



**FLACSO**  
ARGENTINA

**PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO**

**MAESTRÍA EN DESARROLLO HUMANO**

**La incidencia del enfoque de derechos en la agenda pública y formulación de la política pública de participación ciudadana y su incorporación en los instrumentos de planificación pública durante el periodo 2016-2022. El caso de la Política Pública de Participación Ciudadana de Cundinamarca – Colombia.**

**Tesista Yoana Marcela Aguirre Torres**

**Directora de Tesis María Fernanda Rodríguez Pineda**

**Tesis para optar por el grado académico de Magister en Desarrollo Humano**

**Fecha: (07/Noviembre/2022)**

## **Resumen**

La presente investigación es un estudio de caso que busca analizar la incidencia del enfoque de derechos humanos en la vinculación en la agenda pública y la formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana de Cundinamarca – Colombia. Así mismo, se realiza un análisis sobre la vinculación de la Política Pública a un instrumento de planeación territorial como lo es el Plan de Desarrollo.

La investigación aporta conceptos teóricos acerca de lo relacionado con la participación ciudadana, las políticas públicas, el enfoque de derechos, entre otros conceptos y, a partir de allí, analiza por separado lo desarrollado en la agenda pública y la formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana de Cundinamarca, concluyendo si para estas fases hay una relación directa con el enfoque de derechos o no.

Analiza el proceso de vinculación de la Política Pública la Plan de Desarrollo Departamental de la vigencia 2020-2024, estudiando el proceso de empalme y la formulación de dicho instrumento, con el fin de concluir si la política fue vinculada o no al Plan de Desarrollo.

Por último, concluye que el enfoque de derechos en la agenda pública y formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana de Cundinamarca – Colombia no es de tipo instrumental y que jugó un rol fundamental en la misma, por otro lado, determina que los cambios de administración afectan la vinculación de la política pública en la vinculación del Plan de Desarrollo.

## Índice

Resumen.....	2
Índice .....	3
1. Introducción.....	5
2. Problema de Investigación.....	6
2.1. Problema de Investigación.....	6
2.2. Objetivos.....	9
2.2.1. General.....	9
2.2.2. Objetivos Específicos.....	9
2.2.3. Indicadores.....	10
3. Estado del Arte .....	10
4. Consideraciones teóricas y metodológicas (conceptos, hipótesis, métodos y técnicas metodológicas).....	16
4.1. Marco Teórico .....	16
4.1.1. Participación Ciudadana .....	17
4.1.2. Participación Ciudadana en lo Local .....	19
4.1.3. Políticas Públicas .....	20
4.1.4. El Enfoque de Derechos en Políticas Públicas.....	23
4.1.5. Políticas Públicas de Participación Ciudadana .....	25
4.1.6. El enfoque de derechos en las Políticas Públicas de Participación Ciudadana.	26
4.2. Metodología.....	32
4.2.1. Recolección de la Información .....	32
4.2.2. Diseño y Aplicación de Entrevistas Semi-Estructuradas.....	33
4.2.3. Transcripción de Datos .....	34
4.2.4. Análisis Profundo.....	34
5. Resultados de Investigación .....	34

5.1. Incidencia del Enfoque de Derechos Humanos en la Agenda Pública de la Política Pública de Participación Ciudadana- Cundinamarca. ....	35
5.1.1. Vinculación de la Política Pública al Plan de Desarrollo Departamental ¡Unidos Podemos Más! 2016-2020. ....	36
5.1.2. La Agenda Pública de acuerdo con el Procedimiento de Políticas Públicas	39
5.2. Incidencia del Enfoque de Derechos Humanos en la Fase de Formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana-Cundinamarca.....	48
5.2.1. Diseño y Ejecución de la Estrategia de Participación.....	49
5.2.2. Seguimiento a la Formulación de la Política Pública .....	55
5.2.3. Documento de Política Pública y Plan de Implementación.....	57
5.2.4. Adopción de la Política Pública de Participación Ciudadana Ordenanza 106 de 2019.	62
5.3. Incorporación de la Política Pública de Participación Ciudadana en el Plan de Desarrollo Departamental ¡Cundinamarca Región que Progresa 2020-2024.! .....	69
5.3.1. Proceso de Empalme Plan de Desarrollo Unidos Podemos Más.....	70
5.3.2. Vinculación de la Política Pública de Participación Ciudadana en el Plan de Desarrollo Departamental ¡Cundinamarca Región que Progresa 2020-2024.! .	74
6. Conclusiones.....	88
7. Referencias .....	92
8. Anexos.....	100

## **1. Introducción**

La presente investigación tiene como objetivo analizar la incidencia del enfoque de derechos en las etapas de agenda pública y formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana de Cundinamarca – Colombia; así como su integración en el desarrollo de instrumentos de planeación gubernamental, específicamente en el Plan de Desarrollo Departamental Cundinamarca ¡Región que Progresa! 2020-2024.

Para el lograr este objetivo, inicialmente la investigación realizará la descripción del problema de investigación, en él se expondrá la importancia de identificar los enfoques de políticas, específicamente el de derechos, no como un asunto instrumental, sino que sea incidente en el diseño de las políticas públicas.

A partir de ello, se generará como hipótesis que en el estudio de caso de la investigación este enfoque es fundamental, pero que las transiciones gubernamentales dificultan su articulación con otros instrumentos de planeación territorial, para ello, se citan preguntas orientadoras que se resolverán en el transcurso del documento.

Posteriormente, se abordará el Estado del Arte y las consideraciones teóricas y metodológicas, abordando conceptos como Participación Ciudadana, Políticas Públicas, Enfoques de Derechos, entre otros, donde desde la investigación se aporta una herramienta que, a partir de lo expuesto por los teóricos, se convierte en la identificación de criterios del Enfoque de Derechos en las Políticas Públicas de Participación Ciudadana.

Este elemento conceptual será abordado en los resultados en los apartados uno y dos de ese capítulo, donde a la luz de las fases de agenda pública y formulación, será aplicado una vez son analizados los diferentes contenidos que caracterizan estas fases en para la Política Pública de Participación Ciudadana de Cundinamarca, para determinar si existe una relación o no del enfoque de derechos en esta política pública.

Como tercer apartado en el capítulo de resultados, se analiza el proceso de vinculación de la Política Pública de Participación Ciudadana en el Plan Departamental de Desarrollo de vigencia 2020-2024, analizando el proceso de empalme con el gobierno anterior y la formulación del actual Plan.

Por último, la investigación genera conclusiones a la luz de la hipótesis planteada, de los objetivos generales y específicos y de los indicadores trazados en el documento.

La investigación es planteada para optar por el grado académico de Magister en Desarrollo Humano, por tanto, deseo extender mis agradecimientos a quienes han sido participes y me han aportado en este proceso no sólo académico sino personal.

Porque los maestros están en todas partes: un campesino este año me enseñó que la sabiduría está en la naturaleza y en las personas que entienden la bondad y el valor del servicio público aún sin ser un servidor. ¡Gracias Don Pedro!

Quiero agradecer a Dios por permitirme abrir los ojos y darme una oportunidad y estar viva en esta pandemia, agradecer a mis ancestros campesinos y humildes, a mi padre Marcelo y al abuelo que desde el cielo me miran, a mi madre Mariba y hermanas Yeiny y Liseth por su apoyo incondicional, a mi esposo Pedro que me hacía dictados al empezar esta maestría.

A mis docentes de toda la vida académica que han sembrado raíces fuertes, a mis compañeros de trabajo quienes me han enseñado el valor de la administración pública y que el corazón de un modelo de gestión es el talento humano, a mi tutora de tesis María Fernanda por su perseverancia, capacidad, sabiduría y leal apoyo.

A mis jefes Nicolas y Jorge, quienes me abrieron muchas puertas y creyeron en el mérito y en trabajo técnico y disciplinado y finalmente a todos quienes me apoyaron en esta maestría y quienes han podido participar en las políticas públicas de Cundinamarca, que buscan robustecer el ejercicio democrático y que, con una impecable ejecución, mejoran la gobernabilidad y propenden por el bienestar de las mayorías.

## **2. Problema de Investigación**

### **2.1. Problema de Investigación**

Para Colombia, en la Ley 1757 de 2015 se generaron “disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática” la cual tiene como objeto, “Promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político”. (Congreso de Colombia, 2015).

Dicha ley genera lineamientos para promover e implementar acciones dirigidas a la participación ciudadana, por ejemplo, el Artículo 81 señala la creación de Consejos Departamentales, Distritales y Municipales, los cuales serán encargados, junto con las autoridades competentes, de la definición, promoción, diseño, seguimiento y evaluación

de la política pública de participación ciudadana en sus territorios. (Congreso de Colombia, 2015).

Así mismo, el Título VII, Capítulo II denominado: “De la Promoción de la Participación Ciudadana en las Administraciones Departamentales, Municipales y Distritales” genera lineamientos como: la creación de oficinas territoriales de participación ciudadana, la promoción de la participación ciudadana como derecho, la formulación de políticas públicas de participación, entre otros. (Congreso de Colombia, 2015).

Para el caso del departamento de Cundinamarca, en su Plan de Desarrollo Departamental Unidos Podemos Más 2016-2020, se estableció una meta específica que consistía en “Implementar la política pública departamental de participación ciudadana en el cuatrienio desde el reconocimiento de las diversidades (poblacionales, étnicas, culturales, de ciclo vital y sexuales y de género)”. (Gobernación de Cundinamarca, 2016).

El proceso para la ejecución de esta meta, inició en el año 2016 con el diagnóstico y formulación; siguiendo con la adopción mediante Ordenanza No.106 de 2019, de la Política Pública de Participación Ciudadana para el departamento de Cundinamarca 2019-2029, compuesta por tres procesos básicos: Proceso de Conocimiento y Acceso a la Información, Proceso de Organización y Proceso de Fomento; junto a estos seis estrategias y veintidós líneas de acción; y a su vez, contempla dentro de sus enfoques, el “enfoque de derechos”, el cual permite enfatizar en la prevalencia del derecho a la participación como aquel que permite la realización de otros derechos. (Asamblea Departamental de Cundinamarca, 2019).

Este mismo enfoque ha sido sugerido por múltiples Guías y Procedimientos de Políticas Públicas como lo es la Guía para los Planes de Desarrollo Distritales y Locales publicada en el año 2020 o las diferentes versiones de la Guía de diseño de políticas públicas del Distrito Capital de los años 2020 y 2022 emitidas por la Secretarí Distrital de Planeación o, como es el caso de la Gobernación de Cundinamarca, la cual también en sus diferentes versiones de guía han sugerido que este enfoque es:

*“en este enfoque, se encuentran los grupos poblacionales que tienen un mayor nivel de vulnerabilidad, marginación, exclusión y discriminación, se hace debe realizar un estudio de las normas que regulan los temas de género, de las diferentes formas de marginación y discriminación”* (Secretaría de Planeación de Cundinamarca, 2020).

A la luz de todo estos lineamientos emitidos, la presente investigación formula como pregunta principal de investigación ¿Cuál es la incidencia del enfoque de derechos en las etapas de agenda pública y formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana del departamento de Cundinamarca-Colombia?.

Con el fin de acotar esta pregunta, esta investigación es un estudio de caso, el cual pretende analizar la incidencia del enfoque de derechos en las etapas de agenda pública y formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana de Cundinamarca – Colombia, 2016-2019; así como su integración en el desarrollo de instrumentos de planeación gubernamental, específicamente en el Plan de Desarrollo Departamental Cundinamarca ¡Región que Progresa! 2020-2024.

Para ello, la presente investigación formula interrogantes como: ¿La política pública de Participación Ciudadana del Departamento de Cundinamarca fue concebida desde el derecho a la participación ciudadana bajo el enfoque de derechos? ¿El derecho a la participación ciudadana se incluyó en la formulación de la política pública de manera instrumental y/o como enfoque reflejado en las alternativas de solución planteadas por la misma?, ¿En el proceso de la política pública desde su inclusión en la agenda, la formulación y la adopción se surtió la inclusión del derecho de la participación bajo el enfoque de derechos?, ¿Se consideró el derecho a la participación ciudadana concebido en esta política, como base fundamental para la el Plan de Desarrollo del Departamento de Cundinamarca?, ¿En qué etapas del proceso de formulación del Plan de Desarrollo del Departamento de Cundinamarca se tuvo en cuenta el derecho a la participación desde las estrategias y las líneas de acción definidas en la Política Pública de Participación Ciudadana?

Con esta investigación se pretende aportar a la literatura a partir de la materialización de los enfoques en las políticas públicas, específicamente el enfoque de derechos, como una herramienta incidente en cualquier etapa del ciclo de las mismas, lo que permitiría diferencia cuándo un enfoque es utilizado de manera contundente y coherente o, cuando es usado de manera discursiva o instrumental.

Al hablar sobre el uso instrumental del enfoque de derechos en la Política Pública objeto de la investigación y de las políticas en general, se hace referencia a que existen políticas donde solo se menciona el enfoque en alguna parte de los documentos de política pública, para cumplir lo que muchos teóricos han referido en que las políticas públicas deben contar con este enfoque o porque existen guías que así lo exigen; por tanto, no es contemplado en otras partes estructurales como lo son los

objetivos, la estructura de política o las acciones a implementar, que es donde verdaderamente se evidencia la incidencia adecuada del enfoque de derechos.

Así mismo, permite aportar sobre la importancia de la articulación de la Política Pública a los otros instrumentos de planeación, bajo el entendido que estos últimos implementan las políticas públicas, haciéndolas sostenibles y viables en el mediano y largo plazo.

Es por ello, que se plantea como hipótesis que la Política Pública de Participación Ciudadana del Departamento de Cundinamarca, contempló el enfoque de derechos humanos de manera incidente y no instrumental, contribuyendo así a la adecuada garantía de la participación ciudadana como derecho en las fases de agenda pública y formulación y los documentos resultado de este proceso; sin embargo, el cambio de administración departamental y con ello, el cambio de Planes de Desarrollo generó una ruptura para su correcta vinculación en el Plan de Departamental de Desarrollo 2020-2024 “Cundinamarca ¡Región que progresa!”.

## **2.2. Objetivos**

Los objetivos propuestos por la presente investigación son:

### **2.2.1. General.**

Analizar la incidencia del enfoque de derechos en la agenda pública y formulación de la política pública de participación ciudadana y su incorporación en los instrumentos de planificación pública durante el periodo 2016-2022. El caso de la Política Pública de Participación Ciudadana de Cundinamarca – Colombia.

### **2.2.2. Objetivos Específicos.**

- Identificar la incidencia del derecho a la participación ciudadana en la fase de agenda pública de la Política Pública de Participación Ciudadana del Departamento de Cundinamarca, Colombia.
- Identificar la incidencia del derecho a la participación ciudadana en la fase de formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana del Departamento de Cundinamarca, Colombia.
- Analizar la incorporación de la Política Pública de Participación Ciudadana del Departamento de Cundinamarca, en la formulación del instrumento de planificación local del Departamento de Cundinamarca, Plan de Desarrollo “Cundinamarca, ¡Región que Progresa! 202-2024”.

### 2.2.3. Indicadores

**Tabla N° 1. Indicadores de investigación.**

VARIABLE	DIMENSIONES	INDICADORES
Enfoque de Derechos en las Políticas Públicas	Existen espacios públicos donde se unen los diferentes actores sociales y responsables de las instituciones públicas para tomar decisiones sobre política	*Existen espacios.  *Existen espacios, pero con carencias.  *No existen espacios
	*Existencia de Metodologías de diseño de Políticas Públicas con incidencia social	*Existe. *Existe, reservas *No existe.
	La agenda pública contempló la participación como derecho	*Sí *No *No es claro
	La fase de formulación contempló la participación como derecho	*Sí *No *No es claro
	Se articuló la Política Pública de Participación Ciudadana con el Plan de Desarrollo Departamental	*Sí *No *No es claro
	La Política Pública de Participación Ciudadana está siendo implementada bajo el enfoque de derechos	*Sí *No *No es claro
	El enfoque de derechos juega un rol instrumental en la Política Pública de Participación Ciudadana	*Sí *No *No es claro

Fuente: Elaboración propia

### 3. Estado del Arte

La participación, las políticas públicas y los Derechos Humanos, son quizá temas de los que se escribe constantemente, pues son asuntos que son cuestionados día a día y que múltiples autores han discutido.

Para la presente investigación es de interés conocer aquellos avances académicos que han tomado como objeto los asuntos de la participación en las políticas públicas que cuentan con el enfoque de derechos humanos, así como indagar la forman en que estos

abordan este enfoque: ya sea desde lo teórico frente a la garantía de derechos o, desde lo procedimental en el proceso de diseño de políticas públicas.

Benito León y Diana Cervantes, quienes en el año 2012 titulan el artículo denominado: “Políticas Públicas y Participación ciudadana: Una mirada desde los modelos de democracia”, haciendo una primera crítica a la participación, pues señalan que esta se ha limitado al entenderse como el derecho a votar y ser votado, aspecto que se ha ido transformando y evidencian otros elementos para ejercer la participación como el uso de las redes sociales para visibilizar sus reclamos, quejas, denuncia de acontecimientos, etc., los cuales, en su mayoría evidencian decepción por las acciones estatales. (Cervantes & León, 2012)

A través de su documento y realizando un análisis documental y teórico, hacen un acercamiento sobre la participación y la democracia, el rol de las políticas públicas a partir de la participación ciudadana y finalmente, generan recomendaciones de como impulsar la participación dentro de lo que se encuentra la adopción de acciones orientadas a incentivar la participación, apertura de espacios participativos por parte de los gobiernos, desde el ámbito local conocer las necesidades para la toma de decisiones, generar diferentes canales de comunicación con múltiples actores sociales y abrir los espacios de participación democrática con el fin de involucrar sus necesidades en las políticas públicas, lo que al final, se traducirá en la legitimidad de las mismas. (Cervantes & León, 2012)

Continuando con la misma línea bajo una mirada a largo plazo, Alejandra Nasser, Alicia Williner y Carlos Sandoval escriben el documento de proyecto titulado: “Participación ciudadana en los asuntos públicos: Un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto”, el cual tiene como objetivo reflexionar acerca de los contextos social y político sobre la participación ciudadana en la gestión pública, así mismo, proporcionar herramientas con el fin de que se pongan en práctica en los asuntos públicos. (Nasser, Williner, & Sandoval, 2021)

A través del análisis de instrumentos como la Agenda 2030, la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) y el Acuerdo de Escazú, los autores concluyen que es necesario brindar herramientas a los actores públicos y privados para la planificación participativa; que el multilateralismo es una manera de fortalecer los países que aún tienen deficiencias en el tema; que los procesos participativos deben contar con un contexto local, pues las características, flujo de información y necesidades de las comunidades son diferentes; que se deben descentralizar competencias para ser más

efectivos en la gestión y que los procesos de participación, sobre todo aquellos de planificación participativa, deben tener unas condiciones concretas para garantizar la participación de calidad. (Nasser, Williner, & Sandoval, 2021).

Este análisis permite rescatar dos aspectos importantes que darán cabida a otras investigaciones que se citarán en el presente escrito: los derechos humanos y la participación en lo local.

Frente a este último tema, (Sandoval, Sanhueza, & Williner, 2015) en su documento tipo manual dirigido a la planificación participativa desde lo local, los autores hacen una reflexión teórica con el fin de contextualizar desde los aspectos sociales y políticos la participación a partir de experiencias, así mismo, brindan herramientas que pueden ponerse en práctica para incentivar la participación ciudadana en la gestión pública. (Sandoval, Sanhueza, & Williner, 2015).

El manual concluye que la planificación multiescalar es la interacción de los diferentes niveles del Estado desde lo nacional, regional y local; con el fin de coordinar con otros miembros y actores involucrados en el propósito a intervenir, generar políticas que sean coherentes, alineadas e integrales, que aporten a la calidad de vida y a la garantía de los derechos humanos. (Sandoval, Sanhueza, & Williner, 2015)

Así mismo, brindan teoría sobre diferentes niveles de participación, los abordajes de los enfoques en la participación y exponen ejemplos de participación ciudadana multiescalar. Las estrategias que los autores destacan son el reconocimiento de los instrumentos de la gestión pública, brindan pautas para el desarrollo de sus etapas desde la elaboración, implementación y evaluación de las mismas. (Sandoval, Sanhueza, & Williner, 2015)

Ahora bien, relacionado con el objetivo central de la presente investigación que es analizar el enfoque de los derechos humanos en el estudio de caso de una política pública de participación ciudadana, es fundamental analizar cómo se relacionan los derechos y la participación.

Thompson (2002) presentó la ponencia titulada: “Participación, Democracia y Derechos Humanos. Un enfoque a partir de los dilemas de América Latina”; la cual tiene como objetivo estudiar las relaciones entre la democracia, los derechos humanos y la participación desde un aspecto político, bajo los postulados de Thomas Jefferson. (Thompson, 2002).

Los resultados de Thompson para América Latina se centran en que la igualdad es fundamental para la garantía de derechos; la transparencia y la rendición de cuentas son factores importantes para la democracia y la participación y en ello, los derechos humanos se convierten en un punto de control para la justicia. (Thompson, 2002).

Con el fin de articular la participación y los derechos humanos en lo que (Sandoval, Sanhueza, & Williner, 2015) se refirieron a la gestión pública, es fundamental hablar de cómo se materializa esa gestión en las distintas etapas, ello lo trae a colación el informe titulado “Mecanismos de Participación Ciudadana en el Diseño, Implementación y Evaluación de Políticas Públicas, un panorama sobre la participación en Chile”, el cual tiene como objetivo analizar información relacionada con los mecanismos de participación entre la relación Estado y Sociedad, así como compilar metodologías y resultados obtenidos de la aplicación de diferentes mecanismos de participación ciudadana. (De la Maza, 2008).

El informe parte de un problema relacionado con la escasa participación de los ciudadanos, acompañado de débiles mecanismos de representación y participación ciudadana. Los resultados se centraron en generar iniciativas de política pública orientadas al fortalecimiento normativo de la participación para legitimarla; realizar reformas a aspectos normativos, de descentralización y municipalidades; la integración de los niveles local y sectorial para procesos de participación ciudadana; fortalecimiento de consejos consultivos, juntas de vecinos y generar un sistema de evaluación orientada a la gestión pública, que involucre participación de la ciudadanía. (De la Maza, 2008)

Un punto de encuentro de las investigaciones aquí analizadas es el rol del Estado en el marco de la participación, por tanto, es de interés exponer el punto de vista de Nuria Cunill, quien en su artículo denominado “Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública” busca dar respuesta a la pregunta ¿Qué explica, que sólo muy recientemente se hable de “políticas públicas con enfoque de derechos”? (Cunill, 2010)

La autora señala que existen elementos inherentes a los derechos humanos en el marco de las políticas públicas como lo son: universalidad, igualdad, no discriminación, integralidad, exigibilidad y participación; todos estos al hacer presencia en las políticas públicas generan efectos en la ciudadanía, sustenta. Con base en lo anterior, concluye que se requieren de cambios institucionales para la garantía de derechos en las políticas públicas; por tanto, la institucionalidad debe tener una visión de gobernanza,

participación y consistencia en las políticas con el fin de brindar poder ciudadano y construcción de ciudadanía social. (Cunill, 2010).

Esta reflexión da cabida a lo expuesto por Oscar Hechavarría (2021) en su artículo titulado “Los sujetos activos del derecho de participación ciudadana en las políticas públicas”, el cual tiene como objetivo definir cuáles son los sujetos activos en el marco de la participación ciudadana en las políticas públicas, así como comparar los marcos normativos de Venezuela, Bolivia y Ecuador, identificando con ello las tendencias sobre el tema. (Hechavarría, 2021)

El autor concluye que los sujetos en el marco de las políticas públicas son los ciudadanos no actuando bajo intereses individuales, sino bajo la intención del bienestar colectivo, de hecho, ellos pueden actuar ya sea de manera individual o de forma organizada, lo que les genera una legitimidad ante la ciudadanía. Bajo este esquema también se encuentra el sector público donde los actores son las instituciones y su forma de organización desde lo sectorial y lo local, lo que genera una importancia a la forma en la que se formulan las políticas, los intereses en el marco de las mismas y las finalidades. (Hechavarría, 2021).

Así mismo, la tendencia en los países comparados es que en el ordenamiento jurídico de los países es reconocida la participación en la construcción de las políticas públicas en sus distintas etapas, lo que se convierte en una manera de instrumentalizar la participación a través de una auditoría ciudadana de las políticas públicas, pero también es un incentivo para las iniciativas ciudadanas que pueden ser establecidas a través de procesos legislativos y procedimientos estatales. (Hechavarría, 2021).

Hasta este punto, se han analizado múltiples investigaciones relacionadas con la participación, los derechos y como todo esto impacta la gestión pública en el diseño de políticas públicas, por ello, para cerrar este capítulo se abordarán dos ejemplos de Políticas Públicas cuyo eje fundamental es la participación ciudadana, el primero es en el departamento de Canelones-Uruguay y el segundo en Bogotá-Colombia.

“PRENDE: Fondos participativos Canarios. Una política departamental de participación ciudadana con enfoque de derechos humanos” es el título del trabajo a analizar el cual, desde una perspectiva interseccional, analiza una política pública de participación ciudadana con enfoque de Derechos Humanos. (Machado, Guimarey, & Posada, 2021).

El objetivo de la política denominada como PRENDE se centra en la promoción de la participación ciudadana, involucrando múltiples actores con énfasis en organizaciones y grupos que diseñen e implementen proyectos en sus territorios; donde a través de un fondo común se desarrollen acciones encaminadas a: la inclusión territorial, equidad de género, generacional y racial, diversidad y accesibilidad. (Machado, Guimarey, & Posada, 2021).

Los resultados del análisis concluyen que, de 145 proyectos aprobados por tres años, el 73% de ellos aportaron a asuntos educativos y comunitarios, el 12% enfocados a la cultura y el 15% a la productividad comunitaria, por tanto, la transferencia de los recursos a través de estos proyectos generó un empoderamiento de la ciudadanía desde una perspectiva de la garantía de derechos y generación de desarrollo local. (Machado, Guimarey, & Posada, 2021).

Desde el punto de vista de la participación los autores resaltan de esta buena práctica, la incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones y aportes locales, la articulación intersectorial para la ejecución de la política, la construcción colectiva de proyectos y políticas orientadas al bienestar social y un control desde la transparencia del manejo de recursos públicos, que fueron operados por comunidad. (Machado, Guimarey, & Posada, 2021)

Bajo la mirada del enfoque de derechos humanos, los autores destacan el establecimiento de parámetros de proyectos encaminados a reducir desigualdades, al reconocimiento de las diferencias y a la promoción de la equidad, a través del empoderamientos social, económico y político, no solo de los líderes de los proyectos sino de las comunidades que se beneficiaron de ellos. (Machado, Guimarey, & Posada, 2021).

Por último, Diana Mora en el año 2018 realiza el trabajo de grado titulado: “Referenciales de la Política Pública de Participación Ciudadana en Bogotá 2004-2017” el cual tiene como objetivo analizar los referenciales institucionales que contenía la política con énfasis en el componente formativo. Dentro de estos referenciales se encuentra la participación ciudadana como derecho, así como la incidencia de la ciudadanía en la gestión pública. (Mora, 2018).

La autora concluye que, a partir de la identificación de la caracterización de problemas a intervenir en el marco de la participación como derecho, los asuntos más relevantes son: mal funcionamiento institucional para la participación en Bogotá, baja incidencia en la toma de decisiones, bajo reconocimiento de los ciudadanos como

actores en la gestión pública, concentración del poder en el nivel central, bajo acceso a la información; todo ello ha generado bajos incentivos para el ejercicio de la participación, baja apropiación de los mecanismos de participación, debilidad en la cultura democrática, bajo interés para participación y la escasa participación de poblaciones vulnerables. (Mora, 2018)

Este capítulo permite afirmar que, aunque son múltiples los autores e investigadores que han hablado acerca de las políticas públicas de participación y el enfoque de derechos en las mismas, la mayoría coinciden en la importancia de la generación de capacidades por parte de las instituciones públicas para incentivar y garantizar el ejercicio de la participación.

Así mismo, estas políticas públicas requieren de actores que movilicen y operativicen dichas iniciativas para que tengan un impacto en la población, por ello, no solamente se habla de las instituciones públicas sólidas con ejercicios de transparencia y gobierno abierto, sino que estas ejerzan de manera articulada desde lo sectorial y lo local dichas políticas, con el fin de que, al tener acciones más contextualizadas en la realidad de las necesidades de la población, la relación Estado-Ciudadanía será más sólida.

Finalmente, se concluye que el enfoque de derechos en las políticas públicas y especialmente en las de la participación, no solamente van orientadas a garantizar esta última como derecho, sino en la incidencia de la participación y su ejercicio en otros derechos como la igualdad, el reconocimiento de la diversidad, el desarrollo económico, entre otros.

#### **4. Consideraciones teóricas y metodológicas (conceptos, hipótesis, métodos y técnicas metodológicas)**

##### **4.1. Marco Teórico**

Una vez conocido el Estado del Arte relacionado con el objetivo de la investigación sobre el enfoque de derechos en una política pública de participación ciudadana y su integración en instrumentos de planeación de la gestión pública, considerando el plan de desarrollo del orden local; se hace necesario conocer los conceptos y la exposición teórica de autores que han definido aspectos relevantes como lo es la participación, su rol en la planeación, políticas públicas y la participación en las mismas, el enfoque de derechos y como se involucra en las políticas públicas de participación ciudadana.

#### 4.1.1. Participación Ciudadana

Bajo una mirada desde la lingüística, Sánchez, 2015 cita a Pindado, 2009 quien señala que la participación hace referencia a “tomar parte” frente a cualquier hecho que impacte a la ciudadanía, por ello, se hace necesario que, para hablar de participación, de acuerdo con este autor, se hable de más de un individuo. (Pindado, 2009 citado por Sánchez, 2015).

El mismo autor Sánchez, 2015, señala que la participación ciudadana no consiste en decidir, sino en como se influyen las decisiones que son tomadas por autoridades estatales. (Sánchez, 2015).

Ahora bien, para Velásquez y González la participación es un proceso social en el que interaccionan individuos y grupos en búsqueda de metas específicas, en los cuales se generan diversos intereses y en los que su comportamiento está marcado por relaciones sociales y de poder. (Velásquez & González, 2008).

Relacionado con este concepto frente a las relaciones de poder, Egon & Contreras, 2019 citan a Arnstein, 1969 quien señala que la participación ciudadana hace referencia a la redistribución del poder, pues a partir de una participación real que afecta el resultado de un proceso, se pueden tener beneficios que son compartidos en la sociedad. (Arnstein, 1969 citado por Egon & Contreras, 2019); lo que permite vislumbrar entonces que la participación no tiene una intención bajo intereses individuales, sino colectivos.

Ramírez, 2021; después de realizar un análisis de literatura de múltiples autores, concluye que la participación ciudadana es el empoderamiento comunitario, la reestructuración de las relaciones del poder, la trascendencia de una participación de lo retórico y simbólico a un nivel de poder ciudadano, que permita transformar lo social, bajo cambios que son materiales, es decir, tangibles. (Ramírez, 2021).

Bajo una perspectiva más institucional, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, 2009; define la participación ciudadana como:

*“el proceso de construcción social 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.”* (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, 2009).

Por su parte Colombia en la Constitución Política de 1991 en el artículo 2° dentro de los fines del Estado se encuentra el “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.” (Constitución Política de Colombia., 1991).

Así mismo, la misma Constitución Política señala en el artículo 40° que, “todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político” a través del poder elegir y ser elegido; de tomar parte a través de los diferentes mecanismos de participación como lo son las elecciones, referendos, entre otros; constituir y hacer parte de partidos y movimientos políticos, con el fin de difundir sus ideas y programas; entre otros. (Constitución Política de Colombia., 1991).

Bajo esa mirada, en Colombia en el año 2015 se promulgó la Ley Estatutaria 1757, la cual, si bien en su articulado no define la participación ciudadana, el Ministerio del Interior del país, entidad líder de esta política pública, la define en el marco de la Ley ibidem como:

*“La participación ciudadana es la intervención de individuos, grupos o colectividades, en representación de sus intereses en: Acceso a bienes y servicios para el mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades, Influir en las Autoridades encargadas en la toma de decisiones que afectan al vida diaria, Ejercer Control y supervisión sobre la gestión pública de funcionarios, representantes y gobernantes, y Construir Acuerdos con autoridades y otros actores en temas de interés y beneficio colectivo.”* (Ministerio del Interior, 2016).

En Cundinamarca, departamento que es objeto de análisis de la presente investigación, a través del procedimiento de Políticas Públicas en Cundinamarca del año 2018 cita a Roger Hart, 1993; quien define la participación ciudadana como:

*“Proceso que proporciona a los individuos una oportunidad de influir en las decisiones públicas y ha sido durante mucho tiempo un componente del proceso democrático de toma de decisiones. Es la capacidad de señalar decisiones que sean reconocidas por el entorno social y que afectan a la vida de la comunidad en la que uno vive”* (Hart, 1993 citado por Secretaría de Planeación de Cundinamarca, 2018)

Así mismo, se adoptó la Política Pública de Participación Ciudadana a través de la Ordenanza 106 de 2019, la cual define la participación ciudadana como: “...la intervención incidente, activa y sostenida ejercida por sujetos en la determinación del destino colectivo” (Asamblea Departamental de Cundinamarca, 2019).

Para efectos de la presente investigación, el concepto de participación que será adoptado es el proporcionado por el Ministerio del Interior de Colombia, pues se asemeja al dictado en la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Cuenta con un enfoque de derechos, no se limita a la participación política bajo el enfoque democrático, sino que está encaminado a la construcción social para la garantía de derechos de las personas y las comunidades, da herramientas como el control social a manera de instrumento de participación, posiciona la incidencia en la toma de decisiones y no lo limita a la participación solo de la ciudadanía organizada, sino que incluye a los individuos que bajo su perspectiva desean participar.

#### **4.1.2. Participación Ciudadana en lo Local**

Una vez ha sido abordado el concepto de participación y dialogando de la incidencia de la misma en la toma de decisiones, es necesario afirmar que los cambios parten de los procesos de la planeación que emplea la gestión pública y como lo han abordado múltiples autores, se trata de la forma de intervenir de los diferentes niveles de la gestión pública, por ello, se abordará el concepto de la participación en lo local.

Tal como lo afirma la CEPAL, “La planificación multiescalar participativa está estrechamente vinculada a los modelos de gobernanza a los que se hace referencia en la actualidad. La gobernanza reclama hoy la articulación entre diversos tipos de agentes, el diálogo y los acuerdos como prácticas democráticas y la posibilidad de generar pactos que, por su propia naturaleza política, acuerden visiones de conjunto acerca del modelo de sociedad que se quiere consolidar” (CEPAL, 2015).

El Departamento Nacional de Planeación de Colombia (DNP) considera que la participación bajo los enfoques locales o territoriales permite: promover la cooperación de diferentes actores; la integración de diferentes propuestas desde lo social, económico, político, entre otros; la concertación participativa que incentiva la corresponsabilidad de los actores que en ello confluyen y permite articulación desde diferentes visiones y niveles como lo son el subregional, departamental, regional y o local. (DNP, 2011).

Por otra parte, señala que la participación desde lo local permite la identificación de potenciales propias de los territorios, identificando con ello, una participación local que orienta la construcción social, una contextualización de la realidad de los instrumentos de gestión planteados, delimitar roles y funciones en cada uno de los niveles y resalta la importancia del Estado como garante de la provisión de bienes públicos y el regulador en términos normativos. (DNP, 2011).

La participación desde lo local, de acuerdo con la Secretaría Distrital de Planeación de Bogotá, promueve la participación ciudadana para la garantía de los derechos en los procesos de planeación, orienta los recursos existentes dirigidos a mejorar las condiciones de vida de la sociedad, permite reconocer las necesidades territoriales que son conocidas a través de la expresión ciudadana y contribuye a la cualificación de la ciudadanía y al fortalecimiento institucional. (Secretaría Distrital de Planeación, 2020).

Así mismo, se afirma que “llamamos planificación participativa” al proceso donde la comunidad participa en forma activa y decisoria en la elaboración del plan de desarrollo de su comunidad” (Harnecker & López, 2009). Pero como lo señala Sandoval, 2014; la participación en lo local más que una técnica o un proceso metodológico, esta se manifiesta en diferentes formas: desde lo regional es una participación representativa y delegatoria y, en lo local es directa y resolutive. (Sandoval, 2014).

Bajo estos últimos elementos como la participación directa y resolutive, se habla de la planificación multiescalar participativa, la cual hace referencia a:

*“...la articulación entre diversos tipos de agentes, el diálogo y los acuerdos como prácticas democráticas y la posibilidad de generar pactos que por su propia naturaleza política, acuerden visiones de conjunto acerca del modelo de sociedad que se quiere consolidar.”* (Sandoval, Sanhueza, & Williner, 2015).

Concepto que para la presente investigación será adoptado, toda vez que integra no sólo la perspectiva de participación incidente a través de acuerdos, sino que es contundente al afirmar que las distintas visiones construyen sociedad, a partir de una integración no solo desde el nivel central de los gobiernos, sino que se nutre y fundamenta desde la visión local.

#### **4.1.3. Políticas Públicas**

En lo expuesto anteriormente, se resalta como instrumento de operacionalización de la participación y la vinculación de los derechos humanos en la gestión pública las políticas públicas; frente a ello Muller y Surel (1998) manifiestan que las políticas públicas son “el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político- administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos”. (Muller y Surel, 1998 citados por Fuenmayor, 2014).

Gonzalo Ordoñez, en su libro *Manual de Análisis y Diseño de Políticas Públicas*, del año 2013, cita a Jenkins (1978), quien define las políticas públicas como “un conjunto de decisiones interrelacionadas adoptadas por un actor o un conjunto de actores políticos, concernientes a la selección de objetivos y los medios para alcanzarlos, en el marco de una situación específica”. (Jenkins, 1978 citado por Ordoñez, 2013).

El mismo Ordoñez ofrece una definición centrada en que una política pública es el conjunto de acciones que son implementadas en el marco de planes y programas de índole gubernamental, los cuales son diseñados para el ejercicio analítico de algún grado de formalidad, en donde viabilizan el logro de objetivos sociales. (Ordoñez, 2013).

Roth, 2002, quien define las políticas públicas como un conjunto de uno o varios objetivos colectivos que son necesarios, los cuales son tratados parcialmente por acciones implementadas por una institución con el fin de orientar el comportamiento de actores individuales y/o colectivos, y con ello, modificar la situación que ha sido concebida como problemática. (Roth, 2002 citado por Roth, 2010)

Hasta este punto, ninguno de los conceptos involucra la participación de la ciudadanía como actor fundamental para su formulación, a diferencia de Velásquez, 2009 quien va introduciendo de manera muy somera la participación y define las políticas públicas como: “...un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática.” (Velásquez, 2009 citado por Cuervo, 2014)

Con una visión más contundente de la participación en las políticas públicas, Aguilar Villanueva, 2014 las define; más que un acto de decisión, es un proceso en que se generan acciones que definen el contenido de la política y su implementación a pesar de las dificultades; a través de la discusión, el dialogo y el entendimiento entre actores gubernamentales y extragubernamentales; los cuales permanecen antes y después de la decisión tomada por el gobierno. (Aguilar Villanueva, 2014).

Por su parte, Jorge Iván Cuervo en su texto *Ensayos sobre Políticas Públicas*, las define como:

*“... la acción del Estado orientada por el gobierno que, de una manera coherente, integral, legítima, sistemática y sostenible, busca responder a las*

*demandas sociales y desarrollar los mandatos constitucionales y legales, acudiendo a distintos métodos de análisis y de ponderación de alternativas, modelos de gestión y criterios de evaluación, con la participación de los actores involucrados en el problema y en la búsqueda de la solución.”* (Cuervo, 2014).

Concepto que será adoptado por la investigación por diferentes razones, la primera y la que hasta el momento ha desarrollado el texto, es el involucramiento de los actores relacionados directamente con el problema para dar soluciones al mismo y bajo este entendido da un calificativo de legítima para una política pública; la segunda razón es que da un realce a los mandatos constitucionales y legales, muy de la mano de lo que son los derechos fundamentales que han sido altamente vinculados en los mandatos legales y normativos en el mundo y la tercera, es porque denota características importantes a las políticas públicas como “coherente”, “sostenible” lo que denota la necesidad de una robustez técnica y metodológica de las mismas a través de lo que denomina como “distintos métodos” y de manera “sistemática”.

Es importante también señalar, que este concepto de política pública proporcionado por Cuervo, es el que adoptó el Departamento de Cundinamarca en la Guía de Políticas Públicas en sus diferentes versiones: 2016, 2017, 2018 y 2020.

Bajo esta misma mirada, se habla del modelo secuencial de políticas públicas que tiene una fases o etapas, las cuales para la presente investigación serán adoptadas las expuestas por la Guía para la Gobernanza con las Políticas Públicas en Cundinamarca de la Gobernación de Cundinamarca, quienes citan a Dunn, 2008 y señalan que el ciclo de las políticas públicas está conformado por: Agenda Pública, Formulación, Implementación, Monitoreo y Evaluación. (Secretaría de Planeación de Cundinamarca, 2020).

Teniendo en cuenta el objetivo de la presente investigación, se analizarán las fases de agenda pública y de formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana de Cundinamarca, fases en las que se adoptará los conceptos de la misma Guía de Cundinamarca en la que se define:

“Por formación de la agenda se entiende el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública” (Elder y Cobb, 1993 citado por Secretaría de Planeación de Cundinamarca, 2020).

Así mismo, el concepto de formulación que brinda la Guía se enmarca en:

*...el momento en el cual se estructura los instrumentos para planear sobre la lógica de la cadena de valor público. Aquí todos los actores empiezan a confluir sinérgicamente con el fin de plantear decisiones frente a la diferencial dinámica, de manera que, se consiga una herramienta de calidad y a la vez coherente.”* (Secretaría de Planeación de Cundinamarca, 2020).

Como se puede identificar en estos conceptos, la participación de los actores es relevante en el diseño de las políticas públicas, por ello, se analizará a continuación otro aspecto relevante como lo es el enfoque de las políticas públicas.

#### **4.1.4. El Enfoque de Derechos en Políticas Públicas**

Jiménez (2007), cita diferentes razones que dieron origen al enfoque de derechos humanos. La redemocratización en los países suramericanos, pues una vez generados acuerdos de paz en países como Nicaragua, El Salvador y Guatemala, se generaron debates frente a las estrategias de construcción del orden social, el papel de la sociedad civil y el concepto de democracia, lo que originó el fortalecimiento de movimientos sociales que demandaron el acceso a servicios básicos, oportunidades de mercado y el diseño de políticas públicas sociales, que atendieran las necesidades de la sociedad. El resurgimiento de corrientes como las neoliberales y las neoconservadoras, generó la discusión sobre derechos humanos teniendo en cuenta preocupaciones como el mercado como principio de organización social y el respeto de las libertades negativas. (Jimenez, 2007).

Así mismo, temas como la violencia, el reconocimiento étnico y normativo de los derechos de las mujeres, niñez, adolescencia, juventud, población indígena y la tercera edad, permitió priorizar esfuerzos para operacionalizar los derechos humanos por medio de las políticas públicas y así, institucionalizar los movimientos sociales. (Jimenez, 2007).

Los enfoques en las políticas públicas, son aquellos que van en línea con los fines y funciones del Estado, los derechos, los asuntos legislativos, jurídicos e incluso con aquellos que se denominan como consecuentes con las políticas con enfoque poblacional, integral, territorial, entre otros; que tienen como fin enmarcar las políticas públicas afines a los contextos institucionales (Gutierrez, Restrepo, & Zapata, 2017), bajo la mirada de lo que denomina Abramovich, 2004, son complementarios y potenciadores de la participación ciudadana. (Abramovich, 2004 citado por Gutierrez, Restrepo, & Zapata, 2017).

Así mismo, se entienden los enfoques como la forma de direccionar la atención hacia un asunto, con el fin de lograr mayor comprensión de las realidades sociales; permiten el fortalecimiento de la gestión pública pues permite ampliar la flexibilidad, la apertura y la adaptación a las nuevas realidades que vayan surgiendo, bajo una mirada integral y sistémica de la sociedad. (Secretaría Distrital de Planeación, 2022).

La inclusión de los enfoques en las diferentes fases del ciclo de políticas públicas, es una herramienta transversal que aporta a la efectividad del accionar pública, con el fin de comprender las realidades en los contextos, propendiendo a la equidad y al equilibrio en el desarrollo de acciones en cada una de las fases, que permita la articulación con los diferentes actores. (Secretaría de Planeación de Cundinamarca, 2020)

Bajo esta mirada, los enfoques en las políticas públicas pueden referirse al enfoque de género, de ciclo de vida, territorial, diferencial, el de derechos humanos, entre otros y, justamente es este último es de principal interés para la investigación.

Otro autor que ha tratado el tema de políticas públicas con enfoque de derechos es Ludwig Güendel González, quien señala que el reconocimiento ético y normativo de los derechos de grupos poblacionales han sido promovidos por Naciones Unidas, otorgando legitimidad política a la garantía de derechos y garantizar acciones orientadas a operacionalizar los conceptos éticos que se fundamentan en la Doctrina de los Derechos Humanos, a través de políticas públicas. (Güendel, 2002).

El enfoque de derechos favorece el reconocimiento jurídico de los derechos a través del derecho positivo, el reconocimiento social, cultural y recíproco. Por tanto, este enfoque es una concepción de vida social con el fin de conciliar la moral, la política y el derecho ético, los cuales deben ser operacionalizados a través de políticas públicas. (Güendel, 2002).

Una política pública con enfoque de derechos debe: estar orientada a la atención, promoción y protección de los derechos humanos bajo los principios de la igualdad y la equidad; tener una cobertura universal y en el caso que la política sea selectiva, debe garantizar la discriminación positiva; garantizar la exigibilidad de los derechos bajo la inclusión social; tener un reconocimiento jurídico progresivo de los derechos humanos y ser soportada bajo un marco legal e institucional. (Giménez Mercado, 2010).

La Gobernación de Cundinamarca define el enfoque de derechos como: "...se encuentran los grupos poblacionales que tienen un mayor nivel de vulnerabilidad,

marginación, exclusión y discriminación, se hace debe realizar un estudio de las normas que regulan los temas de género, de las diferentes formas de marginación y discriminación” (Secretaría de Planeación de Cundinamarca, 2020).

Finalmente, el concepto que adoptará la investigación sobre el enfoque de derechos es el que cita la Secretaría de Planeación de Bogotá que, de acuerdo con la ONU, 2003; debe tener elementos como: la identificación del problema relacionado con los derechos humanos; identificación de sus titulares, los deberes de los mismos; las causas que originan el problema de derechos; así mismo, reconocer a la ciudadanía como generador de desarrollo y no un agente pasivo; la participación como herramienta importante; monitoreo y evaluación de procesos; programas centrados en las personas, grupos marginados y desfavorecidos; desarrollo local; reducción de la desigualdad; rendición de cuentas y su relación integral con los enfoques de género, poblacional, diferencial, territorial y ambiental. (ONU, 2003 citado por Secretaría Distrital de Planeación, 2022)

#### **4.1.5. Políticas Públicas de Participación Ciudadana**

Las políticas públicas de participación ciudadana nacen a partir de la baja participación de la ciudadanía. Estas políticas tienen como objetivo conformar sistemas de participación locales en los diferentes niveles, para así articular los recursos de manera participativa y con ello hacer más efectiva la participación en las políticas públicas. (Herrera, 2017).

Calahorrano, 2016 señala que las políticas públicas orientadas a la participación ciudadana, consiste no solo en la generación de espacios donde se articulan el Estado y la sociedad civil en los diferentes niveles, sino que cita a Canto, 2010 quien afirma que estas políticas deben contener: alto nivel de información entre los actores en donde se conozca la normatividad, presupuesto, programas, entre otros; donde se tengan herramientas establecidas para la consulta a los ciudadanos para la decisión gubernamental; incidencia de la decisión, es decir cuando no solo se consulta para tener una opinión; delegación del gobierno a algunas organizaciones ciudadanas para poner en marcha proyectos que atiendan problemas públicos; fortalecimiento de las asociaciones apoyando además, las iniciativas de las mismas y por último, señala el autor que se deben garantizar el control social. (Canto, 2010 citado por Calahorrano, 2016).

Bajo la perspectiva que las políticas públicas de participación ciudadana surgen en el marco de la noción de la gobernanza, proporcionando una nueva visión para

analizar el proceso de toma de decisiones a partir de la pluralidad de actores, para (Fidyka, 2018) las políticas de participación ciudadana:

*“...se orientan a transformar y mejorar las relaciones sociales generando espacio de encuentros e intercambios de aprendizajes y construcción colectiva, a optimizar la gestión con nuevos y variados aportes ciudadanos y a promover estrategias de desarrollo de mayor proyección y sostenibilidad.” (Fidyka, 2018).*

Ahora bien, desde una mirada institucional, la Política Pública de Participación Ciudadana en la gestión pública permite que las entidades garanticen la efectiva incidencia de la ciudadanía y de las organizaciones, en aquellos procesos de planeación, ejecución y evaluación, donde se incluye la rendición de cuentas. (DAFP, 2021).

Por su parte el Ministerio del Interior en 2015 establece la Ley 1757 la cual se llamó la Política Pública de Participación ciudadana y se definió como aquella que integra mecanismos, herramientas e instancias con el fin de que los ciudadanos puedan ejercer el derecho de intervenir, deliberar, construir, decidir y hacer control a la gestión pública de manera informada, responsable y organizada. (Ministerio del Interior, 2016).

Pero, para el año 2022 esta misma institución evidencia la actualización de esta Política Pública que aún se encuentra en fase de formulación y donde en el Documento Base se refiere a que la Política Pública de Participación Ciudadana está orientada a: “Fortalecer las capacidades de los individuos, poblaciones, grupos, organizaciones e instituciones para facilitar y garantizar el ejercicio del derecho a la participación de la ciudadanía y la generación de espacios de diálogo público.” (Ministerio del Interior, 2022); concepto que será adoptado por la presente investigación como Política Pública de Participación Ciudadana, bajo el entendido y como se relacionará en el siguiente apartado sobre el enfoque de derechos, toma al individuo y a la población como eje principal.

#### **4.1.6. El enfoque de derechos en las Políticas Públicas de Participación Ciudadana.**

Una vez analizados todos los conceptos relacionados con la participación, el enfoque de derechos, las políticas públicas, entre otros, es de interés de la presente investigación definir el enfoque de derechos en las Políticas Públicas de Participación como elemento diferenciador de este enfoque en otras políticas.

Es así como (Función de Transparencia y Control Social, 2012) define este enfoque como la inclusión del derecho de los ciudadanos a participar e intervenir, en los

asuntos que son de interés público, en las diferentes fases de la toma de decisiones, a ejercer el control social y a exigir la rendición de cuentas a través de fortalecer el poder ciudadano para ejercerlo. (Función de Transparencia y Control Social, 2012).

Por su parte, para una de las Políticas Públicas de Participación Ciudadana que han sido exitosas en Uruguay basado en el concepto de Güendel, 2002; define que el enfoque de derechos en las Políticas Públicas de Participación Ciudadana parte de la concepción de una ciudadanía activa donde la participación es inherente a la exigibilidad de los derechos, a partir del fortalecimiento de la ciudadanía, las condiciones de exigibilidad y control ciudadano y la institucionalización de los mecanismos para ello; bajo los principios de la igualdad y la equidad para el ejercicio real de los derechos humanos. (Güendel, 2002 citado por Machado, Guimarey, & Posada, 2021).

Por otra parte, (Thompson, 2002) señala que el enfoque de los derechos humanos en las Políticas Públicas de Participación, se centra en la transformación de las herramientas que permiten el ejercicio de la participación bajo la mirada que: los derechos humanos implica libertades y/o condiciones para ejercerla, existe igualdad entre los seres humanos, debe existir seguridad ciudadana para ejercer la exigencia de los mismos, debe fomentarse la transparencia a través de la divulgación de información y generar rendición de cuentas, la participación electoral no se debe entender como una única forma de participación y los derechos humanos entendidos más que un instrumento sino en la realización de los mismos como una base sólida para la sociedad. (Thompson, 2002).

Por su parte, el Ministerio del Interior sobre la actualización de la Política Pública de Participación Ciudadana concibe el enfoque de derechos en esa política como el reconocimiento del derecho a participar bajo condiciones materiales y de libertad para su ejercicio como lo es la seguridad física, la movilización, libertad de expresión, entre otros. El derecho a la participación permite la defensa de los derechos bajo espacios de diálogo y deliberación, donde múltiples actores sociales generan ideas para mejorar el cumplimiento de los derechos. (Ministerio del Interior, 2022)

Teniendo en cuenta que a lo largo del Marco Teórico se identifican múltiples aspectos que caracteriza el enfoque de derechos en las políticas públicas de participación ciudadana y, con el fin de instrumentalizar dicho enfoque para el desarrollo de los resultados de la investigación, se elabora la siguiente tabla que destaca

los criterios fundamentales identificados a lo largo de los conceptos citados en la misma y los autores que apoyan, bajo su desarrollo teórico dicho criterio.

**Tabla N°2. Aplicación Del Enfoque De Derechos En Las Políticas Públicas De Participación Ciudadana A Partir De Autores**

<b>APLICACIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA A PARTIR DE AUTORES</b>	
<b>CRITERIOS</b>	<b>AUTORES</b>
<b>El individuo como eje principal de la política pública</b>	Ministerio del interior 2016; Güendel, 2002 citado por Machado, Guimarey, & Posada, 2021; Pindado, 2009 citado por Sánchez, 2015; Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, 2009; Secretaría de Planeación de Cundinamarca, 2020.
<b>Participación como Construcción Social</b>	Ministerio del interior 2016; Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, 2009; Ramírez, 2021; Constitución Política de Colombia., 1991; Ministerio del interior, 2016; CEPAL, 2015; DNP, 2011; Secretaría Distrital de Planeación, 2020; Sandoval, Sanhueza, & Williner, 2015; Giménez Mercado, 2010; Fidyka, 2018.
<b>Participación de diferentes tipos de actores</b>	Sandoval, Sanhueza, & Williner, 2015; Ministerio del interior 2022; Velásquez & González, 2008; Pindado, 2009 citado por Sánchez, 2015; Constitución Política de Colombia., 1991; Ministerio del interior 2016; Gobernación de Cundinamarca, 2019; CEPAL, 2015;;DNP, 2011; Sandoval, Sanhueza, & Williner, 2015; Jenkins, 1978 citado por Ordoñez, 2013; Roth, 2002 citado por Roth, 2010; Velásquez, 2009 citado por Cuervo, 2014;

	Abramovich, 2004 citado por Gutierrez, Restrepo, & Zapata, 2017; Secretaría de Planeación de Cundinamarca, 2020; Canto, 2010 citado por Calahorrano, 2016; Fidyka, 2018.
<b>Respuesta a demandas sociales</b>	Cuervo, 2014; Secretaría Distrital de Planeación, 2020; Secretaría Distrital de Planeación, 2022; Secretaría de Planeación de Cundinamarca, 2020.
<b>Desarrollo de Mandatos Constitucionales y Legales</b>	Cuervo, 2014; Aguilar Villanueva, 2014; Gutiérrez, Restrepo, & Zapata, 2017; Güendel, 2002; Giménez Mercado, 2010; Secretaría de Planeación de Cundinamarca, 2020; Canto, 2010 citado por Calahorrano, 2016.
<b>Uso de distintos métodos para la formulación de Políticas Públicas</b>	Cuervo, 2014; Sandoval, Sanhueza, & Williner, 2015; Velásquez, 2009 citado por Cuervo, 2014; Secretaría de Planeación de Cundinamarca, 2020.
<b>Identificación del problema relacionado con los derechos humanos</b>	ONU, 2003 citado por Secretaría Distrital de Planeación, 2022; Velásquez, 2009 citado por Cuervo, 2014; Güendel, 2002; Giménez Mercado, 2010.
<b>Identificación de los titulares de derechos</b>	ONU, 2003 citado por Secretaría Distrital de Planeación, 2022.
<b>Identificación de los deberes de los titulares</b>	ONU, 2003 citado por Secretaría Distrital de Planeación, 2022; Thompson, 2002.
<b>Reconocimiento de la Ciudadanía como Generador de Desarrollo</b>	ONU, 2003 citado por Secretaría Distrital de Planeación, 2022; Ramírez, 2021; Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, 2009; CEPAL, 2015; DNP, 2011; Fidyka, 2018.

<b>Reducción de la desigualdad</b>	ONU, 2003 citado por Secretaría Distrital de Planeación, 2022; Ministerio del interior 2022; Thompson, 2002; Secretaría de Planeación de Cundinamarca, 2020; Giménez Mercado, 2010.
<b>Rendición de cuentas, transparencia y divulgación de información</b>	ONU, 2003 citado por Secretaría Distrital de Planeación, 2022; Thompson, 2002; Canto, 2010 citado por Calahorrano, 2016; DAFP, 2021.
<b>Relación con otros enfoques</b>	ONU, 2003 citado por Secretaría Distrital de Planeación, 2022; Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, 2009; Gutierrez, Restrepo, & Zapata, 2017; Güendel, 2002; Secretaría de Planeación de Cundinamarca, 2020.
<b>Fortalecimiento de capacidades y empoderamiento de la ciudadanía</b>	Ministerio del interior 2022; Función de Transparencia y Control Social, 2012; Güendel, 2002 citado por Machado, Guimarey, & Posada, 2021; Secretaría Distrital de Planeación, 2020; Ramírez, 2021; Canto, 2010 citado por Calahorrano, 2016.
<b>Generación de espacios de diálogo</b>	Ministerio del interior 2022; Harnecker & López, 2009; Sandoval, 2014.
<b>Intervención en asuntos de interés público</b>	Función de Transparencia y Control Social, 2012.
<b>Participación en las diferentes fases en la toma de decisiones</b>	Función de Transparencia y Control Social, 2012.
<b>Ejercicio del control social</b>	Función de Transparencia y Control Social, 2012; Güendel, 2002 citado por Machado, Guimarey, & Posada, 2021; Constitución Política de Colombia., 1991; Ministerio del

	interior 2016; Canto, 2010 citado por Calahorrano, 2016; Ministerio del Interior, 2016.
<b>Exigibilidad de los Derechos</b>	Güendel, 2002 citado por Machado, Guimarey, & Posada, 2021; Secretaría Distrital de Planeación, 2020.
<b>Institucionalización de mecanismos para la participación</b>	Güendel, 2002 citado por Machado, Guimarey, & Posada, 2021; Thompson, 2002; Constitución Política de Colombia., 1991; Ministerio del Interior, 2016.
<b>Equidad</b>	Güendel, 2002 citado por Machado, Guimarey, & Posada, 2021; Thompson, 2002; Ministerio del interior 2022; Secretaría de Planeación de Cundinamarca, 2020; Giménez Mercado, 2010.
<b>Incidencia real</b>	Güendel, 2002 citado por Machado, Guimarey, & Posada, 2021; Pindado, 2009 citado por Sánchez, 2015; Arnstein, 1969 citado por Egon & Contreras, 2019; Ramírez, 2021; Ministerio del interior 2016; Gobernación de Cundinamarca, 2019; Harnecker & López, 2009; Aguilar Villanueva, 2014; Canto, 2010 citado por Calahorrano, 2016; DAFP, 2021; Ministerio del Interior, 2016.
<b>Condiciones para el ejercicio de los derechos humanos</b>	Thompson, 2002; Ministerio del interior 2022.
<b>Derechos como una base sólida para la sociedad</b>	Thompson, 2002; Ministerio del interior 2022; Secretaría Distrital de Planeación, 2020.
<b>Apertura de espacios de diálogo y deliberación</b>	Ministerio del interior 2022; CEPAL, 2015; Sandoval, Sanhueza, & Williner, 2015; Aguilar Villanueva, 2014; Calahorrano, 2016; Canto,

	2010 citado por Calahorrano, 2016; Fidyka, 2018.
<b>Involucramiento de diferentes niveles de organización estatal</b>	CEPAL, 2015; DNP, 2011; Sandoval, 2014; Harnecker & López, 2009; Sandoval, Sanhueza, & Williner, 2015; Sandoval, Sanhueza, & Williner, 2015; Aguilar Villanueva, 2014; Herrera, 2017; Calahorrano, 2016.
<b>Fortalecimiento institucional</b>	Secretaría Distrital de Planeación, 2020; Sandoval, Sanhueza, & Williner, 2015; Aguilar Villanueva, 2014; Gutierrez, Restrepo, & Zapata, 2017; Secretaría Distrital de Planeación, 2022; Secretaría de Planeación de Cundinamarca, 2020; Herrera, 2017.

Fuente: Elaboración propia con base en los conceptos del marco teórico de la investigación.

Ahora bien, teniendo en cuenta todo el desarrollo del Estado del Arte y del Marco Teórico expuesto, la presente investigación plantea como hipótesis que la Política Pública Participación Ciudadana del Departamento de Cundinamarca, contempló los criterios del enfoque de derechos en la fase de agenda pública y de formulación, pero que, la inclusión de la política pública en el Plan de Desarrollo Departamental ¡Cundinamarca Región que Progresa 2020-2024! no vislumbra la implementación de estos criterios, que al final, son los que impactan el problema central de la política y la población objeto a beneficiar con la misma.

## **4.2. Metodología.**

La presente investigación es un estudio de caso, la cual se desarrolla a través de una metodología mixta cualitativa, de la que se describen a continuación los pasos:

### **4.2.1. Recolección de la Información**

Se realiza la revisión documental, teniendo en cuenta la información disponible en lo concerniente al proceso de agenda pública y formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana 2016-2019 del Departamento de Cundinamarca y demás información relacionada con la misma, así como la diversa literatura referente al enfoque de derechos, específicamente del derecho de participación ciudadana, la participación desde lo local, las políticas públicas, entre otros; donde se realiza el

análisis necesario para la formulación de la siguiente etapa correspondiente al trabajo de campo.

#### **4.2.2. Diseño y Aplicación de Entrevistas Semi-Estructuradas**

Se realizan entrevistas en profundidad semi-estructuradas y su análisis a través del método interpretativo de entrevista en profundidad y análisis documental/análisis.

En total se aplicaron 4 entrevistas, que permitieron ser fuente importante para el análisis y desarrollo de la presente investigación. Se realizaron a actores clave con el fin de detectar la incidencia del derecho de participación en la agenda y en la formulación de la Política, así como en la formulación del Plan de Desarrollo 2020-2024; generando clasificación de los entrevistados de acuerdo con su rol.

Dentro de los formuladores, se entrevistó al funcionario que dio la línea técnica para la agenda pública y formulación de la Política Pública desde la Secretaría de Gobierno para los años 2016-2019, así mismo, a funcionarios de la Dirección de Asuntos Municipales, quienes desde el año 2020 a la fecha de la investigación (2022) recibieron la Política Pública adoptada, realizaron su vinculación al Plan de Desarrollo Departamental Cundinamarca ¡Región que Progresa! 2020-2024 e implementan la política pública. Al Director de Estudios Económicos y Políticas Públicas de la Secretaría de Planeación de la Gobernación de Cundinamarca, dependencia en la cual se encabezó el proceso de formulación de la política pública y la cual imparte los lineamientos para el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de las Políticas Públicas en Cundinamarca.

Las entrevistas realizadas estuvieron en el marco de la autorización por parte de los entrevistados, donde la información será tratada para índoles académicos. Las preguntas fueron realizadas bajo dos premisas, la primera teniendo en cuenta el rol de los entrevistados en el marco de la Política Pública a analizar y segundo, bajo las fases y los elementos de interés enmarcados en el objetivo general y objetivos específicos de las mismas.

Por último, la definición de los roles de los entrevistados se realizó a partir de la revisión documental de contexto para el tema de investigación, donde se analizó las funciones de las dependencias involucradas y la revisión de los documentos disponibles y suministrados en el marco de la Política Pública de Participación Ciudadana de Cundinamarca.

### **4.2.3. Transcripción de Datos**

Finalmente, después de recopilados todos los datos a través de la recolección documental y las entrevistas en profundidad semi-estructuradas, esta información fue transcrita en una base de datos que permita realizar su tratamiento.

### **4.2.4. Análisis Profundo.**

Se realizó el análisis interpretativo de entrevista en profundidad, bajo categorías establecidas de acuerdo a los objetivos específicos de la investigación, donde las categorías de análisis se relacionaron con el resultado del análisis del marco teórico y el estado del arte bajo el abordaje de los autores, ejercicio que arrojó como criterios los siguientes:

El individuo como eje principal de la política pública, Participación como Construcción Social, Participación de diferentes tipos de actores , Respuesta a demandas sociales, Desarrollo de Mandatos Constitucionales y Legales, Uso de distintos métodos para la formulación de Políticas Públicas, Identificación del problema relacionado con los derechos humanos, identificación de los titulares de derechos, Identificación de los deberes de los titulares, Reconocimiento de la Ciudadanía como Generador de Desarrollo, Reducción de la desigualdad, Rendición de cuentas, transparencia y divulgación de información, Relación con otros enfoques, Fortalecimiento de capacidades y empoderamiento de la ciudadanía, Generación de espacios de diálogo, Intervención en asuntos de interés público, Participación en las diferentes fases en la toma de decisiones, Ejercicio del control social, Exigibilidad de los Derechos, Institucionalización de mecanismos para la participación, Equidad, Incidencia real, Condiciones para el ejercicio de los derechos humanos, Derechos como una base sólida para la sociedad, Apertura de espacios de diálogo y deliberación, Involucramiento de diferentes niveles de organización estatal, Fortalecimiento institucional.

## **5. Resultados de Investigación**

A la luz del objetivo general de la investigación el cual se centra en analizar la incidencia del enfoque de derechos en la agenda pública y formulación de la política pública de participación ciudadana y su incorporación en los instrumentos de planificación pública durante el periodo 2016-2022, se expondrán los resultados relacionados con ello.

Inicialmente se abordará, como se expone en el objetivo específico uno, la relación del enfoque de Derechos Humanos con las actividades relacionadas en la fase de agenda pública de la política en análisis.

Posteriormente, se evidenciará como se ve reflejado el enfoque en la fase de formulación de la Política Pública entendiendo que, de acuerdo con lo establecido por la Guía de Política Pública de la Gobernación de Cundinamarca, esta fase genera como productos centrales el documento diagnóstico, el plan de implementación y el documento de política pública.

Por último, este capítulo de resultados analizará el proceso de incorporación de la Política Pública al instrumento de planeación pública que para el caso de Colombia el más relevante es el Plan de Desarrollo Territorial, evidenciando no sólo la incorporación de los elementos del enfoque de derechos, sino entendiendo que el Plan de Desarrollo es el medio por el cual se implementa la Política Pública y con ello identificar si se está cumpliendo con el objetivo la misma.

### **5.1. Incidencia del Enfoque de Derechos Humanos en la Agenda Pública de la Política Pública de Participación Ciudadana- Cundinamarca.**

La fase de agenda pública, de acuerdo con el concepto adoptado por la investigación en el marco teórico, hace referencia al “... proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública” (Elder y Cobb, 1993 citado por Secretaría de Planeación de Cundinamarca, 2020).

Una de las maneras para implementar estas acciones que captan la atención de un gobierno, es a través de la inclusión de la formulación de la Política Pública en el Plan de Desarrollo Territorial el cual tiene una vigencia de cuatro años. Cundinamarca incluyó la intención de Política Pública en el periodo 2016-2020 en el Plan de Desarrollo Unidos Podemos Más, aspecto que se analizará en la primera sección de este apartado.

Una vez vinculada la política a dicho instrumento de planeación, esta continuó con el proceso de diseño a la luz del Procedimiento de Políticas Públicas establecido por la Secretaría Departamental de Planeación, el cual genera los lineamientos al nivel central sobre el diseño de políticas públicas, asunto que se estudiará en la segunda sección.

Por último, se identificará la incidencia del Enfoque de Derechos en el marco de la agenda pública de la política pública objeto de análisis.

### **5.1.1. Vinculación de la Política Pública al Plan de Desarrollo Departamental ¡Unidos Podemos Más! 2016-2020.**

De acuerdo con la revisión documental y las entrevistas realizadas, el primer paso en el cual se vinculó la Política Pública de Participación Ciudadana de Cundinamarca en la agenda pública, fue a través de la formulación del Plan de Desarrollo Cundinamarca Unidos Podemos Más 2016-2020, en cabeza del Gobernador de la época Dr. Jorge Emilio Rey Ángel.

En el diagnóstico del Plan de Desarrollo del periodo 2016-2020 se expone como problemática relacionada con la participación ciudadana en Cundinamarca, la “baja participación comunitaria, el liderazgo político y social sin capacidad de transformación, el poder público excluyente, jerárquico y desconectado de la sociedad que sólo lo lleva a la ineficacia...” (Gobernación de Cundinamarca, 2016).

Lo anterior evidencia a la luz del enfoque de Derechos, que el Departamento desde el aspecto institucional, fue consciente de la baja participación ciudadana asociada al reconocimiento de la no generación de capacidades para el liderazgo de quienes participan y la no promoción de espacios para que las personas incidan en la transformación social, por tanto se puede interpretar que la Gobernación considera a la población como un actor valioso para el desarrollo; así mismo, identifica que el poder político al ser excluyente no involucra a los actores necesarios, por tanto la institucionalidad no conoce la realidad de la sociedad impactando en la ineficacia de sus acciones.

Por otra parte, el mismo plan de desarrollo señala que se han generado múltiples tendencias, por ejemplo, el surgimiento de veedurías ciudadanas que para el año 2015 en Cundinamarca se contaba con 800 de ellas, siendo uno de los propósitos del plan incentivar la creación de un número mayor (Gobernación de Cundinamarca, 2016), lo que evidencia una apuesta para generar garantías relacionadas con el control social.

En el diagnóstico del Plan de Desarrollo se señala que, la creación de instancias de participación a partir de la normatividad nacional, requiere que se generen acciones para que estas se repliquen en los 116 municipios del Departamento, toda vez que para el año 2013 de acuerdo con datos de la Secretaría de Planeación Departamental, solo el 56% de los municipios contaban con instancias constituidas que inciden en la

planeación y la planificación territorial como lo son las Comisiones de Ordenamiento Territorial. (Gobernación de Cundinamarca, 2016).

Por último, y una de las razones que desde la Secretaría de Gobierno se planteó vincular la Política Pública al Plan de Desarrollo Departamental fue a partir de lo expuesto por el entrevistado Dr. Diego Garzón quien saló como razón para su formulación que:

*“...para efectos de la participación de la idea de democracia, creo yo que ejercicios como estos son necesarios precisamente para lograr legitimar, fortalecer y hacer perdurable un esquema democrático. Y es allí, dijéramos que sobre la base de esta interpretación tanto teórica como real, que surge no solamente en el gobierno departamental, pero en este caso concreto en el gobierno departamental, esa necesidad de que ingrese a la agenda pública la formulación de la política pública de participación ciudadana”* (Garzón Plazas, 2022).

Esta perspectiva es una clara apuesta a la articulación de la planificación multinivel donde no sólo desde el nivel central se generen espacios de participación, sino desde los municipios se impacte la planeación local, bajo la mirada de que esta participación sea incidente, máxime cuando se identifican estos espacios como trascendentales para la planificación del Ordenamiento Territorial, como es el caso de Colombia.

Teniendo en cuenta la identificación de estas problemáticas, el Plan de Desarrollo Departamental se propuso como resultado “Incrementar en 50% el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana en el departamento con relación al balance final del cuatrienio anterior” al finalizar la vigencia 2020, (Gobernación de Cundinamarca, 2016) impulsando con ello entonces, lo que los conceptos han expuesto sobre los mecanismos adecuados para incentivar la participación ciudadana.

Para lograr este resultado el departamento se trazó como estrategia el sistema de promoción del derecho a la participación ciudadana- democrática, el cual contiene acciones como guías de trabajo dirigidas a los municipios para el proceso de participación, acompañamiento en el diseño de presupuestos participativos, conformación de una instancia de participación ciudadana en el departamento, campañas de difusión de la Ley de Participación ciudadana, incentivar la creación de veedurías y realizar su seguimiento y, promover la rendición de cuentas. (Gobernación de Cundinamarca, 2016).

Estas acciones, en el marco del sistema propuesto, se identifican con aspectos del enfoque de derechos humanos en las políticas públicas de participación ciudadana como: el fortalecimiento técnico multinivel dirigido a los municipios, incentivos para el control social, divulgación de información para la participación a través de campañas y rendición de cuentas, estrategias como la de presupuestos participativos donde se identifica la participación para el desarrollo e impacto social y la generación de instancias como espacios de diálogo para tal fin.

Como resultado de todo este proceso, en el eje denominado Integración y Gobernanza, el cual plantea el Programa Redes De La Participación Ciudadana Para La Gestión Local y este el sub programa titulado: Organizaciones De La Sociedad Civil (control social, participación ciudadana y construcción de tejido social), se estableció como meta de producto: “Implementar la política pública departamental de participación ciudadana en el cuatrienio desde el reconocimiento de las diversidades (poblacionales, étnicas, culturales, de ciclo vital y sexuales y de género).” (Gobernación de Cundinamarca, 2016).

*“...surge en el Plan de Desarrollo Departamental "Unidos Podemos Más" que se adopta a través de la Ordenanza 006 del 2016. La meta está incluida en el artículo 57B de esa ordenanza. El subprograma Organizaciones de la Sociedad Civil y la meta es la 486, que es implementar la política pública de participación ciudadana en ese cuatrienio.”* (Garzón Plazas, 2022).

El planteamiento de la meta permite evidenciar otro aspecto que impacta el enfoque de derechos: la relación con otros enfoques, reflejándose a través de la inclusión de la diversidad desde lo poblacional, lo étnico, cultural, entre otros. Así mismo, incluye a la población en general viéndolo desde el ciclo vital, lo que refleja con ello que, a todos ser sujetos de derechos, también podemos participar incluyendo a grupos como niños y niñas, a los jóvenes, a los adultos mayores, etc.

La responsabilidad de la ejecución de este producto fue asignada a la Secretaría Departamental de Gobierno. De igual manera, es necesario aclarar que, si bien la meta hace referencia a la implementación, la política pública no se encontraba formulada en el Departamento, por tanto, la entidad responsable contempló el 50% en la formulación y el otro 50% en la implementación del total de lo proyectado, distribuyendo su programación para el cuatrienio así: 20% para el 2017, 40% para el año 2019 y 40% para el año 2019. (Secretaría Departamental de Gobierno, 2018).

Al ser analizada la vinculación de la agenda pública de la Política Pública de Participación Ciudadana a través del Plan de Desarrollo Departamental, se puede identificar que existe relación con el enfoque de derechos bajo lo expuesto por los documentos y las entrevistas realizadas. Aun así, no existe evidencia de que esta iniciativa de política proviene del proceso de consulta ciudadana realizada en el diagnóstico del Plan de Desarrollo que haya expuesto la necesidad de la generación de la Política Pública.

### **5.1.2. La Agenda Pública de acuerdo con el Procedimiento de Políticas Públicas**

Una vez vinculada la Política Pública como meta del Plan de Desarrollo y de acuerdo con su programación, la Secretaría de Gobierno de Cundinamarca inició la ejecución de los pasos establecidos en el Procedimiento de Políticas Públicas liderado por la Secretaría de Planeación del Departamento.

La implementación de la meta del Plan de Desarrollo inició en el año 2017 de acuerdo a la programación establecida, por tanto, el Procedimiento que regía para dicha vigencia es el titulado “Formulación, implementación, monitoreo y evaluación de Políticas Públicas, con fecha de aprobación del 5 de diciembre de 2016. (Secretaría de Planeación de Cundinamarca, 2016)

Este procedimiento tiene como objetivo establecer los lineamientos para las políticas públicas del Departamento, a través de las fases de formulación, implementación, monitoreo y evaluación. Así mismo, el procedimiento tiene como alcance que inicia a partir de la identificación de la problemática, la inclusión en la agenda pública y el desarrollo del ciclo mencionado en el objetivo. (Secretaría de Planeación de Cundinamarca, 2016)

De acuerdo con el procedimiento en mención, la identificación del problema hace referencia a las necesidades que son prioritarias para la comunidad, las cuales son manifestadas por los ciudadanos o por la Gobernación de Cundinamarca y que requiere de una respuesta y, el registro donde se puede evidenciar ello es, en el programa de gobierno o en el Plan de Desarrollo Departamental. (Secretaría de Planeación de Cundinamarca, 2016)

Posteriormente, la dependencia debe analizar la pertinencia y justificar la necesidad de formular una política pública, aspecto que debe ser informado a la

Secretaría de Planeación, a través de un oficio remitatorio que incluye parámetros sobre la justificación de la Política Pública. (Secretaría de Planeación de Cundinamarca, 2016)

Para la Política Pública de Participación Ciudadana la Secretaría de Gobierno radicó el 20 de diciembre de 2017 ante la Secretaría de Planeación la Justificación de la formulación de la política, la cual cuenta con los siguientes parámetros: Referente normativo internacional y nacional, referentes de política pública, población objeto, indicadores de referencia, justificación de la política pública y meta del plan de desarrollo asociada. (Secretaría de Gobierno de Cundinamarca, 2017)

En cuanto a los referentes normativos internacionales, la justificación parte con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y cita también el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Secretaría de Gobierno de Cundinamarca, 2017), lo que permite entonces identificar que desde la justificación de la Política Pública se contemplan el enfoque de Derechos, como proceso vinculante desde los lineamientos normativos internacionales.

Los referentes normativos del nivel nacional van bajo esta misma línea, incluyendo los artículos de la Constitución Política de Colombia partiendo del artículo 1° que habla que el país es un Estado social de derecho, democrático, participativo, en el cual se respeta la dignidad humana y prevalece el interés general. (Secretaría de Gobierno de Cundinamarca, 2017).

Este mismo parámetro nombra el Artículo 2° de la norma ibidem que hace referencia a los fines esenciales del Estado, dentro de los que se encuentra garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes, facilitar la participación de todos en las decisiones que le afecten, entre otros. El artículo 40° habla del derecho a la participación en el ejercicio y control del poder político, el artículo 79° que hace referencia al goce de un ambiente sano y la garantía de la participación en las decisiones. (Secretaría de Gobierno de Cundinamarca, 2017).

El artículo 103° de la norma ibidem establece los mecanismos de participación ciudadana y al fortalecimiento de capacidades para el ejercicio de la misma, dirigido a las asociaciones con el fin de que se vinculen en espacios de participación, concertación y control v vigilancia. Y el artículo 270° que habla sobre la generación de leyes que organicen las formas y sistemas de participación para la vigilancia de la gestión pública. (Secretaría de Gobierno de Cundinamarca, 2017).

Esta normatividad relacionada con la Constitución Política de Colombia citada en el documento de justificación de la Política Pública de Participación Ciudadana de Cundinamarca, evidencia entonces que también se toman los apartados como referencia para la garantía de los derechos humanos a través de la participación, el uso de los mecanismos de participación, el control social, la generación de capacidades aunque está altamente ligada a las organizaciones, a la generación de espacios de concertación y en la toma de decisiones que afecten a todos, la generación de normatividad bajo la mirada del fortalecimiento institucional para la participación y el goce de un ambiente sano para la garantía de ejercer el derecho de la participación, como se señala en uno de los criterios identificados por autores como Thompson, 2002 y el Ministerio del interior 2022, que son todos aquellos aspectos de libertades y condiciones necesarias para ejercerla, así como también lo señala el Dr. Diego Garzón:

*“Lo primero son esas características que tanto en teoría como en historia o históricamente se les atribuyen a los derechos. Y en particular tres: La universalidad, la incondicionalidad y la imprescriptibilidad. En la universalidad, entendida como el derecho le atañe a todos los miembros de esta sociedad, simplemente por el hecho de hacer parte de la especie humana. La incondicionalidad, esto significa que los derechos ni se regatean, ni se tranzan, sino que son categóricos. Y que sean imprescriptibles es que ningún argumento, ni seguridad, interés colectivo o tendencias del mercado o falencias fiscales, podrían violar el núcleo esencial de los derechos.” (Garzón Plazas, 2022).*

La normatividad nacional es concluida en el documento con la generación de leyes, que son adoptadas a través de los mandatos anteriormente expuestos por la Constitución Política como lo son: Ley 134 de 1994 la cual regula la iniciativa popular legislativa, el referendo, la consulta popular, la revocatoria de mandato, el plebiscito y el cabildo abierto en los diferentes niveles territoriales. La Ley 1474 de 2011 sobre el fortalecimiento de mecanismos para la prevención de actos de corrupción y se generan lineamientos para fortalecer la efectividad del control de la gestión pública y, la Ley 1757 de 2015 llamada Política Pública Nacional de Participación Ciudadana. (Secretaría de Gobierno de Cundinamarca, 2017).

Otro de los Parámetros exigidos por la Secretaría de Planeación en el modelo de justificación para las políticas públicas es el relacionado con los Referentes de Política Pública, aspecto en el cual la entidad responsable señala políticas públicas e instrumentos relacionados en otros entes territoriales incluso internacionales. Por

ejemplo, se cita en la Política Pública de Participación Incidente de Bogotá, la Política de Santiago de Cali, la de Medellín, Barcelona-España, México, Chile entre otros. Así mismo hace referencia a instrumentos como la encuesta bienal de cultura de Bogotá, la encuesta mundial de valores de Colombia, etc. Por último, nombra: “Políticas Públicas relacionadas al tema de la Gobernación de Cundinamarca”. (Secretaría de Gobierno de Cundinamarca, 2017).

Lo anterior, se puede analizar bajo diferentes perspectivas: una es que estos referentes permiten identificar otras políticas públicas y como estos referentes hacen que también se vincule en la agenda una apuesta que otros entes territoriales han adoptado ya, pero, también se puede analizar bajo la mirada que, estos referentes permite identificar qué aspectos han sido exitosos en los diferentes casos que permitan tomarse como ejemplo para la política pública a formular o cuales no han salido tan bien, lo que permitiría un fortalecimiento institucional a partir de la identificación de buenas prácticas y generar políticas públicas viables, claramente de acuerdo con el contexto.

Por otra parte, el hecho que al final haga referencia a las otras políticas públicas que son también iniciativa de la Gobernación de Cundinamarca, evidencia una articulación institucional bajo la mirada del fortalecimiento institucional y, una articulación con otros enfoques, toda vez que quizá las políticas públicas poblacionales, puedan tener inmersas apuestas bajo el enfoque de derechos y bajo la participación ciudadana.

En cuanto a la población objeto, otro de los parámetros del formato de justificación, la Secretaría de Gobierno señala que las poblaciones objeto de la Política Pública de Participación Ciudadana de Cundinamarca son:” Habitantes del departamento mayores de 14 años de edad, desde el reconocimiento de sus diversidades étnicas, culturales, de ciclo vital, sexuales y de género”. (Secretaría de Gobierno de Cundinamarca, 2017).

Esta respuesta de la entidad responsable, a la luz del enfoque de derechos permite reflexionar lo siguiente:

La política pública se relaciona con lo que teóricamente se ha conversado en esta investigación acerca de que el individuo es el eje principal de la política pública, como lo señalan autores citados como Güendel, 2002 citado por Machado, Guimarey, & Posada, 202, Pindado, 2009 citado por Sánchez, 2015 entre otros, lo que es corroborado por el Dr. Juan Manuel Gómez.

*“...buscamos garantizar que toda la población se vea una beneficiada y pues precisamente que toda la población participe para poder fortalecer la participación ciudadana, entonces yo considero que actualmente sí se está llevando a cabo, y pues digamos que esa es la razón de ser de esta política pública, garantizar la participación en esos dos espacios importantes que son la transparencia y pues garantizar que toda la ciudadanía pueda participar.”*  
(Gómez, 2022)

Aun así, se considera que es una política excluyente, toda vez que al limitarlo a partir de los 14 años, le da una mirada más democrática y electoral, pues la Ley 1622 de 2013<sup>1</sup> señala en el artículo 5° que joven en Colombia son los ciudadanos de 14 a 28 años, quienes de acuerdo a esta ley pueden elegir y ser elegidos a través de los consejos municipales de juventud (Congreso de Colombia, 2013) y de ahí en adelante, al tener mayoría de edad, se puede elegir a través del voto popular.

Esto, además iría en contra vía de lo establecido por la Ley 1098 de 2006<sup>2</sup> la cual en el artículo 3° señala que:

*“Para todos los efectos de esta ley son sujetos titulares de derechos todas las personas menores de 18 años. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 34 del Código Civil, se entiende por niño o niña las personas entre los 0 y los 12 años, y por adolescente las personas entre 12 y 18 años de edad.”* (Congreso de Colombia, 2006.).

Así mismo, la Ley ibidem en el artículo 205 genera lineamientos para el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, el cual es reglamentado por el Decreto Nacional 936 de 2013<sup>3</sup> y señala en el artículo 13° acerca de las responsabilidades de los Departamentos, Distritos y Municipios, promover la participación de los niños, niñas y adolescentes del país durante todo el ciclo de la política pública. (DPS, 2013).

Ahora bien, como se ha analizado en el transcurso de los otros parámetros, la población objeto descrita promueve la articulación con los otros enfoques de política pública.

Indicadores de referencia es otro de los parámetros del documento de justificación. En este apartado se evidencia el enunciado de diferentes indicadores que

---

<sup>1</sup> Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones.

<sup>2</sup> La Ley 1098 de 2006 es aquella por medio de la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia en Colombia.

<sup>3</sup> Por el cual se reorganiza el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reglamenta el inciso primero del artículo 205 de la Ley 1098 de 2006 y se dictan otras disposiciones.

se relacionan con la Participación Ciudadana como lo son: porcentajes de asociatividad, confianza institucional, conocimiento de mecanismos de participación, disposición a participar, uso de herramientas tecnológicas para la participación, pertenencia a instancias, entre otros. (Secretaría de Gobierno de Cundinamarca, 2017).

Estos indicadores permiten bajo el enfoque de derechos en las políticas públicas de participación ciudadana generar mayor información con el fin de que la ciudadanía esté informada para ejercer su derecho de participar, permite que las políticas públicas sean viables y puedan tener un punto de partida para el control social y la rendición de cuentas, así mismo, permite conocer a los actores involucrados en la participación, pues al identificar la disposición a participar permite vislumbrar la posición que tienen los ciudadanos a beneficiar con la política pública y por último, se convierten en un proceso de fortalecimiento institucional, al ser vinculados estos indicadores como instrumentos para la toma de decisiones.

En cuanto al apartado denominado justificación de la política pública, la Secretaría de Gobierno de Cundinamarca expone tres problemáticas: la primera hace referencia al desconocimiento y no uso de los mecanismos de participación ciudadana, el segundo a bajos niveles de asociatividad de los ciudadanos y el tercero, un bajo interés o falta de tiempo para participar e incidir en los asuntos públicos. (Secretaría de Gobierno de Cundinamarca, 2017).

Lo anterior fue sustentado de acuerdo con la entidad responsable, bajo la aplicación de la Encuesta Departamental de Participación Ciudadana 2017, donde se expone que el 19% de los encuestados conoce el concepto de veeduría, solo el 9% ha participado en una, el 5% de los encuestados pertenece a alguna organización de participación y el 57% de los encuestados manifiestan no tener tiempo para hacer parte de alguna organización y/ de participar. (Secretaría de Gobierno de Cundinamarca, 2017).

Estos datos permiten afirmar que, las problemáticas asociadas con la participación son sustentadas en el marco de un proceso participativo en el cual, a través de la Encuesta nombrada, se consulta a la ciudadanía para evidenciar dichas problemáticas, lo que expone un proceso incidente para el proceso de formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana.

Por otra parte, se evidencia a través de lo expuesto por los resultados de la Encuesta que, no se está generando la suficiente información para que las personas participen, lo que incide en el bajo uso de los mecanismos de participación y baja

asociatividad, por tanto, existe baja participación ciudadana en la toma de decisiones y que en el marco de las condiciones para el ejercicio de la participación, como se nombró en el marco teórico, existe una deficiencia de las mismas lo que influye en la problemática ya identificada.

Por último, se nombra la meta del Plan de Desarrollo Departamental referenciada en el apartado anterior, lo que permitiría inferir que para la Secretaría de Planeación de Cundinamarca es relevante que la Política Pública se encuentre plasmada en dicho instrumento de planeación, bajo la mirada del cumplimiento normativo para su diseño, lo que seguramente incidiría en la decisión a tomar por parte de esa dependencia.

De acuerdo con el Procedimiento de Formulación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas, posteriormente se presentó la intención de formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana ante el Consejo Departamental de Política Social (CODEPS) el 16 de enero de 2018, entendida como la máxima instancia de gestión de las políticas públicas y en la cual se da aprobación de las políticas públicas. (Secretaría de Planeación de Cundinamarca, 2016).

La naturaleza del CODEPS, es de coordinación interinstitucional e intersectorial donde confluyen las entidades nacionales y territoriales, la cual tiene como fin definir, concertar y evaluar las políticas sociales que contribuyen al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del departamento. Su carácter es mixto, en la cual participan entidades del nivel estatal y organizaciones sociales, comunitarias y de la sociedad civil. (Gobernación de Cundinamarca, 2016).

El artículo décimo primero de la norma *ibidem* señala que es liderado por el Gobernador de Cundinamarca y los componen los secretarios de despacho, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Procuraduría, entre otras entidades del nivel nacional y departamental. De la sociedad civil hacen parte dos representantes de organizaciones sociales, un representante de los medios de comunicación y un delegado de la Mesa de Víctimas de conflicto armado<sup>4</sup> (Gobernación de Cundinamarca, 2016).

En la sesión del CODEPS se dio aprobación a la Política Pública de Participación Ciudadana, por tanto, es posible analizar que el CODEPS en términos del Enfoque de Derechos y lo que pretende la investigación analizar, se convierte en un

---

<sup>4</sup> Este Decreto fue derogado y actualizado el año 2018 a través del Decreto 321 del 18 de octubre de 2018, por ello, para efectos de la investigación y entendiendo que la política pública fue presentada con el Decreto 341 de 2016, se citan los apartados del Decreto que en el momento se encontraba vigente.

punto de control donde los diferentes actores que pueden confluír en la misma participaron e incidieron en la toma de decisión de vincular en la agenda pública esta política, esto resaltando la participación de organizaciones sociales, comunitarias y civiles y personas como víctimas, lo que permite además, vincular la política con otros enfoques, como lo afirma el Dr. Cristian Chávez:

*“Nosotros consideramos que está era la instancia donde pues están los actores Institucionales, actores externos, también del del sector público que tiene que ver con la política social o que interviene en la política social del departamento y también la sociedad civil, a través del Consejo territorial de planeación y los delegados de cada una de las instancias. Esto, para validar los procesos para realizar seguimiento, conocer las realidades a detalle de cada uno de los de los territorios, en este caso de los municipios. Entonces, básicamente ese es el ejercicio, de cómo el CODEPS es determinante a la hora de darle una relevancia al enfoque de derechos.” (Chávez, 2022).*

Posteriormente, y para culminar la fase de agenda pública de acuerdo con los pasos establecidos en el Procedimiento de la Secretaría de Planeación de Cundinamarca, el siguiente proceso fue la emisión del concepto técnico por parte de esa dependencia, a partir del documento de justificación allegado y de las observaciones expuestas en el CODPES. De acuerdo con los documentos analizados por la investigación, la repuesta fue enviada a la Secretaría de Gobierno el día 12 de junio de 2018, en la cual se emite concepto favorable y se generan recomendaciones para el proceso de formulación en las cuales se resaltan:

Ampliación del marco normativo nacional, justificar la razón por la cual se hace la delimitación de edad en la población objeto y relacionar su formulación con otra política pública que se encontraba en su momento también en formulación, como lo fue la Política Pública de Acción Comunal, esto entendiéndolo que los comunales son actores que hacen parte de las formas de participación y como se articulan en actores, acciones, recursos, entre otros, estas políticas públicas. (Secretaría de Planeación de Cundinamarca, 2018).

Bajo esta respuesta y recomendaciones realizadas por la Secretaría de Planeación y la relación con las conclusiones expuestas por la investigación en el análisis de la justificación, se evidencian puntos de encuentro especialmente en lo relacionado con la limitación de edad en la población objeto de la política pública.

Teniendo en cuenta el anterior análisis a partir de la vinculación en la agenda a partir del Plan de Desarrollo Departamental Unidos Podemos Más 2016-2020 y la aplicación del Procedimiento establecido para el diseño de políticas públicas, a través del estudio del documento de justificación se puede concluir que la vinculación en la Agenda Pública de la Política Pública de Participación Ciudadana de Cundinamarca si tiene una alta relación con el enfoque de derechos para estas políticas como lo evidencia el siguiente cuadro.

**Tabla N°3. Aplicación Del Enfoque De Derechos En Las Políticas Públicas De Participación Ciudadana A Partir De Autores en la Agenda Pública.**

<b>APLICACIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA A PARTIR DE AUTORES</b>			
<b>Criterios</b>	<b>AGENDA PÚBLICA</b>		
	<b>Plan de Desarrollo Unidos Podemos Más 2016-2020</b>	<b>Documento de Justificación</b>	<b>CODEPS</b>
<b>Apertura de espacios de diálogo y deliberación</b>	SI	SI	SI
<b>Condiciones para el ejercicio de los derechos humanos</b>		SI	
<b>Derechos como una base sólida para la sociedad</b>		SI	
<b>Desarrollo de Mandatos Constitucionales y Legales</b>		SI	SI
<b>Ejercicio del control social</b>	SI	SI	SI
<b>El individuo como eje principal de la política pública</b>	SI	SI	SI
<b>Equidad</b>	SI		SI
<b>Exigibilidad de los Derechos</b>		SI	
<b>Fortalecimiento de capacidades y empoderamiento de la ciudadanía</b>	SI		
<b>Fortalecimiento institucional</b>	SI	SI	SI
<b>Generación de espacios de diálogo</b>	SI	SI	SI
<b>Identificación de los deberes de los titulares</b>			
<b>identificación de los titulares de derechos</b>		SI	
<b>Identificación del problema relacionado con los derechos humanos</b>		SI	SI
<b>Incidencia real</b>	SI	SI	SI
<b>Institucionalización de mecanismos para la participación</b>	SI	SI	

<b>Intervención en asuntos de interés público</b>	SI	SI	SI
<b>Involucramiento de diferentes niveles de organización estatal</b>	SI		SI
<b>Participación como Construcción Social</b>	SI	SI	
<b>Participación de diferentes tipos de actores</b>	SI	SI	SI
<b>Participación en las diferentes fases en la toma de decisiones</b>	SI	SI	SI
<b>Reconocimiento de la Ciudadanía como Generador de Desarrollo</b>	SI	SI	SI
<b>Reducción de la desigualdad</b>	SI		SI
<b>Relación con otros enfoques</b>	SI	SI	SI
<b>Rendición de cuentas, transparencia y divulgación de información</b>	SI	SI	SI
<b>Respuesta a demandas sociales</b>		SI	SI
<b>Uso de distintos métodos para la formulación de Políticas Públicas</b>		SI	SI

Fuente: Elaboración propia con base en los conceptos del marco teórico de la investigación.

Otras conclusiones a las que se pudo llegar con el análisis es que las problemáticas expuestas por el Diagnóstico del Plan de Desarrollo Departamental y lo expuesto en la justificación de la Política Pública coinciden si bien, no son las mismas fuentes de información, se corrobora la necesidad de la formulación de la política pública en ambos instrumentos.

## **5.2. Incidencia del Enfoque de Derechos Humanos en la Fase de Formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana-Cundinamarca.**

El anterior apartado permitió dar una mirada a la fase de agenda pública, ahora se abordará la fase de formulación, relacionado con el segundo objetivo específico de la investigación, el cual pretende estudiar cómo se ve reflejado el enfoque de derechos en esta fase de la Política Pública de Participación Ciudadana de Cundinamarca.

La estrategia de participación será analizada a partir del diseño y su implementación, haciendo énfasis en la identificación de los actores, las metodologías planeadas y la ejecución de las mismas, aspectos que se ve reflejado en el documento diagnóstico de la política pública.

Posteriormente, se analizará una estrategia que se identificó como interesante en el proceso de revisión documental, acerca del seguimiento realizado por la Secretaría de Planeación Departamental ante la fase de formulación.

Finalmente, este apartado cerrará con el análisis del Documento de Política Pública y el denominado plan de implementación, bajo la mirada de la inclusión del enfoque de derechos en dichos instrumentos.

### **5.2.1. Diseño y Ejecución de la Estrategia de Participación**

La fase de formulación de acuerdo con la Guía de Políticas Públicas de Cundinamarca y el cual fue adoptado por la presente investigación se enmarca en:

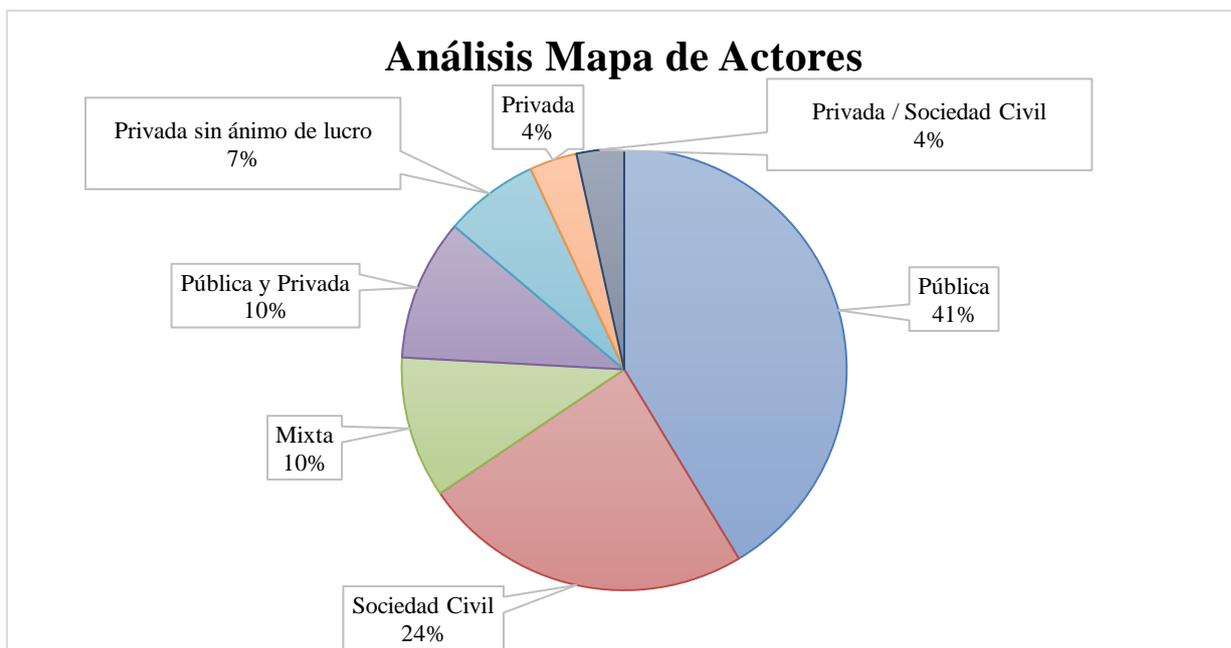
*...el momento en el cual se estructura los instrumentos para planear sobre la lógica de la cadena de valor público. Aquí todos los actores empiezan a confluir sinérgicamente con el fin de plantear decisiones frente a la diferencial dinámica, de manera que, se consiga una herramienta de calidad y a la vez coherente.”* (Secretaría de Planeación de Cundinamarca, 2020).

Continuando con el Procedimiento Formulación, Implementación, Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas de Cundinamarca, los pasos posteriores consistieron en la conformación del equipo y el plan de trabajo de la política pública y posteriormente la identificación de actores involucrados en la política (Secretaría de Planeación de Cundinamarca, 2016), aspecto de interés para la investigación.

Uno de los anexos del Documento Diagnóstico de la Política Pública que fue radicado el 13 de agosto de 2018 a la Secretaría de Planeación, es el mapa de actores el cual está compuesto por 29 actores, en el cual se encuentra la naturaleza de la organización, el objetivo, acciones, metas, tipo de relaciones y el nivel de influencia de los mismos. (Secretaría de Gobierno de Cundinamarca, 2018).

Dentro de los actores que identificó la política se encuentran: Corporaciones Concejos Municipales, Consejos territoriales de planeación, Sindicatos, Consejos de padres de familia, Asojuntas, Juntas defensoras de animales, Subcomité de participación de víctimas, Comités ambientales municipales, Comités de los usuarios de hospitales, Formas de participación en salud, Consejos municipales de discapacidad, Plataformas juveniles, Consejos consultivos de mujeres, Consejos municipales de cultura, Juntas Administradoras Locales, Consejos Municipales de Política Social, Consejos municipales de desarrollo rural, Consejos Municipales de Participación, Personería, Docentes/ Directores de Núcleo, Gobernador, Alcaldes, Estudiantes universitarios, ONG, Veedurías, Étnicos, LGTBI, Fundaciones sin ánimo de lucro - Asociaciones Sociales, Asociaciones campesinas.

**Gráfico 1. Análisis Mapa de Actores**



Fuente: Elaboración propia con base en información suministrada por la Secretaría de Gobierno.

Mapa de Actores.

La gráfica evidencia que del 100% de los actores identificados por la Política Pública el 41% son entidades o actores del orden público es decir 12; el 24% corresponden a la sociedad civil que son 7 actores; 10% actores del orden mixto, es decir que están conformados por actores de sociedad civil y del orden público; este mismo porcentaje obedece a actores públicos-privados; 7% entidades sin ánimo de lucro y 3% para actores de naturaleza privada y actores privados con sociedad civil.

Lo anterior permite analizar que, si bien el 41% de los actores son entidades públicas, los demás actores es decir el 59% representan otro tipo de actores, en las cuales la sociedad civil participa en el 38% de ellas como es el caso de lo que está catalogado como sociedad civil, los actores mixtos y los actores privados con sociedad civil.

Por tanto, a la luz del enfoque de derechos en el marco de la Política Pública de Participación Ciudadana, se puede concluir que el criterio de la vinculación de múltiples actores en los procesos de participación, se contemplan en la fase de formulación a partir del documento diagnóstico.

Otro aspecto a resaltar frente al mapa de actores, se relaciona con los actores identificados, en los cuales la inclusión de actores que representan a los campesinos, sindicatos, padres de familia, víctimas, defensores de animales, discapacidad, entre otros, evidencia la articulación de esta política pública con los otros enfoques, así como

la inclusión de actores donde la sociedad civil y las entidades públicas se articulan, lo que evidencia la incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones, la visión de la ciudadanía como factor de desarrollo social y la mejora de la relación Ciudadanía-Estado.

Una vez identificados y analizados los actores, el siguiente paso en el marco del Procedimiento es la ejecución de la estrategia de participación, punto en el cual Planeación Departamental señala que la entidad responsable de la Política y de acuerdo con el Plan de Trabajo, se debe "...asegurar la participación de los actores de la Política Pública, de manera que se garantice la comunicación eficaz y la designación de responsabilidades." (Secretaría de Planeación de Cundinamarca, 2016).

De acuerdo con lo expuesto en el Documento Técnico de Diagnóstico- Análisis situacional, el cual fue elaborado por la Secretaría de Gobierno en el marco de la fase de formulación, la política pública uso el método cuali-cuanti, donde se cruza información cualitativa y cuantitativa para abordar y estructurar el problema público que entrará a resolver la política pública. (Secretaría de Gobierno de Cundinamarca, 2018).

*"... aquí utilizamos dos metodologías o más bien, metodologías diferenciadas, según las fuentes. Para fuentes secundarias, el método que utilizamos fue el método de revisión documental. Para fuentes primarias combinamos algo que mencionamos, el método cuali-cuanti Y esto es la combinación de metodologías cualitativas, junto con metodologías cuantitativas. Para ello, entonces, en lo cuantitativo realizamos una encuesta con muestreo aleatorio, estratificado y proporcionado, y para lo cualitativo unos talleres reflexivos. Para el análisis de lo que se produjo en lo cualitativo, utilizamos lo que se llama un triángulo cualitativo que son grupos de discusión, entrevista grupal y observación. Y ya posteriormente, con esta información en el diagnóstico para la identificación de los problemas y posterior formulación de los objetivos, utilizamos el marco lógico."* (Garzón Plazas, 2022).

La metodología señala que, para analizar la información se debe generar unos criterios transversales o categorías de análisis que permitan comparar, entender y organizar la información recolectada. (Secretaría de Gobierno de Cundinamarca, 2018).

Es importante señalar que el diagnóstico plantea tres hipótesis las cuales se centran en el bajo conocimiento y uso de los mecanismos de participación, baja asociatividad y bajo interés y falta de tiempo para participar (Secretaría de Gobierno de

Cundinamarca, 2018); aspectos que fueron señalados en el documento de justificación de la política pública.

Teniendo en cuenta las hipótesis, el diagnóstico plantea tres categorías de análisis: conocimiento, organización y fomento, las cuales entra a explicar desde la teoría en el documento. Posteriormente, explica que estas se abordaran a través de la implementación de una encuesta compuesta por 33 preguntas y una estrategia cualitativa que complementa la encuesta. (Secretaría de Gobierno de Cundinamarca, 2018).

La encuesta está compuesta por preguntas cerradas la cual fue dirigida a personas mayores de 14 años residentes en Cundinamarca. Tuvo un tipo de Muestreo Aleatorio Estratificado Proporcional, en la cual se agruparon 11 de las 15 provincias del departamento en 5 subregiones bajo criterios de cercanía geográfica, cantidad de habitantes y el porcentaje de representación en el total de la población cundinamarquesa, cubriendo un total de 80 municipios de 116. (Secretaría de Gobierno de Cundinamarca, 2018).

Así mismo, para cada una de las subregiones se tuvo en cuenta la representación de la población LGTBI, mujeres, étnicas, funcionarios públicos y jóvenes. Una vez aplicada la fórmula, la encuesta arrojó un muestreo de 1068 encuestas a aplicar, distribuidas por tipo de población como lo muestra la tabla.

**Tabla N° 4. Distribución de la muestra**

<b>Tabla 3. Distribución de la muestra</b>				
Tipo Población.	Censo.	Porcentaje.	Cantidad de muestra por subregión.	Cantidad de muestra total.
Etnias	81.082	4%	8	42
Funcionarios	61.100	3%	6	31
Jóvenes	288558	14%	30	148
Comunidad general	1.594.348	76%	163	817
LGBTI	59.320	3%	6	30
<b>Total.</b>	<b>2.084.408</b>	<b>100%</b>	<b>214</b>	<b>1068</b>

Fuente: Elaboración Propia

Fuente: Documento Técnico de Diagnóstico - Análisis Situacional. Política Pública de Participación Ciudadana de Cundinamarca.

La encuesta la contestaron 1.068 personas ubicadas en:

*“73% de provincias y 69% de municipios. El 60% de los encuestados corresponde a las edades entre 26 y 64 años de edad y el 23% entre 18 y 25*

*años. El 14% entre 14 y 17 años y el 2% mayores de 65 años.”* (Secretaría de Gobierno de Cundinamarca, 2018).

Del total de las personas encuestadas, 49% fueron hombre, 48% mujeres y 4% pertenecientes a la comunidad LGTBI. El 4% se reconoció como población étnica, 3% víctima del conflicto, 13% fueron servidores públicos y 56% ciudadanía en general. En la encuesta se contempló también a organizaciones de la sociedad civil dentro de las cuales el 7% fueron grupos juveniles y el 10% pertenecientes a la acción comunal. (Secretaría de Gobierno de Cundinamarca, 2018).

Bajo la mirada del objeto de investigación que se centra en analizar la incidencia del enfoque de derechos en la Política Pública de Participación Ciudadana, en este caso en la fase de formulación, se concluye que la estrategia de aplicación de encuestas contempló involucrar a múltiples actores donde se incluyó población civil representando la mayoría de la población consultada; pero también se contempló la mirada de funcionarios públicos, lo que permite tener una visión bajo la relación Ciudadanía-Estado.

Por otra parte, la metodología de estratificación de la encuesta evidencia la importancia de la participación multinivel donde se incluye entonces el 69% de los municipios de Cundinamarca de todas las categorías administrativas, además, la estratificación expone la relación con otros enfoques al incluir población LGTBI, jóvenes, etnias y comunidad en general, lo que fue corroborado por el Dr. Diego Garzón quien señala que este proceso se dio:

*“con los sectores sociales, poblacionales, es decir, mujeres. LGBTI, jóvenes, comunidades negras, afro. Ahí logramos unas intersecciones interesantes, logramos identificar sus espacios, sus instancias y logramos generar unos diálogos.”* (Garzón Plazas, 2022).

Encaminado a lo que se ha analizado en apartados como en la agenda pública, la población a la que fue dirigida la encuesta a partir de los 14 años, se convierte en un aspecto excluyente y no permite la participación de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, entre ellos la participación.

Finalmente, la importancia de vincular en el proceso la percepción de las organizaciones, como lo fueron las Juntas de Acción Comunal y organizaciones Juveniles, permite recoger la visión de expresiones de participación que puede arrojar

experiencias para el fortalecimiento institucional y/o identificar el nivel requerido para generación de capacidades a estas formas organizativas.

Ahora bien, como fue expresado en la metodología, la encuesta estuvo acompañada de una estrategia cualitativa, la cual se centró en: Entrevistas institucionales, talleres provinciales de participación, entrevistas grupales a profundidad y el desarrollo de un taller departamental de participación. (Secretaría de Gobierno de Cundinamarca, 2018).

Las entrevistas institucionales se dirigieron a siete dependencias de la Gobernación de Cundinamarca, las cuales tuvieron como objetivo realizar la recopilación y levantar un inventario sobre la oferta institucional relacionada con la participación ciudadana, disponible para su ejecución. (Secretaría de Gobierno de Cundinamarca, 2018).

Los talleres provinciales se realizaron en 14 de las 15 provincias, los cuales se centraron en integrantes de instancias de participación con el fin de identificar lo que el documento señala como “apreciaciones” y “propuestas” sobre los resultados de la encuesta bajo las categorías de análisis: Conocimiento, organización y fomento. (Secretaría de Gobierno de Cundinamarca, 2018).

Las entrevistas a profundidad se realizaron en los talleres provinciales, con el fin de identificar aspectos como permanencia, legitimidad, reconocimiento e incidencia de espacios de participación identificados en el análisis de actores y, el taller departamental de participación se realizó en el marco de la Instalación del Consejo Departamental de Participación, cerrando con ello la estrategia cualitativa con un total de 393 personas consultadas. (Secretaría de Gobierno de Cundinamarca, 2018).

La estrategia cualitativa expone en el marco del enfoque de derechos aspectos como: el fortalecimiento institucional bajo el inventario de la oferta de siete dependencias y las entrevistas a profundidad, los talleres provinciales identificaron en instancias de participación elementos que fortalezcan la política y que las incluye dentro en la generación de capacidades y un taller departamental que evidencia la generación de instancias para espacios de diálogo e incidencia.

Otro aspecto que vale la pena analizar en la aplicación de la estrategia de participación, ya vista desde lo cualitativo y lo cuantitativo es que fueron empleados diferentes métodos para la formulación de la Política Pública, lo que permite entonces

garantizar una viabilidad metodológica en el diseño de la misma, tal y como lo señala (Cuervo, 2014).

El resultado de la estrategia de participación incluyendo las metodologías cuantitativas y cualitativas arrojó, de acuerdo con el siguiente paso del Procedimiento, la estructuración del problema central de la Política Pública expresado en el “Bajo empoderamiento de la ciudadanía en el ejercicio de la participación causado por bajo conocimiento de los medios de participación, baja incidencia en los espacios y mecanismos de participación e insuficientes recursos para el fomento de la participación” (Secretaría de Gobierno de Cundinamarca, 2018).

Bajo el enfoque de derechos se vislumbra un problema central que toma como eje fundamental la ciudadanía; así mismo las causas se relacionan con la divulgación de información como garantía e insumo para la participación, lo que conlleva a la no incidencia de la población en los asuntos de interés social y público y, los insuficientes recursos expresan una necesidad de fortalecimiento institucional para potencializar no sólo el andamiaje institucional para la implementación de la política, sino para mitigar las otras causas identificadas.

### **5.2.2. Seguimiento a la Formulación de la Política Pública**

En el marco del proceso de formulación de la política pública, la Secretaría de Planeación de Cundinamarca bajo las funciones y el rol de promotor de lineamientos para la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas; creó una estrategia denominada la Maratón de Apuestas Transversales y Políticas Públicas. Si bien esta iniciativa no se estableció a través del Procedimiento analizado en la investigación, esta resulta de gran interés para el presente trabajo por la dinámica desarrollada en la misma.

La estrategia tuvo como fin promover la articulación transversal a través de la intervención de grupos poblacionales en la formulación e implementación de las Políticas Públicas de Cundinamarca y se desarrolló para el total de las Políticas Públicas del Departamento. (Secretaría de Planeación de Cundinamarca, 2018).

El ejercicio para la Política Pública de Participación Ciudadana se realizó el 21 de marzo de 2018, en el cual participaron 65 personas de manera presencial y 50 de manera virtual para un total de 115 personas dentro de las que se encontraban funcionarios de alcaldías municipales, representantes de los concejos municipales, Personeros, hospitales, juntas de acción comunal, academia, representantes del

Congreso de la República, docentes y representantes de la sociedad civil como, mujeres, campesinos, víctimas del conflicto armado, entre otros. (Secretaría de Planeación De Cundinamarca, 2018).

La metodología se desarrolló realizando un resumen acerca del estado en el que se encontraba la política, socializando aspectos como: la justificación de la Política Pública, el estado en el que se encontraba de acuerdo con el Procedimiento de Políticas Públicas, los antecedentes, actores, resumen del diagnóstico, cronograma establecido y las instancias de participación relacionadas. (Secretaría de Gobierno de Cundinamarca., 2018).

Posteriormente, la estrategia permitió que los asistentes que se encontraban de manera presencial como de manera virtual, pudieran realizar las preguntas pertinentes y generar recomendaciones en el marco de la formulación de la Política Pública, al mismo tiempo, la entidad desarrolló una encuesta a los actores presentes, la cual constaba de preguntas como:”1. ¿Conoce usted otras problemáticas con la política pública, que no estén contempladas actualmente?, ¿Cuál?, ¿Dónde?, 2. ¿Cuáles son sus aportes, ideas o recomendaciones para la Política Pública?” (Secretaría de Planeación de Cundinamarca, 2018).

Al final, las preguntas de los ciudadanos y de los actores presentes y conectados, eran resueltas en el espacio. Una vez finalizada la sesión, la Secretaría de Planeación procedió a analizar la información suministrada y, a través de comunicado, envió a la entidad líder el material recopilado de la sesión de Maratón de Apuestas Transversales y Políticas Públicas incluyendo el registro de los asistentes de manera presencial y virtual, los comentarios realizados en el chat de la plataforma de conexión y las encuestas diligenciadas de quienes participaron de manera presencial. (Secretaría de Planeación de Cundinamarca, 2018).

Por último, el mismo comunicado generó recomendaciones resaltando aspectos como: el avance de la entidad líder respecto al diagnóstico, la articulación con otras dependencias en el proceso de formulación, validación de los instrumentos de recolección de información, entre otros. (Secretaría de Planeación de Cundinamarca, 2018).

Con base en lo anterior, para la investigación fue de interés la estrategia, toda vez que es una iniciativa de una dependencia que en este caso no es la líder sino aquella que genera los lineamientos, la cual da apertura a un espacio de participación y propicia

la articulación y el fortalecimiento institucional en el marco de la formulación de la política pública.

Así mismo, un espacio en el que confluyen actores tanto de la sociedad civil como del carácter público, sigue coincidiendo con la necesidad de la confluencia de diferentes actores en el marco del proceso, aunado a ello, la presencia de diferentes instancias municipales, lo que evidencia la importancia de la articulación multinivel.

Al hacerse presente representantes de la sociedad civil como mujeres, víctimas, academia, entre otros, expone la importancia de la relación con otros enfoques. El uso de diferentes herramientas y medios de participación como de quienes estaban de manera presencial y virtual, permite relacionarse con el uso de diferentes estrategias para la formulación de la política pública y la generación de las condiciones para participar.

La reflexión se enmarca en el fortalecimiento institucional en el entendido que, si bien la Secretaría de Gobierno es la líder de la política, la Secretaría de Planeación a través de la Maratón de Políticas Públicas aportó al proceso de participación de la misma y, al mismo tiempo generó un seguimiento a la fase de formulación.

Así mismo, teniendo en cuenta el rol de la Secretaría de Planeación y al hacerle extensivos los resultados de la estrategia y haber generado observaciones sobre el desarrollo de la jornada y socializar las opiniones de los participantes, permite de una manera u otra que los resultados de la estrategia fuesen vinculantes, propendiendo ello a que los aportes enmarcados en la Maratón fuesen incidentes.

### **5.2.3. Documento de Política Pública y Plan de Implementación**

Una vez culminada la estrategia de la Maratón de Política Públicas como proceso de seguimiento a la fase de formulación y con todos los insumos suministrados, la Secretaría de Gobierno finalizó la fase de formulación en la cual, de acuerdo con el procedimiento, se plasmó la generación de alternativas de solución, formulación de la estructura del documento de política y el plan de implementación; estos elementos fueron plasmados en el documento denominado Documento Técnico Política Pública de Participación Ciudadana para el Nuevo Liderazgo de Cundinamarca.

Teniendo como base la información del diagnóstico que recogió las fuentes secundarias y primarias; para la identificación de los problemas y la formulación de los objetivos fue utilizada la metodología de marco lógico (Garzón Plazas, 2022), donde el problema centra es la base para formular el objetivo general y las causas directas se

convierten en los objetivos específicos. (Secretaría de Gobierno de Cundinamarca., 2018).

El objetivo general de la política pública propuesta fue el “Empoderar a la ciudadanía en el ejercicio de la participación” y como objetivos específicos: “Aumentar el conocimiento de los medios de la participación ciudadana, Aumentar la incidencia de los espacios y mecanismos de participación e Incrementar los recursos para el fomento de la participación ciudadana” (Secretaría de Gobierno de Cundinamarca., 2018).

La estructura de la Política se basó en tres procesos relacionados con los objetivos específicos; seis estrategias dentro de las que se encuentran FormAcción, Pulcritud Pública, Ciudadanía en Movimiento, Cundinamarca Decida y Estímulos a la Participación y una estrategia transversal denominada con ParticiApp, cada una de estas conformadas por líneas de acción que para la política sumaron veintidós. (Secretaría de Gobierno de Cundinamarca., 2018).

A continuación, se expondrá el gráfico que resume la estructura de la Política Pública de Participación Ciudadana de Cundinamarca:

### Gráfico N° 2. Estructura de la Política Pública de Participación Ciudadana de Cundinamarca.

*Gráfica. Estructura de la política pública*

<i>Objetivos específicos</i>	<i>Procesos</i>	<i>Estrategias</i>	<i>Líneas de Acción</i>
<i>Aumentar el conocimiento de los medios de la participación ciudadana.</i>	<i>Conocimiento</i>	- <i>FormAcción</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Capacitaciones y talleres</i></li> <li>2. <i>Divulgación en medios masivos y redes sociales</i></li> <li>3. <i>Articulación con Innovación Curricular (Fortalecimiento de contenidos de democracia participativa en IE sobre derecho a participar y los mecanismos e instancias de participación)</i></li> </ol>
		- <i>ParticiApp</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Rendición de cuentas</i></li> <li>2. <i>Gobernador en casa</i></li> <li>3. <i>Ferías de servicios</i></li> <li>4. <i>Cumplimiento del Modelo Integrado de Transparencia MIT (Indicadores de Dato Abierto, de Alta Gerencia y de Ética de lo Público)</i></li> </ol>
<i>Aumentar la incidencia de los espacios y mecanismos de participación</i>	<i>Organización</i>	- <i>Ciudadanía en movimiento</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Articulación de los espacios de participación</i></li> <li>2. <i>Representatividad comunitaria en las instancias de participación</i></li> <li>3. <i>Asistencia técnica a mecanismos, instancias, redes y espacios.</i></li> </ol>

<i>Objetivos específicos</i>	<i>Procesos</i>	<i>Estrategias</i>	<i>Líneas de Acción</i>
<i>Incrementar los recursos para el fomento de la participación ciudadana.</i>	<i>Fomento</i>	<i>- Cundinamarca Decide</i>	<i>1. Creación de presupuestos participativos 2. Obras públicas comunitarias</i>
		<i>Particip App</i>	<i>1. Dotación a organismos comunales 2. Creación y/o dotación de oficinas de participación ciudadana en los municipios 3. Convocatoria a mejores prácticas participativas 4. Pasaporte o bono de transporte a los miembros de las instancias o espacios de participación.</i>

- 1. Rendición virtual de cuentas*
  - 2. Participación virtual*
  - 3. Virtualización de servicios*
  - 4. Foros abiertos*
  - 5. Caja de herramientas de consulta*
  - 6. Formación virtual*

Fuente: Documento Técnico- Política Pública de Participación Ciudadana para el Nuevo Liderazgo de Cundinamarca.

El plan de implementación de la Política Pública que se encuentra en el documento técnico y que además coincide con el formato que fue suministrado en el proceso de revisión documental; está compuesto por el Largo, Mediano y Corto Plazo. (Secretaría de Gobierno de Cundinamarca., 2018).

En el largo plazo se evidencia la relación con los objetivos específicos por proceso, el problema identificado, un indicador para el eje, la línea base, la evolución del indicador desde el 2020-2028, la meta del indicador hasta finalizar la vigencia de la Política Pública y el Indicador ODS relacionado. (Secretaría de Gobierno de Cundinamarca., 2018).

En el mediano plazo se evidencian aspectos similares al del largo plazo, pero enmarcados en las estrategias de acuerdo con la estructura, el sub problema, el indicador de la estrategia, la línea base, la evolución del indicador 2020-2028, la meta del indicador para la vigencia de la política pública y el responsable de dicha meta. El corto

plazo está compuesto por las líneas de acción, la meta de la línea de acción, el responsable de la meta, los co-ejecutores internos y colaboradores externos. (Secretaría de Gobierno de Cundinamarca., 2018).

*“...el plan de implementación ha sido nuestra hoja de ruta. Allí hemos visto cómo desde los 3 procesos, las 5 estrategias y las 21 líneas de acción que cuenta la política pública, pues hemos diseñado los diferentes planes de trabajo a año a año y es en el cual nos enfocamos nosotros para determinar el proceso de avance en el que nosotros llevamos.”* (Gómez, 2022).

Una vez realizado todo este proceso por parte de la Secretaría de Gobierno cumpliendo con los pasos del Procedimiento de Políticas Públicas, la siguiente acción a ejecutar en el marco de esos lineamientos fue la validación del documento técnico de Política Pública ante el Consejo Departamental de Política Social, ejercicio que fue realizado el 22 de noviembre de 2018.

En esa cuarta sesión del CODPES, fueron presentadas siete políticas públicas entre ellas la Política Pública de Participación Ciudadana, que iban a continuar su proceso ante la Asamblea de Cundinamarca, con el fin de que se convirtieran en Ordenanzas Departamentales, las cuales fueron aprobadas para continuar con su trámite. (Gobernación de Cundinamarca., 2018).

Posteriormente, la Secretaría de Planeación de Cundinamarca procedió a realizar la revisión de los documentos finales de la Política Pública emitiendo, el día 28 de noviembre de 2018, concepto favorable en el que analizó aspectos como: la justificación de la necesidad de la política pública, antecedentes normativos, clasificación de la política pública, enfoques, mapa de actores, equipo de política pública, plan de trabajo, estrategia de participación, estructura del problema, alternativas de solución, estructura del Documento Técnico, Plan de Implementación, validación ante las instancias, documentación de las fases y recomendaciones finales que se centraron en la continuación del proceso de adopción de la Política Pública. (Secretaría de Planeación de Cundinamarca., 2018).

De la finalización de los elementos técnicos de la fase de formulación, es necesario que la investigación relacione cada uno de los puntos de encuentro entre lo desarrollado por la Gobernación de Cundinamarca y lo que esta investigación a adoptado como enfoque de derechos en las políticas públicas de participación ciudadana.

Es importante señalar a manera general en el proceso, que se ha evidenciado entre cada uno de los elementos desarrollados en la formulación, la coherencia entre los temas que fueron resultado de la estrategia de participación plasmados en el documento diagnóstico y lo expuesto en la estructura de la Política Pública, lo que materializa entonces la incidencia de los procesos de participación.

Frente al objetivo general, este permite analizar que, toma como eje principal a la ciudadanía, que hace énfasis en el empoderamiento de la ciudadanía como puente para la garantía de un derecho que es la participación, aun así, la relación quizá con la participación como mecanismo para la exigibilidad de otros derechos o la incidencia que esta tiene para la generación de políticas, no es tan evidente en este ítem.

Cuando se hace énfasis en los objetivos específicos, se identifica el conocimiento como instrumento y medio para la participación, ya en este aspecto si se toma la incidencia y los mecanismos de participación como aspectos relevantes y el incremento de los recursos para el fomento de la participación expresan la necesidad de un fortalecimiento institucional.

Frente a la estructura de la Política Pública de Participación Ciudadana es clara su articulación con los objetivos y con las categorías de análisis planteadas desde la metodología cuali-cuanti, lo que evidencia una coherencia en el diseño de la política pública.

En cuanto al contenido de la estructura de la política pública las estrategias y líneas de acción se relacionan con el enfoque de derechos en las políticas públicas de la siguiente manera: generación de capacidades a través de formación y divulgación de información; rendición de cuentas; participación de diferentes actores en la articulación de los espacios de participación y la participación de las comunidades; incidencia a través de la representatividad comunitaria; empoderamiento y condiciones para el ejercicio de la participación a través de asistencia técnica, la dotación de organismos comunales, la dotación a oficinas de participación, pasaporte o bono de transporte a miembros de instancias.

Así mismo, toda la estructura guarda un enfoque de fortalecimiento institucional bajo todas las líneas de acción a implementar y que en el momento anterior a la formulación de la política pública o no se estaban realizando o no abarcaban la cantidad suficiente de actores, además bajo un enfoque innovador.

Genera equidad desde el punto de vista que, permite e incentiva la participación desde lo presencial y lo virtual y la estrategia de estímulos para el traslado de las personas, esto en el marco de en un departamento como Cundinamarca que cuenta con municipios tan alejados o que dentro de los mismos municipios el sector rural se ha visto aislado por no poder trasladarse a los espacios de participación.

Y propende a la generación y fortalecimiento de los espacios de diálogo y participación como un aspecto fundamental en la política, lo que también da cabida a la articulación de los diferentes niveles estatales donde el Departamento juega un rol fundamental para involucrar a los municipios en el marco de la política pública.

#### **5.2.4. Adopción de la Política Pública de Participación Ciudadana Ordenanza 106 de 2019.**

Una vez realizado el componente técnico, la Política Pública surtió el proceso de Adopción ante la Asamblea de Cundinamarca, la cual aprobó el 28 de agosto de 2019 la Ordenanza 106 de 2019 “Por la cual se adopta la Política Pública de Participación Ciudadana para el Departamento de Cundinamarca 2019-2019” (Asamblea Departamental de Cundinamarca, 2019).

Es importante señalar que, de acuerdo con la revisión documental, la Ordenanza a comparación de los documentos previos a su adopción, generó cambios en la Política Pública como: el objetivo general de la Política Pública el cual se aprobó como:

*“La Política Pública de participación ciudadana tiene como objetivo empoderar a la ciudadanía como actores autónomos, autodeterminados, formados y plenamente conscientes de sus derechos y deberes en el marco del Estado Social de Derecho y de la Democracia Participativa; con conocimiento suficiente de las instituciones públicas, de la estructura del Estado y de los contenidos constitucionales y legales, conocedores de las mecanismos de participación ciudadana y de control social y de sus alcances”* (Asamblea Departamental de Cundinamarca, 2019).

Otro de los cambios es que el plan de Implementación se generó como un anexo a la Política Pública y no se registró como un artículo donde se expusiera el mismo, ello quedó plasmado en el Artículo Décimo Segundo de la Ordenanza, frente a los demás ítems, no se denotan cambios sustanciales frente a lo que propuso la Secretaría de Gobierno.

Ahora bien, la Ordenanza por su misma naturaleza involucró otros aspectos dentro de su articulado como lo son: el alcance, la definición, los principios, los enfoques, las pautas para el seguimiento y la financiación.<sup>5</sup> (Asamblea Departamental de Cundinamarca, 2019).

El alcance señala que la Política Pública se propone más efectividad en la democracia participativa en la administración departamental, incorporado estrategias y acciones a diez años como vigencia de la política, así mismo, potenciar el rol de la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil en la gestión departamental. (Asamblea Departamental de Cundinamarca, 2019).

La definición de Participación Ciudadana adoptada por la Política Pública se centra en: "... la intervención incidente, activa y sostenida ejercida por sujetos en la determinación del destino colectivo". Así mismo, cita como principios: la diversidad, autonomía, deliberación, la incidencia y la transparencia. (Asamblea Departamental de Cundinamarca, 2019).

En cuanto a los enfoques, la política pública cita dos: El enfoque de Derechos y el Enfoque del Nuevo Liderazgo. Antes de profundizar en cada uno de ellos, se hace relevante exponer lo propuesto en el artículo quinto, acerca del contexto de los mismos. La Ordenanza señala que los enfoques tienen una perspectiva territorial, reconociendo la autonomía y la descentralización de los entes territoriales, en este caso los municipios de Cundinamarca, bajo la perspectiva que el territorio es una categoría social y la territorialidad una dimensión para el desarrollo de políticas públicas. (Asamblea Departamental de Cundinamarca, 2019).

Este mismo artículo cuenta con un párrafo que señala que los contenidos de la política son de carácter orientador y complementan las acciones que desarrollan autónomamente los municipios. Así mismo aclara que, en el ente territorial donde no se cuenta con política pública relacionada con la participación, la política departamental será la principal fuente y, en el caso que ya exista la política, esta sea complementaria. (Asamblea Departamental de Cundinamarca, 2019).

Ahora bien, ya profundizando en la definición de enfoque de derechos, la Política Pública conceptualiza este enfoque como el que:

---

<sup>5</sup> Es necesario aclarar que la Secretaría de Gobierno formuló el Proyecto o Borrador de la Ordenanza, por tanto, los criterios allí incluidos hacen parte de la finalización de la fase de formulación para que esta fuese adoptada.

*“Permite enfatizar la prevalencia del derecho a la participación como aquel que permite la realización de otros derechos. La participación como derecho civil y político disuade las prácticas de abuso de poder, y en consecuencia el menoscabo de los otros derechos. También se vincula al derecho a la información, en la medida es que éste es un requisito para la participación cualificada y efectiva en el debate público.”* (Asamblea Departamental de Cundinamarca, 2019).

Ahora bien, el enfoque del Nuevo Liderazgo se describe como una herramienta de la gestión pública para la construcción de ciudadanía, con el fin de armonizar intereses, fomentar la cultura política a través del consenso, la cooperación, solidaridad y asociatividad. Lo anterior, bajo la implementación de acciones de formación dirigidas a organizaciones de la sociedad civil como agentes activos del cambio social, dotándolas de herramientas para la concertación, gestión, mediación y resolución pacífica de conflictos. (Asamblea Departamental de Cundinamarca, 2019)

Las pautas del seguimiento expresadas en el artículo décimo tercero de la Ordenanza 106 de 2019, se enmarca en la verificación periódica de la fase de implementación de la política pública, bajo la mirada de ajustar y mejorar en caso que sea necesario, los aspectos que den viabilidad para su correcta implementación. (Asamblea Departamental de Cundinamarca, 2019).

Para ello, determina el nivel de los medios y el de resultados parciales a través de mecanismos como (Asamblea Departamental de Cundinamarca, 2019):

- El Seguimiento en el Consejo Departamental de Participación Ciudadana como instancia mixta donde se involucran representantes estatales y de la sociedad civil bajo diferentes enfoques.
- Un informe anual ante la Asamblea de Cundinamarca, este como órgano de representatividad de la ciudadanía y con las funciones de control político para la administración departamental.
- Un informe de gestión anual y acta de informe de gestión de empalme donde el Secretario de Gobierno realiza el reporte del avance de su gestión de manera anual y cada cuatro años, al cambio de gobierno se realiza el informe de empalme en el que se debe involucrar los avances, logros, dificultades y recomendaciones de la política pública.
- La encuesta bienal de participación, que verifica el impacto a mediano y largo plazo y la evolución de las metas de resultado.

- Y, la Mesa Técnica de Seguimiento a indicadores, la cual crea la Ordenanza con el fin de generar articulación y seguimiento desde el enfoque institucional, donde se revisen los avances de los indicadores en el marco del Modelo Integrado de Transparencia.

Finalmente, la financiación la cual está expuesta en el artículo décimo noveno de la norma *ibidem* expresa que: “Los organismos y Entidades de la Administración del Departamento garantizarán los recursos necesarios para la implementación de la política Pública de Participación Ciudadana, en el Plan de Desarrollo Departamental, y en los planes operativos anuales de inversión.” (Asamblea Departamental de Cundinamarca, 2019).

Teniendo en cuenta el anterior análisis y que el proceso de formulación de política pública culmina con la adopción de la misma a través de la expedición de una Ordenanza Departamental, se hace necesario para la investigación analizar los ítems anteriormente expuestos y que son inherentes al análisis de la política pública, bajo el enfoque de derechos orientado a las políticas públicas de participación ciudadana, de acuerdo con el objetivo de la investigación.

El alcance es sin duda una manera de hacer vinculante lo que se convierte en un mandato normativo, pues la señalar la efectividad en la democracia participativa en la administración departamental, orienta sin duda a la gestión del departamento para cumplir con ese propósito, encaminando al fortalecimiento institucional. Así mismo, toma a la ciudadanía como eje central y potencializador del desarrollo social.

La definición de participación ciudadana de la política pública se apoya en el principio de la incidencia, además al calificarla como activa y sostenida, desde esta investigación se lee como la generación de condiciones para ejercerla y enfatiza en la construcción social a través de lo que denomina como la determinación del destino colectivo.

Los principios por su parte, generan una relación con otros enfoques y la promoción de la igualdad y equidad a través del principio de diversidad, el reconocimiento de los deberes y responsabilidades a través de la autonomía como ejercicio de la libertad y lo que ello implica como responsabilidad en las decisiones de esta; la generación e incentivo de espacios a través del principio de deliberación, toma como principio la incidencia lo que robustece este aspecto del enfoque de derechos y, la divulgación de información desde el principio de la transparencia.

Haciendo referencia a los enfoques se hacen las siguientes reflexiones: desde el contexto de la Ordenanza en los enfoques, se evidencia la articulación multinivel para el proceso de las Políticas Públicas, aun así, desde la investigación se considera que eso que fue plasmado como contexto y un párrafo se relaciona directamente con lo que puede ser el enfoque territorial en las políticas públicas.

El enfoque de derechos da una mirada interesante y se relaciona con el concepto adoptado por la investigación bajo la mirada de la participación como herramienta de exigibilidad de otros derechos, la equidad al hacer referencia a la disuasión del abuso de poder y a la vulneración de otros derechos, la información como condición fundamental para la participación y con ello generar incidencia en los espacios de diálogo y debate, que sin duda aparecen como escenarios que vislumbra el enfoque.

Este mismo aspecto fue corroborado en lo que el Dr. Diego Garzón señaló en la entrevista realizada por esta investigación, ocasionado por un tránsito hacia el Estado Moderno:

*“...la participación se convierte en un dispositivo por antonomasia para controlar el abuso de poder. Es la participación ciudadana, entonces la que permite la exigibilidad del resto de derechos. Permite también, controlar el abuso del poder o el ejercicio del poder para que éste no se desborde, bien sea contra la integridad o la vida de los asociados, pero también contra la malversación de los recursos o la opacidad, que lo llaman algunos de la acción pública, es decir, garantía de la transparencia en el ejercicio del poder. Ese es el enfoque de derechos que adopta la política pública y que inspira en su formulación.” (Garzón Plazas, 2022)*

En cuanto al enfoque del nuevo liderazgo, se hace interesante que se genere un nuevo enfoque, entendiendo que este hace parte del sello de la administración en la que se formuló la política pública y que se caracterizó como el fortalecimiento de la participación desde lo institucional, promoviendo el liderazgo en la ciudadanía, lo que fortalece el proceso de la participación.

La definición del enfoque se caracteriza por: el fortalecimiento institucional a través de tomarlo como una herramienta para la gestión pública; el incentivo a espacios de participación a través de la generación de una cultura política para el consenso, la cooperación y la asociatividad; la sociedad civil y su participación como construcción social, generación de herramientas para la participación como condiciones para el empoderamiento, pero se considera excluyente, toda vez que enfatiza sólo en lar

organizaciones de la sociedad civil y no incluye a la ciudadanía en general que, sin necesidad de estar organizada, desea participar.

Por último, haciendo énfasis en los enfoques, se considera que desde la formulación se realizó un esfuerzo importante para la inclusión de otros enfoques que no quedaron reflejados explícitamente en la política pública como puede ser el caso del enfoque de género, bajo el entendido que existe una tendencia de la baja participación de las mujeres o por lo menos su participación no es equitativa; en cuanto al enfoque poblacional diferencial retomando lo que desde el diagnóstico se pretendió resaltar como la participación de las comunidades étnicas, LGTBI, víctimas, entre otros; desde la mirada del ciclo de vida, donde se reitera la exclusión de los niños, niñas y adolescentes, pero donde también se da una mirada a la participación de la juventud y los adultos mayores; entre otros enfoques que quizá hubiesen dado una mirada integral y con un enfoque de desarrollo social, que fortaleciera el proceso de implementación de la política y que además, marcara contundentemente la articulación con otras políticas públicas.

Ahora bien, respecto al seguimiento la política pública refleja el fortalecimiento institucional a través del análisis de indicadores para la mejora de la gestión y el logro de los resultados propuestos por la política, involucra a los diferentes actores a través de instancias como el Consejo Departamental de Participación ciudadana donde confluyen sociedad civil y entidades públicas, fortalece la disponibilidad de la información respecto a la realización de los diferentes informes e incluye a través de la encuesta bienal, la participación de la ciudadanía para la revisión en los impactos y resultados de la política, vislumbrando con ello un diseño de política pública fortalecido e incluyente y que hoy en día se está ejecutando tal y como lo afirma el entrevistado Dr. Juan Manuel Gómez.

Finalmente, en cuanto a la financiación vislumbra dos aspectos interesantes, el primero la articulación y el fortalecimiento institucional para garantizar la implementación de la política pública y el segundo, la articulación de la política pública con un instrumento de planeación del mediano plazo como lo son los Planes de Desarrollo Departamentales, que sin duda, generar sostenibilidad de la política pública en el largo plazo y que será objeto de análisis en el apartado 5.3 de la investigación.

La fase de formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana de Cundinamarca se resumió en cinco aspectos: el documento diagnóstico y toda la metodología de la estrategia de participación y sus resultados, la Maratón de Políticas

Públicas, el Documento Técnico de Soporte que estructura el problema público y genera alternativas de solución y la estructura de la política pública, el plan de implementación anexo a ese documento técnico y que recoge la estructura y genera una viabilidad técnica desde la generación de indicadores y, la Ordenanza Departamental que finalmente se convierte en el acto administrativo y normativo vinculante de la Política Pública.

Bajo esta perspectiva se puede concluir que la fase de formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana de Cundinamarca si tiene una alta relación con el enfoque de derechos para estas políticas como lo evidencia el siguiente cuadro.

**Tabla N°5. Aplicación Del Enfoque De Derechos En Las Políticas Públicas De Participación Ciudadana A Partir De Autores en la Formulación.**

<b>APLICACIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA A PARTIR DE AUTORES</b>					
<b>Criterios</b>	<b>FORMULACIÓN</b>				
	<b>Documento Diagnóstico</b>	<b>Maratón de las Políticas Públicas</b>	<b>Documento Técnico de Soporte y Plan de Implementación</b>	<b>CODPES</b>	<b>Adopción a través de la Ordenanza 106 de 2019</b>
<b>Apertura de espacios de diálogo y deliberación</b>	SI	SI	SI	SI	SI
<b>Condiciones para el ejercicio de los derechos humanos</b>	SI	SI			SI
<b>Derechos como una base sólida para la sociedad</b>	SI		SI		SI
<b>Desarrollo de Mandatos Constitucionales y Legales</b>	SI			SI	SI
<b>Ejercicio del control social</b>	SI	SI	SI	SI	SI
<b>El individuo como eje principal de la política pública</b>	SI	SI	SI	SI	SI
<b>Equidad</b>			SI	SI	SI
<b>Exigibilidad de los Derechos</b>	SI	SI	SI		SI
<b>Fortalecimiento de capacidades y empoderamiento de la ciudadanía</b>	SI		SI		SI
<b>Fortalecimiento institucional</b>	SI	SI	SI	SI	SI

<b>Generación de espacios de diálogo</b>	SI	SI	SI	SI	SI
<b>Identificación de los deberes de los titulares</b>					SI
<b>identificación de los titulares de derechos</b>	SI	SI	SI		SI
<b>Identificación del problema relacionado con los derechos humanos</b>	SI	SI	SI	SI	SI
<b>Incidencia real</b>	SI	SI	SI	SI	SI
<b>Institucionalización de mecanismos para la participación</b>			SI		SI
<b>Intervención en asuntos de interés público</b>		SI	SI	SI	SI
<b>Involucramiento de diferentes niveles de organización estatal</b>	SI	SI	SI	SI	SI
<b>Participación como Construcción Social</b>	SI	SI	SI		SI
<b>Participación de diferentes tipos de actores</b>	SI	SI	SI	SI	SI
<b>Participación en las diferentes fases en la toma de decisiones</b>	SI	SI	SI	SI	SI
<b>Reconocimiento de la Ciudadanía como Generador de Desarrollo</b>	SI	SI	SI	SI	SI
<b>Reducción de la desigualdad</b>		SI	SI	SI	SI
<b>Relación con otros enfoques</b>	SI	SI	SI	SI	SI
<b>Rendición de cuentas, transparencia y divulgación de información</b>	SI	SI	SI	SI	SI
<b>Respuesta a demandas sociales</b>	SI	SI	SI	SI	SI
<b>Uso de distintos métodos para la formulación de Políticas Públicas</b>	SI	SI	SI	SI	SI

Fuente: Elaboración propia con base en los conceptos del marco teórico de la investigación.

### **5.3. Incorporación de la Política Pública de Participación Ciudadana en el Plan de Desarrollo Departamental ;Cundinamarca Región que Progresa 2020-2024.!**

Hasta esta parte de la investigación se han abordado los objetivos específicos uno y dos, ahora, el presente apartado analizará el objetivo específico tres, el cual se centra en analizar la incorporación de la Política Pública de Participación Ciudadana del Departamento de Cundinamarca, en la formulación del instrumento de planificación

local del Departamento de Cundinamarca, Plan de Desarrollo Departamental “Cundinamarca, ¡Región que Progresa! 202-2024”.

Para abordar este objetivo, es necesario señalar que el gobierno liderado por el Dr. Jorge Emilio Rey Ángel como Gobernador de Cundinamarca culminó en el año 2019 y siendo elegido como sucesor el Dr. Nicolás García Bustos, quien tomó posesión en el año 2020, es por ello que para la presente investigación es de interés conocer el proceso de empalme de estos gobiernos y conocer, cómo se vinculó la Política Pública de Participación Ciudadana en él.

Posteriormente, se analizará el proceso de formulación del Plan de Desarrollo Departamental ¡Cundinamarca Región que Progresa 2020-2024! y el rol que jugó la Política Pública de Participación Ciudadana en el proceso de formulación del plan de desarrollo.

Finalmente, se analizarán aspectos que han sido relevantes en la implementación de la Política Pública de Participación Ciudadana en el presente gobierno y que hace parte de las metas propuestas en el plan de desarrollo departamental.

### **5.3.1. Proceso de Empalme Plan de Desarrollo Unidos Podemos Más**

La intención de analizar el proceso de empalme parte del lineamiento que brinda la Ordenanza Departamental 106 de 2019, la cual en el artículo décimo tercero denominado como seguimiento, determina dentro de los cinco mecanismos para este efecto el Acta de informe de Gestión de Empalme, el cual es ampliado en el artículo décimo sexto señalando que:

*“... De la misma manera, y en los términos de la ley 951 de 2005, en el Acta de Informe de Gestión de Empalme, el Secretario de Gobierno, o el Gobierno Departamental, incluirá un apartado exclusivo para reportar el avance, logros, dificultades y recomendaciones de la implementación de la Política Pública de Participación Ciudadana Para el Departamento de Cundinamarca.” (Asamblea Departamental de Cundinamarca, 2019).*

La ley 951 de 2005 por la cual se crea el acta de informe de gestión señala en el artículo tercero que el proceso de entrega y recepción de aquellos asuntos y recursos públicos deberá realizarse bajo dos escenarios: El primero hacer referencia al terminar e iniciar un cargo público para aquellos servidores públicos de todas las ramas del poder y de cada uno de los niveles territoriales y el segundo, hace referencia a aquellos casos

distintos a los cambios de administración, donde los servidores públicos se separen del cargo. (Congreso de Colombia, 2005).

El proceso de Empalme en la Gobernación de Cundinamarca inició a partir de la expedición del Decreto 110 del 05 de abril de 2019, el cual fue derogado por el Decreto 269 de 2019, por el cual se establecen los lineamientos generales para realizar el proceso de empalme y de elaboración del Acta de Informe de Gestión del Período 2016-2019. (Gobernación de Cundinamarca, 2019).

Su aplicación se centró en las entidades del nivel central y descentralizado y tuvo como objetivo fijar los lineamientos para la organización del proceso de empalme y el acta de informe de gestión, generando información que facilitara al gobierno entrante la toma de decisiones y ser insumo para la elaboración del plan de gobierno del próximo cuatrienio. (Gobernación de Cundinamarca, 2019).

La norma *ibidem* señaló que el proceso se conformó por la entrega de los siguientes informes: informes de gestión institucional, informes sectoriales e informes individuales, cumpliendo con los lineamientos establecidos por la normatividad vigente y los fijados por el Departamento Nacional de Planeación. (Gobernación de Cundinamarca, 2019).

Los informes de gestión institucional están conformados por temas como: recurso humano, desarrollo institucional, recursos físicos, recursos tecnológicos, recursos financieros, planes de mejoramiento, procesos judiciales, contratación y metas del plan de desarrollo (Gobernación de Cundinamarca, 2019), en este último se nombra la meta 486 relacionada con la Política Pública de Participación Ciudadana donde señala una ejecución presupuestal en el cuatrienio de \$611,4 millones y un porcentaje de cumplimiento real de la meta del 92% con corte al 31 de diciembre de 2019. (Gobernación de Cundinamarca, 2019).

Los informes sectoriales estaban divididos en temas y liderados por subcomités que fueron nombrados de acuerdo con el tema a tratar en el informe como lo fueron: Sub comité Organizacional y de Buen Gobierno, Subcomité Social, Sub comité de Infraestructura, Sub Comité de Desarrollo Económico y Sostenible, Subcomité de Proyectos Estratégicos y Subcomité de Asuntos Jurídicos. (Gobernación de Cundinamarca, 2019).

Dentro de estos informes sectoriales, la Secretaría de Gobierno hizo parte de dos el informe sectorial Social y el informe sectorial de Proyectos Estratégicos. El informe

social, en el cual se relacionó la meta del Plan de Desarrollo Departamental orientada a la Implementación de la Política Pública de Participación Ciudadana asociada a las apuestas transversales de la Población en Situación de Discapacidad y la de Mujer y Equidad de Género. (Gobernación de Cundinamarca, 2019).

El informe de Proyectos Estratégicos contempló un proyecto denominado como Red de Concejales de Cundinamarca CUNCEJAPP, el cual tuvo como propósito: “coadyuvar en el fortalecimiento e interacción a los concejales municipales, brindándole asesorías y formación Implementando una red de participación y desarrollo regional a través del aplicativo”. (Gobernación de Cundinamarca, 2019).

Finalmente, los informes de gestión individual comprenden la información relacionada con la información del despacho del secretario; las direcciones y oficinas que hacen parte de su estructura organizacional, una descripción de la entidad; las actividades, programas, proyectos y resultados más relevantes especificando el estado. (Gobernación de Cundinamarca, 2019).

En el informe individual de la Secretaría de Gobierno se nombró como acciones para la convivencia la siguiente información: “Cundinamarca adoptó la política pública de participación ciudadana 2019-2029, siendo el segundo Departamento en hacerlo después de Antioquia.” (Secretaría de Gobierno de Cundinamarca., 2019).

Así mismo, en el apartado de sugerencias y recomendaciones se señaló como aspecto relevante el “Incorporar en el nuevo Plan de Desarrollo Departamental las líneas de acción previstas en el plan de implementación de la política de participación.” (Secretaría de Gobierno de Cundinamarca., 2019).

En el informe de gestión individual de la Secretaría de Planeación Departamental, también se hizo referencia de la Política Pública de Participación Ciudadana en el Tema Importante #3 denominado Políticas Públicas y en el cual la Secretaría expuso el año de aprobación de la política, el nombre del Plan de Desarrollo Departamental en el cual se vinculó, el nombre de la Política Pública, el número de la Ordenanza, la Vigencia y la fase en la que se encuentra, resaltando que su fase es la de implementación. (Secretaría de Planeación de Cundinamarca, 2019).

En el marco del proceso de empalme la investigación no tuvo más evidencia relacionada con información que diera cuenta lo que los artículos décimo tercero y décimo sexto que la Ordenanza 106 de 2019 señalaron sobre el informe de empalme como mecanismo para el seguimiento de la Política Pública y que, además pudiera

facilitar la toma de decisiones del gobierno entrante para la formulación del plan de desarrollo, como lo señaló el objetivo del Decreto 269 de 2019, el cual generó los lineamientos para el proceso de empalme en Cundinamarca, tal y como lo señaló el Dr. Cristian Chávez en la entrevista.

*“las políticas son un insumo, insisto, para que desde el componente estratégico queden inmersas en los planes de desarrollo, ya es discrecionalidad de cada gobierno darle la importancia a una o a otra en términos de la ejecución y con relación a los planes de implementación, lo que tienen que ver con indicadores de impacto, éstas deben determinar las metas de producto y como lo mencionaba, las metas de resultado para poder hacer la medición de cada una de estas.” (Chávez, 2022).*

Lo anterior permite concluir entonces en que, si bien se hizo un esfuerzo importante en generar la formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana a través de un diseño sólido y cuya adopción se materializó en una normativa Departamental con la intención de que fuese vinculante y generar su sostenibilidad, la desarticulación de los procesos institucionales se materializa en la escasez de información suficiente convirtiéndose ello en una barrera para su viabilidad tanto para su implementación, como para la vinculación en los diferentes instrumentos de planeación y para los procesos de seguimiento.

Esto se evidenció a través de la realización de las entrevistas a los actores, pues si bien hasta el momento se identificó un plan de acción establecido desde la Secretaría de Gobierno y fue corroborado en la revisión documental por esta investigación, así mismo, el Dr. Garzón señaló que fue “...entregado el documento de formulación de política y del diagnóstico, el plan de implementación...” (Garzón Plazas, 2022) ; desde la Secretaría de Planeación se señaló que:

*“Esta ordenanza, pues no contaba en su momento cuando pues se recibió con plan de implementación, con indicadores de impacto y pues sí la pregunta es ¿cómo la recibimos? bueno para implementación, adoptada mediante este acto administrativo, pero con algunos errores en su parte estructural. Pero básicamente es eso, contamos con el acto administrativo del año 2019.” (Chávez, 2022).*

### **5.3.2. Vinculación de la Política Pública de Participación Ciudadana en el Plan de Desarrollo Departamental ;Cundinamarca Región que Progresa 2020-2024.!**

Ahora bien, haciendo referencia al artículo décimo noveno denominado financiación que hace parte de la Ordenanza que adopta la Política Pública de Participación Ciudadana, se determina que: “Los organismos y Entidades de la Administración del Departamento garantizarán los recursos necesarios para la implementación de la política Pública de Participación Ciudadana, en el Plan de Desarrollo Departamental, y en los planes operativos anuales de inversión.” (Asamblea Departamental de Cundinamarca, 2019).

Los planes de desarrollo territoriales se establecieron a partir del artículo 339 de la Constitución Política de Colombia, la cual señala:

*“Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo.”* (Constitución Política de Colombia., 1991).

Este artículo y todo el capítulo 2 de la Constitución Política, está reglamentado por la Ley 152 de 1994 por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo y la cual genera los lineamientos, procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento evaluación y control de los planes de desarrollo. (Congreso de Colombia, 1994).

El procedimiento establecido en el Capítulo IV de la Ley ibidem señala que, una vez elegido el mandatario territorial, se iniciará el proceso de formulación del plan de desarrollo y deberá ser aprobado durante los seis meses siguiente al inicio del período. (Congreso de Colombia, 1994).

Para el caso de Cundinamarca, la Secretaría de Planeación generó el procedimiento denominado “Formulación y Aprobación del Plan de Desarrollo Departamental” cuyo objetivo se centró en:

*“Establecer la metodología para la formulación y adopción del Plan de Desarrollo Departamental y los proyectos memorables, garantizando la efectiva*

*coordinación y concurrencia de las distintas dependencias del departamento en el cumplimiento de las metas que requieran de articulación de esfuerzos.”*

(Secretaría de Planeación de Cundinamarca, 2020).

Así mismo, en el apartado tercero titulado terminología, determina que el Plan Departamental de Desarrollo es la: “Herramienta de planificación que orienta los lineamientos estratégicos de las políticas públicas definidas por el nuevo gobierno departamental en un periodo determinado”. (Secretaría de Planeación de Cundinamarca, 2020)

La metodología que rige la formulación del Plan de Desarrollo Departamental de acuerdo con el Procedimiento para su formulación y Adopción fue la determinada por el Departamento Nacional de Planeación, así mismo se señalar que, cada sector y cada dependencia del nivel central y descentralizado debe considerar los siguientes aspectos: el Programa de Gobierno 2020-2023, el Plan Nacional de Desarrollo, los Informes de Empalme de la administración anterior, los resultados de los espacios de construcción participativa, las Políticas Públicas adoptadas por el departamento, el Estudio Cundinamarca Visión 2036, los ODS<sup>6</sup>, estrategias de competitividad realizada por la Universidad Nacional, instrumentos de ordenamiento territorial, estudio realizados por federaciones, otros ejercicios de diagnósticos del territorio y el Sistema de Estadísticas Territoriales-TerriData. (Secretaría de Planeación de Cundinamarca, 2020).

Para la formulación del Plan de Desarrollo, el departamento utilizó como metodología el análisis de fuentes secundarias y primarias. Las fuentes secundarias se enmarcaron en fuentes académicas de tipo internacional, nacional, departamental y municipal, la revisión del Kit Territorial de Planeación el cual es suministrado por el Departamento Nacional de Planeación y genera herramientas que orientan su diseño. (Asamblea Departamental de Cundinamarca., 2021).

La información de fuentes primarias se desarrolló a través de la consulta a la ciudadanía, academia, sector público y sector privado a través de mecanismos como: Ruta de Progreso que fue la visita a las 15 provincias del departamento con la participación de la ciudadanía, Ruta del progreso Junior con un enfoque de participación orientado a los niños, niñas y adolescentes, ¿Qué haría usted si fuera Gobernador? Pregunta realizada a través de diferentes medios presenciales y virtuales a toda la comunidad, uso de redes sociales, Mesas Sectoriales desarrolladas y lideradas por cada

---

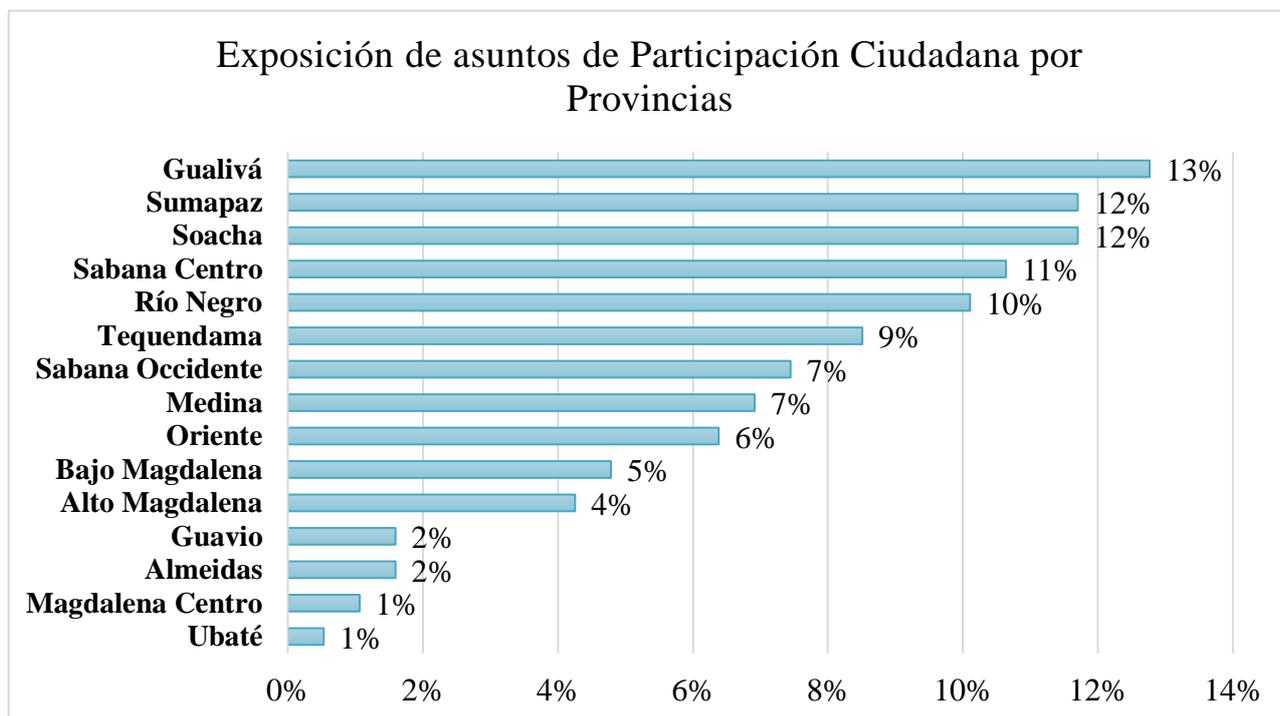
<sup>6</sup> Objetivos de Desarrollo Sostenible.

una de las secretarías y entidades de la Gobernación, Integración con Bogotá, Análisis de Peticiones, quejas y reclamos y Videoconferencias de la Socialización del Plan de Inversiones para un total de participantes de 141.226 personas. (Asamblea Departamental de Cundinamarca., 2021).

Para el caso de análisis del presente apartado de la investigación, el cual radica en el involucramiento de la Política Pública de Participación Ciudadana en la formulación del Plan de Desarrollo Departamental se logró identificar que, del 100% de los participantes en la estrategia de participación 1,2% aportó ideas y necesidades respecto a la Participación Ciudadana, equivalente a 188 personas. (Secretaría de Planeación de Cundinamarca., 2019).

Del total de personas que expresaron su interés relacionado con la participación ciudadana, el 53% corresponde a 99 hombres y el 47% corresponde a 89 mujeres.

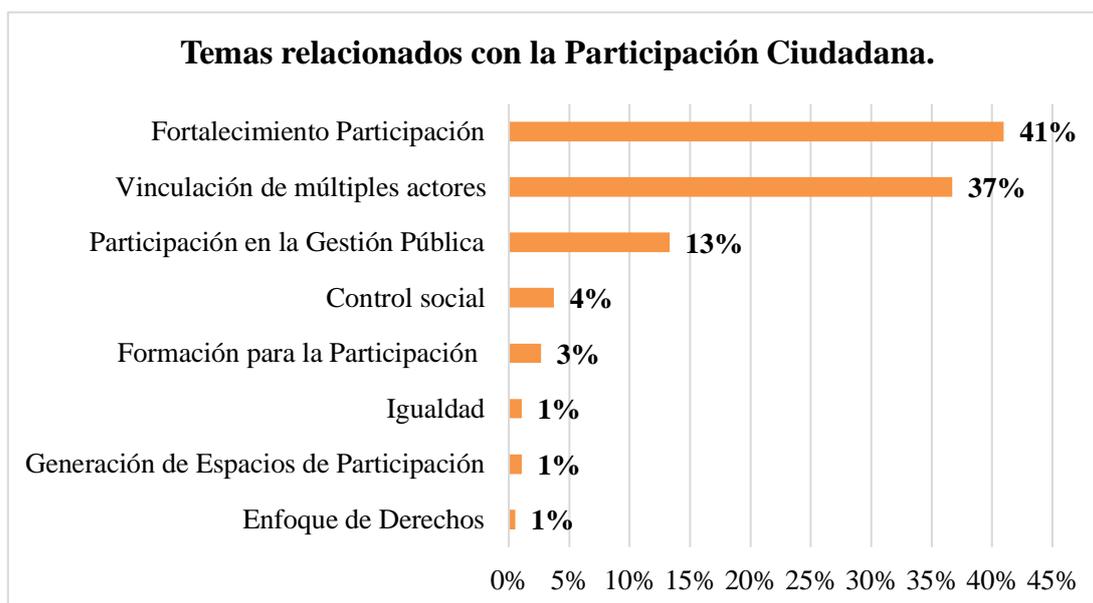
### Gráfico N° 3. Exposición de asuntos de Participación Ciudadana por Provincias.



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría de Planeación de Cundinamarca-Tablero de control aportes de la comunidad al Plan de Desarrollo.

Los participantes que aportaron frente al tema relacionado con la Participación Ciudadana, se encontraron distribuidos en las 15 provincias donde las cinco con más participación fueron Gualivá que representó un 13% del total de los participantes, seguido de las provincias de Sumapaz y Soacha con una participación del 12% respectivamente, Sabana Centro con el 11% y Río Negro con el 10%; las 10 provincias restantes tuvieron una participación igual o menor al 9%.

**Gráfico N° 4. Temas relacionados con la Participación Ciudadana.**



Fuente: Elaboración propia con base en información de la Secretaría de Planeación de Cundinamarca-Tablero de control aportes de la comunidad al Plan de Desarrollo.

Ahora bien, teniendo en cuenta los datos publicados por la Secretaría de Planeación de Cundinamarca, los ciudadanos pudieron expresar su opinión respecto a los temas o necesidades relacionadas. Para efectos de la investigación estas opiniones fueron clasificadas por categorías arrojando como resultado que, el 41% habló sobre el fortalecimiento de la participación; el 37% hizo referencia a la vinculación de múltiples actores como lo fueron las Juntas de Acción Comunal, los jóvenes, las mujeres y las asociaciones religiosas; el 13% expresó la necesidad de participar en diferentes espacios de la Gestión Pública como la formulación de políticas públicas o la generación de programas; el 4% expresó la necesidad de generar espacios de control social, el 3% sobre la formación para la participación y el 1% para la igualdad, la generación de espacios de participación y la defensa de los derechos humanos, respectivamente.

Otro de los insumos para la formulación del Plan de Desarrollo Departamental “Cundinamarca ¡Región que Progresa! 2020-2024 fue el Diagnóstico para el Plan de Desarrollo, el cual fue materializado a través del formato establecido por la Secretaría de Planeación y que pretendió: “determinar la situación actual del territorio, para esto es necesario que se analice la información pertinente de los siguientes documentos: Programa de gobierno, Informes de empalme, Políticas públicas, Plan Nacional de Desarrollo, Objetivos de Desarrollo Sostenible” (Secretaría de Planeación de Cundinamarca., 2020).

El diagnóstico realizado por la Secretaría de Gobierno contó con desarrollo de información en tres de las cinco líneas estratégicas establecidas: Regionalización, Bienestar y felicidad para el progreso social y, Buen gobierno y desarrollo organizacional, siendo este último en el que se encuentra inmerso como tema programático la Participación Ciudadana. (Secretaría de Gobierno de Cundinamarca., 2020).

El contexto y el diagnóstico frente al tema de participación ciudadana hace referencia a la encuesta realizada en el marco de la estrategia de participación de la formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana, que si bien el diagnóstico del Plan de Desarrollo de la Secretaría de Gobierno no nombra que los resultados expuestos hacen parte de ese proceso, fue la información que a partir de la revisión documental fue analizada en el anterior apartado, por tanto, no será abordada en esta parte de la investigación. (Secretaría de Gobierno de Cundinamarca., 2020).

Posterior a dicho contexto, el informe expone un árbol de problemas donde expone como problema central la “Baja participación ciudadana para el mejoramiento de la gestión pública territorial” con causas como: “Recursos insuficientes para soportar programas o proyectos de alcance territorial, falta de conocimiento de los mecanismos de participación, baja cultura y conciencia de la participación ciudadana y limitados programas para la participación ciudadana”. (Secretaría de Gobierno de Cundinamarca., 2020).

Posteriormente, se expone una matriz DOFA<sup>7</sup> la cual presenta los siguientes componentes y resultados (Secretaría de Gobierno de Cundinamarca., 2020):

---

<sup>7</sup> La matriz DOFA contiene Debilidades, Oportunidades, Fortalezas y Amenazas.

**Gráfico N° 5. Matriz DOFA Diagnóstico para el Plan de Desarrollo  
Departamental-Secretaría de Gobierno.**

Debilidades	Oportunidades
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Inexistencia de programas y proyectos institucionales que permitan mejoría en la calidad de vida de los cundinamarqueses</li> <li>2. Deficiencia en la dotación y acompañamiento a las autoridades municipales</li> <li>3. Débil asistencia técnica que involucren las iniciativas de los líderes y lideresas</li> <li>4. Deficiencia en la socialización de los mecanismos de participación</li> <li>5. Deficiente articulación de las entidades territoriales para procesos de participación ciudadana</li> <li>6. Poco involucramiento de los funcionarios en los procesos con los líderes que representan los municipios.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Innovación tecnológica que aporta mecanismos e insumos para la participación ciudadana.</li> <li>2. El uso de las redes sociales y los nuevos mecanismos de comunicación como medio para la participación ciudadana.</li> <li>3. Interés por parte de la sociedad para crear veedurías, control social y procesos de <i>accountability</i> para la participación ciudadana</li> <li>4. Implementación Política Pública de Participación Ciudadana (aprobada en octubre del 2019)</li> </ol>
Fortalezas	Amenazas
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se tiene en cuenta la participación ciudadana en la transformación y estructuración de políticas públicas a nivel departamental</li> <li>2. Existencia de <i>Cuncejapp</i> que sirve como puente de comunicación con los concejales.</li> <li>3. Implementación de la política pública de participación ciudadana, que aumenta los mecanismos para la misma.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Falta de formación de autoridades locales para incentivar la participación ciudadana</li> <li>2. Baja contundencia y persistencia de la sociedad civil a la hora de la toma de las decisiones con respecto a la participación ciudadana.</li> </ol>

Fuente: Diagnostico Plan Secretaria de Gobierno, 2020.

El análisis DOFA canaliza la Implementación de la Política Pública de Participación ciudadana como una oportunidad y como una fortaleza, esta última bajo la mirada de que la política es una herramienta que aumenta los mecanismos de participación, pero toma otros elementos interesantes como: deficiencias en la socialización de los mecanismos de participación, deficiente articulación de las entidades territoriales para los procesos de participación ciudadana, como oportunidad el interés de la sociedad para crear veedurías, control social y procesos de *accountability*<sup>8</sup> y como amenaza la falta de formación de autoridades locales para la participación. (Secretaría de Gobierno de Cundinamarca., 2020).

Una vez expuesta este resultado, la entidad aplicó la metodología de Marco lógico en la cual se contestaron las siguientes preguntas (Secretaría de Gobierno de Cundinamarca., 2020):

- ¿Por qué exactamente eso es un problema?

<sup>8</sup> Entendido como sinónimo de rendición de cuentas o responsabilización, que busca que aquellos que gobiernan se hagan responsables por sus actos. (Morales, 2016, págs. 100-113)

- El insumo principal para el mejoramiento de la gestión territorial, debe partir de ciudadanía.
- ¿Qué grupo poblacional se ve afectado por el problema?
  - Ciudadanía y autoridades locales
- ¿Dónde se presenta o localiza el problema en territorio?
  - Se presenta en los 116 municipios de Cundinamarca.

Este diagnóstico propuso como meta de resultado “Incrementar el 40% de la participación ciudadana en los 116 municipios” (Secretaría de Gobierno de Cundinamarca., 2020), y como meta de producto y acciones relacionadas las siguientes:

**Tabla N° 6. Metas de Producto y Acciones de cada meta Diagnóstico para el Plan de Desarrollo Departamental-Secretaría de Gobierno.**

Meta de producto	Acciones relacionadas
Ejecutar la política pública de participación ciudadana, a través de los entes territoriales del Departamento. Mediante capacitación, formación y asistencia técnica. Llegando al 100% del territorio.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento y cualificación de los entes territoriales (Capacitación y Formación), con entidades educativas gubernamentales y no gubernamentales.</li> <li>• CUNCEJAPP, herramienta tecnológica que facilita la labor del concejal y ediles.</li> <li>• Política de participación (Ejecutar la política pública)</li> <li>• Asistencia técnica a entes territoriales</li> <li>• Fomentar el control social a través de las veedurías ciudadana (creación, seguimiento y capacitación de las mismas)</li> <li>• Actualización y seguimiento de proyectos de acuerdo</li> <li>• Dotación y acompañamiento a las autoridades municipales</li> <li>• Espacios de participación ciudadana (Encuentros y congresos departamentales y nacionales)</li> <li>• Crear un sistema humano, técnico y profesional de acompañamiento y soporte gubernamental para los 116 municipios de Cundinamarca</li> </ul>

Fuente: Diagnóstico Plan Secretaría de Gobierno, 2020.

Finalmente, Cundinamarca adopta el Plan de Departamental de Desarrollo 2020-2024 Cundinamarca ¡Región que Progresa! a través de la Ordenanza 059 del 24 de junio de 2021<sup>9</sup>, el cual tuvo como objetivo:

*“Mejorar las condiciones de vida de los cundinamarqueses respetando siempre nuestra esencia; el campo. A partir del reconocimiento de las diferencias de sus*

<sup>9</sup> El Plan de Desarrollo Departamental actualmente es adoptado por la Ordenanza N° 059 de 2021, “Por la cual se modifica la Ordenanza 011 del 2020 y se realizan ajustes al Plan Departamental de Desarrollo 2020-2024 “Cundinamarca ¡Región que Progresa!. Para efectos de la investigación se evidenció que, esta modificación no hace parte del contenido expuesto, toda vez que la modificación se realizó a partir del Artículo cuarto-Parte II el cual hace referencia al Plan Estratégico y que la modificación de este no afectó los asuntos relacionados con la Política Pública de Participación Ciudadana.

*habitantes, de la potencialidad y diversidad del territorio, para generar mayores niveles de sostenibilidad y desarrollo, tanto en lo ambiental como en lo económico y lo social.” (Asamblea Departamental de Cundinamarca., 2020).*

Es importante señalar que, una vez adoptado el Plan de Departamental de Desarrollo 2020-2024 “Cundinamarca ¡Región que Progresa!, la meta de bienestar<sup>10</sup> y producto cambió, plasmándose de la siguiente manera (Asamblea Departamental de Cundinamarca., 2021):

- **Línea Estratégica:** Más Gobernanza
- **Programa:** Empoderamiento Social
- **Subprograma:** Liderazgo Ciudadano
- **Meta de Bienestar:** Aumentar la calificación del índice de desempeño institucional en la política de participación ciudadana.
- **Línea Base:** 80,50%
- **Resultado Esperado a 2024:** 85,50%
- **Meta de Producto:** Implementar el 40% del Plan de la Política Pública de Participación Ciudadana.
- **Línea base:** 0%
- **Resultado esperado a 2024:** 40%

Es necesario mencionar en este apartado que, en el año 2020 el Plan de Desarrollo Departamental fue adoptado a través de la Ordenanza 011 de 2020, pero esta fue modificada por la Ordenanza N° 059 de 2021 “Por la cual se modifica la Ordenanza 011 de 2020 y se realizan ajustes al Plan Departamental de Desarrollo 2020-2024 “Cundinamarca, ¡Región que Progresa!. (Asamblea Departamental de Cundinamarca., 2021).

Ambas versiones de Plan de Desarrollo fueron revisadas por la presente investigación con el fin de conocer sí, en el proceso de modificación de la Ordenanza 011 de 2020 se generaron cambios respecto a la meta relacionada con la Política Pública de Participación Ciudadana, evidenciando que no se generó cambio alguno respecto a los dos actos administrativos, por tanto, la meta de bienestar y de producto anteriormente expuesta es la que se encuentra vigente.

---

<sup>10</sup> Así quedó plasmado en la modificación del Plan de Desarrollo Departamental a través de la Ordenanza 059 de 2021.

Con base en el análisis anterior sobre los diferentes instrumentos que fueron abordados para la formulación del Plan de Departamental de Desarrollo 2020-2024, ¡Cundinamarca Región que Progresa.! y cómo se incluyó la Política Pública de Participación Ciudadana en dicho proceso, es necesario hacer las siguientes reflexiones.

Hay que partir de la definición expuesta por el Procedimiento de “Formulación y Aprobación del Plan de Desarrollo Departamental” donde señala que, el Plan Departamental de Desarrollo es la: “Herramienta de planificación que orienta los lineamientos estratégicos de las políticas públicas definidas por el nuevo gobierno departamental en un periodo determinado” (Secretaría de Planeación de Cundinamarca, 2020).

Frente a esto la investigación se permite señalar que esta definición va en contra de las definiciones expuestas por múltiples autores frente a las políticas públicas, por ejemplo, frente a la definición expuesta en el marco teórico de la presente investigación en el cual se cita a Ordoñez quien ofrece una definición centrada en que una política pública es el conjunto de acciones que son implementadas en el marco de planes y programas de índole gubernamental, los cuales son diseñados para el ejercicio analítico de algún grado de formalidad, en donde viabilizan el logro de objetivos sociales (Ordoñez, 2013).

Lo anterior señala entonces que, los planes de desarrollo no orientan las políticas públicas, sino que es justamente lo contrario, las políticas públicas orientan la formulación de los planes de desarrollo y de hecho, los planes de desarrollo implementan las políticas públicas como lo señala (Ordoñez 2013), lo anterior, no sólo por la connotación de lo que es una política pública, sino porque estas contemplan un periodo de tiempo del largo plazo<sup>11</sup> a diferencia de los Planes de Desarrollo que tienen un periodo por cuatro años.

Otro de los aspectos para analizar, se relaciona con los lineamientos emitidos respecto a los insumos a tener en cuenta en el proceso de formulación del diagnóstico del Plan de Desarrollo. El procedimiento denominado “Formulación y Aprobación del Plan de Desarrollo Departamental” y el formato de Diagnóstico para el Plan de Desarrollo, nombran los informes de empalme y las Políticas Públicas como insumo para dicho proceso, lo que indica que, sí fueron contemplados y socializados como lineamientos desde la Secretaría de Planeación de Cundinamarca.

---

<sup>11</sup> Permítase definir el largo plazo como un periodo de 10 años o más.

En cuanto a la recolección de información de fuentes primarias para el diagnóstico del Plan de Desarrollo Departamental, es importante destacar el componente de participación ciudadana en el proceso: la cobertura de las 15 provincias del departamento, el contemplar los diferentes tipos de actores e incluso, la forma en la que se divulgaron los resultados, más allá de plasmarlos en el documento del Plan, se generó una herramienta que permitiera monitorear e identificar los aportes de la comunidad, como es el caso del Tablero de Control, lo que se relaciona directamente con la divulgación de información y transparencia para la participación.

A pesar de que 188 personas, es decir el 1,2% de los participantes de estas estrategias hablaron de la participación ciudadana directamente, es importante señalar que se convierte en un insumo interesante pues, con el cruce de información realizada por la investigación se pudo evidenciar las provincias que expresaron dicho aspecto y cuáles fueron los temas más relevantes, como lo fue el fortalecimiento de la participación, la vinculación de múltiples actores entre otros. Este ejercicio permite, no sólo generar priorización en términos de impacto en las provincias, sino priorizar los temas que la ciudadanía resaltó.

Frente al diagnóstico desarrollado por la Secretaría de Gobierno Departamental, el documento tomó como insumo la encuesta realizada en el marco de la formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana que, si bien no fue nombrado ese aspecto en el documento, el análisis de información realizado por la presente investigación permitió identificarlo.

El haberlo tomado como insumo quizá hubiese sido un potencial para la formulación para el plan de desarrollo, pero al contemplar solo el diagnóstico cuando ya se había realizado un proceso de identificación de problema, alternativas de solución e incluso líneas de acción, desde esta investigación se señala como un reproceso, toda vez que se percibió casi como si se hubiese tomado esto como insumo para devolverse de nuevo en el ejercicio.

Así mismo, en caso que el diagnóstico hubiese sido actualizado, quizá hubiese dado a lugar a corroborar lo plasmado en la política o simplemente a rechazarlo, pero al usar la misma fuente de información, en la misma vigencia, se convirtió en dos versiones de problemas centrales y de causas.

El resultado de este diagnóstico frente al problema central identificado y las causas identificadas permite analizar que, el problema central no es el mismo identificado por la Política Pública, pero siguen estando enmarcados de una forma muy

similar, a pesar de ello, se concluye que, como se tomó como insumo el diagnóstico y los resultados de la estrategia de participación, se vislumbra un alejamiento metodológico frente a la articulación de la Política Pública con el Plan de Desarrollo Departamental.

Frente a las causas se identifica que, el bajo conocimiento de los mecanismos persiste, así como los recursos insuficientes para la participación. El diagnóstico del Plan de Desarrollo incluye otras dos causas orientadas a la baja cultura de la participación y limitados programas para la participación que, desde el punto de vista de esta investigación, más que dos causas son dos efectos pues, al existir desconocimiento y en general falta de garantías para la participación se reduce la cultura de la participación y los limitados programas son un efecto de los recursos insuficientes.

Por otra parte, se evidenció que el documento diagnóstico de la Secretaría de Gobierno no contempla el resultado de recolección de información de las fuentes primarias desarrolladas, que de acuerdo a lo que se vislumbró en esta investigación el fortalecimiento de la participación, la vinculación de múltiples actores, entre otros temas, fueron los expresados por la comunidad, pero no se evidencian en los resultados finales del diagnóstico, como por ejemplo en el árbol de problemas expuesto, lo que se podría interpretar como baja incidencia de los procesos de participación ciudadana.

Es interesante resaltar que, el documento diagnóstico tomó como oportunidad y como fortaleza la implementación de la Política Pública de Participación Ciudadana, con lo que se considera desde esta investigación como un acierto, aun así, es claro identificar que los otros aspectos relacionados en la DOFA, se relacionan con la estructura de la Política Pública.

En cuanto a la aplicación del marco lógico frente a la respuesta de las preguntas orientadas a saber si es o no un problema, el grupo poblacional afectado y dónde se localiza frente al resultado del diagnóstico de la Secretaría de Gobierno, es importante resaltar que el problema sigue siendo la ciudadanía como eje central de la problemática, que en cuanto a los grupos poblacionales se rompe la dinámica que traía la política pública respecto a la relación con otros enfoques que se ve reflejado en el principio de diversidad adoptado por la política pública y que en la localización, si bien los asuntos de participación pueden afectar los 116 municipios del Departamento, hubiese sido interesante priorizar, pues no todos los entes territoriales cuentan con las mismas capacidades institucionales para fortalecer la participación.

Como resultado de todo el proceso, el documento diagnóstico evidencia una meta de resultado y de producto diferente a la que finalmente quedó plasmada en el Plan de Departamental de Desarrollo 2020-2024 “Cundinamarca ¡Región que Progresa!”, lo que puede ser resultado de múltiples factores, ya sea por el mismo proceso de revisión técnica que debe surtir el Plan de Desarrollo o, porque simplemente no se tuvo referencia los resultados de los procesos diagnósticos, este último escenario evidencia la no incidencia de los procesos de participación, pero, es necesario aclarar que de acuerdo a los insumos que tiene la presente investigación no es posible llegar a tal conclusión.

Lo que sí se puede afirmar es que la meta de bienestar está alejada de la Política Pública, toda vez que se toma como fuente el “índice de desempeño institucional en la política de participación ciudadana”, haciendo necesario aclarar que este índice hace parte de una medición del nivel nacional el cual se desarrolla “anualmente la gestión y desempeño de las entidades públicas, proporcionando información para la toma de decisiones en materia de gestión.” (DAFP, 2021).

Las Políticas que mide este índice son las que componen el Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG siendo este:

*“...un documento de política generado por la Función Pública que dicta lineamiento a las entidades de orden nacional y territorial para la planeación y la gestión institucional a través de siete dimensiones: Talento humano, Direccionamiento estratégico y planeación, Gestión por valores para resultados, Evaluación de resultados, Información y comunicaciones, Gestión del conocimiento y Control interno.” (DAFP, 2021)*

Lo que quiere decir entonces que, el índice tomado como meta de bienestar es una medición de tipo institucional que busca medir el desempeño de la entidad frente a la implementación de una política de participación impartida desde el nivel nacional.

Con base a lo anterior es necesario reflexionar que, este proceso es válido toda vez que permite a la entidad conocer su desempeño institucional respecto a las acciones encaminadas a la política de participación ciudadana, acciones que son diferentes a la Política Pública de Participación Ciudadana de Cundinamarca pero que pueden tener puntos de encuentro, pero que a su vez, este índice se centra en la gestión institucional pero la Política Pública de Cundinamarca se centra en el impacto de la ciudadanía.

Así mismo, se concluye que, frente a la meta de bienestar, el Plan de Desarrollo Departamental no incluye los indicadores de largo ni mediano plazo de la Política Pública.

Ahora bien, respecto a la meta de producto denominada “Implementar el 40% del Plan de la Política Pública de Participación Ciudadana” (Asamblea Departamental de Cundinamarca., 2021), se puede concluir que hay una vinculación directa de la Política Pública al Plan de Desarrollo, convirtiéndose en una herramienta que facilita la implementación de la política.

La investigación realizó la revisión documental sobre el avance de la meta donde se registró una programación del 5% para el año 2020, 12% para el año 2021, 12% para el año 2022 y 11% para el año 2023. Donde en los años 2020 y 2021 la meta se cumplió en un 100% respecto a lo programado y a corte del 1 de noviembre de 2022, la meta tiene un porcentaje de cumplimiento del 91,67%. (Secretaría de Planeación de Cundinamarca., 2022).

*“Actualmente 2022, nosotros llevamos el 27% de implementación de esta política pública y hemos cumplido con la mayoría de las acciones que están plasmadas en ese plan de implementación.” (Gómez, 2022).*

Lo que permite concluir que, si bien el proceso de formulación del Plan de Desarrollo de Cundinamarca no fue coherente y no tuvo una vinculación contundente de la Política Pública de Participación Ciudadana, al incluir la meta de producto frente a la implementación de la política, se convirtió en una herramienta que viabilizó y volvió vinculante la implementación de la Política Pública.

Ahora bien, otro aspecto que se logró evidenciar es que, se generó un ejercicio de identificación de las demás metas del Plan de Desarrollo Departamental que implementan la Política Pública de Participación Ciudadana dentro de las que se destacan (Mesa Técnica de Seguimiento a Indicadores de la Política Pública de Participación Ciudadana., 2022):

- Proceso Conocimiento y Acceso a la Información
  - Estrategias: Formación y Pulcritud Pública.
    - 10.000 personas capacitadas en Democracia Participativa.
    - Capacitar 500 000 ciudadanos en uso y apropiación de las TIC
    - 100% de ejecución de una estrategia de rendición de cuentas

- Proceso Organización
  - Estrategia Ciudadanía en Movimiento
    - 100% de Formulación de un sistema de participación Ciudadana
    - Asistencias técnicas a las instancias de participación ciudadana, veedurías y demás expresiones participativas de los 116 municipios y los Consejos y comités del orden Departamental
    - 100%<sup>12</sup> de implementación de la Política Pública de Participación Ciudadana Para el Nuevo Liderazgo de Cundinamarca
- Proceso Fomento
  - Estrategias Cundinamarca Decide y Estímulos a la Participación
    - 100% del diseño de un Modelo para la formulación e implementación de presupuestos participativos en el departamento, teniendo en cuenta una metodología participativa y técnica de acuerdo a la normativa vigente en este tema.
- Estrategia Transversal
  - ParticiApp
    - 12 consultas sobre alguna decisión de importancia pública a través de la aplicación ParticipApp
    - 100% de diseño de la aplicación PARTICIPAAP y Puesta en funcionamiento de la aplicación de participación virtual PARTICIPAAP
    - 30.000 interacciones anuales realizadas mediante la aplicación PARTICIPAAP

Lo anterior permite concluir que, sí se está implementando la Política Pública de Participación Ciudadana a través del Plan Departamental de Desarrollo 2020-2024 “Cundinamarca ¡Región que Progresa!” gracias a la vinculación de una meta orientada a su implementación y que esta fue el punto de partida para articular otras metas del Plan de Desarrollo que contribuyen a la ejecución de la Política coherente con la estructura

---

<sup>12</sup> El 100% corresponde al 40% planteado en la meta.

plasmada y adoptada a través de la Ordenanza 106 de 2019, lo que corroboró el Dr. Cristian Chávez:

*“...el plan operativo donde tiene un componente que es la identificación de las metas directas y transversales que impactan la política, es decir, seguimiento a través del plan de desarrollo que finalmente, es como se ejecuta la política, en el corto plazo, la identificación de las metas de producto y por otro lado está el componente grueso, que es el de indicadores de impacto a nivel de política pública...” (Chávez, 2022)*

Así mismo, de acuerdo con lo estipulado en la norma *ibidem*, se está cumpliendo con lo planteado en los artículos Décimo Tercero frente al Seguimiento y el Décimo Octavo como mecanismo para ello la creación y el desarrollo de la Mesa Técnica de Seguimiento a Indicadores de la Política Pública de Participación Ciudadana.

## **6. Conclusiones**

La presente investigación se permite concluir que se afirma la hipótesis inicialmente planteada la cual se centra en que, la Política Pública Participación Ciudadana del Departamento de Cundinamarca, contempló el enfoque de derechos humanos de manera incidente y no instrumental, garantizando la participación ciudadana como derecho en las fases de agenda pública y formulación; sin embargo, el cambio de administración departamental y con ello, el cambio de Planes de Desarrollo generó una ruptura para su correcta vinculación en el Plan de Departamental de Desarrollo 2020-2024 “Cundinamarca ¡Región que progresa!”.

Lo anterior da pie para determinar que la incidencia del enfoque de derechos en la agenda pública y formulación de la política pública de participación ciudadana es alta y totalmente relacionada.

Para la fase de agenda pública, que atendió al primer objetivo específico de la investigación, se concluye que los elementos desarrollados en ella como lo fue el Plan de Desarrollo Departamental Unidos Podemos Más 2016-2020 y la aplicación del Procedimiento establecido para el diseño de políticas públicas, a través del estudio del documento de justificación; se puede concluir que la vinculación en la Agenda Pública de la Política Pública de Participación Ciudadana de Cundinamarca si tiene una alta relación con el enfoque de derechos bajo los siguientes criterios.

Desde la formulación del Plan de Desarrollo Departamental Unidos Podemos Más 2016-2020, se consideró a la población como un actor valioso para el desarrollo,

evidenciando una apuesta latente para generar garantías relacionadas con el control social, la articulación de la planificación multinivel a través de la generación de espacios de participación en los municipios de Cundinamarca y su incidencia en múltiples escenarios.

Así mismo, resalta la importancia de los mecanismos de participación, generó incentivos para el control social, incentivó la divulgación de información para la participación a través de campañas y rendición de cuentas, la promoción de estrategias como la de presupuestos participativos donde se identifica la participación de la ciudadanía como puente para el desarrollo e impacto social y la relación con otros enfoques, reflejándose a través de la inclusión de la diversidad desde lo poblacional, lo étnico, cultural, entre otros.

En cuanto al Procedimiento de Políticas Públicas que tuvo como criterio el documento de justificación de la Política Pública se contemplan el enfoque de Derechos, se identifica como una herramienta útil orientada al fortalecimiento institucional y a la garantía de un diseño de política pública adecuado y juicioso metodológicamente.

Esta justificación no sólo permitió identificar aquellos lineamientos normativos desde lo internacional, nacional y local que se convierten en aspectos vinculantes para los procesos de política pública, sino que vislumbró una población objeto centrada en la ciudadanía, aun así, se consideró desde esta investigación que la población objeto tuvo un componente excluyente al no considerar a los niños, niñas y adolescentes menores de 14 años de edad, máxime cuando estos son también considerados como sujetos de derecho de acuerdo a la normatividad vigente.

Otro aspecto a resaltar es que la justificación nació además de un proceso que le antecedió como apuesta de un gobierno orientado al Nuevo Liderazgo y que decidió incluirlo como meta del plan de desarrollo pero que, a su vez, por medio de la vinculación de la ciudadanía, justificó su vinculación a la agenda evidenciando problemáticas latentes relacionadas con la participación ciudadana en Cundinamarca.

El Consejo Departamental de Política Social CODEPS, se cataloga no sólo como un punto de control para que al ser la máxima autoridad en términos de política pública analice o no la pertinencia de las mismas, sino que, desde la relación con otros enfoques y el principio de equidad, involucra a múltiples actores, generando espacios incidentes para la toma de decisiones en los diferentes ciclos de la gestión pública.

Por su parte la fase de formulación también tiene una alta relación con la vinculación del enfoque de derechos, pues al materializarse en cinco aspectos técnicos como lo fueron: el Documento diagnóstico, la Maratón de Políticas Públicas, el Documento Técnico de Soporte, el plan de implementación y, la Ordenanza Departamental, se incluyen aspectos como la relación con otros enfoques al incluir población LGTBI, jóvenes, etnias y comunidad en general, pero ante todo, un aspecto que resalta es la participación incidente, pues se evidenció una coherencia total desde los resultados de la agenda, la formulación de la política, el problema central, la estructura de la misma y un plan de implementación, coherente con los resultados de las fases del ciclo de política.

En cuanto al tercer objetivo específico, relacionado con la vinculación de la Política Pública en el Plan de Departamental de Desarrollo “Cundinamarca ¡Región que Progresa!” se evidenció que el cambio de gobierno afectó esta sinergia entre estos instrumentos de planeación ocasionado por dos aspectos, el primero porque en el proceso de empalme la Política Pública no tuvo un ítem protagónico o al menos más específico, que permitiera vislumbrar el esfuerzo realizado en la formulación y los retos para su implementación.

El segundo, está orientado a que el proceso diagnóstico del Plan de Desarrollo, si bien generó elementos muy interesantes en el marco de la participación ciudadana, no se integraron todos los elementos, pues por un lado se evidenciaron resultados de la estrategia de participación del plan, por otra parte, el diagnóstico de la Secretaría de Gobierno y en ninguno de los dos, se consolidó una propuesta basada en la Política Pública.

Aun así, es necesario resaltar que la meta de producto relacionada con la Implementación del 40% del Plan de la Política Pública de Participación Ciudadana fue clave para que todo el ejercicio institucional no se perdiera, así mismo, para que esta implementación fuera viable y que el plan de implementación de la política jugara un rol fundamental en ella y, ante todo, que a través de la articulación con otras metas del Plan de Desarrollo Departamental, se vislumbre el impacto que consideró esta política pública, no como un asunto institucional, sino de impacto a la ciudadanía.

Ahora bien, haciendo alusión a los indicadores expuestos por la investigación se permite señalar que Sí existieron espacios donde se unen los diferentes actores sociales y responsables de las instituciones públicas para tomar decisiones sobre política, afirmando que se garantizó de manera incidente el derecho a la participación.

Así mismo, sí existen metodologías de diseño de Políticas Públicas con incidencia social, por tanto, la agenda pública y la formulación contemplaron la participación como un derecho y como herramienta exigible para otros derechos, resaltando con ello que, el área que emitió los lineamientos metodológicos para el diseño de Políticas Públicas en el departamento de Cundinamarca es la Secretaría de Planeación, así mismo, se evidenció la implementación de puntos de control a través de conceptos técnicos de esta misma área, que garantizó la vinculación de esta metodología en el diseño de la Política Pública. Por otra parte, otro indicador de la investigación hace referencia a si se contempló la participación como derecho en la fase de agenda pública, cuyo resultado es que sí, pues como se señaló en lo corrido del documento, la fase de agenda pública tiene un componente importante a partir de la formulación del Plan de Desarrollo Departamental Unidos Podemos Más, donde la población expresó la necesidad de generar acciones en el marco de la participación y de allí se vincula la meta de formular la Política Pública.

Otro aspecto que incide en el resultado de este indicador de investigación es la justificación de la formulación de la Política Pública ante el Consejo de Política Social, donde diferentes representantes de poblaciones aprobaron y avalaron el diseño de esta política y, pudieron generar sus aportes frente a lo que consideraron debería contemplar la misma.

Articulado con ese indicador, se mide el mismo aspecto en el desarrollo de la fase de formulación, donde el resultado es que sí se contempló la participación como derecho en esta fase, pues se hizo el desarrollo de una amplia estrategia de participación en la que a través de diferentes metodologías se vinculó a los municipios, jóvenes, comunidades LGTBI, entre otros.

Otro indicador hace referencia a que la articulación de la Política Pública de Participación Ciudadana con el Plan Departamental de Desarrollo “Cundinamarca ¡Región que Progresa!”, cuya respuesta es Sí, pues la Política Pública de Participación Ciudadana está siendo implementada bajo el enfoque de derechos y finalmente que, el enfoque de derechos no juega un rol instrumental en la Política Pública de Participación Ciudadana, sino que, al contrario, es un enfoque relevante para esta política pública del Departamento de Cundinamarca, al cual se le realiza un seguimiento para identificar que las acciones se estén implementando.

Frente al indicador de que si la política pública está siendo implementada bajo el enfoque de derechos, es un indicador relacionado con otro que cuestiona si el enfoque de derechos juega un rol instrumental en la Política Pública de Participación Ciudadana.

La respuesta a este último es que el enfoque de derechos no juega un rol instrumental en la Política, por tanto, al ser incidente este enfoque, las acciones planteadas en el plan de acción de la misma evidencian de manera contundente el enfoque de derechos, por tanto, la respuesta al indicador de que si está siendo implementada bajo el enfoque de derechos, su resultado es, sí.

Finalmente, es importante destacar la iniciativa de la Gobernación de Cundinamarca de incluir en la agenda, formular e implementar una Política Pública de Participación Ciudadana de Cundinamarca, toda vez que se reconoce que no es fácil generar espacios de participación, máxime cuando existen dificultades como la desconfianza institucional, las condiciones inequitativas para su ejercicio o que simplemente no se realizó un ejercicio para cumplir meramente una normativa nacional, sino que fue un proceso juicioso que permitiera ser una política contextualizada al Departamento y que tuviese una incidencia real en la población, por ello hoy es uno de los departamentos reconocidos a nivel nacional y un referente respecto a esta política pública, lo que posiciona al Departamento no sólo bajo la mirada institucional de generar las condiciones necesarias, sino que apunta a generar oportunidades y buenas prácticas en esa relación Estado-Ciudadanía, orientada al Desarrollo Social de las comunidades.

## **7. Referencias**

Aguilar Villanueva, L. F. (2014). El concepto de política pública. En J. I. Cuevo, *Ensayos sobre Políticas Públicas II* (págs. 35-85). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Asamblea Departamental de Cundinamarca. (2019). Ordenanza 106 de 2019. *"Por la cual se adopta la Política Pública de Participación Ciudadana para el Departamento de Cundinamarca 2019-2029"*. Bogotá, Cundinamarca, Colombia: Gobernación de Cundinamarca.

Asamblea Departamental de Cundinamarca. (03 de Junio de 2020). Ordenanza N° 011 de 2020. *Por la cual se adopta el Plan Departamental de Desarrollo 2020-2024*

"Cundinamarca ¡Región que Progresa!". Bogotá, Cundinamarca, Colombia: Gobernación de Cundinamarca.

Asamblea Departamental de Cundinamarca. (24 de Junio de 2021). Ordenanza N° 059 de 2021. *Por la cual se modifica la Ordenanza 011 de 2020 y se realizan ajustes al Plan Departamental de Desarrollo 2020-2024 "Cundinamarca ¡Región que Progresa!"*. Bogotá, Cundinamarca, Colombia: Gobernación de Cundinamarca.

Calahorrano, E. R. (2016). *La política pública de participación ciudadana en el control gubernamental: La audiencia pública como intermediario entre el gobierno y la ciudadanía*. Ecuador: Flacso Ecuador.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD. (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Estoril, Portugal: XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.

Cervantes, D., & León, B. (2012). *Políticas Públicas y Participación Ciudadana: Una mirada desde los modelos de democracia*. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo.

Congreso de Colombia. (15 de Julio de 1994). Ley 152 de 1994. *Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*. Bogotá, Cundinamarca, Colombia: Departamento Nacional de Planeación.

Congreso de Colombia. (31 de Marzo de 2005). Ley 951 de 2005. *Por la cual se crea el acta de informe de gestión*. Bogotá, Cundinamarca, Colombia: Departamento Administrativo de la Función Pública.

Congreso de Colombia. (8 de Noviembre de 2006.). Ley 1098 de 2006. *Por la cual se explide el Código de la Infancia y la Adolescencia*. Bogotá, Colombia: Presidencia de la República.

Congreso de Colombia. (29 de Abril de 2013). Ley Estatutaria 1622 de 2013. *Por medio de la cual se expoide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, Colombia: Presidencia de la República.

Constitución Política de Colombia. (1991). *Artículo 2. Fines Esenciales del Estado*. Colombia.

Constitución Política de Colombia. (1991). *Artículo 40. Derecho a la participación*. Colombia.

- Cuervo, J. I. (2014). *Ensayos Sobre Políticas PúblicasII*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Cunill, N. (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 46, 47-72.
- DAFP. (2021). *Manual Operativo del Modelo Integrado de Planeación y Gestión*. Bogotá: Departamento Administrativo de la Función Pública DAFP.
- DAFP,. (2021). *Resultados Medición del Desempeño Institucional 2021*. Recuperado el 3 de Agosto de 2022, de <https://www.funcionpublica.gov.co/web/mipg/resultados-medicion>
- De la Maza, G. (2008). *Mecanismos de Participación Ciudadana en el Diseño, Implementación y Evaluación de Políticas Públicas*. Santiago de Chile: Universidad de Los Lagos.
- DNP. (2011). *Planeación para el desarrollo integral de las entidades territoriales. El plan de desarrollo 2012-2015*. Bogotá.: Departamento Nacional de Planeación.
- DPS. (9 de Mayo de 2013). Decrto 936 de 2013. *Por el cual se reorganiza el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, se reglamental el inciso primero del artículo 205 de la Ley 1098 de 2006 y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, Colombia: Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.
- Egon, M., & Contreras, P. (2019). Participación ciudadana en la gestión pública. Una revisión sobre el estado actual. *Revista Venezolana de Gerencia*. Vol. 24, 341-356.
- Escobar, A. (2004). Participación ciudadana y políticas públicas. Una problematización acerca de la relación estado y sociedad civil en América Latina en la última década. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, 97-108.
- Fidyka, L. (2018). Las políticas públicas de participación ciudadana a partir de algunos instrumentos iberoamericanos. *Revista LEX ORBIS Vol. 1.* , 58-65.
- Fuenmayor, J. (2014). Política pública en América Latina en un contexto neoliberal: Una revisión crítica de sus enfoques, teorías y modelos. *Cinta de moebio*, 39-52.
- Función de Transparencia y Control Social. (2012). *Políticas Públicas de Participación, Control Social, Rendición de Cuentas y Transparencia y Lucha contra la Corrupción*. Ecuador: Función de Transparencia y Control Social.

- Garzón Plazas, D. H. (1 de Noviembre de 2022). Entrevista Formador de Política Pública de Participación Ciudadana. (Y. M. Torres, Entrevistador)
- Giménez Mercado, C. (2010). El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. *Cuadernos del CENDES Vol. 27*, 51-80.
- Gobernación de Cundinamarca. (25 de Octubre de 2016). Decreto 341 de 2016. *Por el cual se actualiza el Consejo Departamental de Política social de Cundinamarca (CODEPS) de conformidad con lo dispuesto por la Ley 1098 de 2006 y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, Cundinamarca, Colombia: Gobernación de Cundinamarca.
- Gobernación de Cundinamarca. (2016). Plan de Desarrollo Cundinamarca Unidos Podemos Más 2016-2020. *Plan de Desarrollo Cundinamarca Unidos Podemos Más 2016-2020*. Bogotá, Cundinamarca, Colombia.
- Gobernación de Cundinamarca. (26 de Agosto de 2019). Decreto 269 de 2019. *Por el cual se establecen los lineamientos generales para realizar el proceso de empalme y de elaboración del acta de informe de gestión del período 2016-2019*. Bogotá, Cundinamarca, Colombia: Gobernación de Cundinamarca.
- Gobernación de Cundinamarca. (2019). *Informe de Gestión Institucional-Metas del Plan de Desarrollo*. Bogotá.: Gobernación de Cundinamarca.
- Gobernación de Cundinamarca. (2019). *Informe Sectorial Proyectos Estratégicos*. Bogotá.: Gobernación de Cundinamarca.
- Gobernación de Cundinamarca. (2019). *Informe Sectorial Social*. Bogotá.: Gobernación de Cundinamarca.
- Gobernación de Cundinamarca. (23 de Noviembre de 2018). *Secretaría de Planeación de Cundinamarca*. Obtenido de Gobernador presidió IV sesión del Codeps sobre políticas pública.:  
<https://www.cundinamarca.gov.co/home/?1dmy&current=true&urile=wcm%3Apath%3A%2FPRENSA%2FasGaleriadeNoticias%2FasNoticiasPrensa%2FIV%2BSESION%2BDEL%2BCODEPS%2BSOBRE%2BPOLITICAS%2BPUBLICAS>
- Güendel, L. (2002). Políticas Públicas y Derechos humanos. *Ciencias Sociales*, 105-125.

- Gutierrez, J., Restrepo, R., & Zapata, J. (2017). Formulación, implementación y evaluación de políticas públicas desde los enfoques, fines y funciones del Estado. *Revista CES Derecho*, 333-351.
- Harnecker, M., & López, N. (2009). *Planificación participativa en la comunidad*. Obtenido de <http://www.rebelion.org/docs/97084.pdf>.
- Hechavarria, O. (2021). Los sujetos activos del derecho de participación ciudadana en las políticas públicas. . *DAAPGE*, 81-94.
- Herrera, L. M. (2017). *La Política de Participación Ciudadana en Bogotá D.C Colombia y Santiago de Chile, en el marco de la Gobernabilidad democrática y la Gobernanza 2012-2016*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Jimenez, W. (2007). *El enfoque de los Derechos humanos y las Políticas Públicas*. Bogotá.: Escuela Superior de Administración Pública ESAP.
- Machado, F., Guimarey, I., & Posada, M. (2021). PRENDE: Fondos participativos Canarios. Una política departamental de participación ciudadana con enfoque de derechos humanos. En A. Naser, *Gobierno abierto y ciudadanía en el centro de la gestión pública*. (págs. 35-45). Santiago de Chile: CEPAL.
- Mesa Técnica de Seguimiento a Indicadores de la Política Pública de Participación Ciudadana. (2022). *Informe de la Mesa Técnica de Seguimiento a Indicadores de implementación de la Política Pública de Participación Ciudadana*. Bogotá.: Secretaría de Gobierno de Cundinamarca.
- Ministerio del Interior. (2016). *Hacia una Sociedad Democrática, Justa e Incluyente. Ley 1757 de Participación Ciudadana*. Bogotá, Colombia: Ministerio del Interior y Fundación Foro Nacional por Colombia.
- Ministerio del Interior. (2022). *Política Pública de Participación Ciudadana. Documento Base de la Política*. Bogotá.: Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD.
- Mora, D. (2018). *Referenciales de la Política Pública de Participación Ciudadana en Bogotá. 2004-2017*. Bogotá.: Universidad Nacional de Colombia.
- Morales, S. (2016). Participación Ciudadana y Accountability: Reflexiones sobre la experiencia comparada en Chile y Colombia. *Revista Jurídicas*,, 100-113.
- Nasser, A., Williner, A., & Sandoval, C. (2021). *Participación ciudadana en los asuntos públicos: Un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno*

*abierto*". Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

Ordoñez, G. (2013). *Manual de Análisis y Diseño de Políticas Públicas*. Bogotá.: Universidad Externado de Colombia.

Ramírez, D. M. (2021). Hacia una participación ciudadana transformadora en Colombia. Análisis de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)\*. *Estudios Políticos (Universidad de Antioquia)*, 73-96.

Roth, A.-N. (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Sánchez, J. (2015). La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto. *Espacios Públicos*, 51-73.

Sandoval, C. (2014). *Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

Sandoval, C., Sanhueza, A., & Williner, A. (2015). *La planificación participativa para lograr un cambio estructural con igualdad. Las estrategias de participación ciudadana en los procesos de planificación multiescalar*. Santiago de Chile: CEPAL.

Secretaría de Gobierno de Cundinamarca. (20 de Diciembre de 2017). Remisión Justificación de la Formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana de Cundinamarca. Bogotá, Cundinamarca, Colombia: Gobernación de Cundinamarca.

Secretaría de Gobierno de Cundinamarca. (Diciembre de 2018). Documento Técnico de Diagnóstico-Análisis Situacional. *Política Pública de Participación Ciudadana*. Bogotá, Colombia: Gobernación de Cundinamarca.

Secretaría de Gobierno de Cundinamarca. (13 de Agosto de 2018). Mapa de Actores. Bogotá, Cundinamarca, Colombia: Gobernación de Cundinamarca.

Secretaría de Gobierno de Cundinamarca. (2018). *Documento Técnico, Política Pública de Participación Ciudadana para el Nuevo Liderazgo de Cundinamarca*. Bogotá.: Gobernación de Cundinamarca.

Secretaría de Gobierno de Cundinamarca. (2018). *Maratón de Apuestas Transversales y Políticas Públicas. Participación Ciudadana para el Nuevo Liderazgo de Cundinamarca*. Bogotá.: Gobernación de Cundinamarca.

- Secretaría de Gobierno de Cundinamarca. (2019). *Informe de Gestión Individual entidades nivel central, Secretaría de Gobierno de Cundinamarca*. Bogotá.: Gobernación de Cundinamarca.
- Secretaría de Gobierno de Cundinamarca. (31 de Enero de 2020). *Diagnóstico Plan Secretaría de Gobierno*. Obtenido de Participación Ciudadana: <https://www.cundinamarca.gov.co/dependencias/secgobierno/servicios-al-ciudadano/participacion-ciudadana>
- Secretaría de Planeación de Cundinamarca. (5 de Diciembre de 2016). Formulación, Implementación, Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas. *E-DEAG-PR-014*. Bogotá, Cundinamarca, Colombia: Gobernación de Cundinamarca.
- Secretaría de Planeación de Cundinamarca. (18 de Mayo de 2018). Comunicado, Política Pública de Participación Ciudadana para el nuevo liderazgo de Cundinamarca. *Balance Maratón y Apuestas Transversales de Políticas Públicas*. Bogotá, Cundinamarca, Colombia: Gobernación de Cundinamarca.
- Secretaría de Planeación de Cundinamarca. (12 de junio de 2018). Concepto de intención de formular la Política Pública de Participación Ciudadana del Departamento. Bogotá, Cundinamarca, Colombia: Gobernación de Cundinamarca.
- Secretaría de Planeación de Cundinamarca. (2018). *Encuesta Apuestas Transversales y Aportes a Políticas Públicas*. Bogotá.: Gobernación de Cundinamarca.
- Secretaría de Planeación De Cundinamarca. (2018). *Listas de Asistencia Maratón de Políticas Públicas- Participación Ciudadana*. Bogotá.: Gobernación de Cundinamarca.
- Secretaría de Planeación de Cundinamarca. (17 de Marzo de 2018). *Primera Maratón de Políticas Públicas*. Obtenido de Secretaría de Planeación de Cundinamarca: <https://n9.cl/0q3re>
- Secretaría de Planeación de Cundinamarca. (17 de Diciembre de 2018). Procedimiento Políticas Públicas en Cundinamarca. Bogotá, Cundinamarca, Colombia: Gobernación de Cundinamarca.
- Secretaría de Planeación de Cundinamarca. (2019). *Informe de Gestión Individual Entidades Nivel Central- Secretaría de Planeación de Cundinamarca*. Bogotá.: Gobernación de Cundinamarca.

Secretaría de Planeación de Cundinamarca. (2020). *Guía para la Gobernanza con las Políticas Públicas en Cundinamarca*. Obtenido de Gobernación de Cundinamarca: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.cundinamarca.gov.co/wcm/connect/c55872e0-d099-4dec-8620-dc442c1e1e4f/Guia-de-poli%CC%81ticas-pu%CC%81blicas.pdf?MOD=AJPERES&CONVERT\_TO=url&CACHEID=ROOTWORKSPACE-c55872e0-d099-4dec-8620-dc442c

Secretaría de Planeación de Cundinamarca. (27 de Enero de 2020). Procedimiento Formulación y Aprobación del Plan de Desarrollo Departamental. *E-DEAG-PR-023*. Bogotá., Cundinamarca., Colombia: Gobernación de Cundinamarca.

Secretaría de Planeación de Cundinamarca. (28 de Noviembre de 2018). Concepto Técnico Política Pública de Participación Ciudadana para el Nuevo Liderazgo. Bogotá., Cundinamarca, Colombia: Gobernación de Cundinamarca.

Secretaría de Planeación de Cundinamarca. (2019). *Tablero de Control Aportes de la Comunidad al Plan de Desarrollo*. Obtenido de Saga Cundinamarca.: <http://saga.cundinamarca.gov.co/apps/rutaprogreso/>

Secretaría de Planeación de Cundinamarca. (28 de Enero de 2020). Formato. Construcción del Diagnóstico para el Plan de Desarrollo. *E-DEAG-FR-065*. Bogotá., Cundinamarca, Colombia: Gobernación de Cundinamarca.

Secretaría de Planeación de Cundinamarca. (2022). *Seguimiento Metas Plan de Desarrollo*. Bogotá.: Gobernación de Cundinamarca.

Secretaría Departamental de Gobierno. (2018). *Informe de Gestión año 2018*. Bogotá.: Gobernación de Cundinamarca.

Secretaría Distrital de Planeación. (2020). *Guía de Planes de Desarrollo Distrital y Local*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Secretaría Distrital de Planeación. (2022). *Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito Capital. Volumen 2*. Bogotá.: Alcaldía Mayor de Bogotá.

Thompson, J. (2002). Participación, Democracia y Derechos Humanos. Un enfoque a partir de los dilemas de América Latina. . *“Thomas Jefferson, rights and the*

*contemporary world*” (págs. 1-25). Bellagio, Italia: International Center for Jefferson Studies.

Velásquez, F., & González, E. (2008). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.

## **8. Anexos**