2002-2018.....	47
Gráfica 8. Proporción de los hogares que tienen acceso a internet según tipo de conexión	48
Gráfica 9. Aspectos para no participar	¡Error! Marcador no definido.
Gráfica 10. Conformación área participación nivel nacional	61
Gráfica 11. Conformación área participación nivel territorial.....	62
Gráfica 12. Dificultades para conocer los usuarios y grupos de interés, entidades del orden nacional	66
Gráfica 13. Dificultades para conocer los usuarios y grupos de interés, entidades del orden territorial	67
Gráfica 14. Dificultades para conocer los usuarios y grupos de interés, entidades del orden territorial por clúster	68
Gráfica 15. Número de instancias reglamentadas nacionales creadas por año.	69
Gráfica 16. Porcentaje promedio de hombres y mujeres que asistieron a los espacios observados	70
Gráfica 17. Canales de comunicación adecuados para facilitarle a la ciudadanía participar en la gestión, entidades del orden nacional y territorial	72
Gráfica 18. Espacios y mecanismos adecuados para facilitarle a la ciudadanía participar en la gestión, entidades del orden nacional	73
Gráfica 19. Espacios y mecanismos adecuados para facilitarle a la ciudadanía participar en la gestión, entidades del orden territorial	74
Gráfica 20. Instancias de participación.....	74
Gráfica 21. Sujetos Obligados, Recuento por Departamento – ITA.....	75
Gráfica 22. Puntajes ITA 2019-2020.....	76
Gráfica 23. Dimensión 1 Existencia de la información	78
Gráfica 24. Dimensión 2 Calidad de la información	79
Gráfica 25. Porcentaje de personas de 12 años y más, por sexo, según consumo televisión, señal de radio y música grabada en la última semana.	84
Gráfica 26. Porcentaje de personas de 12 años y más, por sexo, que utilizaron internet, en los últimos seis meses	85
Gráfica 27. Financiación de la I+D por tipo de institución, 2010-2019	86
Gráfica 28. Recursos del presupuesto general de la nación asignados al fondo para la participación ciudadana y el fortalecimiento de la democracia, definido en el artículo 96 ley 1757 de 2015.....	88
Gráfica 29. Presupuesto asignado para adelantar acciones de participación ciudadana en la gestión para la vigencia 2021 por parte de las entidades del orden nacional.....	89
Gráfica 30. Presupuesto asignado para adelantar acciones de participación ciudadana en la gestión para la vigencia 2021 por parte de las entidades del orden territorial	93
Gráfica 31. Entidades que efectúan evaluación de satisfacción de los grupos de valor frente al ejercicio de rendición de cuentas de la entidad.....	99
Gráfica 32. Nivel de satisfacción de los grupos de valor frente al ejercicio de rendición de cuentas de la entidad	99
Gráfica 33. Resultados del estudio Sirirí, respecto de los espacios de participación, 2014.....	100
Gráfica 34. Dificultades en los procesos de planeación participativa de la ciudadanía en de las entidades públicas.....	102
Gráfica 35. Composición hombres y mujeres.....	104
Gráfica 36. Rol en los CTP de hombres y Mujeres	104
Gráfica 37. Número de hombres y mujeres mesas directivas por regiones	105
Gráfica 38. Rangos de edad consejeros(as) de planeación.	106
Gráfica 39. Porcentaje de jóvenes por región en los CTP	106
Gráfica 40. Dificultades de los CTP para cumplir sus funciones	111

Gráfica 41. Departamentos y Municipios que destinaron recursos para la realización de ejercicios de presupuestos participativos.....	113
Gráfica 42. Cadena de Valor	135
Gráfica 43. Generación de información y tipos para el seguimiento de la Política Publica	136

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Estado de conformación CTPC	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 2. Estado de conformación CTPC	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 3. Estado de conformación CTPC	¡Error! Marcador no definido.
Tabla 4. Tipo de Consejo Territorial	34
Tabla 5. Encuesta de participación 2009-2018.....	47
Tabla 6. Cuadro resumen pueblos y comunidades étnicas en Colombia	71
Tabla 7. Porcentaje de personas de 18 años y más que tuvieron dificultades al realizar algún trámite, solicitud de información, reclamación, renovación o actualización de documentos en alguna entidad pública, en el último año, por regiones, según la categoría en la que se les presentaron mayores dificultades (2019).	82
Tabla 8. Porcentaje de personas de 12 años y más que realizaron lectura en otros contenidos digitales.	84
Tabla 9. Recursos destinados por los entes territoriales (Gobernaciones y alcaldías) para el fomento de la participación ciudadana, por concepto. Año 2020.....	91
Tabla 10. Recursos destinados por los entes territoriales (Gobernaciones y alcaldías) para el fomento de la participación ciudadana, por departamento en el año 2020.....	92
Tabla 11. Conocimiento de los espacios de participación por parte de la ciudadanía 2018	107
Tabla 12. Prácticas necesarias para el funcionamiento de los CTP	109
Tabla 13. Número de veces que se reúne el CTP al mes	110

ANEXOS

Descripción ruta metodológica

Análisis encuesta a ciudadanía

Análisis encuesta a institucionalidad

Árbol de problemas

Árbol de objetivos

Ábaco de Régnier

Estructura matriz programática (Plan de acción – Plan de implementación)

Insumos de talleres

Plan operativo

BIBLIOGRAFÍA

- Abella, C. L. (2010). *Amartya Sen y el desarrollo humano. Memorias*. Revista Nacional de Investigación .
- Agencia Presidencial de Cooperación Internacional. (1 de Diciembre de 2020). *Estrategia de Cooperación Internacional ENCI 2019- 2022*. Obtenido de <https://www.apccolombia.gov.co/Estrategia-Nacional-de-Cooperacion-Internacional-ENCI-2019-2022>
- Avendaño, W. R. (2016). *Construcción de ciudadanía: un modelo de construcción en la escuela*. Medellín.
- Barnes, C. (2004). *Haciendo propio el proceso: La participación ciudadana en los procesos de paz*. Recuperado el 25 de Junio de 2015, de Portal web Fundación Gernika Gogoratz: <http://www.gernikagogoratz.org/web/uploads/documentos/703beab90f6f8364c15ed87d7d946728dbfac3c3.pdf>
- Bobbio, N. (2001). *El futuro de la democracia*. Bogotá D.C.: Fondo de Cultura Económica.
- Caluwaerts, D., & Reuchamps, M. (2018). *The Legitimacy of Citizen-led Deliberative Democracy: The G1000 in Belgium*. New York: Routledge.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana*. Obtenido de <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana/view>
- Confederación Colombiana de Organizaciones CCONG. (1 de diciembre de 2020). *CCONG*. Obtenido de https://ccong.org.co/ccong/que-hacemos/formas-de-actuar_28
- Contraloría General de la República. (3 de Diciembre de 2020). *Diagnóstico estado veedurías ciudadanas en el departamento de Vichada*. Obtenido de https://contraloriavichada.micolombiadigital.gov.co/sites/contraloriavichada/content/files/000517/25846_diagnostico-de-veedurias-riav.pdf
- Corporación Viva la Ciudadanía . (Noviembre de 2014). *Impacto sociocultural y político de la formación ciudadana, la planeación local, y el presupuesto participativo en la ciudad de medellín*. Obtenido de https://rednacionalplypp.co/media/docs/academicos/VLC_-_Impacto_sociocultural_y_politico_de_PP_en_Medellin.pdf
- Corte Constitucional . (8 de Abril de 2015). *Setencia C 150—15 PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA SOBRE MECANISMOS DE PARTICIPACION CIUDADANA*. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-150-15.htm>
- Cunill, N. (1999). La reinención de los servicios sociales en América Latina: algunas lecciones de la experiencia. *Reforma y Democracia*, 1-29.
- Cohen, J. (1986). An Epistemic Conception of Democracy. *Ethics*(1), 26-38.
- Cohen, J. (2009). Truth and Public Reason. *Philosophy and Public Affairs*, 37(1), 2-42.
- Corporación Educativa CedaVida. (2003). *Cartilla Terapia Social*. Bogotá D.C.
- CORPORACIÓN EDUCATIVA CEDAVIDA. (2003). *Pedagogía para la Paz. 2 edición*. Bogotá D.C.

- CORPORACION EDUCATIVA CEDAVIDA. (2004). *CARTILLA PEDAGOGÍA PARA LA PAZ 2ED.* BOGOTÁ D.C.
- Cunill, N. (1999). La reinención de los servicios sociales en América Latina: algunas lecciones de la experiencia. *Reforma y Democracia*, 1-29.
- DAFP. (2021). Departamento Administrativo de la Función Pública . *Consulta sobre participación ciudadana en la gestión pública: análisis de resultados encuesta institucionalidad 2021.*
- DANE. (2019). *Encuesta de Cultura Política DANE.* Obtenido de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/cultura/cultura-politica-encuesta>
- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2018). *Orientaciones para promover la participación ciudadana en los procesos de diagnóstico y planeación de la gestión pública.* Bogotá D.C.
- Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP. (2019). *Lista índices de gestión y desempeño.* Bogotá: DAFP.
- Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP. (2019). *Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión V3.* Bogotá: DAFP.
- Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP. (2020). *Informe de Desempeño de la Política de Participación Ciudadana en la gestión Pública .* Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación . (Enero de 2020). *Documento guía de presupuestos y procesos participativos.* Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Social/Documentos/Presupuestos-participativos-perspectiva-genero.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2020). *Documento de Trabajo: Documento base de la Política para el Diálogo Social e Intercultural y la Resolución Pacífica de Conflictos Sociales.* Bogotá D.C.
- Departamento Nacional de Planeación. (2020). *Documento de Trabajo: Política de Transparencia, Integridad, Legalidad y Lucha contra la Corrupción.* Bogotá D.C.
- Departamento Nacional de Planeación; Escuela Superior de Administración Pública. (2007). *Gestión Pública Local.* Obtenido de https://corpflorientino.org/wp-content/uploads/2020/01/Gestion-P%C3%BAblica-Local_Cartilla.pdf
- DNP. (2018). *Guía para el Seguimiento y Evaluación de las políticas públicas.* Bogotá D.C
- DNP. (2020). Departamento Nacional Planeación. *Memoria de los talleres para la discusión de los retos de la planeación participativa en Colombia 2020 .* Bogotá.
- DNP. (2021). Departamento Nacional de Planeación . *Diagnóstico de la situación actual de los Consejos Territoriales de Planeación. .* Bogotá.
- Dryzek, J. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond: Liberals, Critics, Contestations.* New York: Oxford University Press.
- Estlund, D. (1997). Beyond Fairness and Deliberation: The Epistemic Dimension of Democratic Authority. En J. Bohman, & W. Rehg (Edits.), *Deliberative Democracy: Essays on Reason and Politics* (págs. 173-204). Cambridge, MA: MIT Press.
- Estlund, D. (2002). *Democracy.* Malden, MA: Blackwell.
- Evans, P. (2015). Bringing Deliberation into the Deveopmental State. En *Deliberation and Development* (págs. 51-66). Washington, D.C.: World Bank Group.

- Fabio Velasquez, E. G. (2018). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? 2003- 2018*. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.
- FORO POR COLOMBIA. (Enero de 2020). *¿Qué ha pasado con la participación en Colombia? Tomo 1*. Bogotá, Colombia: Azoma Criterio Editorial Ltda.
- Fundación Ideas para la Paz . (1 de diciembre de 2020). *El Sirirí: metodología para medir la calidad y la eficacia de la participación ciudadana*. Obtenido de www.ideaspaz.org/publications/posts/1613
- Fung, A., & Wright, E. (Edits.). (2003). *Deeping Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.
- Habermas, J. (2006). Political Communication in Media Society: Does Democracy Still Enjoy an Epistemic Dimension? The Impact of Normative Theory on Empirical Research. *Communication Theory*, 411-426.
- Heller, P., & Rao, V. (2015). *Deliberation and Development: Rethinking the Role of Voice and Collective Action in Unequal Societies*. (P. Heller, & V. Rao, Edits.) Washington, DC: World Bank Publications.
- Hernandez, A. E. (2019). Participación electoral en América Latina: un análisis comparado desde la simultaneidad de las elecciones, 200- 2018. *Apuntes electorales Año XVIII núm. 61* , 11-38.
- GNUD. (7 de Enero de 2022). *GRUPO DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO*. Obtenido de <https://unsdg.un.org/es/resources>
- Godet, M. (2000). *La caja de herramientas de la prospectiva estratégica* (4ta ed.). Paris.
- González, J. J. (2015). La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto. *Espacios Públicos*, 51-73.
- Guillen, A. K. (1 de Marzo de 2009). <http://www.spentamexico.org>. Obtenido de [http://www.spentamexico.org/v4-n1/4\(1\)%20179-193.pdf](http://www.spentamexico.org/v4-n1/4(1)%20179-193.pdf)
- Gutiérrez, J. C. (2013). Desarrollo Comunitario. *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, 206 a 212.
- Heller, P., & Rao, V. (2015). *Deliberation and Development: Rethinking the Role of Voice and Collective Action in Unequal Societies*. (P. Heller, & V. Rao, Edits.) Washington, DC: World Bank Publications.
- Instituto de estudios del ministero público. (2007). *Guía de participación ciudadana - Producersaduria General de la Nación*. Bogotá D.c.
- Landemore, H. (2013). *Democratic Reason: Politics, Collective Intelligence, and the Rule of the Many*. Princeton: Princeton University Press.
- LAPOP. (2018). *Barómetro de las Américas por LAPOP*. Obtenido de https://obsdemocracia.org/uploads/related_file/Democracia_2018.pdf
- Lederach, J. P. (2007). *Reconciliación sostenible en sociedades divididas*. Bilbao: Gernika Gogoratuz.
- Lederach, J. P. (2008). *La imaginación moral*. Bogotá D.C.: Editorial Norma.
- Martínez, M. T. (2017). <http://www.spentamexico.org/>. Obtenido de [http://www.spentamexico.org/v4-n1/4\(1\)%20179-193.pdf](http://www.spentamexico.org/v4-n1/4(1)%20179-193.pdf)
- Mesa Técnica de Trabajo interinstitucional. (2021). *Documento de Trabajo Base - Borrador Política Pública de Participación Ciudadana*. Bogotá D.C.

- Maldonado, D. (2016). *La participación ciudadana en la construcción de la paz territorial en Colombia*. Obtenido de Construcción de Desarrollo y Paz: Aprendizajes y Recomendaciones desde los Territorios: https://www.cinep.org.co/publicaciones/PDFS/20160704.construccion_desarrollo_paz.pdf
- Matsusaka, J. (2005). Direct Democracy Works. *Journal of Economic Perspectives*, 185-206.
- Ministerio del Interior. (2020). *Caracterización de los consejos territoriales de participación*. Bogotá.
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones . (2017). *Lineamientos para la realización de presupuestos participativos haciendo uso de medios electrónicos*. Obtenido de https://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/articulos-8240_recurso_2.pdf
- Ministerio del Interior. (2017). *Instructivo Presupuestos Participativos*. Obtenido de http://ilsa.org.co/wp-content/uploads/2018/08/Instructivo_Presupuestos_Participativos_min_interior_2017.pdf
- Min Interior. (2010). *El enfoque diferencial y étnico en la política de Víctimas*. Bogotá D.C.
- MIN.EDUCACIÓN - SERIES GUÍA No.6. (2004). *ESTÁNDARES BÁSICOS DE COMPETENCIAS CIUDADANAS*. BOGOTÁ D.C.
- MIN.EDUCACIÓN -GUÍA No.49. (2013). *GUÍAS PEDAGÓGICAS PARA LA CONVIVENCIA ESCOLAR*. BOGOTÁ D.C.
- OIT. (1 de marzo de 2022). *Portal Organización Internacional del Trabajo*. Obtenido de <https://www.ilo.org/ifpdial/areas-of-work/social-dialogue/lang-es/index.htm#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20el%20Di%C3%A1logo%20Social,las%20pol%C3%ADticas%20econ%C3%B3micas%20y%20sociales>.
- Okuda Benavides, M., & Gómez-Restrepo, C. (2005). Métodos en investigación cualitativa: triangulación. *Scielo*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2020). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions*. Obtenido de <http://www.oecd.org/gov/innovative-citizen-participation-and-new-democratic-institutions-339306da-en.htm>
- Parés, M., & March, H. (2012). *Guia per avaluar processos participatius*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- PRODEPAZ, C. (2011).
- Parés, M., & March, H. (2012). *Guia per avaluar processos participatius*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Piana, R. S. (2010). *La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. VI Jornadas de Sociología de la UNLP, 9 y 10 de diciembre de 2010. La Plata (Argentina). Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología. En: *Memoria Académica*

- UNLP-FaHCE. Disponible en:
http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.5246/ev.5246.pdf
- Rawls, J. (1995). *Liberalismo Político*. Nueva York: Fondo de Cultura Económica.
- Red Nacional de Planeación Local y Presupuesto Participativo. (14 de Junio de 2017). *Metodologías y cambios en las formas de gobierno*. Obtenido de https://rednacionalplypp.co/media/docs/academicos/Metodologias_y_Cambios_en_las_formas_de_gobierno.pdf
- Registraduría Nacional del Estado Civil. (10 de octubre de 2020). *Histórico de resultados*. Obtenido de <https://www.registraduria.gov.co/>
- RODRÍGUEZ VERGARA, C. A. (2011). *Manual De Formadores De Gestores De Convivencia Pacífica Y Desarrollo Social*. Bogotá D.C, Colombia.
- Rodriguez Vergara, C. A. (2013). *Hablemos de Nuestros Derechos, Sistematización de la Experiencia de ECOSER*. Barrancabermeja.
- Sanchez, G. J. (2015). La participación ciudadana como instrumento de gobierno abierto. *Espacios Públicos Vol 18 Num 43 Mayi-Agosto*, 51-73.
- Schunk, D. H. (1991). *Toerias del apendizaje*. Pearson.
- SENGE, P. (1994). *LA QUINTA DISCIPLINA*. GRANICA.
- Sen, A. (2009). *The Idea of Justice*. Cambridge: Harvard University Press.
- Sudarsky, J. (1997). Perspectivas para el desarrollo de capital social en Colombia. *Coyuntura Social*, 183-2014.
- Torres Melo, J., & Santander A., J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: Concpetos y herrramientas desde las relación entre estado y ciudadanía*. Bogotá: Instituto de Estudios del Ministerio Público -IEMP Ediciones.
- Velásquez, F., & Gonzalez, E. (2010). *Fundación Foro Nacional por Colombia* . Obtenido de LA PLANEACIÓN PARTICIPATIVA, EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN Y LOS PRESUPUESTOS PARTICIPATIVOS EN COLOMBIA: file:///C:/Users/CAMILO/Downloads/La_planeacion_participativa_y_el_sistema_nacional_de_planeacion_en_Colombia.pdf
- Velásquez, F., González, E., Martínez, M., Peña, J., Arévalo, J., & Vargas, J. C. (2020). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? 2003-2018*. Bogotá D.C.: Fundación Foro Nacional por Colombia.
- Zapata, O. (2020). Planeación, participación ciudadana y políticas públicas desde los programas de gobierno. *Diálogos de Derecho y Política*.
- Ziccardi, A. (2010). Sobre la participación ciudadana en las políticas públicas del ámbito local. En: M. C. Chad. *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México: Siglo XXI Editores. pp. 205-217.