

GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA UNIDOS PODEMOS MÁS

Documento Técnico de Diagnóstico - Análisis Situacional

**Secretaria de Gobierno
Dirección de Asuntos Municipales**

Bogotá, Diciembre de 2018



SECGOBIERNO
GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA



CUNDINAMARCA
unidos podemos más



DOCUMENTO TÉCNICO DE DIAGNÓSTICO DE
POLÍTICA PÚBLICA – ANÁLISIS SITUACIONAL

PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL NUEVO LIDERAZGO DE
CUNDINAMARCA

GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA

JORGE EMILIO REY ANGEL
Gobernador de Cundinamarca

CARLOS ALFONSO COTRINO GUEVARA
Secretario de Gobierno

URIEL ENRIQUE MORA ORTIZ
Director de Asuntos Municipales

DIEGO HERNÁN GARZÓN PLAZAS
Formulador

EQUIPO DE TRABAJO 2017-2018

Mónica Viviana Rojas Cruz
Mayra Alejandra Contreras Ríos
Leidy Tatiana Fajardo Traslaviña
Yackeline Rubiano Hernández
Emiliano Castiblanco García
Carlos Henry Guavita González
Rafael Antonio Rodríguez
Carlos Alfredo Piedras Vargas
Julián David Guzmán Heredia
Jesús Hernando Ávila Bohórquez
María Rosa Maldonado
Carlos Leonardo Gaitán

Diana Carolina Bejarano
Jairo Alonso Ramírez Castillo
María Camila Bravo
Alexander Ernesto Hortúa González
Diego Orlando Molina
Sergio Orlando Hernández Alarcón
Rolando Galindo Calderón
Luis Karol León Vargas
Sandra Liliana Guerra
Anny Lorena Escobar
Divier Rodrigo Rodríguez

TABLA DE CONTENIDO

ÍNDICE DE GRÁFICAS	3
ÍNDICE DE TABLAS.....	3
I. PRESENTACIÓN	4
II. CONTEXTO DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA	6
III. HIPÓTESIS PROBLEMÁTICA	12
IV. DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN.....	14
A. Fuentes Secundarias- Revisión Documental	14
B. Fuentes primarias. Método Comparado	15
1. Categorías de análisis.....	18
2. Estrategia Cuantitativa- Encuesta	20
3. Estrategia Cualitativa.....	25
V. RESULTADOS GENERALES.....	32
A. Resultados de la revisión de fuentes secundarias.	32
B. Resultados generales de consulta a fuentes primarias.	51
1. Resultados generales del ejercicio cuantitativo.....	52
2. Resultados generales de los ejercicios cualitativos	54
VI. ANÁLISIS COMPARADO	57
A. Conocimiento.....	57
B. Organización	62
C. Fomento.....	66
D. Cultura Democrática	69
VII. PROBLEMA PÚBLICO Y CONCLUSIONES.....	78
VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	85
A. Webgrafía.....	87
IX. ANEXO-CD:.....	88

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1. Rango de edad	52
Gráfica 2. Estrato	52
Gráfica 3. Género.....	52
Gráfica 4. Población.....	53
Gráfica 5. Escolaridad	53
Gráfica 6. Ocupación.....	54
Gráfica 7. Medios de acceso a la información.....	58
Gráfica 8. Medios de solicitud de información	59
Gráfica 9. Acceso a la información	60
Gráfica 10. Definición de mecanismos.....	61
Gráfica 11. Necesidad de organización	62
Gráfica 12. Participación en instancias	63
Gráfica 13. Identidad partidista.....	63
Gráfica 14. Apoyo a organización.....	66
Gráfica 15. Herramientas para participar	66
Gráfica 16. Recursos municipales para la	67
Gráfica 17. Fomento a la participación	67
Gráfica 18. Incentivo a la participación.....	68
Gráfica 19. Percepción sobre participación.....	69
Gráfica 20. Apropiación mecanismos de participación.....	71
Gráfica 21. Participación en mecanismos.....	72
Gráfica 22. Reacción frente a actos de corrupción.....	72
Gráfica 23. Confianza institucional	73
Gráfica 24. Cercanía.....	73
Gráfica 25. Satisfacción con la democracia.....	74
Gráfica 26. Expectativa electoral	75
Gráfica 27. Efectividad electoral	75
Gráfica 28. Motivación electoral de terceros.....	75
Gráfica 29. Motivación electoral personal	76
Gráfica 30. Concepto de movilización	76
Gráfica 31. Interés en política	77
Gráfica 32. Frecuencia hablar de política	77
Gráfica 33. Árbol de problema.....	79

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Hipótesis problemática	12
Tabla 2. Características de los métodos.....	16
Tabla 3. Distribución de la muestra	22
Tabla 4. Subregiones y municipios.....	25
Tabla 5. Consolidado talleres	55
Tabla 6. Fundamentos de las causas.....	80



I. PRESENTACIÓN

La Secretaria de Gobierno- Dirección de Asuntos Municipales, conformó un equipo profesional desde el año 2017, con el fin de cumplir con la meta 486 del Plan Departamental de Desarrollo “Unidos Podemos Más” liderado por el Señor Gobernador de Cundinamarca Jorge Emilio Rey Ángel, que establece la tarea de “*Implementar la política pública departamental de participación ciudadana en el cuatrienio desde el reconocimiento de las diversidades (poblacionales, étnicas, culturales, de ciclo vital y sexuales y de género)*”, siendo necesario llevar a cabo la formulación de dicha política en consonancia con el lineamiento y procedimiento fijados por la Secretaría de Planeación Departamental.

En ese sentido, el Documento Técnico de Diagnostico- Análisis Situacional, es un avance fundamental para la identificación concreta de la situación problemática que se quiere transformar a través de la acción pública departamental. El presente documento está compuesto por ocho (8) apartados: presentación, contexto del departamento de Cundinamarca, hipótesis problemática, diseño metodológico, resultados generales, análisis comparado, problema público y conclusiones, y referencias bibliográficas.

En el *Contexto* se hace a las condiciones poblacionales, económicas y geográficas de Cundinamarca y se introducen cifras sobre organizaciones comunales y sobre el uso de los mecanismos de participación ciudadana en el departamento.

La *Hipótesis Problemática* plantea unas situaciones encontradas de manera preliminar, a partir de las cuales se diseña la metodología investigativa para ser confrontadas. A reglón seguido se presenta el *Diseño Metodológico de la Investigación* situacional, en este apartado se encuentran los métodos para abordar las fuentes secundarias y las fuentes primarias. Respecto a las fuentes secundarias se muestra el sentido de la revisión de documentos y la selección de los mismos. Por su parte, la consulta a fuentes primarias se realiza con el método comparado, también conocido como cuali-cuanti o mixto, allí se indican sus principales características y las categorías de análisis que soportan tal comparación. Luego se exponen las estrategias cuantitativa y cualitativa, la primera desarrolla la metodología construida para la aplicación de la Encuesta Departamental de Participación Ciudadana aplicada en 2017: el diseño muestral, la metodología de aplicación, los tipos de pregunta y el alcance en

subregiones y municipios. La segunda contiene la descripción de los talleres reflexivos (grupo de discusión, entrevista, observación) y el paso a paso de los talleres.

Posteriormente se incorporan los *Resultados Generales* de la revisión a fuentes secundarias y los resultados generales de la consulta a fuentes primarias, esto es, el perfil sociodemográfico obtenido en la encuesta y el número de talleres realizados junto con el número de participantes.

En el *Análisis Comparado o Mixto*, se encuentra el cruce entre resultados cualitativos y cuantitativos ordenados a partir de las categorías de análisis. Finalmente, tenemos las *Conclusiones y El Problema Público*, resultante de la validación de la hipótesis problemática con los hallazgos de la investigación social realizada en el presente documento, junto con una serie de conclusiones generales que son, precisamente, el sustento técnico del problema obtenido, para lo cual se acudió al método de árbol de problemas.

II. CONTEXTO DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA



En 1539 llegan los conquistadores Nicolás de Federman y Sebastián de Belalcázar al territorio que actualmente comprende el departamento de Cundinamarca y junto con Jiménez de Quesada, en ese año dan el acto de fundación. Tras la Batalla de Boyacá se alcanzó la independencia y se hizo extensivo el nombre de Cundinamarca a toda la Nueva Granada.

Cundinamarca se convierte en uno de los departamentos de La Nueva Granada, cuando ésta se separa de la Gran Colombia en 1831. Posteriormente se disolvió en varias provincias, entre ellas Bogotá. En 1857 se erige el Estado Soberano de Cundinamarca compuesto por la unión de las provincias neogranadinas de Bogotá, Mariquita, Neiva, Tequendama y Zipaquirá. Dicho estado soberano se mantuvo hasta el ciclo de los Estados Unidos de Colombia. Con la Constitución “regeneradora” de 1886, Cundinamarca se convirtió en Departamento de la nueva República de Colombia. En 1902 Cundinamarca se dividió en dos departamentos, Cundinamarca y Quesada, esa división duró muy poco, se reunificó y así se mantiene hasta la actualidad.

Cundinamarca se encuentra ubicado en el centro del país con una superficie aproximada de 2.410 Km², la población del departamento es de 2.762.784 habitantes¹, sin contar con la

¹ La proyección DANE para 2017 es de 2.762.784. Caracterización socioeconómica. Encuesta Sisben III, noviembre de 2017. Secretaría de Planeación de Cundinamarca. Página 9.

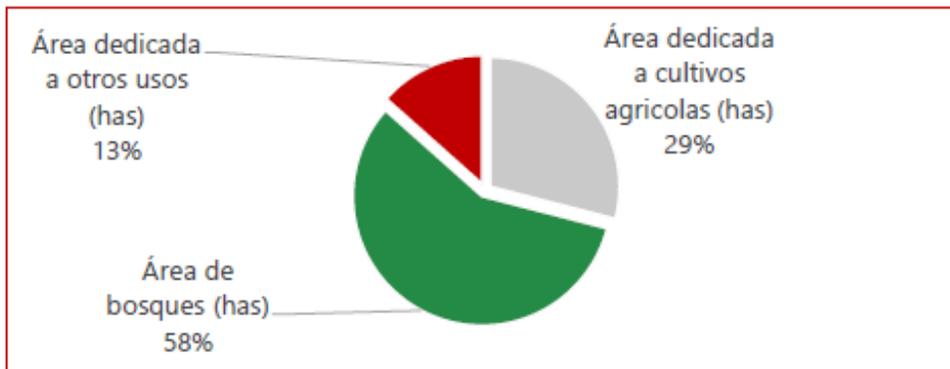
población de Bogotá. Limita por el norte con el departamento de Boyacá, por el sur con los departamentos de Meta, Huila y Tolima; y por el occidente con el río Magdalena y los departamentos de Tolima y Caldas. Bogotá es el distrito capital de Colombia y aunque está ubicada en el centro del departamento y es la sede de la gobernación, el gobierno de Bogotá es independiente, los bogotanos no eligen al Gobernador ni a los diputados y estos, en consecuencia, no tienen jurisdicción sobre Bogotá.

Cundinamarca está dividida en 15 provincias y en ellas se asientan 116 municipios y el Distrito Capital de Bogotá. Los municipios con menor tiempo de fundación son Granada (1995) y El Rosal (1997).

Los recursos naturales más sobresalientes del departamento de Cundinamarca son el carbón y la sal, principalmente en Zipaquirá, Nemocón y Tausa. Los principales productos agrícolas son café, maíz, caña de azúcar, papa, cebada, trigo, yuca, algodón, arroz, frijol y frutas. El departamento es el primer productor de caña panelera del país.

Área dedicada a cultivos agrícolas (has)	247,824
Área de bosques (has)	491,775
Área dedicada a otros usos (has)	114,818

Fuente: IGAC - SIGOT, 2013



INDICADORES RURALES

Área sembrada (has)	266,028
Producción (has)	2,246,746

Fuente: EVA 2013. Datos preliminares.

IPM rural	60.6%
Déficit de vivienda rural	54.2%

Fuente: DANE (2005)

Número proyectos - Oportunidades Rurales	1
Personas beneficiadas - Alianzas productivas	2,782
Valor créditos agropecuarios (FINAGRO) Cifra en millones	415,701

Fuente: Marzo 2015, MinAgricultura

INDICADORES RURALES

Inventario bovino (# de cabezas)	2,238,469
Producción diaria de leche (litros)	208,492
Inventario de aves	85,340
Inventario porcino (# de cabezas)	-

Fuente: EVA 2013. Datos preliminares.

La industria lechera se encuentra muy desarrollada especialmente en la Sabana de Bogotá y en el valle de Ubaté. En la ciudad capital y sus alrededores, se encuentra uno de los sectores más industrializados del país con industrias metalúrgicas, farmacéutica, textil y grandes cultivos de flores de exportación. Algunas zonas sufren de alta contaminación ambiental como es el caso de las riberas del río Bogotá y aquellas de alta concentración industrial, como Soacha, Bosa y Zipaquirá.

Respecto a las organizaciones comunales en Cundinamarca, el Instituto Departamental de Acción Comunal – IDACO, obtuvo el siguiente cuadro que aparece en el Plan Departamental de Desarrollo como tabla 13.

Tabla 13 Organizaciones comunales registradas en Cundinamarca

AÑO	Juntas Acción Comunal	Juntas Vivienda Comunitaria	Asociaciones Juntas Comunales	TOTAL, ORG. REGISTRADAS
2009	3.678	105	106	3.889
2011	3.805	140	111	4.056
2015	4.094	196	114	4.404

Fuente: Instituto Departamental de Acción Comunal y Participación Ciudadana, 2016.

La tabla anterior muestra la tendencia al aumento del número de organizaciones comunales registradas en el periodo 2009- 2015. Por otro lado, sobre los mecanismos de participación ciudadana, tanto en términos generales como en el caso particular de Cundinamarca, su uso ha sido limitado, es tan así que la Misión de Observación Electoral, en el año 2012 realizó un publicación denominada *Mecanismos de Participación Ciudadana en Colombia - 20 Años de Ilusiones*, en donde relata los procedimientos y requisitos establecidos, su poca efectividad y su limitado uso.

Entre 1991 y 2012, únicamente se ha intentado la revocatoria de mandato a dos (2) gobernadores, casualmente los dos intentos en el año 2005. Uno de estos intentos fue contra el Gobernador de Cundinamarca Pablo Ardila Sierra, los promotores fueron los entonces senadores Leonor Serrano de Camargo y Edgar Artunduaga, recogieron 100.400 firmas. Las iniciativas no superaron la etapa inicial de recolección de apoyos.

“Entre 1991 y 2012, en un total de 110 municipios, de los 1102 que tiene Colombia, se han iniciado trámites de revocatoria de mandato, lo que equivale al 10% de los municipios del país. A su vez en esos 110 municipios se han propuesto 130 iniciativas dirigidas a revocar sus alcaldes, lo que significa que de un aproximado de 7.500 alcaldes elegidos desde 1991 hasta 2011, se ha intentado un proceso de revocatoria al 1.7% de ellos.”²

En ese periodo de tiempo de los 110 municipios en donde se han intentado la revocatorias de mandato de sus alcaldes, seis (6) han sido en municipios del departamento de Cundinamarca: Guatavita en 2001, Suesca en 2002, La Peña en 2002, Cachipay entre 2003 y 2007, Apulo en 2009 y Fusagasugá en 2010. Ninguno de ellos cumplió el número de apoyos para llamar votaciones. Para el periodo constitucional 2016-2019 en siete (7) municipios de Cundinamarca se promovieron revocatorias de mandatos de alcaldes en Facatativá, Pandi, La Calera, Tocancipá, Girardot, Madrid y Zipacón; a las urnas llegaron las de Girardot y La Calera, las iniciativas no prosperaron en ningún caso.

Tres (3) han sido las iniciativas populares legislativas encaminadas a modificar la constitución, una en 2002 que no logró las firmas de apoyo, otra en 2014 sobre la que se

² Mecanismos de Participación Ciudadana en Colombia - 20 Años de Ilusiones. MOE. 2012. Página 13.

desistió en el transcurso del trámite y la otra en 2005 que llegó a primer debate en el congreso pero fue retirada por falta de ambiente favorable.

“Entre 1991 y julio de 2012 se tiene información de 6 iniciativas populares sobre proyectos de ley. De las iniciativas presentadas, 2 llegaron al Congreso (una de ellas fue promovida por un grupo de Concejales), otras 2 no lograron constituir el comité promotor (5 por mil del censo electoral nacional), y las últimas 2 nunca presentaron los apoyos ciudadanos antes la RNEC pese a haber solicitado los formularios para recogerlos.”³

En síntesis ninguna de ellas prospero. Iniciativas populares respecto a ordenanzas solo se reportan tres (3), ninguna de ellas en Cundinamarca. Cuatro (4) iniciativas populares de proyectos de acuerdo, ninguno de ellos en los municipios del departamento de Cundinamarca. Por su parte, se han tramitado 18 referendos aprobatorios de los cuales solo uno (1) ha llegado a votaciones en el 2003 y de ese que constaba de 15 preguntas, una sola fue aprobada.

“En el nivel municipal se tiene información sobre 69 referendos, 17 se refieren a referendos aprobatorios o derogatorios de acuerdos municipales y 52 se ocuparon de decidir sobre la creación de municipios”⁴.

De los 17 referendos aprobatorios o derogatorios de acuerdos, ninguno tuvo lugar en municipios de Cundinamarca y de los 52 referendos para la creación de municipios dos (2) se aplicaron para la creación de los municipios de Granada en 1995 y El Rosal en 1997.

En el periodo de 1991 a 2012 solamente se había acudido a 25 consultas populares, 23 de ellas de nivel municipal, 2 de nivel departamental, y ninguna de carácter nacional. De las 23 de nivel municipal, una se llevó a cabo en el municipio de Nemocón, Cundinamarca, sobre el manejo de basuras y un relleno sanitario; dicha consulta procedió favorablemente.

Mediante la ley 1757 de 2015 se incorpora la iniciativa ciudadana en las consultas populares, lo que explica la apropiación social de dicho mecanismo, tanto así, que para el año 2018 se da la primera consulta popular de nivel nacional y de iniciativa ciudadana, que se convierte en un hito al conseguir casi 12 millones de votos, siendo el mecanismo de participación

³ Op Cit. Pág. 52

⁴ Op cit. Pág. 94

ciudadano más votado en Colombia, de los cuales alrededor de 800 mil votos se obtuvieron en Cundinamarca. Así mismo, en solo 2017 se realizaron siete (7) consultas populares y hay 54 pendientes por realizar⁵, en particular para temas de carácter medioambiental y minero. En Cundinamarca ya se votaron dos (2) en 2017, la de Cabrera y la de Arbeláez, y el 21 de octubre de 2018 se votan las de San Bernardo y Fusagasugá, el factor común es la preocupación por el páramo de Sumpaz. Otros municipios del departamento que viene adelantando los procesos de consultas populares son Cogua, Pasca y Une, en estos dos últimos, los procesos se detuvieron por fallos del Consejo de Estado⁶. En suma son por lo menos 7 municipios de Cundinamarca que acuden al mecanismo de Consulta Popular.

Lo anterior indica que los mecanismos de participación ciudadana y las organizaciones comunitarias vienen incrementando su relevancia e involucramiento ciudadano, pese a los obstáculos estructurales normativos y de carácter cultural.

⁵ <https://www.larepublica.co/especiales/minas-y-energia/en-2017-se-realizaron-7-consultas-populares-y-hay-54-pendientes-2613185>

⁶ <https://www.elspectador.com/noticias/bogota/consejo-de-estado-frena-consulta-minera-en-une-cundinamarca-articulo-752044>
<https://sostenibilidad.semana.com/medio-ambiente/articulo/consulta-popular-en-pasca-es-suspendida-por-el-consejo-de-estado/38281>

III. HIPÓTESIS PROBLEMÁTICA

En el presente documento técnico, la hipótesis problemática, comprende aquellas situaciones que requieren ser modificadas y que se obtiene de manera preliminar a la crítica y análisis integral de la información resultante. Dichas situaciones deben ser contrastadas con el desarrollo completo de los ejercicios de investigación diseñados en presente documento. Producto de esa contrastación se obtendrá el PROBLEMA PÚBLICO del que debe ocuparse la política pública. En otras palabras y siguiendo una aproximación científica: hipótesis problemática- contrastación- problema.



Según la recolección preliminar de los resultados de la Encuesta Departamental de Participación 2017, se identifica que existe un bajo conocimiento y uso de los mecanismos de participación, un bajo nivel de asociatividad o iniciativa organizativa y un bajo interés o falta de tiempo para ejercicios participativos; tal como queda reflejado en la siguiente tabla.

Tabla 1. Hipótesis problemática

SITUACIONES PROBLEMÁTICAS	DATO DEPARTAMENTAL
Bajo conocimiento y bajo uso de los mecanismos de participación	Consulta popular: 22% conoce, 8% ha participado Revocatoria: 33% conoce, 11% ha participado Cabildo Abierto: 39% conoce, 11% ha participado Iniciativa Legislativa: 41% conoce, 11% ha participado. Referendo: 47% conoce, 17% ha participado Plebiscito: 60% conoce, 29% ha participado Veeduría: 19% Conoce, 9% ha participado
Baja asociatividad o iniciativa organizativa de los ciudadanos	Menos del 5% de los cundinamarqueses hace parte de alguna organización, espacio o red.
Bajo interés o falta de tiempo para participar e incidir en los asuntos públicos o del destino colectivo.	El 57% de los cundinamarqueses no tiene tiempo para la participación o prefiere dedicar su tiempo libre a otras actividades

Fuente: Elaboración Propia

A partir de ésta hipótesis problemática se fija un Diseño Metodológico que permita su verificación, junto con la comprensión de las causas de las situaciones problemáticas, con el fin de descubrir alternativas y propuestas emergentes.



IV. DISEÑO METODOLÓGICO DE LA INVESTIGACIÓN.

Para realizar el análisis situacional de la política pública de participación ciudadana del departamento de Cundinamarca y lograr la confrontación empírica de la hipótesis problemática, se definió acudir tanto a fuentes primarias como secundarias.

A. Fuentes Secundarias- Revisión Documental

Para el abordaje de fuentes secundarias, se realizó la identificación de documentos que fueran referentes de política pública, como también a aquellos que brindaran aportes de investigación social, concretamente en la estructuración de encuestas.

La revisión de fuentes secundarias se hace reconociendo que en trabajos precedentes se encuentran referentes teóricos, de estructura y metodológicos, útiles para el diseño y el diagnóstico de la política pública.

Para la revisión de fuentes secundarias, se realizó una preselección de documentos que por su temática se dedujo que aportarían elementos en la formulación de la política de participación ciudadana. Posterior a la selección documental, se realizó una lectura y elección de temáticas relevantes, finalmente se realizó un pequeño extracto de generalidades y rasgos destacados de metodologías o contenidos relacionados con la participación ciudadana. Los frutos de la revisión de fuentes secundarias se presentarán en la sección de *Resultados de la revisión de fuentes secundarias* del presente documento. En éste caso se seleccionaron los siguientes documentos de investigación social y de política pública, con el fin de tener en cuenta dichos aspectos:

- Políticas Públicas Urbanísticas y Participación Ciudadana en Barcelona
- Medida de Gobierno para Fomentar la Participación de Personas de Orígenes y Contextos Culturales Diversos en los Canales de Participación. Barcelona, España
- Participación Ciudadana y Sistema Político en Chile

- Política de Participación Ciudadana en el marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG
- Política Pública de Participación Incidente para el Distrito Capital
- Políticas Culturales Distritales 2004 - 2016
- Política Pública de Juventud “Cundinamarca, un Territorio de Oportunidades para la Juventud”
- Política Pública de Transparencia, Integridad y Prevención de la Corrupción – Departamento de Cundinamarca 2015
- Insumos para la Formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana en Santiago de Cali
- Sondeo de Percepción sobre Participación Ciudadana en Santiago de Cali
- Política Pública para el Fortalecimiento de Organizaciones Sociales de la Sociedad Civil – OSC. (Medellín – Antioquia)
- Encuesta Bienal de Culturas realizada por la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.
- Encuesta Mundial de Valores Colombia: Una Mirada Comparada de los Resultados de la Sexta Ola de Medición 2010 - 2012

B. Fuentes primarias. Método Comparado

De otro lado, para consultar fuentes primarias, se optó por el método cuali-cuanti, también conocido como método mixto o comparado. Éste método exige un diseño previo a partir de categorías de análisis comunes tanto para los ejercicios cuantitativos como para los cualitativos.

Aunque son múltiples los fines de la investigación social, la información se condensa, resume y focaliza teniendo en cuenta el gran número de casos que se identifican usando la investigación cuantitativa y el limitado de los casos de la investigación cualitativa⁷. Cada una

⁷ Ragin, Charles. La construcción de la investigación social. Introducción a los métodos y su diversidad. Siglo del hombre Editores. 2007. Páginas 73 y 74. Aquí el autor plantea que la diversidad social y la complejidad de la misma, ha hecho que los investigadores estructuren y diseñen patrones y relaciones generales que sistematizan el comportamiento de las

de las investigaciones tiene características propias que se han justificado históricamente con el devenir y la evolución epistemológica de las teorías de las ciencias sociales. A partir del estudio de algunos textos sobre metodología de investigación, se logró sistematizar los principales aspectos que definitivamente justifican la complementariedad entre ejercicios cuantitativos y cualitativos:

Tabla 2. Características de los métodos.⁸

Aspecto	Cuantitativo	Cualitativo
Aporte	<ul style="list-style-type: none"> - Abarca poblaciones más grandes - Explicación global - Mira generalidades - Objetividad en la dinámica poblacional - Análisis más riguroso de la consistencia interna de los datos 	<ul style="list-style-type: none"> - Reconstrucción saberes locales - Percepciones del individuo sobre el contexto y los otros - Significaciones de las prácticas e interacciones - Aplicarnos a los hechos desde la percepción de los actores
Rol de la investigación	Exploratorio preparatorio. Permite un conocimiento previo detallado de la situación estudiada lo cual facilita formular hipótesis, delimitar los referentes empíricos de los conceptos y diseñar futuras estrategias de recolección de la información	Exploratorio interpretativo. Los hallazgos cualitativos permiten interpretar los resultados superando el análisis convencional que se limita a aceptar o rechazar la hipótesis
Compromiso del investigador	Objetividad acrítica. Creencia en el estudio objetivo y despersonalizado de la realidad	El significado social. Reconoce que la despersonalización no es posible. Solo se conoce la realidad trabajando con los individuos de manera comprometida.
Relación Investigador-sujeto	Neutra, sujeta a los cánones de la medición (neutralidad y objetividad). El investigador puede proceder al análisis sin haber tenido contacto directo con la población	Cercana, sujeta a los cánones de la comprensión. Se trata de comprender el conocimiento que los sujetos tienen de su situación y condiciones de vida. Comprensión creativa pero sistemática de la lógica y la racionalidad que organiza y orienta el comportamiento social
Relación entre teoría, concepto e investigación	Deductiva, confirma o rechaza hipótesis. Verifica la teoría. Se busca operacionalizar los conceptos para ello se precisa en sus términos más básicos o fundamentales.	Inductiva, busca comprender los ejes que orientan el comportamiento. Deja emerger la teoría de los datos. Se propone el uso de conceptos sensibilizadores que provean un sentido general de referencia y orientación, una guía. El acercamiento a la realidad permite construir cuerpos teóricos que

sociedades y generen mayores modelos científicos a partir de los mundos sociales que se investigan. Los principales fines que se identifican dentro de la investigación social son: 1. Identificar patrones y relaciones generales. 2. Comprobar y refinar teorías. 3. Hacer predicciones. 4. Interpretar los fenómenos cultural o históricamente relevantes. 5. Explorar la diversidad. 6. Dar voz. 7. Hacer progresar la teoría.

⁸ Esta tabla de construcción propia, se basó en el trabajo precedente realizado por el equipo que hizo parte del diagnóstico. El soporte teórico se encuentra en Anselm, Straus, La interacción entre teoría cualitativa y cuantitativa. Bases de la investigación cualitativa. 2002., y Giddens, Anthony. Trabajando en sociología: métodos de investigación, en Sociología. Madrid: Alianza editorial. 1991.



		captan los esquemas interpretativos de los grupos estudiados
Estrategia de investigación	Estructurada. La definición inicial del concepto y de las relaciones entre variables determina la forma como se construyen los instrumentos para la investigación. Selección de la población mediante muestreo y definición de las observaciones que se van a registrar antes de comenzar el trabajo de campo. Se limita la posibilidad de rastrear elementos no previstos	No estructurada y estructurada. Instrumentos abiertos y flexibles. Consideran todas las observaciones anotadas como datos potenciales. Organiza, examina, contrasta y evalúa continuamente los datos con informantes confiables
Alcance de los resultados	Los resultados están claramente delimitados. Resultados generales tipo ley. Se presentan a través de indicadores que operacionalizan los conceptos. Se demuestra el cumplimiento de criterios de representatividad y rigurosidad en la recolección e interpretación de los datos	Busca las nociones, las ideas compartidas que dan sentido al comportamiento social. Su objetivo es profundizar en el fenómeno y no necesariamente generalizar. Pondera los hallazgos confrontando las diferencias
Imagen de la realidad social	Externa al actor, regida por las leyes. Realidad social exterior al individuo. Un orden social similar al orden natural	Realidad socialmente construida. La realidad social es el resultado de un proceso interactivo en el que participan los miembros de un grupo para negociar y renegociar la construcción de la realidad
Naturaleza de los datos	Numéricos, duros, rigurosos y confiables. Captan aspectos superficiales pero permiten generalizar	Textuales y detallados. Blandos, imprecisos y no generalizables. Hacen referencia a la esencia de los fenómenos sin importar su frecuencia.

Fuente: Elaboración Propia

De igual forma, las dos estrategias son complementarias y se adecuan según las necesidades y los fines que se establezcan para representar las realidades sociales dentro de los casos o el caso a estudiar.

El método cuali-cuanti o método comparado requiere un diseño previo y permite la complementariedad entre ejercicios. Para ello es necesario fijar unos criterios transversales que permitan, precisamente, el análisis comparado. Esos criterios transversales serán las categorías de análisis de comparación. En este caso las categorías de análisis son los lentes por medios de los cuales se observan las situaciones problemática y se organiza el análisis y la recolección de información.

1. Categorías de análisis

Para definir las categorías de análisis tenemos un insumo importante en las situaciones que componen nuestra hipótesis problemática⁹, de allí se infiere la existencia de dificultades en el *conocimiento* sobre mecanismos o dispositivos de participación, en la *organización* comunitaria para el ejercicio de la participación y en el *fomento* o provisión de recursos para la participación, situaciones que imposibilitan motivar plenamente el interés de la ciudadanía por el ejercicio libre y autónomo del derecho a participar. Entonces, las categorías de análisis transversales para realizar el análisis comparado o cuali-cuanti, son tres (3): conocimiento, organización y fomento. Para conceptualizar éstas categorías, se ha optado por acudir a sus fuentes etimológicas, o definiciones genéricas de la Real Academia de la Lengua Española y a partir de allí hacer una adaptación conceptual propia que cumpla con los fines del presente documento.

a) *Conocimiento*

Comprensión y apropiación del derecho a la participación, compuesto por los procesos de información y formación. El proceso de *Información* entendido como las acciones técnicas, tecnológicas y conceptuales para la recolección, sistematización, análisis y divulgación de datos (open data). El proceso de *Formación* entendido como las acciones educativas y de fortalecimiento de aptitudes participativas. Se trata de brindar herramientas para el discernimiento que faciliten a los ciudadanos ejercer autónomamente su derecho a hacer parte de las decisiones que afecten el destino colectivo. Dentro de dichas acciones se encuentran las que contienen los artículos 10, 36 y 43 de la ley 115 de 1994 referente a la educación formal, no formal e informal.

b) *Organización*

Prácticas de fortalecimiento del tejido social, de los vínculos y las relaciones entre ciudadanos a partir de causas comunes que propicien la articulación de intereses y el surgimiento de redes u otro tipo de estructuras para la consecución de propósitos compartidos.

⁹ Ver: Tabla 1. Hipótesis Problemática. Página 12

c) Fomento

Provisión de recursos humanos, físicos y económicos al servicio de las comunidades, sus organizaciones o redes, y acciones de reconocimiento para estimular la participación ciudadana.

Son éstas categorías las que permitan la comparación analítica del método cuali-cuanti. Adicionalmente se identifica una categoría subyacente y estructural, se trata de la ***cultura democrática***, ésta categoría subyacente tiene una particular importancia y está relacionada con los usos, las costumbres, las respuestas situacionales y los comportamientos de responsabilidad colectiva o ejercicio de derechos y libertades.

El método comparado, mixto o cuali-cuanti, se caracteriza porque reconoce que la complejidad social es tal, que los ejercicios cuantitativos, o los cualitativos, por si solos, son insuficientes para interpretar una situación social determinada, y lo son aún más para lograr identificar alternativas de tratamiento a esas situaciones sociales, lo que se busca es complementariedad entre la estrategia cuantitativa y la cualitativa. En este sentido, el método comparado requiere un relacionamiento interdependiente entre lo cuanti y lo cuali, de tal manera que además de la determinación de categorías de análisis comunes, también exige un esfuerzo desde el diseño de instrumentos, de tal manera que exista un diseño cualitativo de los instrumentos cuantitativos, a la vez que los ejercicios cualitativos reconozcan la importancia de la representatividad cuantitativa.

Para satisfacer estas necesidades se optó por: i) el diseño cualitativo de una encuesta de 33 preguntas, ii) la identificación de las variables más representativas de la encuesta, iii) el diseño de los instrumentos cualitativos contentivos de las variables más representativas identificadas en la encuesta y iv) complementariedad entre métodos y en particular, la estrategia cualitativa como complemento de la encuesta.

2. Estrategia Cuantitativa- Encuesta

Como se mencionó, para materializar la estrategia cuantitativa, se seleccionó una encuesta de 33 preguntas, con el fin de lograr generalidades y una explicación global de la hipótesis problemática de manera deductiva. Se trata de un método estructurado y prediseñado, mediante un instrumento con preguntas cerradas. A continuación se precisan aspectos de la encuesta como el diseño muestral, la metodología de aplicación, los tipos de preguntas y las subregiones y municipios de aplicación.

a) Diseño muestral

En éste apartado se presenta el diseño muestral utilizado en la aplicación de la Encuesta Departamental de Participación Ciudadana 2017, fundamentado y respaldado por el método estadístico del muestreo. El muestreo se utiliza con el fin de generalizar un concepto con base en la información obtenida de un grupo reducido de un universo, entendido como un grupo determinado de objetos, conceptos o seres humanos; ésta extrapolación o proyección suele llamarse generalización de resultados. Pero para que ésta muestra funcione debe ser representativa y se debe tener en cuenta las características de la población que se va a tratar, en este caso se tiene como universo a las personas mayores a los 14 años de edad residentes en el departamento de Cundinamarca.

El tipo de muestreo aplicado fue el Muestreo Aleatorio Estratificado Proporcional según las poblaciones objetivo y el porcentaje que ocupan dentro del universo. El Muestreo Aleatorio Estratificado consiste en dividir la población a tratar en subconjuntos o estratos, es así que el departamento de Cundinamarca será dividido 5 estratos, que para el caso concreto serán 5 subregiones que agrupan cada una un conjunto determinado de provincias, para este fin se tuvo en cuenta los criterios de la cercanía geográfica, la cantidad de habitantes y el porcentaje que representan dentro del total de la población cundinamarqués. Los grupos quedaron distribuidos de la siguiente manera:

- **Subregión 1:** Guavio, Ubaté, Oriente, Almeidas, Medina. (Hab. 396.732, 17%).
- **Subregión 2:** Sabana de Occidente, Sabana Centro. (Hab. 535.026, 23%).

- **Subregión 3:** Tequendama, Sumapaz. (Hab. 359.364, 16%).
- **Subregión 4:** Magdalena Centro, Alto Magdalena, Rionegro, Bajo Magdalena, Gualivá. (Hab. 458.734, 20%).
- **Subregión 5:** Soacha (Hab. 549.679, 24%).

Ahora bien, para la aplicación de las encuestas en cada una de las Subregiones se tuvo en cuenta la proporción que representan las poblacionales LGBTI, mujeres, etnias, funcionarios públicos, y jóvenes, esto se conoce como Muestreo Aleatorio Estratificado Proporcional.

Es decir, que la muestra seleccionada se dividirá en los porcentajes que representan cada una de las poblaciones mencionadas arriba. El muestreo aleatorio estratificado cuenta con la característica que después de haber creado los estratos se puede realizar un muestreo y un análisis independiente por cada uno de ellos.

Para hallar la muestra representativa se utilizó la siguiente formula:

$$\frac{Z^2 \sum_{h=1}^L W_h p_h (1 - p_h)}{e^2}$$

Donde **Z** es el valor crítico, que está dada por la tabla de distribución normal, que depende del nivel de confianza que asignemos. El nivel de confianza indica la probabilidad que los resultados de nuestra investigación sean ciertos: en este caso se utilizó un nivel de confianza del 95%.

P: es la proporción de individuos que poseen en la población la característica de estudio.

1-p: es la proporción de individuos que no poseen esa característica.

Nota: cuando no se conoce P se utiliza 0,5 ya que este es el valor que hace que la multiplicación P*(1-P) sea máxima.

e: error del muestreo permitido, en este caso se trabajó con un error del 4,78%.

Wh: es la proporción que tiene cada uno de los estratos mencionados anteriormente dentro de la muestra.

Nivel de confianza: Probabilidad de que la estimación efectuada se ajuste a la realidad.

En la formula anteriormente descrita se ve la sumatoria que va desde **h** hasta **L**, donde **L** es el número de estratos que hay y **h** es el indicador de referencia a un estrato específico. Es decir la fórmula es la suma de cada una de las proporciones que se tienen en cada uno de los estratos haciendo que se cumpla el 100% de la población.

Después de reemplazar los valores en la formula anteriormente descrita se halla un número de muestras **n** que, dados los resultados, es de: 214. En este orden de ideas, a cada Subregión se aplicaron 214 encuestas, de las cuales 42 corresponden a grupos étnicos (indígenas, negros, provenientes de San Andrés y Providencia, gitanos)¹⁰, 31 a funcionarios públicos¹¹, 148 a jóvenes¹² y el restante a población general, empleando también la proporción que ocupan los hombres y las mujeres en el censo electoral del departamento de Cundinamarca (49% y 51% respectivamente)¹³. Al multiplicar las 214 encuestas por las 5 subregiones tenemos un total de 1068 encuestas aplicadas.

Tabla 3. Distribución de la muestra

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

Fuente: Elaboración Propia

Cabe resaltar que a medida que se trabaja con universos más grandes, la muestra que se necesita debe ir creciendo pero no de forma proporcional, es decir que la muestra cada vez

¹⁰ PLAN DE DESARROLLO CUNDINAMARCA “Unidos podemos más” 2016-20120, PAG 127, <http://www.cundinamarca.gov.co/wcm/connect/2a9dd7d1-d693-414a-94cd-37fe5f901e7d/PLAN+DE+DESARROLLO+VERSION+FINAL.pdf?MOD=AJPERES&CVID=IDW39U>

¹¹ SISTEMA DE INFORMACIÓN Y GESTIÓN DE EMPLEO PUBLICO, SIGEP, <http://www.sigep.gov.co/directorio>

¹² DANE, <https://geoportal.dane.gov.co/midaneapp/pob.html>

¹³ REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL, censo electoral, <https://www.registraduria.gov.co/-Censo-Electoral.3661-.html> (consultada en 2017).

representa un porcentaje menor del universo, sin embargo al realizar más aplicaciones se irá reduciendo el error de la muestra (aunque en pequeñas proporciones).

b) Metodología de aplicación de la encuesta.

Para el Muestreo Aleatorio Estratificado Proporcional, se utilizó la metodología de encuesta directa y simultánea, lo que quiere decir que el encuestador estuvo presente en el diligenciamiento del instrumento por parte de la población objetivo. La aplicación presencial de la encuesta, reduce el riesgo que la misma no sea diligenciada en su totalidad por el encuestado y además garantiza el cumplimiento de las proporciones dictadas en la muestra descrita en este análisis, obteniendo así, información veraz y confiable para el estudio posterior a la recolección de la misma.

Para aplicar las encuestas en territorio se contó con el equipo de trabajo de la meta 486 del Plan de Desarrollo departamental “Unidos Podemos Más”. El equipo fue distribuido con el fin de abarcar las 5 subregiones ya mencionadas.

c) Tipos de preguntas de la Encuesta

Todas las preguntas usadas en el formulario, con excepción de las sociodemográficas, son preguntas cerradas, sin embargo muy pocas incluyen la opción “otra, cuál” que podría hacerlas clasificar como semicerradas. De las treinta y tres (33) preguntas contenidas en el formulario: nueve (9) son sociodemográficas, diez (10) de opción múltiple con única respuesta (politómicas), cinco (5) con opción única (dicotómica), una (1) de opción múltiple con múltiple respuesta, cuatro (4) de escala Likert de cuatro niveles, tres (3) de escala nominal y una (1) pregunta de relación de columnas. Descontando las 9 preguntas sociodemográficas, tendríamos 24 preguntas sobre el objeto de investigación, de las cuales 17 son preguntas situacionales, o sea, aquellas que confrontan al encuestado con un escenario hipotético, en cambio de hacer preguntas que sugieren una respuesta correcta.

Por ejemplo:

¿Los actos de corrupción se deben denunciar? Sí ___ No ___

Vs

SI OBSERVA IRREGULARIDADES Y ACTOS DE CORRUPCIÓN EN SU MUNICIPIO O DEPARTAMENTO, DIGA SI USTED ESTABA, COMPLETAMENTE DE ACUERDO, DE ACUERDO, EN DESACUERDO O EN TOTAL DESACUERDO CON LAS SIGUIENTES SITUACIONES:

	COMPLETAMENTE DE ACUERDO	DE ACUERDO	EN DESACUERDO	COMPLETAMENTE EN DESACUERDO
No decir nada porque usted no puede solo contra los corruptos y peligraría su vida.				
No diría nada porque es consciente que todos tienen que aprovechar su cuarto de hora.				
No diría nada a cambio de que lo metieran en el negocio.				
No le importa que roben pero que hagan.				
Denunciaría ante los entes de control sobre dichas irregularidades				
Se organizaría con un grupo de personas, acudiría a los medios de comunicación, ayudaría a constituir una veeduría y si es necesario realizaría manifestaciones públicas.				

Las preguntas situacionales en cualquiera de las modalidades (dicotómicas, politómicas, escala de valor o de relaciones) requieren un trabajo cualitativo y validación previa que permita perfeccionar la técnica, en el entendido que lo que buscan es confrontar al encuestado con una situación particular descrita a través de una afirmación, afirmación que no es correcta ni incorrecta, simplemente es una afirmación que busca provocar una reacción, Por esta razón su redacción generalmente plantea dilemas morales o cuestiones polémicas y en el caso de la encuesta del presente estudio, se plantearon también con lenguajes accesibles e incluso utilizando dichos populares o del “sentido común”.

Las preguntas dicotómicas buscan una respuesta de si o no, la opción de no sabe no responde, se plantea como alterna. Las preguntas de opción múltiple con respuesta única buscan las preferencias entre varias afirmaciones situacionales. La de opción múltiple con múltiple respuesta se utilizó para medir la pertenencia a espacios o instancias de participación, en el entendido que una persona puede hacer parte de más de una instancia o espacio. La pregunta de escala nominal se utilizó para medir la confianza institucional. Las preguntas de escala Likert de cuatro niveles, fue el mecanismo seleccionado para encontrar la respuesta situacional de los encuestados quienes escogían entre estar de completamente de acuerdo, de acuerdo, en desacuerdo o completamente en desacuerdo con la afirmación en cuestión. Los límites de la escala generalmente permiten medir la identificación plena o rechazo

contundente con la misma afirmación. Finalmente, la pregunta de relación de columnas se usó para contrastar el nivel de conocimiento sobre los mecanismos de participación ciudadana. En todo caso, en el ANEXO CD se puede ver el formulario utilizado en la encuesta.

d) Subregiones y Municipios

Dadas las subregiones, resultado de la estratificación, el estudio tendrá un alcance de 11 provincias entre las cuales están: Ubaté, Oriente, Guavio, Gualiva, Sabana de Occidente, Sumapaz, Sabana Centro, Medina, Alto Magdalena, Soacha y Magdalena Centro, en cuanto a nivel municipal se tendrá un alcance de 80 municipios organizados de la siguiente manera:

Tabla 4. Subregiones y municipios.

Subregión 1:	Subregión 2:	Subregión 3:	Subregión 4:	Subregión 5:
Ubate	Sabana de occidente	Sumapaz	Gualiva	Soacha
Carmen de Carupa	Subachoque	Cabrera	Nocaima	Sibate
Susa	El rosal	Venecia	Nimaima	
Simijaca	Facatativa	Pandi	La Peña	
Fuquene	Funza	San Bernardo	Quebrada Negra	
Guacheta	Mosquera	Arbelaez	Supatá	
Lenguazaque	Madrid	Fusagasuga	Útica	
Cucunuba	Bojaca	Tibacuy	Vergara	
Sutatausa	Zipacon	Pasca	Magdalena centro	
Guavio	Sabana centro	Granada	Bituima	
La Calera	Cajica	Silvania	Guayabal	
Guasca	Cogua		San Juan de Rio Seco	
Guatavita	Chia		Puli	
Gacheta	Gachanzipa		Beltran	
Gachala	Nemocon		Chaguany	
Gama	Zipaquira		Viani	
Junin	Sopó		Alto Magdalena	
Ubala	Tocancipá		Tocaima	
Oriente	Tabio		Jerusalen	
Choachi	Tenjo		Agua de Dios	
Fomeque	Cota		Nilo	
Ubaque			Ricaurte	
Gutierrez			Girardot	
Une			Nariño	
Fosca			Guataqui	
Chipaque				
Caqueza				
Quetame				
Guayabetal				
Medina				
Paratebueno				
Medina				

3. Estrategia Cualitativa

Dentro de la investigación social, la estrategia cualitativa tiene un carácter y un énfasis de mayor acercamiento a las realidades que permite generar procesos continuos en la construcción de imágenes, marcos analíticos, ideas y conceptos sobre el caso en estudio, cada

caso comprende unas características a partir de los aspectos generales dentro de los fines que se establecen en la investigación social.¹⁴ Dependiendo de los fines de la investigación, el investigador decide cuales son las herramientas y estrategias de recolección de información aplica.

En este sentido, se opta por la técnica de taller, partiendo de considerar que la realidad social adopta formas más cualitativas que cuantitativas, además la reflexión grupal permite reconocer la relación dialéctica y dinámica que existe en esa realidad social.¹⁵ Para ello, se toma como base la propuesta del autor Guillermo Gutiérrez denominada “Taller reflexivo”¹⁶ garantizando la deliberación sistemática, donde todos los miembros participan asumiendo un papel protagónico, al expresar sus ideas y planteamientos, siendo el saber de los participantes insumo para registrar la situación actual de la participación ciudadana.

La estrategia cualitativa es necesaria en cuanto genera acercamiento a las particularidades e indaga por las realidades complejas de cada uno de los grupos a investigar. Además con el ejercicio se da apertura a la palabra, significa Dar Voz¹⁷ a los participantes, reconociendo la palabra como herramienta que trasciende al lenguaje y que comunica a través de las imágenes, las ideas y las representaciones de los actores activos que participan en cada una de las técnicas de recolección de información que se aplican en los talleres provinciales. Dar Voz, permite analizar en profundidad los diferentes enfoques que se escapan dentro de la estrategia cuantitativa. La herramienta que se aplica dentro de los talleres reflexivos, de la estrategia cualitativa, es el *triángulo cualitativo*¹⁸ que se compone del *grupo de discusión*, la *entrevista a profundidad* y la *observación*, ésta última como ejercicio transversal en el transcurso del taller.

¹⁴ Las ideas y pruebas empíricas están en dialogo constante durante el desarrollo de la investigación. Siendo la estrategia cualitativa una de las herramientas que permite desarrollar los marcos analíticos en relación con las imágenes, en tanto construye procesos con mayor profundidad en los territorios que comprometen las herramientas a la realidad y sus dinámicas propias. Para profundizar en los conceptos de representaciones, ideas, imágenes, marcos analíticos y pruebas empíricas y sobre los fines de la investigación social ver: Ragin, Charles, La Construcción de la Investigación Social. Introducción a los métodos y su diversidad. Siglo del hombre editores, 2007.

¹⁵ Sobre investigación cualitativa ver: Demo, Pedro, Investigación participante, mito y realidad. Buenos Aires: Kapelusz. 1985. P 134.

¹⁶ Gutiérrez, Guillermo. Taller reflexivo. Universidad Javeriana, Medellín. 2003. P 10

¹⁷ Raing. *óp. cit.*, p. 146

¹⁸ Callejo, Gallego, Javier. Observación, entrevista y grupo de discusión: el silencio de tres prácticas de investigación. Ensayo en Revista española de salud pública. versión On-line ISSN 2173-9110 versión impresa ISSN 1135-5727. 2002.

a) Grupos de discusión.

Los grupos de discusión son una herramienta muy importante para la generación de conocimiento en la política pública, ya que sus características, tanto de forma como de fondo, permiten la generación de ejercicios de disertación que reproducen la reflexión y motivan a los análisis y comunicación de las realidades según los contextos. “Es un método de investigación colectivista, más que individualista, y se centra en la pluralidad y variedad de las actitudes, experiencias y creencias de los participantes, y lo hace en un espacio de tiempo relativamente corto”¹⁹

La discusión construye discursivamente los puntos afines y diversos que se identifican en un grupo social alrededor de un tema en específico. En la estrategia cualitativa, la observación está inmersa en los grupos de discusión, y se complementan como un método de *oír a la gente y aprender de ella*. “El objetivo fundamental del grupo de discusión es alcanzar o lograr el descubrimiento de una estructura de sentido compartida, si es posible consensualmente, o, en todo caso, bien fundamentada por los aportes de los miembros del grupo.”²⁰

b) Entrevista

La entrevista dentro de la estrategia cualitativa, que también se denomina en profundidad, se desarrolla en la modalidad de grupal, en la que el entrevistador formula las preguntas y cada uno de los integrantes del grupo de entrevistados, pertenecientes a espacios de participación, preparan su respuesta. El principal objetivo es apropiarse de las experiencias de los sujetos, salirse de *lo que se debe decir* e indagar por las apreciaciones y los sentires de la población.

Dentro de los lineamientos que se establecen en la formulación de la política pública, la entrevista se construye como una herramienta que identifica las apreciaciones particulares en relación con el funcionamiento y dinámica de los espacios de participación. Por tal razón, los

¹⁹ Martínez, Miguélez, Miguel. Los Grupos Focales de Discusión como Método de Investigación. 2002, página 1. Obtenido de <http://prof.usb.ve/miguelm/gruposfocales.html>: <http://prof.usb.ve/miguelm/gruposfocales.html>

²⁰ Martínez, *óp. cit.*, p. 10

análisis tienen en cuenta el ejercicio de construcción de conocimiento reflexivo individual. Aun cuando las preguntas se formulen frente al grupo en su totalidad, las respuestas se dan de manera individual y se consignan en el material dispuesto para ese efecto.

c) **Observación**

“El principal uso de la observación se encuentra en el estudio de lo que relativamente se sale de la norma, lo que todavía no se entiende, lo incipiente (...) lo que tiende a encerrarse entre los muros de las instituciones.”²¹ Es decir, aborda esos espacios sociales donde lo normal no es visible, donde se asume que las cosas funcionan socialmente de otra manera distinta a la que se tiene por normal o la que aparece en los discursos formales de las instituciones. El investigador en los espacios cotidianos está atento a hacer análisis sobre las variaciones a la norma dentro del comportamiento, tanto individual como en colectivo, que los participantes tienen durante la sesión de trabajo.

La observación soportada desde la teoría tiene la mayor justificación en la estrategia etnográfica que es usada por la antropología. Igual, en los acercamientos que se pretenden desde otras ciencias se emplea la observación a pesar de los cortos tiempos o la periodicidad de las visitas o encuentros.

Para el caso de los talleres provinciales que son encuentros temporales con la población objetivo, la observación es una herramienta que se usa para identificar pérdidas de atención, o aprobación, por parte de los participantes referente a las opiniones de los demás asistentes y frente al desarrollo del taller. Las reflexiones que se identifican del ejercicio de observación hacen parte de los análisis tanto contextuales como categóricos dentro de la formulación de la política pública.

En este sentido, los miembros del equipo que fueron los facilitadores de los talleres reflexivos provinciales, motivaron el debate a partir de preguntas orientadoras. En el desarrollo del debate los facilitadores, a través de la observación, identificaron las reacciones del auditorio

²¹ Callejo, *óp. cit.*, p. 5.

a fin de ubicar aquellas con los que se gozaba de aprobación tácita o explícita, y procedieron a consignarlas en los informes cualitativos, pues se debe recordar que los grupos de discusión, como los estructurados en los Talleres Provinciales, buscan, como ya se dijo arriba, *una estructura de sentido compartida, si es posible consensualmente*, es decir que la observación hace parte de los mecanismos que permiten identificar esa estructura de sentido compartida, pero que en algunos casos aflora gracias al lenguaje corporal más que a la enunciación discursiva o argumentativa.

Con el fin de materializar la estrategia cualitativa (talleres reflexivos que contengan el triángulo cualitativo) se planearon talleres provinciales y un taller departamental, este último en el marco del Consejo Departamental de Participación Ciudadana de qué trata la ley 1757 de 2015.

En el primer momento de los talleres, se presentan los resultados del ejercicio cuantitativo, seguidamente se dividen los asistentes en *grupos de discusión* o mesas de trabajo temáticas según las categorías de análisis –conocimiento (información/formación), fomento y organización-. Acto seguido, al interior de cada grupo se responden unas preguntas orientadoras producto de la reflexión colectiva y finalmente un representante de cada grupo presenta las respuestas al pleno del taller. En el segundo momento del taller se realiza una entrevista grupal a profundidad a los asistentes, caracterizando el funcionamiento de las instancias de participación.

Los talleres se desarrollaron en media jornada de trabajo, los principales protagonistas fueron los representantes de las instancias o espacios de participación, en tanto que desde sus conocimientos y saberes, cuentan con una importante experiencia, las representaciones necesarias y los significados conceptuales y vivenciales.

Teniendo en cuenta que el Departamento de Cundinamarca se divide en 15 provincias, el acercamiento y la aplicabilidad de los talleres se hace a cada una de las capitales provinciales, convocando el resto de los municipios a la cabecera. En cada una de las capitales provinciales, se convocó un representante por cada espacio de participación de cada uno de

los municipios de la correspondiente provincia. Los espacios de participación invitados a enviar su representantes fueron: Corporaciones Concejos Municipales, Juntas Administradoras Locales, Consejos Municipales de Política Social, Consejos Municipales de Participación, Consejos territoriales de planeación, Asojuntas, Consejos municipales de cultura, Plataformas juveniles, Consejos consultivos de mujeres, Vocales de servicios públicos, Comités de los usuarios de hospitales y formas de participación en salud, Consejos municipales de discapacidad, Juntas defensoras de animales, Consejos municipales de desarrollo rural, Comités de justicia transicional- subcomité de participación de víctimas, Comités ambientales municipales.

d) Paso a paso de los talleres provinciales cualitativos

- Población objetivo: Corporaciones Concejos Municipales, Juntas Administradoras Locales, Consejos Municipales de Política Social, Consejos Municipales de Participación, Consejos territoriales de planeación, Asojuntas, Consejos municipales de cultura, Plataformas juveniles, Consejos consultivos de mujeres, Vocales de servicios públicos, Comités de los usuarios de hospitales y formas de participación en salud, Consejos municipales de discapacidad, Juntas defensoras de animales, Consejos municipales de desarrollo rural, Comités de justicia transicional- subcomité de participación de víctimas, Comités ambientales municipales.
- Materiales: Marcadores, listados de asistencias, video beam, sonido, formulario de entrevista grupal, formato de preguntas orientadoras.
- El facilitador diligencia los listados de asistencia, escribe los nombres de los participantes con el municipio y entidad que representa en una ficha de identificación.
- El facilitador hace la presentación de los objetivos, su papel como tallerista y los acuerdos para la participación en el taller.
- El facilitador hace la presentación correspondiente de los resultados de la Encuesta Departamental de Participación 2017 y algunas generalidades de la formulación de la política pública de participación ciudadana.

- Se le solicita a los participantes que se dividan en 4 grupos, según las categorías de análisis diseñadas previamente: conocimiento (información/formación), organización y fomento.
- A cada grupo se entrega un breve resumen de los resultados y las preguntas correspondientes a la categoría donde se ubican. El facilitador da la instrucción de leer las preguntas, hacer el análisis y debatir entre los integrantes las respuestas, haciendo alusión a los contextos municipales y provinciales.
- Cada grupo designaba un representante que expone las preguntas y explica cómo fue el ejercicio de debate, concluyendo en la exposición de las respuestas consensuadas grupalmente. Cuando cada grupo termina, el resto de los participantes presenta sus inquietudes y el facilitador motiva a la reflexión.
- Posteriormente se realiza una entrevista grupal de nueve (9) preguntas sobre el funcionamiento de los espacios de participación.
- Finalmente, el facilitador hace el cierre mencionando que los aportes del taller se sistematizan para sustentar el diagnóstico.

V. RESULTADOS GENERALES²²

En primer lugar se mostrarán los resultados generales de la revisión de fuentes secundarias y posteriormente los resultados generales de los ejercicios de consulta a fuentes primarias.

A. Resultados de la revisión de fuentes secundarias.

En adelante se presentan las generalidades de cada documento seleccionado dentro de la revisión de fuentes secundarias y sus contenidos de manera enunciativa, aclarando que será en el documento técnico de política en donde se plasmarán aquellos documentos y aspectos que serán tenidos en cuenta como referentes de política pública.

1. Políticas Públicas Urbanísticas y Participación Ciudadana en Barcelona²³

Este documento parte del concepto de Participación Social, que se define como “forma de hacer y ser ciudadana, aunque ésta se concreta en los entornos inmediatos al mismo tiempo que se relaciona con la ciudad como un todo y en consecuencia, con los responsables – administradores de este todo”²⁴. En este sentido, “la participación en la vida del entorno inmediato es por supuesto innegable, pero invisible, esto a su vez, implica la creación de identidad personal y conlleva al compromiso en acciones colectivas”²⁵.

“En el caso de España la inclusión legal y obligatoria de la participación social en los procesos de construcción o transformación de la ciudad ha de entenderse como una forma de legitimación social de las actuaciones públicas en las ciudades; así, se pretende obtener consentimiento social a través de procesos de participación controlados”²⁶.

²² En el ANEXO CD- Informes cualitativos, se encuentran el resultado de cada uno de los talleres reflexivos. Por otro lado en el archivo de la Secretaría de Gobierno, se encuentran 3 cajas del año 2017, Serie: Proceso, Subserie: meta 486. Son las cajas números 3, 4 y 5 contentivas de un total de 21 carpetas y 4.383 folios en los que reposan las encuestas físicas diligenciadas.

²³ TELLO ROBIRA, Rosa. “Políticas Públicas Urbanísticas y Participación Ciudadana en Barcelona”. En Revista Ciudades – Universidad de Barcelona v.9, n.16. España. 2012.

²⁴ *Ibíd.*, p. 2

²⁵ *Ibíd.*

²⁶ *Ibíd.*, p. 3

En el caso de Trinitat Nova, barrio periférico de Barcelona, para abordar una problemática de infraestructura la participación consistió en debate entre técnicos y residentes para diseñar el proyecto urbanístico. El diagnóstico incluyó: recursos, áreas de intervención y franjas de la población, metodología, responsabilidad de actores, espacios, entre otros. De esta forma, hubo revitalización del tejido asociativo.

Por otra parte, este documento resalta que una de las iniciativas más interesantes de Barcelona son los seminarios organizados por mujeres en barrios en transformación, lo cual se ha convertido en un espacio de intercambio de experiencias entre los distintos barrios y se han desarrollado redes sobre determinadas problemáticas.

En conclusión, “la participación social se concreta como interacción de prácticas discursivas que se dan en un contexto específico. Según cuales sean las prácticas, se producen formas de información unidireccionales o formas de retroalimentación de un saber social compartido para difundir y comunicar un proyecto sobre un espacio determinado. Quienes toman las decisiones técnico políticas y los distintos actores sociales, interesados y económicos, implicados todos en la transformación espacial, pueden tener facetas comunes o no”²⁷.

En este caso las principales ventajas evidenciadas fueron las siguientes:

- Feminización del espacio y recomposición del sentido de colectividad.
- Aprendizaje bidireccional entre la comunidad y los técnicos.
- Gestión y control de recursos públicos y/o privados.
- Ejecución de los deseos colectivos.

Y las dificultades encontradas fueron las siguientes:

- Falta de tiempo
- Lenguajes dispares entre la comunidad y los técnicos
- Determinación del espacio a intervenir (amplitud del proyecto)
- Envergadura de los proyectos y recursos

²⁷ Ibíd., p. 17

- Tiempo de ejecución del proyecto

2. Medida de Gobierno para Fomentar la Participación de Personas de Orígenes y Contextos Culturales Diversos en los Canales de Participación. Barcelona, España²⁸

El gobierno de Barcelona – España con el objeto de plasmar i) la importancia de fomentar el derecho a la participación ciudadana, partiendo de la diversidad de la población y debido a la gran cantidad de inmigrantes que recibe anualmente esta ciudad y ii) las condiciones requeridas para ejercer este derecho, justifica la realización del documento. El objeto de esta medida es “hacer posible el cumplimiento del Reglamento de Participación Ciudadana y fomentar así una mayor participación de las personas de orígenes y contextos culturales diversos en los asuntos de la ciudad”.

Además, recoge las conclusiones de diferentes grupos de trabajo tanto culturales como religiosos que a su vez tuvieron por objeto compartir diagnosis y elaborar estrategias para incluir los diversos colectivos sociales de la población en las políticas y canales de participación de la ciudad

Este documento está compuesto por:

Presentación

- a. Concepto y objetivos
- b. La diversidad en datos: Describe una contextualización para demostrar que está en marcha un proceso de cambio social y que la diversidad es una realidad.
- c. Antecedentes en políticas de participación de fomento de la diversidad en el Ayuntamiento de Barcelona: Se relacionan los diagnósticos y estudios realizados previamente.

²⁸ AYUNTAMIENTO DE BARCELONA “Medida de Gobierno para Fomentar la Participación de Personas de Orígenes y Contextos Culturales Diversos en los Canales de Participación”. Febrero 2018. Barcelona – España.

- d. Agentes implicados: Describe los principales actores institucionales y sociales y los canales de relación con la ciudadanía.

Justificación y exposición de motivos: Planteamiento de hipótesis

- e. Marco conceptual
 - i. Derecho a la participación
 - ii. Participación ciudadana
 - iii. Interculturalidad
 - iv. Diversidad de orígenes y contextos culturales
- f. Un nuevo marco normativo para la participación ciudadana
 - i. El reglamento de participación ciudadana de Barcelona
 - ii. Instrumentos municipales de garantía de derechos humanos.

Líneas de trabajo: las cuales incluyen ejes, acciones, calendario (año de ejecución) y áreas responsables.

- g. Los canales de participación
- h. Trabajo con actores y refuerzo de la organización social
- i. El ayuntamiento de Barcelona
- j. Los canales de Comunicación
- k. La participación política

Gobernanza, seguimiento y evaluación

- l. Gobernanza

Seguimiento y evaluación: Eje medida e indicadores (máximo 7 por eje)

Presupuesto: por año de ejecución.

3. Participación Ciudadana y Sistema Político en Chile²⁹

En Chile el Consejo Nacional de Participación fue creado mediante Decreto en enero de 2016 y se constituyó inicialmente como un Consejo Asesor Presidencial con la misión de asesorar

²⁹ CONSEJO NACIONAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL. "Participación Ciudadana y Sistema Político en Chile – Propuestas de Cambio". Octubre 2016.

sobre la institucionalización de la participación ciudadana y el fortalecimiento de la sociedad civil en el país, en el marco de un amplio debate nacional.

Este Consejo en conjunto con la División de Organizaciones Sociales ha realizado:

- 15 encuentros de diálogo participativo en todas las regiones del país con 1.000 dirigentes.
- Audiencias públicas en todas las regiones (70 organizaciones y 16 instituciones públicas).
- Difusión pública en medios de comunicación regionales.
- 2 seminarios sobre Participación Ciudadana en el ámbito regional.
- Consulta virtual
- Seminarios con centros de pensamiento
- Seminario en el Congreso Nacional

Por otra parte, la Ley 20.500 es la norma base para las asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, se reconoce la participación ciudadana como un principio de la administración del Estado. Sin embargo, a esta Ley se le han encontrado las siguientes debilidades:

- Carece de mecanismos de fiscalización y sanción que aseguren su cumplimiento.
- No hay financiamiento de los mecanismos de participación, para garantizar su funcionamiento estable.
- El carácter consultivo, informativo y no vinculante, hace los mecanismos muy poco efectivos, lo que desmotiva a participar.

4. Política de Participación Ciudadana en el marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG. Colombia³⁰

El modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG ha sido diseñado por el Gobierno Nacional para que todas las entidades públicas planeen, ejecuten y hagan seguimiento a su

³⁰ DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. "Participación Ciudadana en la Gestión Pública". Disponible en internet en: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/es/participacion2018>.

gestión de cara a la ciudadanía. Dentro de este modelo, la Política de Participación Ciudadana se enmarca dentro de la Dimensión “Gestión para el resultado con valores”.

El objetivo es que las entidades adopten e implementen prácticas e instrumentos que agilicen, simplifiquen y flexibilicen la operación de éstas para fomentar y facilitar una efectiva participación ciudadana en la planeación, gestión y evaluación de las entidades públicas, fortaleciendo así la relación del Estado con el ciudadano y a su vez, generando un mayor valor público en la gestión.

Se debe dar cumplimiento al artículo 2º de la Ley 1757 de 2015 que establece lo siguiente:

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

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

Este modelo contempla las siguientes fases del ciclo de la gestión: Cada fase incluye actividades, objetivos, meta, indicador, responsable y fecha programada (año).

1. Diagnóstico
2. Formulación/planeación de políticas, planes, programas o proyectos
3. Implementación/ejecución/colaboración
4. Control/Evaluación
5. Acciones transversales

5. Política Pública de Participación Incidente para el Distrito Capital³¹

Mediante el decreto 503 de 2011, expedido por la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C, se adoptó la Política Pública de Participación Incidente para el Distrito Capital, definiendo la Participación Ciudadana como “el derecho al ejercicio pleno del poder de las personas que en condición de sujetos sociales y políticos, y de manera individual o colectiva transforman e inciden en la esfera pública en función del bien general y el cumplimiento de los derechos civiles, políticos, sociales, económicos, ambientales y culturales, mediante procesos de diálogo, deliberación y concertación entre actores sociales e institucionales, para materializar las políticas públicas, bajo los principios de dignidad humana, equidad, diversidad, incidencia. La participación se realizará sin discriminación por situación discapacidad, ciclo vital, sexual, política, económica, étnica, cultural, o de cualquier otra índole”³².

En el mismo sentido, se establecen los principios de esta Política Pública:

- Dignidad Humana
- Equidad
- Diversidad
- Solidaridad
- Autonomía
- Deliberación
- Incidencia
- Corresponsabilidad
- Territorialidad
- Titularidad y Efectividad de los Derechos
- Transparencia

Además, éste decreto contempla:

- Definición de Participación Ciudadana

³¹ ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. “Decreto 503 de 2011”. Disponible en internet en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=44692>.

³² *Ibíd.*, Artículo 2

- Objetivo General y objetivos específicos de la Política Pública de Participación Ciudadana
- Líneas de la Política Pública de Participación Ciudadana
- Estrategias de la Política Pública de Participación Ciudadana
- Articulación de la implementación y ejecución de la Política Pública de Participación Ciudadana
- Dirección, Coordinación, Seguimiento y Evaluación de la Política Pública de Participación Ciudadana
- Financiación de la Política Pública de Participación Ciudadana

6. Políticas Culturales Distritales 2004 – 2016. Bogotá.³³

Estas políticas parten del precepto que “la cultura ciudadana se considera hoy, más que un programa de gobierno, una práctica ciudadana y política de Estado que debe mantenerse y transformarse de acuerdo a los retos de la ciudad”³⁴.

En todos sus ámbitos el Sistema Distrital de Cultura tiene en consideración el sistema de participación y de toma de decisiones colectivas. Este documento fue aprobado por el Consejo Distrital de Cultura el 13 de noviembre de 2003 con el fin de que en 2016 Bogotá se posicionara como líder en procesos interculturales, democráticos y participativos.

La visión establecida fue: “Bogotá es una región líder en procesos interculturales, democráticos y participativos (...)”³⁵. Los principios que orientaron estas políticas culturales fueron:

- “La *participación* de todos y todas en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación como un derecho constitucional.

³³ ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ D.C. “Políticas Culturales Distritales 2004 – 2016”

³⁴ *Ibíd.*, p. 9

³⁵ *Ibíd.*, p. 61

- La *descentralización*, que consiste en la transferencia de poder, recursos, funciones y capacidad de decisión del centro a las unidades territoriales y en el fortalecimiento de infraestructuras y organizaciones locales que puedan desarrollar eficazmente este proceso.
- La *interculturalidad* entendida como el proceso social y político mediante el cual se respetan, influyen y transforman de manera permanente las relaciones *entre* culturas, así como las estructuras, instituciones y prácticas que dan marco a dichas relaciones, con el ánimo de resolver las asimetrías, desequilibrios y discriminaciones que tienen lugar en la vida social (...).
- La *concertación* entre los distintos sectores sociales (...).
- La *creatividad* es un factor determinante para la invención y construcción colectiva de formas de democracia, convivencia, solidaridad, participación y ciudadanía.
- La *articulación* entre las distintas instancias, espacios, procesos y prácticas que dan forma a lo cultural y entre estos y otros espacios sociales como garantía para el fortalecimiento del campo cultural en la perspectiva de una sociedad intercultural y democrática.
- Lo *público*, entendido como el espacio donde se ponen en escena y se negocian las asimetrías y diferencias entre los sectores sociales y donde se acuerdan y ponen en marcha los intereses comunes a todos, (...)»³⁶.

El Entorno Conceptual de estas políticas está definido por:

- Reflexiones conceptuales
- Espacios de concertación
- Instancias
- Procesos
 - Organización
 - Planificación
 - Fomento
 - Información

³⁶ *Ibíd.*, p. 63-65



- Dimensiones
 - Formación
 - Investigación
 - Creación
 - Circulación
 - Apropiación
- Sectores: sociales, poblacionales y profesionales

7. Política Pública de Juventud “Cundinamarca, un Territorio de Oportunidades para la Juventud”³⁷

El Consejo Departamental de Política Social consta de dos instancias, una operativa que a su vez, está compuesta por las Mesas de Primera Infancia, Adolescencia y Juventud y de Inclusión, y la otra, es la instancia de Participación de la cual se desprenden las Plataformas Juveniles.

Dentro del árbol de problemas identificado en la Formulación de esta Política se detectó el “Acceso limitado a la Educación Superior y Desarrollo Parcial de la Ciencia, Tecnología e Innovación (CTeI)” y una de las causas de éste son los bajos niveles de participación ciudadana.

Realizada la Encuesta de Cultura Política a personas mayores de 18 años se encontró que:

- El 69,6% de las personas encuestadas afirmaron haber votado en las elecciones presidencias de 2014.
- El 59,9% de las personas encuestadas considera que el proceso de conteo de votos no es transparente.
- El 44,1% de las personas encuestadas está muy insatisfecho cómo funciona la democracia en Colombia.

³⁷ SECRETARÍA DE PLANEACIÓN, GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA. Presentación “Política Pública de Juventud “Cundinamarca, un Territorio de Oportunidades para la Juventud””. Febrero 2018.

Posterior a un proceso de diagnóstico y formulación, mediante Ordenanza No. 0267 de 2015 se adoptó esta Política, la cual tiene por objetivo general “Garantizar el goce efectivo de los Derechos de las y los jóvenes en su condición de ciudadanos y ciudadanas juveniles como protagonistas de su desarrollo y el de sus comunidades, y como actores estratégicos para la construcción de la Paz, consolidando al Departamento de Cundinamarca como un territorio de oportunidades para la juventud”.

Algunas de las líneas de implementación establecidas son:

- “Derecho a la organización y participación activa y democrática de las y los jóvenes y a incidir en la toma de decisiones que los afectan.
- Protección y restauración de derechos colectivos y de los y las jóvenes en condiciones especiales.”

Esta política está compuesta por los siguientes ítems:

- Objetivo General de la Política
- Objetivos Específicos
- Enfoques
- Ejes y/o Dimensiones y/o Líneas de Política
- Mecanismos de Gestión
- Mecanismos de Información, Seguimiento y Evaluación
- Financiación

8. Política Pública de Transparencia, Integridad y Prevención de la Corrupción – Departamento de Cundinamarca 2015³⁸

Uno de los lineamientos conceptuales que marcan el espíritu de esta política es “la participación y control social”, en el entendido que estos constituyen un instrumento de

³⁸ DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA Y COORDINACIÓN DE LA CORPORACIÓN TRANSPARENCIA POR COLOMBIA. “Política Pública de Transparencia, Integridad y Prevención de la Corrupción”. 2015.

regulación de la acción pública y que el control ciudadano, como forma de participación, expresa y se convierte en vehículo de una nueva relación de la ciudadanía con el Estado.

A su vez, uno de los ámbitos de gestión del diagnóstico de esta política fue la Participación Ciudadana y en este sentido, se encontró la necesidad de involucrar a la ciudadanía en todos los momentos de la planeación de los diferentes planes y programas de la entidad.

El objetivo general de esta política es *“Generar capacidades en la Gobernación de Cundinamarca a través del autocontrol la autogestión y la evaluación; y en la sociedad civil para fortalecer el derecho de acceso a la información pública, la transparencia, la participación y el control social”*³⁹. Y dentro del objetivo estratégico *“Decisiones informadas: Desarrollar y fortalecer mecanismos que generen transparencia en los procesos de gestión, garantizando el acceso a la información pública”*⁴⁰ se estableció la línea de acción No. 2 que promulga el Fortalecimiento del control social.

También en el objetivo estratégico *“Ciudadanía en movimiento: Activar a la ciudadanía y al sector privado cundinamarqués para la valoración de lo público”*⁴¹ se encuentra la línea de acción *“Control social efectivo con ciudadanía informada sobre el impacto de la inversión. Seguimiento sobre el cumplimiento de las decisiones tomadas”*⁴², que señala las siguientes acciones:

- *“Promoción de la participación tanto del sector privado, como de las organizaciones sociales.*
- *Fortalecer acciones para el ejercicio del control en las adquisiciones públicas, manteniendo a la ciudadanía informada, y promoviendo la constitución de Veedurías Ciudadanas para generar la participación activa en todo el proceso de rendición de cuentas”*⁴³.

³⁹ *Ibíd.*, p. 33.

⁴⁰ *Ibíd.*

⁴¹ *Ibíd.*, p. 37

⁴² *Ibíd.*

⁴³ *Ibíd.*

Esta política está compuesta por los siguientes capítulos:

1. Marco analítico y conceptual
2. Marco normativo
3. Escenarios de análisis y alertas (incluye diagnóstico)
4. Propuesta de Política Pública
 - 4.1. Objetivo general
 - 4.2. Objetivos estratégicos y líneas de acción
 - 4.3. Plan de acción, presupuesto, seguimiento y evaluación

9. Insumos para la Formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana en Santiago de Cali⁴⁴

Este documento fue elaborado por la Alcaldía de Santiago de Cali, la Secretaria de Desarrollo Territorial y Bienestar Social y la Asesoría de Participación Ciudadana e incluye los siguientes ítems:

1. Análisis de la legislación colombiana, propuestas internacionales y avances en las principales ciudades de Colombia sobre políticas públicas de participación ciudadana.
2. Inventario y diagnóstico de los espacios e instancias formales e informales que la Administración Municipal ha creado y que cuentan con participación ciudadana.
3. Resultados de un sondeo de percepción sobre participación ciudadana realizado a 549 personas mayores de 14 años de edad, dentro de las conclusiones se resalta que “las Juntas de Acción Comunal son la instancia o espacio más conocida por las personas, pero se evidencia la poca participación en las mismas por falta de información”⁴⁵.
4. Directrices del Decreto del 30 de octubre de 2014, mediante el cual se conforma el Comité Municipal de Participación Ciudadana.
5. Recomendaciones.

⁴⁴ ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI, ASESORÍA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA y SECRETARÍA DE DESARROLLO TERRITORIAL Y BIENESTAR SOCIAL. “Insumos para la Formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana en Santiago de Cali”.

⁴⁵ *Ibíd.*, p. 49

10. Sondeo de Percepción sobre Participación Ciudadana en Santiago de Cali⁴⁶

En octubre de 2014 la Alcaldía de Santiago de Cali con el objeto de indagar “cuáles son las acciones adelantadas por los ciudadanos para resolver un problema o para apoyar a otras personas, así como las razones por las cuales lo motivaron a participar y si forma o ha formado parte de alguna organización o grupo”, realizó un sondeo de percepción sobre participación ciudadana, utilizando la metodología “Interceptación aleatoria a transeúntes”, en el que se hicieron preguntas relacionadas con los siguientes temas:

- Socio demográficas
- Juntas de Acción Comunal
- Espacios y/o Instancias de Participación Ciudadana a nivel local y municipal
- Utilización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones – TIC para acceder a información comunitaria y promover la participación ciudadana

Este sondeo no fue un ejercicio técnico. La población objeto fueron habitantes del municipio mayores a los 14 años de edad.

Las principales conclusiones fueron las siguientes:

- El 56% de los participantes del sondeo manifiesta conocer las funciones de las Juntas de Acción Comunal.
- Tan solo el 18% de los participantes del sondeo manifiestan que las Juntas de Acción Comunal inciden significativamente en la gestión de obras y proyectos para el beneficio de las comunidades que representan, mientras que el 36% manifiesta que no inciden en lo absoluto.
- Al preguntarle a los participantes que manifestaron conocer de la existencia de la Junta de Acción Comunal en su barrio, si conocían a todos los integrantes de esta

⁴⁶ ALCALDÍA DE SANTIAGO DE CALI. “Primer Sondeo sobre Participación Ciudadana”. 2014

instancia, solo el 14% respondió afirmativamente y solo el 12% señaló estar afiliado a la misma.

- Frente a la pregunta ¿cuáles deberían ser los temas en los que se debe enfocar el trabajo de las Juntas de Acción Comunal?, las respuestas fueron las siguientes (en orden de mayor a menor)
 - Seguridad ciudadana
 - Deporte y Recreación
 - Salud
 - Educación
 - Infraestructura vial
 - Convivencia y cultura ciudadana

- Frente a la pregunta ¿Cuáles instancias de Participación Ciudadana conoce usted que existan en su barrio/ comuna o corregimiento/vereda?, las instancias más conocidas fueron:
 - Junta de Acción Comunal
 - Comité de Deporte
 - Junta Administradora Local

- Por el contrario, la instancia de Participación Ciudadana menos conocida fue la Mesa de Participación Social en Salud de las Comunas

- A pesar de conocer algunas instancias la participación en las mismas es muy baja, siendo la falta de información la principal razón de esto (45%), seguida por la falta de tiempo (21%).

- Frente a la pregunta ¿cómo le gustaría que los espacios y/o instancias de participación ciudadana dieran a conocer su gestión? Los participantes escogieron como principal opción los medios de comunicación de la comunidad (44%), seguido por reuniones

informativas (35%) y solo un 21% considero las nuevas tecnologías y redes sociales como la mejor opción.

11. Política Pública para el Fortalecimiento de Organizaciones Sociales de la Sociedad Civil – OSC. (Medellín – Antioquia)

Esta política pública parte de la definición de las OSC “como espacios de formación ciudadana y democrática, tramitadoras de reivindicación y derechos de hombres y mujeres, espacios de organización, encuentro y concertación de los más diversos grupos sociales, e instrumentos de interacción con los otros actores del desarrollo para decidir lo que conviene a todos/as, se constituyen en bienes de la sociedad y son promotoras de bienes públicos que el Estado debe proteger y promover”⁴⁷.

En 2010 surgió la base de esta política, con el Acuerdo de Voluntades para promover la consolidación de la cultura ciudadana, de la legitimidad y de la gobernabilidad, definiendo o profundizando, según sea el caso, por acuerdo municipal modelos de gestión y de democracia en todos los campos de relación con la ciudadanía.

Consta de los siguientes ítems, principalmente:

- Marco legal
- Referentes conceptuales
- Problemas que se quiere enfrentar
- Objetivos
- Principios
- Actores Involucrados
- Instancias y mecanismos de fortalecimiento de las OSC
- Enfoque
- Líneas estratégicas
- Plan Operativo

⁴⁷ Política Pública para el Fortalecimiento de Organizaciones Sociales de la Sociedad Civil – OSC. Medellín, Antioquia. P. 5

- Sistema de Evaluación
- Recomendaciones

12. Encuesta Bienal de Culturas realizada por la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.

La Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte del Distrito desde 2001 y cada dos años realiza esta encuesta para atender la necesidad de la entidad de “contar con información sistemática y consistente y con un conocimiento más sólido en materia de cultura ciudadana y así mismo, cuantificar las metas relativas al cumplimiento de normas (...) el fortalecimiento de la cultura democrática en la ciudad y medir el impacto de los programas adelantados por la Administración Distrital”⁴⁸.

La metodología utilizada es la entrevista directa a personas mayores de 13 años de edad, residentes en la zona urbana estratificada de la capital. La muestra utilizada es aproximadamente 15.600 personas.

Inicialmente se aplicaron tres formularios con alrededor de mil cuatrocientas preguntas en las siguientes temáticas:

- Conocimiento, actitudes y percepciones sobre las normas básicas de convivencia
- Seguridad
- Actitudes y percepciones sobre la convivencia y la seguridad en Bogotá
- Cultura tributaria
- Cultura democrática
- Cobertura de la oferta cultural, recreativa y deportiva del Distrito

La última encuesta realizada en 2017 incluyó ciento treinta y ocho preguntas y las temáticas desarrolladas fueron:

- Composición básica del hogar

⁴⁸ SECRETARÍA DE CULTURAL, RECREACIÓN Y DEPORTE DE BOGOTÁ D.C. Página web:
<http://www.culturarecreacionydeporte.gov.co/es/cultura-ciudadana/observatorio-de-culturas/encuesta-bienal-de-culturas>.

- Vivienda
- Hogares
- Vida en general
- Transformaciones culturales en el ámbito de la política
- Relaciones con el entorno
- Patrimonio cultural
- Cuidado del medio ambiente
- Relaciones con los otros
- Prácticas artísticas
- Lectura, escritura y comunicaciones
- Actividad física, recreación y deporte
- Perfil sociodemográfico

Esta encuesta cuenta con un capítulo denominado “Transformaciones Culturales en el ámbito de la política”. Y dentro de éste, en 2015 las principales conclusiones fueron:

- Al preguntar ¿con cuál de las siguientes frases está más de acuerdo? A 6.200.784 personas mayores de 13 años de edad, las respuestas fueron así:
 - La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno: 50,1%.
 - A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático: 28,6%.
 - En algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático: 20,2%.
- Respecto a la sensación de libertad, se preguntó qué tan libre se siente de expresar sus opiniones en diferentes espacios y se encontró lo siguiente:
 - En su casa: muy libre (46,9%) y libre (47,3%).
 - En su trabajo (la población que manifestó trabajar): muy libre (35,2%) y libre (49%).
 - En su lugar de estudio (la población que manifestó trabajar): muy libre (28,9%) y libre (52,4%).

- Ante desconocidos: muy libre (23,2%) y libre (47,7%).
- Al preguntar ¿Alguna vez se ha sentido discriminado en Bogotá?, el 15,4% respondió que sí.
- Respecto a la pregunta ¿qué tanta disposición tiene usted para organizarse con otras personas para trabajar?, en consideración de la causa, las respuestas fueron así:
 - Causa Política, la mayor respuesta fue poco dispuesto (32,4%), seguido por nada dispuesto (30%).
 - Causa social, la mayor respuesta fue dispuesto (45,4%), seguido por poco dispuesto (23%).
 - Causa ambiental, la mayor respuesta fue dispuesto (43,6%), seguido por poco dispuesto (21,9%).

13. Encuesta Mundial de Valores Colombia: Una Mirada Comparada de los Resultados de la Sexta Ola de Medición 2010 - 2012⁴⁹

Esta encuesta es importante porque proporciona información para examinar los valores, creencias y motivaciones de la ciudadanía en asuntos tales como el fortalecimiento de la participación ciudadana y esto, permite tener elementos de profundización para procesos de formulación e implementación de políticas públicas. En este sentido, los temas principales son la participación en organizaciones, actitudes frente a las instituciones y confianza institucional, entre otros.

A nivel mundial esta encuesta se realiza desde 1981 y en nuestro país desde 1995. La aplicación de esta encuesta es liderada por la Dirección de Justicia, Seguridad y Gobierno del Departamento Nacional de Planeación – DNP. La metodología utilizada es entrevista cara a cara.

Los ejes de énfasis del análisis son: participación, capital social y género y los bloques temáticos son:

⁴⁹ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. “Encuesta Mundial de Valores Colombia: Una Mirada Comparada de los Resultados de la Sexta Ola de Medición 2010 – 2012”. Colombia. 2015.

- Características sociodemográficas
- Capital social y participación
- Actitudes frente a las instituciones
- Problemas que enfrenta el país
- Medio ambiente, ciencia y tecnología
- Género y enfoque diferencial

El análisis de la información recolectada se cierra con unas conclusiones e implicaciones de política pública y en el último reporte, se resaltó lo siguiente:

“Colombia es el país más feliz y satisfecho dentro de la comparación, incluso es el que autorreporta mejor estado de salud. Por fuera de la familia, los niveles de confianza interpersonal son bajos, lo que confirma su amplia tradición religiosa. En política este país se ubica en la centro derecha, sus ciudadanos defienden los aspectos formales de la democracia a la vez que profesan actitudes potencialmente autoritarias y están poco interesadas en la política. (...)”

El reto de las políticas públicas tiene que ver con la importancia de sostener los esfuerzos en materia de mejora de las condiciones de vida, los derechos laborales, así como la calidad y más años de educación. (...)”

Colombia es el país que, comparado, manifiesta mayor respaldo a la autoridad, a la posibilidad de un líder que no se tenga que preocupar por el Congreso y las elecciones, a un posible gobierno militar y a que haya un gobierno de expertos que tomen las decisiones. Colombia, además, es el país con los niveles más bajos de percepción de respeto hacia los derechos humanos. (...)”

En Colombia, en particular, el reto de las políticas públicas reside en promover y asegurar la legitimidad de las instituciones por cuanto éstas son el núcleo de la democracia, también ésta corre un gran riesgo dada la baja confianza de los ciudadanos en procesos e instituciones democráticas, además de la no despreciable aceptación por formas autoritarias que promuevan el salto de las normas y controles institucionales.”⁵⁰

B. Resultados generales de consulta a fuentes primarias.

Tal como se ha señalado, para la consulta a fuentes primarias se diseñaron ejercicios cuantitativos y cualitativos, como ejercicio cuantitativo se realizó una encuesta, para los ejercicios cualitativos se desarrollaron talleres reflexivos y encuestas a profundidad atravesadas por la observación que de esos ejercicios realizaban los facilitadores en campo.

⁵⁰ Ibíd.

1. Resultados generales del ejercicio cuantitativo.

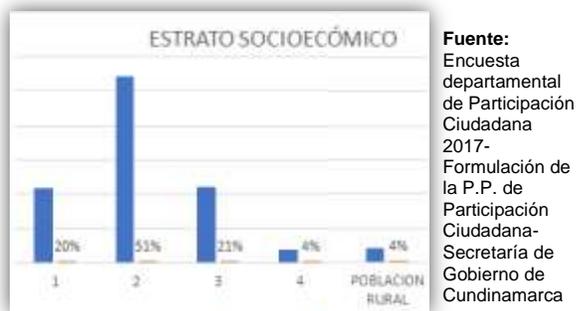
Se aplicaron 1.068 encuestas con un alcance del 73% de provincias y 69% de municipios. El 60% de los encuestados corresponde a las edades entre 26 y 64 años de edad y el 23% entre 18 y 25 años. El 14% entre 14 y 17 años y el 2% mayores de 65 años.

Gráfica 1. Rango de edad



El 51% de los encuestados se encuentran en estrato 2. En términos de género, cerca del 49% hombres, 48% mujeres y 4% LGBTI.

Gráfica 2. Estrato



Gráfica 3. Género



Respecto a su autodeterminación como miembros de algún grupo social, tenemos que el 4% se reconoce como población étnica, el 3% víctima del conflicto, el 7% perteneciente a grupos juveniles, el 10% del movimiento comunal, el 13% servidores públicos y el 56% ciudadanía en general.

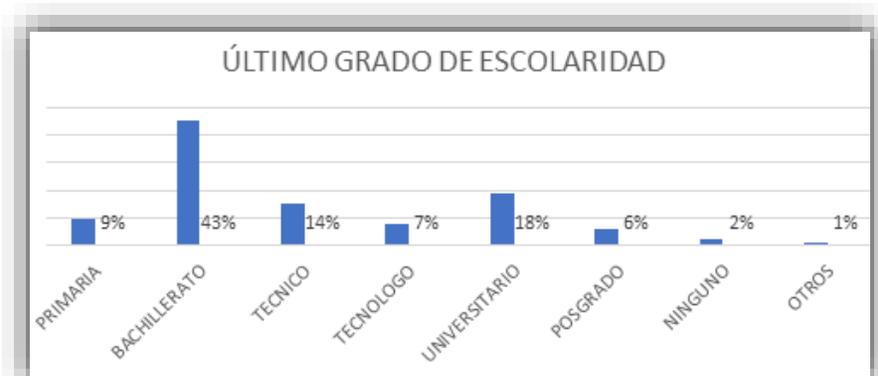
Gráfica 4. Población



Fuente: Encuesta departamental de Participación Ciudadana 2017- Formulación de la P.P. de Participación Ciudadana- Secretaría de Gobierno de Cundinamarca

Por grado de escolaridad el 43% bachilleres, el 18% universitarios, el 14% técnico, el 9% terminó primaria, el 7% tecnólogos y el 2% ninguno.

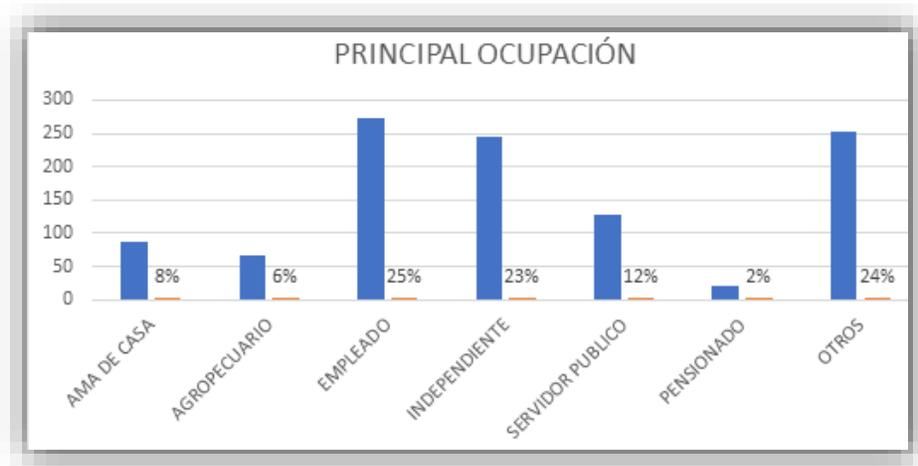
Gráfica 5. Escolaridad



Fuente: Encuesta departamental de Participación Ciudadana 2017- Formulación de la P.P. de Participación Ciudadana- Secretaría de Gobierno de Cundinamarca

Por su principal ocupación el 25% responden a la categoría de empleado, el 23 independiente, el 12% servidor público.

Gráfica 6. Ocupación



Fuente: Encuesta departamental de Participación Ciudadana 2017- Formulación de la P.P. de Participación Ciudadana- Secretaría de Gobierno de Cundinamarca

2. Resultados generales de los ejercicios cualitativos

- Entrevista Inventario oferta institucional: aplicado a siete (7) dependencias: General, Planeación, Salud, Desarrollo Social, TIC, Gobierno e IDACO, durante el mes de noviembre de 2017.⁵¹

- Talleres provinciales de participación.⁵² Se planearon 15 pero finalmente se lograron realizar 14, faltando la provincia de magdalena centro⁵³. Los talleres provinciales se realizaron con los integrantes de los espacios e instancias de participación y su objetivo fue identificar sus apreciaciones y propuestas a partir de los resultados de los ejercicios cuantitativos a la luz de las categorías de análisis previamente diseñadas, esto es: Conocimiento, Organización y Fomento.

⁵¹ En el ANEXO CD, se encuentran las matrices de la oferta institucional diligenciados en el año 2017.

⁵² En el ANEXO CD, se encuentran los informes cualitativos en los que registran los resultados de cada uno de los 14 talleres provinciales realizados

⁵³ A pesar de realizar la convocatoria en dos oportunidades en la provincia de magdalena centro, los representantes de los espacios de participación de esa provincia no respondieron a la convocatoria, las evidencias se encuentran en el archivo de la meta 486. Ésta circunstancia no afecta en nada los resultados cualitativos pues el criterio relevante para análisis son los espacios de participación, no las provincias, el criterios provincial se incorporó para hacer más robusto el resultado cualitativo.

- Entrevistas grupales a profundidad⁵⁴. En el marco de los talleres provinciales de participación se aplicaron unas entrevistas grupales a profundidad, con nueve (9) preguntas sobre el funcionamiento de cada uno de los espacios de participación identificados, de tal manera que se puede identificar la permanencia, legitimidad, reconocimiento e incidencia tiene cada una.

- Taller departamental de participación⁵⁵. Se realizó un taller departamental de participación en el marco de la instalación del Consejo Departamental de Participación 21 de marzo de 2018.

Tabla 5. Consolidado talleres

PROVINCIA	No. Municipios asistentes	Total municipios	Asistentes
ALMEIDAS	3	7	12
ALTO MAGDALENA	5	8	57
BAJO MAGDALENA	3	3	19
GUALIVA	7	12	12
GUAVIO	3	8	9
MEDINA	1	2	16
ORIENTE	3	10	27
RIONEGRO	7	8	25
SABANA CENTRO	7	11	24
SABANA OCCIDENTE	6	8	67
SOACHA	2	2	41
SUMAPAZ	7	10	44
TEQUENDAMA	5	10	12
UBATÉ	2	10	7
Subtotal	61	109	372
DEPARTAMENTAL	N/A	N/A	21
		TOTAL	393

Fuente: Elaboración Propia

Como se desprende de la información de la tabla, se realizaron 14 talleres en el mismo número de provincias, el único que no se logró realizar fue el de Magdalena Centro; significando un 93% de cumplimiento de la meta de talleres provinciales y también se cumplió con el taller departamental. Respecto al número municipios por provincia se alcanza un 56%, con 393 personas asistentes en total, que hicieron parte de los talleres reflexivos de la estrategia cualitativa, al sumarle las 1.068 encuestas, se deduce que 1.457 personas

⁵⁴ En el ANEXO CD están las matrices con los resultados de las entrevistas grupales.

⁵⁵ En el ANEXO CD reposa el informe cualitativo del Taller Departamental de Participación.

incidieron en la construcción de presente documento. Sin embargo, dichas cifras se enuncian a modo de información, dado que al tratarse ejercicios cualitativos, el criterio de representatividad no es un criterio aplicable en estricto sentido.



VI. ANÁLISIS COMPARADO

En esta sección es donde se pone a prueba el método mixto o cuali-cuanti, pues no se presentan por separado los resultados cuantitativos de los cualitativos, sino que se cruzan los resultados y análisis a partir de las categorías determinadas, a saber: conocimiento, organización y fomento.

A. Conocimiento.

En Cundinamarca el 60% usa medios convencionales para acceder a información o hacer peticiones, pues el 24% lo hace vía telefónica y 36% se desplaza hasta la sede física de la entidad; mientras que el 21% consulta la página web y tan solo el 6% envía solicitudes por correo electrónico. La razón fundamental obtenida de los talleres provinciales es que estas plataformas virtuales o redes sociales institucionales no garantizan la entrega oportuna de la información requerida, sumado a ello no existe una cultura de consulta virtual fortalecida, ni programas visibles de educación para ello.

Diferencialmente, en jóvenes el 69% usa medios convencionales: 29% lo hace vía telefónica y 41% se desplaza hasta la sede física de la entidad; el 20% consulta la página web y el 5% envía solicitudes por correo electrónico. En mujeres el 61% usa medios convencionales: el 39% lo hace vía telefónica y 22% se desplaza hasta la sede física de la entidad; el 20% consulta la página web y el 7% envía solicitudes por correo electrónico. En etnias el 71% usa medios convencionales: el 40% lo hace vía telefónica y 31% se desplaza hasta la sede física de la entidad; el 5% consulta la página web y el 7% envía solicitudes por correo electrónico. En LGBTI el 49% usa medios convencionales: el 20% lo hace vía telefónica y 29% se desplaza hasta la sede física de la entidad; el 29% consulta la página web y el 3% envía solicitudes por correo electrónico.

Sin embargo, al hacer peticiones verbales o telefónicas, el 48% está completamente de acuerdo o de acuerdo en que no son contestadas, ese mismo porcentaje está de acuerdo o completamente de acuerdo en que la información es esquivada por parte de las entidades no les

interesa que la ciudadanía se informe y el 43% prefiere no hacer trámites ante entidades públicas ni privadas al considerarlo una pérdida de tiempo.

Gráfica 7. Medios de acceso a la información

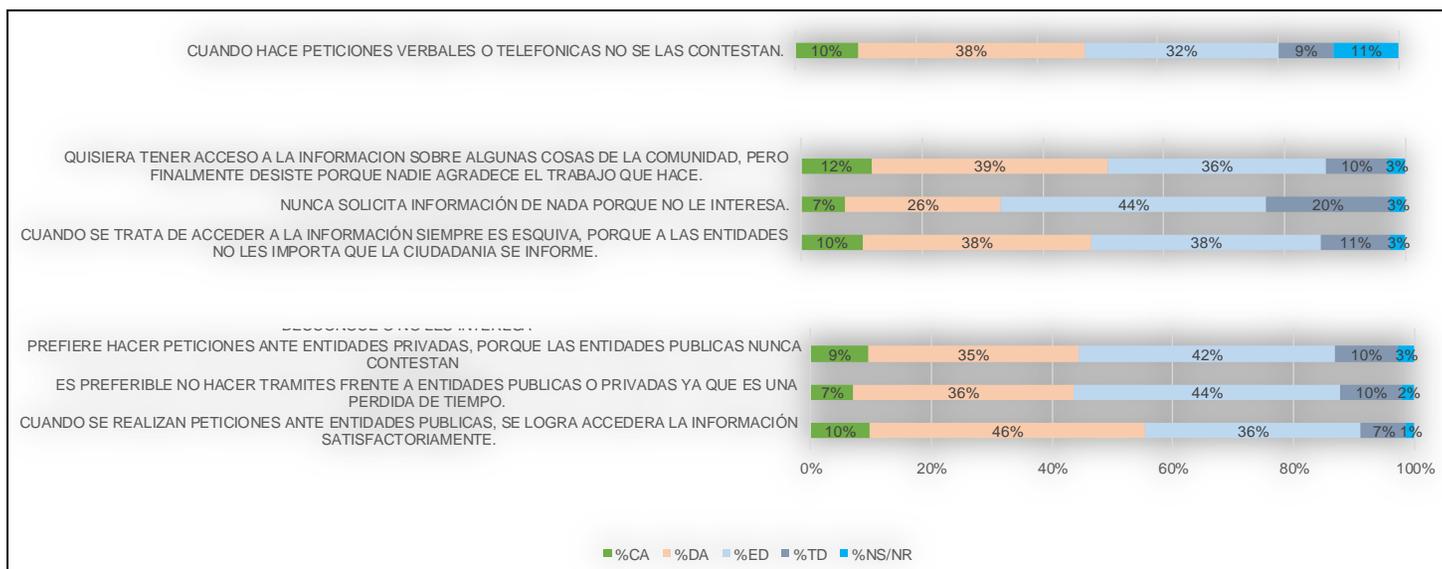


Fuente: Encuesta departamental de Participación Ciudadana 2017- Formulación de la P.P. de Participación Ciudadana- Secretaría de Gobierno de Cundinamarca

Al respecto los talleres reflexivos permitieron identificar que persiste una conducta “naturalizada” de apatía y falta de credibilidad en las instituciones, o simplemente falta de interés y dentro de las posibilidades prefieren no hacer ningún tipo de trámite, es decir, se cae en el lugar común de desconfianza, que además cuenta con cierta aprobación social. En contraste, el 46% dice acceder satisfactoriamente a la información cuando realiza peticiones ante entidades públicas.

Las encuestas a profundidad y los diálogos en los talleres provinciales permitieron identificar que las causas que se puedan atribuir a preferir seguir haciendo trámites a través de los mecanismos convencionales, es la falta de acceso a las Tics de una proporción importante de la población, en particular en zonas rurales. Así mismo, aunque se puede encontrar información general virtual, no se percibe garantía en encontrar respuesta a una petición, queja, reclamo, un certificado o el trámite puntual que requieran los ciudadanos, por lo que finalmente se tienen que acercar a la entidad a solicitarlo. Adicionalmente, se identifica como muy engorroso el trámite de requerimiento de información, que también puede asociarse al desconocimiento del procedimiento de solicitud. Los ciudadanos desconocen las normas correspondientes y en especial, el derecho a acceder a la información pública; así mismo, los empleados de las entidades públicas desconocen sus obligaciones para responder a las consultas o peticiones de los ciudadanos.

Gráfica 8. Medios de solicitud de información⁵⁶



Fuente: Encuesta departamental de Participación Ciudadana 2017- Formulación de la P.P. de Participación Ciudadana- Secretaría de Gobierno de Cundinamarca

El servicio de atención al público es considerado deficiente en la mayoría de los casos, de igual manera se manifiesta que las entidades públicas no cumplen con los términos establecidos por la ley. También se desconoce que en caso de incumplimiento por parte de las entidades públicas, pueden recurrir a otra instancia. No obstante, se evidencia que en ocasiones los órganos de control han perdido credibilidad. Para acceder a la información, no hay instructivos claros, especialmente en el caso de las páginas web, considerando el nivel de escolaridad de la población. Además, en ocasiones los sistemas tienen muchas fallas.

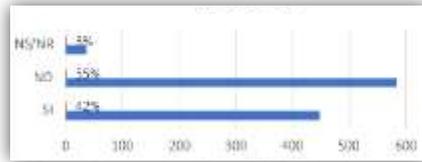
Respecto al reconocimiento como motivación, el 51% está de acuerdo o completamente de acuerdo en que quisiera tener acceso a la información sobre algunas cosas de la comunidad, pero finalmente desiste porque no agradecen el trabajo que se hace. Al respecto, los talleres provinciales plantean la necesidad de estimular o reconocer a los líderes que apoyan los procesos de bienestar común, se plantea que dicho reconocimiento no debe ser necesariamente económico, se considera que no se valora el trabajo comunitario y en el peor de los casos son señalados y enjuiciados como actores negativo.

⁵⁶ Las convenciones que aparecen en la parte inferior de las gráficas expresan lo siguiente, CA: Completamente de acuerdo. DA: De acuerdo. ED: En desacuerdo. CD: completamente de desacuerdo. NS/NSR: No sabe, no responde.

Por otro lado, se preguntó puntualmente sobre el acceso a la información en caso de no respuesta de una entidad, en la que se encuentra una opinión muy dividida.

Gráfica 9. Acceso a la información

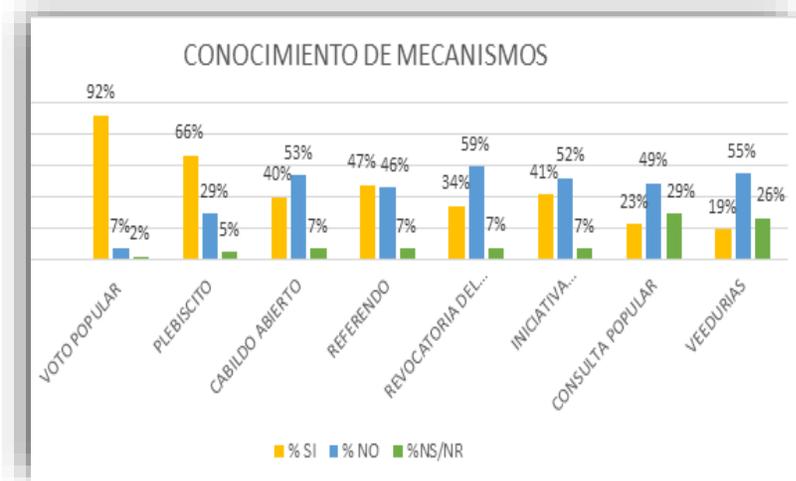
¿sabía usted que, si pasados de 10 días de hacer una solicitud de información y no obtener respuesta por parte de una entidad pública, la misma está obligada a entregársela a más tardar en los siguientes 3 días?



Fuente: Encuesta departamental de Participación Ciudadana 2017- Formulación de la P.P. de Participación Ciudadana- Secretaría de Gobierno de Cundinamarca

Respecto a formación, se resolvió realizar dos preguntas en la encuesta sobre mecanismos de participación o de control social para contrastar qué tanto se correspondían los resultados. En una primera pregunta se enlistó cada uno de los mecanismos de participación ciudadana y se preguntó si los conocían (Gráfica: conocimiento de mecanismos), y en una pregunta aparte, utilizando la técnica de comparación de columnas, en una columna se enlistaron los nombres de los mecanismos de participación ciudadana y en la otra, de manera aleatoria, las definiciones de cada mecanismo, para que mediante una línea el encuestado uniera nombres con definiciones (Gráfica: Definición de mecanismos). Los resultados son los que aparecen en las gráficas siguientes.

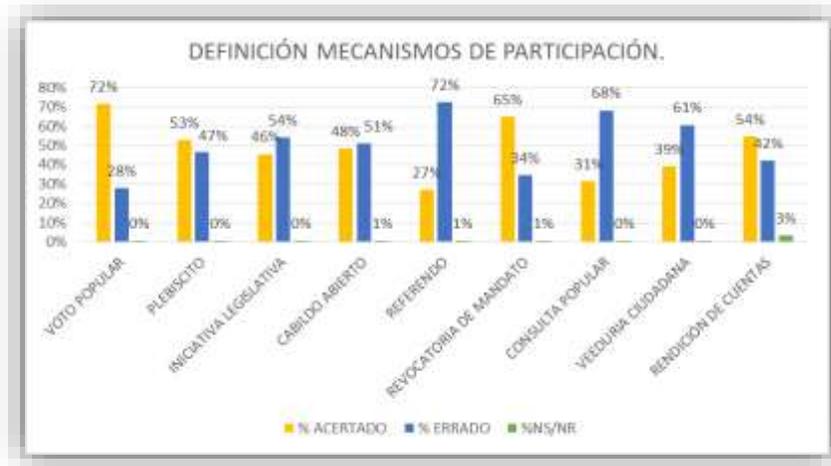
Gráfica 9. Conocimiento de mecanismos



Fuente: Encuesta departamental de Participación Ciudadana 2017- Formulación de la P.P. de Participación Ciudadana- Secretaría de Gobierno de Cundinamarca



Gráfica 10. Definición de mecanismos



Fuente: Encuesta departamental de Participación Ciudadana 2017- Formulación de la P.P. de Participación Ciudadana- Secretaría de Gobierno de Cundinamarca

La primera gráfica da cuenta que, con excepción del plebiscito y el voto popular, los cundinamarqueses en su mayoría dicen no conocer el resto de mecanismos de participación ciudadana (cabildo, referendo, revocatoria, iniciativa legislativa, consulta popular y veedurías) en unos porcentajes que van desde un 49% hasta un 59%. Dichos porcentajes aumentan considerablemente cuando se pide hacer la relación de los nombres de esos mecanismos con las definiciones. Los de mayores relaciones erróneas son la veeduría ciudadana 61%, la consulta popular 66% y el referendo 72%. Los de menor relación errónea son el voto popular 28%, revocatoria del mandato 34% y rendición de cuentas 42%.

De aquí se podrían arriesgar tres conclusiones, por un lado, el desconocimiento generalizado de la ciudadanía sobre los mecanismos de participación, o, la complejidad conceptual y procedimental de los mismos, que no permite su apropiación plena, o, un poco de ambos factores. Como resultado cualitativo se reconoce que, en términos generales, se adolece de capacitación y de iniciativa para investigar sobre dichos mecanismos, por otro lado, se puede inferir que la efectividad de algunos mecanismos ha sido inocua, como en los casos de revocatoria del mandato o de iniciativa legislativa, mientras que las veedurías no han logrado un posicionamiento importante. En cualquier caso, este es un desafío para la política pública de participación ciudadana.

Una de las causas identificadas por medio de la estrategia cualitativa, es la ausencia de iniciativas de formación en democracia y participación ciudadana en los programas de educación básica, otra es la escasa relevancia en la participación con incidencia en los gobiernos estudiantiles, una más es la falta de acciones significativas de entidades como la defensoría del pueblo y las personerías, lo que repercute en la falta de apropiación de la participación dentro de los usos y costumbres para el establecimiento de una ciudadanía activa y civilista, que además se acentúa si no se cuentan con servidores públicos capacitados. Desde el punto de vista de las plataformas juveniles, se manifiesta que en las instituciones educativas no difunden ni promulgan las instancias de participación ciudadana.

B. Organización

El 55% está de acuerdo o completamente de acuerdo con que pertenecer a organizaciones comunales, sindicales, de control social, veedurías o grupos de interés, es la mejor forma de conseguir lo que hace falta para la comunidad.

Gráfica 11. Necesidad de organización



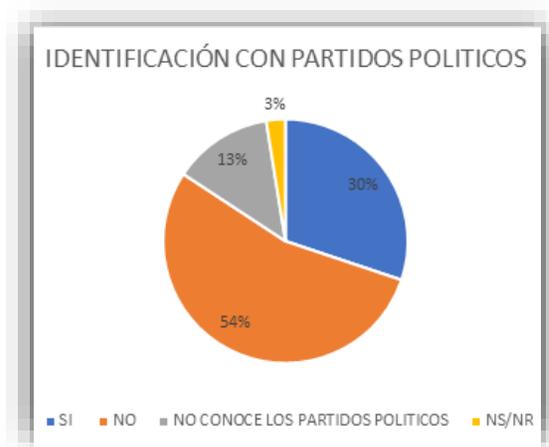
Fuente: Encuesta departamental de Participación Ciudadana 2017- Formulación de la P.P. de Participación Ciudadana- Secretaría de Gobierno de Cundinamarca

Gráfica 12. Participación en instancias



Fuente: Encuesta departamental de Participación Ciudadana 2017- Formulación de la P.P. de Participación Ciudadana- Secretaría de Gobierno de Cundinamarca

Gráfica 13. Identidad partidista



Fuente: Encuesta departamental de Participación Ciudadana 2017- Formulación de la P.P. de Participación Ciudadana- Secretaría de Gobierno de Cundinamarca

Pese a ese porcentaje, los datos de participación en instancias, organizaciones, o espacios, son muy bajos, pues en promedio no supera el 5%. Los porcentajes más bajos, que no llegan al 2% están en el comité permanente de estratificación, consejos de desarrollo rural, juntas municipales de educación, gremios económicos de empresarios, y consejos consultivos de mujeres. Por su parte los de mejor resultados son la Juntas de Acción comunal con un 24,8% y los clubes o asociaciones deportivas con un 12,7%. El grueso de los cundinamarqueses en el último año no ha participado en ninguno, con un porcentaje del 45%. El 3,8% participan en partidos políticos, el 54% no siente identidad con ninguno, el 30% siente afinidad con alguno y el 13% no los conoce.

En los jóvenes los porcentajes son muchísimo menores pues en promedio su participación en espacios o instancias no alcanza el 4%. Reportan 0% en el consejo territorial de planeación, en el consejo municipal de desarrollo rural, en el comité permanente de estratificación y

sindicatos o cooperativas de trabajadores; con 1% están asociaciones de caridad o beneficencia, consejo consultivo de mujeres, junta municipal de educación, consejo de participación ciudadana, formas de participación en salud, gremios económicos y partidos políticos. Donde más participan es en clubes o asociaciones deportivas y recreativas 24%, juntas de acción comunal 15% y grupos culturales 14%. El 53% de los jóvenes no pertenece a ninguna. El 56% de los jóvenes no se siente identificado con ningún partido político existente, el 18% si y el 22 no los conoce.

En mujeres en promedio su participación en espacios o instancias es del 5%. Reportan 1% en Juntas Municipales de Educación, Consejo Municipal de Desarrollo Rural, Comité Permanente de Estratificación y gremios económicos o de empresarios. Los que reportan mayor porcentaje de participación son las Juntas de Acción Comunal con 20%, clubes y asociaciones deportivas con 13%, Asociaciones de Padres de Familia 10%, Organizaciones religiosas 7%. Con un porcentaje levemente mayor que el promedio general, las mujeres participación más en los partidos políticos con un 4%, el 50% de las mujeres no se identifica con ningún partido político, el 32% si y el 14% no los conoce. El 45% de las mujeres no participan en ninguna instancia o espacio.

En comunidades étnicas en promedio su participación en espacios o instancias es del 5%. Los de mayor porcentaje son las Junta de acción comunal con 19%, con 5% se encuentran asociaciones culturales, consejos territoriales de planeación, grupos de derechos humanos derechos sociales, étnicos, o derechos sexuales, asociaciones de padres y clubes deportivos. El promedio de pertenencia a espacios o instancias de participación de la comunidad LGBTI es de 4,5%. Los espacios donde se reporta 0% fueron asociaciones de padres de familia, consejo territorial de planeación, junta municipal de educación, consejo municipal de desarrollo rural, comité permanente de estratificación, formas de participación en salud, partidos políticos, sindicatos o cooperativas de trabajadores y gremios económicos. La de mayor porcentaje es grupos que promueven los derechos humanos, derechos sociales, derechos éticos o derechos sexuales con 26%, clubes o asociaciones deportivas o recreativas 20% y clubes y asociaciones culturales con 11%. Llama la atención que en las juntas de

acción comunal para ésta población, baja al 6%. El 66% no se siente identificado con los partidos políticos existentes, solamente el 6% si y el 29% no los conoce.

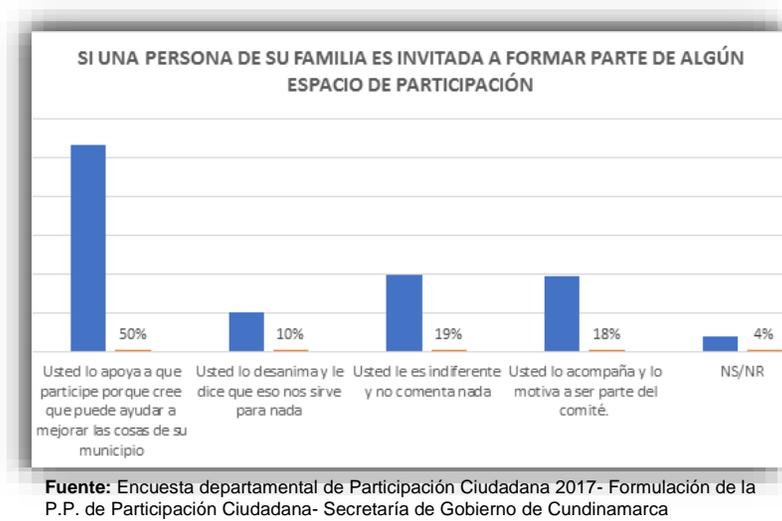
Al respecto se realizaron aportes muy interesantes en desarrollo de la estrategia cualitativa, como que la participación ciudadana no se reduce a espacios formales e institucionales de participación, hay otras formas en que la ciudadanía se ha venido organizando y que supera mucho más esa lógica formal e institucional. Los escenarios formales institucionales existentes, muchas veces no corresponden a la realidad y necesidades de las comunidades, eso permitiría explicar los bajos porcentajes de pertenencia. En este mismo sentido los asistentes a los talleres dicen que ese tipo de escenarios son aprovechados por partidos políticos y se pueden concentrar micro poderes e incluso servir para incubar carreras políticas. Dicha consideración, que *per se* no tiene una connotación negativa, pero lo ven como una limitación cuando se percibe como escenarios de utilitarismo oficial y permeabilidad de clientelismo, que pueda amenazar la libertad de conciencia y de expresión. Aunque hubo propuestas concretas de fusión de instancias de participación y el reconocimiento que son numerosas, también se dijo que el problema no es si existen más o menos instancias de participación, sino, la utilidad y funcionamiento de esas instancias. Manifiestan que existen muchas instancias de participación, pero ninguna funciona adecuadamente, ni es efectiva; no se ven resultados concretos como es necesario que lo vean los ciudadanos.

Así las cosas, el desconocimiento de la existencia de los espacios, el utilitarismo oficial, la pérdida de efectividad y falta de claridad sobre el alcance de esos espacios, son las principales causas de los bajos porcentajes registrados en la gráfica precedente, esto sumado a la emergencia de nuevas expresiones participativas fuera del alcance eminentemente formal o institucional.

Las intervenciones en los talleres provinciales evidenciaron que en muchos casos son las mismas personas las que participan en más de una instancia, sobrerrepresentándose y acaparando espacios que podrían ser ocupados por otros, aunado a la existencia, de lo que se considera, muchas instancias de participación, en las que se puede manejar la misma

temática, es así como surgen un sinnúmero de reuniones que al final no conducen a decisiones trascendentes, aducen.

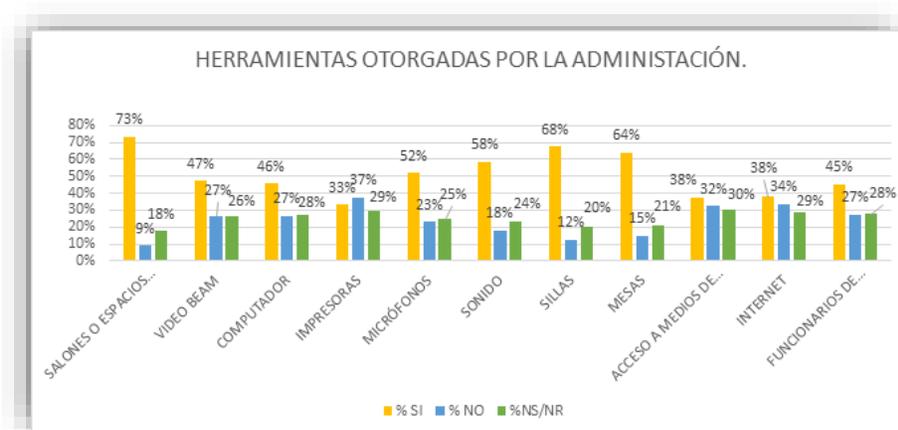
Gráfica 14. Apoyo a organización



Aun así, el 50% de los cundinamarqueses apoyaría a un familiar a que haga parte de algún espacio de participación porque cree que puede ayudar a mejorar las cosas. Este contraste sugiere que no se asume una responsabilidad personal y se marca una tendencia a trasladar dicha responsabilidad a un tercero.

C. Fomento

Gráfica 15. Herramientas para participar



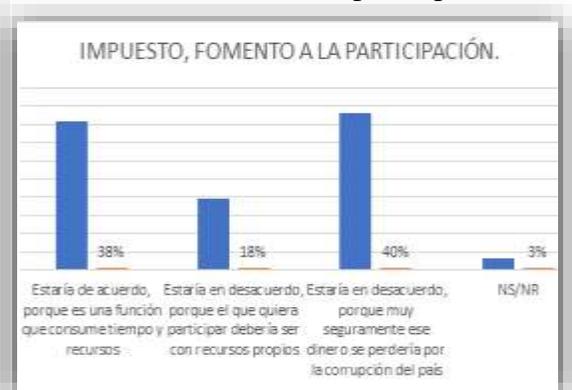
Se indagó sobre las herramientas de las que se dispone en los municipios para el ejercicio de la participación encontrándose que con lo que menos se cuenta es con impresoras 33%, internet 38%, acceso a medios de comunicación con el mismo porcentaje, funcionarios de apoyo 45%, computador 46% y video beam 47%.

Complementariamente, el 51% expresa que las administraciones municipales deben invertir mayores recursos en participación ciudadana frente, al 24% que sugiere que debe invertir esos recursos en cosas más útiles; a su vez el 38% se muestra de acuerdo con que se establezca un impuesto adicional a quienes tengan mayores ingresos para aumentar la financiación de la participación, y un 40% no estaría de acuerdo porque considera que muy seguramente ese recurso se perdería en corrupción. Estos resultados son significativos dado que están midiendo la importancia de invertir en participación, un esquema progresivo de tributación que es el ideal en un Estado Social de Derecho, tal como lo consagra nuestra constitución, y también la prevención que sobre el problema de corrupción se advierte en los cundinamarqueses.

Gráfica 16. Recursos municipales para la Participación



Gráfica 17. Fomento a la participación



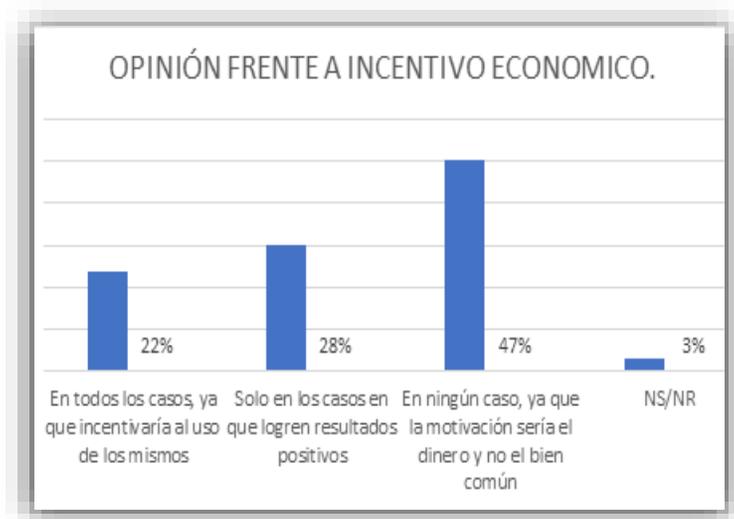
Fuente: Encuesta departamental de Participación Ciudadana 2017- Formulación de la P.P. de Participación Ciudadana- Secretaría de

Fuente: Encuesta departamental de Participación Ciudadana 2017- Formulación de la P.P. de Participación Ciudadana- Secretaría de Gobierno de Cundinamarca



Ahora bien, los informes cualitativos permiten concluir que no se estaría de acuerdo con disminuir la asignación de recursos para temas de participación, por el contrario, se reconoce la necesidad de incrementarlos para garantizar la inclusión participativa de más personas, incrementar las capacitaciones en todos los niveles, vincular al sector rural que es el más alejado y no cuenta con las herramientas tecnológicas como el internet para acceder a la información y apoyar las instancias de participación ciudadana para que sigan trabajando por el derecho a participar.

Gráfica 18. Incentivo a la participación



Fuente: Encuesta departamental de Participación Ciudadana 2017- Formulación de la P.P. de Participación Ciudadana- Secretaría de Gobierno de Cundinamarca

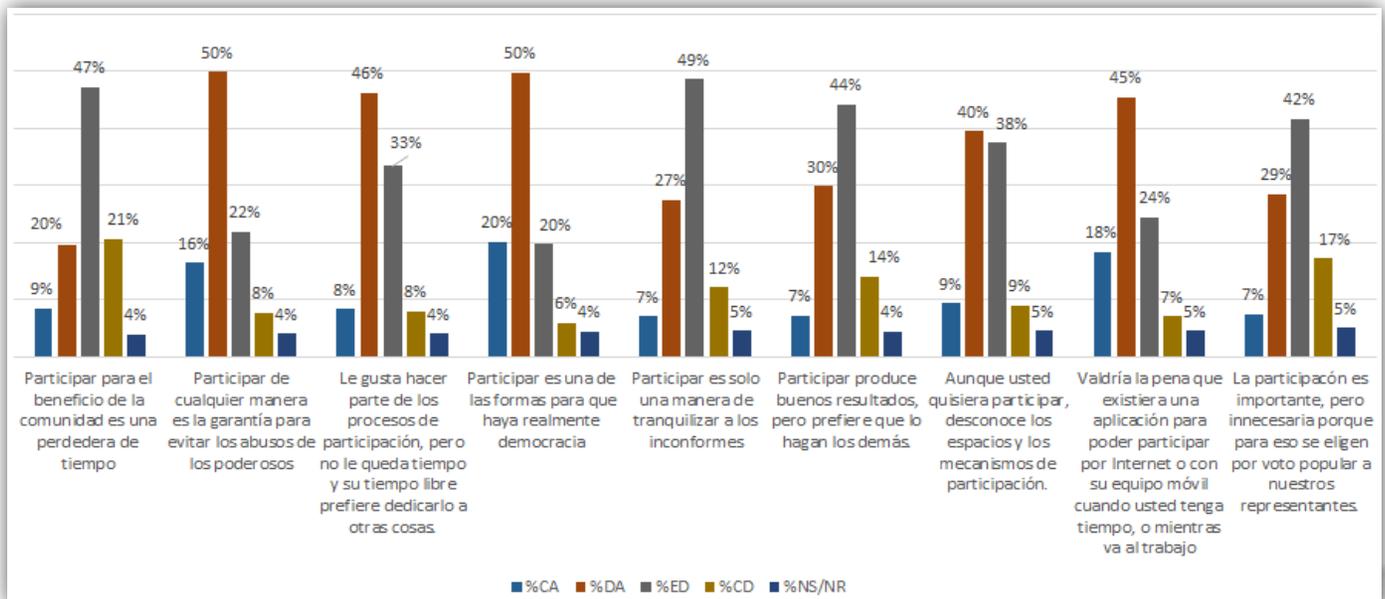
Se pensaría que uno de los factores que desalienta la participación es la falta de compensación económica para aquellos que se comprometen con causas colectivas, por esa razón se plantearon tres situaciones frente al incentivo económico, resultando que el 47% respondió que en ningún caso debe realizarse compensación económica para las personas que participan, ya que la motivación sería el dinero y no el bien común, en jóvenes el porcentaje es el 61%. El 28% expresó que solo en los casos en que se logren resultados positivos y un 22% que sí se debería otorgar en todos los casos porque eso incentivaría la participación. Sin embargo, la estrategia cualitativa permitió identificar que las condiciones en la que líderes

sociales y comunitarios ejercen su derecho a participar, en muchos casos, son precarias, particularmente respecto de sus garantías de movilidad.

D. Cultura Democrática

Con un 70% es notable que los cundimarqueses aprecian que participar es una de las formas para que haya realmente democracia, en mujeres coincide ese mismo 70%, en jóvenes el porcentaje aumenta a 72%, el 64% de población étnica así lo considera y curiosamente solo el 29% de LGBTI. El 66% responde que participar de cualquier manera es una garantía para evitar abusos de poder. Una mayoría del 54% le gusta hacer parte de los procesos de participación, pero no le queda tiempo y su tiempo libre prefiere dedicarlo a otras cosas, el mismo porcentaje en mujeres y en jóvenes; LGBTI 47%, idéntico porcentaje en etnias. Respecto de los análisis cualitativos se plantea que la participación es un requisito de la democracia, sin participación las instituciones políticas y civiles son débiles, por tanto el para fortalecimiento de la cultura democrática con responsabilidad el mejor medio es la educación, comenzando en la formación desde las escuelas, sin esperar resultados inmediatos.

Gráfica 19. Percepción sobre participación.⁵⁷



Fuente: Encuesta departamental de Participación Ciudadana 2017 - Formulación de la P.P. de Participación Ciudadana- Secretaría de Gobierno de Cundinamarca

⁵⁷ Las convenciones que aparecen en la parte inferior de las gráficas expresan lo siguiente, CA: Completamente de acuerdo. DA: De acuerdo. ED: En desacuerdo. CD: completamente de desacuerdo. NS/NSR: No sabe, no responde.

El 68% de los cundinamarqueses se muestra completamente en desacuerdo, o en desacuerdo, en que participar para el beneficio de la comunidad sea perder el tiempo, igual que en mujeres, en jóvenes ese porcentaje es mucho más alto con un 79%, LGBTI 74% y etnias 67%.⁵⁸

Solamente un 34% se manifiesta de acuerdo, o completamente de acuerdo, en que la participación es una manera de tranquilizar los inconformes, sin embargo, emerge en los talleres provinciales, que si bien existen prácticas incluyentes en la participación ciudadana, integrando a la comunidad a los diferentes comités, no se percibe una utilidad concreta, pues sus opiniones no modifica en nada el desarrollo de los comités; es así que se considera que a pesar de los mecanismos legales y constitucionales que contiene el ordenamiento jurídico para que los ciudadanos participen en las decisiones efectivas del Estado, estos son limitados para llegar a influir verdaderamente en la toma de decisiones de la administración pública, es por eso que se sintetiza que los mismos carecen de eficiencia, la ciudadanía reclama poder de decisión.

La encuesta permite ver una respuesta favorable a la responsabilidad ciudadana, pues a la afirmación “participar produce buenos resultados, pero prefiere que lo hagan los demás” solamente el 7% se muestran completamente de acuerdo con ella y un 30% está de acuerdo. De la estrategia cualitativa se colige que la Participación Ciudadana es para que la voz del pueblo sea escuchada y tomada en cuenta para las decisiones de las políticas públicas en pro de la comunidad. La participación ciudadana se pone en riesgo cuando se realizan actividades para la toma de decisiones y la comunidad aporta sus opiniones pero no son tenidas en cuenta, porque ya se han predeterminado las decisiones con o sin la opinión de la comunidad, no existen herramientas que permita exigir a los alcaldes y demás autoridades que la participación sea vinculante. Las comunidades necesitan que las entidades públicas escuchen sus peticiones, la población rural es de las que más se acerca, pero se desmotiva por que no

⁵⁸ En el ANEXO CD están contenido los informes de los resultados de las encuestas aplicadas a las poblaciones mujeres, jóvenes, etnias y LGBTI.

obtienen respuesta alguna. La participación es supremamente importante para generar acciones colectivas.

Es interesante destacar que en Cundinamarca el 63% se muestra completamente de acuerdo, o de acuerdo, con que existiera una aplicación para poder participar por internet, o con el equipo móvil, cuando se tenga tiempo o mientras se va al trabajo; en jóvenes este porcentaje sube a 72%, en LGBTI 66%, en mujeres 63% y en etnias 62%. En la estrategia cualitativa se destacó la importancia de poner en conocimiento a las personas que con el uso de herramientas tecnológicas se pueden facilitar el actuar de la comunidad con el Estado, siendo así, herramientas que acortan distancia, ahorran tiempo y recursos económicos.

Al hacer una aproximación para ponderar el tránsito de la democracia representativa a la democracia participativa se encuentra que el 36% está completamente de acuerdo, o de acuerdo, en que la participación, aunque importante, es innecesaria porque para eso se elige por voto popular a los representantes, igualmente en mujeres, en los jóvenes 35% y peculiarmente 57% en LGBTI.

Ante la afirmación “los ciudadanos no debemos participar en las decisiones públicas, ni en la construcción de leyes, ordenanzas, ni acuerdos municipales, porque no sabemos y además elegimos nuestros representantes para eso” el 28% se muestra de acuerdo o totalmente de acuerdo, porcentaje que no varía en mujeres, en jóvenes es del 21% y de LGBTI el 40%, Aunque en los dos casos es un porcentaje minoritario, ese porcentaje es un desafío para consolidar la democracia participativa contenida en la constitución de 1991.

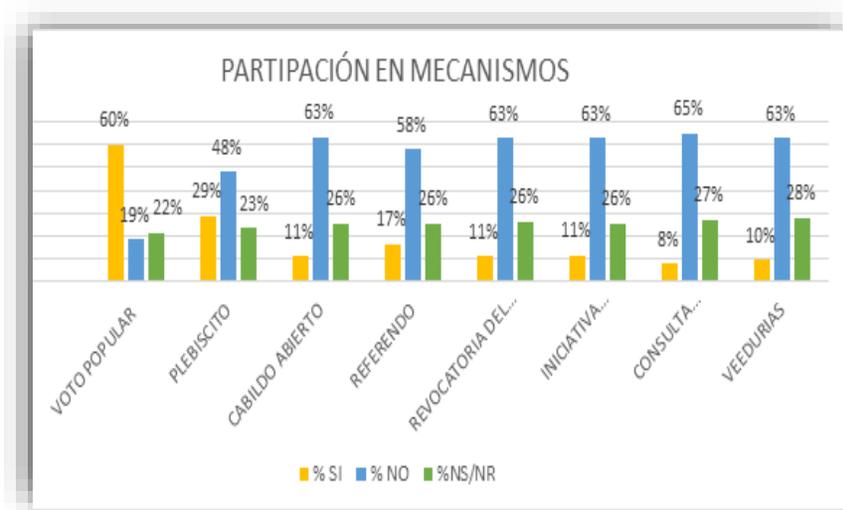
Gráfica 20. Apropiación mecanismos de participación



Fuente: Encuesta departamental de Participación Ciudadana 2017- Formulación de la P.P. de Participación Ciudadana- Secretaría de Gobierno de Cundinamarca

También se registra un grado aceptable de defensa de los mecanismos de participación, pues sin importar el nivel de conocimiento de cada uno de ellos (ante la afirmación “aunque quisiera participar, desconoce los espacios o mecanismos de participación” la opinión se divide prácticamente 50/50), el 69% no estaría de acuerdo con que desaparecieran.

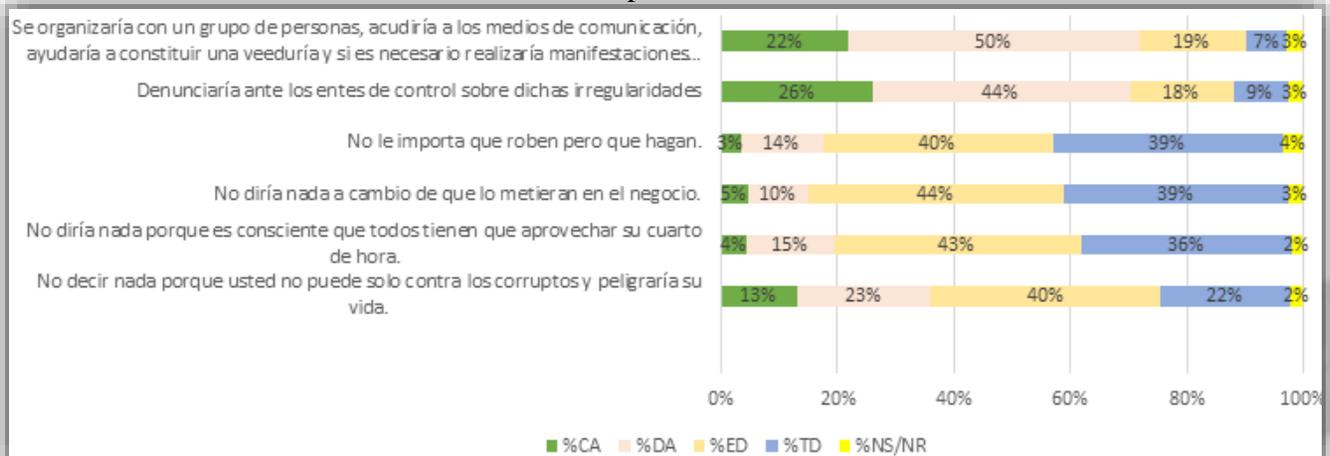
Gráfica 21. Participación en mecanismos



Fuente: Encuesta departamental de Participación Ciudadana 2017- Formulación de la P.P. de Participación Ciudadana- Secretaría de Gobierno de Cundinamarca

Pero falta mayor pertenencia y cultura participativa, en cuanto a los mecanismos de participación, pues con excepción del voto popular con un 19% que dice no haberlo ejercido y del plebiscito con el 48% que no ha participado en él, el resto de mecanismos están entre un 58 y 65 por ciento sobre los que se manifiesta no haber participado en ellos. Por otro lado, se indagó sobre la respuesta ante situaciones de corrupción, explorando los niveles de tolerancia y la cultura de la denuncia, entre otros aspectos.

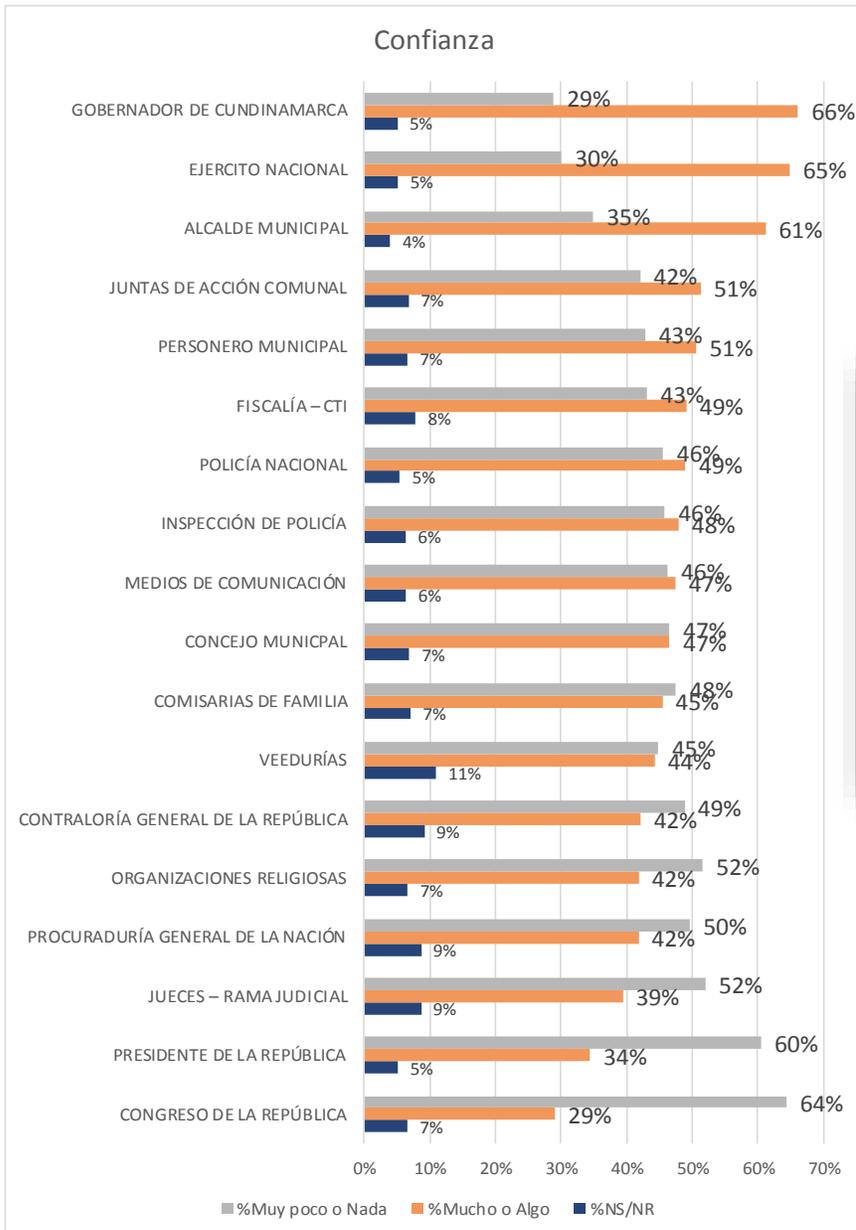
Gráfica 22. Reacción frente a actos de corrupción



Fuente: Encuesta departamental de Participación Ciudadana 2017- Formulación de la P.P. de Participación Ciudadana- Secretaría de Gobierno de Cundinamarca

Ante un acto de corrupción, un 77% se muestra de acuerdo con organizar veedurías, acudir a los medios de comunicación y la posibilidad de realizar manifestaciones públicas. Un 70% muestra acuerdo con denunciar; solo el 33% no dirían nada por temor a que peligre su vida; tan solo 19% estaría de acuerdo porque es consciente que tienen que aprovechar su cuarto de hora, un 17% no le importa que roben pero que hagan y solo el 15% muestra connivencia a cambio de hacer parte del negocio.

Gráfica 23. Confianza institucional



Gráfica 24. Cercanía



Fuente: Encuesta departamental de Participación Ciudadana 2017- Formulación de la P.P. de Participación Ciudadana- Secretaría de Gobierno de Cundinamarca

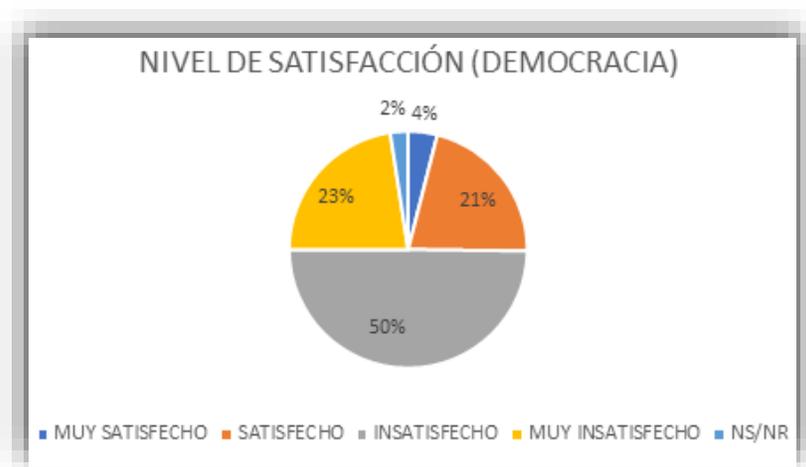
Fuente: Encuesta departamental de Participación Ciudadana 2017- Formulación de la P.P. de Participación Ciudadana- Secretaría de Gobierno de Cundinamarca



Otro aspecto relevante es el nivel de confianza en las instituciones que a su vez impacta la gobernanza y además se cruza con el principio de cercanía que perciben los ciudadanos con sus representantes y con las instituciones. El Gobernador de Cundinamarca (66%), el Ejército Nacional (65%) y el Alcalde Municipal (61%), son los depositarios de mayor confianza; mientras que la Rama Judicial (39%), el Presidente de la República (34%) y el Congreso (29%) son en los que menos se confía. Fue recurrente en los talleres provinciales que el fenómeno de la corrupción aparece como factor desmotivante de la participación, pero al tiempo como un tipo de “incentivo negativo” en la medida en que la indignación ciudadana podría traducirse en promotor de participación.

Al respecto, la estrategia cualitativa arroja que existe poca credibilidad y legitimidad de las Instituciones públicas, las instancias de participación no tienen herramientas para trabajar y los pocos que lo hacen son tildados de obstruir los procesos, las personas creen que no las tienen en cuenta en sus opiniones, se debe adoptar la política de capacitar y hacer conocer las instancias de participación, mediante charlas y talleres, en todo los niveles, planteles educativos, juntas de acción comunal y comunidades vulnerables y apartadas, para que las personas conozcan de la importancia de la participación ciudadana y su verdadero alcance en la democracia.

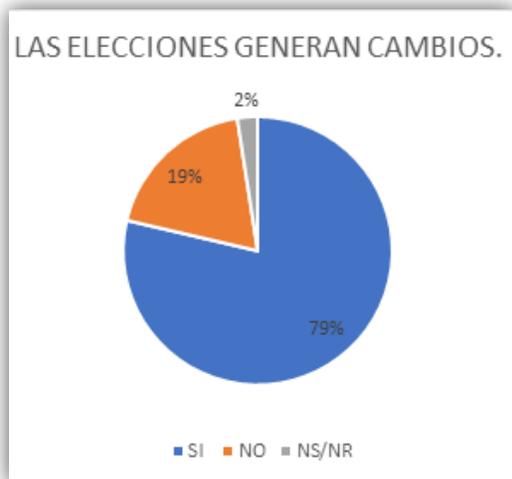
Gráfica 25. Satisfacción con la democracia



Fuente: Encuesta departamental de Participación Ciudadana 2017- Formulación de la P.P. de Participación Ciudadana- Secretaría de Gobierno de Cundinamarca

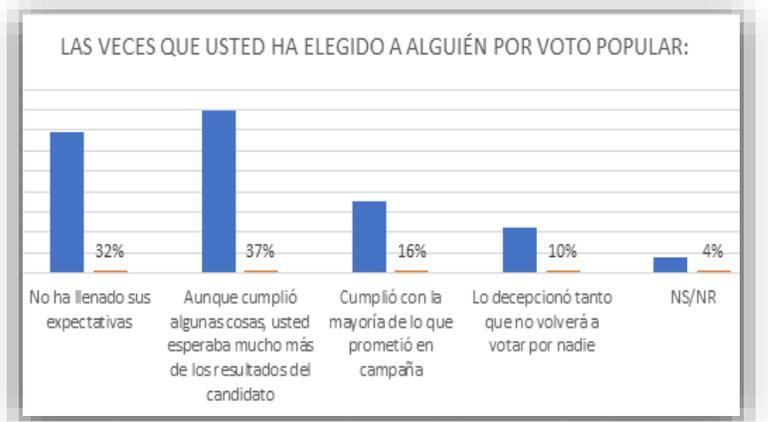
También se indagó sobre el nivel de satisfacción en la democracia, en donde se subraya un resultado importante dado que el 73% se encuentra insatisfecho, o muy insatisfecho, con nuestra democracia; en mujeres la insatisfacción con la democracia es un poco menor con un 70%, mientras que en jóvenes llega al 81%, similar en LGBTI con un 80%, ya en la población étnica la insatisfacción baja al 67%. Al mismo tiempo, el 79% piensa que las elecciones si generan cambios, en esto la comunidad LGBTI es un poco menos optimistas con 77%, los jóvenes 76%, las mujeres 75% y la población étnica 69%. En relación a esto, el 37% expresa que cuando han elegido representantes por voto popular, aunque cumplen con algunas cosas se esperaba más, al 32% no les ha llenado las expectativas, el 16% expresa que cumplió con la mayoría de promesas y solamente un 10% ha quedado tan decepcionado que no volvería a votar por nadie.

Gráfica 26. Expectativa electoral



Fuente: Encuesta departamental de Participación Ciudadana 2017- Formulación de la P.P. de Participación Ciudadana- Secretaría de Gobierno de Cundinamarca

Gráfica 27. Efectividad electoral



Fuente: Encuesta departamental de Participación Ciudadana 2017- Formulación de la P.P. de Participación Ciudadana- Secretaría de Gobierno de Cundinamarca

Gráfica 28. Motivación electoral de terceros



Fuente: Encuesta departamental de Participación Ciudadana 2017- Formulación de la P.P. de Participación Ciudadana- Secretaría de Gobierno de Cundinamarca

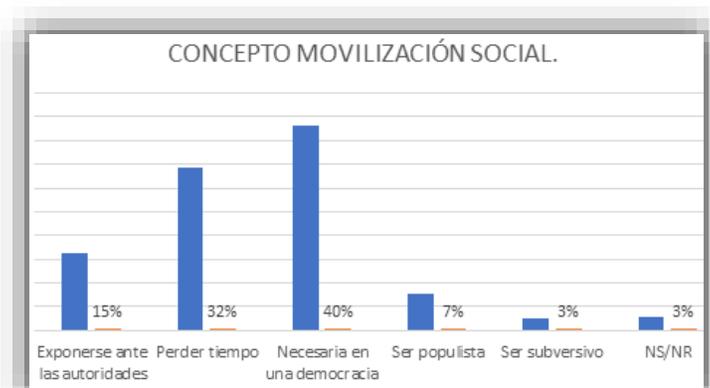
Existe una marcada tendencia a establecer un prejuicio sobre las decisiones de terceros al tiempo que se destaca la probidad de las decisiones propias, por lo menos así se concluye cuando el 29% de los cundinamarqueses creen que las personas votan por un compromiso, a cambio de un puesto o un beneficio personal, al tiempo que solamente el 8% manifiesta que ha votado por ese tipo de condicionamientos. Vale destacar que el 43% cree que las personas votan por la propuesta política y el 38% dice hacerlo por esa misma motivación.

Gráfica 29. Motivación electoral personal



Fuente: Encuesta departamental de Participación Ciudadana 2017- Formulación de la P.P. de Participación Ciudadana- Secretaría de Gobierno de Cundinamarca

Gráfica 30. Concepto de movilización



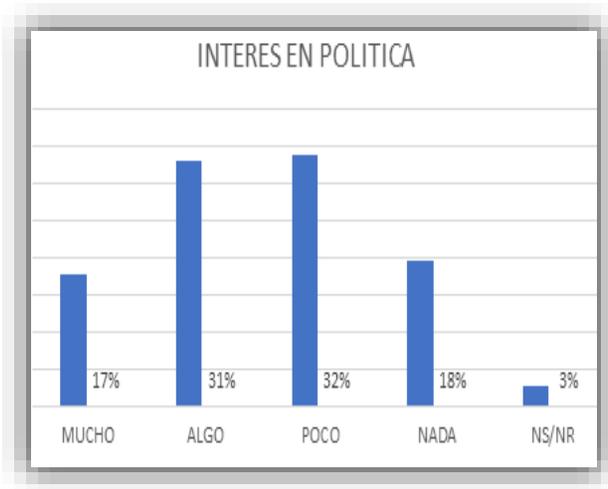
Fuente: Encuesta departamental de Participación Ciudadana 2017- Formulación de la P.P. de Participación Ciudadana- Secretaría de Gobierno de Cundinamarca

Se quiso comprender la apropiación de algunos rasgos de las democracias liberales, entre ellas la de movilización social, encontrando que el 40% la ven como necesaria para la democracia, el 32% la considera perder el tiempo, el 15% la concibe como una forma de

exposición ante las autoridades, solamente el 7% la considera populista y un muy pequeño porcentaje del 3% lo asocia a ser subversivo. Estos porcentajes varían según la población, en jóvenes 59% la consideran necesaria para una democracia, el 16% perder el tiempo, el 14% exponerse ante las autoridades, el 7% populista y el 2% un acto subversivo. En etnias, 43% la consideran necesaria para una democracia, el 31% perder el tiempo, el 14% exponerse ante las autoridades, el 5% populista y ninguno lo considera un acto subversivo. En mujeres 43% la consideran necesaria para una democracia, el 30% perder el tiempo, el 14% exponerse ante las autoridades, el 7% populista y el 3% un acto subversivo. En LGBTI 43% la consideran necesaria para una democracia, el 31% perder el tiempo, el 6% exponerse ante las autoridades, el 11% populista y el 3% un acto subversivo

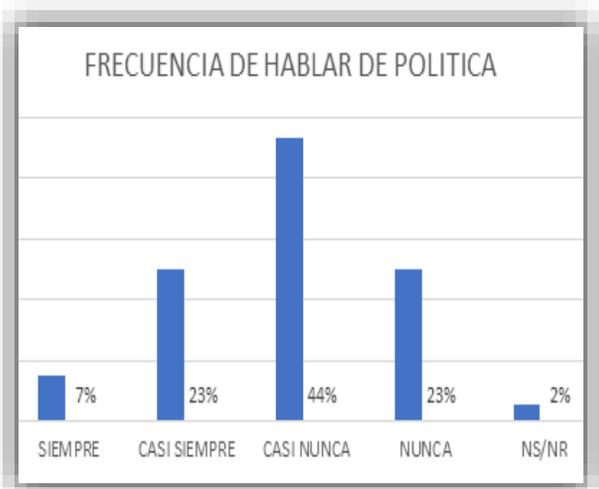
La cultura democrática, también implica una sociedad politizada, eso quiere decir, una sociedad en la que civilizadamente exista interés por los temas políticos y se establezcan conversaciones cotidianas al respecto. Vemos que el interés en la política es de una proporción de 50/50, pero el 63% nunca o casi nunca habla de política. Diferencialmente los jóvenes hablan con menor frecuencia de política: casi nunca 48%, nunca 28%, para un total de 76%. Mujeres nunca 46% y casi nunca 20%, etnias nunca 45% y casi nunca 29% y LGBTI nunca 43% y casi nunca 20%.

Gráfica 31. Interés en política



Fuente: Encuesta departamental de Participación Ciudadana 2017- Formulación de la P.P. de Participación Ciudadana- Secretaría de Gobierno de Cundinamarca

Gráfica 32. Frecuencia hablar de política



Fuente: Encuesta departamental de Participación Ciudadana 2017- Formulación de la P.P. de Participación Ciudadana- Secretaría de Gobierno de Cundinamarca

VII. PROBLEMA PÚBLICO Y CONCLUSIONES.

Ya con la información recopilada y el análisis comparado realizado, se estableció una mesa técnica de trabajo con la Secretaria Departamental de Planeación, para la estructuración definitiva del problema público mediante el método de Marco Lógico, esa mesa técnica realizó seis (6) jornadas intensas de trabajo.

Las categorías de análisis sirvieron para organizar la información y se tuvo en cuenta la hipótesis problemática, el análisis y los resultados del análisis situacional, para ubicar las causas y efectos directos e indirectos del problema central que se utilizará tanto en la política pública como en el documento Cundinamarca 2036.

Siguiendo la metodología del Marco Lógico se dio inicio a un trabajo de discusión cualificada entre los equipos de Cundinamarca 2036 de la Secretaría de Planeación y de la meta 486 de la Secretaría de Gobierno, con el fin de precisar el problema publico central de la participación ciudadana, teniendo en cuenta la investigación y el análisis situacional del diagnóstico, lo cual hizo que la discusión se basara en datos e información confiable y robusta, a su vez que redujo el riesgo de caer en especulaciones o suposiciones.

Posteriormente, tomando como base los datos obtenidos en la investigación se procedió a identificar los efectos directos e indirectos del problema central, acto seguido se identificaron las causas directas e indirectas ubicando las situaciones y elementos que están provocando el problema.

En las dos últimas sesiones de trabajo se revisó la validez e integridad del árbol de problemas, asegurando que las causas representaran causas y los efectos representaran efectos, que el problema central estuviera correctamente definido y que las relaciones de causalidad estuvieran correctamente expresadas.

Así las cosas, tenemos que el problema público del que se ocupará la política pública es el ***bajo empoderamiento de la ciudadanía en el ejercicio de la participación.*** En donde el

empoderamiento está circunscrito a tres factores: i) conocimiento sobre los medios para participar, ii) incidencia de los espacios y mecanismos de participación y iii) los recursos disponibles para el fomento de la participación. Estos tres factores en una en una magnitud baja, son entonces las tres causas directas del problema central, que generan a su vez tres efectos directos, a saber, i) baja asertividad de la comunidad en la participación, ii) medios de participación ineficaces y iii) precarización de la participación.

Gráfica 33. Árbol de problema.



Por descarte, la primera conclusión a la que se llega es que las tres situaciones que componen la hipótesis problemática⁵⁹, aunque se corroboran con la recolección de información de fuentes primarias y por el análisis comparado, ninguna de esas tres se constituyen en un problema público en sí mismas.

⁵⁹ Ver: *Tabla 1. Hipótesis problemática*, página 12 del presente documento.

Al contrastar la hipótesis problemática con el análisis situacional del diagnóstico, se encontró que de las tres situaciones problemáticas planteadas en la hipótesis, dos de ellas son causas del problema central, estas son: un bajo conocimiento de mecanismos de participación, y un bajo nivel de asociatividad o de iniciativa organizativa; mientras que la tercera situación problemática referida a un bajo interés o falta de tiempo para ejercicios participativos, se ubica como un efecto indirecto transversal, igual que, bajo uso de los mecanismos de participación, que en el árbol de problemas se encuentra como baja participación de la ciudadanía en mecanismos e instancias.

Entonces, el problema central del que se ocupará la política pública es el bajo empoderamiento de la ciudadanía en el ejercicio de la participación. Éste problema tiene tres (3) causas directas: i) bajo conocimiento sobre los medios para participar, ii) baja incidencia de los espacios y mecanismos de participación y iii) insuficientes recursos destinados al fomento de la participación ciudadana. Como vemos, las tres causas se corresponden con las tres categorías de análisis determinadas para la investigación diagnóstica que son i) organización, ii) conocimiento y iii) fomento. De esta manera se logra una relación lógica entre las categorías de análisis y el diseño del árbol de problemas, que a su vez facilitará el diseño de la Política Pública.

Tabla 6. Fundamentos de las causas.

Problema: Bajo empoderamiento de la ciudadanía en el ejercicio de la participación			
CATEGORÍA DE ANÁLISIS	CAUSA DIRECTA	CAUSAS INDIRECTAS	DATO SOPORTE
Conocimiento: Comprensión y apropiación del derecho a la participación, compuesto por los procesos de información y formación	Bajo conocimiento de los medios de participación.	<ul style="list-style-type: none"> - Déficit de programas y educación de participación ciudadana en el sistema educativo formal, informal y no formal. - Baja pertinencia de la formación en participación ciudadana - Limitado acceso a la información pública. - Bajo acceso a herramientas tecnológicas y de virtualidad para participar.* 	<ul style="list-style-type: none"> Consulta popular: 22% conoce Revocatoria: 33% conoce Cabildo Abierto: 39% conoce Iniciativa Legislativa: 41% conoce Referendo: 47% conoce Plebiscito: 60% conoce Veeduría: 19% Conoce. - El 49% dice desconocer en general los espacios o mecanismos - El 33% tiene interés por solicitar información. - El 48% no accede a información. - Al 44% nunca le responden

CATEGORÍA DE ANÁLISIS	CAUSA DIRECTA	CAUSAS INDIRECTAS	DATO SOPORTE
		<ul style="list-style-type: none"> - Escasas acciones para motivar la participación democrática y ciudadana.* 	<ul style="list-style-type: none"> - 57% no logra respuesta satisfactoria en entidades públicas. - El 6% solicita información por e-mail y 21% por medio de la web - El 51% manifiesta falta de reconocimiento al trabajo participativo. - Bajo acceso a herramientas para la participación.** - Ausencia de compensaciones económicas indirectas (transporte)** - Al 54% no le queda tiempo y su tiempo libre prefiere dedicarlo a otras cosas. - El 63% está de acuerdo con que exista una aplicación para participar por internet, con su móvil, cuando tenga tiempo o cuando va al trabajo.
<p>Organización: Prácticas de fortalecimiento del tejido social, de los vínculos y las relaciones entre ciudadanos a partir de causas comunes que propicien la articulación de intereses y el surgimiento de redes u otro tipo de estructuras para la consecución de propósitos compartidos.</p>	<p>Baja incidencia de los espacios y mecanismos de participación.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Espacios de participación desarticulados. - Mayoría de los espacios y mecanismos de participación con bajo poder de decisión. - Posición predominante de la representación institucional en los espacios de participación. - Bajo acceso a herramientas tecnológicas y de virtualidad para participar.* - Escasas acciones para motivar la participación democrática y ciudadana.* 	<ul style="list-style-type: none"> - En promedio el 19% ha participado en mecanismos. Consulta popular: 8% ha participado Revocatoria: 11% ha participado Cabildo Abierto: 11% ha participado Iniciativa Legislativa: 11% ha participado. Referendo: 17% ha participado Plebiscito: 29% ha participado Veeduría: 9% ha participado - En promedio menos del 5% ha participado en instancias o espacios. - El 6% solicita información por e-mail y 21% por medio de la web - El 51% manifiesta falta de reconocimiento al trabajo participativo. - El 55% está de acuerdo en que organizarse es la mejor forma para conseguir lo que hace falta a las comunidades. - Bajo acceso a herramientas para la participación.** - Ausencia de compensaciones económicas indirectas (transporte)** - Al 54% no le queda tiempo y su tiempo libre prefiere dedicarlo a otras cosas. - El 63% está de acuerdo con que exista una aplicación para participar por internet, con su móvil, cuando tenga tiempo o cuando va al trabajo.
<p>Fomento: Acciones destinadas a garantizar</p>	<p>Insuficientes recursos para el fomento de</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Escasos ejercicios de “presupuestos participativos” para la 	<ul style="list-style-type: none"> - Inversión en participación considerada insuficiente.** - el 38% acceden a internet y a medios de comunicación.

CATEGORÍA DE ANÁLISIS	CAUSA DIRECTA	CAUSAS INDIRECTAS	DATO SOPORTE
recursos humanos, físicos y económicos al servicio de las comunidades, sus organizaciones o redes, para facilitar la participación ciudadana.	la participación ciudadana	ejecución comunitaria de proyectos. - Baja voluntad política para la toma de decisiones colectivas. - Bajo reconocimiento al trabajo participativo. - Bajo acceso a herramientas tecnológicas y de virtualidad para participar.* - Escasas acciones para motivar la participación democrática y ciudadana.*	- El 33% cuenta con impresora. - El 45% cuenta con funcionarios de apoyo y el 46% con computador. - El 51% considera que debe existir más inversión en participación. - El 38% estaría de acuerdo con crear un impuesto para fomentar la participación. - El 6% solicita información por e-mail y 21% por medio de la web - El 51% manifiesta falta de reconocimiento al trabajo participativo. - Bajo acceso a herramientas para la participación.** - Ausencia de compensaciones económicas indirectas (transporte)** - Al 54% no le queda tiempo y su tiempo libre prefiere dedicarlo a otras cosas. - El 63% está de acuerdo con que exista una aplicación para participar por internet, con su móvil, cuando tenga tiempo o cuando va al trabajo.

* Causas indirectas transversales

** Resultados de los ejercicios cualitativos.

Fuente: Elaboración propia.

En la tabla anterior, teniendo como criterio organizador a las categorías de análisis, se sustentaron las causas directas, a partir de los resultados de la investigación diagnóstica, y su relación con las causas indirectas, que se convierte una gran síntesis de los hallazgos logrados en la investigación.

En conclusión, existe bajo conocimiento sobre los medios para la participación, un bajo grado de incidencia de los espacios y mecanismos de participación y recursos insuficientes destinados a fomentar la participación; lo que causa una ciudadanía con bajo empoderamiento para ejercer su derecho participar.

El bajo conocimiento de los medios de participación se explica por déficit en formación, formal, no formal e informal en participación ciudadana. En los pensum de la educación formal básica, desde donde se podría facilitar la apropiación por el derecho a participar, se adolece de ese tipo de programas. Por otro lado, es constatable que existen acciones públicas

de formación no formal e informal sobre participación, sin embargo, es procedente revisar sus metodologías y pertinencia. En el mismo orden de ideas, se hace necesario fortalecer las acciones de acceso a la información, particularmente a través de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, y facilitar nuevas herramientas y medios de acceso informativo, pues a pesar que se cuentan con legislación favorable y avances en la virtualidad, aún hay camino por recorrer en ese sentido.

Se requiere capacitar y hacer conocer las instancias y mecanismos de participación, mediante charlas y talleres, en todos los niveles, planteles educativos, juntas de acción comunal y comunidades vulnerables y apartadas, para que las personas conozcan de la importancia de la participación ciudadana y su verdadero alcance en la democracia.

La baja incidencia de los espacios y mecanismos de participación se determina, en primer lugar, por los bajos porcentajes de participación en instancias o espacios, que en promedio no supera el 5%. El porcentaje de participación más alto es de las Juntas de Acción Comunal que llega al 24%, pero que aun así, sigue siendo baja. Respecto de los espacios de participación, es una constante la falta de articulación y la necesidad de optimizar una visión sistémica que permita diálogos e intersecciones, incluso fusiones. El utilitarismo oficial, la pérdida de efectividad, la falta de claridad sobre el alcance y la emergencia de nuevas expresiones participativas fuera del alcance eminentemente formal o institucional de los espacios de participación, son desafíos para la política pública. Es oportuno analizar la potestad decisoria de los espacios, dado que es un factor determinante de motivación participativa, al igual que la composición en donde se permita la expresión de las comunidades en equilibrio con la representación institucional.

También se tiene en cuenta el bajo uso de los mecanismos de participación que no supera el 14% de las personas que han participado en alguno de ellos. La investigación de la MOE publicada en el año 2012 denominada Mecanismos de Participación. 20 años de ilusiones, es elocuente y muestra unos picos de participación cuando se estrenaron dichos mecanismos, el desánimo producto de la falta de eficacia y unos picos nuevamente cuando se han hecho reformas que facilitan el uso de los mismos, como en el caso de la ley 1757 de 2015, que

permitió la iniciativa ciudadana en las consultas populares y repunto su utilización con efectos concretos.

Los recursos insuficientes para el fomento a la participación se soportan en que el 51% de los cundinamarqueses estarían de acuerdo con mayores inversiones en esta materia, en que los presupuestos participativos se implementan muy escasamente, en que las herramientas como computadores, internet, impresoras o funcionarios de apoyo son provistos en bajas proporciones, y en que no se cuenta con acciones de reconocimiento a los liderazgos o de incentivo indirectos que faciliten la labor, por ejemplo en el transporte. A pesar de estas limitaciones, las personas participan, pero enfrentan ese tipo de dificultades, a eso es a lo que en el presente documento se denomina “precarización de la participación” o “participación precarizada”.

Una de las causas indirectas transversales que resulta muy relevante es el bajo acceso a herramientas tecnológicas y virtuales para la participación, pues de allí podrían surgir diversas alternativas de transparencia, de rendición de cuentas, de participación virtual, y de profundización del dato abierto, que facilitarían el conocimiento, la organización y el fomento; esto teniendo en cuenta que el 63% de los cundinamarqueses están de acuerdo con que exista una aplicación para participar por internet o con su teléfono móvil, cuando tenga tiempo o cuando va al trabajo.

Finalmente, el problema central ha generado, entre otros efectos, que la credibilidad y la confianza en las instituciones públicas y en las instancias de participación, sea mínima. Las personas creen que no las tienen en cuenta en sus opiniones para la toma de decisiones y en consecuencia perciben la participación como una actividad infructuosa.

VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANSELM, Straus. La interacción entre teoría cualitativa y cuantitativa. Bases de la investigación cualitativa. 2002.
- ATKINSON, P., & HAMMERSLEY, M. Ethnography and Participant observation . Thousand Oaks (Cal) : Lincoln YS . 1994.
- BLANCO, Cecilia. Encuesta y estadística, métodos de investigación cuantitativa en ciencias sociales y comunicación,
- CALLEJO, Gallego, Javier. Observación, entrevista y grupo de discusión: el silencio de tres practicas de investigacion . Ensayo en Revista española de salud pública. versión On-line ISSN 2173-9110 versión impresa ISSN 1135-5727. 2002
- DEMO., Pedro. Investigacion participante, mito y realidad. Buenos Aires: Kapelusz. 1985.
- Encuesta Bienal de Culturas realizada por la Secretaría de Cultura, Recreación y Deporte de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C
- Encuesta Mundial de Valores Colombia: Una Mirada Comparada de los Resultados de la Sexta Ola de Medición 2010 – 2012. Departamento Nacional de Planeación. Colombia. 2015.
- Encuesta Sisben III, Caracterización socioeconómica. Noviembre de 2017. Secretaría de Planeación de Cundinamarca.
- GIDDENS, Anthony. Trabajando en sociología: métodos de investigación, en Sociología, . Madrid: Alianza editorial. 1991.
- GUITERREZ, Guillermo. Taller reflexivo. Universidad Javeriana. Medellin. 2003.
- Insumos para la Formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana en Santiago de Cali. Alcaldía de Santiago de Cali.
- MARTÍNEZ, Miguélez, Miguel. Los grupos focales de discusión como método de investigación. 2002, Obtenido de <http://prof.usb.ve/miguelm/gruposfocales.html>
<http://prof.usb.ve/miguelm/gruposfocales.html>

- Mecanismos de Participación Ciudadana en Colombia - 20 Años de Ilusiones. MOE. 2012
- Medida de Gobierno para Fomentar la Participación de Personas de Orígenes y Contextos Culturales Diversos en los Canales de Participación. Barcelona – España Ayuntamiento de Barcelona Febrero 2018.
- MORGAN, D. Focus groups as qualitative research,. Newbury Park, CA: Sage. 1998.
- Participación Ciudadana y Sistema Político en Chile – Propuestas de Cambio. Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Fortalecimiento de la Sociedad Civil. Octubre 2016.
- Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Departamento Administrativo de la Función Pública.
- Plan de Desarrollo Cundinamarca “Unidos podemos más” 2016-2020.
- Políticas Culturales Distritales 2004 – 2016. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.
- Política Pública de Juventud, Cundinamarca, un Territorio de Oportunidades para la Juventud (Presentación). Febrero 2018. Secretaría De Planeación, Gobernación de Cundinamarca.
- Política Pública de Transparencia, Integridad y Prevención de la Corrupción. 2015.
- Política Pública de Participación Incidente para el Distrito Capital. Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Decreto 503 de 2011.
- Política Pública Para el Fortalecimiento de Organizaciones Sociales de la Sociedad Civil – OSC. Medellín, Antioquia
- Primer Sondeo sobre Participación Ciudadana. 2014. Alcaldía de Santiago de Cali.
- PUERTA Lopez, U., Perez, C., Idarraga, C., & Munera, F. La participación ciudadana y el desarrollo de la cultura política en Colombia. Bogota: Konrad Adenauer. 2006.
- RAGIN, Charles, La Construcción de la Investigación Social. Introducción a los métodos y su diversidad. Siglo del hombre editores, 2007.

- TELLO, Robira, Rosa. Políticas Públicas Urbanísticas y Participación Ciudadana en Barcelona. En Revista Ciudades – Universitat de Barcelona v.9, n.16. España. 2012.

A. Webgrafía

- http://www.cundinamarca.gov.co/wps/documentos/Pdd/2016_2020/Plan_de_Desarrollo_2016_2020/84.html
- <https://www.netquest.com/blog/es/blog/es/muestreo>
- <https://www.feedbacknetworks.com/>
- <http://www.registraduria.gov.co/-Censo-Electoral,3661-.html>
- <http://www.sigep.gov.co/directorio>. Sistema de Información y Gestión de Empleo Público, SIGEP.
- <https://geoportal.dane.gov.co/midaneapp/pob.html> DANE
- <https://www.registraduria.gov.co/-Censo-Electoral,3661-.html> Registraduría Nacional del Estado Civil, censo electoral,



IX. ANEXO-CD:

- Formulario de Encuesta**
- Instrumentos cualitativos**
- Informes cuantitativos Poblacionales**
- Informes cualitativos. Talleres reflexivos**
- Respuestas entrevistas grupales**
- Alternativas emergentes⁶⁰**

⁶⁰ Se sistematizó un listado de 106 alternativas y propuestas emergentes, derivadas de la estrategia cualitativa, tratando de conservar al máximo la redacción original extraída del instrumento *informes cualitativos*, con el fin de tener en cuenta dichas propuestas en el plan de implementación y en los lineamientos de la política pública que se contendrán en el documento técnico formulado.