



LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SITM METROLÍNEA





ÍNDICE

ANTECEDENTES

MARCO NORMATIVO

FUNDAMENTOS DEL MIPG

PLAN DE ACCIÓN PARA LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

BIBLIOGRAFÍA



ANTECEDENTES

El Consejo Directivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, reunido el 14 de octubre de 1998, aprobó el documento doctrinario “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, en el que se declara la necesidad de reconstruir el Estado para enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad post-industrial, un Estado para el siglo XXI, que además de garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, debe ser lo suficientemente fuerte como para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario internacional.

Con ello, se reconoce que el Estado es un instrumento indispensable para el desarrollo económico, político y social de cualquier país, y que en la región tiene que orientarse a la atención de tres grandes problemas: la consolidación de la democracia, la necesidad de retomar el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad social, garantizando la inclusión social. Para abordar dichos desafíos, los Estados deben adecuar su organización y funcionamiento a las nuevas realidades, aprendiendo de los errores y aciertos de las diversas experiencias recientes y adoptando un nuevo modelo de gestión pública que recupere la capacidad de las Administraciones Públicas como instrumentos útiles y efectivos al servicio del bien común o interés general de sus respectivas sociedades.

La XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, realizada en el 2003, incluyó en su Declaración una resolución en la que los altos mandatarios de los 21 países expresaron: “Reiteramos nuestro empeño en el fortalecimiento institucional del Estado, en lograr administraciones públicas más eficaces y transparentes y en promover los instrumentos necesarios para una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones. Los Estados Iberoamericanos fortalecerán en sus agendas gubernamentales las políticas de reforma de la Administración Pública.”

La Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, promulgada en el 2008, destaca como uno de los principios inspiradores de una gestión pública de calidad el Principio de transparencia y participación ciudadana, el cual procura que “Las Administraciones Públicas sean transparentes en su gestión, abiertas al escrutinio público, tolerantes a la crítica y permeables a las propuestas de mejora y de cambio provenientes de la ciudadanía.” Un principio relacionado, y denominado Principio de legitimidad democrática tiene el siguiente fundamento: “Una gestión pública de calidad tiene que estar inspirada en valores democráticos y, en tal sentido, constituirse en una garantía y protección de las libertades públicas consagradas a los ciudadanos. La legitimidad democrática de la gestión pública proviene de la elección popular de las autoridades políticas y de la participación y control de la ciudadanía sobre los asuntos públicos.”

Un principio resaltado en este último documento asegura que “La participación de la sociedad organizada en todas sus formas garantiza que las Administraciones Públicas atiendan las aspiraciones de los ciudadanos.”

En la cumbre sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible celebrada en septiembre de 2019, Naciones Unidas declaró que la participación ciudadana es esencial para la implementación de



los ODS. Asimismo resaltó que es esencial que las actuaciones se centren en las necesidades reales de las personas y las comunidades; solo así se impedirá la exclusión social.

En la conclusión de la misma, los Estados participantes acordaron impulsar la acción local, agilizar la implementación de los ODS y prometieron favorecer el empoderamiento y el apoyo a las ciudades, y a las autoridades y comunidades locales. Estas tienen un papel fundamental, pero no son las únicas que deben ser tenidas en cuenta, y es que Naciones Unidas exige a los Estados que aseguren la participación pública más amplia posible en el proceso de toma de decisiones sobre el desarrollo, para que todas las personas interesadas tengan voz y voto en aquello que les afecta.

MARCO NORMATIVO

Constitución Política: Concibe la participación ciudadana como un derecho fundamental de todos los colombianos. Este derecho ha permitido que la ciudadanía incida significativamente, en el ámbito de lo público y en su cotidianidad, mediante ejercicios permanentes de deliberación, concertación y coexistencia con las instituciones del Estado. Para destacar se consideraron los siguientes artículos de la misma:

Artículo 1: Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo 20: Establece el derecho de toda persona a recibir información veraz e imparcial.

Artículo 74: Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley.

Artículo 79: La Ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Artículo 270: La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.

Los principios anteriores han sido desarrollados, en el orden nacional, entre otras por las siguientes normas:

Ley 190 de 1995 / Artículo 58: Todo ciudadano tiene derecho a estar informado periódicamente acerca de las actividades que desarrollen las entidades públicas y las privadas que cumplan funciones públicas o administren recursos del Estado.

Ley 1437 de 2011 / Artículo 3 numeral 6: En virtud del principio de participación, las autoridades promoverán y atenderán las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y comunidades



encaminadas a intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.

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

Ley 1757 de 2015 / Artículo 102. Derechos de los ciudadanos en la participación ciudadana. Son facultades de los ciudadanos en el desarrollo de las instancias de participación ciudadana:

a). Participar en las fases de planeación, implementación, seguimiento y evaluación de la gestión pública y control político;

d). Recibir información oportuna y veraz para poder ejercer las acciones de participación.

FUNDAMENTOS DEL MIPG

La versión más actualizada del Manual Operativo del Modelo Institucional de Planeación y Gestión - MIPG, presenta como la dimensión que tiene la mayor convocatoria dentro de las organizaciones a la denominada Gestión con valores para resultados, una de cuyas políticas es la identificada como Política de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, cuyo propósito es "permitir que las entidades garanticen la incidencia efectiva de los ciudadanos y sus organizaciones en los procesos de planeación, ejecución, evaluación -incluyendo la rendición de cuentas- de su gestión, a través de diversos espacios, mecanismos, canales y prácticas de participación ciudadana."

En el desarrollo de los lineamientos de la mencionada política se expresa que "Las entidades deberán diseñar, mantener y mejorar espacios que garanticen la participación ciudadana en todo el ciclo de la gestión pública (diagnóstico, formulación, implementación, evaluación y seguimiento) en el marco de lo dispuesto en artículo 2 de la Ley 1757 de 2015¹."

Cuando las entidades involucran de forma abierta a los ciudadanos, ya sea individualmente o en grupos representativos, se logra elaborar diagnósticos y/o planear políticas, planes, programas, proyectos y trámites con mayor información sobre necesidades, problemáticas, aspiraciones y la visión o futuro deseado, recursos potenciales y oportunidades existentes en el territorio.

¹ ARTÍCULO 2. Todo plan de desarrollo debe incluir medidas específicas orientadas a promover la participación de todas las personas en las decisiones que los afectan y el apoyo a las diferentes formas de organización de la sociedad. De igual manera los planes de gestión de las instituciones públicas harán explícita la forma como se facilitará y promoverá la participación de las personas en los asuntos de su competencia.

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



En esta construcción que va de abajo hacia arriba, los ciudadanos aportan sus conocimientos y las experiencias de su entorno y territorio con los beneficios que se describen a continuación:

- Identificar oportunidades y escenarios de futuro, así como las causas y consecuencias directas del problema o situación seleccionada
- Precisar los derechos involucrados
- Aportar la identificación de alternativas de solución y la priorización de alternativas de solución
- Mayor asertividad en las alternativas de solución o de innovación
- Menores costos en cuanto a ajustes que se generan cuando se involucra en la construcción entre diversos actores
- Mayor receptividad de lo que se llegue a implementar
- Apropiación, cuidado y sentido de pertinencia
- Construcción de consensos

Si bien, los funcionarios y asesores tienen un conocimiento técnico de problemas y situaciones de la gestión pública propias del desempeño de su función, cuando los actores sociales se vinculan a los procesos de diagnóstico y planeación pueden dar soluciones y alternativas a los temas que están en estudio con mayor pertinencia y legitimidad.

En el diagnóstico participativo todos deben aportar en averiguar el porqué del problema, lo que constituye una oportunidad democrática para que toda la comunidad participe. El diagnóstico participativo tiene como objetivo principal observar una situación desde diferentes ángulos, por consiguiente, no es suficiente el conocimiento de técnicos expertos, sino que se hace necesaria una participación activa de la comunidad y actores involucrados, que puedan contextualizar la situación real del problema que se pretende solucionar. Esta visión más amplia también permite corregir posibles consecuencias indeseables.

Cuando se trabaja con los actores involucrados se logra el aporte de sus saberes, se identifican las necesidades, prioridades, dificultades u oportunidades de desarrollo, así como fenómenos de exclusión, discriminación o desigualdades en el ejercicio de los derechos.



PLAN DE ACCIÓN PARA LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

A continuación se presenta un plan de acción básico que sería posible desarrollar, en el corto y mediano plazo, para aplicar un proceso permanente que permita materializar el propósito de promover y facilitar la participación ciudadana en los procesos de diagnóstico y planeación de la gestión pública, y de tal manera se abran las puertas para que la ciudadanía intervenga en la toma de decisiones relacionadas con las políticas públicas y las líneas de acción que se concretan en planes, programas o proyectos de ciertas actividades de que interesan a la población en general o a un grupo específico y/o determinado, y en la cual los ciudadanos tengan la posibilidad de intervenir y participar:

PASOS PLAN DE ACCIÓN PARA LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA



PASO 1. Aplicar el autodiagnóstico MIPG sobre participación ciudadana

A partir del resultado del autodiagnóstico del MIPG que fue realizado por solicitud de la Función Pública², se debe identificar las debilidades y fortalezas de la entidad en la implementación de la

² Anexo 1. Autodiagnóstico Política de Participación Ciudadana MIPG (2018).



LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL SITM METROLÍNEA

política de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, por cada uno de los ciclos de la gestión (diagnóstico, formulación/planeación, ejecución, seguimiento/evaluación).



AUTODIAGNÓSTICO DE GESTIÓN POLÍTICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA						
ENTIDAD			CALIFICACIÓN TOTAL			
METROLÍNEA S.A.			72.6			
COMPONENTES	CALIFICACIÓN	CATEGORÍA	CALIFICACIÓN	ACTIVIDADES DE GESTIÓN	PUNTAJE (0 - 100)	
Condiciones institucionales idóneas para la promoción de la participación ciudadana	73.0	Realizar el diagnóstico del estado actual de la participación ciudadana en la entidad	76.0	A partir de los resultados de FURAG identificar y documentar las debilidades y fortalezas de la participación en la implementación de la Política de Participación Ciudadana, individualizándolas en cada uno de los ciclos de la gestión (participación en el diagnóstico, la formulación e implementación)	70	
				A partir de los resultados de la evaluación de la oficina de control interno sobre el plan de participación, identificar y documentar las debilidades y fortalezas en la implementación de la Política de Participación Ciudadana, individualizándolas por cada uno de los ciclos de la gestión (participación en el diagnóstico, la formulación e implementación)	80	
				Validar con las áreas misionales y de apoyo si los grupos de ciudadanos, usuarios, o grupos de interés con los que trabajó en la vigencia anterior atienden a la caracterización, y clasifique la participación de dichos grupos en cada una de las fases del ciclo de la gestión (participación en el diagnóstico, la formulación e implementación)	80	
				Diagnosticar si los canales espacios, mecanismos y medios (presenciales y electrónicos) que empleó la entidad para promover la participación ciudadana son idóneos de acuerdo con la caracterización de ciudadanos, usuarios o grupos de interés.	80	
				Socializar los resultados del diagnóstico de la política de participación ciudadana al interior de la entidad.	70	
		Construir el Plan de participación. Paso 1. Identificación de actividades que involucran procesos de participación	72.0	Conformar y capacitar un equipo de trabajo (que cuente con personal de áreas misionales y de apoyo a la gestión) que lidere el proceso de planeación de la participación	70	
				Identificar en conjunto con las áreas misionales y de apoyo a la gestión, las metas y actividades que cada área realizará en las cuales tiene programado o debe involucrar a los ciudadanos, usuarios o grupos de interés caracterizados.	80	
				De las actividades ya identificadas determinar cuáles corresponden a participación en las fases del ciclo de la gestión y clasificarlas en cada una de ellas. (participación en el diagnóstico, la formulación e implementación y evaluación de políticas, planes, programas o proyectos.)	70	
				De las actividades de participación ya identificadas, clasifique cuáles de ellas, se realizarán con instancias de participación legalmente conformadas y cuáles son otros espacios de participación.	70	
				Verificar si todos los grupos de valor están contemplados en al menos una de las actividades de participación ya identificadas. En caso de que no estén contemplados todos los grupos de valor, determine otras actividades en las cuales pueda involucrarlos.	70	
		Construir el Plan de participación. Paso 2. Definir la estrategia para la ejecución del plan	70.0	Definir los canales y las metodologías que se emplearán para desarrollar las actividades de participación ciudadana identificadas en las fases del ciclo (participación en el diagnóstico, la formulación e implementación y evaluación de políticas, planes, programas o proyectos.)	80	
				Definir una estrategia para capacitar a los grupos de valor con el propósito de cualificar los procesos de participación ciudadana.	50	
				Definir los recursos, alianzas, convenios y presupuesto asociado a las actividades que se implementarán en la entidad para promover la participación ciudadana.	70	
				Establecer el cronograma de ejecución de las actividades identificadas que se desarrollarán para promover la participación ciudadana	70	
				Definir los roles y responsabilidades de las diferentes áreas de la entidad, en materia de participación ciudadana	70	
		Construir el Plan de participación. Paso 3. Divulgar el plan y retroalimentar.	76.7	Definir las etapas y mecanismos de seguimiento a la implementación y de evaluación del cumplimiento de las actividades través de la estandarización de formatos internos de reporte de las actividades de participación que se realizarán en toda la entidad que como mínimo contenga: Actividades realizadas, grupos de valor involucrados, aportes en el proceso de participación ciudadana, indicadores y resultados.	70	
				Definir una estrategia de comunicación (interna y externa) que permita informar sobre la actividad participativa, desde su inicio, ejecución y desarrollo.	80	
				Divulgar el plan de participación por distintos canales invitando a la ciudadanía o grupos de valor a que opinen acerca del mismo a través de la estrategia que se haya definido previamente.	80	
				Construir un mecanismo de recolección de información en el cual la entidad pueda sistematizar y hacer seguimiento a las observaciones de la ciudadanía y grupos de valor en el proceso de construcción del plan de participación.	70	
				Divulgar el plan de participación ajustado a las observaciones recibidas por distintos canales, informando a la ciudadanía o grupos de valor los cambios incorporados con la estrategia que se haya definido previamente.	80	



AUTODIAGNÓSTICO DE GESTIÓN POLÍTICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA					
ENTIDAD			CALIFICACIÓN TOTAL		
METROLÍNEA S.A.			72.6		
COMPONENTES	CALIFICACIÓN	CATEGORÍA	CALIFICACIÓN	ACTIVIDADES DE GESTIÓN	PUNTAJE (0 - 100)
Promoción efectiva de la participación ciudadana	71.8	Ejecutar el Plan de participación	71.4	Preparar la información que entregará en el desarrollo de las actividades ya identificadas que se van a someter a participación.	90
				Socializar en especial a los grupos de valor que va a convocar al proceso de participación, la información que considere necesaria para preparar la actividad de participación y socializar las rutas de consulta de la misma.	80
				Convocar a través de los medios definidos en el plan de participación a los ciudadanos, usuarios y/o grupos de valor caracterizados, a participar en las actividades definidas habilitando los canales, escenarios mecanismos y medios presenciales y electrónicos definidos.	90
				Habilitar los canales, escenarios, mecanismos y medios presenciales y electrónicos definidos en el plan para consultar, discutir y retroalimentar con los ciudadanos usuarios y/o grupos de valor, sus recomendaciones u objeciones en el desarrollo de la actividad que la entidad adelanta en el marco de su gestión.	90
				Sistematizar los resultados obtenidos en el ejercicio de las diferentes actividades de participación ciudadana adelantadas.	50
		Analizar, por parte del área que ejecutó la actividad, las recomendaciones u objeciones recibidas en el proceso de participación, evaluar la viabilidad de su incorporación en la actividad que se sometió al proceso de participación y realizar los ajustes a que haya lugar.	50		
		Diligenciar el formato interno de reporte definido con los resultados obtenidos en el ejercicio, y entregarlo al área de planeación.	50		
		Evaluación de Resultados	72.5	Analizar los resultados obtenidos en la implementación del plan de participación, con base en la consolidación de los formatos internos de reporte aportados por las áreas misionales y de apoyo, para:	70
				1. Identificar el número de actividades en las que se involucró al ciudadano 2. Grupos de valor involucrados 3. Fases del ciclo que fueron sometidas a participación. 4. Resultados de la incidencia de la participación.	
				Publicar y divulgar, por parte del área que ejecutó la actividad, los resultados y acuerdos desarrollados en el proceso de participación, señalando la fase del ciclo de la gestión y el nivel de incidencia de los grupos de valor.	70
Publicar los resultados consolidados de las actividades de participación, los cuales deberán ser visibilizados de forma masiva y mediante el mecanismo que empleó para convocar a los grupos de valor que participaron. Los reportes individuales diligenciados en los formatos internos deberán quedar a disposición del público.	70				
Documentar las buenas prácticas de la entidad en materia de participación ciudadana que permitan alimentar el próximo plan de participación.	80				

PASO 2. Establecer el equipo líder del ejercicio de participación

En la preparación y realización del proceso de participación ciudadana en la gestión pública deben trabajar todos los funcionarios de la entidad. No obstante, se requiere conformar y capacitar un equipo de trabajo que lidere el proceso. Es necesario, por tanto, identificar funciones y obligaciones, asignar responsabilidades, desarrollar capacidades y establecer la situación de la entidad para adelantar el proceso de participación efectuando las siguientes actividades:

a. Conformar un equipo líder del proceso. La entidad debe definir en su estructura organizativa el área o grupo responsable de promover la participación ciudadana a partir de la formulación de una estrategia de participación. De acuerdo con los objetivos y alcances que se identifiquen en la estrategia, además de los delegados de las áreas de planeación,



comunicaciones y TI, deben articularse a este grupo funcionarios de las áreas misionales para conformar los equipos técnicos institucionales líderes del proceso, para garantizar la inclusión de las responsabilidades misionales en la organización del proceso participativo de la entidad.

Este equipo técnico interno será el responsable de formular la estrategia para promover la participación ciudadana en la entidad y actuar como facilitador metodológico en la implementación del proceso participativo, así mismo, orientará a las diferentes áreas de la organización sobre las actividades y técnicas que deben aplicar en las actividades participativas.

b. Desarrollar capacidades en el equipo líder. El desarrollo de capacidades del grupo institucional que lidera el proceso participativo, se constituye en una tarea indispensable y permanente, dado que se requiere fortalecer y desarrollar estas capacidades en cuatro dimensiones:

- Capacidades para la convivencia, el diálogo, la negociación y la concertación para transformar conflictos y liderar espacios de transformación democrática, entre otras habilidades metodológicas y de facilitación que permitan la comunicación y dinamización entre los grupos de ciudadanos para lograr los resultados de los procesos participativo.
- Capacidades a nivel organizacional para el desarrollo de procesos y procedimientos que garanticen la participación, así como el fortalecimiento de la capacidad técnica que incluye conocimientos sobre el derecho a la participación en sus dimensiones políticas, culturales, sociales y jurídicas y sobre el enfoque basado en derechos.
- Capacidades de interacción en redes y alianzas.
- Capacidades para para promover cambios culturales.

El equipo líder debe constituirse en multiplicador de estas habilidades para promover la participación tanto con otros funcionarios de la entidad como con los grupos de valor.

c. Identificar obligaciones específicas y generales de espacios o instancias de participación ciudadana en la gestión institucional. Para la elaboración del mapa de actores, es importante que la entidad identifique previamente las obligaciones específicas que han sido establecidas en disposiciones legales o reglamentarias para la promoción de la participación ciudadana, así como la creación de instancias o espacios de interlocución con sus grupos de valor.

De igual forma, la entidad debe identificar las instancias o espacios de participación ciudadana que han sido institucionalizados en disposiciones legales y que crean la posibilidad para que los ciudadanos se organicen en función de temas específicos e interactúen con las entidades públicas, tales como los consejos territoriales de planeación, las juntas de acción comunal, consejos comunitarios, entre otros.



d. Llevar a cabo el diagnóstico de la participación ciudadana en la entidad. La entidad debe llevar a cabo un análisis interno sobre las experiencias, mecanismos y espacios de participación que se han utilizado para promover la participación de los ciudadanos en la gestión.

Se requiere, por tanto, recoger información existente en las áreas de trabajo y dependencias misionales sobre las actividades y proyectos que hayan involucrado a la ciudadanía. El análisis debe permitir identificar, entre otros:

- Mecanismos o actividades de participación desarrolladas
- Grupos poblacionales involucrados
- Nivel de participación promovido
- Documentos elaborados frente al tema
- Calidad de la participación lograda

e. Integrar líderes sociales al equipo líder institucional. La organización del proceso de promoción de la participación ciudadana puede contar a su vez con representantes de los líderes sociales y de los grupos de interesados para definir los temas, objetivos, plan de trabajo y metodologías a seguir con el fin de que los intereses ciudadanos sean incorporados desde el inicio del proceso y durante toda su implementación.

Esta articulación institucional con los líderes y representantes de ciudadanos o instancias de participación ciudadana facilitan la interacción entre entidades e instancias de participación tanto para el tema de formación, apoyo/sostenimiento como para acciones conjuntas.

La entidad debe estar preparada para integrar a los equipos técnicos con los líderes sociales que se convoquen al proceso de participación, con el fin de que se cuente con las expectativas, intereses y costumbres de estos grupos desde el inicio de las experiencias de diagnóstico y planeación. La entidad, además, debe fortalecer capacidades de los ciudadanos y sus líderes sobre participación en la gestión institucional, a través de la formulación e implementación de una estrategia pedagógica que facilite el diálogo colectivo entre la administración y la ciudadanía.

Para lo anterior, el equipo líder debe organizar talleres de capacitación a ciudadanos y organizaciones sociales identificadas sobre su derecho a la participación ciudadana y los mecanismos de evaluación y control social con los que cuentan, así como, sobre la metodología de los ejercicios de diagnóstico y planeación participativa.

PASO 3. Elaborar el mapa con los actores involucrados

Este paso consiste en identificar los actores sociales de diferentes grupos de interés afectados o interesados en la gestión y servicios que ofrece la entidad. Debido a que el proceso de participación ciudadana en la gestión puede incluir diversos grupos de interés al mismo tiempo, la entidad debe aclarar previamente cuáles actores serán convocados a participar, así como las herramientas que se utilizarán, dado que por lo general la existencia de diversos grupos supone siempre posiciones y visiones que pueden entrar en conflicto frente al tema a tratar y por lo tanto



requieren capacidades para la convivencia a través de la aplicación de mecanismos de diálogo y consenso.

Para elaborar el mapa de actores involucrados deben efectuarse las siguientes actividades:

- a. Identificar y caracterizar actores, grupos poblacionales y grupos de valor.
- b. Determinar posibilidades de acuerdo a partir de la atención a los intereses de los involucrados.
- c. Seleccionar y convocar a los actores priorizados que pueden ser parte del proceso participativo y promover una invitación abierta a todos los interesados.
- d. Elaborar y publicar los mecanismos o procedimientos por medio de los cuales el público puede participar.

Para elaborar el mapa de actores la entidad, de acuerdo con sus capacidades, debe buscar información que permita establecer cuáles son los grupos poblacionales con intereses frente a los productos y servicios institucionales, teniendo en cuenta las siguientes variables que componen y permiten caracterizar una comunidad: ubicación, género, edad, grupo étnico, condición de discapacidad, y otras.

Lo importantes es identificar grupos de ciudadanos, organizaciones sociales, representantes de sectores, que estén ubicados en el territorio o que hagan parte del grupo de valor y, que por ello pueden ser parte del proceso de participación que se pretende llevar a cabo. A través de la identificación o caracterización se logra distinguir particularidades de los diversos actores sociales con el fin de agruparlos según sus características o condiciones similares, considerando intereses, preocupaciones, necesidades, iniciativas y expectativas de cada grupo poblacional.

Los grupos identificados o caracterizados se pueden listar en una matriz del mapa de actores, que permita registrar y describir sus funciones, intereses y roles, frente al objetivo y temática que será objeto de la respectiva convocatoria:

Actor	Función institucional	Intereses frente al tema	Rol frente al tema

PASO 4. Definir los temas de interés en los que tendrán participación los ciudadanos

La entidad debe definir y priorizar los temas de interés o problemas por resolver de los grupos de valor para promover la participación de los ciudadanos en la gestión institucional. Lo ideal sería inventariar y seleccionar los temas de su competencia frente a los cuales se va a promover la participación ciudadana.



Para tomar esta decisión, es necesario repasar el objeto o misión institucional y sus principales funciones, así como su relación con la garantía de uno o varios derechos ciudadanos. Se debe identificar y detallar una lista de los temas que pueden ser de interés ciudadano y priorizarlos de acuerdo con los que tengan mayores solicitudes ciudadanas mediante las peticiones, quejas y reclamos, movilizaciones ciudadanas, o indicadores sociales y de gestión en los que sea necesario mejorar.

Es pertinente llevar a cabo este ejercicio de análisis para definir los ejes temáticos frente a los cuales se debe promover la participación ciudadana, en los procesos de diagnóstico y planeación, con el equipo directivo institucional.

PASO 5. Definir los objetivos del proceso de participación de los ciudadanos

Se deben delimitar claramente los objetivos del proceso participativo, para que la entidad defina el horizonte y el alcance de los diferentes espacios que se dispongan para la construcción y toma de decisiones. Lo anterior permite promover en la ciudadanía la confianza y la legitimidad de los espacios y las instituciones.

La entidad debe concertar y definir con los actores convocados los objetivos y el alcance del proceso participativo, para ello debe llevar a cabo lo siguiente:

a. Definir las fases del ciclo de la gestión para el proceso participativo (diagnóstico, formulación/planeación, ejecución, seguimiento/evaluación). Se deberá definir en qué fase de la gestión se va a focalizar el proceso participativo a través de la identificación y análisis en conjunto de los problemas, intereses y oportunidades entre los representantes de la entidad y la ciudadanía.

Posteriormente, se debe definir el nivel de la participación, el cual se determina por el grado de incidencia, vinculación, y rol que van a tener de los ciudadanos como titulares de derechos en los escenarios de discusión, interlocución y toma de decisiones en las fases de la gestión.

Finalmente, la entidad debe establecer si el objetivo es llevar a cabo el diagnóstico o la planeación participativa de una política, plan, programa, proyecto o trámite. Es posible también que se dispongan escenarios de participación ciudadana que no lleguen necesariamente al nivel de diagnóstico o formulación pero que, sin embargo, pueden contemplar ejercicios de colaboración, donde se puede involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones.

b. Establecer el nivel de la participación para el proceso participativo. Una vez se ha definido la fase del ciclo de la gestión en la cual se va a promover la participación de los ciudadanos, se deberá definir el nivel de incidencia ciudadana para, así focalizar sus esfuerzos e intereses. Estos niveles se definen según las posibilidades de incidencia o influencia de los ciudadanos en la gestión pública y se pueden clasificar por el grado de involucramiento ciudadano, desde una mínima influencia (recibir información pública) hasta el más alto grado de influencia (incidencia en las decisiones y concertación con las entidades sobre temas específicos).



Estos niveles pueden ser los siguientes:

Información. Se fundamenta en el derecho de acceso a la información y consiste en suministrar información pública en forma proactiva y atender efectivamente las peticiones de los ciudadanos, en cumplimiento del principio de transparencia establecido en la Ley 1712 de 2014. La entidad debe proporcionar y facilitar el acceso a información de calidad, en lenguaje comprensible y en formatos accesibles; de igual forma, debe garantizar que se utilicen varios canales de comunicación y formatos para divulgar la información pública, sobre programas, servicios y procedimientos de la entidad.

Consulta: Es un instrumento que puede utilizar la entidad, en cualquier momento del ciclo de la gestión pública, para conocer las opiniones de los ciudadanos, con el fin de priorizar problemáticas o temas para rendición de cuentas, mejorar trámites y disposiciones legales, seleccionar o evaluar programas, obras o proyectos de inversión, entre otros aspectos. A través de la consulta que lleva a cabo la entidad, los ciudadanos pueden presentar sus opiniones, sugerencias, preferencias y prioridades.

Ejecución – colaboración: En este nivel, los ciudadanos logran tener incidencia a partir de su participación en la puesta en marcha de acciones, ya bien sea en ejercicios de colaboración para el diseño y cocreación de propuestas a partir de ideas ciudadanas, también para aportar en la solución de problemas o situaciones propias del quehacer institucional o, con mayor incidencia, para ser actores en la puesta en marcha o ejecución de planes, programas o proyectos específicos.

Control y evaluación ciudadana: Se basa en el derecho de los ciudadanos a participar en la vigilancia de la gestión pública y sus resultados y es una obligación de las entidades y organismos públicos rendir cuentas ante los ciudadanos sobre las obligaciones encomendadas, el avance y resultado de la gestión, así como sobre la garantía de sus derechos.

Formulación o decisión participativa: Se refiere al nivel que garantiza la incidencia de los ciudadanos en la formulación de política pública, planes, programas, proyectos, servicios o trámites. En este nivel los ciudadanos tienen la posibilidad de dialogar y debatir con las entidades en diversos espacios e influir en las decisiones públicas con sus opiniones, argumentos y propuestas. En este caso se pueden implementar mecanismos como el diagnóstico participativo, la planeación participativa y el presupuesto participativo.

c. Formular los objetivos del proceso participativo. Los objetivos del proceso participativo se pueden clasificar de acuerdo con el ciclo de la gestión y los niveles de participación que se van a promover, en una matriz similar a la siguiente, en la cual se deberá identificar en qué fase del ciclo de la gestión se va a llevar a cabo el proceso participativo, y de igual forma especificar el nivel de participación en el que se van a involucrar a los ciudadanos. En los cuadrantes que resulten de esta priorización se definen los objetivos del proceso participativo.



Nivel Participación / Ciclo de la gestión	Información	Consulta	Ejecución - colaboración	Control y evaluación ciudadana	Formulación participativa
Diagnóstico					
Formulación/ planeación de políticas, planes, programas o proyectos					
Implementación o ejecución					
Evaluación o control					

PASO 6. Identificar y adaptar las herramientas participativas

Es necesario contar con herramientas que propicien la participación efectiva de los ciudadanos en todos los pasos del proceso participativo que lleve a cabo la entidad. El mayor nivel de estas herramientas debe facilitar el análisis colectivo, la deliberación, los acuerdos entre los ciudadanos y las entidades, así como captar las apreciaciones de los ciudadanos y sus propuestas para construir y presentar alternativas ligadas a las necesidades, condiciones y al contexto territorial.

Para definir las herramientas que se utilizarán en el proceso participativo se deben llevar a cabo las siguientes actividades:

a. Analizar las características de los ciudadanos interesados. Las herramientas para promover la participación ciudadana deben seleccionarse de acuerdo con la caracterización de los grupos de valor (ciudadanos, usuarios, entre otros), las expectativas, condiciones y necesidades de los actores sociales y ciudadanos, así como los saberes y el grado de educación y de conocimiento técnico de los involucrados frente a los temas y fases del proceso de la gestión en el cual se promueve su participación.

Igualmente se considera útil consultar y estudiar la multiplicidad de herramientas participativas elaboradas principalmente por organizaciones dedicadas a promover la organización social, para seleccionar las herramientas adecuadas y acordes con las características de los actores sociales involucrados en el proceso.

Algunas herramientas pueden ser guías, instructivos, formatos, métodos, técnicas y metodologías que pueden ser utilizadas para sistematizar la información, consultarla, clasificarla, investigar, deliberar, analizar problemas, identificar alternativas de solución, y tomar decisiones colectivas. Entre otras herramientas están aquellas que se basan en las tecnologías de la información y las comunicaciones.



b. Estudiar y seleccionar las herramientas participativas de acuerdo con sus necesidades y recursos. De conformidad con la asesoría que pueda ser prestada por el área de TI -Tecnologías de la Información-, la entidad debe decidir como construir nuevas herramientas, o adaptar plataformas ya disponibles, para facilitar la participación de la ciudadanía. Para el diseño o adaptación de las herramientas se deben tener en cuenta unos mínimos metodológicos que garanticen la participación incluyente, equitativa y de incidencia.

Frente a cada paso y actividad definida para promover la participación ciudadana en el ciclo de la gestión pública, la entidad debe seleccionar las herramientas pertinentes. Esta selección puede basarse principalmente en las características y condiciones de los actores convocados a participar, en los objetivos definidos para promover la participación y en los recursos disponibles para ello.

Por otra parte, las tecnologías de la información y comunicaciones favorecen la comunicación y el intercambio de información y se constituyen en canales que añaden, amplían y posibilitan la participación de los ciudadanos que no pueden asistir a reuniones presenciales y que permiten manifestar sus opiniones en diferentes momentos y desde lugares distantes. Por ello, deben ser utilizadas como un complemento y una alternativa viable a los canales habituales de participación, mediación y representación ciudadana.

Es recomendable emplear un lenguaje sencillo en cada una de las herramientas seleccionadas para facilitar la participación de la ciudadanía.

La selección de las herramientas metodológicas debe considerar la necesidad de armonizar y consolidar las diferentes posturas o informaciones de los ciudadanos, ya que, aunque estos tengan en común el mismo problema o necesidad pueden tener experiencias, perspectivas y soluciones diferentes, por ello es necesario generar espacios de diálogo y concertación.

Debe registrarse la información que se obtenga de los ciudadanos en el ejercicio de participación, ya sea a través de actas, carteleras, mapas conceptuales, fichas bibliográficas, cuadros sinópticos, registros fílmicos de la situación, notas manuales, etc. Es decir, se debe dar cuenta de todo aquello que haya sido escrito, dibujado o registrado por la comunidad que se invitó al proceso de participación.

c. Revisar los recursos disponibles para la utilización de las herramientas participativas. La entidad debe evaluar la disponibilidad de los recursos tanto tecnológicos y físicos como financieros, así como el tiempo disponible para el desarrollo del ejercicio participativo. Los tiempos deberían variar de acuerdo con el producto que se debe formular: una política, un plan, un programa, un proyecto, etc.

d. Evaluar y fortalecer la capacidad técnica del equipo de trabajo para utilizar las herramientas. Es necesario fortalecer la capacidad técnica del equipo que conforme la entidad para adelantar el ejercicio. Deben participar aquellas personas responsables de las áreas misionales y de planeación. Se debe garantizar un nivel de experticia en el manejo de los temas que van a ser objeto del trabajo participativo, así como el dominio del enfoque basado en



derechos humanos como una estrategia transversal que debe acompañar la configuración de todos los ejercicios participativos.

e. Alistar las herramientas que se requieren en cada paso del proceso participativo.

Finalmente, la entidad debe identificar y disponer los recursos y herramientas (papelería, fotocopias y otros) necesarios antes de la aplicación del proceso participativo así como la logística relacionada con salones, ayudas audiovisuales y demás.

Algunas de las herramientas que se pueden utilizar en un proceso participativo pueden ser:

- Charlas motivadoras o talleres para el fortalecimiento de la participación: son importantes para garantizar la participación de la comunidad y así lograr los objetivos.
- Mesas de Trabajo: Las mesas de trabajo permitirán que cada participante/sector pueda, de manera participativa, coordinada y eficiente, compartir y aportar sus ideas a través de su propia experiencia y visión del tema que se está tratando.
- Matriz de Riesgos: El mapa de riesgos es una representación de la probabilidad e impacto de uno o más riesgos frente a un proceso, proyecto o programa. Un mapa de riesgos puede adoptar la forma de un cuadro resumen que muestre cada uno de los pasos llevados a cabo para su levantamiento. Este mapa de riesgos en el diagnóstico permite conocer los posibles inconvenientes en el desarrollo de una política, programa, proyecto.
- Árbol de problemas: la redefinición de causas y consecuencias directas e indirectas, ayuda también a la definición de indicadores y el análisis se concentra en el problema central, el árbol de problemas se convierte en una herramienta útil que además permite una participación de la comunidad si se trabaja de manera conjunta.
- Matriz DOFA: El análisis DOFA es una metodología de estudio de la situación de una empresa o un proyecto, analizando sus características internas (Debilidades y Fortalezas) y su situación externa (Amenazas y Oportunidades) en una matriz cuadrada. Es una herramienta para conocer la situación en que se encuentra una organización, empresa o proyecto, y planear una estrategia de futuro.

PASO 7. Formular la estrategia para promover la participación ciudadana

La estrategia institucional anual que se formule para promover la participación ciudadana, debe identificar las acciones que involucren a los ciudadanos durante las fases de la gestión pública. En esta estrategia deben definirse los objetivos del proceso participativo indicando su contribución con el plan institucional. Debe ser claro en esta formulación cuál es la contribución de la participación ciudadana al logro de la misión institucional.

La formulación misma de la estrategia institucional para promover la participación ciudadana debe ser consultada a la ciudadanía y a los actores involucrados en el proceso participativo, previo a su adopción. Para ello la entidad podrá realizar jornadas de consulta con los grupos de interés



convocados a participar para acordar actividades y objetivos y utilizar los canales virtuales para consultar a los interesados, de manera que se obtenga la opinión y contribuciones ciudadanas a la estrategia de participación.

El diseño de la estrategia debe contener al menos la siguiente información:

- **Objetivos, general y específicos:** ¿Qué se quiere lograr con la participación ciudadana? De acuerdo con el aporte de la ciudadanía al logro de la misión institucional y los objetivos estratégicos.
- **Pasos y sus actividades para efectuar el diagnóstico o planeación participativa:** ¿Cómo se van a lograr los objetivos?
- **Cronograma:** ¿Cuándo se va a llevar a cabo?
- **Responsables de cada actividad:** ¿Quién(es) se encargarán de llevar a cabo las actividades?
- **Recursos (disponibles y requeridos, y la estrategia para gestionarlos):** ¿Qué se necesita para llevar a cabo las actividades?

Posteriormente, se debe identificar la normatividad asociada para ubicar el tema o problema en alguno de los instrumentos de planeación que ya adelanta la entidad. Es decir, se debe determinar, por ejemplo, si el tema o problema debe ser atendido por el plan de acción anual, el plan anticorrupción y de atención al ciudadano o por otro plan, programa o proyecto que la entidad deba desarrollar en el marco de la misión institucional.

Es muy importante identificar la normatividad referida anteriormente, ya que muchos planes institucionales, por Ley, tienen unas fechas establecidas para su consolidación, desarrollo y publicación. Se hace necesario que este proceso de identificación se consolide de forma oportuna para garantizar los tiempos de participación ciudadana.

Una vez se ha priorizado el tema o problema, a partir del cual se desarrollará el ejercicio de planeación participativa, se debe identificar si la estrategia corresponde a la formulación de una política pública, plan, programa o proyecto.

PASO 8. Ejecutar la estrategia de participación ciudadana

La entidad deberá identificar la información que servirá de insumo para los procesos de participación ciudadana, y socializarla previamente, en especial con los grupos de valor que serán convocados al proceso de participación, así como las rutas de consulta de la misma.

Durante la ejecución de la estrategia se precisa convocar las actividades ya definidas habilitando los canales, escenarios, mecanismos y medios presenciales y electrónicos seleccionados y habilitados, para recoger las recomendaciones u objeciones de los grupos de valor frente a la gestión de la entidad.



Previo a la ejecución de la estrategia se propone evaluar la viabilidad de la realización -precedente o simultánea- de las siguientes acciones:

- Difundir y promover los mecanismos de participación y los derechos a estar informados de los ciudadanos
- Informar a la ciudadanía y a los usuarios del servicio sobre planes, programas o proyectos que están siendo formulados, con el objeto de recibir opiniones, sugerencias o propuestas alternativas
- Llevar un registro sistemático de las observaciones y recomendaciones recibidas
- Identificar la información que servirá de insumo para los procesos de participación ciudadana
- Socializar a los grupos de valor que va a convocar al proceso de participación la información que se considere necesaria e ilustrar sobre las rutas de consulta de la misma
- Convocar a las actividades ya definidas habilitando canales, escenarios, mecanismos y medios presenciales o electrónicos, para recoger las recomendaciones u objeciones frente a la gestión de la entidad
- Publicar el mecanismo o procedimiento por medio del cual el público va a poder participar y expresar o registrar sus observaciones, sugerencias, o discrepancias

PASO 9. Evaluar los resultados y retroalimentar

La entidad deberá analizar los resultados obtenidos en la implementación de la estrategia de participación ciudadana, para identificar y precisar: (i) el número de actividades en las que se involucró al ciudadano, (ii) los grupos de valor involucrados, (iii) las fases del ciclo de la gestión que fueron sometidas a participación, y (iv) los resultados de la incidencia de la participación.

Es fundamental contar con herramientas que permitan hacer seguimiento a la puesta en marcha de los ejercicios participativos y sus resultados.

La entidad debe desarrollar ejercicios cotidianos de seguimiento y evaluación de la estrategia, en su conjunto, y para cada actividad que se desarrolle; de tal forma que se logre evaluar la convocatoria, metodología, incidencia ciudadana y demás aspectos relevantes en el desarrollo de los ejercicios participativos.

Se deberá publicar y divulgar los resultados de la ejecución de la estrategia, consolidarlos y visibilizarlos de forma masiva y de ser posible mediante el mecanismo que se empleó para convocar a los grupos de valor que participaron.

Se deberá documentar las buenas prácticas de la entidad en materia de participación de la ciudadanía. Para ello podrá tener en cuenta las siguientes actividades:



a. Sistematizar el paso a paso desarrollado de un caso de éxito. La entidad deberá sistematizar cómo se lleva a cabo el proceso participativo paso a paso, para luego definir si es un caso de éxito.

Este proceso de identificación se podrá ir realizando en el desarrollo del proceso participativo. Esto significa que se deberá registrar y sistematizar cada reunión, taller, mesas de trabajo o visita de campo, además, se deberá señalar cómo los participantes, y la misma entidad, se involucran en el proceso y logran hacer del ejercicio una buena práctica destacada.

Al sistematizar se deberá tener en cuenta estos puntos para la recolección de información de las experiencias significativas o casos de éxito:

- * Identificar un énfasis temático relacionado con el objetivo del proceso
- * Definir el periodo de recolección de la información
- * Establecer un formato o formulario para la recolección de la información
- * Establecer los criterios de evaluación de la práctica
- * Definir un procedimiento de registro de la práctica

b. Identificar la razón por la que fue exitoso o es una buena práctica para replicar. Los casos podrán registrarse teniendo en cuenta los siguientes criterios de evaluación:

- * Innovación, creatividad o adaptación de herramientas administrativas o tecnológicas que desarrollen o mejoren el proceso
- * Efectos positivos y resultados de impacto verificables y susceptibles de medición
- * Potencial de réplica o transferencia a otras entidades
- * Sustentabilidad en el tiempo

Además de estos criterios, se pueden tener en cuenta otras variables que permitan valorar el éxito del proceso participativo como:

- * Representatividad de diferentes comunidades
- * Se lograron superar dificultades
- * Se llegaron a acuerdos y concertación entre diferentes actores
- * Puede ser replicable

BIBLIOGRAFÍA

Carta iberoamericana de calidad en la gestión pública. XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. 2008

Orientaciones para promover la participación ciudadana en los procesos de diagnóstico y planeación de la gestión pública. Función Pública