

FUNCIÓN PÚBLICA

JULIO 2018

Orientaciones para promover la participación ciudadana

EN LOS PROCESOS DE DIAGNÓSTICO
Y PLANEACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA



VERSIÓN 1

DIRECCIÓN DE PARTICIPACIÓN, TRANSPARENCIA
Y SERVICIO AL CIUDADANO



FUNCIÓN PÚBLICA
Departamento Administrativo de la Función Pública

FUNCIÓN PÚBLICA



Orientaciones para promover la participación ciudadana

EN LOS PROCESOS DE DIAGNÓSTICO Y
PLANEACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

VERSIÓN 1

DIRECCIÓN DE PARTICIPACIÓN, TRANSPARENCIA
Y SERVICIO AL CIUDADANO

BOGOTÁ, D.C., COLOMBIA

JULIO 2018

Liliana Caballero Durán

Directora

Fernando Augusto Medina Gutiérrez

Subdirector

Ángela María González Lozada

Secretaria General

Fernando Augusto Segura Restrepo

Director de Participación, Transparencia y
Servicio al Ciudadano

Alejandro Becker Rojas

Director de Desarrollo Organizacional

Francisco Camargo Salas

Director de Empleo Público

Juliana Torres Quijano

Directora de Gestión del Conocimiento (E)

María del Pilar García González

Directora de Gestión y Desempeño
Institucional

Claudia Hernández León

Directora Jurídica

Luz Stella Patiño Jurado

Jefe de Oficina de Control Interno

Roger Alonso Quirama García

Jefe Oficina de Tecnología de la Información y
las Comunicaciones

Diana María Bohórquez Losada

Jefe Oficina Asesora de Comunicaciones

Sonia Stella Romero Torres

Jefe Oficina Asesora de Planeación

Elaborado por:

Virginia Guevara Sierra

Manuel Fernández Ochoa

Elsa Yanuba Quiñones Serrano

Grupo de Análisis y Políticas

Coordinación Editorial

Carolina Mogollón Delgado

Dirección de Gestión del Conocimiento

Diseño y Diagramación

Carolina Camelo Cardozo

Oficina Asesora de Comunicaciones

Agradecimientos a Kelin Julieth Galindo

Briceño por su apoyo y compromiso

**Departamento Administrativo de la Función
Pública**

Carrera 6 No 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

Bogotá, D.C., Colombia.

Contenido

Presentación	5
1. Beneficios del diagnóstico y planeación participativa	7
2. ¿Cómo entender el diagnóstico y la planeación participativa?	11
3. Participación ciudadana en la gestión pública con enfoque basado en derechos humanos.....	19
4. Pasos para promover la participación ciudadana en el diagnóstico y planeación de la gestión pública	22
Referencias	75
ANEXOS	78

Presentación

La participación ciudadana es el derecho a la intervención en todas las actividades confiadas a los gobernantes para garantizar la satisfacción de las necesidades de la población, frente a lo anterior el CLAD (2009)¹ la define como:

(...) el proceso de construcción de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas.

Las entidades del Estado tanto de orden nacional como territorial tienen la obligación de generar procesos de participación ciudadana en el ciclo de la gestión pública, además, deben facilitar la intervención de la ciudadanía en las decisiones que los afectan, y garantizar los escenarios para que los ciudadanos accedan en igualdad de condiciones a los medios que satisfagan sus derechos.

Vale recordar que la Constitución Política de 1991² reconoce el poder de la ciudadanía para intervenir en los asuntos de su interés de manera directa a través de sus organizaciones o de sus representantes elegidos democráticamente.

1 CLAD. Carta Iberoamericana de la Participación Ciudadana en la gestión 2009

2 Constitución Política de Colombia. Artículo 1, 1991

Función Pública impulsa la política de participación ciudadana, para ello, proporciona herramientas a las entidades para el diseño, mantenimiento y mejora de espacios que garanticen la relación Estado-ciudadano en todo el ciclo de la gestión pública (diagnóstico, formulación, implementación, evaluación y seguimiento).

Con el fin de fortalecer y ofrecer herramientas a las entidades públicas para cumplir con la responsabilidad de promover, proteger y garantizar la participación de la ciudadanía planteados en el modelo integrado de planeación y gestión –MIPG, Función Pública presenta este documento con las orientaciones, pasos y herramientas para que las entidades tanto de orden nacional como territorial puedan llevar a cabo procesos de participación ciudadana en la fase de diagnóstico y la planeación de la gestión pública.

El MIPG, a través de las dimensiones “Direccionamiento estratégico” y “Planeación y gestión con valores para resultados”, plantea la necesidad de la participación ciudadana en los procesos de diagnóstico y planeación institucional, de manera que las entidades atiendan a las necesidades y problemas de los ciudadanos para garantizar la efectividad de sus intervenciones misionales.

De acuerdo con lo anterior, los diagnósticos y planes de las entidades públicas pueden sustentarse, bien sea en las necesidades, problemáticas y propuestas de la ciudadanía frente a las situaciones enfrentadas o, en los retos y oportunidades de futuros escenarios de bienestar y desarrollo construidos conjuntamente mediante procesos participativos.



Liliana Caballero Durán

Directora Función Pública

1. Beneficios del diagnóstico y planeación participativa

"La preparación de un proceso participativo debe ser por supuesto... participativa: la comunidad y todas las instituciones involucradas deben ser parte del proceso". (Geilfus, 2009, p. 14)



Quando 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.

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 servidores públicos 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.

1.1 ¿Por qué llevar a cabo el diagnóstico participativo?

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.

Preguntas clave en el diagnóstico:

¿En qué consiste el problema o derecho a proteger?, ¿qué está pasando, a quiénes y dónde?, ¿cuál es la población más afectada?, ¿qué derechos se están vulnerando?, ¿en qué condiciones surgió, cuáles son sus causas y sus efectos?, ¿la situación es duradera o pasajera?, ¿existe oferta para alguna acción por parte del sector encargado?, ¿qué capacidades faltan en el Estado para atender esta situación?, ¿cuáles son las limitaciones?, ¿existen recomendaciones sobre el sector específico de mecanismos internacionales de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil u organismos internacionales?³.

1.2 ¿Por qué llevar a cabo la planeación participativa?

La planeación participativa se lleva a cabo con el objetivo de garantizar que la gestión pública permita a los ciudadanos influir y hacer parte de las discusiones y la toma de decisiones del Gobierno que a futuro les afectarán.

3 Ver guía para la formulación de políticas públicas sectoriales.

El ejercicio participativo busca que al momento de tomar decisiones se involucre a los ciudadanos como un actor más, para que su voz sea escuchada y tenida en cuenta. Sin embargo, en Colombia la vinculación de la ciudadanía, durante la etapa de la planeación de la gestión pública, ha estado centrada principalmente en la consulta para la construcción de los planes de desarrollo territorial.

Si bien la Constitución Política de 1991, crea los consejos nacionales y territoriales de planeación (instancias de participación ciudadana en la planeación del desarrollo) las experiencias de planeación participativa han fluctuado entre el enfoque centralista, que define los planes por los expertos y técnicos institucionales, con algunos grados de apertura a la consulta y opinión de los ciudadanos para obtener su concepto previo a la adopción de los planes de desarrollo.

No obstante, existen iniciativas "desde abajo" motivadas por organizaciones de la sociedad civil que promueven la formulación de planes institucionales en respuesta a necesidades de desarrollo particulares y a las realidades de las comunidades en las regiones.⁴

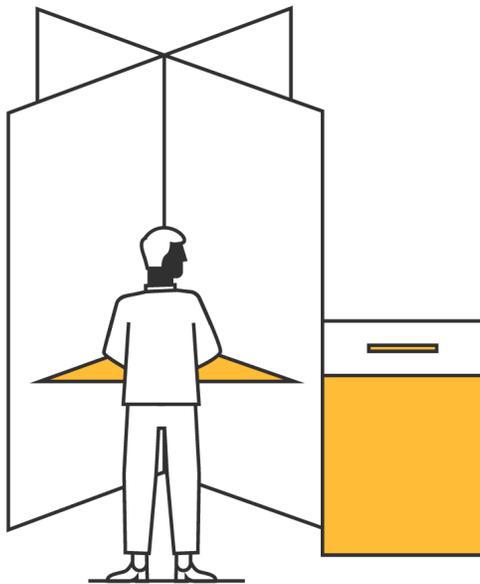
Más allá de experiencias territoriales en la formulación de planes de desarrollo con intervención ciudadana desde algunos espacios, es poco lo que existe, como experiencias de entidades públicas nacionales o entidades descentralizadas del nivel territorial.

Así, el proceso de formulación participativa de los planes institucionales y de los planes de desarrollo tiene retos importantes para avanzar en las posibilidades reales de

4 Ver entre otros Agendas Ciudadanas en: <https://agendasciudadanas.wordpress.com/2011/09/25/hola-mundo/>

incidencia de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre los planes y programas institucionales, a través de acuerdos que incorporen sus visiones, necesidades, expectativas y el enfoque de derechos humanos.

2. ¿Cómo entender el diagnóstico y la planeación participativa?



Los lineamientos de este documento orientan a las entidades públicas en las acciones a seguir para promover y facilitar la participación ciudadana en los procesos de diagnóstico y planeación de la gestión pública.

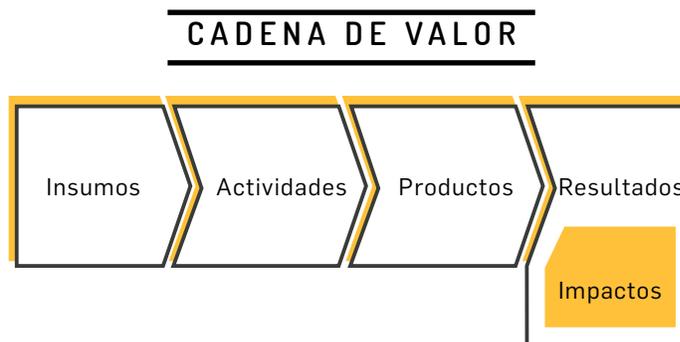
Dado que la participación ciudadana es dinámica, se transforma y se adapta a partir de cada realidad territorial y poblacional, estas orientaciones relacionan de forma flexible los lineamientos

y herramientas a partir de las cuales una entidad pública, tanto de orden nacional como territorial, puede ajustar su planeación de la participación frente a cada contexto particular. No se trata de una camisa de fuerza o una receta obligatoria paso a paso, sino de insumos primarios con los cuales una entidad puede trabajar y adaptarlos, complementarlos o ajustarlos de acuerdo con sus necesidades concretas.

Para orientar el proceso participativo en el sector público se utilizará como marco de referencia el modelo de cadena de valor (ver Ilustración 1), el cual se define como "(...) una relación secuencial y lógica entre insumos, actividades, productos y resultados en la que se añade valor a lo largo del proceso de transformación total". (DNP, 2014, p13). Por tanto, se busca que los ciudadanos agreguen valor en cualquier eslabón de la cadena en los momentos que se presente la oportunidad, aportando a la formulación de los resultados y las transformaciones requeridas para el bienestar general de la sociedad.

A continuación se presenta la cadena de valor desarrollada por el Departamento Nacional de Planeación, en el marco conceptual de sus metodologías para la definición de los planes de desarrollo, los proyectos de inversión y el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados SINERGIA.

Ilustración 1. *Cadena de valor*



Fuente: Sinergia DNP, 2014.

Es necesario que los ciudadanos puedan participar en cualquier parte o eslabón de la cadena con la intención de agregar valor en los procesos de planeación, bien sea en la delimitación de los resultados e impactos esperados, en la definición de productos y actividades o en la consolidación de los insumos con los cuales se podrá asegurar la calidad e idoneidad de lo planeado. Como resultado de dicho proceso participativo, se puede lograr la consolidación de una política, plan, programa, proyecto o trámite concreto⁵.

5 A continuación se presentan las definiciones de estos conceptos:

¿Qué son las políticas públicas? Conjunto de sucesivas respuestas del Estado y su administración pública frente a situaciones consideradas socialmente problemáticas, y que buscan, la resolución de estas o llevarlas a niveles manejables. Se hace referencia a un conjunto de sucesivas respuestas del Estado para significar que tales respuestas o toma de posiciones pueden darse simultánea o secuencialmente en el tiempo y que no son aisladas sino que involucran diferentes gobiernos o administraciones, instancias, sectores, entidades.

Cuando se habla de situaciones socialmente problemáticas se parte de reconocer que las necesidades y demandas sociales superan la capacidad de respuesta del Estado, por ello, deben priorizarse teniendo en cuenta su incidencia en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, o dependiendo de la presión o influencia que los diferentes actores ejerzan para que se tomen decisiones. (Hernández y Bastidas, 2009).

¿Qué es un plan? El plan es el instrumento de planificación con el que las administraciones definen los programas y proyectos que ejecutarán durante un periodo específico, es el ordenamiento de prioridades, líneas de acción, estrategias, objetivos y metas que se establecen a partir del diagnóstico global de una entidad determinada. Igualmente podemos hablar de planes de desarrollo territoriales, de acciones institucionales, sectoriales, anticorrupción, etc.; de una entidad cualquiera. Cada Plan, puede comprender varios programas y proyectos.

¿Qué es un programa? Como programa se denomina la priorización de estrategias, objetivos, acciones, metas y metodologías para abocar la intervención sobre un área específica, con unos sujetos específicos (salud, educación, drogadicción, espacio público, (...)).

¿Qué es un proyecto? Los proyectos son iniciativas que contemplan actividades limitadas en el tiempo, que utilizan total o parcialmente recursos públicos, con el fin de crear, ampliar, mejorar o recuperar la capacidad de producción o de provisión de bienes y servicios por parte del Estado o resolver problemas específicos, el cual a su vez debe tener una población objetivo definida en

Los lineamientos de planeación institucional se adoptaron en el modelo integrado de planeación y gestión –MIPG, así como en el enfoque de gestión pública orientada a resultados del Departamento Nacional de Planeación; el cual permite articular la planeación estratégica misional con la planeación administrativa. En dicho modelo se contempla la participación ciudadana como un tema que debe ser objeto de planeación.

De acuerdo con la Ley 152 de 1994, la Ley 1474 de 2011 y la Ley 1757 de 2015, los organismos públicos de todo orden deben preparar su correspondiente planeación institucional teniendo en cuenta, entre otros principios, la participación. Es así como durante el proceso de discusión de los planes de desarrollo territoriales, las autoridades de planeación velarán porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana. De igual forma, los planes de gestión de las instituciones públicas deben hacer explícita la forma como se facilitará y promoverá la participación de las personas en los asuntos de su competencia.

Finalmente, se debe señalar la necesidad de configurar la participación ciudadana en la gestión pública como un espacio que realmente incida en el desarrollo de los procesos de diagnóstico y planeación, que genere valor y que promueva la cultura ciudadana. En ningún espacio se deben generar falsas expectativas, por el contrario, se debe fortalecer la confianza y la legitimidad de las relaciones del Estado con la ciudadanía.

función de la necesidad que se pretende satisfacer, una localización espacial y tiempos de inicio y finalización predefinidos.

¿Qué es un trámite? Conjunto de requisitos, pasos, o acciones regulados por el Estado, dentro de un procedimiento administrativo misional, que deben efectuar los usuarios ante una institución de la administración pública o particular que ejerce funciones administrativas, para adquirir un derecho o cumplir con una obligación prevista o autorizada por la Ley y cuyo resultado es un producto o un servicio.

Para adelantar el diagnóstico y planeación participativa se debe identificar si el proceso se desarrollará en el marco de una política, plan, programa, proyecto o un trámite administrativo. Si bien, el diagnóstico y la planeación participativa pueden ser procesos independientes (que se llevan a cabo en momentos diferentes con distintos objetivos), es importante tener en cuenta que el diagnóstico es la base para la planeación y la planeación es el resultado de un buen diagnóstico.

Por lo anterior, la entidad debe priorizar el tema o problema objeto del proceso participativo para determinar la pertinencia o no de vincular el diagnóstico y luego la planeación de forma secuencial o desarrollar solo uno de los dos momentos de manera independiente.

A continuación se define qué es el diagnóstico participativo y la planeación participativa.

2.1 ¿Qué es el diagnóstico participativo?

El diagnóstico es el primer paso para la planeación, bien sea de una política pública, un plan, programa, proyecto, presupuesto, iniciativa, norma, servicio o trámite; el cual permite conocer la realidad que se va a intervenir o transformar.

Para Zerpa (2009) el diagnóstico participativo permite la intervención de la comunidad, los grupos de interés, organizaciones y/o individuos (grupos de valor), a través de un diálogo estructurado con el fin de identificar y explicar un problema que les afecta directa o indirectamente. El enfoque basado en derechos incorpora la valoración de los derechos involucrados, su relación con la política, plan, programa, proyecto o servicio y las responsabilidades o garantías a cargo de los organismos públicos como titulares de obligaciones.

Frente al diagnóstico participativo existen enfoques tradicionales que intentan limitar la participación ciudadana al conferirle un mayor grado de importancia al saber técnico profesional de quienes diseñan los procesos de participación, sin mayor incidencia de los ciudadanos “beneficiarios”.

Por el contrario, en el enfoque participativo, el diagnóstico inicial es también un instrumento de concientización y movilización de la gente hace parte de la acción y no puede ser totalmente dissociado de ella; esto significa también que crea mayores expectativas que un diagnóstico tradicional, debido a que los ciudadanos están involucrados en la búsqueda y análisis de la información. Para Geilfus (2009) el diagnóstico participativo también es un proceso iterativo, es decir, que no se termina con el inicio de la implementación, sino que requiere ser completado y ajustado durante todo el proceso, según las necesidades de la gente y del proyecto.

2.2 ¿Qué es planeación participativa?

La planeación participativa es un proceso que posibilita la incidencia de la ciudadanía en la definición del qué hacer y para qué. Además, es entendida como el mecanismo mediante el cual la sociedad civil decide el rumbo de las políticas, planes, programas, proyectos o trámites que inciden en su comunidad. Forero (2000) lo define como “un instrumento de gobernabilidad a través del cual la ciudadanía asegura una orientación de las políticas, planes, proyectos, servicios o los presupuestos más adecuada a sus necesidades” (p.48)⁶.

6 Puede ampliar la información al respecto en el documento "Seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación". Disponible en el siguiente enlace: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7097/S01050409_es.pdf

Por otro lado, para Pérez (2000) la intervención supone que los actores convocados a participar puedan influir en la toma de decisiones desde sus conocimientos, costumbres, recursos, intereses y aspiraciones. Lo anterior permite pensar que la participación ciudadana en la construcción de iniciativas posibilita los acuerdos con las entidades y, por lo tanto, habrá incidencia, en algún grado, en las decisiones de la administración pública.

De esta forma, la planeación participativa abre 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 gobierno que interesan a una población determinada, y en la cual los ciudadanos tienen la posibilidad de intervenir de forma individual o a través de diversas organizaciones.

2.3. Principios para el desarrollo del diagnóstico y la planeación participativa

Para desarrollar el diagnóstico y la planeación participativa, la entidad debe tener en cuenta los siguientes principios:

- * **Diálogo:** se debe garantizar el reconocimiento del valor de la palabra de todos los interesados en la construcción de diagnósticos y planes institucionales.
- * **Igualdad:** garantizar condiciones de igualdad, transparencia y convocatorias que generen procesos reales de participación e inclusión. La participación debe darse en un contexto de confianza y credibilidad en el ciudadano que participa.
- * **Autonomía:** la participación ciudadana en la gestión es un derecho que debe ser ejercido y manifestado en una interacción no impuesta. La forma de relación del ciudadano

con la administración pública debe ser elegida por el propio ciudadano, libre de manipulación por parte de las entidades.

- * **Respeto:** todos los aportes de los ciudadanos son importantes sin importar su liderazgo, reconocimiento, edad o género, todos son fuente de información, de conocimiento, de experiencias y análisis por ello es fundamental considerar todas las posturas y opiniones. Respetar y valorar el conocimiento empírico de las comunidades.
- * **Compromiso:** cumplir con lo acordado en cada espacio o dinámica de participación de manera que los ciudadanos lleven a cabo el seguimiento a todos los compromisos y acuerdos que se den en el marco de la participación.
- * **Guía y liderazgo:** es importante que la entidad oriente a la comunidad y actores convocados para potenciar las propuestas, capacidades, experiencia e iniciativas de dicha comunidad.
- * **Comunicación:** la entidad debe tener como criterio la importancia de la comunicación en doble vía: siempre informar a la comunidad y actores convocados las acciones, situaciones o decisiones relacionadas con el proceso en el que participaron, así como escuchar y tener en cuenta las percepciones que se den en el proceso de participación.
- * **Adaptabilidad:** las herramientas y el equipo de trabajo deben tener unos parámetros estándar de ejecución, no obstante, según el caso deberán ser adaptables al terreno o comunidad considerando sus particularidades.

3. Participación ciudadana en la gestión pública con enfoque basado en derechos humanos



El enfoque de derechos humanos le da una amplia conceptualización a la idea de ciudadanía y de participación para la construcción colectiva de la gestión pública incluyente, que abarque las ciudadanías específicas que traen consigo las democracias multiculturales (niñez, adolescencia, mujeres, etnia, migrantes, diversidad sexual y minorías).

De acuerdo con Mena (2015), lo anterior exige el diseño de mecanismos eficaces de participación, vigilancia y seguimiento, que garanticen la promoción, protección y respeto de los derechos humanos implementados dentro de la gestión de los sectores

y entidades del Estado⁷. Así mismo, las entidades del orden nacional y territorial deben enfocar su gestión en la protección de los derechos y fortalecer la participación ciudadana con el objetivo de consolidar una paz estable duradera.

El derecho a la participación ciudadana, dentro del eje del enfoque de los derechos humanos en la gestión pública, necesariamente requiere de mecanismos idóneos que no solo sean capaces de garantizar el ejercicio del derecho en sí mismo, sino también de garantizar su incidencia en el posible goce efectivo de otros derechos que tienen la potencialidad de materializarse a partir de la propia dinámica de la participación ciudadana. La participación, como derecho y como principio, debe ser concebida como una estrategia central de realización plena de la integridad de los derechos humanos.

La participación ciudadana en la gestión pública, desde un enfoque de derechos humanos, se debe entender como una interlocución activa entre el Estado, sus entidades, organismos y los ciudadanos para la construcción colectiva de políticas, acciones y planes que, conforme al interés general, se canalizan, dan respuesta o amplían elementos para el acceso, satisfacción, y sostenibilidad de derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales dentro del cumplimiento de los fines y principios de los estados democráticos.

El ejercicio del derecho a participar se manifiesta en las distintas formas como los ciudadanos intervienen en las fases del ciclo de la gestión: desde el diagnóstico y la planeación hasta la ejecución, seguimiento, evaluación y control de la vida administrativa del Estado. Esta iniciativa puede darse por parte de la ciudadanía o de las entidades públicas.

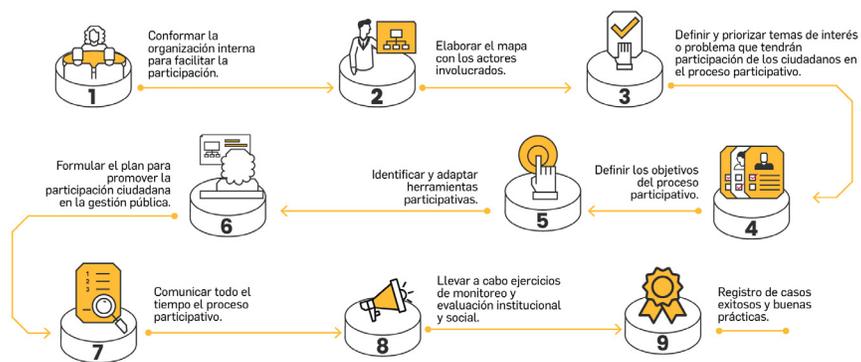
7 Documento consultoría: "Lineamientos para entidades públicas para incluir el enfoque de derechos humanos, en la estructuración de los procesos de participación ciudadana" Audrey Karina Mena Mosquera, Diciembre de 2015

El enfoque de derechos humanos no solamente le exige al Estado garantizar una participación formal de acuerdo con estándares y normas nacionales e internacionales, sino que también requiere la materialización de la incidencia ciudadana a través de mecanismos idóneos de relacionamiento entre el Estado y los ciudadanos que permitan una participación integral y efectiva de toda la ciudadanía a partir de sus especificidades.

De igual forma es necesario que una política, un plan, un programa esté dirigido a atender los derechos humanos de la comunidad que se interviene, en una construcción participativa del problema, necesidad, mejora o alternativa de solución.

Para identificar las obligaciones inmersas dentro de un derecho que va a ser materializado a través de una política, plan o programa se requiere identificar la conexión causal de este con los demás derechos. En muchos escenarios otro tipo de derecho, diferente al identificado principalmente, se convierte en el medio más eficaz, a través de la priorización de su garantía, para la consecución integral de una política, plan o programa.

4. Pasos para promover la participación ciudadana en el diagnóstico y planeación de la gestión pública



Para orientar la aplicación específica en el diagnóstico o la planeación participativa se presentará al final de cada paso un recuadro con recomendaciones para su aplicación considerando el nivel territorial y los lineamientos para la construcción de

paz derivados del acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera⁸.

Las entidades pueden organizar la forma de promover la participación ciudadana en la gestión a través de nueve pasos generales⁹ que se describen a continuación:

Paso 1. Conformar la organización interna para facilitar la participación.

Paso 2. Elaborar el mapa con los actores involucrados.

Paso 3. Definir y priorizar temas de interés o problema que tendrán participación de los ciudadanos en el proceso participativo.

Paso 4. Definir los objetivos del proceso participativo.

Paso 5. Identificar y adaptar herramientas participativas.

Paso 6. Formular la estrategia para promover la participación ciudadana en la gestión pública.

Paso 7. Llevar a cabo ejercicios de monitoreo y evaluación institucional y social.

Paso 8. Comunicar todo el tiempo el proceso participativo.

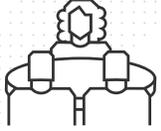
Paso 9. Registro de casos exitosos y buenas prácticas.

A continuación se presentan en detalle cada uno de estos pasos:

8 Las orientaciones para la construcción de paz se basan en los compromisos adquiridos entre el Gobierno Nacional de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias - FARC- en el nuevo acuerdo final Para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado el 24 de noviembre de 2016.

9 Los pasos que se proponen para promover la participación ciudadana se elaboraron como resultado del análisis y la experiencia de asistencia técnica a entidades, así como de metodologías participativas diseñadas por organismos nacionales e internacionales pertenecientes al sector gubernamental y de la sociedad civil, además de buenas prácticas nacionales de construcción de políticas públicas, planes de desarrollo y proyectos.

PASO 1. CONFORMAR LA ORGANIZACIÓN INTERNA PARA FACILITAR LA PARTICIPACIÓN



En la preparación y realización del proceso de participación ciudadana en la gestión pública deben trabajar todos servidores de la entidad. No obstante, se requiere conformar y capacitar un equipo de trabajo que lidere el proceso, de acuerdo con las orientaciones del comité de gestión y desempeño institucional establecido por el Modelo Integrado de Planeación y Gestión -MIPG.

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
- b. Desarrollar capacidades en el equipo líder
- c. Identificar obligaciones específicas y generales de espacios o instancias de participación ciudadana en la gestión institucional
- d. Llevar a cabo el diagnóstico de la participación ciudadana en la entidad
- e. Integrar líderes sociales al equipo líder institucional.

a. Conformar un equipo líder del proceso

Las entidades deben 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

estructurada para facilitar el ejercicio de este derecho, bajo los lineamientos del comité de gestión y desempeño institucional establecido por el Modelo Integrado de Planeación y Gestión -MIPG.

Al respecto, la Ley 1757 en sus artículos 87 y 88 ordenó a las entidades territoriales que, de acuerdo con su capacidad organizativa y categoría municipal o departamental, la creación de oficinas para la promoción de la participación ciudadana o asignar estas funciones a una de las secretarías de despacho existentes. Por su parte, los organismos nacionales podrán conformar dichas instancias sustentados en estudios técnicos para su creación.

De acuerdo con los objetivos y alcances que se identifiquen en la estrategia de participación de la entidad, además de los delegados de las áreas de planeación, comunicaciones, servicio al ciudadano y tecnologías de la información, deben articularse a este grupo servidores públicos 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 capacidades¹⁰ de los grupos técnicos institucionales que lideran 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 como 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 reformar de leyes y políticas, así como para promover cambios culturales.

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

10 Para profundizar en la materia, se recomienda revisar GIZ-Cercapaz (2014). Culturas de Paz como enfoque en la Cooperación Alemana Resultados y aprendizajes. Cercapaz. Bogotá D.C., Colombia. Recuperado de http://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/_import_publications/COL_Cercapaz_Sistematizacion-culturas-de-paz.pdf

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. Por ejemplo, leyes o decretos que crean un comité o consejo que está integrado por representantes de la ciudadanía, entre otros.

De igual forma, las entidades deben 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, los consejos de juventud, consejos comunitarios de comunidades negras, entre otros.

d. Llevar a cabo el análisis 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. Tal interacción con las instancias de participación, legalmente constituidas, debe estar amparada por la propia reglamentación normativa de cada instancia respectiva.

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, las políticas públicas 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.

En el siguiente recuadro se presentan algunas recomendaciones para conformación de la organización interna:

Recomendaciones para la aplicación	
Diagnóstico participativo	<p>Las entidades deben identificar si existe alguna norma específica que los obligue a llevar a cabo el diagnóstico con la participación de los interesados, así como las instancias de participación o grupos sociales que deben ser convocados. Por ejemplo, en el caso de las mesas de víctimas, estas tienen el derecho a participar en el diseño, implementación y ejecución de los planes y programas de atención y reparación, también en el caso de las consultas previas a las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y pueblos indígenas.</p> <p>Además, deben identificarse las entidades públicas nacionales o territoriales que pueden ser proveedoras de información y estudios sobre el tema priorizado para la ejecución del proceso participativo.</p> <p>De igual forma, debe garantizarse que los afectados, beneficiarios o interesados en el tema priorizado tengan representantes en el grupo líder del diagnóstico; así mismo, debe revisarse qué actores son indispensables para llevar a cabo el diagnóstico, además de los interesados o afectados, por ejemplo: la academia, las asociaciones o los gremios.</p> <p>El diagnóstico participativo requiere la capacitación específica sobre herramientas de búsqueda, procesamiento y análisis de información para el diagnóstico.</p> <p>Las actividades para efectuar el diagnóstico participativo deben incluirse en la estrategia para promover la participación ciudadana.</p>

<p>Planeación participativa</p>	<p>Para llevar a cabo la planeación participativa deben identificarse las obligaciones específicas, las organizaciones sociales o instancias de participación.</p> <p>Los representantes de las áreas de planeación y de las dependencias misionales que tienen responsabilidades en el tema priorizado harán parte del equipo líder. Así mismo, debe capacitarse a los actores involucrados y al equipo líder sobre las herramientas de planeación que serán utilizadas en el proceso.</p>
<p>Enfoque territorial</p>	<p>Las gobernaciones, alcaldías municipales y las entidades descentralizadas territoriales¹¹ deberán conformar los equipos de trabajo en cada entidad con delegados de las dependencias de planeación, secretaría de gobierno o interior y de control interno para promover la participación ciudadana en la gestión.</p> <p>Para acordar una estrategia concertada de promoción de la participación ciudadana, como un mecanismo de organización y coordinación, la autoridad territorial puede acudir a alguna instancia representativa territorial como el Consejo de Política Social, el Consejo Territorial de Planeación, los Comités de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario o Consejos Territoriales de Participación. Para llevar a cabo el proceso participativo se integrará a los mismos representantes de las instancias de participación correspondientes.</p>
<p>Construcción de paz</p>	<p>El diagnóstico participativo con enfoque territorial de las comunidades rurales, basado en el contexto específico y las condiciones de vulnerabilidad de las poblaciones, es el fundamento para la formulación de planes de acción orientados a la transformación regional. De igual forma, las comunidades campesinas y ciudadanía localizada en las zonas priorizadas deben estar involucradas en el diseño de planes de acción para la transformación regional frente a los temas de infraestructura vial, de riego, eléctrica, de conectividad, de desarrollo social, vivienda y agua potable. Estos diagnósticos deben efectuarse a partir de la concertación entre las autoridades locales, los organismos nacionales y las comunidades.</p>

11 Empresas de servicios públicos, empresas sociales del Estado, institutos de recreación y deportes, entre otras.

PASO 2. 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, es necesario que la entidad aclare 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.

a. Identificar y caracterizar actores, grupos poblacionales y grupos de valor

Para elaborar el mapa de actores, las entidades, de acuerdo con sus capacidades, deben buscar información que permita establecer cuáles son los grupos poblacionales con intereses frente a los productos y servicios institucionales. Cada entidad debe tener en cuenta las siguientes variables que componen y permiten caracterizar una comunidad: urbana o rural, género, grupos étnicos (pueblos indígenas, afrocolombianos, raizales y los rom o gitanos); edad, (niños, adolescentes, jóvenes, adultos mayores) y por condición de discapacidad, así como otras variables que cada entidad puede establecer de acuerdo a sus necesidades.

Lo importantes es identificar grupos de ciudadanos, organizaciones sociales, representantes de sectores, empresas, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales que están ubicados en el territorio o que hacen parte del grupo de valor y, por ello, pueden ser parte del proceso de participación que se lleve a cabo.

Como herramientas para la elaboración del mapa de actores la entidad podrá utilizar la Guía de caracterización de ciudadanos, usuarios e interesados del Gobierno de Colombia 2016¹² y la matriz de mapa de actores e influencias que se relaciona en la tabla No. 1.

A través de la caracterización se identifican particularidades de los diversos actores sociales con el fin de agruparlos según sus características o condiciones similares, considerando intereses,

12 La guía se puede consultar en: http://www.secretariatransparencia.gov.co/prensa/2016/Documents/guia-de-caracterizacion-de-ciudadanos-usuarios-e-interesados_web.pdf

preocupaciones, necesidades, iniciativas y expectativas de cada grupo poblacional.

A continuación se indican algunos actores clave que deben ser tenidos en cuenta en este ejercicio:



Entidades públicas

En el mapa de actores, según los objetivos que se hayan priorizado para promover la participación, es favorable identificar aquellas entidades que por su naturaleza pueden generar un aporte al proceso de participación, ya sea porque conocen ciudadanos interesados en el tema seleccionado o porque desde sus competencias pueden aportar a la construcción del diagnóstico o la formulación de la planeación. Estas pueden clasificarse como:

- * Entidades de orden nacional
- * Entidades departamentales y territoriales

Ciudadanía

Es fundamental en el proceso de participación identificar adecuadamente cuáles serán los ciudadanos que deberán ser convocados bien sea de manera individual o colectiva.

Es importante para ello tener presente las siguientes preguntas:

- * ¿Quiénes deben estar?
- * ¿Quiénes son valiosos y aportarían en el proceso?
- * ¿Qué actor o representante no puede faltar?

La construcción del mapa de actores debe contar con representación de diversos sectores poblacionales, generar inclusión sin importar afinidades políticas, edad, orientación sexual, condición socioeconómica o contexto religioso.

Al respecto, existe un amplio número de instancias o espacios de participación ciudadana formalmente establecidos por la normatividad vigente para que la ciudadanía se organice frente a diversos temas. Para lo anterior, es importante identificar estas instancias y sus representantes, así como si están o no activas para convocarlas e incluirlas en el proceso participativo.

Estos espacios e instancias de participación pueden clasificarse así:

- * Espacios e instancias de participación sectorial (salud, educación, etc.)

- * Espacios e instancias de participación ciudadana poblacional (comités municipales de población desplazada por la violencia, mesas consultivas de población afrocolombiana, mesas de mujeres, consejos de juventud, etc.)
- * Espacios e instancias de participación ciudadana en la gestión (foros, audiencias públicas, etc.)

En el estudio realizado por la Fundación Foro Nacional por Colombia¹³ se establece que la institucionalización de la participación a través de desarrollos normativos ha llevado a la creación de alrededor de 125 espacios o instancias de participación que pueden ser clasificados en los ámbitos poblacional, sectorial, o territorial. (Ver anexo listado de instancias o espacios institucionales de participación ciudadana).

Adicionalmente, en virtud de sus intereses, muchos ciudadanos se organizan espontáneamente en diversos grupos informales, de manera que también son actores importantes que deben ser identificados frente a los temas priorizados para el proceso participativo.

b. Concluir sobre posibilidades de acuerdos y atención a los intereses de los involucrados

Los grupos caracterizados se listan en la matriz del mapa de actores, sus intereses y funciones deben ser descritos y analizados por el equipo técnico que lidera el proceso en la entidad, con el fin de analizar sus roles e intereses frente al objetivo y temática que será objeto de la convocatoria. Este análisis debe finalizar con conclusiones sobre las posibilidades

13 Datos suministrados por Foro Nacional por Colombia el 7 de julio de 2016 en el foro 'Conversaciones ciudadanas sobre paz y participación' al presentar los resultados de la consulta a la ciudadanía sobre la arquitectura institucional para la paz.

de llegar a acuerdos y satisfacción de las necesidades de los involucrados.

Tabla 1. Matriz de mapa de actores e intereses

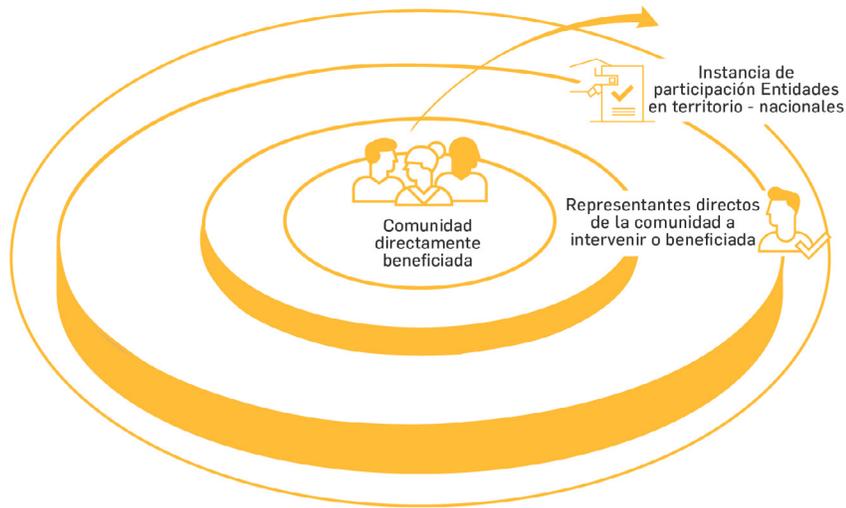
Actores	Función institucional	Intereses frente al tema	Roles frente al tema
Contraloría General de la República			Sanción
Superintendencia			Arbitro –decide lo correcto
Corporación Transparencia por Colombia			Control social
Confederación de ONG			Involucrados
Consejo Territorial de Planeación			
Personería Municipal			
Alcaldía Municipal			

c. Seleccionar los actores que pueden ser parte del proceso participativo

El mapa de actores debe elaborarse de manera rigurosa, este debe contemplar a todos los ciudadanos que están alrededor de la situación o del problema que se pretende resolver. Identificar por niveles de cercanía con la problemática o situación priorizada, es decir; los ciudadanos más cercanos a la situación que están directamente relacionados y que dada una solución serán los primeros beneficiados, luego, establecer ciudadanos indirectos, aquellos que no están tan cerca a la problemática, pero de una

u otra forma hay una incidencia en ellos. (Ver gráfico: mapa de actores sociales)

Ilustración 2. Mapa de actores



- * Luego de construir el mapa de actores con los representantes de cada grupo, es importante organizar un directorio con los datos de contacto de dichos representantes. Además, se deben establecer cuáles serán los actores y grupos sociales específicos que va a convocar, de acuerdo con los objetivos que debe formular la entidad en la estrategia de participación.
- * Los grupos de actores seleccionados deben ser convocados al proceso participativo de la entidad. Se deben tener en cuenta las dinámicas, labores, hábitos y costumbres; el lugar donde están ubicados; cuáles son las condiciones y características de los campesinos, cultivadores, madres, entre otros. Con lo anterior, las entidades definirán, entre otros detalles, horarios, sitios y organización de los encuentros para facilitar la participación.

d. Elaborar y publicar los mecanismos o procedimientos a través de los cuales el público puede participar

La convocatoria debe garantizar la participación y representatividad de sectores y actores involucrados a través de mecanismos de difusión y sensibilización pertinentes, es decir, que generen suficiente motivación para que los ciudadanos puedan acudir al proceso participativo.

Finalmente, la entidad debe mediante consulta con los interesados elaborar y publicar los procedimientos a que deben sujetarse los ciudadanos, usuarios o interesados en participar en la formulación de políticas y en el control o evaluación de la gestión institucional. Deben indicar: los sujetos que pueden participar, los medios presenciales y electrónicos, y las áreas responsables de la orientación y vigilancia para su cumplimiento (Literal i), artículo 11, Ley 1712 de 2014).

Recomendaciones para la aplicación	
Diagnóstico participativo	<p>El mapa de actores, para el diagnóstico participativo, podrá construirse con los ciudadanos u organizaciones que pueden aportar en la identificación de la situación o problema. Dichos ciudadanos son aquellos identificados que, por su cercanía cotidiana, conocen la situación o problema, facilitando la identificación de su origen, los antecedentes y su contexto.</p> <p>El diagnóstico participativo aporta en la identificación de las alternativas de solución o posibles iniciativas que permitirán la formulación de la política, plan, programa o proyecto, o la mejora de un trámite. El diagnóstico participativo considera en una situación o problema la diversidad de preocupaciones de una comunidad que está determinada por: su situación económica, su visión política, religiosa, su edad, su género, esto a su vez genera diversas expectativas frente a posibles soluciones.</p>

<p>Planeación participativa</p>	<p>Identificar y evaluar cuál va a ser la incidencia real de los ciudadanos que hagan parte del proceso y darla a conocer a quienes participen.</p> <p>Al llevar a cabo el mapa de actores en la planeación participativa, se debe tener en cuenta si se hizo previamente el diagnóstico participativo con los actores que hacen parte de este proceso.</p> <p>Identificar que los ciudadanos que participan son aquellos que tienen el conocimiento de la situación o problema y la actitud propositiva para participar de la planeación.</p>
<p>Enfoque territorial</p>	<p>Los actores pueden variar según la delimitación del territorio y/o el tipo de problema que se haya priorizado. Por lo cual, el mapa de actores permite identificar en qué territorio están los actores y cuáles son. Se debe tener en cuenta que los grupos de valor que van a participar cuenten con el reconocimiento para ejercer la representación de sus comunidades.</p> <p>Ubicar los espacios e instancias de participación, ya sean de un municipio, departamento o en representación de algún sector, para evaluar si funcionan y si realmente los representantes pueden aportar a la solución de la situación o problema.</p> <p>Identificar si la situación o problema se relaciona con otras entidades, dadas sus responsabilidades institucionales, ya sean de orden nacional o territorial, para que sean un actor del proceso.</p> <p>Las entidades nacionales que lleven a cabo procesos de participación ciudadana en un departamento o municipio deberán contar con el apoyo de la autoridad local para el desarrollo de este.</p>

Construcción de paz

Identificar si el territorio donde se va a llevar a cabo el proceso participativo es una región priorizada del postconflicto para focalizar aquellos actores que son fundamentales en los territorios de paz, entre los grupos de valor que las entidades deben tener en cuenta son: voceros y voceras de organizaciones y movimientos sociales más representativos, víctimas, campesinos, mujeres, jóvenes, desmovilizados entre otros.

PASO 3. DEFINIR Y PRIORIZAR TEMAS DE INTERÉS DEL PROCESO PARTICIPATIVO



Las entidades deben 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. Cada entidad, a partir de sus funciones, misión y obligaciones señaladas por la Constitución y la ley, debe inventariar y seleccionar, en lo posible de forma conjunta con la ciudadanía, los temas de su competencia frente a los cuales podría promover la participación ciudadana.

En cuanto a la identificación del tema de interés o problema por resolver se pueden presentar las siguientes posibilidades:

- a. Movilización ciudadana para que la entidad priorice los temas
- b. Identificación del tema para desarrollar el proceso participativo por la entidad
- c. Construcción del tema entre la entidad y los ciudadanos

a. Movilización ciudadana para que la entidad priorice los temas

Los ciudadanos se movilizan para manifestar sus opiniones o inconformidades buscando una solución frente a una problemática común que los afecta. Puede presentarse también un proceso organizado por los ciudadanos para incluir, en la agenda pública, sus intereses y problemáticas. Tales procesos de movilización pueden darse a través de distintos medios, que dependen de las particularidades de cada contexto territorial y poblacional, se pueden señalar algunos ejemplos como paros, huelgas, mecanismos jurídicos de protección de derechos como acciones populares, tutelas, derechos de petición, hasta protestas pacíficas.

De esta manera la ciudadanía por iniciativa propia logra ubicar en la agenda de la entidad su temática o problemática para que haga parte de un proceso participativo de diagnóstico o planeación. Con base en ello, la entidad deberá atender la iniciativa y evaluar las posibilidades para llevar a un proceso de diagnóstico o planeación participativa.

De ser viable la iniciativa para el proceso participativo, la entidad debe acordar una agenda de trabajo con la ciudadanía y desarrollar el paso a paso con la metodología más conveniente. Si por alguna razón, no es posible el desarrollo participativo, la entidad debe comunicar a la comunidad que solicitó o presentó el problema o temática la razón por la que no prosperó su iniciativa.

b. Identificación del tema para desarrollar el proceso participativo por la entidad

Para tomar esta decisión, la entidad debe clarificar el objeto o misión institucional y sus principales funciones, así como su relación con la garantía de uno o varios derechos ciudadanos.

La entidad deberá 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, reclamos, movilizaciones ciudadanas o indicadores sociales y de gestión en los que sea necesario mejorar. (Ver anexo No. 2. Herramienta para priorizar temas para promover la participación ciudadana en la gestión y listado de derechos humanos.)

Con base en la matriz del anexo 2, se puede hacer un ejercicio de análisis con el equipo directivo institucional para seleccionar el tema o la mesa de expertos institucionales que definirán los ejes temáticos frente a los cuales se debe promover la participación ciudadana en los procesos de diagnóstico y planeación.

c. Construcción del tema entre la entidad y los ciudadanos

La temática a ser tratar en el diagnóstico o planeación participativa puede construirse mediante consensos entre la entidad y los ciudadanos. Para ello, será necesario priorizar los temas de manera conjunta, a través de espacios de concertación y diálogo, que permitan definir los temas o problemas específicos para el proceso participativo.

La administración pública concertará los temas o problemas prioritarios que deben ser atendidos mediante metodologías de diagnóstico o planeación participativa como encuestas, entrevistas, grupo focal o cualquier otra herramienta que se ajuste a las condiciones identificadas de los ciudadanos interesados (mapa de actores).

Cuando se tenga definido el tema o problema, se deberá seguir el desarrollo de los pasos posteriores al proceso participativo que se indican en este documento.

Recomendaciones para la aplicación

Diagnóstico participativo	<p>Para definir los temas en un proceso de diagnóstico participativo se deben identificar de manera preliminar los ejes temáticos de la entidad. Dichos ejes, que posteriormente podrán ser ajustados en la dinámica de la propia participación ciudadana, son la base a partir de la cual se pueden iniciar los espacios de construcción de diagnóstico participativo en la futura identificación de necesidades y problemas.</p> <p>La definición de temas para el diagnóstico participativo no hace referencia necesariamente a la identificación de problemas o de necesidades, sino que señala, fundamentalmente, la necesidad de brindar a la ciudadanía un espectro amplio, pero delimitado del alcance, obligaciones y responsabilidades de la propia entidad en cuestión.</p>
Planeación participativa	<p>Los temas, necesidades y problemas que son identificados en un diagnóstico, tienen continuidad en un ejercicio de planeación. Tal diagnóstico pudo ser desarrollado de forma participativa o no, dado que una entidad puede llevar a cabo diagnósticos altamente especializados dada la naturaleza de algunos temas concretos, pero lo fundamental es que los ejercicios de planeación participativa partan de una necesidad real, urgente y manifiesta, reconocida por la ciudadanía.</p> <p>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.</p>

Enfoque territorial	<p>Los temas objeto de diagnóstico y planeación participativa requieren de una perspectiva territorial que se ajuste a las necesidades y características de las poblaciones en los territorios. Las entidades del orden nacional deben, en coordinación con los entes territoriales, articular y facilitar la participación local en el desarrollo de sus políticas, planes, programas y proyectos.</p> <p>Las alcaldías y gobernaciones con sistemas de participación ciudadana deberán garantizar la coordinación entre las diferentes instancias de participación ciudadana que existan en el territorio. Los temas, en lo posible, deben definirse desde la misma construcción de los programas de gobierno de los candidatos a las alcaldías y gobernaciones, para que, posteriormente, se materialicen en los respectivos planes de desarrollo territorial.</p> <p>Si una entidad territorial no cuenta con sistema de participación ciudadana, deberá garantizar los espacios de diálogo para la coordinación entre las instancias de participación como los consejos territoriales de juventud, discapacidad, culturales, ambientales, indígenas, de negritudes, etc.</p>
Construcción de paz	<p>En el marco de construcción de una paz estable y duradera en escenarios de posconflicto, es de vital importancia priorizar temas que estén directamente vinculados con posibles soluciones que mitiguen los niveles de pobreza, en particular de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas, el grado de afectación derivado del conflicto, la debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión, la presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas.</p>

PASO 4. DEFINIR LOS OBJETIVOS DEL PROCESO PARTICIPATIVO



Se deben delimitar claramente los objetivos de los procesos participativos, para que la entidad defina el horizonte y el alcance de los diferentes espacios que se dispongan para la construcción y toma de decisiones participativa. 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 pública para el proceso participativo
- b. Establecer el nivel de la participación para el proceso participativo
- c. Formular los objetivos del proceso participativo

a. Definición de las fases del ciclo de la gestión pública para el proceso participativo

Considerando las siguientes fases del ciclo de la gestión pública, la entidad podrá definir en cuál o cuáles de estas fases se involucrará a la ciudadanía:

- * Diagnóstico.
- * Formulación (planeación) de políticas, planes, programas o proyectos.
- * Implementación o ejecución.
- * Control y evaluación.

Dado lo anterior, se debe tener en cuenta que este documento da las orientaciones y lineamientos para la construcción de la fase de diagnóstico del proceso participativo y de la formulación de planes, políticas, programas, proyectos y trámites. (Ver anexo Tabla No. 3 Matriz de concertación de objetivos del proceso participativo.). Ahora bien, el primer paso es 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 pública y la ciudadanía.

Posteriormente, se debe definir el nivel de la participación que va a tener el ejercicio que se va a adelantar. Dicho nivel 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. Lo anterior permite identificar y posicionar las agendas de exigibilidad a las entidades como titulares de derechos y desarrollar un seguimiento a los compromisos de los portadores de obligaciones.

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. Un claro ejemplo es cuando se le consulta a la ciudadanía en torno a cuestiones como el nombre de un parque u otra obra pública que se desea inaugurar.

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, la entidad 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 entenderse como se detalla a continuación:

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 pueden utilizar las entidades, en cualquier momento del ciclo de la gestión pública (formulación, ejecución, evaluación), 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 de las entidades públicas, 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. De acuerdo con la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto:

(...) el pilar de la colaboración se entiende como la generación de nuevos espacios de encuentro, diálogo y trabajo que favorezcan la cocreación de iniciativas y coproducción de nuevos servicios públicos. Ello supone, por un lado, el promover nuevos enfoques, metodologías y prácticas para potenciar y fortalecer la innovación al interior de las instituciones públicas y favorecer la colaboración con otros actores de la sociedad, el sector privado, las organizaciones del tercer sector, entre otros. Por otro lado, supone reconocer las capacidades disponibles en la propia sociedad y los beneficios que estos pueden aportar en el diseño e implementación de políticas públicas, dejando atrás el enfoque de una ciudadanía receptora pasiva de acciones institucionales, para convertirse en protagonista y productora de sus propias soluciones.

Ello supone la corresponsabilidad, cooperación y trabajo coordinado, no solo con la ciudadanía, sino con las empresas, asociaciones, academia, organizaciones de la sociedad civil y demás actores, así como el esfuerzo conjunto dentro de las propias administraciones públicas, entre ellas y sus funcionarios (...) (CLAD, 2016, p.8).

Así las cosas, podemos ejemplificar dicho nivel de participación en ejercicios de voluntariado ciudadano, construcción de caminos veredas por parte de campesinos en asociación con administraciones locales, así también, se puede dar razón de la experiencia de las madres comunitarias o los ejercicios de innovación abierta para la solución de problemas, entre muchos otros.

Control y evaluación ciudadana: es 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 derechos.

Este control lo pueden hacer los ciudadanos para vigilar y evaluar la gestión pública. Al mismo tiempo, las entidades deben generar las condiciones necesarias para facilitar la labor de la ciudadanía, promoviendo ejercicios de control social, la conformación de veedurías ciudadanas y realizando acciones de rendición de cuentas. El principal objetivo es garantizar las condiciones y los espacios para que la ciudadanía evalúe, controle y haga sugerencias de mejora a la gestión pública.

Formulación o decisión participativa: se refiere a 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 la siguiente matriz (Tabla 2) se delimitan los objetivos del proceso participativo que posteriormente aportarán en la construcción de la estrategia de promoción de la participación ciudadana en la gestión.

Para utilizar la tabla 2 se debe identificar en qué fase del ciclo de la gestión pública se va a llevar a cabo el proceso participativo, 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.

Tabla 2. Objetivos del proceso participativo en el ciclo de la gestión vs nivel de participación¹⁴

Niveles de participación	Ciclo de la gestión	Información	Consulta	Ejecución – colaboración	Control y Evaluación ciudadana	Formulación participativa
Diagnóstico			x			
Formulación (planeación) de políticas, planes, programas o proyectos						x
Implementación o ejecución						
Evaluación o control						

Como ejemplo se han marcado dos casillas de la tabla, en el primer ciclo de gestión se señaló el indicador “consulta” para desarrollar proceso de diagnóstico, en este nivel de participación, la entidad puede usar encuestas, entrevistas, grupos focales, etc., y de esta forma se consultará efectivamente a los ciudadanos en temas puntuales sin involucrarlos definitivamente en el nivel de formulación, que se entiende por la toma de decisiones final.

En este caso, el objetivo para el indicador “consulta” podría ser: Consultar a la ciudadanía a través de una encuesta (ya bien sea física o en línea) las principales casusas relacionadas con un

14 Adaptación de la matriz que aparece en la Guía para la formación de servidores públicos. Democracia participación y control social a la gestión pública, Veeduría distrital Universidad del Valle 2005.

problema social (deserción escolar, inseguridad, movilidad, la prestación de un servicio, etc.). Los resultados del ejercicio serán parte de un diagnóstico para que la entidad tome decisiones.

En el otro ejemplo, la 'X' marcada en "formulación participativa" señala que la entidad involucrará a los ciudadanos en la toma de decisiones. En ese caso, podría tratarse de mesas de concertación con gremios frente a la formulación de una política pública, cuyo objetivo será la elaboración del documento de política pública de forma concertada para garantizar que todos los involucrados hagan parte de la definición de resultados esperados, actividades, cronogramas, responsabilidades, compromisos, etc. Lo anterior fue simplemente una ejemplificación, sin perjuicio del uso que haga cada entidad de la Tabla 2 a partir de sus particularidades de contexto.

Una entidad puede marcar varias fases del ciclo de la gestión así como varios niveles de incidencia de la participación, en tanto no son excluyentes. Por el contrario, se debe buscar un desarrollo progresivo y paralelo que permita que los ciudadanos se involucren lo mayor posible en todas las fases del ciclo de la gestión en todos los niveles de incidencia. Esta herramienta también ayudará a identificar el alcance del proceso y será un insumo para determinar las herramientas metodológicas para trabajar con los ciudadanos.

Recomendaciones para la aplicación	
Diagnóstico participativo	<p>Los diagnósticos deben construirse con la ciudadanía para identificar conjuntamente los temas o ejes temáticos relacionados con las necesidades y problemas por resolver. Los diagnósticos deben ser instrumentos orgánicos de la gestión pública, nunca un simple formalismo. Por ello, se debe orientarse los ejercicios diagnóstico de acuerdo con los alcances de la entidad y promover los diálogos regionales y locales para garantizar que todas las voces sean escuchadas.</p> <p>Si una entidad ya tiene un diagnóstico realizado por expertos o quizá un diagnóstico pasado llevado a cabo de forma participativa, estos pueden ser objetos de validación con la ciudadanía para confirmar su vigencia y viabilidad.</p>
Planeación participativa	<p>Debe presentarse a los ciudadanos que el resultado de su participación, sea cual sea el nivel de incidencia, se traduce en la formulación de un documento de política, plan, programa o proyecto. Además, es necesario hacer del trabajo participativo un proceso riguroso y de alta calidad. Se debe promover el compromiso y la participación de todos los interesados, como la académica, gremios y organizaciones sociales que ya trabajen los temas objeto del proceso, sin perder de vista que siempre se debe garantizar la posibilidad de participación de todo ciudadano interesado.</p>
Enfoque territorial	<p>La carta de navegación es el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes de Desarrollo Territorial, que desde su formulación deben garantizar la participación de todos los ciudadanos interesados en la definición de prioridades que, posteriormente se convertirán en programas y proyectos.</p>
Construcción de paz	<p>En el marco de los acuerdos de paz, se deben priorizar los planes de acción para la transformación regional con la intención de cumplir con los objetivos de los PDET. En cada zona priorizada es necesario elaborar de manera participativa un plan de acción concertado con las autoridades locales y las comunidades que incluya todos los niveles del ordenamiento territorial.</p>

PASO 5. IDENTIFICAR Y ADAPTAR HERRAMIENTAS PARTICIPATIVAS



Es necesario contar con herramientas que propicien la participación efectiva de los ciudadanos en todos los pasos del proceso participativo que lleva a cabo la entidad. Las herramientas metodológicas deben facilitar el análisis colectivo, la deliberación, los acuerdos entre los ciudadanos y las entidades de la administración pública, 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 tener en cuenta las siguientes actividades:

- d. Analizar las características de los ciudadanos interesados
- e. Estudiar y seleccionar las herramientas participativas de acuerdo con sus necesidades
- f. Revisar los recursos disponibles para la utilización de las herramientas participativas
- g. Evaluar y fortalecer la capacidad técnica del equipo de trabajo para utilizar las herramientas
- a. Alistar las herramientas que se requieren en cada paso del proceso participativo

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.

La entidad debe 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 ¹⁵: guías, instructivos, formatos, métodos, técnicas y metodologías que pueden ser utilizadas para sistematizar información, consultarla, clasificarla, investigar, deliberar, analizar problemas, identificar alternativas de solución, y tomar decisiones colectivas. Entre otras herramientas está aquellas que se basan en las tecnologías de la información y las comunicaciones.

b. Estudiar y seleccionar las herramientas participativas adecuadas

Las entidades pueden acudir a herramientas metodológicas que han sido elaboradas por organismos especializados, para

15 Ver: Kit de herramientas de gobernabilidad participativa disponible en línea en: <http://www.civicus.org/index.php/media-center/toolkits/611-participatory-governance-toolkit>; Foro Nacional por Colombia. Publicaciones disponibles en línea en: <http://www.foronacional.org/clients>; Asociación Internacional de Facilitadores en: <https://www.iaf-world.org/site/>

utilizarlas según su diseño original, adaptarlas para utilizarlas de conformidad con sus necesidades particulares o construir nuevas herramientas para facilitar la participación. Lo central en la selección, adaptación o diseño de herramientas metodológicas es la posibilidad de diálogo y consenso que estas permitan.

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 -TIC 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.

Se les recomienda a las entidades usar 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 situación 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 físicos como financieros, así como el tiempo disponible para el desarrollo del ejercicio participativo. Los tiempos varían de acuerdo con el producto que se debe formular: una política, plan, programa o proyecto.

d. Evaluar y fortalecer la capacidad técnica del equipo de trabajo para utilizar las herramientas

Adicionalmente, es necesario fortalecer la capacidad técnica del equipo que conforme la entidad para adelantar el ejercicio. Deben participar servidores públicos, contratistas y aquellas personas responsables de las áreas misionales y de planeación de las entidades. 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 preparar 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.

En este documento se presentan algunas herramientas metodológicas para apoyar la implementación de los pasos y de los mecanismos de diagnóstico y planeación participativa, no obstante, recomendamos a las entidades explorar en los siguientes enlaces virtuales, para seleccionar o adaptar los que consideres pertinentes de acuerdo con sus objetivos públicos y necesidades particulares:

- * Plan Nacional de Formación para el Control Social. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/plan-nacional-formacion-control-social>
- * Metodologías, formatos y herramientas para la formulación de su Plan de Desarrollo Territorial. <http://kiterritorial.co/>
- * Foro Nacional por Colombia. Publicaciones disponible en línea en: <http://www.foronacional.org/clients>
- * Red Nacional de Planeación y Presupuesto Participativo. http://viva.org.co/documentos/cat_view/4-red-nacional-de-planeacion-local-y-presupuesto-participativo
- * Kit de herramientas de gobernabilidad participativa disponible en línea en: <http://www.civicus.org/index.php/media-center/toolkits/611-participatory-governance-toolkit>
- * Diálogo Democrático – Un Manual para Practicantes. disponible en línea en: https://www.oas.org/es/sap/dsdme/pubs/DIAL_%20DEMO_s.pdf

- * Asociación Internacional de Facilitadores en : <https://www.iaf-world.org/site>
- * http://www.otraescuela.org/documentos/teatro_del_oprimido_y_teatro_foro_en_edupaz.pdf
- * Metodología Búsqueda del Futuro. <http://www.futuresearch.net/method/methodology/index.cfm>
- * Tecnología de Espacio Abierto (Open Space Technology). <http://openspaceworld.org/wp2/>
- * Encuesta deliberativa. <https://cdd.stanford.edu/what-is-deliberative-polling/>
- * Café Mundial. <http://www.theworldcafe.com/>

Las recomendaciones para el uso de herramientas en la promoción de la participación ciudadana en la gestión pública se presentan en el Anexo 6. *Matriz de herramientas participativas para el diagnóstico y la planeación*. Esta matriz incluye herramientas utilizadas comúnmente en los procesos participativos, algunas buenas prácticas y el diseño de otras adaptadas para llevar a cabo el diagnóstico y planeación participativa en la formulación de políticas, planes, programas, proyectos o trámites administrativos.

PASO 6. FORMULAR LA ESTRATEGIA PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN PÚBLICA



Las entidades públicas del orden nacional y territorial deben formular una estrategia institucional anual para promover la participación ciudadana, para lo cual deben diseñar acciones que involucren a los ciudadanos y sus organizaciones durante todas las fases de diagnóstico, planeación, implementación, control y evaluación de la gestión pública. Esta estrategia para promover la participación ciudadana debe estar armonizando con los plazos del proceso general de planeación institucional

considerando para ello los periodos de consulta y concertación con los grupos de valor.

La ley 1757 de 2015 "Estatuto de la Participación Democrática" ordena en el artículo 2, que:

(...) 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". Así mismo, en el artículo 94 se establece sobre el gasto en participación ciudadana lo siguiente: "se entenderá por gasto en participación ciudadana el financiamiento de actividades y proyectos para la promoción, protección y garantía al ejercicio del derecho de participación. Dichas actividades y proyectos propenderán por la puesta en marcha y la operación de mecanismos efectivos de participación para que las personas y las organizaciones civiles puedan incidir en la elaboración, ejecución y seguimiento a las decisiones relacionadas con el manejo de los asuntos públicos que las afecten o sean de su interés.

La estrategia anual para promover la participación ciudadana que establezcan las entidades en el proceso de planeación deberá contemplar un enfoque basado en derechos humanos y un enfoque territorial, de manera que involucre a poblaciones e intereses presentes en el territorio, así como la identificación y el análisis de la situación de los derechos humanos que deben ser promovidos, protegidos y garantizados por la entidad a través de sus programas, proyectos, bienes y servicios.

En esta estrategia deben definirse los objetivos del proceso participativo indicando su contribución con el plan institucional o plan estratégico misional. Debe ser claro en esta formulación cuál es la contribución de la participación ciudadana al logro de la misión institucional.

Adicionalmente, deben precisarse los objetivos específicos por cada fase de la gestión en la cual será involucrada la ciudadanía: diagnóstico, planeación, implementación, seguimiento y evaluación, así como los públicos objetivo en cada fase, las actividades a desarrollar, metas, plazos y los recursos disponibles para ello.

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 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.

La estrategia promover la participación ciudadana debe estar incorporado en la planeación institucional y publicado en la página web institucional antes del 31 de enero de cada vigencia.

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?

En las actividades deben incluirse todas las etapas de seguimiento desde la implementación, la evaluación del cumplimiento y cada paso hasta las mejoras para la siguiente programación.

Recomendaciones para la aplicación	
Diagnóstico participativo	Para llevar a cabo el diagnóstico participativo deben detallarse las actividades, tiempos y recursos para la identificación, convocatoria y capacitación de los actores sociales sobre las herramientas de diagnóstico, además de la identificación del problema, la definición de indicadores, recolección, procesamiento y análisis de la información. Finalmente, la entidad debe elaborar el informe respectivo y su comunicación entre los actores interesados y participantes.
Planeación participativa	Para llevar a cabo la planeación participativa deben detallarse las actividades, tiempos y recursos para la identificación, convocatoria y capacitación de los actores sociales sobre las herramientas de planeación, además de la identificación y selección de alternativas, la formulación de objetivos, metas y recursos de lo planeado.

<p>Enfoque territorial</p>	<p>Los Consejos Territoriales de Planeación son la instancia de consulta para la formulación del plan de desarrollo territorial, además de iniciativas previas a su formulación, así como de seguimiento y evaluación semestral de las metas consideradas en el Plan de Desarrollo. Esta instancia podrá ser consultada permanentemente para la formulación de los planes de promoción de la participación ciudadana en la gestión.</p> <p>En el momento de llevar a cabo la planeación participativa en las entidades territoriales se debe tener en cuenta a las comunidades organizadas que tienen su propia normatividad para la planeación (indígenas, comunidades negras, víctimas, entre otras)</p>
<p>Construcción de paz</p>	<p>Los planes para promover la participación ciudadana en la gestión de las entidades nacionales y territoriales deberán articularse con el proceso de formulación de los Planes de Acción para la transformación regional que se formulen para dar cumplimiento a los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial – PDET-. Estos deberán elaborarse de manera participativa y concertada entre las autoridades locales y las comunidades en las zonas priorizadas, a partir del diagnóstico participativo con enfoque territorial de las comunidades rurales basado en el contexto específico y las condiciones de vulnerabilidad de las poblaciones.</p>

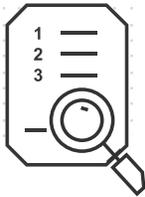
Posteriormente, se debe identificar la normatividad asociada para ubicar el tema o problema en alguno de los instrumentos de planeación que ya adelanta la entidad. Es decir, se debe determinar, por ejemplo, si el tema o problema debe ser atendido por el plan de acción anual, el plan anticorrupción y 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 7. EJERCICIOS DE MONITOREO Y EVALUACIÓN INSTITUCIONAL Y SOCIAL.



Es importante que la entidad desarrolle los procesos de seguimiento y evaluación necesarios en el marco del instrumento de diagnóstico o planeación adelantado de forma participativa. Es fundamental el monitoreo y evaluación como parte del cumplimiento y sostenibilidad de los compromisos que generen los espacios de participación con la ciudadanía. Es decir, los ciudadanos deben conocer durante todo el proceso los mecanismos y herramientas que pueden utilizar para hacerle seguimiento y evaluación al desarrollo del ejercicio participativo. Para ello deben efectuarse las siguientes actividades:

- a. Utilizar herramientas para el seguimiento y evaluación
- b. Identificar normatividad, responsables, fechas, acciones y compromisos
- c. Promover el seguimiento y evaluación por parte de la ciudadanía

a. Utilizar herramientas para el seguimiento y evaluación

Es fundamental contar con herramientas que permitan hacer seguimiento a la puesta en marcha de los ejercicios participativos y sus resultados. Las entidades deben promover el control social, especialmente a través de la conformación de veedurías ciudadanas, para lo cual, se pueden apoyar en la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas creada en el marco de la Ley 850 de 2003.

Se recomienda apoyar los ejercicios de promoción del control social de cada entidad con el Plan Nacional de Formación para el Control Social¹⁶, por supuesto, dichos ejercicios deben estar estructurados de acuerdo con la naturaleza de los posibles objetos de vigilancia.

Una posible herramienta es la consolidación de indicadores claros y apropiados para que la entidad y la ciudadanía puedan desarrollar un seguimiento oportuno y de calidad. Se debe desarrollar seguimiento a lo que la entidad consigna en su estrategia para promover la participación ciudadana en la gestión pública, conforme a las fechas, responsables y objetivos propuestos. Por otro lado, también se debe hacer seguimiento a la puesta en marcha de cada espacio de participación y sus resultados particulares.

Para construir los indicadores, ya bien sean cualitativos o cuantitativos se recomienda seguir los siguientes pasos:

1. Identificar lo que se va a evaluar
2. Identificar las metas, tanto las programadas como las alcanzadas

16 Ver: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/plan-nacional-formacion-control-social>

3. Formular el indicador, a partir de la cadena de valor del proceso participativo, ya bien sea de eficiencia, resultados, garantía de derechos o aquellos que nazcan de obligaciones particulares de las entidades

Los indicadores de eficiencia miden el óptimo uso de los recursos y permiten hacer seguimiento al tiempo de ejecución, el presupuesto, el cumplimiento de actividades, el costo de dichas actividades y la relación entre los logros y los recursos utilizados. Por otra parte, los indicadores de resultados sirven para establecer el cumplimiento de los objetivos y las metas, la cobertura, la disponibilidad del servicio, programa o producto, la oportunidad, la calidad y la satisfacción de los beneficiarios directos.

También existen indicadores para la evaluación de la gestión pública por parte de las veedurías ciudadanas con enfoque basado en derechos humanos, que dan razón de la forma como las acciones del Estado promueven la garantía o no de los derechos ciudadanos.

Para la construcción de indicadores, que consideren diferentes enfoques, entre los cuales se contempla la cadena de valor y el de derechos humanos, se recomienda utilizar la Guía metodológica de evaluación de la Gestión Pública elaborada por Función Pública, dicha Guía está orientada a facilitar el ejercicio de vigilancia por parte de las veedurías ciudadanas,.

Como otra forma para facilitar el seguimiento y la evaluación de los procesos de participación, la entidad puede contemplar ejercicios de publicación y divulgación de información con relación a los ejercicios de promoción de la participación, así mismo, que en los escenarios de diálogo de rendición de cuentas se prioricen aquellos puntos centrales de los avances y resultados de los ejercicios de participación ciudadana adoptados por la entidad.

Finalmente, se debe garantizar que la propia entidad desarrolle los ejercicios cotidianos de seguimiento y evaluación de la estrategia de Promoción de la Participación en su conjunto y de 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. Lo anterior en el marco de las funciones y responsabilidades de las oficinas de planeación, control interno, comunicaciones, áreas misionales y demás dependencias involucradas

b. Identificar normatividad, responsables, fechas, acciones y compromisos

En muchos casos, la normatividad señala responsables, formas, fechas y herramientas que deben ser utilizadas por los equipos de planeación, control interno y demás responsables del ejercicio participativo. Por ejemplo, en la Ley 1474 de 2011 y su Decreto reglamentario 124 del 2016, en lo referente al Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano, señala los criterios de seguimiento y evaluación. Es por lo anterior que el paso de identificación del marco normativo es tan importante para todo el ejercicio.

Cabe señalar que, de acuerdo con la Ley 87 de 1993 y el Decreto 1826 de 1994, donde se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado, es obligación de las oficinas de control interno evaluar y verificar la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana que diseñe la entidad correspondiente, en desarrollo del mandato constitucional y legal.

c. Promover el seguimiento y evaluación por parte de la ciudadanía

Involucrar a los convocados del proceso participativo en el seguimiento y evaluación del diseño y ejecución del plan, es un

aporte fundamental de transparencia al ejercicio de seguimiento. La entidad puede disponer de diferentes mecanismos para hacer el seguimiento involucrando a los ciudadanos como: veedurías ciudadanas, comité de seguimiento, observatorios de transparencia, etc. También se pueden disponer canales virtuales para que los ciudadanos obtengan información y de igual forma hagan seguimiento en tiempo real a los compromisos y resultados fruto de los ejercicios participativos.

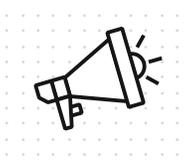
Bajo los lineamientos que da la Ley 1712 de 2014, las entidades deben definir estrategias para la publicación y divulgación de información de forma proactiva a la vez que cumple con los requisitos mínimos de información publicada en la página web de la entidad y en los demás medios que garanticen el acceso bajo criterios diferenciales.

Igualmente, en el ámbito del proceso de paz, las entidades deben identificar e implementar los sistemas integrados de información y las medidas de transparencia necesarias para garantizar la implementación de aspectos priorizados en los acuerdos de paz.

Los acuerdos señalan las siguientes medidas en el marco de los mecanismos de implementación y verificación que promueven la participación ciudadana:

- * Mapas interactivos de seguimiento
- * Mecanismos de rendición periódica de cuentas
- * Veedurías ciudadanas y observatorios de transparencia
- * Herramientas de las nuevas tecnologías de información
- * Mecanismo especial para la denuncia ciudadana
- * Fortalecimiento de los mecanismos de control interno

PASO 8. COMUNICAR TODO EL TIEMPO SOBRE EL PROCESO PARTICIPATIVO.



Comunicar todo el proceso participativo, desde su inicio, preparación y desarrollo, y divulgar los resultados del diagnóstico participativo, planeación participativa, rendición de cuentas, control social o de los ejercicios de colaboración ciudadana en la gestión, tiene por objetivo que los ciudadanos se enteren de los procesos llevados a cabo por la entidad, bien sea para promover nuevos aportes o con el propósito de hacer transparente el proceso de participación, en consecuencia, aumentar la confianza ciudadana en el Estado. De manera que los ciudadanos se motiven a involucrarse en nuevos ejercicios de participación.

Para este paso de comunicación es fundamental tener identificada y priorizada la información que se va a disponer para el proceso participativo teniendo en cuenta:

- * Información que se debe suministrar a los participantes del proceso participativo
- * Información que se construye colectivamente en el proceso participativo
- * Información que se da a conocer sobre el proceso participativo a aquellos que no participan
- * Por lo anterior, se plantean las siguientes acciones:
 - * Organizar la información clave según el momento del proceso
 - * Garantizar y disponer el acceso integral a dicha información
 - * Divulgar de manera amplia a través de los medios adecuados

Las actividades de divulgación del proceso participativo deben considerar al menos lo siguiente:

- a. Identificar los medios más apropiados para la divulgación
- b. Divulgar los resultados, el proceso desarrollado, los participantes y logros obtenidos

a. Identificar los medios más apropiados para la divulgación

Los medios para la difusión del proceso participativo y sus resultados deben identificarse considerando los públicos a los cuales va dirigida la información y el alcance de esta acción, debe tener en cuenta si la entidad espera con ello una interlocución con los ciudadanos para recibir comentarios, propuestas o para convocar el control ciudadano al ejercicio participativo. Podrá hacerse uso de distribución de publicaciones, boletines informativos del proceso y avances, medios institucionales.

b. Divulgar los resultados, el proceso desarrollado, los participantes y logros obtenidos

Divulgar ampliamente el proceso participativo, dando a conocer la planeación, los actores involucrados, las herramientas utilizadas, y los resultados obtenidos en dicho proceso.

Recomendaciones para la aplicación	
Diagnóstico participativo	Dar a conocer el diagnóstico participativo a la comunidad involucrada las principales variables que se identificaron y las actividades posteriores a dicho diagnóstico.
Planeación participativa	Comunicar el resultado de la planeación participativa, identificar cuáles fueron los aportes de los ciudadanos en la planeación, qué fue lo que se planeó y cómo se va a llevar a cabo esta planeación.
Enfoque territorial	<p>Los distintos mecanismos de comunicación que usen las entidades deben permitir a los ciudadanos en los territorios hacer seguimiento al proceso e incentivarlos a la participación.</p> <p>La entidad debe evaluar cuáles son medios de comunicación de preferencia en los territorios, en algunos lugares la emisora comunitaria es un buen medio, otros pueden contar con programas institucionales, correos electrónicos, volantes, afiches informativos, perifoneo entre otros.</p>
Construcción de paz	Para generar procesos de confianza Estado-ciudadano, las entidades deben evidenciar en las comunicaciones del proceso participativo las acciones realizadas en territorios de postconflicto, los logros de la participación, y qué actores sociales acompañaron el proceso.

PASO 9. REGISTRAR CASOS EXITOSOS Y BUENAS PRÁCTICAS



La entidad debe registrar los casos exitosos de diagnóstico o planeación participativa que adelante, así como las buenas prácticas que en cada fase del ejercicio se desarrollen. Para ello podrá tener en cuenta las siguientes actividades:

- a. Sistematizar el paso a paso desarrollado de un caso de éxito
- b. Identificar la razón por la que fue exitoso o es una buena práctica para replicar

a. Sistematizar el paso a paso desarrollado de un caso de éxito

La entidad debe 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 lo puede ir realizando la entidad en el desarrollo del proceso participativo, esto significa que se debe registrar y sistematizar cada reunión, taller, mesas de trabajo o visita de campo, además, se debe señalar cómo los participantes, y la misma entidad o entidades, se involucran en el proceso y logran hacer del ejercicio una buena práctica destacada.

Al sistematizar tenga 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 practica
- * Definir un procedimiento de registro de la practica

b. Identificar la razón por la que fue exitoso o es una buena práctica para replicar

Los casos podrán registrarse teniendo en cuenta los mismos criterios de evaluación que desarrolló Función Pública en el marco del Premio Nacional de Alta Gerencia, dichos criterios son:

- * 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 los criterios mencionados, las entidades pueden tener en cuenta otras variables que permitan valorar el éxito del proceso participativo como:

- * Representatividad de diferentes comunidades
- * Lograron superar dificultades
- * Llegaron acuerdos y concertación entre diferentes actores
- * Logro llegar al territorio y motivara la participación de otros ciudadanos, en otros espacios
- * Generaron articulación con diferentes entidades
- * Propuesta de articulación regional
- * Replicable para otro sector u otro territorio
- * Incidencia de los ciudadanos en decisiones y acciones

Recomendaciones para la aplicación	
Diagnóstico participativo	Tener en cuenta si los casos de éxito en el diagnóstico, por ejemplo, los ciudadanos que participan logran con su solo conocimiento empírico y experiencia diagnosticar una situación con precisión técnica.
Planeación participativa	En la planeación participativa se puede considerar una experiencia significativa cuando los participantes presentan alternativas de solución innovadoras, que atienden una verdadera necesidad o son de una gran iniciativa.
Enfoque territorial	Se puede considerar como un caso de éxito cuando, en el territorio donde se desarrolle un proceso participativo, la entidad haya tenido que superar múltiples complejidades territoriales, como conflicto armado, situación geográfica dispersa, condiciones de corrupción, y toda situación contraria a la participación que se den en circunstancias propias del territorio.
Construcción de paz	Es una construcción de paz colectiva se puede evidenciar si en un territorio de postconflicto un proceso participativo tuvo los resultados esperados.

Referencias

ACNUR. (2006). La Herramienta del ACNUR para el Diagnóstico Participativo en las Operaciones. Ginebra – Suiza.

AGENCIA DE COOPERACIÓN TÉCNICA ALEMANA. (2008). Decálogo de ideas básicas para los procesos de presupuesto participativo Escenario de oportunidades para un Buen Gobierno. Colombia: ALVI IMPRESORES LTDA.

Barrera, A. (2009). Innovación política y participación ciudadana: tendencias democráticas en los gobiernos locales. En H. Poggiese y T. T. Cohen Elger (Comps.), Otro desarrollo urbano: ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática (pp. 105-116). Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).

Consejería DDHH - Presidencia de la República. (2014). Los derechos humanos: el 1, 2 y 3 de los planes de desarrollo para aportar en el postconflicto, a la construcción de paz en los territorios.

Departamento Nacional de Planeación, DNP. (2016). Lineamientos para la implementación del enfoque de derechos y la atención diferencial a grupos étnicos en la gestión de las entidades territoriales. Bogotá: Documento de trabajo.

Departamento Nacional de Planeación, DNP. Kit-Territorial DNP, Unidad 1 Manual para la formulación de planes de desarrollo de las entidades territoriales; Colombia.

Frans Geilfus. (2009). 80 Herramientas para el desarrollo participativo. Costa Rica: IICA

Forero, Clemente (2000). El Sistema Nacional de Planeación Participativa de Colombia 1994-2000, Seminario Funciones Básicas de la Planificación, La Habana, Cuba.

Hernández, Hilda y Bastidas, Oliva. (2002) GUÍA PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. UNA APROXIMACIÓN CONCEPTUAL Y PROCEDIMENTAL. Documento de trabajo, DAFP.

Chaparro J. (1996). Metodologías para la construcción comunitaria: la generación de proyectos. UNISUR.

Guillen, A., K. Sáenz, M.H. Badii y J. Castillo. (1999). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. México: Instituto de Estudios Superiores Penta México.

Mena, A (2015). Documento de trabajo. Departamento Administrativo de la Función Pública.

Muñoz y Gómez, Guía metodológica para control social a los Planes de Acción Territorial para la Prevención, Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas, Colombia.

OACNUDH (2009), Planes de Desarrollo Municipal con Enfoque en Derechos Humanos, Colombia.

OCDE (2006). Participación ciudadana. Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas. Secretaría de la Función Pública, México.

Pérez A. (2011) Seguimiento y evaluación a los planes de desarrollo. Guía para el ejercicio de una ciudadanía activa. Foro Nacional por Colombia, Cooperazione Internazionale, Evangelischer Entwicklungsdienst. Bogotá.

Subsecretaría General de Gobierno. (2008). Participación Ciudadana para una mejor Democracia. En S. G. Gobierno, *Elaboración de Diagnósticos Participativos* Santiago de Chile

Velásquez y González (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Colombia: Fundación Corona

Zerpa, F. (2009). "¿Qué es un Diagnóstico Participativo?". Caracas.

ANEXOS

Anexo 1. Listado de instancias o espacios institucionales de participación ciudadana

Cuadro 1. Colombia - Espacios municipales y departamentales de participación por sector. Alcance, agentes participativos y función principal			
Espacios	Funciones	Alcance	Tipo de agente participativo
Juntas Administradoras Locales¹⁷	Corporaciones públicas de elección popular que tiene como función mejorar la prestación de los servicios públicos municipales y asegurar una amplia participación efectiva de la ciudadanía en los asuntos públicos.	Consulta, iniciativa, fiscalización y gestión	Ediles o comuneros. Representantes de sectores sociales que actúan como “puentes” entre el Gobierno municipal y la sociedad.
Consejos municipales y departamentales de planeación, consejo consultivo de planificación de territorios indígenas	Son instancias que elaboran un concepto sobre los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial. Cumplen además la función de monitoreo a la ejecución de los planes.	Consulta, iniciativa y vigilancia	Representantes de organizaciones sociales y de diferentes sectores de la población. Elaboración de un concepto sobre los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial. Monitoreo a la ejecución de los planes.

17 Las juntas administradoras locales fueron diseñadas como espacio de participación ciudadana. Sin embargo, al unificar su elección con la de alcaldes y concejales, han terminado por convertirse en un canal de representación política.

<p>Servicios públicos domiciliarios (comité de desarrollo y control social de los servicios públicos, juntas directivas de las empresas de servicios públicos municipales)</p>	<p>Vigilancia e iniciativa para la buena prestación de los servicios públicos domiciliarios</p>	<p>Información, consulta, iniciativa, fiscalización y gestión</p>	<p>Representantes de usuarios de los servicios públicos. vigilancia e iniciativa para la buena prestación de los servicios públicos domiciliarios</p>
<p>Salud (asociaciones o ligas de usuarios de salud, comités de ética hospitalaria, comités de participación comunitaria en salud – copacos, consejos municipales y departamentales de seguridad social en salud)</p>	<p>Defensa y la protección del derecho a la salud y la prestación de este.</p>	<p>Consulta, iniciativa, fiscalización y gestión</p>	<p>Representantes de la comunidad para la defensa y la protección del derecho a la salud y la prestación de este.</p>
<p>Educación (juntas municipales y departamentales de educación, foros educativos municipales y departamentales)</p>	<p>Vigilancia de la gestión del sector y defensa del derecho a la educación.</p>	<p>Consulta, iniciativa y fiscalización</p>	<p>Ciudadanos, ciudadanas y representantes de la comunidad educativa. Vigilancia de la gestión del sector y defensa del derecho a la educación.</p>
<p>Desarrollo rural (Consejo Municipal de Desarrollo Rural)</p>	<p>Concertación de políticas y programas dirigidos al sector, y vigilancia de su ejecución.</p>	<p>Concertación, decisión y fiscalización</p>	<p>Representantes de organizaciones del sector rural. Concertación de políticas y programas dirigidos al sector, y vigilancia de su ejecución.</p>
<p>Control social (veedurías ciudadanas y juntas de vigilancia)</p>	<p>Procesos de vigilancia y control en el uso de los recursos públicos.</p>	<p>Fiscalización</p>	<p>Personas a título individual y organizaciones sociales que realizan procesos de vigilancia y control en el uso de los recursos públicos.</p>

<p>Otros consejos sectoriales (consejos de cultura, de paz, de política social, comisión de tránsito y participación comunitaria, consejo regional de pequeña y mediana empresa, consejos municipales de derechos humanos, consejos municipales de medio ambiente)</p>	<p>Emitir concepto sobre propuestas de planes locales (globales, sectoriales, territoriales) y de hacer seguimiento a su ejecución.</p> <p>También promueven la consideración de problemáticas específicas en el marco del diseño de políticas públicas.</p>	<p>Información y consulta, iniciativa</p>	<p>Representantes de sectores sociales y económicos, encargados de emitir concepto sobre propuestas de planes locales (globales, sectoriales, territoriales) y de hacer seguimiento a su ejecución. También promueven la consideración de problemáticas específicas en el marco del diseño de políticas públicas.</p>
<p>Consejos poblacionales (comités municipales de población desplazada por la violencia, consejo de población en discapacidad, mesas consultivas de población afrocolombiana, mesas de mujeres, consejos de juventud, consejos de adulto mayor, mesas municipales y departamentales de víctimas, comités territoriales de justicia transicional)</p>	<p>Concertación de políticas públicas sectoriales, vigilancia de su ejecución. En algunos casos, como las víctimas del conflicto armado, sus representantes participan en instancias de toma de decisiones</p>	<p>Información, consulta, iniciativa, vigilancia, concertación y, en algunos casos, gestión</p>	<p>Representantes de las diferentes poblaciones.</p> <p>Concertación de políticas públicas sectoriales, vigilancia de su ejecución. En algunos casos, como las víctimas del conflicto armado, sus representantes participan en instancias de toma de decisiones.</p>

Fuentes: -Velásquez, Fabio y González Esperanza, "Institucionalidad participativa en Colombia: balance y retos", en Serafim, Lizandra y Moroni, José Antonio, Sociedad Civil y nuevas institucionalidades democráticas en América Latina: dilemas y perspectivas, Sao Paulo, Instituto Pólis e INESC, 2009. Foro Nacional por Colombia: base de datos propia.

Anexo 2 Matriz de priorización de temas para la participación ciudadana

Obligaciones institucionales	Derechos involucrados	Frecuencia de PQRD	Capacidad institucional

Fuente: Elaboración Función Pública 2016

Anexo 3 Matriz de concertación de objetivos del proceso participativo

Grupos de actores Fases de la gestión	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo n
Formulación de políticas				
Formulación de planes o proyectos				
Colaboración o ejecución				
Evaluación o control				

Fuente. Elaboración Función Pública 2016

Anexo 4 Herramientas para el diagnóstico participativo

Fase de trabajo	Herramientas	Criterios de selección de herramientas
Diagnóstico participativo	<p>Diálogo semiestructurado</p> <p>Diálogo con informantes clave</p> <p>Diálogo con miembros del hogar</p> <p>Diálogo con miembros del hogar</p> <p>Formación de grupos enfocados</p> <p>Lluvia de ideas</p> <p>Observación participante</p> <p>Perfil de grupo</p> <p>Estrategias de vida</p> <p>Análisis organizacional/institucional (diagrama de Venn)</p> <p>Mapa social y de recursos de los hogares</p> <p>Clasificación por nivel económico</p> <p>Mapas sociales temáticos</p> <p>Mapa de servicios y oportunidades</p> <p>Línea del tiempo</p> <p>Líneas de tendencias</p> <p>Diagrama histórico de la comunidad</p> <p>Análisis estacional</p> <p>Mapa de recursos naturales y uso de la tierra</p> <p>Caminata y diagrama de corte (transepto)</p> <p>Diagrama y mapeo de históricos</p> <p>Transepto y mapeo históricos</p> <p>Matriz de evaluación de recursos</p> <p>Matriz de análisis de toma de decisiones</p> <p>Matriz de análisis de conflictos</p> <p>Flujograma de actividades</p> <p>Matriz de evaluación agronómica "ex-ante"</p> <p>Mapa de movilidad</p> <p>Análisis de beneficios</p> <p>Mapa de intercambios</p> <p>Censo de problemas a nivel de comunicación/intercambios</p> <p>Matriz de necesidades prioritarias de extensión/asistencia técnica</p>	<p>¿Conocemos los métodos básicos de diálogo y dinámica de grupo?</p> <p>¿Está por definir la población meta?</p> <p>¿Están por definir las principales características del sistema de producción y subsistencia?</p> <p>¿Está por definir la problemática de manejo de los recursos naturales?</p> <p>¿Está por definir la problemática del sistema de producción agropecuaria?</p> <p>¿Está por definir la problemática del sistema de producción animal?</p> <p>¿Está por definir la problemática de género?</p> <p>¿Está por definir la problemática del sistema de extensión y asistencia técnica?</p>

Fuente. Adaptación de Función Pública a partir de Geilfus (2009).¹⁸

18 Frans Geilfus. (2009). 80 herramientas para el desarrollo participativo. Costa Rica: IICA. Disponible en <http://repiica.iica.int/docs/B0850E/b0850e.pdf>

Anexo 5 Estructura documento de política pública

Resumen ejecutivo	Es un análisis breve y concreto de los aspectos más importantes del documento. Debe indicar de forma precisa el problema o situación que se pretende solucionar, el objetivo general de la política, principales acciones, entidades responsables, actores involucrados en el proceso de formulación participativa y los recursos requeridos para implementar la política.
Tabla de contenido	Se deben listar los títulos hasta el tercer nivel.
Introducción	Debe responder a las preguntas: ¿Cuál es el problema que se pretende solucionar, y por qué es importante? Se debe relatar en un breve resumen, el ejercicio de construcción participativa con la ciudadanía y grupos de interés: Finalmente se debe describir de forma general y sencilla el alcance de la política pública en discusión y su valor agregado.
Antecedentes y justificación	En esta sección se profundiza sobre el estado de la política pública en el tema de interés, se identifica el marco normativo que sustenta el documento y se justifica la política planteada. Se proporciona información sobre elementos jurídicos y de política pública, y documentos técnicos o académicos que preceden y motivan la formulación del documento.
Marco conceptual	Caracteriza y explica de manera concisa y coherente todos los elementos, definiciones, conceptos y teorías, que enmarcan la propuesta de política pública objeto del documento.
Diagnóstico	<p>Se debe describir de forma clara el problema o situación teniendo en cuenta su magnitud, además, se deben establecer sus causas, factores de riesgo y consecuencias.</p> <p>Así mismo, se debe identificar a la población afectada, población objetivo de la política pública propuesta, establecer los actores o entidades relevantes a ser considerados.</p> <p>Finalmente, señalar los resultados de un posible ejercicio de diagnóstico participativo adelantado previamente, en lo posible, a través de foros regionales participativos o herramientas similares.</p>

Definición de la política	Se debe describir el direccionamiento de la política, el proceso participativo adelantado para su formulación, causas y características de la problemática o situación sobre las cuales se quiere incidir, los resultados e impactos que se esperan alcanzar, la generación de valor que se desea agregar, y los recursos necesarios para la materialización de la política.
Objetivo general	El objetivo general describe la finalidad global de la política una vez se ejecuten las acciones propuestas.
Objetivos específicos	Responden a la visión y a la apuesta de la política y se derivan del objetivo general.
Plan de acción	Describe las acciones concretas para lograr los objetivos propuestos. Se debe señalar las entidades responsables (dado que la política da las líneas para trasladar el accionar del Estado a planes, programas y proyectos institucionales) y el horizonte de tiempo para su ejecución.
Seguimiento	Se describen los medios a través de los cuales la ciudadanía podrá hacerle seguimiento a los avances y resultados del ejercicio de formulación participativa de la política pública en su ejecución. Se pueden consolidar indicadores, entre los cuales algunos con EBDH que den razón de la garantía de derechos en el ejercicio desarrollado.
Financiamiento	Se deben señalar los recursos financieros necesarios y los asignados para la ejecución de las acciones propuestas de acuerdo con el tiempo de implementación.
Recomendaciones	Se señalan recomendaciones para que las entidades responsables de la implementación acaten en los procesos de elaboración de planes, programas y proyectos. Las recomendaciones deben ser tendientes a garantizar la participación ciudadana en las demás fases del ciclo de la gestión pública.
Glosario y Bibliografía	Se recomiendan utilizar normas APA de citación para finalizar la estructura del documento con claridad.

Anexo 6. Matriz de herramientas participativas para el diagnóstico y la planeación

Las herramientas que se pueden utilizar en el diagnóstico 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.¹⁹

19 Subsecretaría General de Gobierno. (2008). Participación Ciudadana para una mejor Democracia. En S. G. Gobierno, Elaboración de Diagnósticos Participativos Santiago de Chile.

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.²⁰

Es una herramienta para conocer la situación en que se encuentra una organización, empresa o proyecto, y planear una estrategia de futuro.

Anexo 7 Experiencias nacionales de diagnóstico y formulación participativa de trámites

Consulta previa decreto antitrámites:

El Gobierno Nacional desarrolló una estrategia de consulta previa al Decreto 19 del 2012, Decreto antitrámites, que antes de ser sancionado contó con un proceso participativo liderado por Función Pública, en este se llevaron a cabo mesas de trabajo con:

- * Entidades del sector privado
- * Entidades del sector público
- * Directivos de entidades públicas

A estos se les consultó sobre algunos temas:

- * Regulación, procedimiento, o trámite a suprimir o reformar
- * Externo o interno
- * Supresión o modificación

20 Joaquín Casanovas Sanz. (2014) «Cómo debe ser el análisis antes de tomar una decisión importante»

* Motivo de suspensión o modificación

* Cometarios

También fueron consultados los ciudadanos a través de Urna de Cristal captaron sus apreciaciones.

Las preguntas fueron:

PREGUNTA 1: ¿Qué trámite del Estado no debería existir?
Es decir, que no cumple ninguna función ni genera valor agregado.

PREGUNTA 2: ¿Cuál trámite del Estado es el más dispendioso?
Es decir, que debe existir, pero su proceso podría ser más simple y ágil.

PREGUNTA 3: ¿En qué trámite del Estado cree usted que se pagan sobornos? Es decir, trámites que sean vulnerables a actos de corrupción.

PREGUNTA 4: ¿Qué trámite del Estado le gustaría poder realizar por internet desde cualquier computador?

Toda esta información fue debidamente sistematizada y utilizada para el desarrollo del Decreto.

Anexo 8 La ruta de la excelencia

El Ministerio de las Tecnologías de la Información, el Departamento Nacional de Planeación y Departamento Administrativo de la Función Pública han liderado un programa para hacer más eficiente la gestión pública a través de la simplificación, estandarización, optimización, automatización o eliminación de trámites y procedimientos administrativos.

Lo anterior, a través de “La ruta de excelencia”, programa que puede hacer que los trámites más importantes para la vida de los ciudadanos se realicen completamente en línea, sin desplazamientos a las entidades, sin hacer filas, para que de esta forma puedan ahorrar tiempo y dinero.

Se cuenta con tres momentos en lo que se denomina “Mapa de Ruta”, a saber, identificación, priorización y resultados definidos así:

- * Identificación: es el proceso donde se tiene en cuenta la percepción ciudadana, de actores públicos privados y civiles.
- * Priorización: se da un orden de preponderancia, nacido del compromiso institucional, con base en los tramites de impacto político y estratégico, así como la viabilidad técnica y jurídica sumando siempre una medición del posible impacto en los usuarios
- * Resultados: se realizan las mejoras.

Para más información sobre el desarrollo y metodología en este enlace:

<http://www.mintic.gov.co/portal/604/w3-article-8233.html>

Orientaciones para promover la participación ciudadana

EN LOS PROCESOS DE
DIAGNÓSTICO Y PLANEACIÓN DE
LA GESTIÓN PÚBLICA

DIRECCIÓN DE PARTICIPACIÓN, TRANSPARENCIA
Y SERVICIO AL CIUDADANO

BOGOTÁ, D.C., COLOMBIA

JULIO 2018

Departamento Administrativo de la Función Pública

Carrera 6 No 12-62, Bogotá, D.C., Colombia

Conmutador: 7395656 Fax: 7395657

Web: www.funcionpublica.gov.co

[**eva@funcionpublica.gov.co**](mailto:eva@funcionpublica.gov.co)

Línea gratuita de atención al usuario: 018000 917770

Bogotá, D.C., Colombia.

VISÍTANOS O ESCRÍBENOS:



FUNCIÓN PÚBLICA
Departamento Administrativo de la Función Pública