



FUNCIÓN PÚBLICA

Función Pública
Octubre de 2022

Informe para el cierre de brechas de la política de Participación Ciudadana en la Gestión Pública

Versión 1

César Augusto Manrique

Director

Jesús Hernando Amado Abril

Subdirector

Lidoska Julia Peralta

Secretaria General

Armando López Cortés

Director de Participación, Transparencia y
Servicio al Ciudadano (E)

Jesús Hernando Amado Abril

Director de Gestión del Conocimiento (E)

Hugo Armando Pérez Ballesteros

Director de Desarrollo Organizacional

Hugo Armando Pérez Ballesteros

Director de Gestión y Desempeño
Institucional (E)

Francisco Camargo Salas

Director de Empleo Público

Armando López Cortés

Director Jurídico

Luz Stella Patiño Jurado

Jefe de Oficina de Control Interno

Daniel Canal Franco

Jefe Oficina Asesora de Comunicaciones

Henry Humberto Villamarín Serrano

Jefe Oficina Asesora de Planeación

Hilda Constanza Sánchez Castillo

Jefe Oficina de Tecnología de la Información y
las Comunicaciones

Elaborado por:

Maryuri Castaño Canoas

Grupo de Análisis y Políticas

Dirección de Participación, Transparencia y
Servicio al Ciudadano

Margarita Helena Uribe Espinosa

Pasante Trabajo Social

Universidad Nacional de Colombia

Con la colaboración de:

Elsa Yanuba Quiñones, Coordinadora Grupo
de Análisis y Política

Manuel Fernández Ochoa, Contratista en
Participación Ciudadana y Rendición de
Cuentas

Dirección de Participación, Transparencia y
Servicio al Ciudadano

Departamento Administrativo de la

Función Pública

Carrera 6 n° 12-62

Bogotá, D.C., Colombia

Conmutador: 739 5656 / 86

Fax: 739 5657

Web: www.funcionpublica.gov.co

eva@funcionpublica.gov.co

Línea gratuita de atención al usuario:

018000 917770

Tabla de contenido

Introducción	5
1. Metodología.....	7
2. Caracterización de la política de participación ciudadana.....	10
3. Análisis de los resultados del IDI.....	13
3.1. Análisis descriptivo de los resultados del grupo nación	13
3.1.1. Comparativo nacional de la política de participación ciudadana	13
3.1.2. Variación intertemporal de la política de participación ciudadana en las entidades del nivel nación	18
3.2. Análisis descriptivo de los resultados de los grupos de entidades territoriales	20
3.2.1. Comparativo territorial de la política de participación ciudadana	21
3.2.2. Variación intertemporal de la política de participación ciudadana en las entidades del nivel territorial.....	26
4. Expectativas de usuarios y grupos de valor	30
5. Análisis de las brechas y sus determinantes más limitantes	34
Análisis de determinantes de la brecha No. 1	35
Análisis de determinantes de la brecha No. 2.....	37
Análisis de determinantes de la brecha No. 3.....	38
Análisis de determinantes de la brecha No. 4.....	40
6. Recomendaciones para el cierre de brechas de la política de participación ciudadana	42
Conclusiones generales	47
Referencias bibliográficas.....	49
Anexos	51
Anexo No. 1. Comportamiento del índice de la política de participación ciudadana por grupos de entidades, 2018 – 2021.....	51
Anexo No. 2.- Comportamiento de las entidades acompañadas y reportadas en Sinergia por el grupo de Asesoría y Gestión de la DPTSC durante la vigencia 2021	52
Anexo No. 3.- Rendición de cuentas a la implementación del Acuerdo de paz	55

Índice de tablas

Tabla 1.- Muestra de entidades que reportaron información MIPG, 2021	7
Tabla 2.- Comparación nacional entre el promedio del IDI general, el Índice de la dimensión y el Índice de la política	13
Tabla 3.- Variación del índice de política entre periodos	18
Tabla 4.- Variación del índice de política entre periodos	26
Tabla 5.- Recomendaciones para el cierre de brechas de la política de participación ciudadana	43

Índice de figuras

Figura 1.- Comportamiento de los índices de participación ciudadana	14
Figura 2.- Comportamiento de los índices de rendición de cuentas	14
Figura 3.- Comportamiento sectorial general.....	16
Figura 4.- Entidades con mayor y menor índice de desempeño en la política de participación ciudadana.....	17
Figura 5.- Análisis sectorial de la variación	19
Figura 6.- Comparación territorial entre el promedio del IDI general, el Índice de la dimensión y el Índice de la política	21
Figura 7.- Comportamiento territorial de los índices detallados de participación ciudadana	22
Figura 8.- Comportamiento territorial de los índices detallados de rendición de cuentas	23
Figura 9.- Comportamiento departamental general	24
Figura 10.- Gobernaciones con mayor y menor índice de desempeño en la política de participación ciudadana.....	25
Figura 11.- Análisis departamental de la variación	28
Figura 12.- Valor que agrega la política de participación ciudadana	30
Figura 13.- Calificación que las entidades dan a cada aspecto de la política.....	32

Figura 14.- Análisis de determinantes de la brecha No. 1	36
Figura 15.- Análisis de determinantes de la brecha No. 2	38
Figura 16.- Análisis de determinantes de la brecha No. 3	39
Figura 17.- Análisis de determinantes de la brecha No. 4	40
Figura 18.- Comportamiento del índice de la política de participación ciudadana por grupos de entidades, 2018 – 2021	51
Figura 19.- Comportamiento de entidades acompañadas en la política de participación ciudadana DPTSC durante 2021	53
Figura 20.- Comportamiento de entidades acompañadas específicamente en rendición de cuentas durante 2021	54
Figura 21.- Entidades que ejecutan actividades para cumplir las obligaciones establecidas en la implementación del Acuerdo de paz	56

Introducción

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 los ciudadanos, con integridad y calidad en el servicio (DAFP, 2021a, p. 8).

Dicho modelo opera a través de 7 dimensiones que agrupan las políticas de gestión y desempeño institucional, implementadas de manera articulada e intercomunicada, entre las cuales se encuentran la política de integridad pública, la política de servicio a la ciudadanía, la política de racionalización de trámites y la política de participación ciudadana en la gestión pública (que incluye los índices desagregados de rendición de cuentas), las cuales son lideradas por la Dirección de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano – DPTSC de Función Pública. Adicionalmente el Modelo cuenta con una herramienta en línea, el Formulario Único Reporte de Avances de la Gestión – FURAG, a través de la cual se capturan, monitorean y evalúan los avances sectoriales, territoriales e institucionales en la implementación de las políticas de desarrollo administrativo de la vigencia anterior al reporte (DAFP, s.f.).

Es así como el Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP, líder de las políticas de gestión mencionadas, cada vigencia valora, en coordinación con las entidades que integran el Consejo de Gestión y Desempeño Institucional, los resultados del FURAG con el propósito de generar recomendaciones que posibiliten el cierre de brechas entre sectores, territorios y entidades para cada política. Por lo tanto, el **objetivo** de este documento es evidenciar el nivel de avance en la implementación de la política sobre participación ciudadana en la gestión pública, bajo responsabilidad de la DTPSC, alcanzado por las entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y territorial, con base en los resultados FURAG 2021, a fin de contar con insumos para formular mejoras y ajustes que fortalezcan su consolidación.

En orden a lo anterior, el presente informe se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se describen los aspectos metodológicos del FURAG en función del MIPG y los análisis que de allí se generaron; en el segundo, se hace una breve caracterización de la política de participación ciudadana, objeto de este informe; en tercer lugar se presentan los principales resultados de desempeño obtenidos en la política de participación ciudadana durante 2021 y sus diferenciales (variaciones) frente al año 2020 para los niveles nacional y territorial, priorizando para el nivel territorial los datos de gobernaciones, alcaldías y municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET (Renovación del Territorio, s.f.); en cuarta instancia, se presentan las recomendaciones y posibles acciones para el cierre de brechas de esta política; y finalmente, se relacionan las conclusiones, referencias bibliográficas usadas y los anexos correspondientes.

1. Metodología

El Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, modificado por el Decreto 1499 de 2017, establece en su artículo 2.2.22.3.10 que la medición del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG aplica para todos los organismos y entidades de los órdenes nacional y territorial de la Rama Ejecutiva del Poder Público, a saber: 147 del orden nacional y 3.378 del orden territorial. De dicho **universo** reportaron información a través del FURAG para la vigencia 2021 las siguientes entidades:

Tabla 1.- Muestra de entidades que reportaron información MIPG, 2021

Grupo de entidades	Entidades que les aplica MIPG	Entidades que reportaron MIPG	Cobertura
Nación	146	145 ¹	99,3%
Gobernaciones	32	32	100,0%
Alcaldías	1.101	1.101	100,0%
Alcaldías PDET	170	170	100,0%

Fuente: Elaboración DPTSC de Función Pública, con base en FURAG (2022)

Lo anterior representa una cobertura de la medición del MIPG equivalente al 100% de entidades de la Rama Ejecutiva del nivel nacional y territorial, mismo universo que aplica a la medición de la política de participación ciudadana para el año 2021.

Ahora bien, con relación al **proceso metodológico** surtido, la Medición del Índice de Desempeño Institucional – IDI es una operación estadística que busca medir anualmente, de la vigencia anterior, la gestión y desempeño de las entidades públicas del orden nacional y territorial, bajo los criterios y estructura temática del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG, así como también el avance del Modelo Estándar de Control Interno – MECI (DAFP, 2022a, p. 5).

¹ La entidad pública de la rama ejecutiva del nivel nacional a quien no se le midió su desempeño MIPG durante la vigencia 2021 fue la Central de Abastos de Cúcuta S.A., Sociedad de Economía Mixta, perteneciente al sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural.

A partir de los resultados de la medición del IDI, la metodología para la elaboración de este informe de cierre de brechas sobre la política de participación ciudadana se desarrolló en las siguientes etapas:

1. Recolección de información reportada por las entidades sobre la implementación de la política a través del formulario FURAG, que se realizó entre los meses de febrero y abril de 2022.
2. Definición de criterios a considerar en el análisis cuantitativo y cualitativo para el desempeño institucional, con base en la metodología para el cierre de brechas propuesta por la Oficina Asesora de Planeación – OAP (2021b) y la experiencia previa de la DPTSC en el desarrollo de este entregable durante las vigencias anteriores.
3. Procesamiento de la información para el análisis descriptivo de los resultados del grupo nación y de los grupos territoriales: gobernaciones, alcaldías y alcaldías de los municipios PDET. Esto es:
 - 3.1. Comparación entre el promedio del IDI general, el Índice de la dimensión y el Índice de la política en cada grupo de entidades. Estos índices se presentan en una escala de 1 a 100, siendo 100 el máximo puntaje a lograr.
 - 3.2. Determinación del desempeño de la política por grupo de entidades, haciendo énfasis en aquellas que lograron los comportamientos más altos y bajos dentro de cada grupo.
 - 3.3. Variación intertemporal (2020-2021), en valores absolutos y relativos, para cada grupo de entidades.
 - 3.4. Clasificación de la variación del desempeño de la política para los grupos de entidades: nación y gobernaciones.
4. Procesamiento agregado y análisis de los subíndices de las políticas de integridad, servicio a la ciudadanía, racionalización de trámites y participación ciudadana en la gestión pública (y rendición de cuentas), en relación con las preguntas que responden a los mismos.
5. Procesamiento de las frecuencias de las recomendaciones dadas para mejorar la política en cada entidad, según los grupos de análisis definidos, como primer insumo para la identificación de brechas.

6. Diagnóstico diferencial de las brechas y sus determinantes más limitantes, a partir de la elaboración de árboles que consideren, para cada brecha, los determinantes asociados a: insumos, procesos y productos.
7. Recomendaciones al líder de la política, las cuales organizan la información obtenida en un plan de trabajo donde se identifica la brecha analizada, las estrategias para abordar la superación de la brecha, los responsables y los plazos de ejecución.

Además, para este informe de cierre de brechas sobre la política de participación ciudadana se consideraron tres análisis adicionales, que son abordados en términos cuantitativos y cualitativos en los anexos de este documento, a saber:

1. Valoración en el Índice de la política de participación ciudadana para cada grupo de entidades, haciendo especial énfasis en la tendencia del comportamiento general logrado durante el período de Gobierno cuatrienal: 2018 a 2021.
2. Valoración del comportamiento de las entidades acompañadas por el grupo de Asesoría y Gestión de la DPTSC durante la vigencia 2021 y reportadas en Sinergia, que fue desarrollada en el marco de la estrategia territorial para el avance de la política de participación ciudadana y el índice de rendición de cuentas, haciendo especial énfasis en sus variaciones con relación al año anterior (2020).
3. Detalle de los resultados obtenidos durante la medición de la vigencia (2021) a las preguntas del FURAG que dan cuenta de las entidades y acciones reportadas para el cumplimiento del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*.

Es preciso decir que la información presentada y las recomendaciones propuestas producto del análisis estadístico de la Medición del Desempeño Institucional nacional y territorial, permite contribuir al cumplimiento de los propósitos del Gobierno Nacional enmarcados en el *Plan Nacional de Desarrollo – PND 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad*, de orientar la gestión pública hacia resultados y enfocada al servicio ciudadano (DNP, 2019). Asimismo, aporta al logro de la meta del PND de incrementar el IDI de las políticas de gestión y desempeño, siendo 10 puntos para el nivel nacional y 5 puntos para el territorial, en atención a la *metodología de cierre de brechas* (DNP, 2014).

2. Caracterización de la política de participación ciudadana

La política de participación ciudadana se enmarca en la Dimensión (3) de *Gestión con valores para resultados* del *Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG*, cuyo propósito es permitirle a las entidades realizar las actividades que la conduzcan a lograr los resultados propuestos y a materializar las decisiones plasmadas en su planeación institucional, en el marco de los valores del servicio público y que contribuye directamente a los objetivos del MIPG de “agilizar, simplificar y flexibilizar la operación de las entidades para la generación de bienes y servicios que resuelvan efectivamente las necesidades de los ciudadanos” y “facilitar y promover la efectiva participación ciudadana en la planeación, gestión y evaluación de las entidades públicas” (DAFP, 2021a, p. 42).

Esta dimensión se entiende desde dos perspectivas: la primera, asociada a los aspectos relevantes para una adecuada operación de la organización, lo cual se ha denominado “de la ventanilla hacia adentro”; y la segunda, referente a la relación Estado-ciudadano, es decir, “de la ventanilla hacia afuera”. Es en relación con la segunda perspectiva que la política de participación ciudadana pretende ayudar a las entidades a que 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 (DAFP, 2021a, p. 68).

Es así como el **índice de la política de participación ciudadana** mide la capacidad de la entidad pública de diseñar y ejecutar la estrategia anual con los mecanismos, espacios y acciones a través de las cuales se facilitará y promoverá la participación de la ciudadanía y sus organizaciones en los asuntos de su competencia, permitiendo con ello niveles de incidencia y contribución ciudadana al logro de resultados institucionales para la satisfacción de las necesidades y derechos (DAFP, 2022b).

A su vez, el índice de la política de participación ciudadana está conformada por 9 **índices detallados o subíndices**, de los cuales los primeros 4 atañen a:

- El índice de *condiciones institucionales idóneas para la promoción de la participación* mide la capacidad de la entidad pública de elaborar el diagnóstico, diseñar la estrategia, ejecutar y evaluar la gestión adelantada para promover la participación ciudadana articulada con el direccionamiento estratégico y la planeación institucional.
- El índice sobre *grado involucramiento de ciudadanos y grupos de interés* mide la capacidad de la entidad pública de incluir amplios y diversos grupos de interés, organizaciones y ciudadanos, representativos de diversas poblaciones, sectores y territorios en los procesos de participación ciudadana.
- El índice de *calidad de la participación ciudadana en la gestión pública* mide la capacidad de la entidad pública de contar con diseños institucionales que involucran efectivamente a los ciudadanos y grupos de interés de acuerdo con su caracterización en: 1. Identificación y diagnóstico de problemáticas y necesidades de grupos de valor; 2. Formulación de planes, programas, políticas y normatividad. 3. Coproducción de servicios, codiseño e innovación, solución de problemas 4. Seguimiento y Ejecución. 5. Control y Rendición de cuentas.
- Y el índice sobre *eficacia de la participación ciudadana para mejorar la gestión institucional* mide la capacidad de la entidad de valorar la incidencia de la ciudadanía, organizaciones y grupos de interés en las decisiones y gestión institucional.

Por su parte, los otros 5 índices detallados o subíndices de la política de participación ciudadana en la gestión pública hacen referencia al desarrollo de las estrategias que las entidades públicas establecen en materia de **rendición de cuentas**. Estos pueden ser entendidos así:

- El índice de *Rendición de Cuentas en la Gestión Pública* mide la capacidad de la entidad pública de avanzar en la estrategia anual de rendición de cuentas, es decir, en la formulación e implementación de acciones para: 1) informar en lenguaje claro la gestión, los resultados institucionales y la garantía de derechos, 2) asegurar la

realización de espacios para el diálogo con grupos de interés y 3) asumir la responsabilidad institucional basada en los aportes ciudadanos.

- El subíndice sobre *condiciones institucionales idóneas para la rendición de cuentas permanente* mide la capacidad de la entidad pública de formular, implementar y evaluar la estrategia de rendición de cuentas.
- El subíndice de *información basada en resultados de gestión y en avance en garantía de derechos* mide la capacidad de la entidad pública de disponer, exponer y difundir datos, estadísticas, documentos, informes, entre otros, en lenguaje claro, sobre los resultados, avances en la gestión y la garantía de derechos, durante todo el ciclo de la gestión pública, de acuerdo con los intereses de los ciudadanos y sus organizaciones, a través de canales adecuados.
- El subíndice de *diálogo permanente e incluyente en diversos espacios* mide la capacidad de la entidad pública de hacer varios eventos públicos de interlocución presenciales, apoyados en canales virtuales, para escuchar e intercambiar opiniones, evaluaciones y recomendaciones sobre los resultados y avances de la gestión institucional, así como sobre la garantía de derechos.
- Y el subíndice de *responsabilidad por resultados* mide la capacidad de la entidad pública de establecer correctivos, controles, premios y sanciones que optimicen la gestión y faciliten el cumplimiento de las metas de la planeación a partir de retroalimentación.

3. Análisis de los resultados del IDI

3.1. Análisis descriptivo de los resultados del grupo nación

Para el análisis descriptivo de los resultados del grupo de entidades del orden nacional se agregaron los datos de las entidades en relación a 23 sectores de la Rama Ejecutiva a los que están adscritas o vinculadas, a fin de hacer relaciones entre los mismos. Esto excluye el Sector inteligencia y contrainteligencia, conformado por la Dirección Nacional de Inteligencia, ya que, por su naturaleza jurídica y misional, que privilegia la reserva de información institucional por asuntos de seguridad nacional, no le aplica el Modelo (MIPG).

3.1.1. Comparativo nacional de la política de participación ciudadana

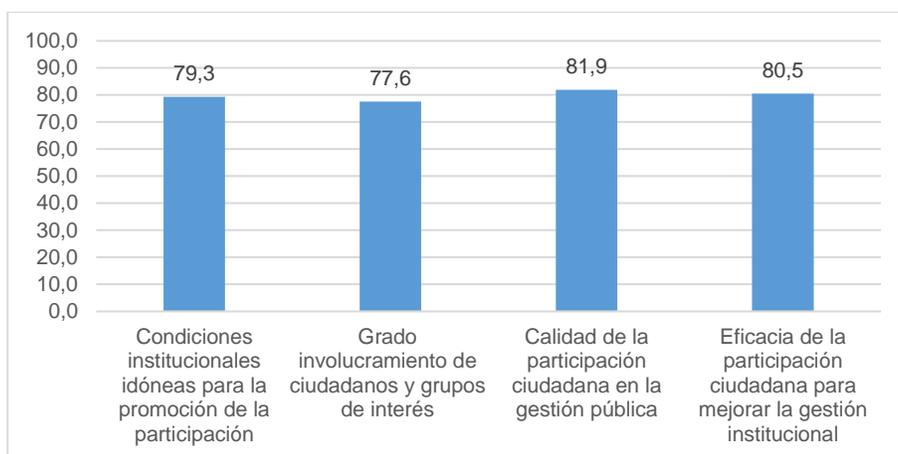
Tabla 2.- Comparación nacional entre el promedio del IDI general, el Índice de la dimensión y el Índice de la política

Promedio de Índice de Desempeño Institucional	Promedio Dimensión 3 - Gestión con Valores para resultados	Promedio de Pol12 Participación Ciudadana
87,6	88,0	84,8

Fuente: Elaboración DPTSC de Función Pública, con base en FURAG (2022)

Para el nivel nacional se identifica que la política de participación ciudadana en el 2021 tuvo un menor desempeño frente al Índice de Desempeño Institucional – IDI (general), con una diferencia de -2,7 puntos, y frente al Índice promedio de la Dimensión, con -3,2, respectivamente, como se muestra en la tabla 2.

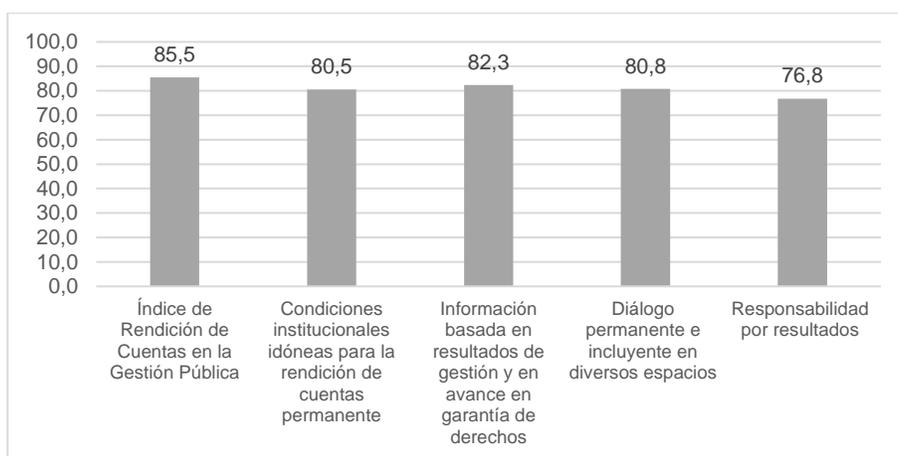
Figura 1.- Comportamiento de los índices de participación ciudadana



Fuente: Elaboración DPTSC de Función Pública, con base en FURAG (2022)

Como lo muestra la figura No. 1, sobre el comportamiento de los índices detallados de la política de participación ciudadana en la gestión pública, los mejores resultados los presenta el subíndice *calidad de la participación ciudadana en la gestión pública* con 81,9 puntos, mientras que *grado de involucramiento de los ciudadanos y grupos de interés* tuvo el menor resultado frente a los demás índices. No obstante lo anterior, llama la atención que no hay grandes abismos en términos de puntaje entre un índice detallado y el otro, con diferencias que no superan los 2 puntos.

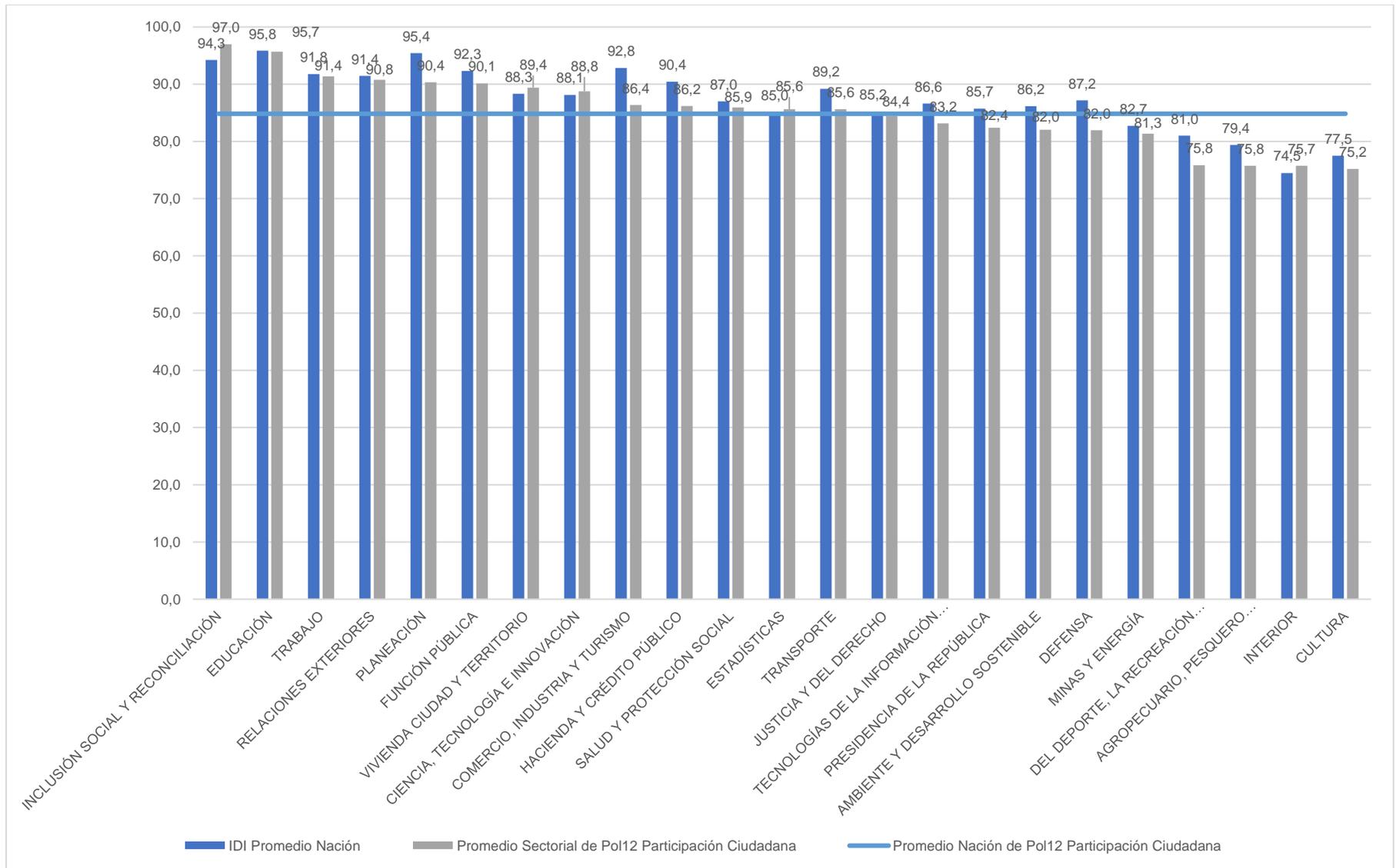
Figura 2.- Comportamiento de los índices de rendición de cuentas



Fuente: Elaboración DPTSC de Función Pública, con base en FURAG (2022)

Por su parte, según se observa en la figura no. 2, frente a los índices detallados que miden la rendición de cuentas en la gestión pública, el índice consolidado tuvo la mayor calificación con 85,5 puntos, seguido de *información basada en resultados de gestión en el avance en la garantía de derechos* con 82,3 puntos y *diálogo permanente e incluyente en diversos espacios* con 80,8 puntos, respectivamente. Llama la atención que el subíndice con la calificación más baja es responsabilidad por resultados, con apenas 76,8 puntos, lo que puede estar develando que las entidades desarrollan las actividades de información y diálogo para la rendición de cuentas, pero no asumen compromisos con la ciudadanía y grupos de valor, para que posteriormente se vean reflejados en acciones de mejora institucional, así como en la prestación de servicios y garantía de derechos.

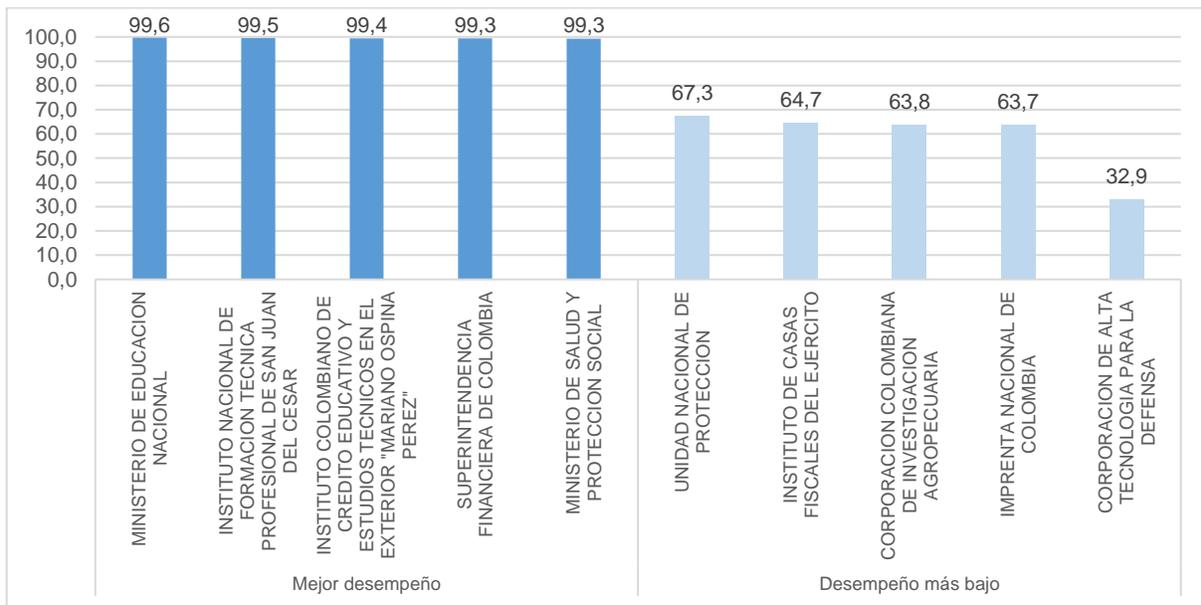
Figura 3.- Comportamiento sectorial general



Fuente: Elaboración DPTSC de Función Pública, con base en FURAG (2022)

Ahora bien, el comportamiento por sectores muestra que los sectores de 1) Inclusión Social y Reconciliación, 2) Educación y 3) Trabajo encabezan los mejores resultados en la política de participación ciudadana en la gestión pública a nivel nacional con 97,0, 95,6 y 91,4 puntos, respectivamente y, además, se ubicaron por encima del promedio nacional con más de 6,6 puntos cada uno. Por su parte, los sectores con menos puntaje en esta política son: 1) Cultura con 75,2, 2) Interior con 75,7 y 3) Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural con 75,8, respectivamente. No obstante, y pese a ser los mismos sectores que presentaron los puntajes más bajos en la medición anterior (2020), se valora positivamente que lograron resultados superiores a los 75 puntos.

Figura 4.- Entidades con mayor y menor índice de desempeño en la política de participación ciudadana



Fuente: Elaboración DPTSC de Función Pública, con base en FURAG (2022)

A nivel de entidades, el ranking de los puntajes más bajos y más altos en el nivel nacional muestran una brecha de aproximadamente 35 puntos entre las entidades con las mayores y las menores calificaciones en índice de desempeño en la política de participación ciudadana en la gestión pública. Si bien, tanto las entidades mejor evaluadas como las entidades con las calificaciones más bajas tienen valores parecidos entre sí, con diferencias inferiores a los 3 puntos para cada caso, llama la atención que la Corporación de la Alta Tecnología para la Defensa apenas logró 32,9 puntos, lo cual es una calificación

inferior, incluso, a las presenciadas entre las entidades descentralizadas del nivel territorial, quienes históricamente suelen tener los resultados más bajos en la medición del desempeño institucional.

3.1.2. Variación intertemporal de la política de participación ciudadana en las entidades del nivel nación

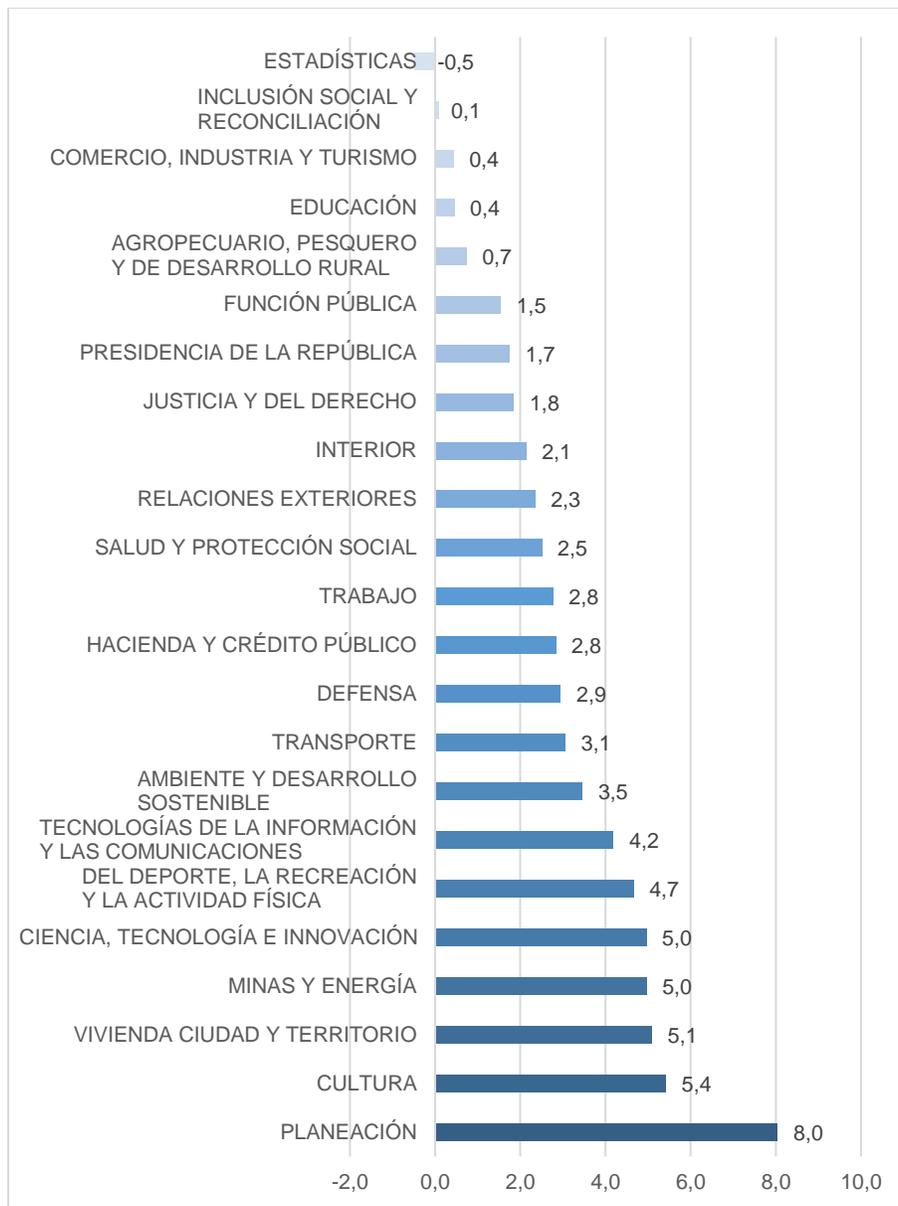
Tabla 3.- Variación del índice de política entre periodos

Variación absoluta de Pol12 Participación Ciudadana	Variación relativa de Pol12 Participación Ciudadana
2,6	3,1%

Fuente: Elaboración DPTSC de Función Pública, con base en FURAG (2022)

La política de participación ciudadana evidencia una mejora de 2,6 puntos entre la vigencia 2020 y la vigencia 2021, que equivale a un crecimiento de 3,1%, como se muestra en la tabla 3.

Figura 5.- Análisis sectorial de la variación



Fuente: Elaboración DPTSC de Función Pública, con base en FURAG (2022)

A nivel sectorial, un total de 22 sectores mejoraron su desempeño entre las vigencias 2020 y 2021, lo cual representa el 95,7% de los sectores, cuyo crecimiento promedio fue de 3 puntos. Por el contrario, apenas un sector disminuyó su desempeño en -0,5 puntos. Esto evidencia que, tanto el porcentaje de sectores, como el promedio de variación, fue positivo para la política, siendo mayor el número de sectores que avanzaron en la implementación

de la misma, como el crecimiento logrado en la última medición con relación a los resultados obtenidos en la vigencia 2020.

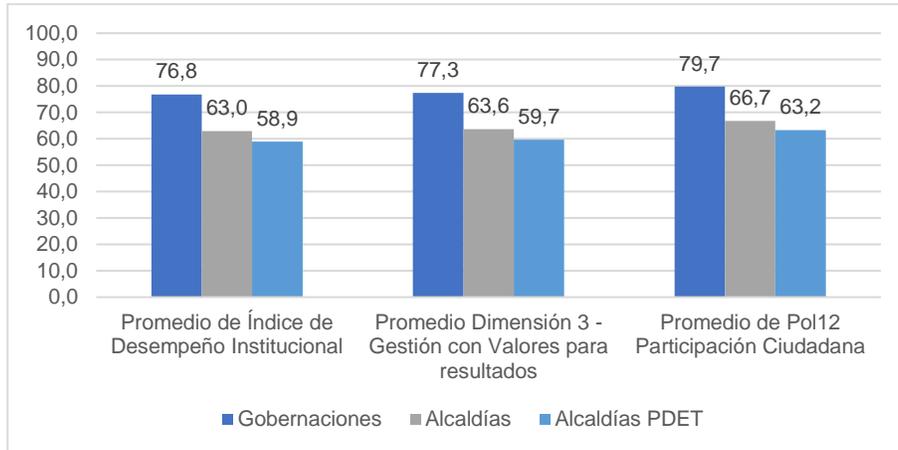
Adicional a esto, la política de participación ciudadana en la gestión pública, pese a tener una mejor calificación en la vigencia 2021 frente a lo conseguido en 2020, presenta una variación irregular al interior de los sectores de la Rama Ejecutiva del nivel nacional. En este sentido, se tiene que los sectores de 1) Planeación 2) Cultura, 3) Vivienda, Ciudad y Territorio, y 4) Minas y Energía son los sectores con mayor crecimiento en esta política, con un aumento superior a los 5 puntos frente al desempeño del 2020. Al respecto, es preciso anotar que, aunque algunos de estos sectores se ubican entre los puntajes más bajos de la política de participación ciudadana en la gestión pública, presentan un crecimiento continuo, convirtiéndose en un claro ejemplo de trabajo y fortalecimiento de la política. El sector Estadísticas fue el único que decreció en su calificación durante la última vigencia, al disminuir -0,5 puntos con relación a la medición anterior (2020), que es una variación mínima y que poco afecta al sector y al comportamiento general del grupo de entidades del nivel nacional.

3.2. Análisis descriptivo de los resultados de los grupos de entidades territoriales

Para el análisis descriptivo de los resultados de los grupos de entidades del orden territorial, se agrupa y compara del desempeño institucional de las gobernaciones, las alcaldías y las alcaldías de los municipios PDET, que de forma general muestran el evolutivo de los territorios durante los dos años de observación.

3.2.1. Comparativo territorial de la política de participación ciudadana

Figura 6.- Comparación territorial entre el promedio del IDI general, el Índice de la dimensión y el Índice de la política

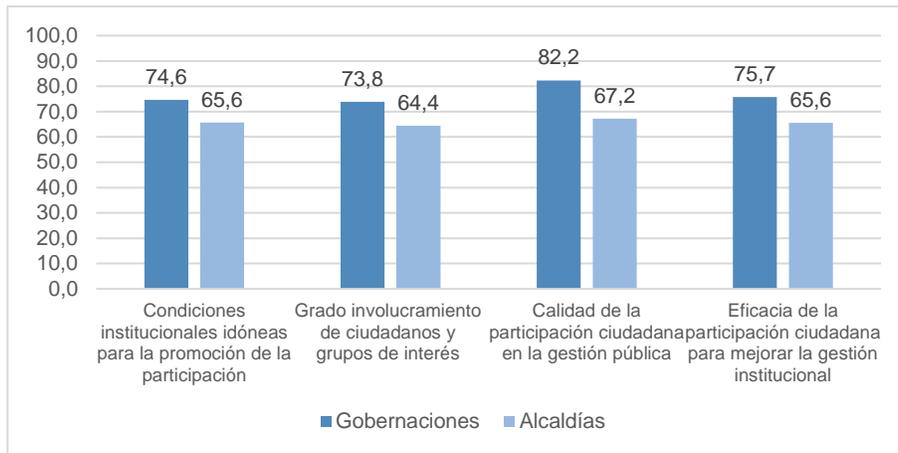


Fuente: Elaboración DPTSC de Función Pública, con base en FURAG (2022)

En el nivel territorial, frente a los resultados obtenidos por cada subgrupo de entidades, las gobernaciones presentan el mejor desempeño, seguido de las alcaldías y, finalmente, las alcaldías de los municipios PDET, con una distancia aproximada de 18 puntos entre las calificaciones logradas por el primer y el último subgrupo de entidades.

Asimismo, se observa que las calificaciones obtenidas por los subgrupos de entidades son similares para todos sus índices, es decir, con puntajes parecidos y diferencias inferiores a los 2 puntos entre el índice de desempeño institucional (IDI general), el Índice de la dimensión y el Índice de la política de simplificación, racionalización y estandarización de trámites.

Figura 7.- Comportamiento territorial de los índices detallados de participación ciudadana

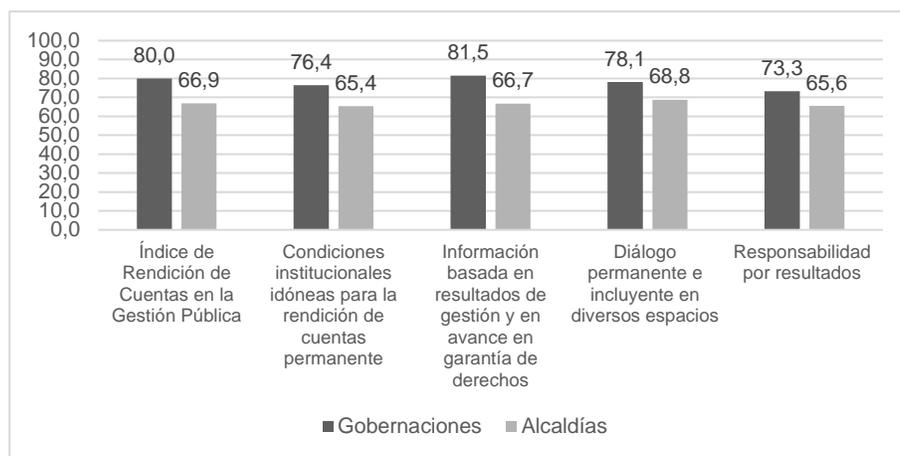


Fuente: Elaboración DPTSC de Función Pública, con base en FURAG (2022)

En cuanto a los índices detallados que conforman la política de participación ciudadana en la gestión pública, como sucede con el comparativo anterior (promedio del IDI general, el Índice de la dimensión y el Índice de la política), las gobernaciones presentan una mejor calificación que los grupos de alcaldías y de alcaldías PDET, con una brecha de hasta 10 puntos entre un nivel territorial y el otro para cada índice detallado.

En orden de desempeño, el mayor puntaje se presenta en el índice de (i) *calidad de la participación ciudadana en la gestión pública*, seguido de (ii) *eficacia de la participación ciudadana para mejorar la gestión institucional* y (iii) *condiciones institucionales idóneas para la promoción de la participación*; y por último, el (iv) *índice detallado de grado de involucramiento de ciudadanos y grupos de interés*, con una distancia de cerca de 10 puntos por debajo del índice detallado mejor evaluado entre las gobernaciones, y al menos 3 puntos de diferencia entre las alcaldías.

Figura 8.- Comportamiento territorial de los índices detallados de rendición de cuentas

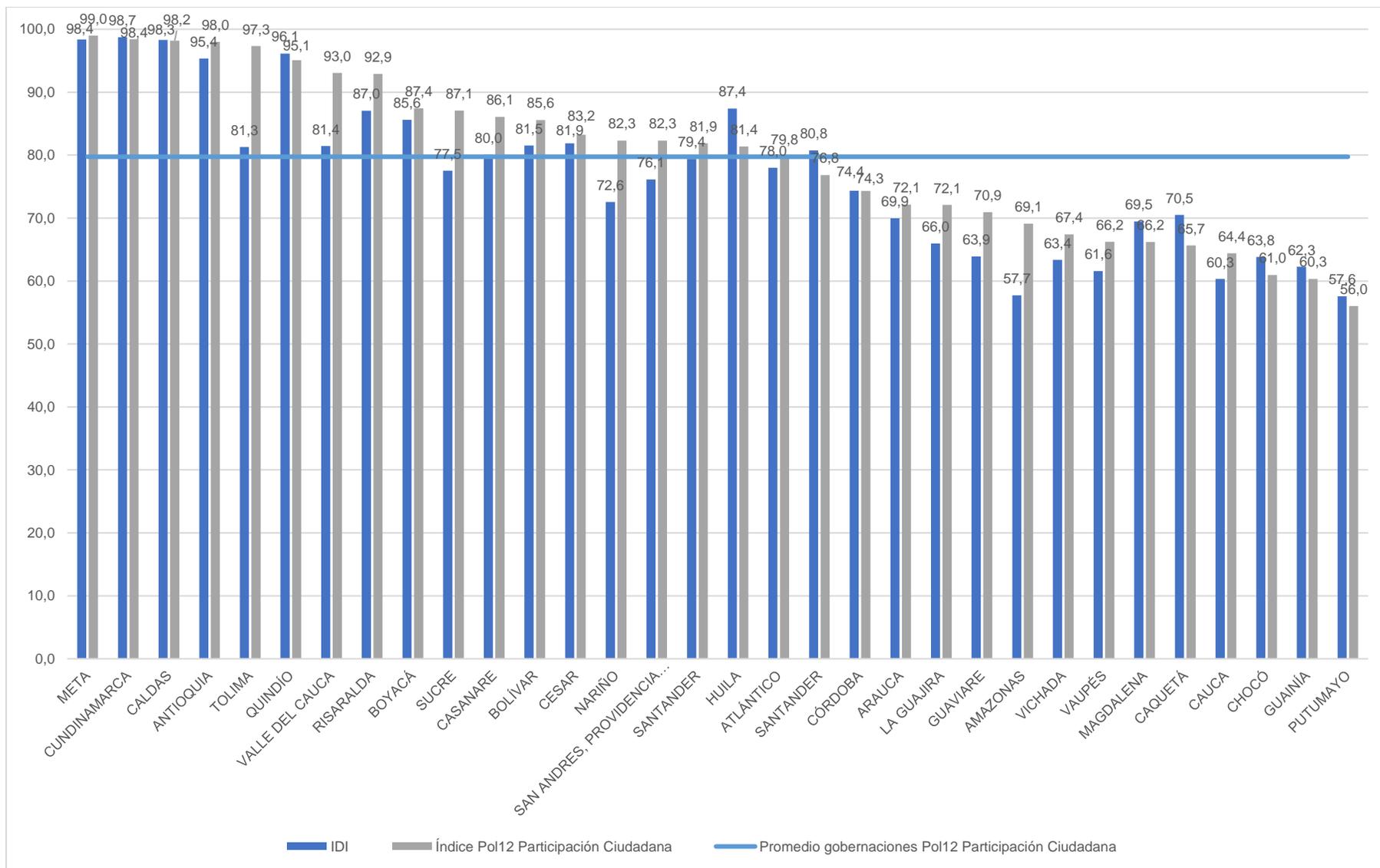


Fuente: Elaboración DPTSC de Función Pública, con base en FURAG (2022)

Con los índices detallados del índice de rendición de cuentas sucede lo propio que con aquellos que conforman la política de participación ciudadana en general: tienen mejor desempeño las gobernaciones en relación con las alcaldías, con distancias de hasta 15 puntos entre ambos grupos de entidades en cada índice detallado.

El subíndice mejor valorado entre las gobernaciones es *información basada en resultados de gestión y en avance en garantía de derechos* con 81,5 puntos, mientras que el índice detallado con la calificación más alta entre las alcaldías fue *diálogo permanente e incluyente en diversos espacios* con 68,8 puntos, respectivamente. Nótese que la calificación más alta para cada subgrupo de entidades dista, entre ellas, en aproximadamente 13 puntos. Por su parte, el subíndice con la calificación más baja entre las gobernaciones es *responsabilidad por resultados* con 73,3 puntos y el índice detallado con la menor valoración entre las alcaldías fue *condiciones institucionales idóneas para la rendición de cuentas permanente* con 65,4 puntos. Estos datos evidencian que la implementación y medición del índice de rendición de cuentas y los índices detallados al interior del mismo son completamente dispares entre los dos grupos de entidades.

Figura 9.- Comportamiento departamental general

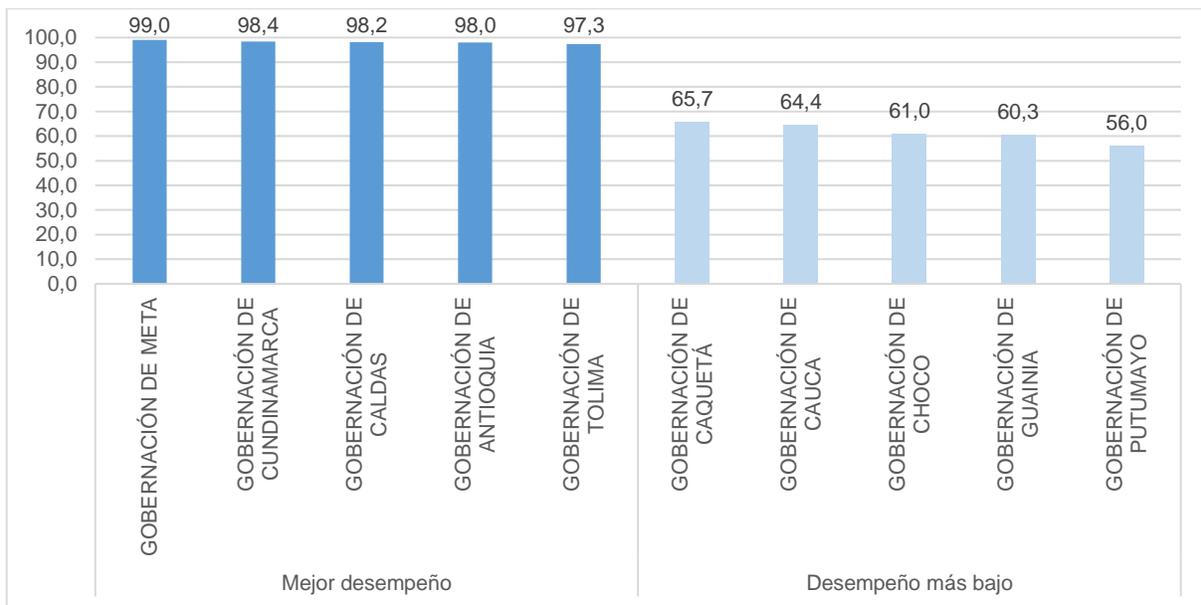


Fuente: Elaboración DPTSC de Función Pública, con base en FURAG (2022)

En cuanto al comportamiento departamental, 18 de las 32 gobernaciones superaron el promedio de la política de participación ciudadana en la gestión pública, lo cual corresponde al 56% de las entidades del grupo; por el contrario, 14 de ellas tuvieron mediciones inferiores al promedio departamental, que equivale al 44% de las entidades del grupo gobernaciones.

Las gobernaciones de (1) Meta, (2) Cundinamarca y (3) Caldas fueron las que obtuvieron los tres primeros puntajes respecto al IDI, así como en el índice de la política de participación ciudadana, superando el puntaje promedio de las gobernaciones (79,7 puntos) por más de 18 puntos. En contraste, los departamentos con menor puntaje lo obtuvieron Putumayo, Guainía y Chocó, los cuales estuvieron por debajo del promedio por alrededor de 20 puntos.

Figura 10.- Gobernaciones con mayor y menor índice de desempeño en la política de participación ciudadana



Fuente: Elaboración DPTSC de Función Pública, con base en FURAG (2022)

La Figura 10 muestra que (1) Meta, (2) Cundinamarca, (3) Caldas y (4) Antioquia presentan las calificaciones más altas para la política de participación ciudadana en la gestión pública, con valoraciones por encima de los 98 puntos, superando en cerca de 20 puntos el índice promedio de la política para este grupo de entidades (79,7). Estas mismas

gubernaciones repiten como líderes territoriales de la política de participación ciudadana en la gestión pública, ya que en la vigencia 2020 tuvieron un desempeño superior a los 95 puntos.

Por su parte, las gubernaciones con menor puntaje en la política de participación ciudadana en la gestión pública son (1) Putumayo, (2) Guainía y (3) Chocó, con calificaciones inferiores a los 61 puntos, ubicándose cerca de 40 puntos por debajo de las gubernaciones con mejor desempeño, y a más de 23 puntos de distancia del índice promedio de la política de participación ciudadana en la gestión pública en este grupo de entidades (79,7). Estas gubernaciones también tuvieron las calificaciones más bajas en la medición de la vigencia 2020, donde no llegaron al umbral de 50 puntos.

3.2.2. Variación intertemporal de la política de participación ciudadana en las entidades del nivel territorial

En todos los subgrupos de entidades del nivel territorial la política de participación ciudadana en la gestión pública evidencia una variación positiva respecto de la medición de la vigencia anterior (2020), con un incremento que oscila entre 2,5 puntos para el grupo de gubernaciones y 3,8 para las alcaldías de los municipios PDET, lo cual representa un crecimiento de entre 2,0% y 2,4% sobre el conjunto de las entidades de cada grupo de análisis.

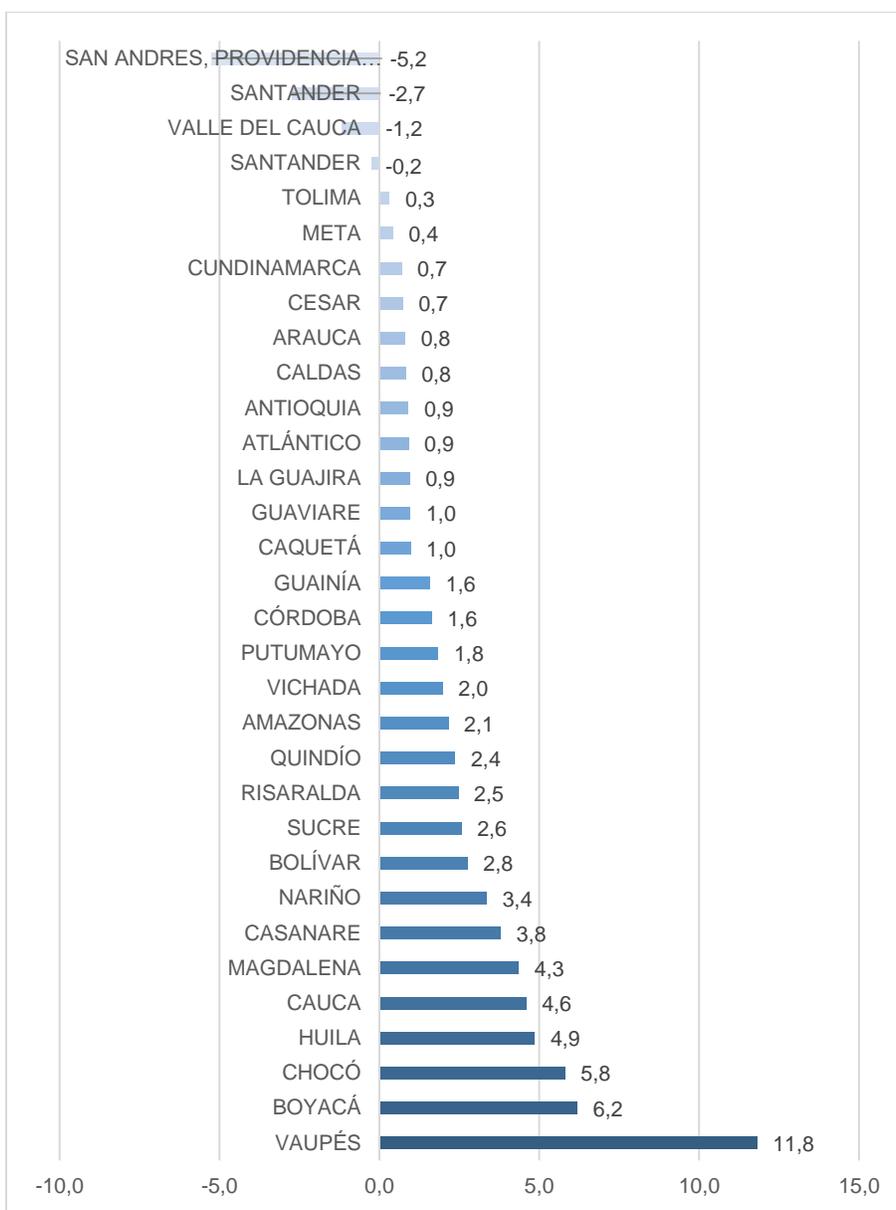
Tabla 4.- Variación del índice de política entre periodos

Grupo de Entidades	Variación absoluta de Pol12 Participación Ciudadana	Variación relativa de Pol12 Participación Ciudadana
Gubernaciones	2,0	2,5%
Alcaldías	2,1	3,1%
Alcaldías PDET	2,4	3,8%

Fuente: Elaboración DPTSC de Función Pública, con base en FURAG (2022)

Pese a que los subgrupos de entidades tienen variaciones semejantes entre sí, dicho crecimiento representa una proporción más significativa, en términos porcentuales, para las alcaldías de los municipios PDET. Esto se debe, básicamente, a que mientras la calificación de este subgrupo es más pequeña, la relación de los 3,8 puntos de crecimiento presentará, inevitablemente, un mayor peso en el comportamiento general del conjunto de entidades. Esta tendencia de mejora expresa, a su vez, el compromiso de las alcaldías de municipios PDET por fortalecer la implementación de la política de participación ciudadana en la gestión pública de forma sostenida.

Figura 11.- Análisis departamental de la variación



Fuente: Elaboración DPTSC de Función Pública, con base en FURAG (2022)

A nivel departamental, un total de 28 gobernaciones mejoraron su desempeño entre las vigencias 2020 y 2021, lo cual representa el 87,5% del grupo de entidades, cuyo crecimiento promedio fue de 2,6 puntos. Por el contrario, 4 gobernaciones disminuyeron su desempeño, en promedio, -2,3 puntos. Esto evidencia que, tanto el porcentaje de gobernaciones, como el promedio de variación, fue positivo para la política, siendo mayor

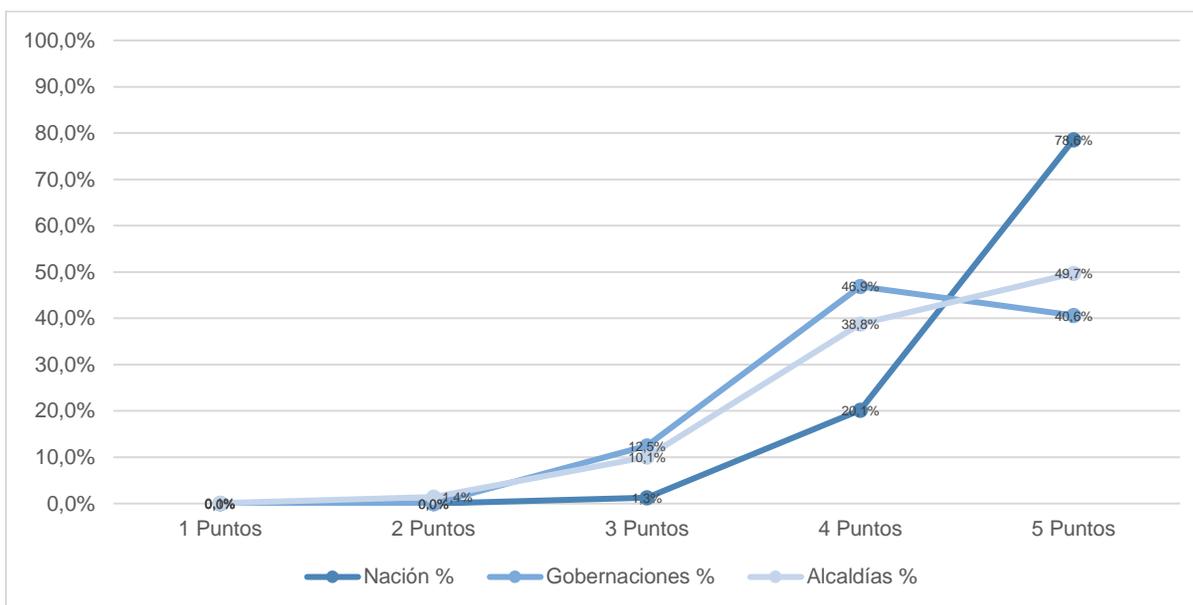
el número de gobernaciones que avanzaron en la implementación de la misma, como el crecimiento logrado en la última medición.

La Figura 11 muestra que (1) Vaupés (2) Boyacá y (3) Chocó son las gobernaciones con mayor crecimiento en la política de participación ciudadana en la gestión pública, con un aumento superior a los 5 puntos frente al desempeño del 2020, con lo cual ascendieron en el ranking y se aproximan al promedio de esta política (79,7). Por su parte, (1) San Andrés y (2) Santander tuvieron los decrecimientos más marcados, con -5,2 y -2,7, respectivamente.

4. Expectativas de usuarios y grupos de valor

Con base en el informe de percepción de las entidades nacionales y territoriales sobre el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) durante la vigencia 2021, en una escala del 1 al 5 para medir el valor que agrega la política de participación ciudadana a la gestión y el desempeño de la entidad, en términos de simplicidad y utilidad de sus requerimientos y del aporte a la eficiencia y eficacia, las entidades del nivel nacional valoran más positivamente la política, con un 78,6% de calificaciones perfectas (5 puntos) y 20,1% en 4 puntos.

Figura 12.- Valor que agrega la política de participación ciudadana

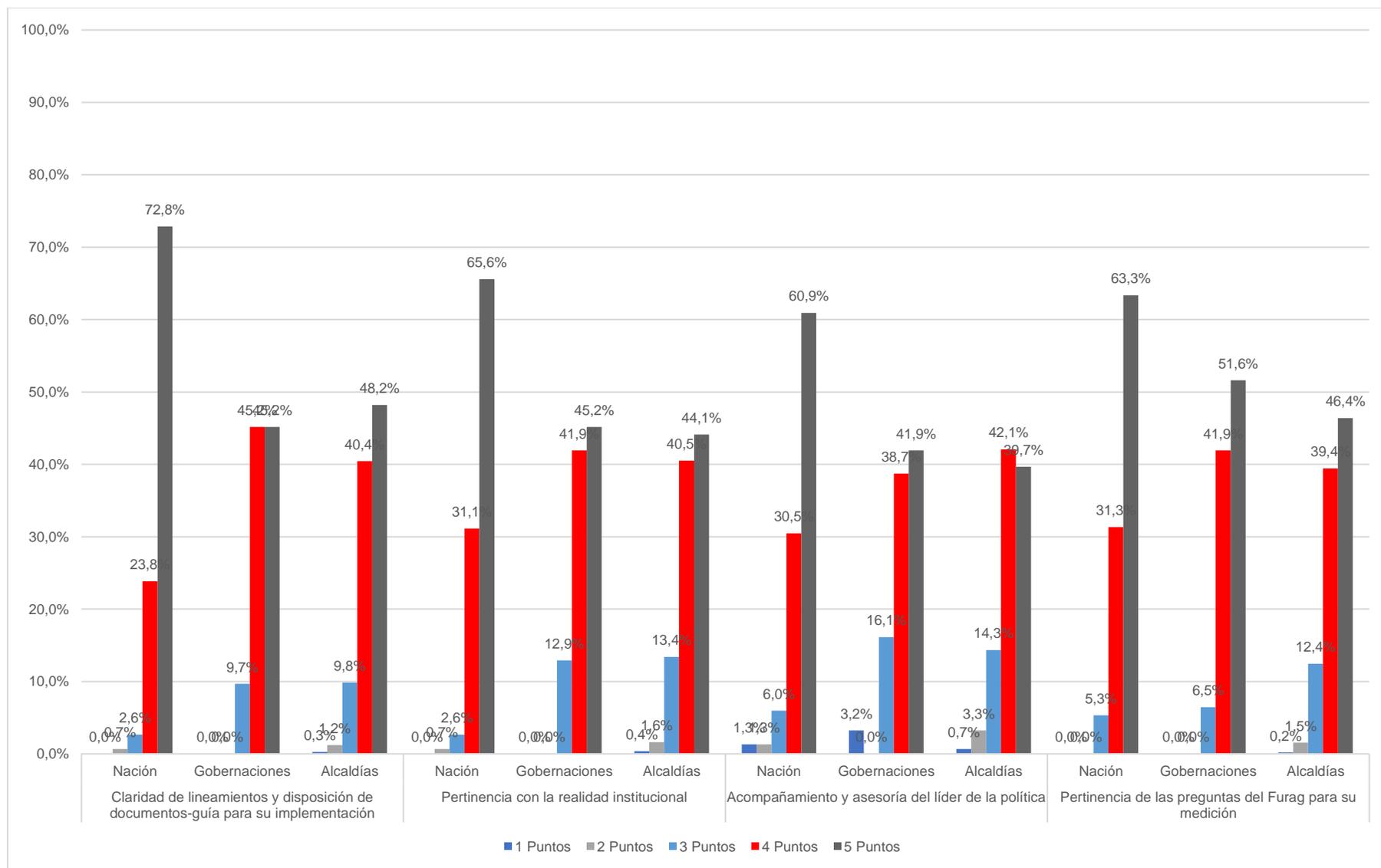


Fuente: Elaboración DPTSC de Función Pública, con base en FURAG (2022)

Por su parte, la calificación otorgada por las entidades del nivel territorial presenta una tendencia semejante entre los dos subgrupos (alcaldías y gobernaciones), quienes asignaron una valoración más baja a la política de participación ciudadana en la gestión pública, distribuyendo su calificación de manera proporcional en 4 puntos y 5 puntos.

En últimas, se destaca que, para todos los grupos de entidades, la asignación de 1 punto en la calificación de la política es igual a 0%, lo cual indica que la percepción sobre el valor que agrega la política de participación ciudadana a la gestión y el desempeño de las entidades es alto o medio alto.

Figura 13.- Calificación que las entidades dan a cada aspecto de la política



Fuente: Elaboración DPTSC de Función Pública, con base en FURAG (2022)

En cuanto a las calificaciones que las entidades brindaron a cada aspecto de la política, el comportamiento fue similar al presenciado en la valoración general dado a la política de participación ciudadana en la gestión pública, entiéndase: una apreciación positiva, con calificaciones más altas por parte de las entidades del nivel nacional (mayoritariamente en 5 puntos), frente a las calificaciones otorgadas por las alcaldías y las gobernaciones (con una distribución proporcional en 3 puntos, 4 puntos y 5 puntos).

Frente al aspecto *claridad de lineamientos y disposición de documentos-guía para su implementación*, si bien el 72,8 del grupo Nación otorgó una calificación de 5 puntos, haciéndolo ver como el criterio mejor valorado, las entidades del nivel territorial (gobernaciones y alcaldías) asignaron calificaciones menores, concentrando sus apreciaciones en 4 y 3 puntos: entre 40% y 48% para cada caso.

Por su parte, los otros tres aspectos (2- *pertinencia con la realidad institucional*, 3- *acompañamiento y asesoría del líder de la política* y 4- *pertinencia de las preguntas del Furag para su medición*) tienen tendencias semejantes, con una calificación descendente, según el grupo de entidades.

La diferencia entre las calificaciones brindadas por el grupo de entidades del nivel nación y los subgrupos de entidades del nivel territorial (alcaldías y gobernaciones), representa un desafío para que el líder de la política diseñe estrategias diferenciadas para orientar y acompañar la implementación de la política de participación ciudadana en la gestión pública, que consideren la realidad y capacidad institucional de las alcaldías, pero, aún más, que trasciendan la producción instrumental, a fin de lograr impactos positivos en el nivel territorial.

5. Análisis de las brechas y sus determinantes más limitantes

Para la **identificación** de las brechas que afectan el desempeño de la política de participación ciudadana, en cumplimiento de la metodología de análisis de brechas para el desempeño institucional propuesta por la Oficina Asesora de Planeación – OAP (2021b), se seleccionaron las 10 recomendaciones con mayor frecuencia para el grupo de entidades nación y el grupo de entidades territorio (gubernaciones y alcaldías), obteniendo un total de 20 ítems, de los cuales se priorizaron 4 en una mesa técnica realizada con la coordinadora del grupo de Análisis y Políticas de la DPTSC, atendiendo a criterios técnico-cualitativos, como son:

- La prevalencia de la recomendación, frente a las presenciadas en la vigencia anterior,
- El peso o porcentaje de las recomendaciones en relación con el número de entidades que conforman cada grupo de análisis,
- La correlación con los índices detallados de la política,
- El contraste con la información de gestión asociada a la política,
- La disponibilidad de información para el abordaje de los factores determinantes,
- El alcance de intervención de Función Pública, como líder de la política, para que las entidades acojan la recomendación.

Con base en la priorización de las 4 recomendaciones más importantes para la mejora de la política, siendo 2 de ellas referidas a participación ciudadana, y las otras 2 a temas de rendición de cuentas, se redefinieron los enunciados de las mismas (recomendaciones) en términos de problemática, a fin de que sean entendidas como una brecha a tratar o cerrar. Así las cosas, las **brechas** aquí expuestas hacen referencia a aquellos resultados del análisis cuantitativo que permiten evidenciar que un gran número de entidades no están presentando el desempeño esperado en los resultados del índice; de tal manera que las brechas no se refieren al comportamiento específico de una entidad, sino al

comportamiento agregado de un grupo de entidades o de un ítem respecto de la política analizada.

Por lo tanto, las 4 brechas que a continuación se analizarán son las siguientes:

1. Las entidades tienen baja capacidad para desarrollar actividades de ideación, cocreación o validación con grupos de valor para mejorar la solución de problemas, como parte de los ejercicios de innovación abierta que complementan la estrategia de participación ciudadana en la gestión pública.
2. Las entidades no contemplan a las veedurías ciudadanas y grupos de control social como grupos de valor o interés, por lo tanto, no promueven su participación ni capacitación para el ejercicio de control a la gestión pública.
3. La gestión, publicación y difusión de información de las entidades no está siendo organizada en función del proceso de rendición de cuentas, por lo que se omite información de la oferta de conjuntos de datos abiertos, avances en temas de interés para los grupos étnicos y poblacionales, así como la implementación del enfoque de DDHH y ODS al interior de la entidad, a fin de alimentar los escenarios de diálogo con ciudadanos o grupos de interés.
4. Las entidades, en el marco de las acciones de diálogo, no están convocando ni incluyendo la mayor cantidad de grupos de valor y otras instancias, de acuerdo con su realidad institucional y de la pandemia por Covid-19.

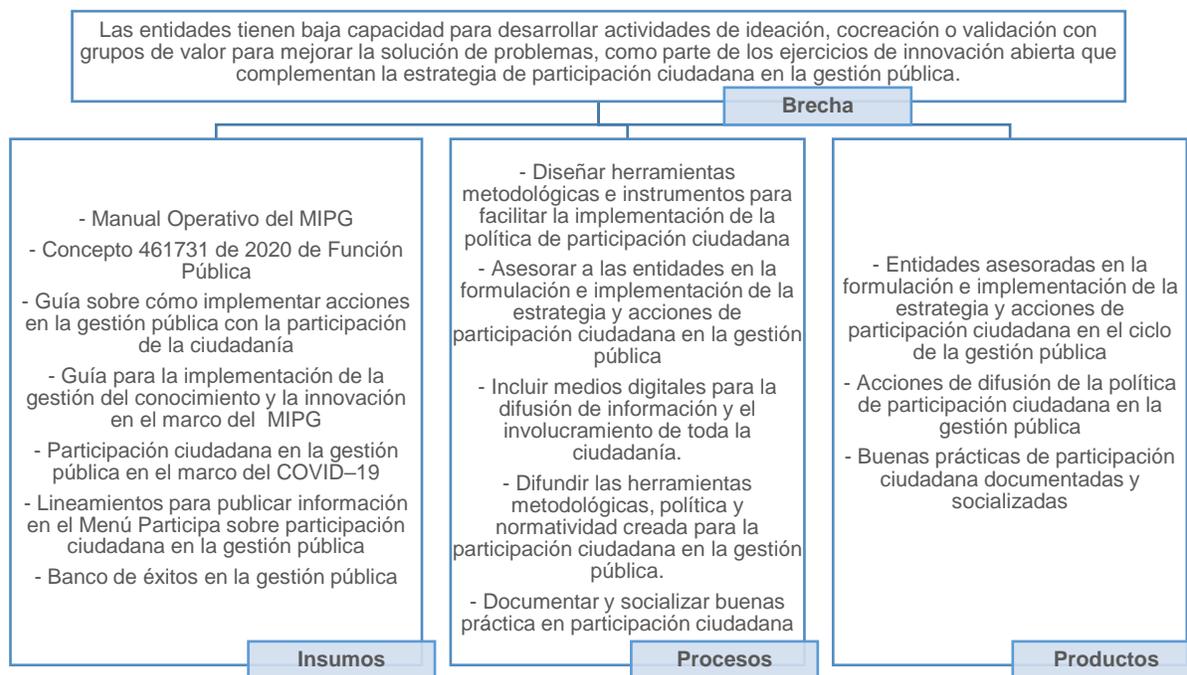
Ahora bien, para el **análisis de las brechas**, se hace una revisión de cómo este ítem se desarrolla en los eslabones de la cadena de valor de la política: insumos, procesos y/o productos, de manera que las brechas se examinan en función de la coherencia y capacidad que despliega el líder de la política para alcanzar los resultados que se espera logren las entidades implementadoras.

Análisis de determinantes de la brecha No. 1

La brecha No. 1 de la política de participación ciudadana en la gestión pública se ha definido de la siguiente manera: *“Las entidades tienen baja capacidad para desarrollar*

actividades de ideación, cocreación o validación con grupos de valor para mejorar la solución de problemas, como parte de los ejercicios de innovación abierta que complementan la estrategia de participación ciudadana en la gestión pública” y sus determinantes más limitantes, son:

Figura 14.- Análisis de determinantes de la brecha No. 1



Fuente: Elaboración DPTSC de Función Pública, con base en FURAG (2022)

La primera brecha aborda las dificultades existentes en las entidades públicas para desarrollar acciones de innovación abierta en el marco de la implementación de la estrategia anual de participación ciudadana en la gestión pública; lo anterior, incluye elementos de comprensión de lineamientos, desarrollo de capacidades e involucramiento de grupos de valor en la solución de desafíos institucionales y el desarrollo de productos. Para lo anterior, resulta pertinente también el despliegue de medios y plataformas digitales como, por ejemplo, el *Menú Participa*; este menú se orienta a mejorar el interés participativo de la ciudadanía, incluyendo acciones de codiseño, cocreación y validación.

Ahora bien, un factor determinante es el compromiso de las entidades, especialmente de la alta dirección, para promover la comprensión y el despliegue de capacidades

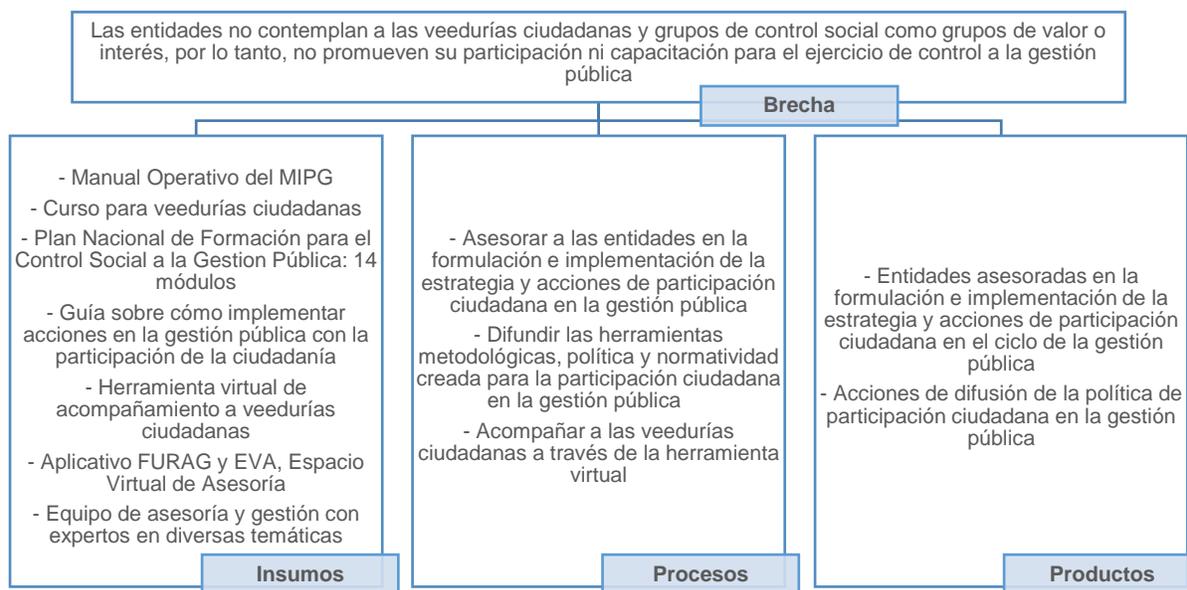
institucionales para la ideación, cocreación o validación de soluciones de problemas que competen a los grupos de valor y la ciudadanía, especialmente bajo un enfoque diferencial que reconozca las experiencias particulares de segmentos poblacionales. Esto se ve reflejado no solamente en los resultados del FURAG, sino también en las consultas que constantemente llegan a Función Pública (ver concepto 461731 de 2020), que explican que la innovación abierta hace referencia al paso (salto) de crear valor para las personas a crear valor con ellas, al aprovechar la inteligencia colectiva y fortalecer la democracia.

Con base en lo anterior, resulta relevante la capacitación de las entidades para la comprensión, desarrollo y ejecución de las actividades que tienen relación con la innovación abierta teniendo en cuenta la adaptación de la ciudadanía a las condiciones dadas por la coyuntura en el marco de la pandemia por Covid-19 y la prevalencia de espacios virtuales de interacción para la difusión de información y convocatoria.

Análisis de determinantes de la brecha No. 2

La brecha No. 2 de la política de participación ciudadana en la gestión pública se ha definido de la siguiente manera: *“Las entidades no contemplan a las veedurías ciudadanas y grupos de control social como grupos de valor o interés, por lo tanto, no promueven su participación ni capacitación para el ejercicio de control a la gestión pública”* y sus determinantes más limitantes, son:

Figura 15.- Análisis de determinantes de la brecha No. 2



Fuente: Elaboración DPTSC de Función Pública, con base en FURAG (2022)

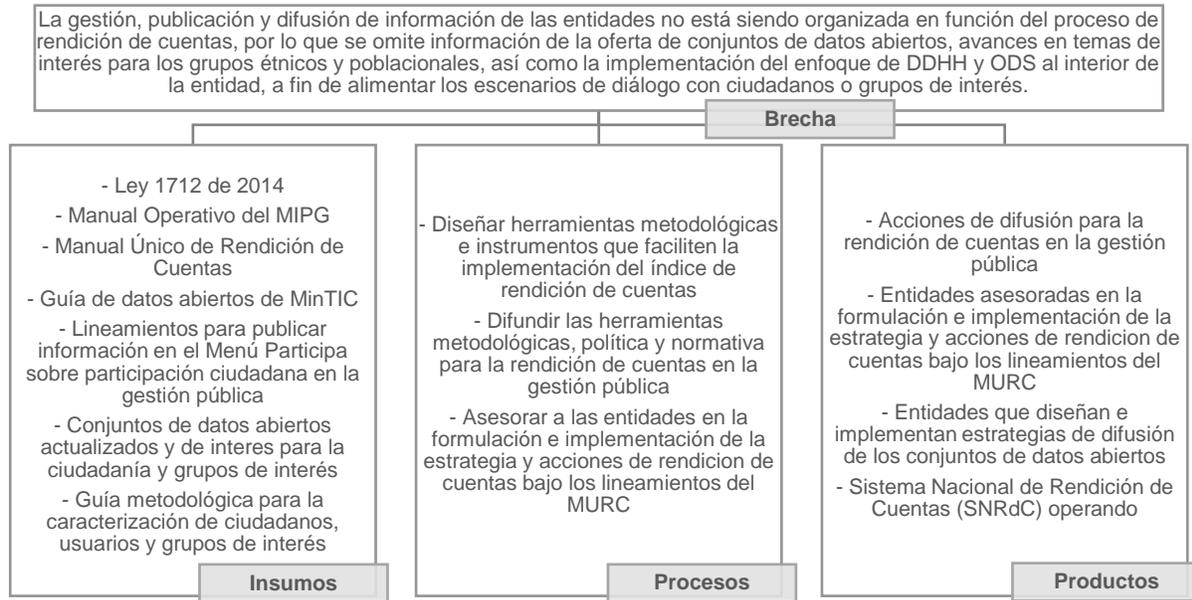
Para la brecha No.2, la participación ciudadana se asocia a la implementación de acciones para el reconocimiento de las veedurías ciudadanas y los grupos de control social como grupos de valor o interés institucionales. En este punto es importante reconocer la falta de acciones que facilitan la participación y capacitación de las veedurías y grupos de control social para el ejercicio de control a la gestión pública; asimismo, identificar y promover ejercicios de consulta en los procesos de producción normativa que lideran las entidades públicas, pues se constituyen en momentos clave de participación que se pueden dar desde la planeación hasta la aplicación y posterior evaluación.

Análisis de determinantes de la brecha No. 3

La brecha No. 3 de la política de participación ciudadana en la gestión pública, referida a la rendición de cuentas, se ha definido de la siguiente manera: *“La gestión, publicación y difusión de información de las entidades no está siendo organizada en función del proceso de rendición de cuentas, por lo que se omite información de la oferta de conjuntos de datos abiertos, avances en temas de interés para los grupos étnicos y poblacionales, así como la implementación del enfoque de DDHH y ODS al interior de la*

entidad, a fin de alimentar los escenarios de diálogo con ciudadanos o grupos de interés”
 y sus determinantes más limitantes, son:

Figura 16.- Análisis de determinantes de la brecha No. 3



Fuente: Elaboración DPTSC de Función Pública, con base en FURAG (2022)

Como tercera brecha, tal y como muestra la figura 16, se encuentra la divulgación de información de las entidades que no está siendo organizada en el marco de la estrategia de rendición de cuentas, especialmente alrededor de la oferta de conjuntos de datos abiertos disponibles, así como sobre temas de interés para los grupos étnicos y poblacionales o informes sobre avance en la garantía de DDHH y cumplimiento de Objetivos de Desarrollo Sostenible – ODS para que sean utilizados por los ciudadanos o grupos de interés en procesos de participación y control social.

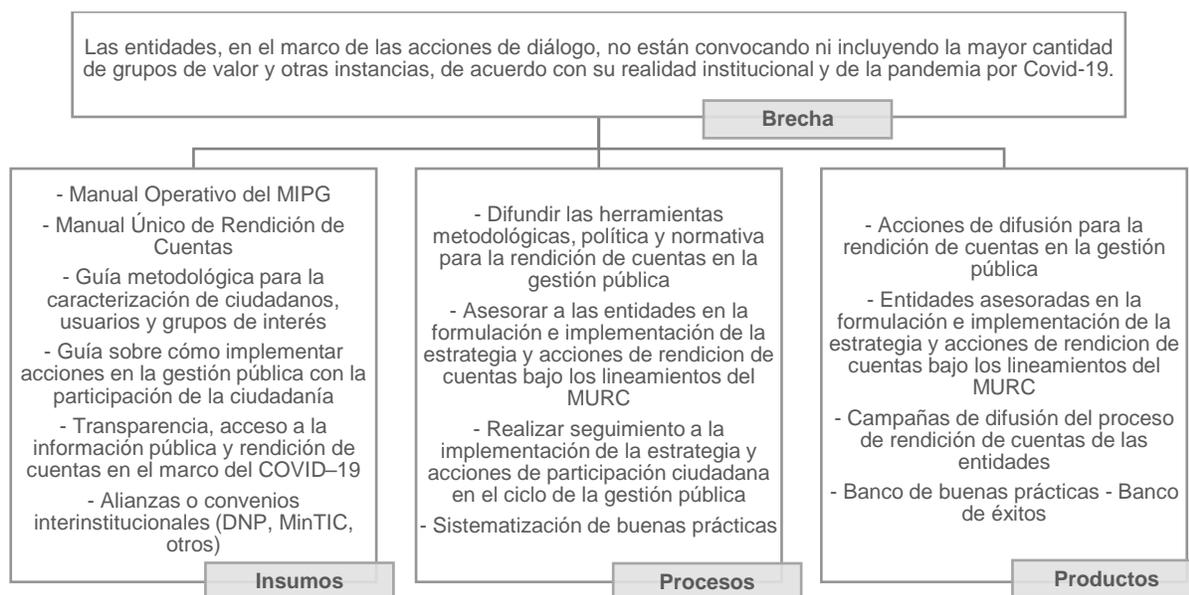
Para esta brecha sus determinantes o cuellos de botellas están asociados a la publicación y difusión de información del proceso de rendición de cuentas con miras al diálogo público, dado que todavía no existe una conciencia sobre la importancia de la generación de estos datos, así como la identificación de temáticas de interés previo a la presentación de los informes, los cuales deben ser organizados en función de los intereses y necesidades de los grupos de valor bajo criterios de enfoque diferencial.

Esta brecha también implica el despliegue de una buena estrategia de difusión teniendo en cuenta el uso de las tecnologías de la información para el aprovechamiento de la información por parte de la ciudadanía, así como de medios alternativos de comunicación según características y posibilidades de comunicación de los grupos de valor. Todo esto con el fin de incrementar el diálogo y la participación con la ciudadanía y grupos de interés.

Análisis de determinantes de la brecha No. 4

La brecha No. 4 de la política de participación ciudadana en la gestión pública, referida a la rendición de cuentas, se ha definido de la siguiente manera: *“Las entidades, en el marco de las acciones de diálogo, no están convocando ni incluyendo la mayor cantidad de grupos de valor y otras instancias, de acuerdo con su realidad institucional y de la pandemia por Covid-19”* y sus determinantes más limitantes, son:

Figura 17.- Análisis de determinantes de la brecha No. 4



Fuente: Elaboración DPTSC de Función Pública, con base en FURAG (2022)

Tal como se muestra en la Figura 17, la brecha número cuatro se refiere a la falta de convocatorias adecuadas y diferenciales para la inclusión de una mayor cantidad de grupos de valor y otras instancias; esto se ha dado principalmente por desconocimiento de las características poblacionales y territoriales de los grupos de valor, así como por la poca adaptación institucional de las entidades a los cambios dados en el marco de la pandemia por Covid-19.

Para lo anterior se ha propuesto la caracterización constante de los ciudadanos, usuarios y grupos de interés por medio de su respectiva guía metodológica además de la implementación de acciones en la gestión pública y la comunicación de transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas. Si bien existen instrumentos para una implementación más efectiva de la participación ciudadana, estas no se están empalmando en el diálogo con la ciudadanía ni en la relación con esta para el trabajo conjunto con las entidades, lo que hace que se invisibilicen los intereses de las poblaciones según sus vivencias en los territorios. Por lo tanto, el trabajo conjunto garantiza una interacción cercana para el conocimiento de las características y posterior diseño de estrategias de intervención, según lo solicitado por los grupos de valor; allí se incluyen las acciones de participación ciudadana y el ejercicio de las buenas prácticas de la gestión pública para la muestra de experiencias fieles a la realidad y propuestas innovadoras pensadas en la convocatoria de grupos de valor además del desarrollo de actividades efectivas según las herramientas tecnológicas de fácil acceso acordes a los cambios del país.

6. Recomendaciones para el cierre de brechas de la política de participación ciudadana

A partir del análisis de brechas y la información asociada, se priorizó en cada línea causal cuáles son los determinantes que más inciden en el desarrollo esperado de la política de participación ciudadana, es decir, aquellos factores que generan los mayores taponamientos a la cadena de valor y que son objeto de intervención por parte de Función Pública como líder de la política.

Es entonces que se presenta como propuesta el siguiente plan de trabajo, el cual está integrado por acciones de corto plazo, para ser ejecutadas en el marco de la planeación institucional de la vigencia siguiente (2023); y acciones de mediano plazo, que están siendo concertadas al interior de la entidad para ser incluidas en la planeación estratégica del nuevo cuatrienio: 2022-2026.

Tabla 5.- Recomendaciones para el cierre de brechas de la política de participación ciudadana

Brecha	Dirección técnica responsable	Determinantes a intervenir	Estrategia de intervención	Actividades propuestas	Entregable asociado	Meta	Alcance/ Descripción meta	Unidad de medida	Responsable vigente en 2021
Las entidades tienen baja capacidad para desarrollar actividades de ideación, cocreación o validación con grupos de valor para mejorar la solución de problemas, como parte de los ejercicios de innovación abierta que complementan la estrategia de participación ciudadana en la gestión pública	DPTSC	Diseñar herramientas metodológicas e instrumentos para facilitar la implementación de la política de participación ciudadana	Implementar un proceso de acompañamiento o a las entidades para instalar capacidades de ideación, cocreación y validación con la participación de la ciudadanía y grupos de valor.	Diseñar una ficha pedagógica con el ABC de la innovación abierta en el sector público	Documentos técnicos, metodologías, herramientas, instrumentos e investigaciones en temas de las políticas de gestión y desempeño orientado a mejorar la gestión pública.	Ficha pedagógica diseñada	Una ficha pedagógica diseñada	Número	Líder de Grupo AyP OAC
		Asesorar a las entidades en la formulación e implementación de la estrategia y acciones de participación ciudadana en la gestión pública		Identificar problemas institucionales comunes entre las entidades que sean susceptibles de solucionar a partir del desarrollo de ejercicios de ideación o cocreación con la ciudadanía y grupos de valor	Matriz de priorización de problemas y entidades con oferta institucional asociada	Una matriz de priorización de problemas y entidades con oferta institucional asociada elaborada	Número	Manuel Fernández Líder de Grupo AyG	
		Documentar y socializar buenas prácticas en participación ciudadana		Desarrollar actividades de ideación, cocreación o validación entre las entidades priorizadas por tener problemas institucionales comunes, con el propósito de generar soluciones con la participación de la ciudadanía y grupos de valor	Entidades asesoradas en la política de participación ciudadana en la gestión pública	No. de entidades asesoradas No. servidores públicos y/o asesorados	5 entidades asesoradas No. servidores públicos y/o asesorados	Número	Manuel Fernández Líder de Grupo AyG
		Difundir las herramientas metodológicas, política y normatividad creada para la participación		Identificar y documentar experiencias significativas en materia de innovación abierta en la gestión pública a nivel nacional e internacional.	Análisis y estudios asociados a las políticas a cargo de la DPTSC adelantados	No. buenas prácticas identificadas y documentadas	5 buenas prácticas identificadas y documentadas	Número	Manuel Fernández Líder de Grupo AyP
				Difundir las experiencias significativas en materia de innovación abierta en la gestión pública a nivel nacional e internacional que se hayan documentado, a través de diversos canales, incluyendo el		Campañas de difusión implementadas	1 campaña de difusión	Porcentaje	Líder de grupo AyG OAC

Brecha	Dirección técnica responsable	Determinantes a intervenir	Estrategia de intervención	Actividades propuestas	Entregable asociado	Meta	Alcance/ Descripción meta	Unidad de medida	Responsable vigente en 2021
		ciudadana en la gestión pública.		acompañamiento que hace el grupo AyG. Adelantar ferias de innovación pública que promuevan la difusión de buenas prácticas y experiencias significativas en materia de innovación abierta en la gestión pública a nivel nacional e internacional.					
						Ferias de innovación pública desarrolladas	Una feria innovación pública desarrolladas	Número	Manuel Fernández
Las entidades no contemplan las veedurías y grupos de control social como grupos de valor o interés, por lo tanto, no promueven su participación ni capacitación para el ejercicio de control a la gestión pública	DPTSC	Herramienta virtual de acompañamiento a veedurías ciudadanas	Apoyar a las entidades para que promuevan el ejercicio de control a la gestión pública por parte de las veedurías y grupos de control social.	Garantizar una funcionalidad en la <i>Herramienta virtual de acompañamiento a veedurías ciudadanas</i> que enlace la información sobre veedurías ciudadanas registradas en distintas bases de datos (RUES y otras)	Estrategia de formación con enfoque étnico para fomentar el ejercicio de control social en comunidades étnicas para el fortalecimiento de las capacidades de la ciudadanía en su relación con el Estado	<i>Módulo de enlaces de interés ajustado</i>	Un <i>módulo de enlaces de interés ajustado</i>	Porcentaje	DPTSC OTIC
				Desarrollar ejercicios de diálogo con entidades priorizadas para el control social sobre temas estratégicos, en el marco del Sistema de Control Interno.	Entidades públicas asesoradas en la formulación e implementación de la política de participación ciudadana y servicio al ciudadano	Ejercicios de diálogo desarrollados	Ejercicios de diálogo desarrollados	Número	DPTSC DGDI
				Fortalecer la capacidad de las entidades priorizadas en los ejercicios de diálogo para el control social, en el manejo de información y ejercicios de vigilancia ciudadana a través del Menú Participa.	No. de entidades asesoradas	No. de entidades asesoradas	Número	Líder Grupo AyP Líder Grupo AyG	
La gestión, publicación y difusión de información de las entidades no está siendo	DPTSC	Asesorar a las entidades en la formulación e implementación de la estrategia y acciones de	Acompañar entidades priorizadas en la gestión, publicación y difusión de	Desarrollar un seminario-taller con entidades focalizadas para orientar y acompañar la gestión, publicación y difusión de información de la rendición de cuentas, de cara de fortalecer	Entidades públicas asesoradas en la formulación e implementación de la política de	Seminario-taller implementado	1 seminario-taller implementado	Porcentaje	

Brecha	Dirección técnica responsable	Determinantes a intervenir	Estrategia de intervención	Actividades propuestas	Entregable asociado	Meta	Alcance/ Descripción meta	Unidad de medida	Responsable vigente en 2021
organizada en función del proceso de rendición de cuentas, por lo que se omite información de la oferta de conjuntos de datos abiertos, avances en temas de interés para los grupos étnicos y poblacionales, así como la implementación del enfoque de DDHH al interior de la entidad, a fin de alimentar los escenarios de diálogo con ciudadanos o grupos de interés.		rendición de cuentas bajo los lineamientos del MURC	información de rendición de cuentas que sea útil para alimentar los escenarios de diálogo con ciudadanos o grupos de interés.	los escenarios de diálogo con ciudadanos o grupos de interés.	participación ciudadana y servicio al ciudadano				
		Sistema Nacional de Rendición de Cuentas (SNRdC)		Acompañar a las entidades que integran los <i>Nodos</i> del Sistema Nacional de Rendición de Cuentas (SNRdC) para que implementen estrategias de gestión, publicación y difusión de información de la rendición de cuentas, de cara de fortalecer los escenarios de diálogo con ciudadanos o grupos de interés.	Entidades del orden nacional y territorial vinculadas al Sistema de Rendición de Cuentas	No. de entidades/Nodos asesorados	No. de entidades/Nodos asesorados	Número	Juana Soacha Líder de Grupo AyG
				Evaluar con las entidades priorizadas en los <i>Nodos</i> del Sistema Nacional de Rendición de Cuentas (SNRdC) las estrategias de gestión, publicación y difusión de información de la rendición de cuentas implementadas.		Informe de evaluación	Un informe de evaluación	Número	Juana Soacha Líder de Grupo AyG
Las entidades, en el marco de las acciones de diálogo, no están convocando ni incluyendo la mayor cantidad de grupos de valor y otras instancias, de acuerdo con su realidad institucional y de	DPTSC En articulación con DNP y MinTIC	Alianzas o convenios interinstitucionales (DNP, MinTIC, otros)	Fortalecer herramientas digitales que faciliten la identificación, difusión de información y convocatoria a espacios de diálogo en el marco de la rendición de cuentas, definiendo segmentos	Coordinar con DNP y MinTIC el ajuste a la plataforma " <i>Clic Participativo</i> " para que disponga de información relacionada con datos abiertos sobre organizaciones sociales, instancias y espacios de participación ciudadana, que faciliten a las entidades la convocatoria a los espacios de diálogo, según temáticas y grupos de valor.	Documentos técnicos, metodologías, herramientas, instrumentos e investigaciones en temas de las políticas de gestión y desempeño orientado a mejorar la gestión pública.	" <i>Clic Participativo</i> " articulado con datos abiertos	" <i>Clic Participativo</i> " articulado con datos abiertos	Porcentaje	DPTSC OTIC DNP MinTIC
				Difundir la plataforma " <i>Clic Participativo</i> " con información actualizada de datos abiertos, a		Campañas de difusión implementadas	1 campaña de difusión	Porcentaje	Líder de grupo AyG

Brecha	Dirección técnica responsable	Determinantes a intervenir	Estrategia de intervención	Actividades propuestas	Entregable asociado	Meta	Alcance/ Descripción meta	Unidad de medida	Responsable vigente en 2021			
la pandemia por Covid-19.		Difundir las herramientas metodológicas, política y normatividad creada para la participación ciudadana en la gestión pública.	poblacionales con enfoque diferencial, territorial e interseccional por parte de las entidades.	través de diversos canales, incluyendo el acompañamiento que hace el grupo AyG.	Entidades del orden nacional y territorial vinculadas al Sistema de Rendición de Cuentas				OAC			
				Elaborar un calendario compartido donde las entidades puedan publicitar las actividades de diálogo en el marco de la rendición de cuentas, definiendo segmentos poblacionales con enfoque diferencial, territorial e interseccional.					Calendario elaborado y actualizado	Un calendario elaborado y actualizado	Porcentaje	Líder de Grupo AyG OTIC OAC
				Difundir el calendario compartido de las actividades de diálogo en el marco de la rendición de cuentas, a través de diversos canales, incluyendo el acompañamiento que hace el grupo AyG.					Campañas de difusión implementadas	1 campaña de difusión	Porcentaje	Líder de grupo AyG OAC

Fuente: Elaboración DPTSC de Función Pública, con base en FURAG (2022)

Conclusiones generales

Los resultados obtenidos a nivel nacional y territorial por parte de los índices de participación muestran la necesidad de un trabajo para fortalecer el grado de involucramiento con la ciudadanía. Esto refiere el ejercicio de diálogo constante, cercano y transparente para ejecutar los lineamientos de la política de manera que las entidades se adapten a los requerimientos de los grupos de valor y las veedurías bajo criterios de enfoque diferencial.

Es importante estimular acciones de innovación abierta en la gestión pública, replicando buenas prácticas y experiencias significativas que faciliten el desarrollo de capacidades institucionales y promuevan el interés colectivo para la solución de problemas y desafíos institucionales y sociales. Se hace necesario adaptar herramientas para facilitar el desarrollo de ejercicios a nivel territorial, especialmente con comunidades.

De igual forma, es necesario divulgar información sobre las instancias de participación existentes, promoviendo su vinculación en acciones de participación ciudadana institucionales; lo anterior, incluye el reconocimiento de las veedurías ciudadanas formalmente constituidas y registradas en el Registro Único Empresarial y Social -RUES.

Respecto a los resultados dados en los índices de rendición de cuentas a nivel nacional y territorial se reconoce que hay una información dirigida a la ciudadanía, pero, no hay un control efectivo frente a las responsabilidades de las entidades para la mejora institucional a partir del control ciudadano. Es decir, no solo se requieren los resultados en términos de información entregada y ejercicios de diálogo desarrollados sino una reflexión a profundidad de lo que se puede hacer para la mejora institucional como resultado de la evaluación ciudadana.

En el análisis de cierre de brechas, se pudo identificar la necesidad de establecer un diálogo más cercano con la ciudadanía, las veeduría y grupos de valor para aumentar la

participación y su involucramiento en el ejercicio de cumplimiento de metas además de la solución de problemas en las poblaciones.

Con respecto al aumento del uso de aparatos electrónicos para la interacción de la ciudadanía en espacios digitales, es pertinente que las entidades se involucren en el conocimiento de estas para la adaptación de la implementación de lineamientos en la política de participación puesto que estos espacios brindan una comunicación efectiva, rápida, visual y clara, además que puede adoptar mecanismos que faciliten del acceso a la información para las personas de diferente grupo etario y en condición de discapacidad visual.

La pandemia por el COVID-19 trajo consigo la adaptación e inclusión de lenguajes digitales que pueden ser aprovechados por las entidades para el diseño de estrategias que incluyan a diferentes poblaciones y así aumentar cada vez más la participación ciudadana.

Referencias bibliográficas

Decreto 1083 de 2015 (26 de mayo, 2015). Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública. Presidencia de la República. Diario Oficial N. 49523.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=62866>

Decreto 1499 de 2017 (11 de septiembre, 2017). Modifica el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública en lo relacionado con el Sistema de Gestión (artículo 133 de la Ley 1753 de 2015). Presidencia de la República. Diario Oficial N. 50353.
<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83433>

Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP] (2021a). *Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión. Versión 4*. Bogotá, D.C., Colombia: DAFP.

<https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/34112007/Manual+Operativo+MIPG.pdf/ce5461b4-97b7-be3b-b243-781bbd1575f3?t=1638367931337>

Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP (2021b). *Metodología para la elaboración de informes de cierre de brechas*. Bogotá, D.C., Colombia: DAFP

Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP (2022a). *Instructivo para el ingreso y diligenciamiento del Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión – FURAG. Vigencia 2021*. Bogotá, D.C., Colombia: DAFP.
https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/40976716/2022_01_18_Instructivo_diligenciamiento_furag_mdi_v_2021.pdf/d6b11bfb-f461-dbdd-2644-a290dbbad289?t=1645198144124

Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP (2022b). *Lista Índices de Gestión y Desempeño*. Bogotá, D.C., Colombia: DAFP.
https://www.funcionpublica.gov.co/documents/28587410/41206196/Indices_gestion_y_desempeno_2021.pdf/286b7e85-fc86-4073-6e31-7fb4654f9144?t=1652393165602

Departamento Administrativo de la Función Pública [DAFP] (s.f.) *Servicio al ciudadano, Preguntas frecuentes, ¿Qué es el Furag? [en línea]*. DAFP.
https://www.funcionpublica.gov.co/preguntas-frecuentes/-/asset_publisher/sqxafjubsrEu/content/-que-es-el-furag-/28585938

Departamento Nacional de Planeación – DNP (2014). *Propuesta metodológica para el cierre de brechas territoriales*. Bogotá, D. C., Colombia: Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible – DDTS, DNP.

Departamento Nacional de Planeación – DNP (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. Bogotá, D. C., Colombia: DNP

Gobierno Nacional y FARC-EP (2016). *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera*. La Habana: Gobierno Nacional y FARC-EP.

https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa_v2/01%20ACUERDOS/N01.pdf

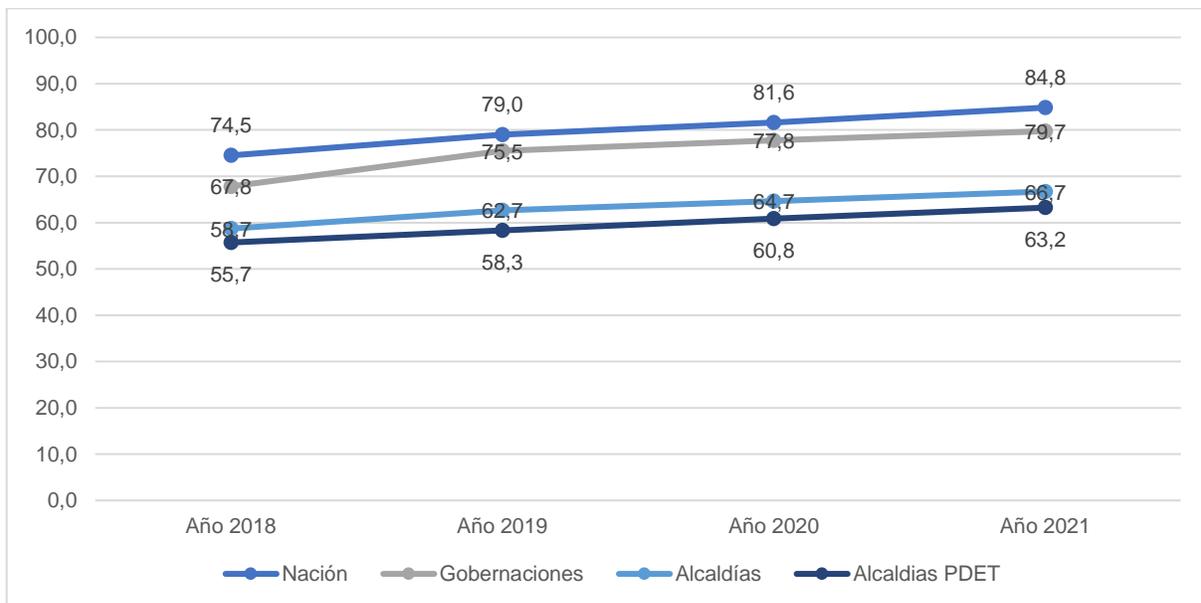
Renovación del Territorio (s.f.). *Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial-PDET*. [en línea]. Renovación del Territorio. http://www.odc.gov.co/Portals/1/encuentro-regiones/docs/programas_desarrollo_enfoque_territorial_ART.pdf

Anexos

Anexo No. 1. Comportamiento del índice de la política de participación ciudadana por grupos de entidades, 2018 – 2021

Frente al comportamiento de la política de participación ciudadana en la gestión pública, entre las vigencias 2018 a 2021, se observa un crecimiento progresivo y constante en el desempeño de la misma, tanto en el grupo de entidades del orden nacional, como en los subgrupos de entidades del nivel territorial (gobernaciones, alcaldías y alcaldías PDET).

Figura 18.- Comportamiento del índice de la política de participación ciudadana por grupos de entidades, 2018 – 2021



Fuente: Elaboración DPTSC de Función Pública, con base en FURAG (2022)

Si bien es mayor la calificación de la política de participación ciudadana en la gestión pública entre las entidades del orden nacional, el crecimiento acumulado para el cuatrienio es más alto en el subgrupo de gobernaciones, quienes tuvieron el incremento

más significativo con +11,9 puntos. El crecimiento acumulado en el desempeño de esta política para cada grupo de entidades presenta los siguientes resultados:

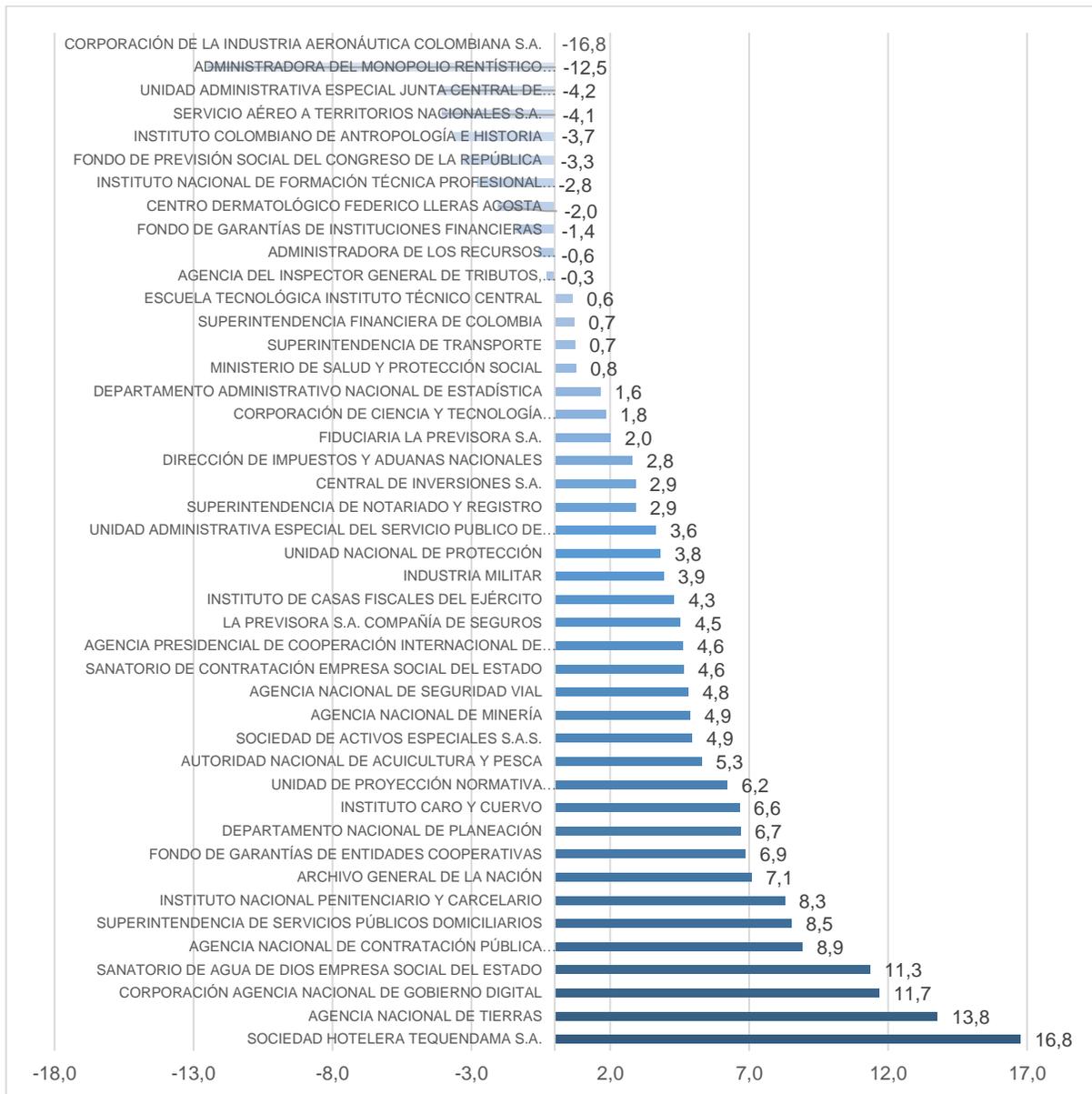
- Nación: +10,3 puntos, al pasar de 74,5 en 2018 a 84,8 en la vigencia 2021.
- Gobernaciones: +11,9 puntos, avanzando de 67,8 en 2018 a 79,7 en la medición del año 2021.
- Alcaldías: +8 puntos, ascendiendo de 58,7 en la vigencia 2018 a 66,7 en 2021.
- Alcaldías PDET: +7,5, al pasar de 55,7 en 2018 a 63,2 en la medición del año 2021.

Añadir que, pese a que la vigencia 2018 se considera línea base, el año de mayor crecimiento para esta política, en todos los grupos de entidades, es el reflejado en la medición del 2019, con más de +4 puntos de diferencia frente a las calificaciones obtenidas en el año 2018 en los grupos de nación, gobernaciones y alcaldías, y al menos +2.6 puntos de crecimiento en el subgrupo de alcaldías de los municipios PDET.

Anexo No. 2.- Comportamiento de las entidades acompañadas y reportadas en Sinergia por el grupo de Asesoría y Gestión de la DPTSC durante la vigencia 2021

De las 44 entidades del nivel nacional que fueron priorizadas, acompañadas (mediante acciones de asesoría y gestión) y reportadas en Sinergia durante la vigencia 2021, en el marco de los compromisos de Función Pública frente los planes de desarrollo y estratégicos del país, se observa que 33 de ellas mejoraron en la política de participación ciudadana en la gestión pública (incluye rendición de cuentas), lo cual representa el 75% del total de este grupo de entidades. Al respecto, es preciso anotar que si bien el valor de entidades que mejoran es superior al valor de entidades que desmejoran en la misma vigencia, este resultado constituye un llamado de atención para Función Pública, como líder de la política de participación ciudadana en la gestión pública, a formular una nueva propuesta estratégica para lo que queda del Plan de Gobierno 2018-2022.

Figura 19.- Comportamiento de entidades acompañadas en la política de participación ciudadana DPTSC durante 2021



Fuente: Elaboración DPTSC de Función Pública, con base en FURAG (2022)

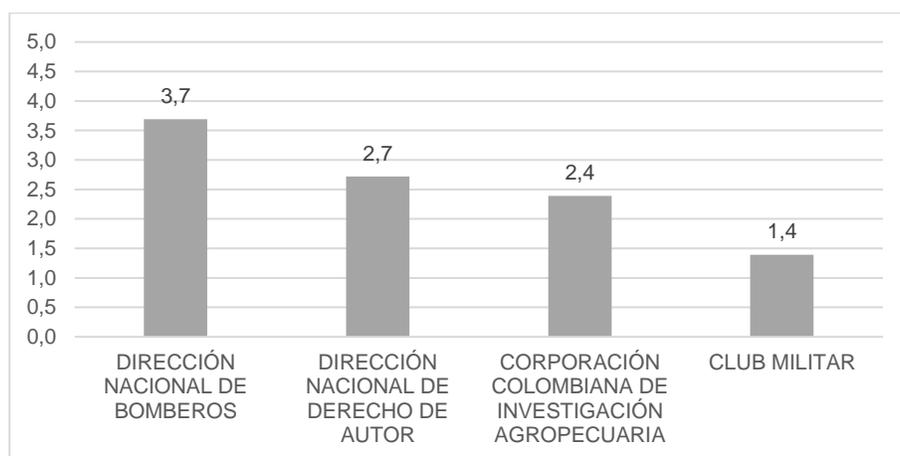
Al analizar el comportamiento individualizado que tuvo cada entidad priorizada, acompañada y reportada en Sinergia durante la vigencia 2021, se aprecia que la entidad con la variación negativa más profunda es la Corporación de la industria aeronáutica Colombiana S.A con -16,8 puntos y le sigue la Administradora del Monopolio Rentístico con -12,5 puntos.

Por otra parte, se observa que la distancia entre la entidad con la variación negativa más profunda y la entidad con la variación positiva más significativa (Sociedad Hotelera Tequendama S.A) fue la misma pero esta última con valor positivo (16,8 puntos), lo que evidencia que la política decreció al mismo nivel del que desmejoró.

Estos resultados abren tres ventanas de oportunidad para Función Pública:

1. Eliminar de los criterios de priorización anual la condición de “entidad acompañada en la vigencia anterior”, de tal forma que esto no sea un excluyente para recibir asesoría y asistencia técnica por parte de la DPTSC en vigencia que se planifica o inicia.
2. Establecer, dentro de los planes de acompañamiento a las entidades, acciones de seguimiento y retroalimentación que trasciendan de la vigencia en curso, a fin de generar capacidades en las entidades en las entidades acompañadas para que logren resultados favorables sostenibles en el tiempo.
3. Revisar y actualizar los procesos de asesoría y gestión al interior de la DPTSC, garantizando la integralidad y la experticia temática de todo el equipo, en aras de lograr la mejora de la política de participación ciudadana en particular y de todas las políticas para fortalecer la relación Estado-ciudadano en general.

Figura 20.- Comportamiento de entidades acompañadas en rendición de cuentas durante 2021



Fuente: Elaboración DPTSC de Función Pública, con base en FURAG (2022)

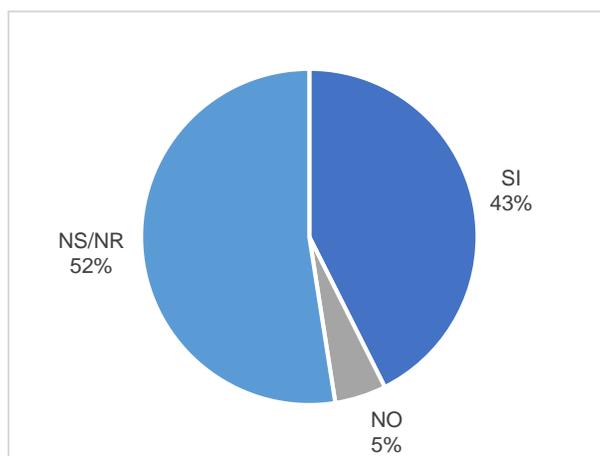
Por su parte, de las 4 entidades del nivel nacional que fueron priorizadas y acompañadas (mediante acciones de asesoría y gestión) explícitamente en el índice de Rendición de Cuentas, se encuentra que todas ellas mejoraron su desempeño, conforme la medición de la vigencia 2021. Al respecto, el incremento más alto lo tuvo la Dirección Nacional de Bomberos con +3,7 puntos, mientras que el incremento más bajo lo obtuvo el Club Militar con +1,4 puntos. Estos resultados evidencian el compromiso de las entidades que reciben acompañamiento de Función Pública, que enfocaron sus esfuerzos en mejorar la el índice de rendición de cuentas y, por ende, su medición.

Anexo No. 3.- Rendición de cuentas a la implementación del Acuerdo de paz

El Estado es titular de obligaciones para proteger y garantizar el derecho a la paz, dado que esta se encarga de orientar el actuar de la sociedad. Por ese motivo, la dimensión política de la paz, cuyo fin es lograr la construcción de esta, dicta que las entidades de la administración pública son responsables de cumplir los compromisos adquiridos en esta materia, para el caso colombiano, el *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*, conocido también como el Acuerdo de paz.

Es por ello que, en el marco del Sistema de Rendición de Cuentas de la Implementación del Acuerdo de Paz – SIRCAP, un conjunto de actores, directrices y herramientas que se articulan para rendir cuentas sobre la implementación de este Acuerdo, facilitando el acceso a información específica e integral y generando espacios de diálogo efectivos en torno al proceso de paz (DAFP, s.f.c), este informe da cuenta de las entidades y acciones reportadas durante la vigencia 2021 para el cumplimiento del *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*.

Figura 21.- Entidades que ejecutan actividades para cumplir las obligaciones establecidas en la implementación del Acuerdo de paz



Fuente: Elaboración DPTSC de Función Pública, con base en FURAG (2022)

En este sentido, en la figura 21 se evidencia que el 43% del total de entidades del orden nacional ejecutan actividades para cumplir las obligaciones establecidas en el Plan Marco de implementación del Acuerdo de Paz. Al respecto, si bien el porcentaje de entidades que no ejecutan actividades para cumplir las obligaciones establecidas es bajo, correspondiendo al 5%, existe un gran desconocimiento y reporte con relación a las mismas, comprometiendo a más de la mitad de las entidades, que marcaron “No sabe / No responde” a la pregunta “*¿En la vigencia evaluada la entidad ejecutó actividades de información y diálogo para rendir cuentas sobre el avance de cumplimiento en las obligaciones establecidas en la implementación del acuerdo de paz?*”. Esto quiere decir que se debe adelantar un trabajo que limite la incertidumbre para priorizar el compromiso con las obligaciones establecidas en para cumplir las obligaciones establecidas en la implementación del Acuerdo de Paz.