

Elaboración de una hoja de ruta...

**Elaboración de hoja de ruta para la creación de la política pública en participación
en el municipio de Abejorral-Antioquia**

Luis Fernando Correa Acosta

Nombre asesor

Yaneth Patricia Valencia Terreros

Universidad de Medellín

Facultad de Ciencias Administrativas y Contables

Maestría en Administración

Medellín

2021

Resumen

Este trabajo académico pretende desarrollar una hoja de ruta para la creación de la política pública en participación ciudadana para el municipio de Abejorral con la finalidad de cumplir con uno de los objetivos de su plan de desarrollo.

Para lograr los objetivos propuestos se realizó, en primer lugar, una búsqueda en diferentes bases de datos para luego exponer algunos conceptos base como el de política pública y de participación ciudadana dadas por diferentes autores y estudiosos de estos temas. Posteriormente, se planteó la relación directa que estos dos conceptos tienen.

Por otra parte, se describieron las diferentes ventajas y limitaciones de la participación ciudadana en los gobiernos y sus políticas públicas y, luego, se elaboró un recuento cronológico de este concepto desde la Constitución Política de Colombia de 1991 hasta 2020. Finalmente, se presentan las conclusiones abstraídas a partir de las teorías expuestas.

Palabras clave: Política pública, participación ciudadana, gobernanza, Abejorral, plan de desarrollo.

Abstract

This academic work aims to develop a roadmap for the creation of public policy on citizen participation for the municipality of Abejorral in order to meet one of the objectives of its development plan.

In order to achieve the proposed objectives, a search was carried out in different databases to later expose some basic concepts such as public policy and citizen participation

Elaboración de una hoja de ruta...
given by different authors and scholars of these issues. Subsequently, the direct relationship that these two concepts have was raised.

On the other hand, the different advantages and limitations of citizen participation in governments and their public policies were described and, later, a chronological account of this concept was prepared from the Political Constitution of Colombia from 1991 to 2020. Finally, the conclusions drawn from the theories exposed.

Keywords: Public policy, citizen participation, governance, Abejorral, development plan

Elaboración de una hoja de ruta...

Tabla de contenido

Introducción	8
1. Planteamiento del problema.....	10
2. Justificación.....	17
3. Preguntas de investigación	19
4. Objetivos	19
4.1. Objetivo general	19
4.2. Objetivos específicos.....	20
5. Alcance.....	20
5.1. Temporal	20
5.2. Espacial	20
5.3. Universal	20
6. Marco teórico	21
6.1. Política pública.....	21
6.1.1 Definiciones de diferentes autores	21
6.1.2. Características de una política pública	31
6.1.3 Etapas de una política pública	32
6.1.4. Políticas públicas en Colombia con participación ciudadana.....	36
6.2. Participación ciudadana.....	37
6.2.1. Definiciones de diferentes autores.....	38

Elaboración de una hoja de ruta...	
6.2.2. Principios fundamentales de la participación ciudadana	43
6.2.3. Beneficios de la participación ciudadana	45
6.2.4. Limitaciones a la participación ciudadana.....	47
6.2.5. Participación ciudadana en Colombia	50
6.2.6. Participación ciudadana en el mundo	54
6.3. La política pública en participación ciudadana	59
6.3.1. Línea de tiempo	59
6.3.2. La política pública en participación ciudadana en el mundo.....	71
7. Metodología	73
7.1. Diseño de la investigación.....	73
7.2. Tipo de investigación	73
7.3. Población	74
7.4. Procedimiento de investigación.....	74
7.5. Selección de escenarios	75
8. Plan de intervención.....	77
9. Recomendaciones.....	87
Referencias.....	88

Elaboración de una hoja de ruta...

Lista de figuras

Figura 1. Agenda pública con debilidades y necesidades identificadas en el municipio de Abejorral	11
Figura 2. Etapas de una política pública	35
Figura 3. Línea de tiempo con algunos hitos de la participación ciudadana en Medellín	52
Figura 4. Desarrollo de las jornadas de participación ciudadana en Abejorral Antioquia para la construcción del plan de desarrollo	53
Figura 5. Síntesis de la línea del tiempo leyes y planes de desarrollo que abogan por la participación ciudadana	69
Figura 6. Etapas del proceso de formulación de una política pública.....	84
Figura 7. Influencia de la etapa de evaluación en las demás fases precedentes para el diseño de políticas públicas en participación ciudadana.....	86

Elaboración de una hoja de ruta...

Lista de tablas

Tabla 1. Plan de desarrollo “Abejorral es el momento”.....	13
Tabla 2. Definiciones de política pública a partir de varios autores	23
Tabla 3. Trabajos sobre políticas públicas realizados en diferentes décadas.....	29
Tabla 4. Tipos de evaluación de políticas públicas	34
Tabla 5. Definiciones de varios autores para el concepto de formación ciudadana....	40
Tabla 6. Principios fundamentales de la participación ciudadana	44
Tabla 7. Beneficios de la participación ciudadana de acuerdo con Cañarte Cabrera..	46
Tabla 8. Limitaciones a la participación ciudadana	47
Tabla 9. Argumentos a favor y en contra de la participación ciudadana	49
Tabla 10. La participación ciudadana en la agenda latinoamericana.....	57
Tabla 11. Ciclo de la política pública.....	78
Tabla 12. Matriz de alternativas sugeridas.....	82

Introducción

En la Constitución Política de 1991 se implementó un modelo democrático que intenta darle igual peso o equilibrio a la representación política y participación ciudadana, de tal forma que los individuos, además de elegir a sus representantes puedan incidir directamente en las administraciones y en la toma de decisiones que afectan sus comunidades (Barrios Cabrera, 2012). De igual forma, y como lo concluyeron Fuentes García y Serrano (2019), es de vital importancia la participación ciudadana en el poder local para la toma de decisiones públicas como mecanismo de superación.

Así, el Congreso de Colombia ha diseñado diferentes leyes como la Ley estatutaria 1757 de 2015 en la que incentiva la promoción y protección del ejercicio de la participación ciudadana en sus departamentos, ejercicio que ha efectuado el departamento de Antioquia y que busca que sus municipios repliquen. En ese sentido, este trabajo académico se enfoca en uno de sus municipios: Abejorral.

Abejorral es un municipio del departamento de Antioquia ubicado a 84 kilómetros de Medellín. Limita por el norte con los municipios de Montebello, La Ceja y La Unión, por el este con los municipios de Sonsón y El Carmen de Viboral, por el sur con el departamento de Caldas y por el oeste con los municipios de Santa Bárbara y Montebello. Así mismo, posee una extensión de 497 kilómetros cuadrados y está conformado por 67 veredas, dos corregimientos y una población de 20 367 habitantes. Por otro lado, la agricultura y la ganadería son las actividades de larga tradición que caracterizan al municipio.

Elaboración de una hoja de ruta...

Es de anotar, por lo demás, que el municipio de Abejorral no cuenta con una política pública de participación ciudadana, pero sí la tiene contemplada como una meta en su Plan de Desarrollo *Abejorral es el momento*, específicamente en el componente N° 1 “Abejorral es el momento de la convivencia y legalidad”, línea estratégica 2 “convivencia”, programa 5 “participación ciudadana” para el cuatrienio 2020-2023 (Alcaldía de Abejorral, 2020). Su importancia radica en que la aprobación de la política, una vez se efectúe todo el proceso pertinente, permitirá mejorar el modelo de gobernanza y le brindará beneficios a la comunidad. A su vez, dicha política debe ser entendida como el resultado del conocimiento aplicado a las necesidades sociales o de la comunidad para así poder desarrollar estrategias sean de gran provecho para el municipio.

La metodología aplicada es de enfoque cualitativo basado en técnicas participativas. Se parte, en primera instancia, del análisis de la teoría de diferentes autores sobre el tema y los diferentes modelos que ellos abordan en sus investigaciones sobre las políticas públicas y la participación ciudadana. Por otro lado, se cuenta con la participación de funcionarios de la alcaldía de Abejorral, específicamente promotores del desarrollo local, quienes son los encargados de implementar la política de participación ciudadana en el municipio. Además, se aplican técnicas participativas con base en la experiencia y las reflexiones de la comunidad del municipio de Abejorral con el fin de establecer cuáles son las problemáticas que se desean afrontar con esta política.

1. Planteamiento del problema

Como país perteneciente a la Organización de las Naciones Unidas (ONU)¹, Colombia está comprometida con la adaptación y cumplimiento de los diecisiete objetivos de desarrollo sostenible (ODS)² establecidos en la asamblea de las Naciones Unidas en 2015 (Herrera Araújo, 2018). Tales objetivos buscan proteger al planeta, combatir la pobreza, la desigualdad y romper las barreras que impidan el adecuado funcionamiento de la sociedad (Rohaeti Dariah et al., 2016). A partir de esto, Colombia ha incorporado en sus planes de desarrollo nacional metas que ayuden y promuevan estos objetivos. Tal es el caso de Antioquia, que en su anteproyecto *Plan de Desarrollo Unidos 2020-2023* tiene estipuladas cinco líneas estratégicas que los fomentan de una manera holística.

Por ejemplo, una de estas líneas estratégicas, la N° 5 “Nuestra Gobernanza; buen gobierno y sociedad participante”, tiene como objetivo el fortalecimiento de la gobernanza con transparencia y legalidad desde la promoción y el respeto del derecho a la participación ciudadana (Gobernación de Antioquia, 2020). Esta línea trabaja directamente con la política pública en participación ciudadana que la Gobernación de Antioquia formuló entre 2016 y 2019, misma que tiene como fin garantizar que todos los municipios de Antioquia elaboren un plan para la implementación local de la Política Departamental de Participación Ciudadana en sus territorios (Gobernación de Antioquia, 2019).

¹ Organización fundada en el año 1945, actualmente cuenta con 193 Estados miembros y su finalidad es lograr con la unión generar un bienestar entre todos.

² Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), establecidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el 2015 para combatir la pobreza, la desigualdad y garantizar la paz para el 2030.

Elaboración de una hoja de ruta...

Al respecto, en febrero del 2020 la alcaldía electa de Abejorral desarrolló jornadas de participación ciudadana con el fin de realizar una propuesta colectiva para establecer la agenda pública³ y construir el plan de desarrollo “Abejorral es el momento”, donde después de numerosos encuentros se llegó a los siguientes resultados ilustrado en la Figura 1 (Alcaldía de Abejorral, 2020).



Figura 1. Agenda pública con debilidades y necesidades identificadas en el municipio de Abejorral

Fuente: Alcaldía de Abejorral (2020, pág. 36)

³ Agenda pública son los problemas que se tiene como sociedad y que son detectados o establecidos por medio de debates y discusiones con la ciudadanía, que dadas en ciertas circunstancias pueden dar paso a políticas públicas que permitan llegar a su solución.

Elaboración de una hoja de ruta...

Una de las necesidades identificadas es la de fortalecer el funcionamiento de las juntas de acción comunal (JAC)⁴ del municipio. Es por eso que en el plan de desarrollo 2020-2023 “Abejorral es el momento”, particularmente en el componente N° 1 “Abejorral es el momento de la convivencia y legalidad, línea estratégica N° 2; convivencia; programa 5: participación ciudadana, se plantean diferentes retos y acciones para mejorar la gobernanza del municipio y que tienen como fin suplir las diferentes falencias que hoy deben afrontar. Para esto se asume el compromiso de propiciar la conformación de un sistema municipal de participación eficiente a través de las Juntas de Acción Comunal –JAC-, Asocomunal y las demás asociaciones existentes, además de la implementación de una política pública de participación que responda adecuadamente a la solución de problemáticas específicas surgidas en los diferentes sectores⁵. La Tabla 1 presenta tal premisa.

⁴La junta de acción comunal es una organización cívica, social y comunitaria de gestión social, sin ánimo de lucro, de naturaleza solidaria, con personería jurídica y patrimonio propio, integrada voluntariamente por los residentes de un lugar que aúnan esfuerzos y recursos para procurar un desarrollo integral, sostenible y sustentable con fundamento en el ejercicio de la democracia participativa. Ley 743 de 2002.

⁵ Plan de desarrollo “Abejorral es el momento” cuatrienio 2020-2023, pág. 50.

Tabla 1*Plan de Desarrollo "Abejorral es el momento"*

Indicador de resultado	Producto	Indicadores de producto	Unidad de medida	Meta cuatrienio 2020-2023	Tendencia del indicador	Unidad administrativa responsable
Estrategias de participación ciudadana para el fortalecimiento y acompañamiento de grupos sociales	Sistema Municipal de Participación conformado	Juntas de Acción comunal, Asocomunales y asociaciones fortalecidas	número	90	Mantener	Secretaría General y Gobierno
	Política Pública de Participación implementada	Política Pública de Participación	número	1	Incrementar	

Elaboración de una hoja de ruta...

		implementada				
	Centros de formación política y liderazgo creado	Capacitaciones en formación política y liderazgo a líderes comunitarios realizadas	úmero	8	Incrementar	

Fuente: Alcaldía de Abejorral (2020, pág. 50)

Cabe destacar que el objetivo propuesto en el plan de desarrollo de implementar esta política pública de participación ciudadana resulta apropiado, pues servirá para afrontar dos problemáticas evidenciadas en el municipio: la primera es la situación en la que se encuentran hoy las Juntas de Acción Comunal (JAC) del municipio, ya que según el reporte del Departamento Administrativo de Planeación de Antioquia, en Abejorral hay registradas 76 JAC, pero de acuerdo con datos de funcionarios promotores del desarrollo comunitario del municipio, solo hay 65 activas, por lo que se espera llegar a las 90.

Tal situación, según información suministrada por la alcaldía de Abejorral, es uno de los retos que afronta el municipio en tanto la participación por parte de sus ciudadanos en temas de política y de los diferentes factores o eventos que afectan directamente al municipio es

Elaboración de una hoja de ruta...

minoritaria, dificultad identificada, por lo demás, en el informe técnico de la Gobernación (Gobernación de Antioquia, 2019) en el que también se hallaron algunas de las causas, siendo estas la baja formación en cultura política de la ciudadanía, estigmatización, baja credibilidad, baja comunicación, miedo a la estigmatización, baja financiación, desconocimiento, falta de concientización, falta de educación en temas de liderazgo entre otras. Para Arkorful et al. (2021), otros factores relacionados pueden ser la falta de confianza y transparencia que el gobierno le brinde al ciudadano, por lo que es necesario priorizar la descentralización del poder y acelerar el acceso del público al gobierno.

Entretanto, la implementación de una política pública de participación también ayudará a afrontar la falta de herramientas y recursos que hoy en día tienen los gobiernos de los municipios de sexta categoría, en este caso el municipio de Abejorral, para la solución de sus problemáticas y carencias, tales como la falta de seguridad ciudadana, problemas de convivencia, falta de mecanismos que fomenten la participación ciudadana, falta de pavimentación en sus vías principales, pobre fortalecimiento de la infraestructura urbana; déficit de vivienda, falta de gestión administrativa en generación de empleo, poco acceso a la educación técnica, tecnológica y profesional y otras contempladas para su fortalecimiento en el plan de desarrollo del municipio para el cuatrienio 2020-2023.

Estas necesidades son cada vez más recurrentes y las soluciones aportadas para estas cada vez son menos eficientes en un medio que se vuelve más competitivo día a día, rezagándolos y obligándolos, dada su baja capacidad tributaria, a recurrir a un creciente endeudamiento y a pignorar los escasos recursos propios que pueden generar. Esto limita las posibilidades futuras de gasto social. Así mismo, tal restricción en la disponibilidad de recursos otorga un mínimo

Elaboración de una hoja de ruta...

margen de maniobra a los gobiernos locales, cuya gestión se restringe al uso de los recursos transferidos en las destinaciones asignadas legalmente (Delgado Ruiz & Acero Jiménez, 2015).

Dicha situación genera una brecha entre la ciudadanía y el gobierno local, ya que el papel que juega el ciudadano en la identificación de los problemas de su pueblo es fundamental para este y su gobierno, por eso. Como lo señaló Rodríguez Casallas (2020), el interés genuino de los ciudadanos en el diseño, formulación, seguimiento y control de las políticas públicas es esencial para un Estado democrático, por lo que la gobernabilidad es necesariamente el vínculo entre ambos actores (ciudadanía y Estado).

Por lo anterior, el presente trabajo busca elaborar un marco teórico y un estado del arte sobre políticas públicas. Esto a partir de la utilización de una metodología cualitativa con un alcance descriptivo con base en un diseño fenomenológico en el que el método de recolección de datos se da desde la revisión sistemática de la información hallada en bases de datos y en informes de la Gobernación de Antioquia de experiencias o procesos similares adelantados en política pública de participación ciudadana y otras políticas.

También se efectuaron reuniones con funcionarios de la alcaldía de Abejorral, específicamente con los encargados de la formulación e implementación de la política pública en participación ciudadana en el municipio. El objetivo es, en definitiva, proponer una hoja de ruta que establezca claramente los pasos que se deben seguir a la hora de formular la política pública en participación ciudadana para facilitar el trabajo del gobierno de Abejorral y este pueda cumplir con el reto planteado en su plan de desarrollo. Al respecto, es de anotar que la implementación de la política pública en participación generará, con la ayuda de la ciudadanía, diferentes perspectivas y alternativas para buscar herramientas que permitan suplir las deficiencias antes mencionadas.

Elaboración de una hoja de ruta...

2. Justificación

Este proyecto es importante porque permitirá crear una hoja de ruta para definir los pasos necesarios en la construcción de la política pública en participación ciudadana en Abejorral. A su vez, esto ayudará, en primer lugar, a cumplir con uno de los objetivos planteados en el plan de desarrollo del municipio, lo cual facilitará que dicho plan esté alineado con las líneas estratégicas de la Gobernación de Antioquia. Además, podría brindar herramientas para la gobernanza del municipio con las cuales se afronten los problemas de la participación ciudadana identificados en el ejercicio de la creación de la política pública en Antioquia (Gobernación de Antioquia, 2019) como los siguientes:

- La formación política de la ciudadanía es muy baja, incluso en los mismos servidores públicos.
- Se evidenció falta de confianza de la ciudadanía en el Estado sobre los derechos y garantías que se tienen como ciudadano.
- Desconfianza del Estado en las figuras y procesos de participación ciudadana.
- Se evidencia estigmatización hacia los líderes y organizaciones por parte de la sociedad.
- Muchos consideran la protesta y oposición como algo malo, y no como el mecanismo de participación que es.
- La ciudadanía no cree en quienes los representan.
- Las entidades públicas que promueven los espacios de participación ciudadana no tienen buena comunicación ni articulación entre ellas mismas.

Elaboración de una hoja de ruta...

- Existe poca financiación y apoyo a los líderes sociales y comunitarios para vincularse con los procesos de participación.
- Se han creado normas nacionales y departamentales de participación ciudadana sin tener en cuenta las dificultades que afrontan las organizaciones sociales de la mayoría de municipios de Antioquia por el número de habitantes y organizaciones sociales que allí funcionan.
- Se han tomado decisiones gubernamentales sobre territorios sin tener en cuenta la opinión o participación de la comunidad.
- Hay desconocimiento de los diferentes medios de participación acorde a cada municipio o territorio.

La resolución de dichas dificultades puede facilitar la participación de los ciudadanos en las soluciones a las carencias o dificultades que el municipio tiene a partir de una labor conjunta con los gobernantes para, de esta manera, lograr un cambio en las dinámicas de relación social en tanto se propicie su participación y se tenga en cuenta su intervención. Al mismo tiempo, se pueden generar unos espacios con la alcaldía para mejorar el sistema de gobernanza del municipio.

Así, una gran problemática que aqueja este municipio, según su plan de desarrollo, es la ausencia de políticas públicas y de alternativas que le ayuden a asumir los retos que diferentes carencias conllevan, por eso se busca fortalecer la participación de la comunidad para lograr una sinergia ciudadanos-gobierno que redunde en beneficios para Abejorral, pues como ya señaló (2018), la participación ciudadana facilita a quienes toman las decisiones saber de primera mano

Elaboración de una hoja de ruta...
las necesidades, aspiraciones o dificultades de la población a la que van dirigidas tales políticas, de modo que estas puedan ser realmente efectivas.

Por último, esta esta investigación busca establecer y reconocer la importancia de esta política pública en participación ciudadana y proponer los pasos a seguir para la formulación e implementación de esta en el municipio, así mismo, que la aplicación de estos se dé, no solo en Abejorral sino en cualquier otro municipio que tenga como estrategia el fortalecimiento de la participación de sus ciudadanos en las problemáticas o factores que los afecten.

3. Preguntas de investigación

- ¿Cuáles son los pasos para la construcción de la política pública de participación ciudadana para el municipio de Abejorral?
- ¿Cuáles son los referentes teóricos en políticas públicas?
- ¿Cuáles son los referentes teóricos en participación ciudadana?
- ¿Cuál es la importancia de la participación ciudadana en el ejercicio de la gobernanza?
- ¿Cuáles son las ventajas de implementar la política pública en participación ciudadana en el municipio de Abejorral?

4. Objetivos

4.1. Objetivo general

Proponer una hoja de ruta para la formulación de la política pública en participación ciudadana para el municipio de Abejorral.

Elaboración de una hoja de ruta...

4.2. Objetivos específicos

- Identificar los referentes teóricos en políticas públicas.
- Identificar los referentes teóricos en participación ciudadana.
- Identificar la importancia de la participación ciudadana en el ejercicio de la gobernanza.
- Identificar las ventajas de la implementación de la política pública en el municipio de Abejorral.

5. Alcance

La hoja de ruta está delimitada por la vigencia del plan de desarrollo del municipio de Abejorral con una duración hasta el 2030 acorde a la vigencia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

5.1. Temporal

El alcance temporal de esta investigación será desde agosto de 2020 a julio de 2021.

5.2. Espacial

El alcance espacial es el municipio de Abejorral, departamento de Antioquia, al ser este el lugar donde se desarrollará el proyecto.

5.3. Universal

Habitantes y gobernantes de Abejorral.

6. Marco teórico

6.1. Política pública

En el presente apartado se describe el concepto de política pública a partir de la definición dada por diferentes autores y expertos del tema. Adicionalmente, se busca mostrar diferentes políticas públicas desarrolladas en Colombia con la ayuda de la participación ciudadana para así evidenciar la estrecha relación que tienen estos dos conceptos.

6.1.1 Definiciones de diferentes autores

Diferentes definiciones de política pública resaltan la importancia de esta como instrumento de los gobiernos para alcanzar sus metas. Así, algunas de estas destacan lo siguiente:

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. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener. (Velásquez Gavilanes, 2009, pág. tal, pág. 156)

De igual forma, “una política pública se puede entender como el ejercicio de poder de las autoridades públicas y como la actuación que entiende varias dimensiones e involucra varios actores en pro del cumplimiento de unos objetivos políticos y sociales. (Mejía Jiménez, 2012, pág.145). Además:

Elaboración de una hoja de ruta...

Una política pública son las actuaciones de los gobiernos y de otras agencias del Estado, cuando las competencias institucionales así lo determinen —en desarrollo de ese marco y de las demandas ciudadanas— caracterizadas porque constituyen flujos de decisión —o una decisión específica— orientadas a resolver un problema que se ha constituido como público, que moviliza recursos institucionales y ciudadanos bajo una forma de representación de la sociedad que potencia o delimita esta intervención. (citado en Vásquez Santamaría, 2016, pág. 88)

Al realizar un análisis de estas definiciones es posible inferir dos puntos; por un lado, la política pública se crea para afrontar un problema o situación y, de otro, la importancia de la participación ciudadana para la creación de la política pública evidencia la relación directa que tienen estos dos conceptos, ya que es precisamente bajo la interacción y relacionamiento con la población, en otras palabras con la participación ciudadana, que se logra detectar o determinar el problema específico que se quiere solucionar con esta política pública.

Tal como lo señalaron Saab et al. (2018), “la participación social (ciudadana) o participación pública es un mecanismo que tiene como objetivo permitir a los tomadores de decisiones (gobierno) conocer las necesidades reales de la sociedad y promover políticas públicas más adecuadas y aceptables”. Adicionalmente, Castillo Cubillos (2017) continuó en la vía de Saab et al. al señalar la relación entre participación ciudadana y políticas públicas toda vez que este último concepto influye de manera determinante en las decisiones políticas que toman los gobernantes. Así, no es posible concebir un Estado democrático sin la participación ciudadana como elemento decisivo en la formulación de los planes de desarrollo.

Elaboración de una hoja de ruta...

Es por esto por lo que más adelante se define el concepto de participación ciudadana. De igual manera, la Tabla 2 relaciona algunas nociones dadas por diferentes autores con el fin de fortalecer y aclarar su significado.

Tabla 2

Definiciones de política pública a partir de varios autores

Autor	Definición política pública
Méndez (1993)	“Situación en la que el Estado, ante un problema determinado, ejecuta una estrategia o programa de acciones dirigidas a su solución a través de ciertos incentivos (monetarios, legales, de organización) y formas (gestión pública directa, gestión semi-pública, subcontratación)” (pág. 117).
Alcaldía de Medellín (2011)	“Proceso destinado a cambiar un estado percibido como problemático” (pág. 19).
Meny & Thoenig (1992)	“Una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la

Elaboración de una hoja de ruta...

	sociedad o en un espacio geográfico” (pág. 90).
Velásquez Gavilanes (2009)	“Política pública es 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. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual se pretende modificar o mantener” (pág. 156).
Roth Deubel (2002)	“Un Conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación

	percibida como insatisfactoria o problemática” (pág. 27).
Cuervo (2007)	<p>“Las actuaciones de los gobiernos y de otras agencias del Estado, cuando las competencias institucionales así lo determinen –en desarrollo de ese marco y de las demandas ciudadanas- caracterizadas porque constituyen flujos de decisión – o una decisión específica- orientadas a resolver un problema que se ha constituido como público, que moviliza recursos institucionales y ciudadanos bajo una forma de representación de la sociedad que potencia o delimita esta intervención” (pág. 81).</p>
Lefont Marin & Ramírez Sierra (2020)	<p>“Herramientas de gobierno que facilitan la incorporación de sectores históricamente excluidos o vulnerables de la población como decisores en los procesos de administración pública que los implican, se erigen en la actualidad como forma de gestión integral que</p>

Elaboración de una hoja de ruta...

	<p>recoge en sí, al menos teóricamente hablando, la racionalidad de la administración pública, la verdadera calidad de la democracia, la eliminación de males sociales y la tan evocada descentralización del Estado” (pág. 134).</p>
Ocampo (2004)	<p>“Toda forma de acción organizada, encaminada al logro de objetivos de interés común, más que exclusivamente como acciones estatales” (pág. 171).</p>
Heclo (1972)	<p>“Curso de acción adelantado bajo la autoridad de los gobiernos” (pág. 83)</p>
Mejía Jiménez (2012)	<p>“Ejercicio de poder de las autoridades públicas, y como la actuación que entiende varias dimensiones e involucra varios actores en pro del cumplimiento de unos objetivos políticos y sociales” (pág. 145).</p>
Vargas Velásquez (1999)	<p>“Conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan</p>

	la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables” (pág. 57).
Torres Melo & Santander (2013)	<p>“Las políticas públicas son reflejo de los ideales y anhelos de la sociedad, expresan</p> <p>los objetivos de bienestar colectivo y permiten entender hacia dónde se quiere</p> <p>orientar el desarrollo y cómo hacerlo, evidenciando lo que se pretende conseguir con</p> <p>la intervención pública y cómo se distribuyen las responsabilidades y recursos entre</p> <p>los actores sociales. Por lo tanto, las políticas públicas no son solo documentos con</p> <p>listados de actividades y asignaciones presupuestales, su papel va más allá; son la materialización</p> <p>de la acción del Estado, el puente visible entre el gobierno y la ciudadanía”</p> <p>(pág. 15).</p>

Elaboración de una hoja de ruta...

Lahera (1999)	<p>“Las políticas públicas son cursos de acción o flujos de información relativos a un objetivo público. Estos son desarrollados por el sector público con la frecuente participación de la comunidad o el sector privado. Las políticas pueden incluir orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, así como aspectos institucionales” (pág. 3).</p>
Cardozo Brum (2013)	<p>“Las políticas públicas constituyen respuestas diseñadas y aplicadas, a través de procesos políticos y técnicos, para resolver problemas que, por su relevancia para importantes sectores de la sociedad, no son factibles de enfrentarse eficazmente desde el ámbito privado” (pág. 40).</p>

Fuente: elaboración propia a partir de diversos autores

De igual modo, la Tabla 3 muestra diferentes estudios sobre políticas públicas realizados en diferentes décadas.

Tabla 3*Trabajos sobre políticas públicas realizados en diferentes décadas*

Década	Trabajos sobre políticas públicas
1950	Laswell y Lerner (1951), Lindblom (1959).
1960	Simon (1960).
1970	Jones (1970), Coob y Elder (1972), Pressman y Wildavsky (1973), Heclo y Wildavsky (1974), March y Olsen (1976), Hood (1976), Lindblom (1977 y 1979), Almond y Powell (1978), Edwards y Sharkansky (1978), Stockey y Zeckhauser (1978), Heclo (1978), Wildavsky (1979), Jordan y Richardson (1979), Jones (1970).
1980	Lipsky (1980), Barret y Fudge (1981), Dunn (1981), Dunleavy (1981), Flora y Heidenheimer (1981), Richardson, Gustafsson y Jordan (1982), Cronbach (1982), Jordan y Richardson (1982), Sabatier Y Mazmanian (1983), Hogwood, Gunn (1984), Kingdom

Elaboración de una hoja de ruta...

	<p>(1984), Jones (1984), Thoening (1985), Wildavsky (1986), Sabatier (1986, 1993), Bobrow, Dryzeck (1987), Hogwood (1987), Wilks y Wright (1987), Grant, Paterson y Whitson (1988), Meny y Thoening (1989), Subirats (1989), Majone (1989).</p>
1990	<p>Anderson (1990), Schwarz y Thompson (1990), Linder y Peters (1990), Jordan (1990), Monnier (1991), Friedman (1991), Dunleavy (1991), Scott, Meyer (1991), Atkinson, Coleman (1992), Dye (1992), Meny, Thoening (1992), Heyfetz, Sinder (1992), Hicks y Swank (1992), Marsh y Rodhes (1992), Patton (1992), Pross (1992), Lindblom y Woodhouse (1993), Lane (1993), Subirats (1992 y</p>

	1999), Herjn y Porter (1993), Rossi y Freeman (1993), Klingemann, Hofferbert y Budge (1994), Dowding (1995), Dowding, King, Dunleavy, Margetts (1995), Jordana (1995), Adshead (1996), Hofferbert y Cingranelli (1996), Nelson (1996), Scharpf (1997 y 1999), Rhodes (1990, 1997), Subirats y Gomà (1998), Sabatier (1999).
2000	Nelson (2001), Zimerman (2001), Hofferbert y Cingranelli (2001), Muller (2006), Roth (2002 y 2006).

Fuente: Valencia Agudelo & Álvarez (2008, pág. 111)

6.1.2. Características de una política pública

Las políticas públicas deben cumplir ciertos parámetros para que sean efectivas y útiles a la ciudadanía, ya que como lo han indicado varios autores citados anteriormente, políticas públicas y buen gobierno van de la mano. De esta manera, y con base en Lahera (1999) se describen tales condiciones.

Elaboración de una hoja de ruta...

- Ser representativas, esto es, corresponder a un punto de la agenda pública y satisfacer una demanda social prioritaria.
- Corresponder a las tareas propias del gobierno y no restar espacio a la comunidad o al sector privado.
- Estar integradas con otras políticas en un programa consistente, jerarquizado y financiable. Debe haber apoyo político sostenido para los programas del gobierno.
- Ser especificadas en un diseño claro e integrado, teniendo claro lo que conllevaría a implementar esta política, tanto en materiales como en recurso humano.
- Clarificar la responsabilidad del sector público, pero que le permita a la comunidad y sector privado ser partícipes.
- Considerar ya en su diseño y de manera clara la manera como será evaluada la política pública.
- Tener la gestión más adecuada a su propósito.
- Ser objeto de controles internos y externos.
- Ser evaluada en todos los casos.
- Permitir una fluida relación del sector público con la comunidad.
- (pág. 1-2)

6.1.3 Etapas de una política pública

El proceso de una política pública puede desagregarse en varias etapas según el autor, aunque siempre hay tres que son factor común entre ellos: la formulación, la implementación y la

Elaboración de una hoja de ruta...
evaluación (Cardozo Brum, 2013). De igual manera, se enumeran otras dos etapas según otros autores.

Agendamiento. En esta etapa se establecen los diferentes problemas reunidos y definidos en la agenda pública. (Torres Melo & Santander, 2013). Esta es creada con la participación de la ciudadanía y entes privados, quienes manifiestan las problemáticas percibidas, mientras que el gobierno es el que se encarga de decidir cuáles incluir en la agenda y cuáles no.

La formulación. Es donde se realiza el diagnóstico y definición del problema y se estructura para generar y analizar las diferentes alternativas de solución. Además, se fijan las bases técnico-jurídicas sobre las que se asientan los objetivos, instrumentos de intervención y modalidades operacionales de la acción pública, cuyos elementos deberán estar organizados de manera coherente para obtener el impacto deseado (Cano Blandón, 2008).

Adopción de alternativas o toma de decisión. En esta etapa se debe escoger cuál política pública es la más adecuada para implementar dada su dimensión técnica, económica, legal, social y política, coherente con la capacidad del gobierno (Cañarte Cabrera, 2020).

La implementación. Es la puesta en práctica y control de la formulación anterior mediante la toma de decisiones y acciones concretas para incidir en el problema público establecido. “Esta etapa es entendida como el conjunto de procesos que, tras la fase de programación o diseño, tienden a la realización concreta de los objetivos, se trata de la ejecución o aplicación de lo planteado” (Cano Blandón, 2008, pág. 158). Por otra parte, hay dos categorías en la implementación de la política pública: una denominada Top-Down en la que la primacía de la ejecución radica en los entes políticos o técnicos y, de otra parte, la Botton-up, en la que se

Elaboración de una hoja de ruta...

posibilita la inserción de los actores sociales, quienes en un origen movilizaron la política pública (Mejía Jiménez, 2012).

La evaluación. Esta etapa permite medir los resultados e impactos logrados con el fin de tomar la decisión sobre si continuar, modificar o dar por terminada la política pública. Una buena evaluación debe ser capaz de detectar las discrepancias entre el desempeño real y el esperado de la política propuesta (Pinilla & García Altés, 2010).

De otro lado, la Tabla 4 ejemplifica varios tipos de evaluación de políticas públicas según el objetivo que se desee concretar, ya que la importancia de este ejercicio recae en la retroalimentación que genera para otras ocasiones. Mientras que la Figura 2 ilustra las diferentes etapas por las que pasa una política pública.

Tabla 4

Tipos de evaluación de políticas públicas

Evaluación según la perspectiva	
Impacto	Conocer si una política ha tenido efecto y las causas de ese efecto.
De gestión	Monitorizar y mejorar la ejecución de los programas y servicios.
De desarrollo	Desarrollar y mejorar los tratamientos, servicios y políticas.
Económica	Establecer la relación entre los costes y las consecuencias de la intervención.
Evaluación según la finalidad	
Formativa	Realizada durante el desarrollo de la política para obtener información para mejorarla.
Sumativa (de impacto)	Realizada una vez finalizada la política para analizar su efectividad.

Elaboración de una hoja de ruta...

Evaluación según el nivel	
De estructura	Evaluar los recursos materiales y humanos
De proceso	Valorar los servicios y actividades producidos por el programa
De resultados	Verificar si se han alcanzado los objetivos establecidos
Estratégica	Conocer si la política se corresponde con las necesidades de la población y con las prioridades establecidas.

Fuente: Pinilla & García Altés (2010, pág. 115)



Figura 2. *Etapas de una política pública*

Fuente: elaboración propia a partir de Cañarte Cabrera (2020)

6.1.4. Políticas públicas en Colombia con participación ciudadana

En Colombia se ha tenido en cuenta la participación ciudadana en el proceso de creación de diferentes políticas públicas. Un primer caso de políticas públicas educativas fue analizado por Arias Calderón et al. (2015) y a partir del cual concluyeron que “en el país, la gestión de la administración pública se encuentra dotada de suficientes normas relacionadas con la participación ciudadana como parte de las estrategias de modernización del Estado” (pág. 138).

Otro estudio desarrollado por Mojica Acevedo et al. (2020) mostró cómo en 2018 se logró adelantar la política pública migratoria en la frontera colombiana por medio de la interacción y colaboración entre el Estado y la academia. Tal política tomó el camino de la participación ciudadana como mecanismo para fortalecer la gobernabilidad de la región, en este caso la del municipio de Cúcuta, ya que era la que se encontraba afectada por la alta migración que se presentaba desde Venezuela.

Un ejemplo más es la política pública anticorrupción. En su trabajo, Cano Blandón (2008) explicó cómo la participación de la ciudadanía fue fundamental para la creación de esta política y cómo la articulación Estado-sociedad permitió realizar este ejercicio a satisfacción, lo que logró establecer un modelo de gobernanza efectivo que generara confianza en la ciudadanía para crear estrategias conjuntas anticorrupción.

Por último, se analizó el caso de la construcción de la política pública de juventud en Bogotá durante el periodo 2005-2008, estudio que demostró la importancia de entender y saber segmentar la participación ciudadana para que fuera más eficiente a la hora de plantear las necesidades y desarrollar las estrategias. En este caso en particular, se contó con la participación

Elaboración de una hoja de ruta...
de ciudadanos jóvenes, quienes eran precisamente a los que iba dirigida esta política, logrando así una formulación óptima de esta (Ávila Hernández & Alvira Briñez, 2012).

En síntesis, se generaron ejercicios de política pública en diferentes etapas de manera satisfactoria gracias a que se contó con la participación de la ciudadanía a la que iba dirigida estas políticas, por lo que, en efecto, el concepto de política pública y el de participación ciudadana deben trabajarse en conjunto para lograr resultados satisfactorios.

6.2. Participación ciudadana

Definir este concepto es indispensable para entender la importancia que este ha adquirido en los últimos años en Colombia y cómo se ha convertido en el estandarte de todo gobierno con el fin de generar credibilidad en los ciudadanos. Así, se muestra, en primer lugar, las definiciones dadas por diferentes autores y, posteriormente, se enumeran diferentes beneficios que esta participación tiene, además de sus limitantes. De esta manera, se parte de la aportación propuesta por Naser et al. (2021)

La participación ciudadana remite al concepto de ciudadanía. En el concepto más tradicional, ciudadanía es el derecho a tener derechos y lo que caracteriza al ciudadano/a es ser un sujeto con derechos frente al Estado. Un aspecto fundamental de la teoría política es que aquello que es un derecho para la ciudadanía se constituye en una obligación para el Estado. Bajo este enfoque, el Estado debe velar por garantizar las condiciones para que el ciudadano/a pueda ejercer sus derechos. (pág. 28)

6.2.1. Definiciones de diferentes autores

Según la Fundación Foro Nacional por Colombia, se entiende por participación ciudadana:

La intervención de sujetos individuales y/o colectivos en el escenario público que, en función de sus intereses y derechos, buscan acceder a bienes y servicios públicos (inclusión), influir en las decisiones que afectan sus vidas (incidencia), acordar con las autoridades públicas las políticas que permitan el ejercicio pleno de sus derechos (concertación), vigilar la gestión y sus resultados (fiscalización) o expresar el desacuerdo con decisiones de las autoridades públicas (oposición). (pág. 5)

La estrecha relación entre la participación ciudadana y la política pública es manifiesta, así como la idea de que los diferentes gobiernos deben procurar que esta relación se mantenga si aspira a que el ejercicio e impacto de esta política sea el esperado. Al respecto, Rodríguez Casallas (2020) indicó que una de las soluciones para suprimir y cerrar brechas entre la sociedad y el Estado es precisamente la identificación de los asuntos políticos por parte de la ciudadanía, así como el seguimiento y evaluación de las políticas públicas. En síntesis, el interés por los destinos de la nación y de sus comunidades garantiza una efectiva y participación de la ciudadanía.

Así mismo, es menester buscar que esta participación se dé en todos los ámbitos e incentivar la interacción con la gente joven, motivarlos para que sean partícipes de estos procesos, ya que según estudios, dicha interacción es baja. Lo anterior se refleja en una población joven excluida de todo proceso de planificación y formulación, lo que, al mismo

Elaboración de una hoja de ruta...

tiempo, conlleva a que el interés y el énfasis en las necesidades de los jóvenes sea escaso o nulo. Dicho suceso podría tener consecuencias negativas para una democracia si se considera que en la actualidad la población joven es la mayoría en todo el mundo (Palmy David & Buchanan, 2020).

A partir de las anteriores premisas se entiende la relevancia de fomentar y reforzar la participación ciudadana en el proceso que conlleva una política pública desde su formulación hasta su implementación, puesto que, como se mencionó inicialmente, al ser Colombia un estado democrático, la participación ciudadana se vuelve un pilar para esta. Frente a esto, Jurlina Alibegović & Slijepčević (2015) plantearon:

Un pilar muy importante de la democracia es la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones políticas. El cambio de "gobierno" a "gobernanza", que también se ha observado en la literatura, implica una mayor implicación de las diferentes partes interesadas en el proceso de toma de decisiones y en el proceso de aplicación de las políticas públicas. La participación de los ciudadanos en el proceso de prestación de servicios públicos puede dar lugar a mejores servicios públicos, que se ajusten a las necesidades de los ciudadanos, a mejores decisiones, a una mayor calidad y a una colaboración más eficaz en el uso del dinero público para los servicios públicos. (pág. 155)

Tabla 5*Definiciones de varios autores para el concepto de participación ciudadana*

Autor	Definición participación ciudadana
Saab et al. (2018)	“La participación ciudadana o participación social es un mecanismo que tiene como objetivo permitir a los tomadores de decisiones conocer las necesidades reales de la sociedad y promover políticas públicas más adecuadas y aceptables” (pág. 796).
Serrano Rodríguez (2015)	“La participación ciudadana es aquella donde la sociedad posee una injerencia directa con el Estado; asimismo, tiene una visión más amplia de lo público” (pág. 96).
Gilbreath Holdar & Zakharchenko (2002)	“La participación ciudadana puede considerarse un proceso en el que los ciudadanos se organizan a sí mismos y a sus objetivos a nivel de base y trabajar juntos a través de organizaciones comunitarias no gubernamentales para

Elaboración de una hoja de ruta...

	influir en el proceso de toma de decisiones” (pág. 20)
Isunza Vera & Olvera (2006)	“Es un nuevo eje del sistema de representación política que da cuenta de la existencia de espacios públicos no estatales que, con su acción, pueden enriquecer la calidad de las políticas y decisiones públicas, insertando en la agenda política alternativas que correspondan mejor a las preferencias ciudadanas, y/o permitiendo un mayor control público sobre el ejercicio del poder” (pág. 168).
Velásquez et al. (2018)	“La intervención de sujetos individuales y/o colectivos en el escenario público que, en función de sus intereses y derechos, buscan acceder a bienes y servicios públicos (inclusión), influir en las decisiones que afectan sus vidas (incidencia), acordar con las autoridades públicas las políticas que permitan el ejercicio pleno de sus derechos (concertación), vigilar la

	<p>gestión y sus resultados (fiscalización) o expresar el desacuerdo con decisiones de las autoridades públicas (oposición)” (págs. 23-24).</p>
<p>Holguín (2013)</p>	<p>“La participación ciudadana hace referencia a una serie de procesos mediante los cuales los ciudadanos de forma individual o colectiva, participan en los procesos de toma de decisiones sobre asuntos públicos o privados que afecten las dimensiones políticas, económicas, sociales, culturales y ambientales que rodean sus contextos de vida; de este modo, busca aportar a los procesos de desarrollo del ser humano y de las colectividades en las que este interactúa” (pág. 10).</p>
<p>Villareal Martínez (2009)</p>	<p>“La participación ciudadana es el involucramiento de los individuos en el espacio público estatal y no estatal desde su identidad de ciudadanos, es decir, de integrantes de una comunidad</p>

Elaboración de una hoja de ruta...

	política. Esta participación está vinculada a los modelos de democracia y al tipo de relación gobierno-sociedad que se quiere construir” (pág. 31).
Díaz Aldret (2017)	“La participación ciudadana es el proceso a través del cual los ciudadanos, que no ostentan cargos ni funciones públicas, buscan compartir en algún grado las decisiones sobre los asuntos que les afectan con los actores gubernamentales e incidir en ellas” (pág. 343).

Fuente: elaboración propia a partir de diferentes autores

6.2.2. Principios fundamentales de la participación ciudadana

La Tabla 6 enmarca algunos principios fundamentales que se deben dar para que la participación ciudadana tenga legitimidad y credibilidad, mismos que, además, facilitarán la confianza de aquellos directamente impactados y asegurarán que no haya manipulación deliberada de los resultados obtenidos.

Tabla 6*Principios fundamentales de la participación ciudadana*

Transparencia y acceso a la información	<p>Este principio hace referencia a que los organismos públicos deben ser claros sobre las actividades que desarrollan y esta información debe ser abierta al público, exceptuando aquellas que por su grado de confidencialidad no se permita.</p> <p>Es importante que esta información sea oportuna, entendible y actualizada.</p>
Voluntariedad	<p>La participación ciudadana se debe dar por deseo propio y no por presiones externas.</p>
No exclusión	<p>Debe dársele la oportunidad del ejercicio de participación a todo aquel que desee hacerlo, ya que excluirlo deslegitimaría el proceso y se corre el riesgo de dejar otros enfoques por fuera.</p>
Equidad	<p>Los que participen de este proceso deben tener igualdad de condiciones y garantías.</p>
Reconocimiento y respeto por la diversidad	<p>Todas las opiniones y puntos de vista deben ser respetados y valorados, se debe brindar el espacio para que estas diversas opiniones se den.</p>
Receptividad	<p>Se debe asegurar que todas las opiniones y aportes serán escuchadas, consideradas y difundidas por igual.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de Naser et al. (2021, págs.. 31-32)

6.2.3. Beneficios de la participación ciudadana

Lefont Marín yRamírez Sierra (2020) otorgan a la participación ciudadana una importancia vital a través de cinco beneficios que se describen a continuación:

- I.** Es fundamental para la democracia en cualquier territorio. Una democracia con calidad dependerá de la participación ciudadana y sus alcances en esta.
- II.** Influye y refuerza los procesos de socialización. De las aptitudes y conocimientos políticos que posea el ciudadano dependerá el alcance de su intervención.
- III.** Desarrolla y fortalece la gobernanza, ya que este ejercicio exige como ingrediente básico el incorporar a sus ciudadanos a la gestión del gobierno.
- IV.** Contar con la participación ciudadana aumenta la transparencia en las agendas del gobierno, ya que contarán realmente con las necesidades percibidas por el ciudadano. Adicionalmente, al permitir este acceso de los ciudadanos, facilitará una mayor fiscalización del destino de los recursos para lograr una disminución en la corrupción.
- V.** Fortalece la relación entre el Estado y la sociedad, ya que demostraría el interés de una comunicación asertiva entre ambas partes, lo que se traduciría en mayor confianza de la población a sus dirigentes y viceversa. (pág. 138)

Elaboración de una hoja de ruta...

Por su parte, la Tabla 7 presenta los beneficios de la participación ciudadana esbozados por Cañarte Cabrera (2020).

Tabla 7

Beneficios de la participación ciudadana de acuerdo con Cañarte Cabrera

Beneficios
Fortalece la democracia.
Mejora la gobernabilidad.
Da respuesta a problemas concretos: salud, vivienda, empleo.
Fortalece la integración social.
Mejora el desempeño organizacional.
Fortalece las comunidades.
Mayor cooperación y compromiso.
Distribución equitativa de recursos económicos.
Permite disminuir los actos de corrupción.
Eficiencia y transferencia en la ejecución de los recursos.
Aumenta la credibilidad y confianza en el gobierno.
Legitimidad en la acción pública.
Reduce la burocracia.

Fuente: Cañarte Cabrera (2020, pág. 86)

Sin embargo, y de acuerdo con Axelsson et al. (2010), para percibir estos beneficios los gobiernos deben plantear estrategias para captar el interés de los ciudadanos y, de esta manera, obtener una visión más amplia de sus necesidades y requisitos. Es fundamental generar estos espacios que incentiven a la ciudadanía a ser partícipes de la búsqueda de soluciones.

Elaboración de una hoja de ruta...

6.2.4. Limitaciones a la participación ciudadana

El concepto de participación ciudadana conlleva a su vez a un *boom* generado en la política pública y en los modelos de gobernanza de cada territorio; no obstante, no muchos hablan de las limitantes o dificultades que esta participación encuentra a la hora de ser ejercida como, por ejemplo, la desconfianza, la falta de interés y los conflictos de intereses, el desconocimiento, entre otras. La Tabla 8 ilustra varias de esas limitantes según lo planteado por Villarreal Martínez (2009).

Tabla 8

Limitaciones a la participación ciudadana

Limitaciones a la participación ciudadana	
Régimen político y reglas formales.	Extra régimen (sociedad).
Elecciones cuestionadas.	Desconfianza hacia leyes e instituciones.
Falta de certeza, legalidad, imparcialidad y equidad.	Desconfianza en los demás.
Ejercicio autoritario del poder.	Falta de solidaridad más allá de familia y amigos.
Discrecionalidad.	Intolerancia hacia la diferencia y la pluralidad (en ideas, creencias, identidades).

Elaboración de una hoja de ruta...

<p>Falta de transparencia y rendición de cuentas.</p>	<p>Discriminación (por edad, género, sexo, raza, religión, ideas políticas).</p>
<p>Fallas en sistema de contrapesos.</p>	<p>Escasez de asociaciones y grupos Altruistas.</p>
<p>Fallas en sistema judicial: parcialidad, lentitud, inequidad.</p>	<p>Ausencia de cooperación para solucionar problemas colectivos.</p>
<p>Congreso capturado por intereses partidarios.</p>	<p>Prácticas autoritarias al interior de familias, escuelas, empresas.</p>
<p>Ausencia de mecanismos para garantizar ejercicio de derechos.</p>	<p>Ausencia de deliberación social pública sobre asuntos colectivos.</p>
<p>Ausencia del reconocimiento constitucional del derecho ciudadano a participar en las decisiones y asuntos públicos.</p>	<p>Ausencia de medios de comunicación independientes, plurales y abiertos a la sociedad.</p>
<p>Mecanismos de consulta y participación social ausente, insuficientes, y/o sin efecto vinculatorio.</p>	<p>Relaciones sociales supeditadas a maximizar interés individual (costo/beneficio).</p>

Elaboración de una hoja de ruta...

Criminalización/judicialización de movilizaciones y protestas sociales.	Apropiación y/o mercantilización de espacios y bienes públicos por grupos de poder político y/o económico.
---	--

Fuente: Villarreal Martínez (2020, pág. 44)

En este sentido, es notorio que la participación ciudadana tiene argumentos a favor y en contra, sin embargo, en un en un gobierno democrático tiene mayores argumentos a favor por cuanto representa un contrapeso efectivo al abuso del poder, tal y como lo señaló Sánchez González (2015).

Tabla 9

Argumentos a favor y en contra de la participación ciudadana

A favor	En contra
Proporciona información sobre el ambiente social en donde se ejecutarán las actividades de desarrollo.	Propicia la formación de élites participativas que sesgan la participación.
Revela de manera más eficiente las preferencias de los usuarios.	Genera persistencia en la exclusión de los menos organizados para gestionar sus demandas.
Genera aprendizajes sociales e innovación.	Se vuelve ocasión de “captura” de recursos e instituciones redistributivas por parte de élites locales.
Fortalece a las instituciones locales.	Sesga las preferencias del universo de usuarios hacia las de los participantes.

Elaboración de una hoja de ruta...

Genera mayor credibilidad y legitimidad sobre las evaluaciones.	Propicia la “informalización” de la política al abrir canales alternos a los de representación institucionalizada.
Contribuye a mejorar la eficacia de las instituciones locales.	Limita la racionalización de las acciones gubernamentales dada la dispersión de las demandas.
Genera formación de capital social.	Disminuye la confianza hacia las instituciones representativas.
Fortalece la competitividad sistémica de la región o localidad.	
Contribuye a la formación y fortalecimiento de identidad local o regional.	

Fuente: Sánchez González (2015, pág. 55)

6.2.5. Participación ciudadana en Colombia

Para empezar, en el municipio de Ibagué en Tolima se realizó un análisis de sus fortalezas, entre ellas el turismo, y se estudiaron los beneficios que la participación ciudadana traía para potencializarlo. Se concluyó, entonces, que esta participación no solo era esencial para que el turismo tuviera un crecimiento, sino también para que esta participación de la ciudadanía fuera eficiente. En ese sentido, era necesario que tuvieran un conocimiento de la región, de sus fortalezas y problemáticas, es decir, que a la hora de contar con la opinión o ayuda del ciudadano, es importante que este sea conocedor del tema que se quiere abordar (Murcia García et al., 2020).

Elaboración de una hoja de ruta...

Entretanto, en Medellín se han desarrollado ejercicios de participación ciudadana con énfasis en la transformación de los territorios locales, particularmente en aquellos donde los servicios públicos y las necesidades básicas han sido precarios. Esto ha ayudado a mejorar en diferentes aspectos como infraestructuras, vías de movilidad, viviendas dignas, creación de espacios de esparcimiento y cultura (Carvajal Londoño, 2019).

Por otro lado, y en concordancia con varios actores, el artículo concluyó que el ejercicio de la participación a veces es complicado por el nivel de desconfianza que existe entre muchos ciudadanos y el gobierno municipal, en especial a raíz de distintos desgastes, desmontes y cambios que se han hecho en las últimas dos administraciones municipales, al marco normativo y a la oferta institucional de la participación (Carvajal Londoño, 2019). La Figura 3 expone una línea de tiempo con los hitos más importantes de la participación ciudadana en Medellín.

Elaboración de una hoja de ruta...

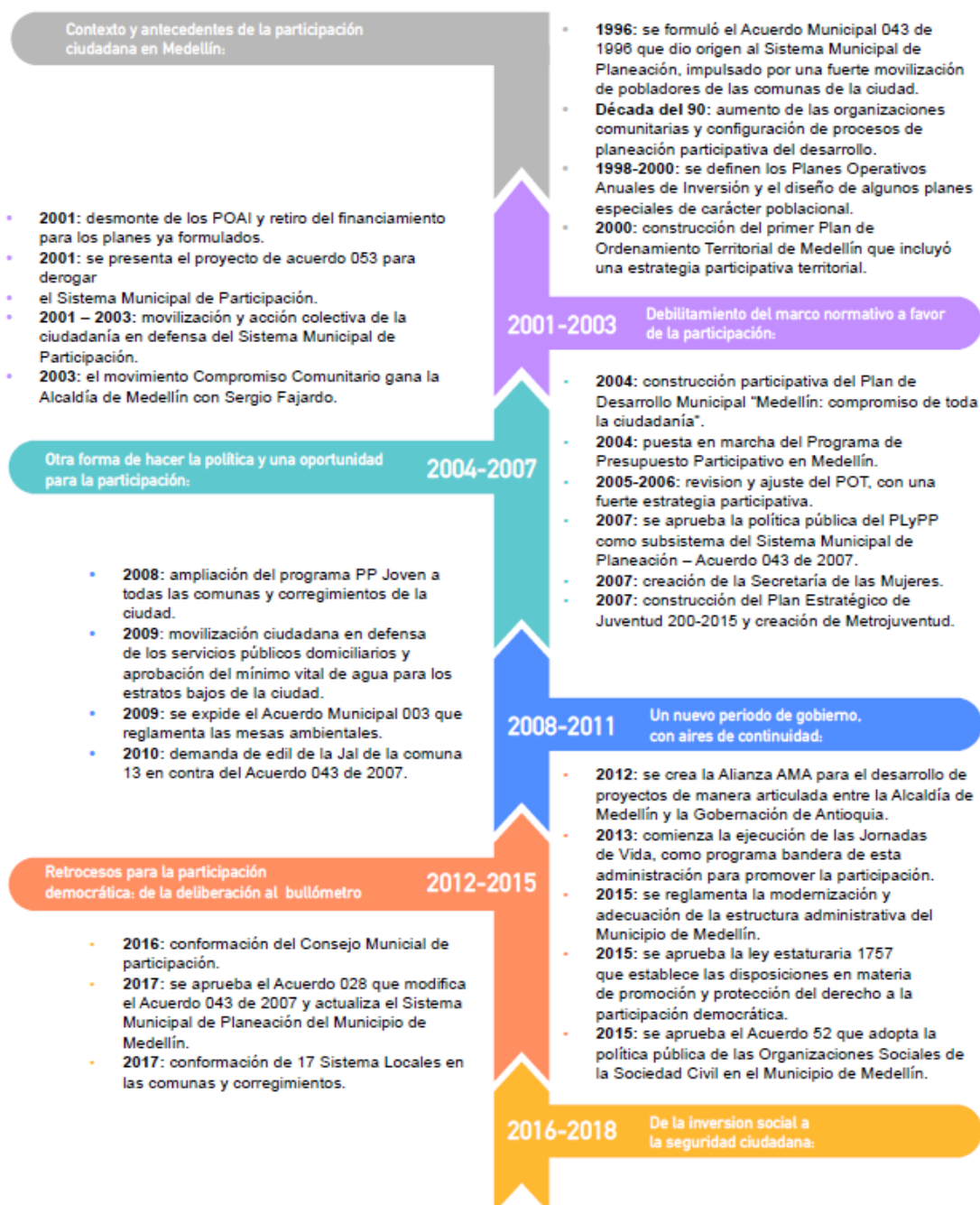


Figura 3. Línea de tiempo con algunos hitos de la participación ciudadana en Medellín

Fuente: Carvajal Londoño (2019, pág. 57)

Elaboración de una hoja de ruta...

Ahora bien, en lo que respecta a Abejorral, en el municipio se realizó la construcción del plan de desarrollo *Abejorral es el momento: 2020-2023* por medio de ejercicios con la participación ciudadana y en los que se tuvo en cuenta la opinión de ciudadanos de diferentes veredas y ocupaciones con el fin de lograr un mecanismo más óptimo a la hora de identificar las necesidades que hoy surte el municipio (Alcaldía de Abejorral, 2020). La Figura 4 ejemplifica varios de los aspectos más relevantes en la construcción de dicho plan de desarrollo.



Figura 4. Desarrollo de las jornadas de participación ciudadana en Abejorral Antioquia para la construcción del plan de desarrollo

Fuente: Alcaldía de Abejorral (2020, pág. 32)

6.2.6. Participación ciudadana en el mundo

En Brasil, Bardal y Torres (2020) determinaron que la población tiene derecho a ser consultada sobre sus demandas y necesidades y, así mismo, a deliberar y tomar posición frente a las políticas que se implementen, pues a fin de cuentas, las decisiones que tomen los gobernantes afectarán la calidad de vida de los habitantes del país. Este acceso del ciudadano al proceso político y en la formulación de la agenda pública ayudará a reforzar la legitimidad, credibilidad y eficacia del sistema democrático (De Oliveira et al., 2018).

Entretanto, Castillo Cubillos (2017) señaló para Ecuador el papel protagónico de la participación ciudadana en pro de una gobernabilidad real, pues se trata de un derecho por medio del cual los ciudadanos participan en la formulación de políticas públicas y el gobierno puede procesar las exigencias de la comunidad. En suma, la ciudadanía posee un peso importante en este tipo de escenarios.

Frente al tema de la participación ciudadana en la gestión pública en Chile, Delamaza (2012) planteó cómo la relación entre Estado y sociedad se empezó a fortalecer por medio de políticas públicas, e indicó que estas últimas se deben generar a partir de una agenda política que solo es posible establecer mediante un ejercicio de comunicación con la participación de la ciudadanía, es decir, esta participación termina siendo el engranaje que ha permitido modernizar al Estado y generar una dinámica distinta en la gobernanza de Chile.

Respecto a Estados Unidos, Ebdon (2002) demostró que la participación ciudadana en este país influye directamente en las decisiones presupuestarias de sus ciudades y en cualquier otra decisión al considerar que el ciudadano sabe el poder que tiene cuando desea presionar por

Elaboración de una hoja de ruta...

lo que sabe que tienen derecho. Aunque también son claros los resultados al mostrar el esfuerzo constante que deben hacer para mantener el interés de los ciudadanos.

Para México, Serrano Rodríguez (2015) analizó cómo la participación ciudadana se convirtió paulatinamente en el estandarte de todos los poderes políticos de ese país y cómo se empezaron a aprobar leyes para garantizar su adecuado proceder, logrando así que para el 2008 17 estados mexicanos contaran con una ley de participación ciudadana, entendiendo esta como mecanismo facilitador e indispensable para la gobernanza de cada estado.

En otro orden de ideas, Perlaviciute y Squintani, (2020) formularon un estudio sobre la participación ciudadana para la creación de una política pública sobre el cambio climático en Holanda y llegaron a dos conclusiones principales; la primera, que la ciudadanía puede generar resistencia a la política si sienten que son excluidos de la toma de decisiones y, de otro lado, la gente quiere participar más en la toma de decisiones de los proyectos de su comunidad, puesto que allí su influencia no es tan limitada por las restricciones legales y sienten que pueden crear un mayor aporte.

De igual forma, un análisis efectuado Huxley et al. (2016) mostró la relación entre las tradiciones administrativas y la participación ciudadana con las políticas públicas. Para esto, diseñaron un comparativo entre los países de Francia, Inglaterra, Alemania y Noruega a partir del cual determinaron que, aunque la importancia que le da cada país a la participación ciudadana va directamente ligada con la tradición administrativa que allí se ejerza, esta sigue siendo considerada necesaria a la hora de establecer políticas públicas.

En España, Fuentes García y Serrano (2019) concluyeron:

Elaboración de una hoja de ruta...

La participación ciudadana será uno de los aspectos de mayor importancia en la gestión pública local de los próximos años y podrá convertirse en el instrumento para un mayor apego de la ciudadanía hacia sus administraciones locales, por lo que será necesario un esfuerzo de todos los poderes públicos locales para articular los mecanismos necesarios para integrar a los representantes de los colectivos ciudadanos en la óptima gestión de los servicios y políticas públicas. (pág. 443)

Dicha conclusión es factible si se consideran las ventajas antes mencionadas que trae la incorporación de la ciudadanía en la toma de decisiones y en el modelo de gobernanza.

Otro estudio para destacar es el ejecutado por Ramos (2005) para Australia en el que apuntó que la participación puede verse limitada por ciertas imposiciones del Gobierno que pueden estar a favor de determinadas opiniones que hacen pasar como científicas, obviando el punto de vista del ciudadano. Una realidad que se replica en aquellos gobiernos que le restan importancia a la opinión de los ciudadanos. En síntesis, y de acuerdo con lo concluido por diferentes artículos:

Estas iniciativas de participación ciudadana que parten del gobierno o de la sociedad civil, así como de las instituciones académicas y del sector privado pueden contribuir a mejorar el proceso de rendición de cuentas y la justicia social. La evidencia de los diversos mecanismos de participación y de varios países señala algunas áreas de impacto: la participación ciudadana ha contribuido a mejorar la calidad y capacidad de respuesta de las políticas públicas, especialmente al asegurar que lleguen a los grupos objetivos, concretamente los grupos en situación de vulnerabilidad, al garantizar que los problemas importantes se visibilicen en la agenda pública, y al incrementar el control y la

Elaboración de una hoja de ruta...

vigilancia del gasto público y de las acciones del gobierno, reduciendo las oportunidades de corrupción. La experiencia también muestra algunos factores posibilitadores contextuales: la importancia de contar con marcos jurídicos favorables para la participación ciudadana, la voluntad política para crear espacios para la participación ciudadana y tomar en cuenta la opinión de los ciudadanos, así como una sociedad civil activa y vibrante capaz de exigir sus derechos, de realizar evaluaciones independientes y dispuesta y apta para formar parte de los espacios de participación creados por el gobierno. (Fundar: Centro de análisis e investigación, 2011, pág. 16)

Para finalizar, la Tabla 10 señala los diferentes acuerdos que se han celebrado en Latinoamérica en pro de la participación ciudadana (Banco Interamericano de Desarrollo, citado en Sánchez González, 2015).

Tabla 10

La participación ciudadana en la agenda latinoamericana

Acuerdos	Descripción
Declaración de Río (1992)	“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados en el nivel que corresponda”.
Cumbre de las Américas, Miami (1994)	“Una democracia vigorosa requiere una amplia participación de todos los sectores en asuntos públicos”.
Cumbre de Santa Cruz sobre Desarrollo Sostenible (1996)	“Como requisito fundamental para el desarrollo sostenible, una amplia participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones, incluyendo

Elaboración de una hoja de ruta...

	políticas y programas y su diseño, implementación y evaluación”.
Cumbre de las Américas de Santiago de Chile (1998)	“La fuerza y sentido de la democracia representativa residen en la participación activa de los individuos en todos los niveles de la vida ciudadana”.
Cumbre de las Américas de Québec (2001)	“Con todos los sectores de la sociedad civil y las organizaciones internacionales para asegurar que las actividades económicas contribuyan al desarrollo sostenible de nuestras sociedades”.
Plan de Acción de la Cumbre de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible (2002)	“Todos los países deberían también promover la participación pública, incluso a través de medidas que permitan el acceso a información relativa a legislaciones, regulaciones, actividades, políticas y programas”.
Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos ([OEA], 2003)	“Estrategias para incrementar y fortalecer la participación de las organizaciones de la sociedad civil en las actividades de la OEA”.
Cumbre Extraordinaria de las Américas (CEA), Monterrey, Nuevo León (2004)	“Alentaremos la participación de la sociedad civil en el proceso de Cumbres de las Américas, para lo cual nos proponemos institucionalizar los encuentros con la sociedad civil, el sector académico y el privado”.

Fuente: Sánchez González (2015, págs.. 57-58)

6.3. La política pública en participación ciudadana

En este acápite se analizan y describen los diferentes factores que ayudaron a crear la política pública en Antioquia y que facilitarán el desarrollo de esta en el municipio de Abejorral.

6.3.1. Línea de tiempo

6.3.1.1. Constitución política de Colombia de 1991.

La Constitución Política Nacional, aprobada en 1991, define a Colombia como Estado y para sus fines esenciales:

Artículo 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general; **Artículo 2.** Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. (Corte Constitucional de Colombia, 1991)

En estos dos artículos se resalta el carácter democrático, participativo y pluralista en los cuales se fundamenta Colombia como Estado social de derecho, donde se refuerza la

Elaboración de una hoja de ruta...

participación ciudadana como un derecho y una necesidad del ser humano. Por otra parte, en el artículo 1 se define a Colombia como una república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales, lo que permite la adopción de políticas públicas territoriales con el fin de materializar y desarrollar los fines esenciales del Estado acoplados a cada municipio.

6.3.1.2. Ley 134 de 1994.

Esta Ley, expedida el 31 de mayo de 1994 y estandarte de la participación democrática en el país, establece la regulación normativa respecto a los mecanismos de participación ciudadana como el plebiscito, la revocatoria al mandato y el cabildo abierto. Por lo demás, uno de los aspectos que más resaltan de esta ordenanza es su carácter local y regional, es decir, que los mecanismos de participación ciudadana pueden ser ejercidos siempre por cualquier ciudadano de la nación colombiana independientemente de donde esté, algo que no ocurría con la Constitución de 1886 (Congreso de la República de Colombia, 1994).

6.3.1.3. Ley 152 de 1994.

Esta Ley, expedida el 15 de julio de 1994, establece la organicidad del plan de desarrollo. En ese sentido, determina que cada periodo todo alcalde o gobernador de los diferentes territorios deberá desempeñar su ejercicio de gobierno por medio de un plan de desarrollo, el cual debe tener ciertos criterios que son regulados, esto con el fin de garantizar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de sus funciones. Para los propósitos del presente trabajo es necesario destacar, esencialmente, los artículos 3° y 5°, particularmente los literales g y c de cada uno de estos respectivamente. En ese sentido, el literal g del artículo 3° pretende garantizar la participación ciudadana en el diseño, formulación y ejecución de los planes de desarrollo de cada unidad administrativa (municipios y departamentos), pues como se mencionó

Elaboración de una hoja de ruta...

anteriormente, la participación ciudadana en el desarrollo de políticas públicas es por sí mismo un principio democrático (Congreso de la República de Colombia, 1994).

El literal c del artículo 5°, por otra parte, resulta fundamental por cuanto instituye el contenido general de las políticas públicas en materia económica, social y ambiental, lo que significa que ningún plan podrá excluir alguna de estas dimensiones en sus estatutos. Lo anterior es de gran importancia si se considera que estos tres son los ámbitos transversales a la vida de cualquier ciudadano en cualquier parte del mundo.

6.3.1.4. Ley 743 de 2002.

Uno de los estandartes de la participación democrática ciudadana en los destinos de cualquier nación o Estado son los organismos o asociaciones comunitarias. Para el caso de Colombia tales organismos están representados en la figura de las Juntas de Acción Comunal a un nivel básico, y en las Juntas de Acción Local a un nivel de conglomerado. Sin embargo, para garantizar el adecuado funcionamiento de estas juntas y el cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron establecidas, se creó la Ley 743 del 5 de junio de 2002.

El artículo más importante de este estatuto es quizá el 1° en la medida en que establece y fija el objetivo principal de los artículos subsiguientes y de la Ley en general. Al respecto, la promoción, fortalecimiento y estructuración de estos organismos comunitarios, así como el establecimiento de un marco jurídico para su funcionamiento son los propósitos de la Ley 743 de 2002. El artículo 8°, entretanto, define las características de un organismo de acción comunal, mientras que el artículo 12 presenta la definición de territorio que aplica para la presente ordenanza y el lugar en donde actuarán estas juntas.

Elaboración de una hoja de ruta...

6.3.1.5. Plan de desarrollo de Antioquia 2004-2007: Antioquia nueva, un hogar para la vida.

Para el periodo 2004-2007, el gobernador de entonces Aníbal Gaviria planteó diferentes líneas estratégicas en su plan de desarrollo para llevarlas a cabo durante su mandato, entre ellas la línea estratégica 4: “Construcción del tejido social”, en la que uno de los programas propuestos fue la promoción y estímulo a la participación ciudadana.

6.3.1.6. Plan de desarrollo de Antioquia 2008-2011: Antioquia para todos, manos a la obra.

Para el periodo 2008-2011, el entonces gobernador Luis Alfredo Ramos estableció en el plan de desarrollo de su gobernación un programa denominado “Promoción de la participación ciudadana en los procesos de gestión pública del Departamento”. En este se reconoció la participación como un derecho de todo ciudadano y la obligatoriedad del Estado en proveer los medios para garantizarla.

6.3.1.7. Plan de desarrollo de Antioquia 2012-2015: Antioquia la más educada.

Para el periodo 2012-2015, el entonces gobernador Sergio Fajardo planteó en el plan de desarrollo de su gobierno el componente 4.2. “Participación para el desarrollo”. Allí se formularon 11 programas y estrategias para incentivar la participación ciudadana, uniéndose así a lo establecido por el Gobierno Nacional que definió: “La participación ciudadana no es solo un

Elaboración de una hoja de ruta...

medio para alcanzar las metas gubernamentales sino uno de los fines que persigue el modelo de democracia que queremos para nuestro país”.⁶

6.3.1.7. Ley estatutaria 1757 de 2015.

La Ley estatutaria 1757 de 2015 tiene por objeto proteger y garantizar el derecho de todo ciudadano colombiano a participar de la vida administrativa, política, socioeconómica y cultural de la nación y en la toma de decisiones que lo puedan afectar tanto individualmente como a nivel de comunidad. Algunos de los artículos más destacados de la presente Ley son, por ejemplo, el artículo 81° que conduce a la creación de los Consejos departamentales, municipales y departamentales de participación ciudadana con categorías “especial, de primera y de segunda”.

En este sentido, el deber de dichos organismos es el de diseñar, promocionar, seguir y evaluar las políticas públicas de participación ciudadana en cada uno de sus territorios, así como la articulación de estas con el Consejo Nacional de Participación. El artículo 104, por otro lado, insta las obligaciones a las que se debe el Estado con estos organismos comunitarios con el fin de dar cumplimiento cabal a los objetivos de esta y otras leyes relacionadas. Así, algunos de estos deberes son promover, proteger, implementar y acompañar las instancias de participación; proteger a los promotores de las iniciativas de participación ciudadana, “Convocar de manera amplia y democrática a los ciudadanos a las instancias de participación, y capacitar a la ciudadanía en el ejercicio efectivo de sus derechos en participación (Congreso de la República de Colombia, 2015).

⁶ Plan Nacional de Desarrollo “prosperidad para todos”.

Elaboración de una hoja de ruta...

De esta manera, la Ley 1757, en su carácter de ley estatutaria y en coherencia con lo definido por la Constitución Política, reconoce la participación como derecho y obliga, en consecuencia, a incluir en planes de desarrollo (en los diferentes niveles territoriales) las medidas orientadas a promover la participación, para lo cual señala el sentido de la política pública de participación democrática.

6.3.1.8. Consejo departamental de participación ciudadana.

Dado el artículo 81 de la Ley estatutaria 1757 de 2015, en Antioquia se constituyó desde diciembre de ese año el Consejo Departamental de Participación Ciudadana, esto con el fin de propiciar programas, políticas y planes para la promoción de la participación ciudadana en el departamento.

6.3.1.9. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en septiembre de 2015 17 objetivos de desarrollo sostenible cuyo propósito, entre otros, es combatir la pobreza, la desigualdad y todos aquellos factores que no permiten el correcto funcionamiento de la sociedad (Rohaeti Dariah et al., 2016). De esos objetivos interesa resaltar el 16, orientado a “promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles”.

A su vez, la Organización de las Naciones Unidas busca con la implementación del ODS 16 la promoción del Estado de derecho con el fin de que toda la población pueda acceder a la justicia, disminuir o erradicar la corrupción, garantizar el acceso a la información y la protección de las libertades y, quizá lo más importante, crear instituciones eficaces, responsables y

Elaboración de una hoja de ruta... transparentes en todos los niveles (Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2019).

Si se considera con la suficiente profundidad, es posible inferir que las leyes creadas en el país para garantizar la participación democrática son una herramienta de gran utilidad para llevar a cabo los ODS y, así, inscribirse en los estándares propuestos por la ONU y diferentes organismos internacionales. Lo anterior resulta de gran relevancia, pues la efectiva participación ciudadana es uno de los elementos por los cuales se puede garantizar la ejecución de las acciones propuestas.

6.3.1.10. Plan de desarrollo de Antioquia 2016-2019: Antioquia piensa en grande.

Para el periodo 2016-2019, el entonces gobernador Luis Pérez Gutiérrez planteó en el plan de desarrollo de su gobierno varios componentes, entre ellos el que aboga por un “gobierno de cara a la ciudadanía, el cual tiene como uno de sus programas el fortalecimiento de las instancias, mecanismos y espacios de la participación ciudadana” (pág. tal).

6.3.1.11. Política pública de participación ciudadana en el departamento de Antioquia.

En trabajo conjunto con la Secretaría de Participación Ciudadana y Desarrollo Social de la Gobernación de Antioquia y el Consejo Departamental de Participación Ciudadana, desde 2016 hasta 2019 se llevó a cabo el proceso participativo para la creación de la política pública departamental de participación ciudadana (Gobernación de Antioquia, 2019, pág. 8). Algunos de los enfoques de tal política son los siguientes:

Enfoque político-filosófico. La Constitución Política de 1991 configura el fundamento filosófico de este principio. Esto al considerar que es la participación ciudadana el sustento de

Elaboración de una hoja de ruta...

cualquier democracia participativa y de todo Estado que se jacte de ser democrático. Si bien un modelo democrático posee una estructura y unos mecanismos de representación, la participación ciudadana se vuelve sustento y condición para una democracia real y efectiva (democracia participativa).

Enfoque de derechos. Para este enfoque la participación tiene el status de derecho humano en el marco de un Estado social de derecho, lo que significa que la Constitución Nacional considera su interdependencia. Además, el derecho a la participación es tratado como derecho humano por cuanto es la base para la conquista y consecución de otro tipo de derechos.

Enfoque de desarrollo humano. La participación es una necesidad humana esencial en tanto aporta a la consolidación de la capacidad un individuo o comunidad para formular proyectos de vida en comunidades y territorios.

Enfoque diferencial. Valora los intereses, las características, las condiciones y las aspiraciones particulares de individuos, colectivos o comunidades.

Enfoque sectorial. Dada la diversidad multiétnica y pluricultural de la nación, las leyes y la Constitución deben reconocer las características específicas de determinadas comunidades o colectividades con base en sus propias necesidades, intereses y dinámicas de participación.

Enfoque poblacional. Tiene en cuenta las necesidades, condiciones, intereses y aspiraciones de los diferentes sectores poblacionales.

Enfoque territorial. Para este tipo de enfoque el territorio no es tanto un espacio geográfico como una construcción sociocultural, por lo que las políticas públicas de participación ciudadana y los planes de desarrollo deben considerar tanto las dinámicas como el

Elaboración de una hoja de ruta...
contexto propio de cada una de ellas. Esto debido a que el territorio tiene una alta potencialidad articuladora de procesos de participación ciudadana.

Enfoque de equidad de género. Identifica las características, necesidades y aspiraciones de cada género y en particular lo relacionado con el reconocimiento y garantía de la participación ciudadana de las mujeres.

Enfoque de inclusión étnica. Similar al enfoque anterior, la inclusión étnica significa un reconocimiento de que las comunidades étnicas, según sus necesidades y aspiraciones, tienen unos requerimientos y exigencias particulares. En ese sentido, las políticas públicas de participación ciudadana están en la obligación de velar por la adecuada satisfacción de sus derechos y necesidades.

Enfoque de diálogo social y deliberación pública. Un enfoque primordial si se tiene en cuenta el carácter y la esencia del derecho a la participación, pues no puede haber diálogo y acuerdo sin una deliberación política asertiva, respetuosa y que tenga en cuenta las necesidades de todos los colectivos y ciudadanos. A este respecto, el Estado debe estar siempre presto a dialogar en igualdad de condiciones con la ciudadanía.

Principios

Principio de inclusión. Se entiende como el reconocimiento de intereses y características particulares que tienen diferentes actores territoriales, poblacionales y sectoriales.

Principio de diversidad. Se refiere a la diversidad cultural, territorial, sectorial y poblacional que deben ser tenidas en cuenta por el Estado y las administraciones locales con el fin de garantizar la formulación de políticas públicas acordes a las necesidades de cada

Elaboración de una hoja de ruta...

comunidad. Esto significa que cada colectividad posee condiciones y aspiraciones diferenciales en comparación con una determinada mayoría.

Principio de igualdad. Colombia, como país multiétnico, está compuesto por diversas comunidades, cada una de las cuales con aspiraciones y necesidades diferenciadas. No obstante, la participación debe ser un derecho para todos en tanto todos los ciudadanos son iguales ante la ley.

Principio de articulación y coordinación. Hace referencia a la relación entre Estado y ciudadanía, entre las organizaciones y la sociedad civil y entre las entidades públicas entre sí, pues cada localidad, colectividad o entidad no puede actuar de forma aislada, sino que debe operar conforme a los derechos de otros, de ahí que la coordinación sea un aspecto fundamental para la participación ciudadana y para el desarrollo de políticas públicas relacionadas.

Principio de descentralización y autonomía territorial. Aunque Colombia sea una república presidencialista de carácter centralista, la Constitución Nacional reconoce la autonomía de los departamentos y los municipios para organizarse y participar según las necesidades de cada uno de estos dadas las diferencias en el contexto y sus realidades. En este sentido, el Gobierno nacional debe garantizar la participación efectiva de comunidades y organizaciones en los diferentes territorios del departamento.

Principio de derecho a la información pública. Este principio reconoce que una de las condiciones para la efectiva y consciente participación ciudadana es el acceso a una información imparcial y de calidad.

Elaboración de una hoja de ruta...

6.3.1.12. Plan de desarrollo de Antioquia 2020-2023: unidos por la vida.

El plan de desarrollo del gobernador Aníbal Gaviria para el periodo 2020-2023 presenta, entre sus enfoques, la “línea estratégica 5. Nuestra gobernanza”, componente 1: “una agenda Antioquia 2040”. Con dicha línea de acción, y por medio de una serie de programas propuestos, se busca incentivar la participación de la ciudadanía para formular una agenda donde el eje central sea el ser humano y con la ayuda de los ciudadanos identificar los retos que demanda el presente y el futuro.

6.1.13. Plan de desarrollo de Abejorral 2020-2023: Abejorral es el momento.

En el plan de desarrollo del gobierno del alcalde de Abejorral Julián Andrés Muñoz, específicamente en el componente 1; “Abejorral es el momento de la convivencia y legalidad” y en su línea estratégica 2 “convivencia”; programa 5: “participación ciudadana”, se plantean diferentes retos y acciones para mejorar la gobernanza del municipio, retos en pro de suplir las necesidades que hoy deben afrontar. De esta manera se asume el compromiso de propiciar la conformación de un sistema municipal de participación eficiente a través de las Juntas de Acción Comunal (JAC), Asocomunal y las demás asociaciones existentes en el municipio, además de la implementación de una política pública de participación que responda adecuadamente a la solución de problemáticas específicas que surgen en los diferentes sectores (Alcaldía de Abejorral, 2020).

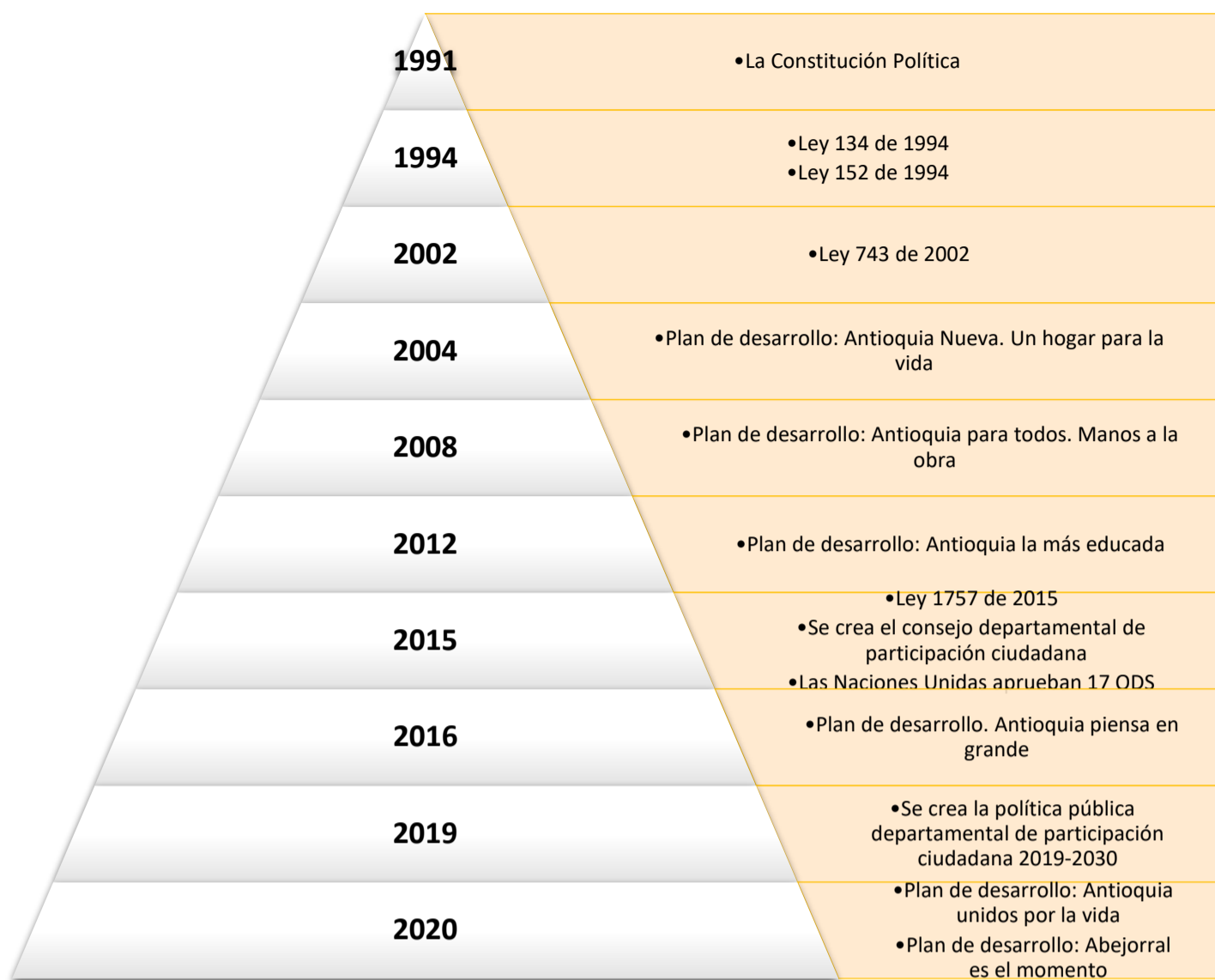


Figura 5. Síntesis de la línea del tiempo leyes y planes de desarrollo que abogan por la participación ciudadana

Fuente: elaboración propia

Elaboración de una hoja de ruta...

6.3.2. La política pública en participación ciudadana en el mundo

La creación de una política pública en participación ciudadana no ha sido ajena a otros países, como se podrá evidenciar en dos diferentes estudios realizados, uno en España y el otro en Chile.

Así, Carrasco Soto (2021) abordó la política de participación ciudadana en Chile y cómo se han implementado diferentes canales para la participación ciudadana en el gobierno de este país con el fin de subsanar la crisis en representación que ha tenido su sistema político. No obstante, se determinó que dichos canales “aún son débiles, de baja intensidad y no vinculantes, En ese sentido, el involucramiento de la ciudadanía en el *policy-making* se ha producido principalmente en un ámbito informal, donde destaca el rol de los movimientos sociales y otros grupos de interés” (pág. 137).

Así mismo, el trabajo de Ramírez Viveros (2012) tuvo por objeto analizar las variables relacionadas con la participación ciudadana como política pública en Alcobendas, España. En este se evidenció que “la participación ciudadana como política pública se integra cada vez más a la agenda de los gobiernos locales de los países con régimen democrático liberal en occidente” (pág. 101). De igual forma, se analizó por qué esta política pública en participación ha sido sobresaliente en este territorio español, llegando a la conclusión de que esto ha obedecido a diferentes variables como la estructura administrativa local, la cultura política cívica y el *statu quo* económico de los ciudadanos, haciendo referencia a la estructura descentraliza como las más óptima. De este modo:

Elaboración de una hoja de ruta...

Un Estado descentralizado puede ser visualizado como un conjunto de órganos territoriales que integran a los funcionales, hasta llegar al nivel más próximo al ciudadano, generalmente el municipio. Órganos territoriales como el presidente de la República o el alcalde, integran a órganos sectoriales como los Ministerios o las Secretarías Municipales, respectivamente. Pero dentro del municipio, la sociedad civil, a su vez, también cuenta con organizaciones voluntarias territoriales, como las juntas de vecinos o las comunidades campesinas, en las que en principio todos los ciudadanos tienen la misma oportunidad de participar, y con organizaciones funcionales. Todas estas organizaciones permiten una autogestión directa de intereses de carácter general y en este sentido cumplen funciones “públicas”. Bajo el principio de subsidiariedad, el Estado – incluido su nivel municipal – debería hacerse cargo de la gestión de aquello de que las organizaciones de la sociedad civil no pudieran ocuparse con igual o mayor eficiencia” (Finot, 1998, pág. 1)

7. Metodología

7.1. Diseño de la investigación

Este concepto alude a “los métodos y técnicas elegidos por un investigador para combinarlos de una manera razonablemente lógica para que el problema de la investigación sea manejado eficientemente” (QuestionPro, 2019, párr. 1).

Se elaboró una investigación de tipo cualitativo con un alcance descriptivo a partir de un estudio de caso de tipo único con base en la utilización de un diseño fenomenológico con aproximación hermenéutica y empírica. Por otro lado, para la recolección de datos se efectuó una revisión sistemática de la información hallada en bases de datos, la cual permitió formular el problema de investigación, extraer los datos para responder las preguntas planteadas en el problema a investigar y, además, cabe anotar que la revisión sistemática es un método que da apoyo a la investigación descriptiva.

7.2. Tipo de investigación

Para crear una hoja de ruta para la formulación de la política pública en participación para el municipio de Abejorral fue necesario revisar el marco teórico disponible acerca de la formulación de una política pública, así como comparar casos similares de otras políticas públicas, y en concertación con la gobernanza del municipio y líderes sociales, generar un listado de necesidades o dificultades por resolver por parte de los diferentes entes de participación, con las cuales, además, se justifique la creación de tal documento. Esto con el fin de incrementar e incentivar la participación ciudadana en el municipio objeto de estudio y extraer datos e información que faciliten la generación de respuestas a las preguntas planteadas en el problema a investigar.

7.3. Población

La población involucrada en esta investigación está compuesta por dos funcionarios de la alcaldía de Abejorral que ejercen la función de promotores del desarrollo local en el municipio y son los encargados de implementar la política pública en participación ciudadana para este cuatrienio.

7.4. Procedimiento de investigación

Para cumplir con los objetivos propuestos hacia el principio de la investigación, fue necesario formular una serie de procedimientos que llevaran, a su vez, a la resolución del problema de investigación. En ese sentido, se establecieron una serie de pasos descritos a continuación.

Paso 1. Para abordar los objetivos planteados fue necesario examinar los diferentes escenarios ligados a la creación de una hoja de ruta para la formulación de la política pública en participación para el municipio de Abejorral. Se indagó entonces sobre la historia del tema de estudio a partir de fuentes primarias y secundarias en bases de datos y revistas especializadas. Además, el documento técnico de la Gobernación de Antioquía sobre la creación de la política pública de participación ciudadana fue uno de los referentes esenciales, ya que proporciona una línea que sirve de ente rector superior en este tema.

Paso 2. Para identificar los aspectos básicos en la creación de una ruta para la formulación de la política pública en participación, se efectuó una revisión en el marco teórico para responder a la pregunta de cómo se formula una política pública, además de hacer un comparativo entre casos similares y en concertación con la gobernanza del municipio y líderes

Elaboración de una hoja de ruta...

sociales se generó un listado de necesidades que justificaron la creación de una política pública para incrementar e incentivar la participación ciudadana en el municipio de Abejorral.

Paso 3. Para obtener información con los objetivos de investigación y responder a las preguntas del tema objeto de estudio, se utilizaron los métodos considerados más apropiados como el análisis de documentación hallada en bases de datos y la brindada por la Gobernación de Antioquia. Por lo demás, se realizaron encuentros con los funcionarios de la alcaldía de Abejorral encargados de la creación e implementación de la política pública según plan de desarrollo.

Paso 4. Unir conocimientos teóricos suficientes para construir la fundamentación teórica y conceptual que soporte científicamente la investigación. Se hizo recorrido bibliográfico en *journal*es, tesis doctorales, revistas indexadas y algunos libros de los clásicos de la administración y la normatividad pública que proporcionaron información precisa sobre el problema abordado. De esta manera se logró construir un referente teórico amplio y robusto que sirvió de base para lograr abordar y desarrollar los objetivos planteados.

Paso 5. Aunada la información teórica con la información obtenida de la realidad, se construyó la hoja de ruta para la formulación de la política pública en participación en el municipio de Abejorral.

7.5. Selección de escenarios

Los escenarios seleccionados de investigación, se explican en gran medida por el conocimiento y el contacto previo del investigador con los funcionarios de la alcaldía de Abejorral y funcionarios de la Gobernación de Antioquia.

Elaboración de una hoja de ruta...

Participantes. Las personas encargadas de apoyar el proyecto son dos funcionarios de la alcaldía de Abejorral, específicamente promotores del desarrollo local del municipio.

Criterios para la selección de los participantes:

Los responsables de formular, implementar y evaluar la política pública en participación en el municipio de Abejorral en el cuatrienio 2020-2023 según plan de desarrollo.

Resultado esperado

El resultado esperado de este trabajo académico es la elaboración de una hoja de ruta para la formulación de la política pública en participación ciudadana en el municipio de Abejorral en Antioquia para proporcionar así una herramienta que les permita cumplir con el objetivo propuesto en el plan de desarrollo del cuatrienio 2020-2023.

8. Plan de intervención

Se elaboró una hoja de ruta para facilitar a la alcaldía del municipio de Abejorral la formulación de la política pública en participación ciudadana que estipularon en su plan de desarrollo. Lo anterior con el objetivo de que sea implementada por ellos. Al respecto, la política busca fortalecer la participación de las diferentes asociaciones existentes en el municipio. Es de resaltar, por lo demás, el carácter complejo e intrincado presente en la elaboración de una política pública en participación ciudadana, pues dicho ejercicio requiere amplios conocimientos en áreas como la economía, la ciencia política, la estadística, la sociología, el derecho y la administración pública. Lo anterior obliga a que los gobiernos estén asesorados permanentemente por un equipo multidisciplinario de profesionales expertos en todas estas ramas del saber con el fin de adquirir información precisa, veraz y sobre todo útil para los intereses de la ciudadanía (Franco Cardozo, 2020).

Es por esto por lo que se considera la importancia e impacto que esta hoja de ruta propuesta pueda tener para el trabajo de los funcionarios del municipio que van a diseñar e implementar esta política pública. Ahora bien, para proceder con dicha elaboración se tuvieron en cuenta las cinco fases de una política pública descritas anteriormente. Entretanto, el plan de intervención planteado se centrará en proporcionar los lineamientos o pasos para desarrollar la fase II “la formulación”, aunque se abordarán las otras *grosso modo*. Como primer paso, la Tabla 11 muestra el ciclo de una política pública.

Tabla 11*Ciclo de la política pública*

FASE I Identificación y definición del problema	FASE II Formulación de soluciones o acciones	FASE III Toma de decisión	FASE IV Implementación	FASE V Seguimiento y evaluación
<p>- ¿Cuál es el problema?</p> <p>-Apreciación de los acontecimientos.</p> <p>-Definición de un problema.</p> <p>-Agregado de intereses.</p> <p>-Organización de las demandas.</p> <p>Representación y acceso ante las autoridades públicas.</p>	<p>-</p> <p>Estructuración del problema:</p> <p>Identificación, diagnóstico, prioridades causas y consecuencias.</p> <p>-Elaboración de respuestas.</p> <p>-Estudio de soluciones.</p> <p>-Adecuación a los criterios.</p>	<p>-Cuál política es más adecuada para solucionar el problema, su dimensión técnica, económica, legal, social, política coherente con la capacidad de gobernar.</p> <p>-Creación de una coalición.</p> <p>-</p> <p>Legitimación de la política elegida.</p>	<p>-Qué resultados se obtienen.</p> <p>-Ejecución.</p> <p>-Gestión y administración.</p> <p>-Producción de efectos.</p>	<p>-Logran estos resultados a solucionar el problema.</p> <p>-Reacciones a la acción.</p> <p>-Juicio sobre los efectos.</p> <p>-Expresión.</p>
Demanda de la acción pública.	Propuesta de una respuesta.	Política efectiva de acción.	Impacto sobre el terreno.	Acción política o reajuste.

Fuente: elaboración propia a partir de Cañarte Cabrera (2020, pág. 87) y Roth Deubel (2002, pág. 50)

Elaboración de una hoja de ruta...

Fase I. Agendamiento. Tal como se definió anteriormente, en esta fase se establecen los diferentes problemas y necesidades, reunidos y recopilados en la agenda pública, los cuales pasan a la agenda política y por último a la agenda del gobierno. Cabe resaltar que tal fase ya se puso en práctica con la consolidación del plan de desarrollo, donde por medio de la participación ciudadana y demás entes se afianzó la agenda pública. En este ejercicio se determinó que una de las necesidades que hoy afronta el municipio es la falta de fortalecimiento de las Juntas de Acción Comunal y demás asociaciones. Al tener esta problemática incluida, es posible proceder a la formulación de una política pública con el fin de buscar su posible solución.

Fase II. Formulación. En esta etapa se diseña la política pública propiamente. Es de anotar que la base para el desarrollo de esta fase fue el trabajo de Franco Corzo (2020). De igual forma, esta fase se puede desagregar en cinco pasos para un mejor ejercicio.

Paso 1. Análisis del problema.

En este paso se debe tener claro el problema que se desea abordar y delimitar, por lo que es importante:

- Cuantificar el número de afectados por el problema.
- Las zonas geográficas donde residen.
- Los costos sociales generados.

Posteriormente, se debe realizar un análisis causal para determinar cuáles son las razones que generan el problema en cuestión. En opinión del autor, esta parte es fundamental en tanto permitirá plantear soluciones enfocadas a atacar las causas del problema. Por lo demás, es

Elaboración de una hoja de ruta... importante no confundir causas con consecuencias. Una vez las primeras se hayan determinado, se sugiere utilizar el principio de Pareto⁷ con el fin de elegir cuáles son las causas que más influencia tienen en el problema.

Paso 2. Análisis de soluciones.

Tal como lo señaló Franco Corzo (2020), las soluciones de política pública son cursos de acción alternativos para mitigar las causas de un problema, por eso es necesario identificarlas en primer lugar.

Para esta etapa se sugiere, primero, establecer cuál es el objetivo que se desea alcanzar con las soluciones que se van a proponer, al igual que identificar el público potencial que se va a atender. Después de esto, se lleva cabo una sesión grupal menor a 8 personas para generar una lluvia de ideas de soluciones. Resulta esencial, además, realizar un análisis de soluciones que se han dado para problemas similares con el fin de tenerlas en cuenta. Para finalizar este paso, se deben escoger las mejores soluciones, cuantificar sus costos (costos de inversión y costos de operación) y definir el público objetivo. Este último muy importante, pues por temas presupuestales, geográficos o de tiempo no siempre se logra llegar a toda la población afectada, por lo que se debe tener claridad sobre este público que se va a alcanzar.

Paso 3. Análisis de factibilidad.

Aquí se evidencia si la propuesta de política pública está muy alejada de la realidad o puede ser llevada a cabo. Al respecto, una propuesta de política pública es factible cuando esta puede ser instrumentada o desarrollada en el entorno, por lo que el análisis de factibilidad debe ser desarrollado en un trabajo conjunto por especialistas en cada tema con el fin de que sea un

⁷ Conocida como la Ley 80/20, esta Ley establece que el 20 % del esfuerzo produce el 80 % de los resultados, o dicho de otra manera, el 20 % de las causas genera el 80 % de las consecuencias (González Gómez, 2017).

Elaboración de una hoja de ruta...

ejercicio consciente. La factibilidad es el epicentro de las políticas públicas. Se deben poner en práctica seis tipos de análisis:

- Análisis presupuestal: en este se determina el presupuesto disponible para la política pública propuesta.
- Análisis socioeconómico: se realiza la valoración económica y social de los costos y beneficios.
- Análisis legal: este análisis permite evidenciar si la política pública propuesta no va en contrariedad con alguna ley o norma.
- Análisis político: en este se determinan los intereses de los grupos u organizaciones que están a favor y en contra de la propuesta de la política pública.
- Análisis ambiental: aquí se determina el impacto en el medio ambiente que puede o no traer la política pública propuesta.
- Análisis administrativo: Este análisis permite valorar los recursos técnicos y de la organización con los que se cuentan para la implementación de la política pública.

Una vez realizado este análisis, el autor sugiere integrar una matriz de alternativas, lo cual permitirá escoger la mejor opción como política pública. La Tabla 12 presenta la matriz sugerida para el caso que le compete a la presente investigación.

Tabla 12

Matriz de alternativas sugeridas para el desarrollo de una política pública en participación ciudadana en el municipio de Abejorral Antioquia

	Factibilidad presupuestal	Factibilidad Socioeconómica	Factibilidad legal	Factibilidad política	Factibilidad ambiental	Factibilidad administrativa
Opciones	Alta Media Baja	Alta Media Baja	Alta Media Baja	Alta Media Baja	Alta Media Baja	Alta Media Baja
<i>Statu Quo</i> o “hacer nada”						
Alternativa 1						
Alternativa 2						

Fuente: Franco Corzo (2020)

Elaboración de una hoja de ruta...

Paso 4. Recomendación de política pública.

Una vez desarrollada la matriz del punto anterior, en este paso debe existir la capacidad de proporcionar una alternativa de política pública clara y objetiva. Esta recomendación se suele plasmar de diferentes formas, pero uno de los instrumentos más utilizados es el *policy memo* o *memorándum* de política pública, un documento de análisis y recomendaciones que provee información relevante de la política pública recomendada para tomar decisiones. Este memo tiene tres funciones:

- Explicar la importancia del problema y por qué se debe tomar la decisión.
- Suministrar evidencia sólida.
- Describir y recomendar un curso de acción. Este debe ser claro.

Paso 5. Plan de acción de política pública.

La culminación de la formulación o diseño de la política pública es el plan de acción. Allí se deben tener claras las acciones y actividades que se deben llevar a cabo para la implementación de la alternativa de política pública aceptada. Como lo mencionó Franco Corzo (2020), este plan de acción debe surtir seis aspectos:

- Planeación legal.
- Planeación administrativa y programación presupuestal.
- Reglas de operación.
- Cabildeo (el cómo influir en las decisiones de otros actores políticos).
- Evaluación y monitoreo.
- Estrategia de comunicación.

Elaboración de una hoja de ruta...

La Figura 6 resume los pasos para ejecutar en la fase de formulación.



Figura 6. *Etapas del proceso de formulación de una política pública*

Fuente: Franco Corzo (2020)

Fase III. Toma de decisión

En esta tercera etapa se debe tomar la decisión acerca de cuál alternativa planteada en la fase de formulación es la más óptima para la solución del problema. Se considera que después de realizados los diferentes análisis de factibilidad y planes de acción que deben llevar a cabo, se puede tomar una decisión consciente e inteligente de la mejor alternativa.

Elaboración de una hoja de ruta...

Fase IV. Implementación

En esta fase se desarrollan los cursos de acción y se llevan a cabo las actividades consideradas en la fase del diseño. Se suelen tener en cuenta los siguientes aspectos (Salamanca, 2015):

- Implementación de la política centralizada (*Top – down*). En esta prima la jerarquía; mientras que en *Bottom –up* se involucran a los autores desde la base.
- Instrumentos de información y comunicación: información, monitorización, divulgación, publicidad.
- Instrumentos de autoridad: comando, control y regulación, autorregulación, estándares, consultorías.
- Instrumentos financieros: bolsas y préstamos, financiamiento por el utilizador, impuestos, financiamiento a partir de grupos de interés.
- Instrumentos organizacionales: Provisión directa de bienes y servicios, provisión por vía de empresas públicas, participación de familias, comunidades y organizaciones de voluntariado, fomento de mercado, reorganización del gobierno.

Fase V. Seguimiento y evaluación

Como lo explicaron Pinilla y García Altés (2010), toda política pública debe estar sujeta a evaluación. Es importante esta fase porque permitirá saber si el impacto generado es el esperado. Este seguimiento o evaluación permite tomar decisiones al respecto como, por ejemplo, si se continúa con la política pública, si requiere modificaciones o si definitivamente es mejor cancelarla. Después de toda evaluación debe haber espacio para la retroalimentación: saber qué

Elaboración de una hoja de ruta...

se hizo bien, qué se hizo mal y cómo se pueden evitar los errores para desarrollar futuros ejercicios. La Figura 7 muestra cómo la etapa de evaluación incide en las demás fases, pues en esta son evaluadas cada una de las etapas precedentes.

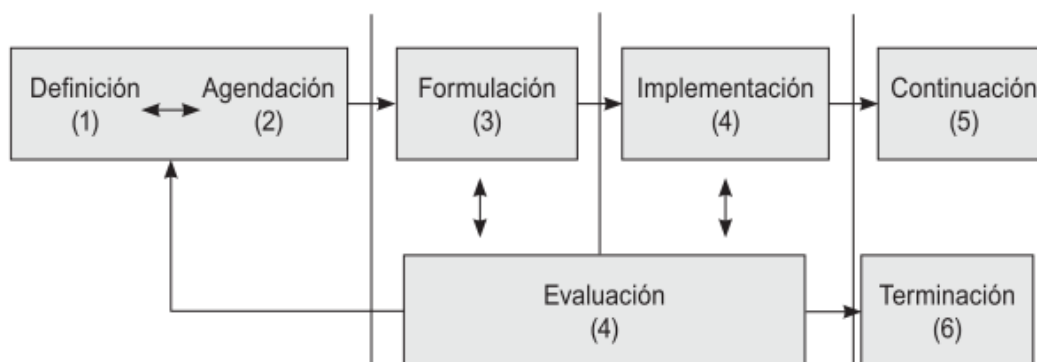


Figura 7. *Influencia de la etapa de evaluación en las demás fases precedentes para el diseño de políticas públicas en participación ciudadana*

Fuente: Velásquez Gutiérrez (2016, pág. 170)

Con esto se da por terminada la hoja de ruta. Se espera, entonces, que pueda ser de utilidad para el ejercicio de la política pública en participación ciudadana en el municipio de Abejorral.

Elaboración de una hoja de ruta...

9. Recomendaciones

- Para el proceso de la política pública de participación ciudadana de Abejorral es importante conformar un equipo interdisciplinario y experimentado, ya que esto facilitará y agilizará el proceso, que como se pudo evidenciar a lo largo del documento, es complejo.
- Es importante llevar a cabo esta política, pues puede suplir una problemática evidenciada por la población del municipio, por lo que llevarla a cabo demostraría a su población que se tienen en cuenta sus opiniones y necesidades.
- Este proceso de la política pública, tal como se evidenció en otros ejercicios mencionados en el marco teórico de este trabajo, es demorado, incluso se puede no llegar a cumplir al final del cuatrienio 2020-2021. Sin embargo, es fundamental sentar las bases del ejercicio y lograr articulación con los próximos gobiernos del municipio para que esta política se logre implementar y sea de largo alcance.
- Al empezar el ejercicio de esta política pública en participación, se evidenciará si hay o no los recursos financieros y administrativos para llevarla a cabo. Tal como la recomendación anterior, se sugiere, dejar las bases de este proyecto para que en futuros gobiernos se logre desarrollar en su totalidad y así buscar el beneficio del municipio.
- En la etapa de evaluación se debe tener en cuenta que sus resultados retroalimentan el ejercicio en todas sus fases, es decir, ayudará a entender cuáles errores y aciertos se cometieron en cada una de las etapas y cómo se puede mejorar para futuros ejercicios.
- Es de vital importancia tener conocimiento pleno y entender el problema que se desea afrontar con la política pública

Referencias

- Alcaldía de Abejorral. (2020). *Plan De Desarrollo Abejorral 2020-2023 “Abejorral es el momento.”*
https://abejorralantioquia.micolombiadigital.gov.co/sites/abejorralantioquia/content/files/000527/26332_plan-de-desarrollo-abejorral-final_junio08_acuerdo.pdf
- Alcaldía de Medellín. (2011). *Política pública para el fortalecimiento de las organizaciones sociales de la sociedad civil del municipio de Medellín*. 74, 1–74.
- Arias Calderón, J. E., Ceballos Molano, R., Otálvaro Marín, B., Martínez Sander, Á. M., & Córdoba Hoyos, L. T. (2015). La participación ciudadana en la implementación de las políticas educativas en Colombia. *Cuadernos de Administración*, 31(53), 130–139.
<https://doi.org/10.25100/cdea.v31i53.23>
- Arkorful, V. E., Lugu, B. K., Hammond, A., & Basiru, I. (2021). Decentralization and Citizens’ Participation in Local Governance: Does Trust and Transparency Matter?—An Empirical Study. *Forum for Development Studies*, 0(0), 1–25.
<https://doi.org/10.1080/08039410.2021.1872698>
- Ávila Hernández, T. P., & Alvira Briñez, Y. (2012). La participación ciudadana del sector juvenil en la construcción de la política pública de juventud de Bogotá durante el gobierno de Luis Eduardo Garzón, 2005-2008. *OPERA - Observatorio de Políticas, Ejecución y Resultados de La Administración Pública.*, 12, p87-107. 21p.
<http://nebulosa.icesi.edu.co:2516/ehost/detail/detail?vid=5&sid=6a8e389e-100e-41a4-9f5d-ca5c5509e797%40sessionmgr4007&hid=4201&bdata=Jmxhbmc9ZXMmc2l0ZT1laG9zdC>

Elaboración de una hoja de ruta...

1saXZl#AN=94198365&db=a9h

- Axelsson, K., Melin, U., & Lindgren, I. (2010). Exploring the importance of citizen participation and involvement in e-government projects: Practice, incentives, and organization. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 4(4), 299–321. <https://doi.org/10.1108/17506161011081309>
- Barddal, F. M. E., & Torres, R. L. (2020). Effectiveness of citizen participation in the municipal councils of Curitiba. *Urbe*, 12, 1–15. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.E20190045>
- Barrios Cabrera, A. (2012). *Mecanismos de participación ciudadana en Colombia -20 años de ilusiones-*. Misión de observación electoral.
- Cañarte Cabrera, Y. C. (2020). Políticas públicas y participación ciudadana: estrategia de gobernanza. *Revista Científica Multidisciplinaria*, 4(3), 93–98.
- Cano Blandón, L. F. (2008). La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza. *Estudios Políticos*, 33, 147–177.
- Cardozo Brum, M. (2013). Políticas públicas: los debates de su análisis y evaluación. *Andamios, Revista de Investigación Social*, 10(21), 39–59. <https://doi.org/10.29092/uacm.v10i21.285>
- Carrasco Soto, S. (2021). Los límites de la participación: un análisis de la política de participación ciudadana en Chile (2011-2018). *Polis*, 20(58), 120–140. <https://doi.org/10.32735/s0718-6568/2021-n58-1581>
- Carvajal Londoño, Y. (2019). Trayectorias e hitos de la participación ciudadana en Medellín , 2003-2018. In *Foro nacional por Colombia* (p. 61).
- Castillo Cubillos, M. (2017). El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas

Elaboración de una hoja de ruta...

urbanas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas. *Revista CS*, 23, 157–180. <https://doi.org/10.18046/recs.i23.2281>

Cepal. (2019). La Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Una oportunidad para América Latina y el Caribe. In *Revista de Derecho Ambiental* (Issue 10). <https://doi.org/10.5354/0719-4633.2018.52077>

Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 134 del 31 de mayo de 1994. Diario Oficial N° 41.373. [Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana]. Bogotá D.C.: Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 152 del 15 de julio de 1994. [Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo]. Bogotá D.C.: Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2002). Ley 743 del 5 de junio de 2002. Diario Oficial N° 44.826. [Por la cual se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal]. Bogotá D.C.: Colombia.

Congreso de la República de Colombia. (2015). Ley estatutaria 1757 del 6 de julio de 2015. [Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática.

Corte Constitucional de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia. [Actualizada con los actos legislativos a 2016]. Bogotá D.C.: Colombia.

Cuervo, J. (2007). Las políticas públicas: entre los modelos y la práctica gubernamental. *Ensayos Sobre Políticas Públicas*.

De Oliveira, C. M., Lopes, D., & De Sousa, I. C. N. (2018). Right to participate in the urban

Elaboración de una hoja de ruta...

policies: Progress after 15 years of city statute. *Urbe*, 10(2), 322–334.

<https://doi.org/10.1590/2175-3369.010.002.ao04>

Delamaza, G. (2012). Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile:

límites y posibilidades. *Polis*, 30. <https://doi.org/10.4000/polis.2132>

Delgado Ruiz, S. T., & Acero Jiménez, L. E. (2015). Análisis de la dependencia fiscal de los

municipios de sexta categoría del departamento de Boyacá, durante el periodo 1996-2012.

Apuntes Del CENES, 34(60), 215–246.

Díaz Aldret, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y*

Política Pública, 26(2), 341–379.

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792017000200341

Ebdon, C. (2002). Beyond the public hearing: citizen participation in the local government budget

process. *Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 14(2), 273–294.

Finot, I. (1998). *Descentralización del Estado y Participación ciudadana en america latina: un*

enfoque critico (p. 24).

Franco Corzo, J. (2020). *¿Cómo Diseñar una Política Pública?* IEXE.

<https://www.iexe.edu.mx/politicas-publicas/como-disenar-una-politica-publica-2.html>

Fuentes García, R., & Serrano, J. A. (2019). El concejo abierto, posibilidad de mayor democracia y

participación ciudadana. *Gestión y Política Pública*, 28(2), 441–472.

<https://doi.org/10.29265/gypp.v28i2.626>

Fundar. Centro de análisis e investigación. (2011). Participación ciudadana en América Latina :

innovaciones para fortalecer la gobernanza. *ELLA. Evidencias y Lecciones Desde América*

Elaboración de una hoja de ruta...

Latina, 1–18.

Gilbreath Holdar, G., & Zakharchenko, O. (2002). Citizen participation handbook. *Kyiv: IMedia*.

Gobernación de Antioquia. (2019). *Política pública departamental de participación ciudadana de Antioquia 2019-2030* (pp. 1–129).

Gobernación de Antioquia. (2020). Plan de desarrollo unidos por la vida 2020-2023 - Gobernación de Antioquia. In *Unidos*.

González Gómez, J. I. (2017). Ley de Pareto: 80/20. *Universidad de La Laguna*, 1–25.

http://www.jggomez.eu/K_Informatica/3_Excel/03_Mis_Temas/B_BD_y_TD/TD_III_Pareto_e_Intervalos.pdf

Hecló, H. (1972). Policy Analysis. *British Journal of Political*, 2(1).

Herrera Araújo, F. (2018). ODS en Colombia: los retos para 2030. In *Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo*.

https://www.undp.org/content/dam/colombia/docs/ODS/undp_co_PUBL_julio_ODS_en_Colombia_los_retos_para_2030_ONU.pdf

Holguín, C. J. (2013). La participación social y ciudadana en las políticas públicas: apuntes para su reflexión. *Universidad Nacional de Colombia*, 73–205.

Huxley, K., Andrews, R., Downe, J., & Guarneros-Meza, V. (2016). Administrative traditions and citizen participation in public policy: A comparative study of France, Germany, the UK and Norway. *Policy and Politics*, 44(3), 383–402.

<https://doi.org/10.1332/030557315X14298700857974>

Isunza Vera, E., & Olvera, A. (2006). *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil:*

Elaboración de una hoja de ruta...

participación ciudadana y control social.

Jurlina Alibegović, D., & Slijepčević, S. (2015). Attitudes Towards Citizen Decision-Making

Process: a Comparative Analysis. *Dru[. Istra@. Zagreb God.*, 27(1), 155–175.

<https://doi.org/10.5559/di.27.1.08>

Lahera, E. (1999). *Introducción a las políticas públicas.*

Lefont Marin, L., & Ramírez Sierra, J. C. (2020). Políticas públicas, participación ciudadana y

administración pública: hacia un gobierno corresponsable. *Folletos Gerenciales*, 24(2),

134–144.

Mejía Jiménez, J. (2012). Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su

impacto en el bienestar social. *Analecta Política*, 2(3), 141–164.

Méndez, J. L. (1993). La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral

de las políticas públicas. *Foro Internacional*, 33(131), 111–144.

Meny, Y., & Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas* (p. 107).

https://www.fundacionhenrydunant.org/images/stories/biblioteca/PoliticasyPublicas/Las_politicasypublicas_meny_thoenig.pdf

Mojica Acevedo, E., Aliaga Sáez, F., & Espinel Rubio, G. (2020). Metodologías participativas en

la construcción de políticas públicas migratorias en la frontera colombiana. *Si Somos*

Americanos, 20(2), 116–137. <https://doi.org/10.4067/s0719-09482020000200116>

Murcia García, C., Ramírez-Casallas, J. F., & Valderrama Riveros, O. C. (2020). La participación

ciudadana, factor asociado al desarrollo del turismo sostenible: caso ciudad de Ibagué

(Colombia). *Anales de Geografía de La Universidad Complutense*, 40(1), 135–158.

Elaboración de una hoja de ruta...

<https://doi.org/10.5209/aguc.69336>

Naser, A., Williner, A., & Sandoval, C. (2021). *Participación ciudadana en los asuntos públicos.*

Un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto (p. 84).

www.cepal.org/apps

Ocampo, J. A. (2004). *Reconstruir el futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América*

Latina (Editorial Norma (ed.)).

Palmy David, N., & Buchanan, A. (2020). Planning Our Future: Institutionalizing Youth

Participation in Local Government Planning Efforts. *Planning Theory and Practice*, 21(1),

9–38. <https://doi.org/10.1080/14649357.2019.1696981>

Perlaviciute, G., & Squintani, L. (2020). Public Participation in Climate Policy Making: Toward

Reconciling Public Preferences and Legal Frameworks. *One Earth*, 2, 341–348.

<https://doi.org/10.1016/j.oneear.2020.03.009>

Pinilla, J., & García Altés, A. (2010). La evaluación de políticas públicas. Informe SESPAS 2010.

Gaceta Sanitaria, 24(SUPPL. 1), 114–119. <https://doi.org/10.1016/j.gaceta.2010.06.001>

QuestionPro. (2019). *Diseño de investigación. Elementos y características.*

[https://www.questionpro.com/blog/es/disenio-de-investigacion/#:~:text=El diseño de](https://www.questionpro.com/blog/es/disenio-de-investigacion/#:~:text=El%20dise%C3%B1o%20de%20investigaci%C3%B3n%20se,sea%20manejado%20de%20manera%20eficiente.&text=Cada%20investigador%20tiene%20una%20lista%20de%20preguntas%20que%20necesitan%20ser%20evaluadas.)

investigación se,sea manejado de manera eficiente.&text=Cada investigador tiene una lista

de preguntas que necesitan ser evaluadas.

Ramírez Viveros, J. M. (2012). La Política Pública de Participación Ciudadana en el gobierno

local: caso Alcobendas, España. *CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia*

Política, 8(15), 101–131.

Elaboración de una hoja de ruta...

- Ramos, O. (2005). Revista de Desarrollo Comunitario: Resúmenes en español de los artículos del volumen 39. *Community Development Journal*, 40(1), 120–130.
<https://doi.org/10.1093/cdj/bsi015>
- Rodríguez Casallas, D. F. (2020). Paros, crisis institucional en América Latina y gobernanza democrática. *Justicia*, 25(37), 151–166. <https://doi.org/10.17081/just.25.37.4367>
- Rohaeti Dariah, A., Syukri Salleh, M., & Shafiai, H. M. (2016). A New Approach for Sustainable Development Goals in Islamic Perspective. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 219, 159–166. <https://doi.org/10.1016/j.sbspro.2016.05.001>
- Roth Deubel, A. N. (2002). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación* (p. 134).
- Saab, F., Bermejo, P. H. de S., Garcia, G. C., Pereira, J. S., & e Silva, S. de A. M. (2018). Does public consultation encourage social participation? *Journal of Enterprise Information Management*, 31(5), 796–814. <https://doi.org/10.1108/JEIM-11-2017-0169>
- Salamanca, J. C. (2015). Políticas públicas: Diseño, implementación y evaluación. *Políticas Públicas: Diseño, Implementación y Evaluación*, 14.
https://campusvirtual.contraloria.gov.co/campus/memorias/SemInvestiga/IIsem_JuanCarlosSalamanca_Paper.pdf
- Sánchez González, J. J. (2015). La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto. *Espacios Públicos*, 18(43), 51–73.
- Serrano Rodríguez, A. (2015). La participación ciudadana en México. *Estudios Políticos*, 34, 93–116. <https://doi.org/10.1016/j.espol.2015.05.001>

Elaboración de una hoja de ruta...

- Torres Melo, J., & Santander, J. (2013). Introducción a las políticas públicas Introducción a las políticas públicas. In *IEMP Ediciones*. <http://bit.ly/34siOO5>
- Valencia Agudelo, G. D., & Álvarez, Y. A. (2008). La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. *Estudios Políticos*, 33, 93–121.
- Vargas Velásquez, A. (1999). *Notas sobre el estado y las políticas públicas* (Almuneda Editores (ed.); Almudena E).
- Velásquez, F. E., González, E., Martínez, M., Peña, J., Arévalo, J., & Vargas, J. C. (2018). *¿Qué Ha Pasado Con La Participación Ciudadana En Colombia? 2003-2018. Tomo 1*.
- Velásquez Gavilanes, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública.” *Desafíos*, 20, 149–187.
- Velázquez Gutiérrez, J. M. (2016). Retroalimentando la etapa de terminación: Análisis de casos de políticas públicas. *Estudios Políticos*, 38, 163–189.
<https://doi.org/10.1016/j.espol.2016.06.007>
- Villareal Martínez, M. T. (2009). Participación Ciudadana y políticas públicas. *Décimo Certamen de Ensayo Político*, 31–48. <https://doi.org/10.47230/unsum-ciencias.v4.n2.2020.228>