

El Banco Mundial

# Modelo de Participación Ciudadana en el Ciclo de Proyectos de Inversión

*Documento realizado bajo el marco de la donación Auditorías Ciudadanas  
Visibles II: Expansión a todo el ciclo de inversión de regalías*

Julio Cesar Villalobos, Consultor Banco Mundial  
Febrero, 2015

## Resumen Ejecutivo

El Banco Mundial ha apoyado activamente la implementación de la herramienta de control ciudadano a recursos de regalías en Colombia “auditorías visibles ciudadanas” desde el año 2010, este apoyo benefició a 25 comunidades con la puesta en práctica de 25 intervenciones que cubrían 25 obras públicas que representaban inversiones de US\$ 75 millones. La evaluación de los resultados asociados a la implementación de la herramienta en Colombia han sido exitosos en términos de la percepción ciudadana de resultados y pertinencia de las inversiones ejecutadas con estos recursos.

Si bien, el apoyo del Banco Mundial ha generado resultados positivos en el control social a los recursos de regalías en Colombia, a su vez, ha planteado nuevos desafíos que buscan ampliar la implementación de buenas prácticas de participación ciudadana a lo largo del ciclo de inversión y para diversas fuentes de recursos públicos. Como resultado esto surge la donación Auditorías Ciudadanas Visibles II “expansión a todo el ciclo de inversión de regalías”, que cubre las actividades desarrolladas en esta consultoría en términos de la definición de un modelo de participación ciudadana a lo largo del ciclo de inversión de los recursos, así también, la elaboración de un plan de implementación y una metodología de evaluación del modelo.

Lo anterior, atiende una necesidad urgente del gobierno colombiano y es ante la caída de los ingresos de la nación por la disminución de rentas petroleras propender por el uso eficiente de recursos públicos se hace preponderante, adicionalmente, la consideración de herramientas de participación ciudadana en las etapas de planeación del ciclo de inversión, genera espacios donde el dialogo gobierno-ciudadano se fortalece, lo que resulta enriquecedor en un país a puertas de entrar en una etapa de posconflicto.

Es por esto que, desde el Banco Mundial surge la recomendación de formular un modelo de participación ciudadana que permita desde los principios de economía, eficiencia, eficacia e inclusión, el desarrollo de herramientas de participación que impacten de manera positiva el ciclo de inversión de recursos públicos.

El modelo de participación ciudadana en el ciclo de inversión es resultado de la implementación de una serie de talleres de co-creación que involucraron a diversas instituciones que lideran la agenda de planeación participativa en Colombia como el Departamento Nacional de Planeación, Transparencia Internacional y Foro por Colombia bajo la coordinación de esta consultoría del Banco Mundial. Sus principios, diseño y plan de implementación recogen las distintas consideraciones y experiencias de estas instituciones y el valor de la experiencia aprendida en la implementación del mecanismo de Auditoría Visibles Ciudadanas para los recursos de regalías.

El capítulo 1 “Antecedentes”, contiene los antecedentes que desde el Banco Mundial han tenido lugar dentro de la implementación la herramienta de auditorías visible ciudadanas, además, justifica la necesidad y oportunidad de implementación del modelo de participación ciudadana en el ciclo de inversión de los recursos públicos, tomando como punto de partida las recomendaciones de la evaluación realizada a la herramienta por parte de la consultoría del Banco Mundial y la Universidad de Princeton.

El capítulo 2 “Objetivos”, expone los objetivos generales y detallados de la consultoría en cada uno de los momentos de inversión de los recursos de regalías, de estos, se resalta en términos de resultados de la consultoría el diseño e implementación de herramientas tecnológicas que soporten los procesos de participación ciudadana a lo largo del ciclo de inversión.

El capítulo 3 “El Sistema General de Regalías y la Participación Ciudadana en Colombia”, contextualiza las realidades de dos temáticas fundamentales y útiles en términos de la implementación del modelo de participación ciudadana, en primer lugar, la lógica de gobierno de ejecución de recursos de regalías en Colombia, que se plantea como plataforma de lanzamiento del modelo desde su prueba piloto y en el que con la herramienta de auditorías visibles ya se tienen lecciones aprendidas, y en segundo lugar, la actualidad normativa que fundamentan los espacios de participación ciudadana en términos de la normativa, derechos y deberes de los actores involucrados en estos procesos desde los niveles nacional y subnacional.

El capítulo 4 “Formulación del Modelo de Participación Ciudadana”, aborda la formulación del modelo de participación ciudadana en términos de sus principios y fundamentos teóricos, actores involucrados, así también, su aplicabilidad a los cuatro momentos de inversión definidos en los talleres interinstitucionales realizados, a saber: Identificación de necesidades, Priorización de Necesidades para el Desarrollo y Formulación, Ejecución de proyectos y Evaluación de Proyectos de Inversión. La formulación del modelo contempla la aplicación de estrategias transversales en términos de tecnologías de información, fortalecimiento de capacidades, estrategias de comunicación y generación de incentivos que permitan generar espacios de dialogo en la relación Ciudadano-Gobierno y reconoce la escalabilidad del modelo en términos de aplicación a otro tipo de fuente de recursos públicos en Colombia distintas a regalías, como son la transferencias del Sistema General de Participaciones-SGP- y los recursos propios.

El Capítulo 5 “Aplicación del Modelo de Participación Ciudadana al Ciclo de Inversión de Recursos de Regalías”, parte de la identificación y caracterización de las actividades en las que se pueden implementar herramientas de participación ciudadana para cada uno de los momentos del ciclo de inversión. La participación ciudadana en el primer momento *identificación de necesidades* se apoya en una herramienta tecnológica desarrollada por el Banco Mundial en ejecución del modelo denominada *Ciudadanos Visibles*, la cual fué testeada y retroalimentada con ciudadanos de tres entidades del nivel subnacional. En el segundo momento *priorización de necesidades para el desarrollo*, se proyecta apoyar la implementación de las actividades ciudadanas también con esta herramienta, de forma que, se convierta en la primera herramienta tecnológica de cara al ciudadano en términos de participación en el ciclo de inversión de recursos, este momento, requiere de la aplicación de talleres de participación que siguen metodologías desarrolladas también por una consultoría del Banco. El tercer momento *ejecución de proyectos*, parte de la experiencia de la herramienta de auditorías visibles y propone el fortalecimiento de capacidades ciudadanas para la realización de las auditorías visibles ciudadanas (auditorías organizadas y ejecutadas por los ciudadanos) y el fortalecimiento de herramientas tecnológicas de control social ciudadano. El cuarto momento Evaluación de Proyectos plantea la evaluación participativa de proyectos de inversión, y el seguimiento a metas de gobierno desde el ciudadano.

Por último, se presentan unas consideraciones en términos de recomendaciones para la implementación del modelo, que van desde la ejecución de una prueba piloto hasta la implementación progresiva del modelo teniendo en cuenta los momentos del ciclo de inversión de los recursos, los ciclos de gestión pública subnacional y los incentivos políticos que estos generan.

## Contenido

I.	ANTECEDENTES.....	5
II.	OBJETIVOS DEL MODELO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....	6
2.1	Objetivo General.....	6
2.2	Objetivos Específicos .....	7
III.	EL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA .....	7
3.1	Contexto Normativo del Sistema General de Regalías.....	7
3.2	Contexto Normativo de La Participación Ciudadana En Colombia .....	13
IV.	FORMULACIÓN DEL MODELO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	17
4.1	Principios y Características del Modelo de Participación Ciudadana.....	17
4.2	Fundamentos Teóricos del Modelo.....	18
4.3	Modelo de Participación en el Ciclo de Inversión de Recursos Públicos.....	18
4.4	Los Momentos del Ciclo de Inversión de Recursos Públicos .....	20
V.	APLICACIÓN DEL MODELO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CICLO DE INVERSIÓN DE RECURSOS DE REGALIAS.....	23
5.1	Definición del Estado Inicial.....	23
5.2	Participación Ciudadana en la Identificación de Necesidades Colectivas .....	26
5.2.1	Espacios de Participación Ciudadana en el Momento 1.....	26
5.2.2	Herramientas para la Profundización de la Participación Ciudadana .....	29
5.3	Herramienta de Participación Ciudadana “Ciudadanos Visibles” .....	31
5.3.1	Objetivo de la Herramienta .....	31
5.3.2	Desarrollo de la herramienta.....	31
5.3.3	Aporte al Modelo de Participación Ciudadana.....	32
5.3.4	Implementación y funcionalidades de la herramienta.....	32
5.4	Priorización de Las Necesidades y su Contribución al Desarrollo .....	33
5.4.1	Espacios de Participación Ciudadana en el Momento 2.....	34
5.4.2	Herramientas para la Profundización de la Participación Ciudadana. ....	36
5.5	Ejecución De Proyectos .....	38
5.5.1	Espacios de Participación Ciudadana en el Momento 3.....	38
5.5.2	Herramientas para la Profundización de la Participación Ciudadana. ....	40
5.6	Evaluación De Proyectos .....	42
5.6.1	Espacios de Participación Ciudadana en el Momento 4.....	42
5.6.2	Herramientas para la Profundización de la Participación Ciudadana. ....	44

5.7 Escenarios Políticos y de Gestión Pública durante la Aplicación del Modelo .....	45
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....	50
BIBLIOGRAFÍA .....	52

## I. ANTECEDENTES<sup>1</sup>

El Banco Mundial apoyó a la Dirección de Regalías en la evaluación de impacto de la metodología “Auditorías Visibles Ciudadanas” AVC. Para mejorar la eficacia de la metodología en el seguimiento de los proyectos, a partir de 2011 a 2012 el Banco Mundial apoyó un programa experimental dirigido a evaluar la puesta en práctica de la metodología de las intervenciones de los ciudadanos en las Auditorías Visibles. Con una ventana Banco-Ejecutada (GPF TF096676), el Banco apoyó a 25 comunidades en la puesta en práctica de 25 intervenciones que cubrían 25 obras públicas que representaban inversiones de US\$ 75 millones.

Los resultados de los pilotos del Banco Mundial y su evaluación concluyeron que la metodología empleada fue altamente positiva. Entre las principales conclusiones de la evaluación, incluyendo una evaluación del impacto<sup>2</sup> apoyada en común con la universidad de Princeton, pueden destacarse las siguientes:

1. La evaluación de los proyectos es mejor cuando hay participación. Más del 60% de la población consideró que el desarrollo de los proyectos de inversión supervisados con intervenciones de Auditorías Visibles Ciudadanas tuvieron mejores resultados que otros proyectos de infraestructura en su comunidad que no fueron supervisados con un AVCs.
2. La pertinencia de los proyectos es mejor cuando hay participación. Las AVCs demostraron tener un impacto en el porcentaje de los ciudadanos que reportaron haber sido beneficiados directamente o desde sus familias de los proyectos de inversión monitoreados, lo que evidencia que darle voz a la comunidad puede ayudar a mejorar la alineación de inversiones públicas con necesidades de los ciudadanos.
3. El uso de AVCs mejoró el nivel de compromiso del ciudadano en los asuntos municipales. El 30% de todos los participantes permanecieron en contacto con sus autoridades del gobierno local después de que concluyera el programa de AVCs.

Los resultados de la evaluación final del Banco Mundial también sugirieron algunos ajustes a la metodología de AVCs. Estos ajustes, de implementarse, servirían para aumentar el alcance e impacto de la metodología:

- Ampliación de la participación ciudadana a las otras etapas del ciclo de inversión pública. La actual metodología de AVCs se centra en la fase de ejecución de la

---

<sup>1</sup> Tomado de Nota Técnica DNP. Enero de 2015.

<sup>2</sup> Molina, E. (2013). *Can Bottom-Up Institutional Reform Improve Service Delivery? Evidence from the Citizen Visible Audit program in Colombia.*

inversión, con lo que se recomienda ampliarla desde la planeación del gasto hasta la medición del impacto de la inversión en la prestación de servicios al ciudadano<sup>3</sup>.

- Mejora del conocimiento técnico de los participantes.
- Incorporación del uso de herramientas TICs, para facilitar la participación y disminuir los costos de AVCs haciéndola aplicable de forma masiva y a escala nacional.

A partir de las recomendaciones del Banco Mundial, se elaboró una propuesta de programa piloto para aplicar una “versión ajustada de la metodología operativa de las AVCs”. Esta metodología sería inicialmente puesta a prueba mediante un proyecto piloto financiado por el Banco Mundial<sup>4</sup> en 2 municipios colombianos (pendientes de ser seleccionados).

La implementación de estos pilotos fue retrasada a la espera de una mayor consolidación institucional del nuevo modelo de inversión de regalías, particularmente en lo que concierne a la implementación de los OCAD. Ahora que los OCAD están en pleno funcionamiento y el sistema exhibe una consolidación institucional satisfactoria, el Banco Mundial retomó su apoyo a la DNP en el diseño del modelo de participación ciudadana.

Bajo este panorama, se consideró pertinente el desarrollo de un modelo de participación ciudadana como parte de la implementación de las recomendaciones dirigidas a la ampliación de la participación ciudadana en las etapas del ciclo de la inversión pública.

Con el objetivo de obtener insumos para la construcción de este modelo el Banco Mundial, en conjunto con el Departamento Nacional de Planeación, propiciaron talleres interinstitucionales con representantes del tercer sector, entidades públicas del orden nacional y del orden territorial en Colombia.

El presente documento detalla el modelo de participación ciudadana en todo el ciclo de inversión pública diseñado en base a estos talleres.

## II. OBJETIVOS DEL MODELO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

### 2.1 Objetivo General

El objetivo principal del apoyo del Banco Mundial a la participación ciudadana es fortalecer las capacidades de las comunidades locales para ejercer control social en la gestión financiera pública

---

<sup>3</sup> El Ministerio de Hacienda y Crédito Público cuenta con algunas experiencias de participación ciudadana en las etapas de presupuesto participativo y rendición de cuentas

<sup>4</sup> World Bank - Grant Funding Request (GFR 12247) - Citizens Visible Audits II: Expansion to all Stages of the Public Investment Cycle

y el ciclo de la inversión pública en gobiernos sub-nacionales, mejorando la eficacia, la eficiencia y la transparencia del gasto público.

## 2.2 Objetivos Específicos

1. Maximizar la representatividad ciudadana a lo largo del ciclo de inversiones de recursos de regalías en Colombia
2. Minimizar las exclusiones estructurales y proponer nuevas alternativas de participación.
3. Incorporar pasos participativos en el ciclo de la inversión pública en municipios para cuatro momentos del ciclo de inversión de regalías: i) Identificación de necesidades colectivas ii) Priorización de las necesidades según su contribución al desarrollo, iii) Ejecución de Proyectos y iv) Medición de impacto de la inversión.
4. Identificar estrategias de capacitación, comunicación y sistema de incentivos para la participación.
5. Mitigar los riesgos de cooptación por grupos minoritarios de las decisiones de inversión, aumentar la cantidad de proyectos presentados ante la OCAD y mejorar la pertinencia de los proyectos con respecto a las necesidades de la comunidad.
6. Formular un proceso de identificación de necesidades sociales y de capacitación, y asistencia técnica en la formulación de proyectos, que ponga como eje central la participación ciudadana. En particular, se busca aumentar la calidad técnica en la formulación de proyectos.
7. Entrelazar la metodología de las Auditoría Visibles al Ciudadano con la nueva metodología de participación
8. Obtener la valoración del ciudadano en su satisfacción con los proyectos de inversión individuales, así como la evaluación periódica del ciudadano en la composición de la inversión (por sectores) y su pertinencia respecto a las brechas de desarrollo en el municipio.

## III. EL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA

### 3.1 Contexto Normativo del Sistema General de Regalías<sup>5</sup>.

El acto legislativo de creación del Sistema General de Regalías-SGR- (AL 05 de 2011) define además de las asignaciones de regalías directas existentes en el antiguo sistema, la creación de fondos a los que se le asignarán los recursos de regalías del país, estos fondos son: Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación-FCTI-, Fondo de Desarrollo Regional-FDR-,

---

<sup>5</sup> Reforma al Régimen de Regalías. Equidad, Ahorro, Competitividad y Buen Gobierno. MHCP,DNP,MME.



Fondos de Compensación Regional-FCR-, Fondos de Ahorro y Estabilización-FAE-. También específica que el presupuesto del SGR es bianual, tiene un sistema presupuestal propio y es expedido por el congreso.

**Diagrama 1. Composición de Fondos del SGR**



Fuente: Instructivo Ley 1530 de 2012

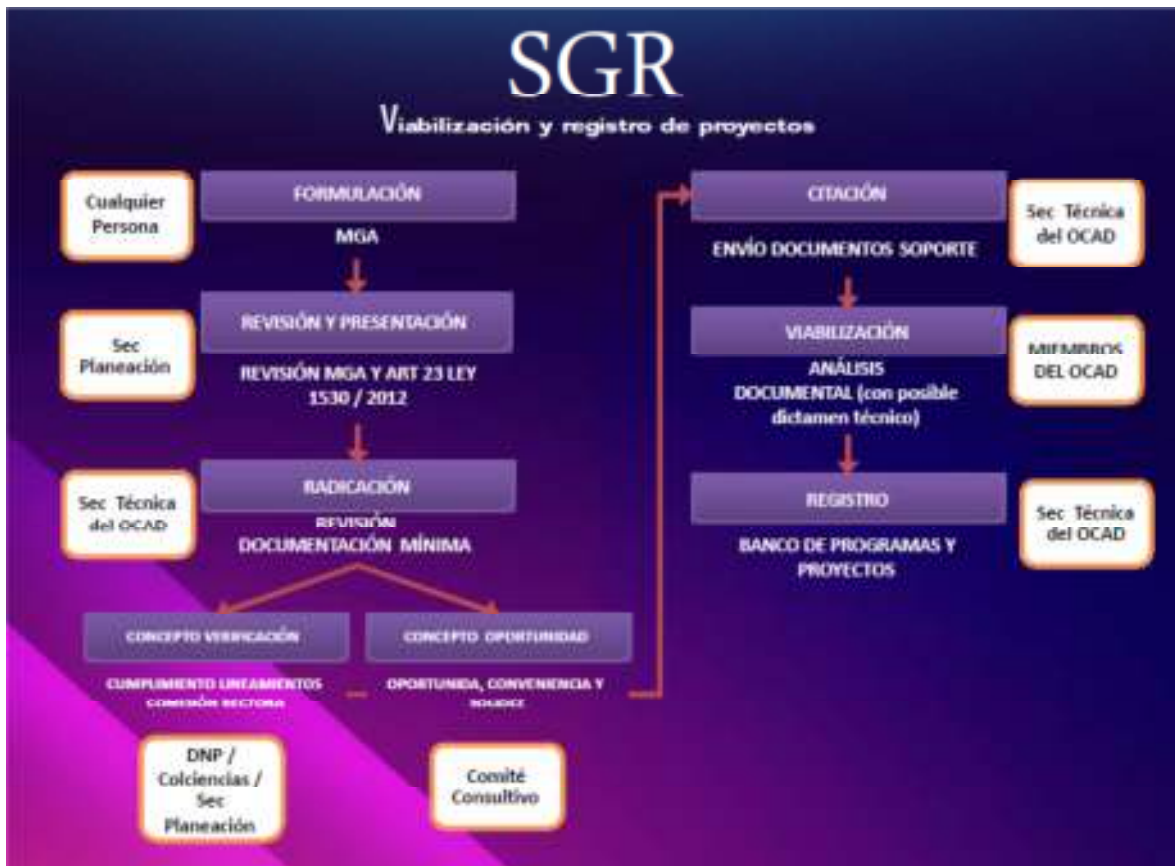
A su vez, dictamina que las asignaciones directas, del FCTI, del FDR y del FCR se deben hacer en concordancia al Plan Nacional de Desarrollo y los Planes de Desarrollo de las Entidades Territoriales (Municipios y departamentos).

Los proyectos financiables con recursos de regalías por su parte son aprobados por los Órganos Colegiados de Administración y Decisión-OCAD-, los cuales están conformados por miembros del sector público del orden nacional y territorial, quienes operan como instancias decisorias de los proyectos en el proceso de aprobación. Así también, el acto legislativo abre la posibilidad de crear comités de carácter consultivo para los OCAD con participación de la sociedad civil.

El Sistema de Monitoreo, Seguimiento, Control y Evaluación de Recursos de Regalías, tiene como objeto velar por el uso eficiente y eficaz de estos recursos fortaleciendo la transparencia, la participación ciudadana y el buen gobierno.

Las actividades que debe surtir un proyecto desde su formulación hasta su ejecución en el marco del Sistema general de Regalías se encuentra detallado diagrama 2.

**Diagrama 2. Viabilización y Registro de Proyectos del SGR**



Fuente: Instructivo Ley 1530 de 2012

El diagrama muestra que la fase de viabilización y registro de proyectos financiados con recursos de regalías, inicia con la formulación de proyectos, la cual normativamente puede ser realizada por “cualquier persona”, es decir, cualquier ciudadano. Sin embargo, son pocos los casos de proyectos presentados con iniciativa ciudadana. Las razones pueden ir desde el desconocimiento de la norma, pasar por el deseo de no hacer tareas conjuntas con el estado, la posibilidad de desconocer la metodología requerida para la formulación de proyectos (Metodología General Ajustada-MGA-) o el simple desconocimiento de la entidad a la cual se deben presentar. El DNP ha señalado la especial atención que requieren en esta fase los grupos diferenciales (comunidades indígenas, raizales y palenqueras).

Posterior a la viabilización se surte la fase de la priorización de proyectos, que se presenta en el diagrama siguiente. Esta fase, tiene una participación de instituciones gubernamentales de carácter nacional y subnacional exclusivamente, razón por la cual, el ciudadano no es responsable directo de actividades dentro de la misma. Lo anterior, plantea una nueva necesidad para el ciudadano y es que, agotada la fase anterior, este demandará probablemente información respecto al estado de los proyectos viabilizados, no tener respuesta en este sentido puede alimentar la frustración del ciudadano en términos de la eficacia de las medidas de participación ciudadana definidas

normativamente en la fase anterior, de los instrumentos implementados en el proceso y de quienes intervienen en la priorización.

**Diagrama 3. Priorización y Aprobación de Proyectos.**



Fuente: Instructivo Ley 1530 de 2012

La fase de ejecución de recursos de regalías, comprende la designación de ejecutor y ejecución de giro a la entidad territorial (Diagrama 4) y el monitoreo y seguimiento (Diagrama 5), en esta fase se hace fundamental el control ciudadano a la ejecución de física de recursos, y es la fase en la cual, el instrumento de Auditoría Visibles-AVs- desde 2007 ha permitido compilar lecciones aprendidas desde la Dirección de Regalías del Departamento Nacional de Planeación-DNP- y el Banco Mundial. El DNP ha fomentado el control social en proyectos financiados con recursos de regalías en los que la ciudadanía ha vigilado la ejecución financiera y administrativa de recursos y el impacto de los proyectos ejecutados.

**Diagrama 4. Designación de Ejecución y Giro**



Fuente: Instructivo Ley 1530 de 2012

La fase de ejecución, es una fase donde el control, y dentro de este las herramientas de control social, se presentan de manera transversal como un componente fundamental para la correcta y oportuna ejecución de los recursos públicos. El instrumento de auditorías visibles se ha implementado de manera selectiva a proyectos financiados con recursos de regalías, priorizados por su valor contratado, impacto en la población y rezagos en los cronogramas de ejecución.

**Diagrama 5. Monitoreo, seguimiento y evaluación de los recursos de regalías**



Fuente: Instructivo Ley 1530 de 2012

La participación ciudadana materializada en los espacios y roles que dentro de las auditorías visibles ha jugado la ciudadanía, ha permitido su involucramiento en el ciclo de inversión de recursos.

El componente de Evaluación de proyectos por su parte, cuenta con algunas experiencias aisladas de participación ciudadana, en las que han sido socializados indicadores de línea base en los foros de apertura de auditoría visible e indicadores de resultado de inversiones en los foros de cierre, obteniendo de esta manera una retroalimentación de la ciudadanía respecto a los bienes y servicios producto de las inversiones.

Teniendo este funcionamiento como marco inicial para las consideraciones de un modelo, es preciso revisar el marco normativo colombiano que facilitaría la participación ciudadana no solo en la fase de ejecución de proyectos, sino también, a lo largo de todo el ciclo, esto permitirá acercarnos al planteamiento de un modelo funcional y aterrizado a la realidad del país.



### 3.2 Contexto Normativo de La Participación Ciudadana En Colombia

Es preciso contemplar el articulado establecido en las normas colombianas, en los que se precisan los derechos y obligaciones para los actores involucrados en el contexto de la participación ciudadana.

En la siguiente tabla se presenta el marco normativo que regula la participación ciudadana en Colombia.

Tabla 1. Marco Normativo de la Participación Ciudadana en Colombia

Normas	Temas de Participación Ciudadana
Constitución de Colombia	<p><b>Artículo 270.</b> “La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados.</p> <p><b>Artículo 20.</b> Derecho de toda persona a recibir información veraz e imparcial</p> <p><b>Artículo 23.</b> “Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.</p> <p><b>Artículo 74.</b> Derecho de todas las personas a acceder a los documentos públicos, salvo los casos que establezca la ley.</p>
Ley 1450 de 2011	Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo.
Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional Ley 1712 de 2014	Regula el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho y las excepciones a la publicidad de información.
Código Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011	<p><b>Artículo 3, numeral 6.</b> “En virtud del principio de participación, las autoridades promoverán y atenderán las iniciativas de los ciudadanos, organizaciones y comunidades encaminadas a intervenir en los procesos de deliberación, formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.”</p> <p><b>Artículo 3, numeral 9.</b> “En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva</p>

	<p>tal información de conformidad con lo dispuesto en este Código (...).”</p> <p><b>Artículo 5.</b> “Derechos de las personas ante las autoridades. En sus relaciones con las autoridades toda persona tiene derecho a: 1. Presentar peticiones en cualquiera de sus modalidades, verbalmente, o por escrito, o por cualquier otro medio idóneo y sin necesidad de apoderado, así como a obtener información y orientación acerca de los requisitos que las disposiciones vigentes exijan para tal efecto. Las anteriores actuaciones podrán ser adelantadas o promovidas por cualquier medio tecnológico o electrónico disponible en la entidad, aún por fuera de las horas de atención al público. (...)”</p> <p><b>Artículo 7.</b> Deberes de las autoridades en la atención al público. Numeral 6. “Tramitar las peticiones que lleguen vía fax o por medios electrónicos, de conformidad con lo previsto en el numeral 1 del artículo 5° de este Código.” Numeral 8. “Adoptar medios tecnológicos para el trámite y resolución de peticiones, y permitir el uso de medios alternativos para quienes no dispongan de aquellos.”</p> <p><b>Artículo 8.</b> Deber de información al público incluyendo medios electrónicos</p> <p><b>Capítulo IV.</b> Utilización de medios electrónicos en el procedimiento administrativo. Regula los procedimientos y trámites administrativos a través de medios electrónicos, el registro para el uso de medios electrónicos, la validez de los documentos públicos suscritos por medios electrónicos, la notificación electrónica, los actos administrativos electrónicos, el archivo y expedientes electrónicos, la sede electrónica, la recepción de documentos electrónicos de documentos.</p>
Ley 962 de 2005 o Ley Antitrámites de 2005.	<p><b>Artículo 6.</b> Medios tecnológicos. “(...)Toda persona podrá presentar peticiones, quejas, reclamaciones o recursos, mediante cualquier medio tecnológico o electrónico del cual dispongan las entidades y organismos de la Administración Pública.</p> <p><b>Artículo 10.</b> Utilización del correo para el envío de información. Modifíquese el artículo 25 del Decreto 2150 de 1995, el cual quedará así:</p> <p><b>"Artículo 25.</b> Utilización del correo para el envío de información. Las entidades de la Administración Pública deberán facilitar la recepción y envío de documentos, propuestas o solicitudes y sus respectivas respuestas por medio de correo certificado y por correo electrónico.”</p>
Ley 1474 de 2011. Estatuto anticorrupción.	<p><b>Artículo 76.</b> Dispone la obligatoriedad para toda entidad pública de tener por lo menos, una dependencia encargada de recibir, tramitar y resolver las quejas, sugerencias y reclamos que los</p>

	<p>ciudadanos formulen, y que se relacionen con el cumplimiento de la misión de la entidad. La misma disposición exige que la página web principal de toda entidad pública tenga un link de quejas, sugerencias y reclamos de fácil acceso para que los ciudadanos realicen sus comentarios.</p> <p><b>Artículo 78.</b> Democratización de la Administración Pública. Obligación de las entidades y organismos públicos de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Para ello podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.</p>
<p>Ley 850 de 2003. “Por medio de la cual se reglamentan las Veedurías Ciudadanas”.</p>	<p><b>Artículo 5.</b> Ámbito del ejercicio de la vigilancia... El ejercicio de las veedurías se hará sin perjuicio de otras formas de vigilancia y control de la sociedad civil y de la comunidad, consagradas en las disposiciones legales vigentes y sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 167 de la Ley 136 de 1994, cuando dicha participación se refiera a los organismos de control.</p> <p><b>Artículo 16.</b> Instrumentos de acción. Faculta a las veedurías ciudadanas para solicitar a la Contraloría General de la República, mediante oficio, el control excepcional establecido en el artículo 26, literal b) de la Ley 42 de 1993.</p>
<p>Decreto 19 de 2012. Decreto antitrámites.</p>	<p><b>Artículo 14.</b> Presentación de solicitudes, quejas, recomendaciones o reclamos fuera de la sede de la entidad. “Los interesados que residan en una ciudad diferente a la de la sede de la entidad u organismo al que se dirigen, pueden presentar sus solicitudes, quejas, recomendaciones o reclamaciones a través de medios electrónicos, de sus dependencias regionales o seccionales”.</p>
<p>Decreto 2693 de 2012. Lineamientos de la Estrategia de Gobierno en Línea</p>	<p><b>Artículo 6.</b> Temas prioritarios para avanzar en la masificación de Gobierno en Línea. Numeral 5. Construcción colectiva: Para el logro de este fin se podrán adelantar procesos de participación por medios electrónicos con los ciudadanos o usuarios con el fin de construir políticas, planes, programas y proyectos, realizar control social, resolver problemas que los afecten o tomar decisiones.</p>
<p>Manual de Gobierno en Línea Versión 3.1</p>	<p>El componente 6 Democracia en línea comprende una serie de actividades para que las entidades creen un ambiente para empoderar a los ciudadanos e involucrarlos en el proceso de toma de decisiones.</p>
<p>CONPES 3654 de 2010</p>	<p>Implementación de Política de Rendición de Cuentas.</p>
<p>CONPES 3649 de 2010</p>	<p>Política Nacional de Servicio al Ciudadano</p>
<p>CONPES 3785 de</p>	<p>Política Nacional De Eficiencia Administrativa Al Servicio Del</p>



2013	Ciudadano y concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la Banca Multilateral hasta por la suma de usd 20 millones destinado a financiar el proyecto de Eficiencia al Servicio del Ciudadano
Decreto 2482 de 2012	Modelo Integrado de Planeación de Gestión, en componente de transparencia, participación y servicio al ciudadano.
Ley 134 de 1994	Mecanismos de Participación Ciudadana.
Ley 741 de 2002	Revocatoria de mandatos.

El marco normativo de participación ciudadana en Colombia es amplio, sin embargo, su aplicación y resultados aún son incipientes, más aún, los relacionados con el papel de la ciudadanía en el ciclo de inversión de recursos. Las experiencias más notorias en términos de participación ciudadana obedecen más a iniciativas cobijadas por la intencionalidad de los mandatarios de diseñar espacios e impulsarlos, como es el caso de las realizadas en el Departamento de Nariño, del Departamento de Antioquia, Alcaldía de Bogotá y desde el Departamento Nacional de Planeación con la implementación de la metodología de auditorías visibles.

Dentro de la comprensión de la participación ciudadana en Colombia es necesario contar también con un mapa institucional de los posibles actores que se pueden encontrar en las regiones. Esto, con el fin de identificar los posibles actores que pueden alimentar la implementación del modelo de participación ciudadana en el ciclo de inversión. El diagrama 6 permite un acercamiento a estos actores.

**Diagrama 6. Mapeo de Actores Involucrados en la Participación Ciudadana en los Territorios**



**Fuente: Elaboración Propia.**

Dentro del modelo de participación veremos como el mapeo de actores del territorio se hace fundamental para reducir las probabilidades de cooptación, minimizar las exclusiones estructurales y proponer espacios alternativos de participación.

## IV. FORMULACIÓN DEL MODELO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El Banco Mundial propició unos talleres interinstitucionales con representantes del tercer sector, entidades públicas del orden nacional y del orden territorial en Colombia, con el objetivo de obtener insumos para la construcción de un modelo de participación ciudadana dentro del ciclo de inversión de los recursos de regalías.

Dentro de las mesas de trabajo se acordó que este modelo tendría que ser aplicable (que pueda ser piloteado e implementado), flexible (del que se puedan obtener lecciones aprendidas y retroalimentarse), y que evolucione (que permita mutar dependiendo de la realidades que enfrenta). Durante la ejecución de estos talleres se definieron pautas y consideraciones para la formulación del modelo por parte de los actores que participaron en el proceso.

Es así como surgen desde instituciones e instancias como Foro por Colombia, Transparencia Internacional, Dirección de Desarrollo Territorial, Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas, Subdirección Territorial y Dirección de Regalías del Departamento Nacional de Planeación, los principios y características que debe tener el modelo de participación ciudadana en el ciclo de inversión de recursos de regalías en Colombia. La realización de talleres en los que participan profesionales de diversas disciplinas y con vasta experiencia en temas desde participación ciudadana, tecnologías de información, formulación de proyectos y trabajo social; enriqueció el diseño del proceso de participación ciudadana en el ciclo de inversión, adicionalmente, planteó la generación de herramientas y recursos hacia el ciudadano desde cada una de las estancias involucradas como soporte del proceso.

### 4.1 Principios y Características del Modelo de Participación Ciudadana

1. El modelo debe ser “antisísmico”, en el sentido de, tener la suficiente flexibilidad para su aplicación en los diversos contextos políticos y sociales de las regiones.
2. El modelo debe ser riguroso, en términos de su firmeza y consecuencia.
3. El modelo debe ser aplicable y proponer herramientas útiles e implementables en los diversos contextos del país.
4. El modelo debe considerar las diferencias actuales e históricas que presentan los territorios subnacionales.

5. El modelo debe contemplar los objetivos de uso eficaz y eficiente en la utilización de los recursos públicos.
6. El modelo debe considerar variables políticas para la toma de decisiones.
7. El modelo debe contemplar la aplicación y retos que plantea el Sistema General de Regalías para los grupos diferenciales.
8. Debe mantener los principios de: Transparencia, Solidaridad, Representatividad, Cooperación, Distribución, Inclusión, Eficacia, Economía y Publicidad.

#### 4.2 Fundamentos Teóricos del Modelo

El presente modelo está enmarcado dentro de los modelos de participación ciudadana relacional y real, alimentados por los principios de la nueva gobernanza pública estudiada ampliamente por Levy y Ackerman. En este se generan espacios para la coparticipación ciudadana persiguiendo la optimización de los recursos públicos. Este tipo de modelos en sus niveles superiores permiten que la ciudadanía pueda hacer parte de la formulación de políticas públicas y decidir sobre estas. Ejemplos de estos son: *Plannungszellen* en Alemania-, *Citizens Jury Process* en Estados Unidos y Presupuesto Participativo en Porto Alegre, Brasil.

El modelo de participación ciudadana en el ciclo de inversión de recursos parte de la triada Gobierno-Ciudadanía-Proveedor como base (Font; 1996), y de los modelos analíticos de alianza para coojetir -competir cooperando- en la construcción de valor público, (Bocalandro, Villa; 2013). Estos parten del supuesto de que los actores se pueden relacionar en espacios de negociación de intereses y en su defecto, llegar a cooperación e inclusive alianzas, que permitan la implementación de soluciones públicas y el uso de herramientas acordadas desde sus posiciones negociales.

#### 4.3 Modelo de Participación en el Ciclo de Inversión de Recursos Públicos.

El modelo de participación se representa como una pirámide en la que desde la base hasta la altura muestra “estados” de participación ciudadana, en los cuales, se pueden encontrar las partes involucradas en el territorio. La profundización de estos estados abre espacios de negociación entre actores y requiere de una voluntad de “negociación” por parte de quienes se consideran partes involucradas directamente en su funcionamiento.

#### **Figura 1. Modelo de Participación para un Momento del Ciclo de Inversión**



**Fuente: Elaboración Propia**

El Deber: Refiere tanto a la existencia como al reconocimiento desde cada uno de los actores, de la normatividad, a nivel de formalización de políticas, instrumentos, iniciativas y procesos de participación en el orden subnacional.

El Querer: La normatividad per se no garantiza la implementación de acciones por parte de los actores, estos como individuos responden a incentivos y desincentivos para la adopción y funcionamiento de los espacios de participación ciudadana. El querer refiere lo que motiva o incentiva a los actores para abrir espacios y agregar valor en los espacios de participación bajo los objetivos mismos del modelo (corresponde análisis marginales desde los actores como individuos).

El Poder: Refiere a las capacidades desde cada uno de los actores para responder a los requerimientos de funcionamiento del modelo, estas capacidades están asociadas a acceso a recursos en términos tecnológicos, de capital humano, instancias decisorias y todos aquellos que permiten incidir en la toma de decisiones.

El Hacer: Es resultado del acuerdo de partes para la implementación de herramientas y resulta del querer y poder desde cada una de las aristas.

La triada de actores es variable en términos de la definición del proveedor que se encargará de abrir y propiciar los espacios de cooperación en la relación Gobierno-Ciudadano, esta puede ser desde la sociedad civil hasta cualquier otra forma que quiera tomar el contrato social.

A este respecto, los modelos de evaluación como los de evaluaciones multipartitas (documentados por IEG-WB y OECD - liderado por Victoria Elliot) recomiendan la representatividad como principio a lo largo de todo el proceso de control, lo que nos sugiere, aplicar el modelo en los cuatro momentos definidos del ciclo de inversión pública en las mesas interinstitucionales adelantadas en el DNP.

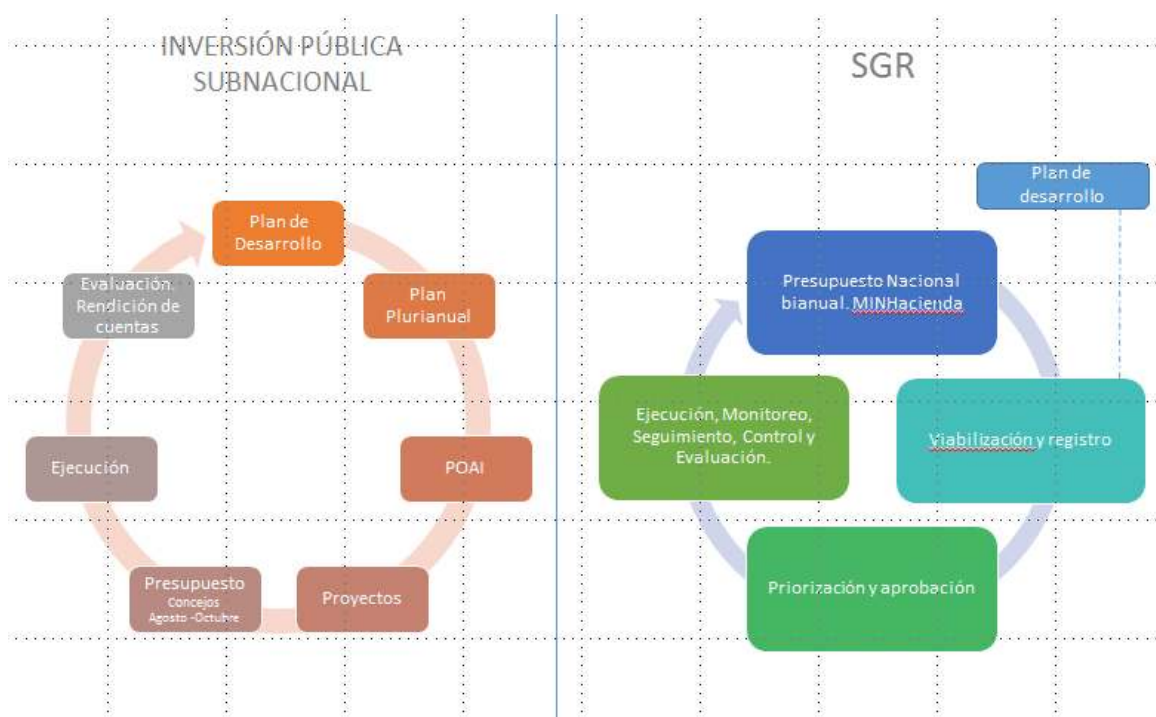
En este sentido, para cada uno de los momentos definidos dentro del ciclo de inversión de los recursos de regalías se aplicará el modelo planteado.

#### 4.4 Los Momentos del Ciclo de Inversión de Recursos Públicos

Las direcciones técnicas del Departamento Nacional de Planeación, en conjunto con órganos del tercer sector como Foro por Colombia y Transparencia Internacional realizaron un trabajo conjunto a través de talleres en los que se caracterizaron los momentos en los que la participación ciudadana puede ser fortalecida en el ciclo de inversión de los recursos públicos.

Si bien el foco inicial se limitó a la formulación de un modelo de participación ciudadana para los recursos de regalías, los involucrados reconocieron en los talleres realizados que el modelo debe procurar ser escalable al ciclo de inversión de cualquier fuente de recursos públicos.

**Diagrama 7. Ciclo de Inversión Pública Subnacional y de Inversión en el SGR.**



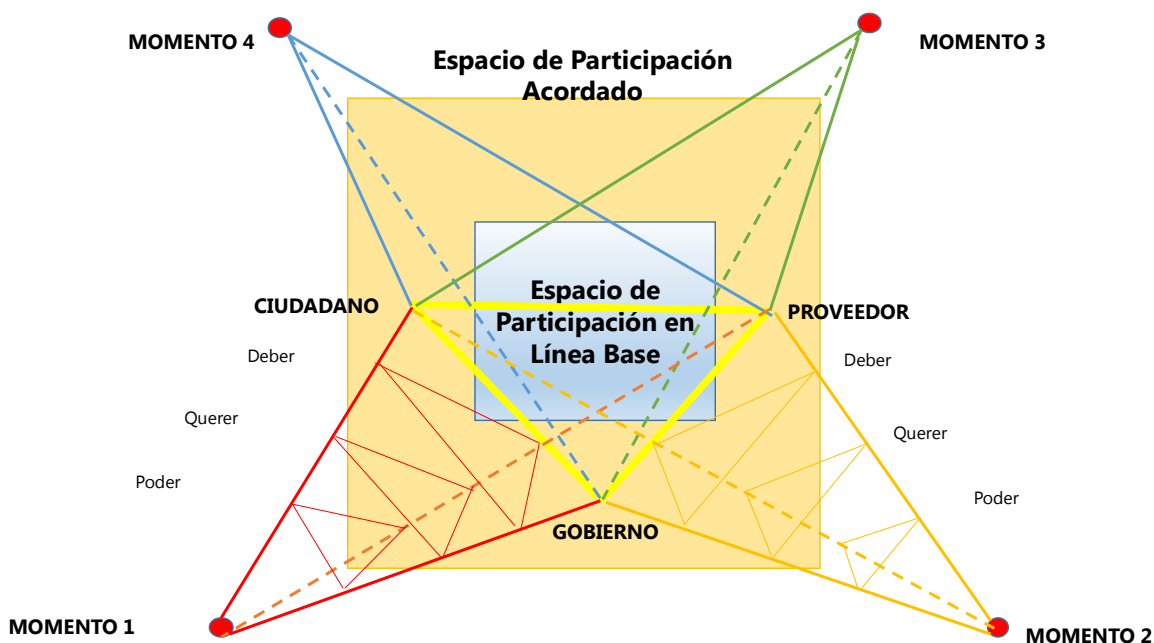
Fuente: DNP

Fueron identificados cuatro momentos en los que se pueden formular estrategias de fortalecimiento de la participación ciudadana en el ciclo de inversión de proyectos:

- i) Identificación de necesidades colectivas
- ii) Priorización de las necesidades según su contribución al desarrollo.
- iii) Ejecución de Proyectos
- iv) Medición de impacto de la inversión.

El modelo de Participación Ciudadana para los 4 momentos identificados se presentan como un polígono con espacios de participación que se amplían en la medida que se tomen acciones que permitan desde cada momento llegar profundizar acuerdos de implementación de herramientas entre los actores involucrados en el ciclo de inversión.

**Figura 2. Modelo de Participación en los cuatro momentos del Ciclo de Inversión**



**Fuente: Elaboración Propia**

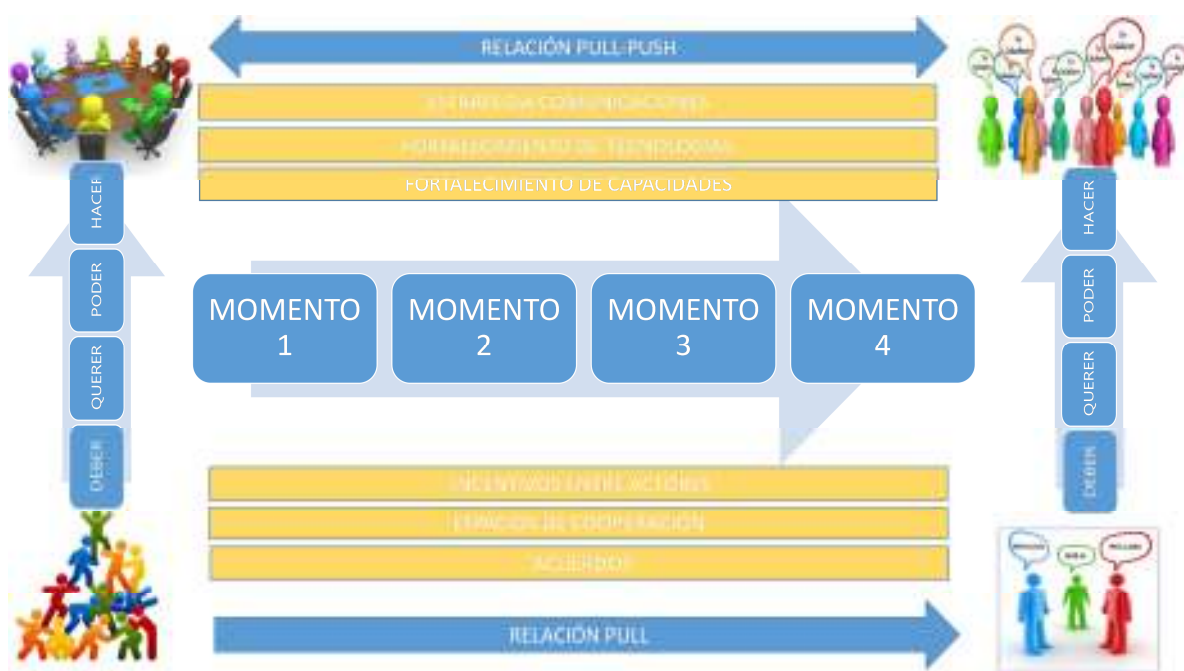
El modelo de participación ciudadana debe ser aplicable y verificable desde su línea de base, así también, debe permitir evolucionar en término de las lecciones aprendidas que genere su prueba piloto, por lo tanto, se contempla un plan de implementación en campo que permita su planeación, ejecución, análisis de resultados y retroalimentación. Dentro de este plan de implementación deben considerarse un conjunto de actividades que permitan lograr este objetivo.

El modelo de participación ciudadana parte en cada entidad del reconocimiento de un gobierno y estancia ciudadana representativa, y un proveedor que está dispuesto a

facilitar los espacios de participación en procura de la eficiencia del gasto y el cumplimiento de metas de gobierno.

El modelo busca pasar de una relación “PULL” en la que la entidad pública provee bienes y servicios públicos y organiza todo su aparato para ofertar unidireccionalmente al ciudadano, a una relación “PUSH-PULL” en la que el gobierno y actores abren espacios ciudadanos de dialogo que alimentan su función de oferta de servicios teniendo en cuenta las demandas ciudadanas y lógicas de Gobierno. Esto es, busca pasar de un ciudadano tipo PQRs-Peticiones, Quejas y Reclamos-, a un ciudadano propositivo y abierto a la construcción de propuestas.

**Figura 3. Estrategias en el Modelo de Participación en los cuatro momentos del Ciclo de Inversión**



**Fuente: Elaboración Propia**

Para llegar a esto es necesaria la voluntad de permitir espacios de negociación entre los actores, en los que se decidirán implementar herramientas que propenden profundizar la participación ciudadana en el ciclo inversión de los recursos públicos. Para esto se contará con estrategias en los siguientes ejes:

- Acuerdos
- Espacios de Cooperación (Alianzas Interinstitucionales)
- Incentivos

-Fortalecimiento de Capacidades

-Tecnologías de Información

-Comunicaciones

## V. APLICACIÓN DEL MODELO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL CICLO DE INVERSIÓN DE RECURSOS DE REGALÍAS

### 5.1 Definición del Estado Inicial

El modelo en su implementación requiere del diagnóstico inicial del territorio en términos de la participación ciudadana en los momentos de ciclo de inversión de recursos.

Quien juega el papel de Proveedor, deberá procurar por los principios que definen el buen uso de los recursos de regalías y tener la capacidad de facilitar la cooperación en la relación de los actores ciudadanía-gobierno, abriendo y facilitando espacios de negociación de necesidades desde cada actor.

El Departamento Nacional de Planeación ha definido como proveedor y aliado estratégico a los Concejos Territoriales de Planeación (CTP), teniendo en cuenta que desde lo normativo, estos tienen que cumplir la labor de acompañamiento en la formulación y seguimiento de las inversiones realizadas desde los planes de desarrollo territorial, y su creación se fundamenta en la relevancia de la participación ciudadana en el seguimiento a las metas de estos planes.

El Departamento Nacional de Planeación cuenta con instrumentos de medición de indicadores (encuestas y reportes de información), que pueden dar cuenta de las capacidades y fortalezas actuales tanto de entidades públicas, como de los Consejos Territoriales de Planeación.

Dentro de las mesas de trabajo interinstitucionales surgieron compromisos como la elaboración de índices que permitirán establecer el estado inicial en términos de fortalecimiento y disposición de las entidades territoriales y órganos con funciones públicas (CTP) para la implementación de iniciativas de participación ciudadana desde estos dos actores.

Adicionalmente, se hace necesario realizar un mapeo territorial del estado del arte en términos de capacidades y voluntad ciudadana para la participación.

Estos tres insumos permitirán obtener un estado inicial de los actores involucrados en el momento 1 de la triada del modelo, y a partir de allí, será insumo para la priorización e



implementación de herramientas e instrumentos que permitan abrir los espacios de participación ciudadana.

Lo anterior no es mas que el reconocimiento de la diversidad de estados en la que se pueden encontrar los distintos territorios en el nivel nacional en términos del ecosistema ciudadano para la participación.

A continuación se listan algunas consideraciones relevantes para la definición del estado inicial de la entidad, que bien pueden ser retroalimentadas en los talleres de definición de criterios interinstitucionales que se realizarán desde el Departamento Nacional de Planeación.

Desde las entidades públicas, se hace relevante verificar:

- Definición de procesos relacionados con el ciclo de inversión pública en los que se encuentren documentadas actividades que involucren la participación la ciudadanía.
- Políticas de comunicación definidas relacionadas con la prestación de servicios al ciudadano.
- Secretarías misionalmente encargadas de propender por espacios ciudadanos dentro del ciclo de inversión de recursos.
- Espacios de participación ciudadana, relacionadas con el ciclo de inversión de recursos públicos.
- Políticas de publicación de convocatorias de participación ciudadana.
- Diseño, promoción y ejecución de iniciativas de participación ciudadana en la inversión de recursos públicos.
- Definición de actividades en sus procedimientos y presupuesto para los Consejos Territoriales de Planeación.
- Acogida de recomendaciones de los Consejo Territorial de Planeación.
- Promoción la participación ciudadana en el ejercicio de los Consejos Territoriales de Planeación.

Desde los Consejos Territoriales de Planeación verificar:

- Conocimiento de funcionamiento institucional de la Entidad Territorial.
- Participación en la Formulación Plan de Desarrollo Territorial.
- Conocimientos en estructura y contenido de proyectos y Plan de Desarrollo Territorial.

- Participación ciudadana en el Seguimiento a ejecución y metas del Plan de Desarrollo Municipal.
- Recursos físicos y tecnológicos para el seguimiento de la ejecución del Plan de Desarrollo Territorial.
- Generación de Espacios Ciudadanos para el seguimiento a Planes, Programas, proyectos y metas del Plan de Desarrollo Territorial.
- Elaboración de conceptos técnicos sobre los Planes de Desarrollo Territorial.

Desde la Ciudadanía verificar:

- Conocimiento de los mecanismos de participación ciudadana establecidos en la constitución.
- Expectativas sobre el funcionamiento de la participación ciudadana en su territorio.
- Conocimiento de redes y espacios de participación ciudadana en su territorio.
- Convocatoria y participación en espacios de participación ciudadana en su territorio.
- Realización de Peticiones, Quejas y Reclamos a entidades públicas territoriales relacionadas con la inversión de recursos públicos.
- Accesibilidad a medios de comunicación para escalar denuncias o propuestas relacionadas con la inversión de recursos públicos.

El diagnóstico de los actores en términos del deber, querer, poder y hacer, sumado a un mapeo de actores que propicien la representatividad reducirán los riesgos de cooptación de los espacios de participación. En esta vía, la información recabada por parte del Departamento Nacional Planeación en su labor de monitoreo y seguimiento en campo, y de las organizaciones de tercer sector pueden alimentar este mapeo y son una guía que permitirán tener un acercamiento a la conformación de los grupos que representan los intereses ciudadanos.

Lo anterior permite tener la definición del estado inicial de las entidades, así también, la Línea Base que alimenta la evaluación posterior de la implementación del modelo de participación ciudadana.

Posterior a esta primera fase, como parte del modelo de participación, fueron diseñados, documentados y diagramados los momentos en el ciclo de inversión, con el fin de facilitar la identificación de los puntos de contacto ciudadano donde se puede agregar valor en el ciclo de inversión de los recursos públicos desde el ciudadano.

Los procesos permitirán tener un acercamiento en términos de diseño a las actividades en el ciclo de inversión en las que se identifica mayor valor aportado por la ciudadanía. Estos procesos podrán ser retrolimentados en la fase de ejecución de una prueba. A su vez, actualizarlos acorde a las demandas ciudadanas y la institucionalidad del territorio permitirá también empoderar a los diferentes usuarios del modelo y fortalecer compromisos que propendan por garantizar su sostenibilidad.

A continuación se muestran los espacios de participación ciudadana identificados en el ciclo de inversión de recursos, y las herramientas que pueden llevar a una profundización de estos espacios desde cada uno de los momentos.

## 5.2 Participación Ciudadana en la Identificación de Necesidades Colectivas

La identificación de necesidades desde el ciudadano es una de las instancias que puede ser promovida en la profundización de la participación ciudadana en el ciclo de inversión de los recursos. Este es un primer momento que demanda la implementación de espacios ciudadanos de identificación de necesidades presenciales y virtuales, reconociendo las diferentes dinámicas de participación en los territorios.

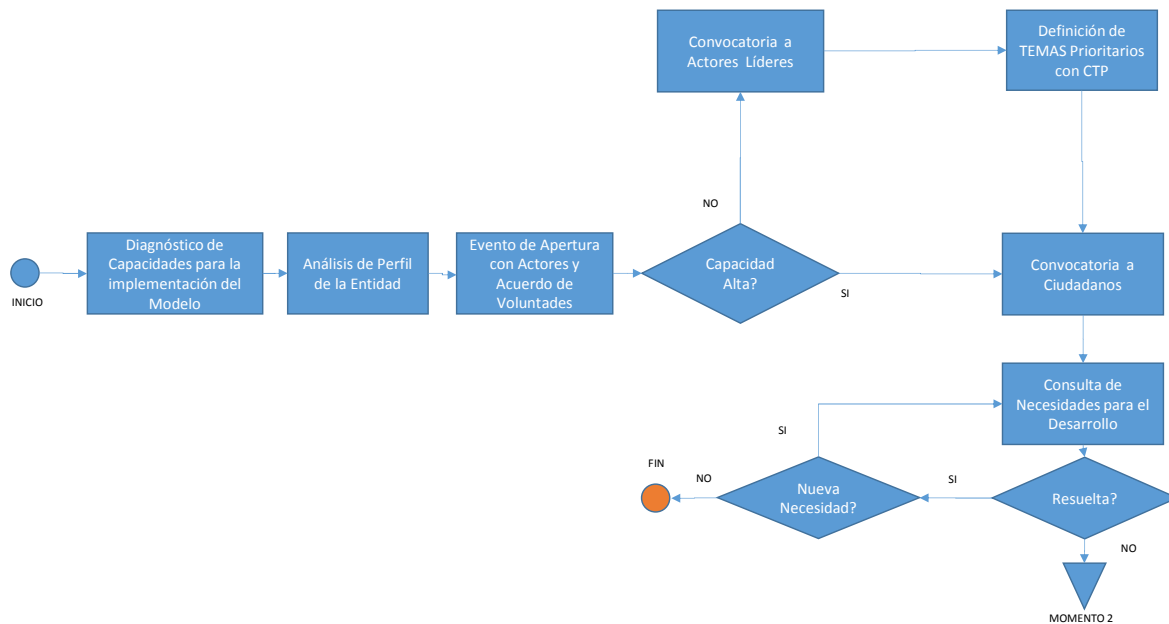
En esta instancia, se plantea que para la profundización de la participación ciudadana en territorios con grupos diferenciales sean utilizadas herramientas etnográficas, para el diseño de talleres de formulación de proyectos. De forma que, tanto la información soporte, como la priorización de necesidades sean traducidas y entendidas en las realidades socio culturales de estos grupos.

### 5.2.1 Espacios de Participación Ciudadana en el Momento 1

Una vez culminada la fase de diagnóstico y preparación del modelo, será posible clasificar el territorio como de capacidad alta, media o baja para la formulación de necesidades a través de la participación ciudadana.

Las actividades que caracterizan el primer momento son: Convocatoria de Actores Líderes, Cabildo de Identificación de temas prioritarios, la convocatoria a Ciudadanos y la consulta de necesidades para el Desarrollo.

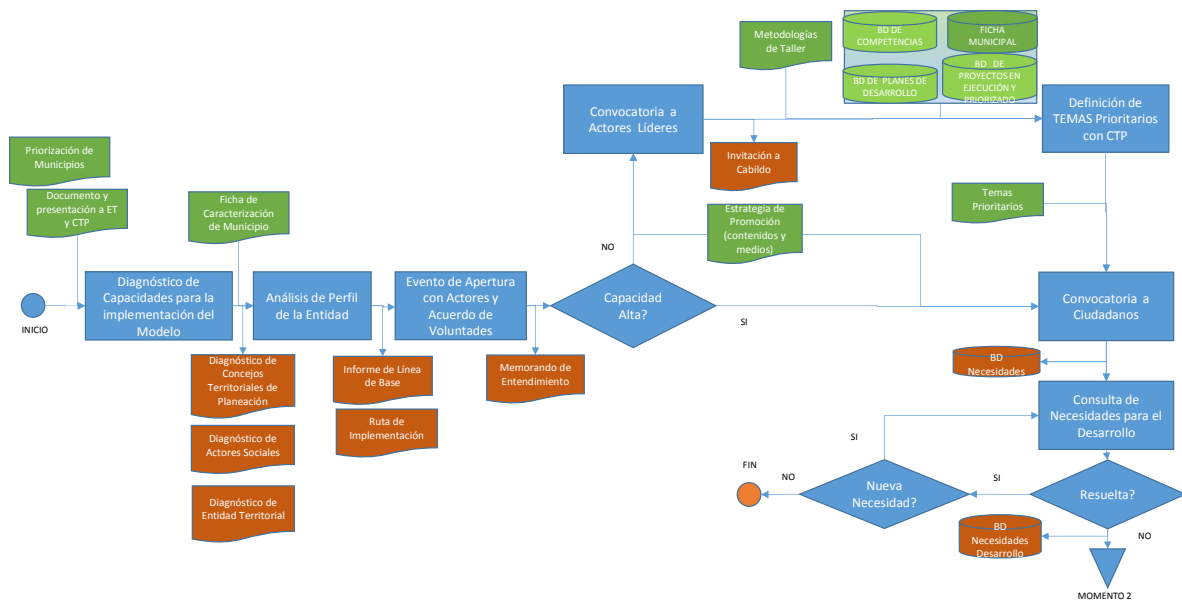
**Diagrama 7. Flujograma de Actividades del Momento 1**



**Fuente: Elaboración Propia**

Para este primer momento las actividades a realizar dependerán del nivel de clasificación del territorio. En este sentido, para los territorios clasificados como de nivel medio o bajo se convocará a espacios en donde en diferentes mesas, actores líderes en un primer momento, y luego un cabildo ampliado, permitirán llegar a unos temas prioritarios para sectores que demanden mayor atención y luego, se identificarán necesidades en dichos sectores priorizados. Por otro lado, los territorios identificados como de nivel alto se apoyarán en la herramienta web *ciudadanos visibles* para definir las necesidades de grupo y si están corresponden o no a necesidades prioritarias para el desarrollo del territorio.

**Diagrama 8. Flujograma de Actividades y Recursos del Momento 1**



**Fuente: Elaboración Propia**

En el escenario de territorios identificados como de nivel bajo y medio de participación se realizarán talleres y espacios que utilizarán herramientas vivenciales de co-creación de necesidades, de forma que, permitan la priorización de los sectores y creación de necesidades colectivas con la población mapeada que representa los intereses de la población y del sector. Así también, los ejercicios propenderán formular necesidades que correspondan a resultados alcanzables y verificables en término de su ejecución.

En las actividades del momento que requieren registro y seguimiento en línea, debe haber una retroalimentación a la ciudadanía sobre la etapa en la que se encuentra el proceso. En este sentido, y bajo la necesidad de llegar al ciudadano a través de los medios de mayor cobertura es preciso el desarrollo de tecnologías web, SMS y estrategias de medios de comunicación que permitan informar al ciudadano el estado del proceso oportunamente.

En el caso de territorios de nivel alto de participación, el modelo implica desarrollar y promocionar una herramienta web, que permita utilizar la red como un punto de concurrencia de actores interesados en participar en el proceso de formulación de necesidades. El enfoque de la herramienta debe dirigirse a la captura de ciudadanos interesados no solo en la formulación de necesidades, si no también, dispuestos a contribuir en los espacios que permiten llegar a la formulación de proyectos y en lo posible generar concurrencia social alrededor de las necesidades ciudadanas expresadas, en este sentido, la implementación de herramientas web 2.0 pueden impulsar el trabajo colaborativo de los actores del proceso vía web.

## 5.2.2 Herramientas para la Profundización de la Participación Ciudadana

El diagnóstico de actores sumado a la identificación de las actividades de contacto con el ciudadano en el proceso propuesto y un conjunto de herramientas definidas desde la experiencia a nivel país y de otros países, nos permite contar con una caja de herramientas que puede ser implementadas dependiendo de la realidades de cada territorio.

Se cuentan con diversas estrategias de profundización de la participación ciudadana que pueden ser aplicadas en cada una de las actividades relacionadas con el momento 1 desde cada uno de los actores. A continuación se mencionan algunas herramientas que pueden ser aplicables para la profundización de la participación ciudadana en las actividades en las que se verá involucrado el ciudadano y los actores del proceso:

	<b>Deber</b>	<b>Querer</b>	<b>Poder</b>
<b>Ciudadano</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Firma de acuerdos para la participación ciudadana en el ciclo de inversión de recursos públicos (no vinculante).</li> <li>-Cronograma de actividades y compromisos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Generar “exposure” en medios locales.</li> <li>-Reconocimiento a las mejores iniciativas.(presencial y virtual).</li> <li>-Implementación de programas de formadores replicadores a nivel municipal, departamental y nacional.</li> <li>-Reconocimiento por la Participación en la formulación de necesidades de proyectos y hacer parte de la solución.</li> <li>-Diseño y Gamificación de herramienta ciudadana de necesidades.</li> <li>-Acceso a redes temáticas de ciudadanos, de formadores y ejecutores de proyectos.</li> <li>-Implementación de etnografía para identificación de necesidades en grupos diferenciales.</li> <li>-Estrategia de Comunicación que resalte el valor de la participación ciudadana.</li> <li>-Implementación de respuesta al ciudadano en medios WEB y</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Acuerdos en espacios de formulación de necesidades cocreadas.</li> <li>-Formación de capacidades blandas.(Liderazgo y Coaching).</li> <li>-Formación o instrucciones para la formulación de necesidades.</li> <li>-Formación en uso de herramientas virtuales.</li> <li>-Acceso a utilidades de la herramienta desde distintas tecnologías celulares (SMS).</li> <li>-Capacidad de navegación mínima de la página ciudadano visibles.</li> <li>-CTP ampliado como garante del proceso.</li> </ul>

		SMS.	
<b>Gobierno</b>	<p>-Comunicación a la entidad desde el nivel central señalando las obligaciones normativas.</p> <p>-Adopción de Convenios interinstitucionales por la participación.</p> <p>-Definición de procesos internos con componente de participación en cabildos.</p> <p>-Firma de acuerdos para la participación ciudadana en el ciclo de inversión de recursos públicos (no vinculante).</p> <p>-Cronograma de actividades y compromisos.</p>	<p>-Reconocimiento por Adopción de Políticas de Gobierno Abierto.</p> <p>-Reconocimiento por adopción de Políticas de Gobierno en Línea.</p> <p>-Intercambios de Información con Sistemas interinstitucionales.</p> <p>-Implementación voluntaria de Instrumentos de Participación Ciudadana.</p> <p>-Reconocimiento en medios al uso de recursos a través de mecanismos participativos.</p> <p>-Exposure en la red de actores ciudadanos.</p>	<p>-Acceso a tecnologías de información mínimas requeridas.</p> <p>-Garantías de espacios neutrales, que propendan por la formulación de necesidades.</p>
<b>Concejos Territoriales de Planeación</b>	<p>-Comunicación al organismo desde el nivel central señalando las obligaciones normativas.</p> <p>-Firma de acuerdos para la participación ciudadana en el ciclo de inversión de recursos públicos (no vinculante).</p> <p>-Cronograma de actividades y compromisos.</p>	<p>-Acompañamiento del DNP desde el nivel subnacional.</p> <p>-Reconocimiento en el gobierno nacional y local.</p>	<p>-Formación en capacidades blandas (Liderazgo y Coaching).</p> <p>-Formación en Formulación y seguimiento a proyectos.</p> <p>-Acceso y capacitación en herramienta de seguimiento de proyectos y programas</p> <p>-Acceso y capacitación en manejo de la información del municipio (fichas socioeconómicas).</p> <p>-Acceso informes generados por los sistemas de información de DNP.</p>

### 5.3 Herramienta de Participación Ciudadana “Ciudadanos Visibles”

Uno de los principales retos del modelo está asociado al desarrollo de herramientas tecnológicas que permitan agregar valor en los momentos del ciclo. A este respecto, el Banco Mundial contribuyó con el diseño y desarrollo de la herramienta de captura de necesidades ciudadanas “Ciudadanos Visibles”.

La herramienta “Ciudadanos Visibles” se logró desarrollar en esta primera fase, gracias al aporte vía Donación realizado por el Banco Mundial, su acompañamiento y gestiones pertinentes han permitido el desarrollo de este proyecto.

De igual forma estos resultados también responden a un proceso de trabajo articulado del Departamento Nacional de Planeación-DNP- y sus diferentes Direcciones, que desde su experiencia y competencia han realizado aportes en su construcción.

#### 5.3.1 Objetivo de la Herramienta

El objetivo de la herramienta es posibilitar a través de tecnología el reporte de necesidades de la ciudadanía, de manera georreferenciada como insumo para la toma de decisiones de la inversión pública subnacional. Esta herramienta permite ser un canal de comunicación entre los ciudadanos y las autoridades locales, y que a su vez estas autoridades den respuesta a los requerimientos de su comunidad.

#### 5.3.2 Desarrollo de la herramienta

La herramienta surge del análisis de diferentes herramientas tecnológicas utilizadas en experiencias internacionales que pudieran ser adaptadas a las necesidades identificadas en el momento 1 del Modelo de Participación Ciudadana. De esta manera, se seleccionó Fix My Street como un sistema que según sus características aplicaba a las condiciones de interoperabilidad técnicas requerida por el DNP.

El desarrollo de la aplicación permitió adaptar la herramienta Fix My Street al contexto local, adicionalmente con el diseño y usabilidad se garantizó que esta herramienta fuera clara y útil para los potenciales usuarios de la herramienta de los potenciales usuarios.



### 5.3.3. Aporte al Modelo de Participación Ciudadana

La herramienta realiza un aporte al modelo de participación ciudadana, como referente de las necesidades de los ciudadanos en las diferentes regiones, se constituye en un mecanismo para lograr conocer los requerimientos de los ciudadanos, clasificarlos según ubicación geográfica y categoría de las necesidades, siendo insumo en el proceso de participación ciudadana posterior a la identificación de las necesidades individuales.

Esta herramienta adicionalmente, busca servir de instrumento para que ciudadanos reconozcan necesidades comunes que sean fundamentales para el desarrollo territorial.

### 5.3.4 Implementación y funcionalidades de la herramienta

Las pruebas de usabilidad de la herramienta fueron aplicadas en tres ciudades: Bogotá, D.C, Floridablanca, Santander y Montería, Córdoba, con el perfil de los siguientes usuarios que fueron previamente priorizados: Líderes de organizaciones, estudiantes, veedores, consultores de organizaciones, periodistas, funcionarios públicos y formuladores de proyectos. Los usuarios a quienes se les aplicó la prueba de usabilidad de la herramienta la identificaron como pertinente por ser un canal directo de comunicación con la autoridad del Gobierno competente de atender sus necesidades.

La herramienta contempla las siguientes funcionalidades:

- Conocer los reportes realizados: El reporte permite conocer por nivel territorial los reportes realizados, y caracterizarlos por reportes recientes y antiguos.
- Seguir reportes de una zona específica: dispone de varias fuentes RSS y alertas por correo electrónico de las necesidades locales, incluyendo alertas para todas las necesidades dentro de un barrio o entidad territorial, o para todas las necesidades alrededor de una distancia determinada o zona en particular.
- Administración: Permite determinar las categorías según ubicación geográfica, relacionar entidades territoriales y administrar reportes.
- Información de políticas de uso y preguntas frecuentes. Brinda información de utilidad para los usuarios.
- Visibilidad. La herramienta da visibilidad a los usuarios que plantean las necesidades que no sean anónimos, facilitando el establecimiento de redes con actores de su misma localidad y aunar esfuerzos para las iniciativas.
- Reportar una necesidad: Permite la creación de necesidades georreferenciadas, la descripción de la necesidad (de que se trata, a quiénes afecta, desde hace cuando

se presenta, etc.) así como una categoría que permite identificar una variable vinculado al sector o línea programática en la que se inscribe.

- Subir fotos para sustentar su necesidad o comentario.
- Consulta de necesidades georreferenciadas: Permite que los usuarios conozcan las necesidades que afectan su comunidad, que han sido reportada, reconociendo la información publicada por otros usuarios.
- Generación de comentarios: La herramienta permite que los usuarios o ciudadanos realicen comentarios o planteen soluciones para las necesidades reportadas.
- Seguimiento de reportes de necesidades. El sistema le informa a través de correo electrónico las necesidades a las entidades territoriales. Así mismo, contempla un módulo para conocer por usuarios los cambios o comentarios realizados a las necesidades reportadas por los usuarios.
- Compartir las necesidades. Permite enlazar las necesidades a Redes Sociales, con el De igual forma se logrará conocer a otros ciudadanos que realizan control social en su misma localidad y aunar esfuerzos para las iniciativas, quejas o denuncias.

#### 5.4 Priorización de Las Necesidades y su Contribución al Desarrollo

La priorización de necesidades y su contribución al desarrollo es otro de los momentos en el ciclo de inversión en la que se puede propiciar la participación ciudadana. El objetivo de este momento es estructurar, presentar y lograr la financiación de proyectos con iniciativas ciudadanas.

La priorización de las necesidades para el desarrollo por parte de la ciudadanía requiere de la implementación de talleres, estos pueden ser presenciales o virtuales dependiendo de las capacidades ciudadanas.

En esta instancia, es pertinente por parte del facilitador del taller o el administrador de la herramienta virtual, contar con la información y perfil de los actores que se involucran en esta priorización para reducir riesgos de cooptación o de desviación de intereses, dado que, es esta actividad la más determinante en términos de las necesidades que pasaran alimentar los proyectos que se formularán. En este sentido, la realización de los talleres con un CTP ampliado se hace necesaria.

Posterior a esto se pasa a actividades donde las necesidades ciudadanas salen al mercado de los formuladores de proyecto de nivel de nacional. Esto permitirá en la herramienta acercar la oferta y la demanda de perfiles de proyectos para su estructuración y busca vía competencia impactar el déficit de presentación de proyectos a instancia financiadoras de recursos como los OCAD municipales de Regalías.

#### 5.4.1 Espacios de Participación Ciudadana en el Momento 2

En este momento se dan tres actividades en las que se pueden generar espacios de participación de la ciudadanía en términos de ejecución de actividad: la priorización de la necesidad, el perfil de proyecto y apoyo al concepto del Consejo Territorial de Planeación a las inversiones.

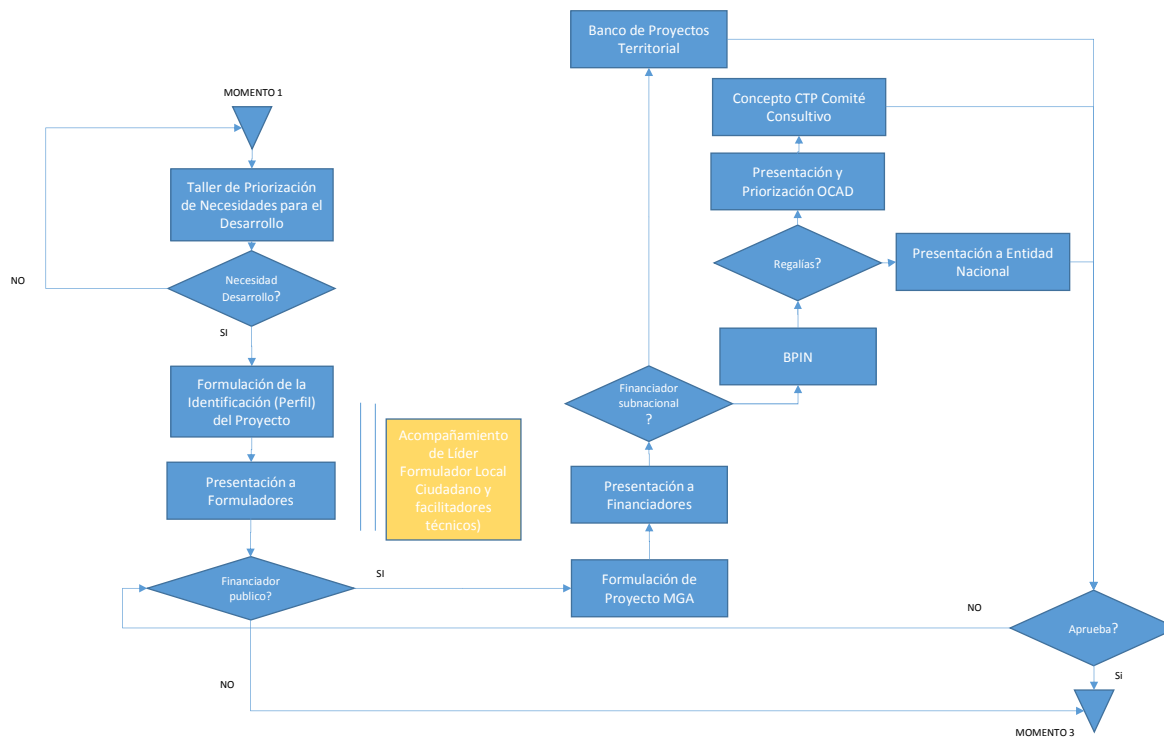
La primera actividad es la priorización de la necesidad y requiere del soporte en línea de información relacionada con el Plan Nacional de Desarrollo, las competencias en uso de recursos de las entidades territoriales, los planes territoriales, información de las inversiones en ejecución y las metodologías de priorización de proyectos, estas últimas apoyadas en diagramas de relacionamiento de actores, capacidades, valoración de necesidades en términos de su gobernabilidad e importancia<sup>6</sup>. Es así como, la interoperabilidad de los sistemas de información que soportan la actividad se hace necesaria en Mapa Regalías (Sistema de información de la distribución y ejecución de recursos de regalías), SIIF (Sistema Integrado de Información Financiera, y MGA (Metodología General Ajustada, Sistema de Formulación de Proyectos) y adicionalmente la adaptación al lenguaje ciudadano de las fichas de información de caracterización de municipios y de las etapas del proceso.

El Banco Mundial generó un insumo fundamental para la profundización de la participación ciudadana en este momento, y es la implementación de talleres ciudadanos que permitirán la definición de las necesidades colectivas territoriales y la priorización de necesidades para el desarrollo. Estos talleres se plantean en la prueba piloto de implementación del modelo agenciado por el Departamento Nacional de Planeación, para luego ser apropiados y agenciados por la ciudadanía y los Consejos Territoriales de Planeación y tendrán como producto la formulación ciudadana de proyectos.

#### **Diagrama 9. Flujograma de Actividades del Momento 2**

---

<sup>6</sup> Ruta metodológica, CONPES de Participación Ciudadana, Julio de 2013.



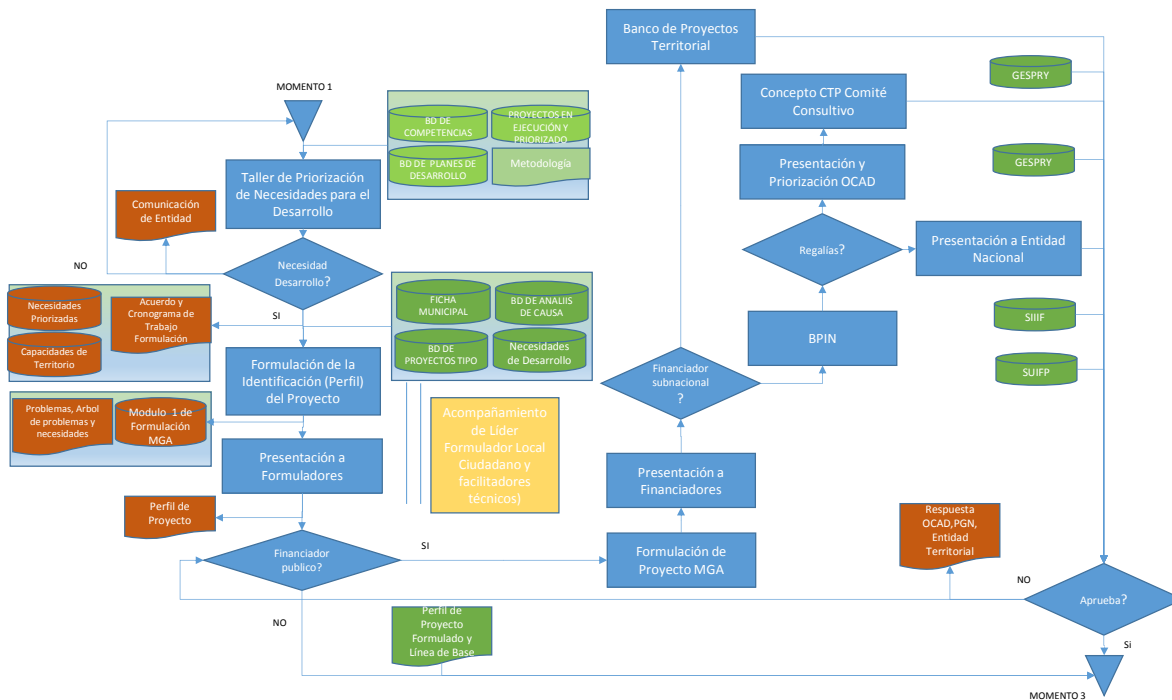
**Fuente: Elaboración Propia**

El ciudadano puede participar en la etapa de formulación del proyecto en términos de la identificación del mismo, esta participación puede estar soportada por formuladores locales que tengan un nivel directo de relacionamiento con la ciudadanía, esto será el insumo para presentar al mercado de formuladores un perfil de proyecto.

La línea de base del proyecto puede ser recogida en esta estancia, en donde los ciudadanos de manera participativa pueden alimentar la elaboración de la línea de base de los proyectos en proceso de formulación y recoger experiencias “story tellersciudadanos sobre sus realidades antes del proyecto. Estas dos fuentes podrán contrastarse en términos de medición de impacto del proyecto.

Posterior a la identificación del proyecto, la participación del ciudadano como responsable de las actividades no es directa, y el proceso demanda más conocimientos técnicos especializados que se suplen el mercado de formuladores de proyectos, y de actividades relacionadas exclusivamente con funciones públicas sujetas a disponibilidad de recursos. Es así como, la estrategia de comunicación respecto a los estados de estos trámites y la publicidad que se haga, es importante para mantener la credibilidad del ciudadano en el proceso. Actualmente lograr la interoperabilidad de los sistemas existentes puede permitir la publicación del estado de la ruta del proyecto en el ciclo de inversión.

**Diagrama 10. Flujograma de Actividades y Recursos del Momento 2**



**Fuente: Elaboración Propia**

Bajo esta línea, el ciudadano puede estar enterado del estado de las iniciativas ciudadanas a lo largo de la ruta en términos de la formulación, financiación y aprobación.

Una última actividad de este momento del ciclo de inversión, susceptible a generar valor y que involucran participación ciudadana, es el soporte a los conceptos de inversión de los CTP como órganos consultivos de los OCAD. Los CTPs se han caracterizado por tener un bajo involucramiento en los conceptos de proyectos sujetos a aprobación con recursos de regalías. La generación de mesas de profundización en las que se abran espacios de identificación de necesidades de los proyectos a financiar con recursos de regalías que se presenten a los OCAD permitiría obtener documentos fundamentados desde el CTP con la participación de la ciudadanía.

#### 5.4.2 Herramientas para la Profundización de la Participación Ciudadana.

Las herramientas para la profundización ciudadana aplicables a las actividades a este momento se enlistan a continuación:

	<b>Deber</b>	<b>Querer</b>	<b>Poder</b>
<b>Ciudadano</b>	- Acuerdos ciudadanos. -Cronogramas	-Reportes por medios electrónicos de estados del proyecto en su ruta.(WEB,SMS)	-Implementación e involucramiento de comites ciudadanos de

	<p>y compromisos sobre el proceso.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Semáforos y mensajes de demora en los trámites.</li> <li>-Publicación de datos socioeconómicos en lenguaje ciudadano.</li> <li>-Respuestas a ciudadano ante demora en los procesos de formulación, viabilización y financiación.</li> <li>-Formación de formadores en elaboración de perfil de proyectos.</li> <li>-Alianzas con medios de comunicación</li> </ul>	<p>ética territoriales.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Espacios de CTP ampliado.</li> <li>-Publicación de información de comités de ética.</li> <li>-Acceso a kioscos digitales.</li> <li>-Publicación de datos socioeconómicos en lenguaje ciudadano.</li> <li>-Formación apoyadas en centro educativos, en identificación de problemas y priorización de necesidades.</li> </ul>
<b>Gobierno</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Acuerdos ciudadanos.</li> <li>- Implementación de procesos ciudadanos en el ciclo de inversión de recursos.</li> <li>-Monitoreo del SMSCE.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Mesas de cooperación ciudadana.</li> <li>-Acceso a proyectos a ejecutar con fondos disponibles de regalías.</li> <li>-Incentivos de aprobación a proyectos con componentes de participación ciudadana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Acceso a medios digitales.</li> <li>-Apoyo en digitalización de metas y líneas de planes territoriales de Planeación.</li> </ul>
<b>Concejos Territoriales de Planeación</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>-Mesas de cooperación ciudadana.</li> <li>- Aprobación de grupo ciudadano.</li> <li>- Concursos de CTP ciudadanos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Formación apoyadas en centro educativos, en identificación de problemas y priorización de necesidades.</li> <li>-Compromisos de mesas interinstitucionales.</li> <li>-Publicidad con mesas de coordinación.</li> <li>-Facilitar herramientas de seguimiento.</li> <li>-Acuerdos interinstitucionales de fortalecimiento con participantes del CTP ampliado. (mapeo de actores).</li> </ul>

## 5.5 Ejecución De Proyectos

El momento de ejecución de proyectos contempla los trámites administrativos y financieros de las etapas precontractual y contractual de los proyectos, la ejecución física, administrativa y financiera del proyecto, hasta su recibo a satisfacción o liquidación. En este momento el instrumento de Auditorías Visibles implementado por el DNP en apoyo con el Banco Mundial ha generado efectos positivos en términos de la percepción ciudadana respecto a la ejecución de proyectos más eficaces y pertinentes.<sup>7</sup>

### 5.5.1 Espacios de Participación Ciudadana en el Momento 3

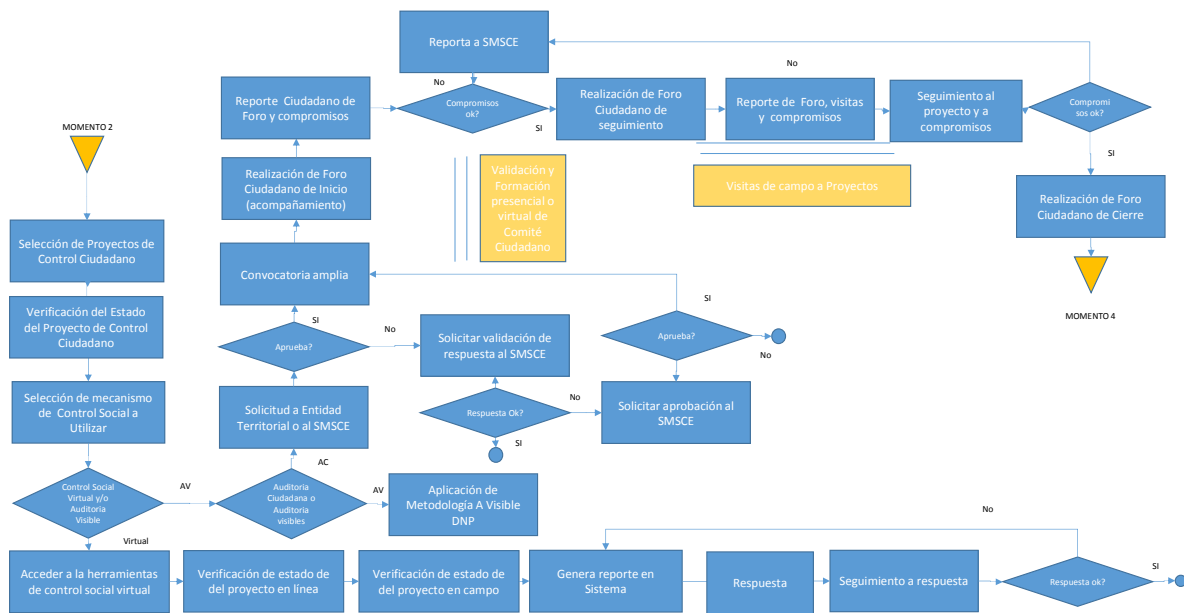
En primer lugar se recomienda la implementación de herramientas de control social virtual desde el ciudadano en cada una de las actividades. Las actividades iniciales correspondientes al proceso precontractual pueden ser verificadas por los ciudadanos a través de herramientas como Colombia Compra Eficiente, SECOP (Sistema Electrónico de Contratación Pública) y Mapa Regalías. Disponer esta información al ciudadano en un solo sistema de información requiere de la interoperabilidad de los sistemas mencionados. Adicionalmente la adaptación del lenguaje administrativo contractual para que el ciudadano pueda interpretar dicha información es una medida que permitiría reducir la asimetría de información relacionada con los tiempos que requiere la provisión de los bienes y servicios por parte de los gobiernos.

Desde el inicio de la ejecución física del contrato las auditorías visibles ciudadanas se plantean como espacios de control social de recursos públicos en obras de infraestructura. Se realizan tres foros, uno de apertura, uno de ejecución y otro de cierre. Las auditorías visibles han permitido que los ciudadanos tengan una percepción positiva de los resultados que arroja el control social de recursos públicos como instrumento de participación ciudadana.

### **Diagrama 11. Flujograma de Actividades del Momento 3**

---

<sup>7</sup> World Bank - Grant Funding Request (GFR 12247) - Citizens Visible Audits II: Expansion to all Stages of the Public Investment Cycle

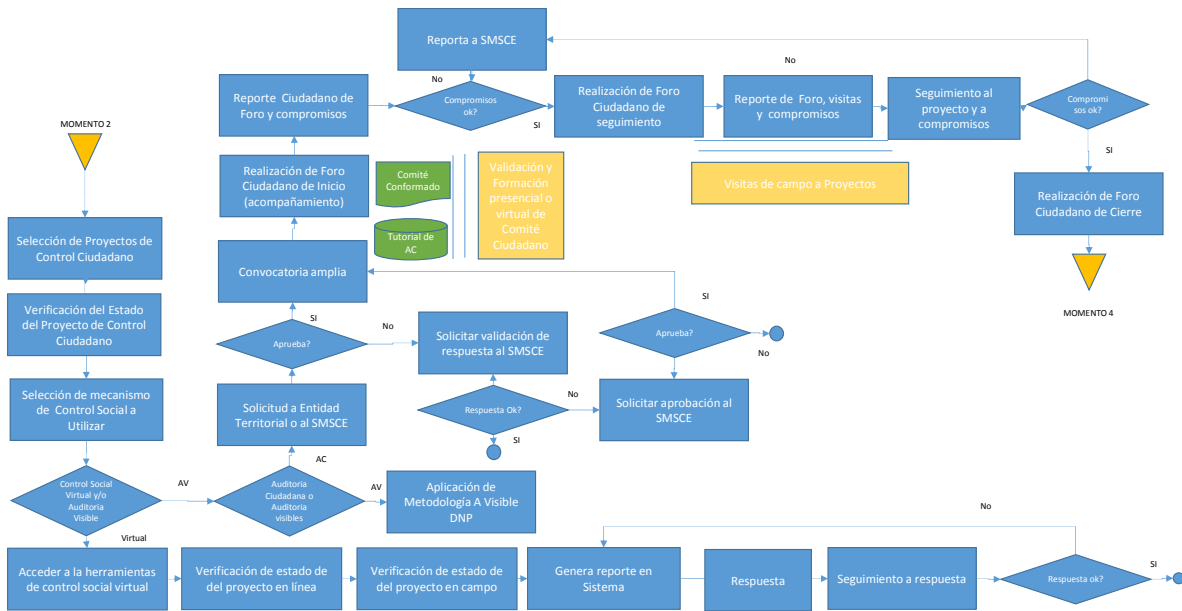


**Fuente: Elaboración Propia**

Actualmente el Sistema de Monitoreo, Control, Seguimiento y Evaluación de recursos de regalías-SMCSE-,a través de la herramienta tecnológica GESPROY permite tener una trazabilidad de la información relacionada con la ejecución administrativa, financiera y física de los proyectos ejecutados con recursos de regalías. La publicación de los estados del proyecto desde su aprobación hasta su finalización puede ser publicada por parte del SMCSE, con el objeto de fortalecer el seguimiento ciudadano y minimizarlas asimetrías de información entre gobierno y ciudadano. Contar con ventanas que permitan la verificación ciudadana del estado de los proyectos y de las situaciones que afectan el estado de estos, puede fortalecer las decisiones interinstitucionales y la confianza del ciudadana a estos espacios de participación.

**Diagrama 12. Flujograma de Actividades y Recursos del Momento 3**





**Fuente: Elaboración Propia**

El Departamento Nacional de Planeación en el programa de auditorías visibles ejecutado con el Banco Mundial ha tenido experiencia en la elaboración de esta metodología de control social a la ejecución de recursos públicos. El trabajo de cerca de 8 años realizado, ha permitido la apropiación del mecanismo por parte de la ciudadanía y al Departamento Nacional de Planeación recopilar una serie de buenas prácticas que alimentan la capacidad de replicar el escenario de auditorías visibles ejecutadas por ciudadanos exclusivamente.

Existe una casuística desde el Departamento Nacional de Planeación. Replicar desde la ciudadanía la realización de estos foros de control social, actualmente coordinados por el Departamento Nacional de Planeación, puede disminuir favorablemente los costos actuales de ejecución del mecanismo, haciéndolo más efectivo y generando una apropiación mayor por parte de la ciudadanía que bien se podrá sentir responsable del buen manejo del proceso. Para esto, se hace fundamental la identificación de actores ciudadanos que puedan ser formados para la ejecución y generar la capacidad de reporte de las actividades relacionadas con las auditorías visibles desde el ciudadano.

### 5.5.2 Herramientas para la Profundización de la Participación Ciudadana.

	Deber	Querer	Poder
<b>Ciudadano</b>	-Acuerdos o	-Respuesta acerca del	-Capacitaciones y

	Pactos ciudadanos.	estado del proyecto en el ciclo de inversión. -Efectividad en la entrega de los bienes y servicios públicos asociados a la inversión. -Premiación y reconocimientos al grupo de auditores visibles que generen mayor valor en sus intervenciones y compromisos.	Talleres de control social.  -Alianzas y convenios de cooperación con universidades y centros de formación locales y grupos de interés locales que brinden fortalecimiento técnico a la ciudadanía. - Estrategias de solución de controversias técnicas en grupos especializados de la red.  -Capacitaciones en la ejecución de auditorías ciudadanas.
<b>Gobierno</b>	-Solicitudes de organismos de control. -Requisitos normativos de publicación. -Acuerdos ciudadanos. -Compromisos en audiencias públicas. -Procesos internos definidos de participación ciudadana. -Lanzamiento de implementación de instrumentos de participación ciudadana.	-Índices comparativo y publicación de nivel de apertura a la participación ciudadana en el ciclo de inversión. -Reportes de ejecución de proyectos. -Publicidad a casos de proyectos con niveles de participación ciudadana. -Pactos ciudadanos de control social. -Cuadros de control sobre estado de proyecto.	-Contar con las herramientas informáticas, capacidades humanas y procesos que permitan publicar la información oportunamente.
<b>Concejos Territoriales de Planeación</b>	-Obligaciones normativas relacionadas con	- Acceso a la información que le permite hacer su labor de seguimiento de	-NA

	el seguimiento al Plan de Desarrollo	manera dispendiosa.	menos	
--	--------------------------------------	---------------------	-------	--

## 5.6 Evaluación De Proyectos

El momento de evaluación de proyectos desde la ciudadanía es fundamental en términos de acortar las asimetrías de información respecto a los objetivos y el alcance de los proyectos. La correcta interpretación de los indicadores de resultado, línea de base y la situación inicial formulada, recorta las asimetrías de información entre ciudadano y el gobierno. Por otro lado, la retroalimentación ciudadana respecto a la situación inicial y final del proyecto enriquece el análisis socioeconómico de los impactos generados en la ejecución de un proyecto y el logro de sus objetivos y alcance. Así también, enriquece el control social en el sentido que da luces de efectos indirectos positivos o negativos de los proyectos que no fueron contemplados en su fase inicial, permitiendo enriquecer las buenas prácticas en la formulación para proyectos tipo.

### 5.6.1 Espacios de Participación Ciudadana en el Momento 4

Este momento inicia con la realización de talleres para la medición de impacto. Estos talleres pueden ser presenciales o semipresenciales, y tienen como objetivo medir el impacto de las inversiones de los recursos invertidos, desde la percepción del ciudadano. Este momento, permitirá retroalimentar la formulación de los proyectos de inversión en términos de lecciones aprendidas y buenas prácticas de formulación de proyectos y de control ciudadano en el ciclo de inversión.

**Diagrama 13. Flujograma de Actividades del Momento 4**

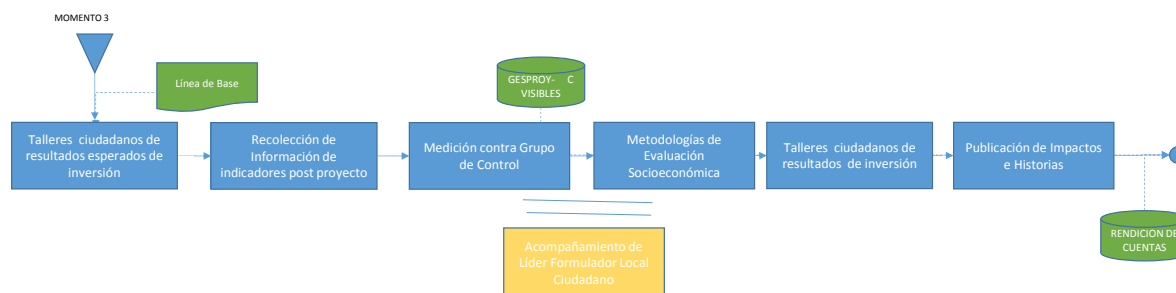


**Fuente: Elaboración Propia**

La realización de talleres presenciales o virtuales que persigan la comprensión ciudadana de la línea de base en términos de proyecto y de indicadores de impacto socioeconómicos

territoriales relacionados con la inversión, y tomar testimonios de la situación antes y después de proyecto a través de la recolección de historias de los beneficiarios directos e indirectos “story tellers” con la ejecución de los proyectos, son dos mecanismos que se pueden implementar con este objetivo.

**Diagrama 14. Flujograma de Actividades y Recursos del Momento 4**



**Fuente: Elaboración Propia**

Por último, esta evaluación puede alimentar la evaluación del modelo en términos de las conclusiones que se puedan tener acorde a la percepción ciudadana del valor de la participación en proyectos tipo, para entidades que presenten características similares en el primer momento del modelo (Elección de grupo control).

### 5.6.2 Herramientas para la Profundización de la Participación Ciudadana.

	<b>Deber</b>	<b>Querer</b>	<b>Poder</b>
<b>Ciudadano</b>	-Acuerdos ciudadanos de participación.	-Efectos directos positivos o negativos con el proyecto. -Hacer parte de un grupo de interés beneficiado o afectado con el sector del proyecto. -Reconocimiento y ejemplo ante la comunidad y la familia. -Fortalecer las relaciones con la comunidad tras un mismo fin. -Darse a conocer como un líder de la comunidad. -La posibilidad de mejorar la calidad de vida propia y de la familia. -La posibilidad de conocer, tener contacto directo e interactuar con las personas que entregan los bienes y servicios públicos.	-Disponibilidad de recursos, económicos tecnológicos y de conocimiento de proyecto.
<b>Gobierno</b>	-Las normas nacionales, locales o internas que obligan a realizar la actividad. -La realización de la actividad por parte de administraciones anteriores.	-El beneficio político que genera la mejora de la percepción por parte de la ciudadanía. -La eliminación de las asimetrías de información que se presentan respecto al alcance y efectos de los proyectos.	- Recursos humanos, tecnológicos y de conocimiento en términos de evaluación de impacto.
<b>Concejos Territoriales de Planeación</b>	-Acuerdos ciudadanos e interinstitucionales.	-La facilitación de métodos y herramientas para el cumplimiento de su labor de seguimiento de los programas y	- Recursos humanos, tecnológicos y de conocimiento en términos de evaluación de

		proyectos para cumplir con su función. -Tranferencia de conocimiento	resultados.
--	--	---	-------------

## 5.7 Escenarios Políticos y de Gestión Pública durante la Aplicación del Modelo

Es necesario contemplar escenarios que permitan desde cada uno de los actores del proyecto la detección temprana de oportunidades y de contingencias en la implementación el modelo.

En principio, los escenarios de participación ciudadana pueden ser atractivos para los ciudadanos en términos que reducen la incertidumbre, asimetrías de información y pueden generar mayor transparencia en la ejecución de recursos. Sin embargo, en la implementación del modelo, el “querer” ciudadano, puede estar expuesto a fenómenos de cooptación por intereses de la elite política en los casos en que estos funjan de representantes de grupos de la sociedad civil o de la ciudadanía.

Así también, los gobiernos pueden no estar interesados en que se deleve información de su gestión o en dejar en manos de la ciudadanía la ejecución o supervisión de sus funciones, por razones como, los costos políticos y los riesgos relacionados la responsabilidad directa en la ejecución de recursos frente a los organismos de control fiscal, administrativo o disciplinario.

Por último, los Consejos Territoriales de Planeación son órganos consultivos que no tienen funciones que los vinculen directamente con responsabilidades de la administración pública territorial. Ahora, su máximo representante es el secretario de Planeación de las entidades territoriales, hecho que genera riesgos de cooptación por parte del gobierno en términos de las decisiones que estos puedan tomar.

Se hace importante identificar este tipo de situaciones en etapas tempranas de la implementación del modelo, de forma que, se pueda contar con herramientas que minimicen su impacto en la implementación del modelo.

Al respecto, es preciso considerar que la experiencia de las Auditorías Visibles Ciudadanas parte de la gestión y manejo de los espacios de control ciudadano desde el Departamento Nacional de Planeación. El rol que desempeña el DNP en la ejecución de la herramienta es un rol central y mandatorio bajo los intereses de uso eficiente y eficaz de los recursos públicos (deber). En su ejecución el DNP es propositivo ante las tensiones que se presentan entre la ciudadanía y las entidades territoriales (querer), así también el DNP ejecuta su tarea con un equipo de profesionales idóneo y con unas plataformas robustas que apoyan su ejecución (poder), y cuenta con la facultad de suspender la financiación del

proyecto como herramienta preventiva ante indicios de uso ineficaz o ineficiente de recursos (poder). Estas facultades y capacidades no las tienen los CTP.

Es importante tener esto en cuenta, pues la lógica de implementación del modelo se ve afectada por el perfil del proveedor de la triada, que para algunos momentos se ha planteado que sea el CTP. El diseño institucional para la implementación del modelo debe contemplar que los CTP pueden no encontrarse en una situación donde ya escaló en la pirámide los peldaños del deber, querer y poder.

Otra de las posibilidades es enfrentarse a un ciudadano “validador” en el ciclo de inversión, esto puede ocurrir cuando el diseño institucional detrás del modelo se vea permeado por una situación de veto ciudadano y no sean consideradas sus iniciativas en instancias de poder, por lo que no sea posible conocer sus intereses reales en el momento de la toma de decisiones (hacer).

En este sentido, el diagnóstico de actores se convierte en una etapa crucial de la implementación del modelo, pues permitirá definir la hoja de ruta de apertura de espacios representativos de participación ciudadana en el ciclo de inversión de los recursos desde actores como los CTP. Es por esto que, para la actividad en la que se pueden tener los mayores incentivos para cooptar actores que es la de priorización de necesidades, se consideró la conformación de un CTP ampliado, del que deberán hacer parte las organizaciones ciudadanas y fuerzas vivas mapeadas en los territorios por parte de DNP y las más importantes organizaciones del tercer sector, entidades que cuentan con sendas lecciones aprendidas de trabajo de participación con la ciudadanía a nivel territorial.

Los ciclos políticos, la estabilidad política y los ciclos de la gestión pública son otros factores externos al modelo que deben ser contemplados en el momento de su implementación. Los actores pueden estar alineados por intereses exclusivamente políticos o económicos individuales y no perseguir el uso eficiente de recursos en espacios participativos. Esto requiere plantear temporalidades en los que el ciclo electoral lleve a que este hecho sea más probable.

Si bien, existen otras variables de entorno que pueden influir en la implementación del modelo, el ciclo político y de gestión pública se han considerado como las de mayor relevancia para el caso de territorios.

Los periodos de gobierno en Colombia son de 4 años regularmente. Durante estos cuatro años las prioridades de gobiernos cambian como resultado del ciclo de gestión pública. La siguiente tabla caracteriza cada uno de los años de gobierno en términos de las prioridades manejadas por los mandatarios.

Tabla 1. Caracterización de los intereses de actores en los periodos de gobierno subnacional.

<b>ENTIDADES CON PERIODOS DE GOBIERNO COMPLETOS DE MANDATARIOS.</b>		
	<b>Características</b>	<b>Incentivos</b>
<b>Primer año de gobierno</b>		
Entidades Territoriales	<p>Se caracteriza por ser un periodo de empalme en donde la administración está preocupada por recibir mandato y definir sus líneas de acción del Plan de Desarrollo Territorial-PDT- de acuerdo a lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo.</p> <p>Es un periodo en donde las etapas primarias del ciclo de inversión de proyectos son menos dinámicas en términos de capacidad de respuesta del gobierno a la formulación de proyectos.</p> <p>Los mandatarios se encuentran en proceso de formulación de PDT.</p>	<p>El incentivo de participación ciudadana se presenta sobre inversiones en ejecución de mandatos anteriores. Aquí la apertura de espacios con control social de este tipo de inversiones permitiría llegar al “querer” por parte de la entidad territorial.</p> <p>La publicación de información en términos del ciclo de la gestión pública en que se encuentra la entidad adquiere importancia en términos de la coyuntura en la que se encuentra la administración. (Eliminar asimetrías de información).</p> <p>El control ciudadano en los resultados de proyectos, pueden retroalimentar a la administración para mejorar y elaborar propuestas que impacten en mayor medida las demandas ciudadanas.</p>
CTP	<p>Los CTP están concentrados en el seguimiento a la formulación de los planes de desarrollo territoriales. Se encuentran en un momento de empalme.</p>	<p>El CTP define su rol y espacios en la administración pública territorial. Las iniciativas ciudadanas pueden tomarse como carta de navegación.</p> <p>Es un buen momento para el fortalecimiento de capacidades del CTP.</p>
Ciudadanía	<p>Es el momento donde la ciudadanía tiene mayores expectativas con respecto a la administración venidera, la provisión de bienes y servicios públicos y el buen uso de los recursos por parte de esta.</p>	<p>La imagen de una administración entrante de puertas abiertas impacta la motivación y credibilidad en los espacios de participación ciudadana en mayor medida.</p> <p>Es el momento donde existe mayor propensión de impactar la oportunidad de capturar las necesidades ciudadanas, fomentar la participación ciudadana y fortalecer las capacidades ciudadanas en formulación.</p>
<b>Segundo y tercer año de gobierno</b>		
Entidades Territoriales	<p>La entidad se encuentra en el proceso de mayor necesidad de gestión de recursos.</p> <p>Los espacios de control social sobre sus inversiones son menos atractivos para los mandatarios pues la percepción de riesgo político, social y económico es alta.</p> <p>Hay mayores incentivos de</p>	<p>Es el momento de capturar recursos públicos vía participación ciudadana en el ciclo de inversión dado que la formulación de proyectos se hace indispensable, Abrir paso a herramientas de la etapa temprana de gestión de recursos es atractivo.(momentos 1 y 2)</p>



	involucrar a las elites en la participación ciudadana.	
CTP	Los CTP ya definieron su rol en la administración como rol pasivo o activo ante la administración subnacional. Su involucramiento se da a nivel de seguimiento a los objetivos del Plan de Desarrollo Territorial.	La demanda por herramientas que le permitan hacer su labor incrementa. La probabilidad de cooptación por parte de la entidad territorial a los CTP, se puede dar en mayor medida por la necesidad de gestionar recursos.
Ciudadanía	La demanda de seguimiento a la provisión de bienes y servicios por parte de la ciudadanía incrementa. La demanda de espacios de participación e información del estado de proyectos es alta. La demanda por herramientas de control social virtual incrementa.	El verse beneficiado por proyectos y la atención de sus necesidades primarias urgentes es el mayor incentivo ciudadano.
<b>Cuarto año de Gobierno</b>		
Entidad Territorial	La entidad territorial está preocupada por entregar la mayor cantidad de obras y cumplir compromisos no solo ciudadanos, por ser este un año político determinante en la votación. La lógica administrativa se maneja más por encausar inversiones bajo lógicas políticas que dé resultados eficientes de inversión.	El control social es altamente riesgoso para los mandatarios. La demanda de medios de comunicación y publicación de resultados positivos incrementa.
CTP	El CTP tiene en esta instancia la mayor probabilidad de ser cooptado. La lógica política lo puede direccionar a capturar rentas.	No existen incentivos distintos a los deberes de conceptuar respecto a la ejecución de programas de los Planes de Desarrollo Territorial.
Ciudadano	El ciudadano pide cuentas sobre las promesas realizadas. Espacios de rendición de cuentas son demandados por los ciudadanos. Demanda claridad y transparencia que le permita participar en el próximo proceso electoral.	Demanda de control ciudadano a los resultados de inversiones realizadas.
<b>ENTIDADES CON PERIODOS DE GOBIERNO NO COMPLETOS DE MANDATARIOS.</b>		
Entidad Pública	Los espacios de participación	La necesidad de recuperar la credibilidad

	ciudadana se demandan por parte de la entidad, se busca legitimidad desde la ciudadanía por parte del estado.	por parte de la ET hace del instrumento de participación y de las estrategias de comunicación un factor importante para impactar ciudadanía por parte de la administración.
CTP	El CTP no cuenta con una estabilidad como parte del proceso. Como facilitador de participación ciudadana pone en riesgo el proceso.	No existen incentivos.
Ciudadano	El ciudadano se enfrenta a cuestionamientos de legitimidad y representatividad de los mandatarios locales. Simultáneamente no ve un interlocutor directo de las demandas ciudadanas. Razón por la cual las instancias de participación en el ciclo de inversión de recursos pierden importancia y los ciudadanos prefieren demandar mecanismos de participación que generen estabilidad política.	Los ciudadanos están propensos a demandar propuestas e inversiones de impacto en el corto plazo.

De la caracterización anterior y las recomendaciones de Victoria Elliot de apertura de espacios de participación ciudadana y control social ciudadano, podemos inferir que es recomendable realizar la implementación del modelo de manera gradual (por fases) y, fomentar la apertura de la participación ciudadana en los momentos en los que se puedan alinear intereses que procuren por la eficiencia en el ciclo de inversión, teniendo en cuenta la realidad política y de gestión que enfrentan las entidades territoriales.

Así pues, si nos encontramos en un año de transición de gobiernos subnacionales, la profundización de la participación ciudadana en los momentos 1, 2 y 4 será una decisión que puede alimentar la formulación de los planes de desarrollo territorial, la demanda de proyectos por parte de los nuevos mandatarios y las expectativas de generación de espacios de demanda y construcción ciudadana de bienes o servicios públicos y el seguimiento a metas de gobierno.

Por esta razón se recomienda realizar la prueba piloto del modelo sobre estos momentos inicialmente (segundo semestre de 2015, y primero de 2016. Mientras que, el pilotaje de las estrategias de control social virtual y auditorías visibles ciudadanas se realice el segundo semestre de 2016 y 2017, esto se contempla dentro del Plan de Implementación del Modelo de Participación Ciudadana.

## VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. El modelo es un modelo dinámico, cuyo impacto puede variar sujeto a variables exógenas como las realidades políticas y de gestión pública de la entidad. La trazabilidad de los procesos en cada uno de los momentos y sus diferentes aristas permiten dar la posibilidad de activar mecanismos que permitan obtener un grado de profundización recomendable, acorde a dichas variables.
2. La maximización de la representatividad ciudadana a lo largo del ciclo de inversiones de recursos de regalías en Colombia se plantea desde el diseño de nuevas herramientas de participación a lo largo del ciclo. Se plantea en fases iniciales de implementación del modelo que el DNP y entidades del tercer sector jueguen el papel de garantes en tanto los órganos del orden subnacional (CTP) apropian y desarrollan las capacidades para la gestión el modelo.
3. La minimización de las exclusiones estructurales dentro del modelo de participación ciudadana en el ciclo de inversión de recursos se puede lograr implementando instancias como el CTP ampliado y acciones de co-creación desde el mapeo de actores de territorio, basadas en el conocimiento previo de instituciones del tercer sector y del orden nacional. Estas deberán hacer énfasis en los puntos de contacto ciudadano más propensos a tener intereses de cooptación.
4. Fueron identificadas iniciativas de participación ciudadana que agregan valor para cada uno de los cuatro momentos del ciclo de inversión de los recursos. Se recomienda una implementación gradual de las iniciativas acorde a las actualidades políticas y de gestión pública de las entidades.
5. Se identificaron estrategias de capacitación en términos de (i) capacidades duras: formulación y evaluación de proyectos con lenguaje ciudadano semipresenciales con convenios con centros de formación, y en medios web, (ii) capacidades blandas: Liderazgo, programa de formador de formadores a nivel territorial; estrategias de comunicación y mercadeo basadas en social currency (on line y off line) y sistemas de incentivos *on line* a ciudadanos, gobiernos y CTP, y programas de formador de ciudadanos participativos liderados por ciudadanos.
6. Son recomendados procesos de reporte de necesidades dirigidos a ciudadanos propositivos, con el fin de generar alternativas de formulación de proyectos dese

el ciudadano, los cuales pueden entrar a atender la demanda actual de estos en los OCAD.

7. La implementación de herramientas que faciliten la formulación de proyectos desde el ciudadano, permitirá bajo la institucionalidad provista en el modelo incrementar la posibilidad de atender la necesidades primarias de los territorios
8. El proceso de identificación de necesidades sociales en la formulación de proyectos como esta formulado partirá desde las necesidades expresadas directamente por la ciudadanía, lo que permitirá capturar los intereses colectivos, adicionalmente se apoyará en herramientas web con manejo de big data que facilita en el modelo los momentos asociados a la formulación de los proyectos de inversión.
9. La metodología de auditoría visibles es entrelazada con las metodologías planteadas en los distintos momentos del ciclo de inversión, en especial, el de evaluación de resultados de proyectos, lo que fortalecerá la labor de control social ciudadano.
10. El modelo recomienda la implementación de una prueba piloto que lo lleve a retroalimentarse de la experiencia con la ciudadanía en campo, de forma que, antes de masificarlo sea ajustado acorde a las demandas de los actores bajo el objetivo de que estos lo apropien.
11. Se recomienda el uso de herramientas etnográficas presenciales en etapas tempranas del modelo para los proyectos que quieran ser promovidos desde grupos poblacionales diferenciales.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Bocalandro Laura, Villa Rafael; UNO MAS UNO=100 Colaboración por Diseño; 1. Public goods—Latin America. 2. Regional planning—Latin America. 3. Inter-American Development Bank. 2013.
2. The Loch Ness Model: Can ICTs Bridge the “Accountability Gap”?, Björn-Sören Gigler, Savita Bailur, and Nicole Anand , International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank 2014
3. Making Mobile Feedback Programs Work, lessons from designing an ICT tool with local communities, Perspectives on social development, Briefing Notes From Nigeria, Panthea Lee, Merrick Schaefer, The World Bank 2014
4. Capturing Technology for Development: An Evaluation of World Bank Activities in Information and Communication Technologies. Washington DC: Independent Evaluation Group / World Bank / IFC / MIGA. 2011. [http://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/ict\\_evaluation.pdf](http://ieg.worldbankgroup.org/Data/reports/ict_evaluation.pdf). Fox, Jonathan.
5. Fiszbein, Ariel, ed. 2005. “Citizens, Politicians, and Providers: The Latin American Experience with Service Delivery Reform.” Washington, DC: World Bank.
6. Reforma al Régimen de Regalías. Equidad, Ahorro, Competitividad y Buen Gobierno, MHCP, MINMINAS, DNP; Agosto de 2011
7. “Social Accountability: What does the evidence really say?” Global Partnership for Accountability. March 3, 2014. [http://democracyspotdotnet.files.wordpress.com/2014/05/fox\\_social\\_accountability\\_evidence\\_gpsa\\_logo.pdf](http://democracyspotdotnet.files.wordpress.com/2014/05/fox_social_accountability_evidence_gpsa_logo.pdf)
8. Use of Social Accountability Tools and Information Technologies in Monitoring and Evaluation, Prem Notes, Rajiv Sharma, World Bank. February 2011
9. Villa Restrepo, Rafael, Promotion of Regional Public Goods as Cooperative Solutions: Policy Options from Equilibrium Analysis of Country Positions, Master's Thesis, School of Public Policy, University of Maryland, 2007.
10. FONT, J. «Los Núcleos de Intervención Participativa (NIP): análisis de tres experiencias». Gestión y Análisis de Políticas Públicas, nº 5. Enero-agosto de 1996.
11. Huerta, José M (sf) “Los grupos focales: Origen de los grupos focales”. En [http://academic.uprm.edu/jhuerta/HTMLobj-94/Grupo\\_Focal.pdf](http://academic.uprm.edu/jhuerta/HTMLobj-94/Grupo_Focal.pdf)
12. Molina, E. (2013). *Can Bottom-Up Institutional Reform Improve Service Delivery? Evidence from the Citizen Visible Audit program in Colombia.*