

**Análisis de la Incidencia de la Participación Ciudadana en la Construcción de la
Política Pública de Desarrollo Social en Chiquinquirá 2020–2025**

Estudiante

Johnny Alexander Hernández Murcia

Docente

Jairo César Fúquene Ramos

Escuela Superior de Administración Pública – ESAP

Programa de Administración Pública Territorial

Seminario Opción de Grado

X Semestre

Chiquinquirá, Boyacá

2026

Tabla de Contenido

Tabla de Contenido	2
Lista de Tablas	5
Lista de Figuras	6
Resumen.....	7
Abstract	8
Introducción	9
Definición del Problema	11
Planteamiento del problema.....	11
Formulación del problema	12
Sistematización del problema	13
Pregunta que guía la investigación	13
Justificación	14
Justificación teórica	14
Justificación práctica.....	15
Justificación metodológica.....	16
Objetivos	17
Objetivo general.....	17
Objetivos específicos	17
Estado del Arte.....	18
Marco Teórico.....	20
Marco Conceptual.....	22
Participación ciudadana	22
Incidencia	22
Política pública.....	23
Gobernanza territorial	23
Planeación municipal	23
Marco Legal	25
Constitución Política de Colombia (1991).....	25
Ley 152 de 1994.....	25
Ley 134 de 1994.....	26
Ley 1757 de 2015.....	26

Ley 136 de 1994.....	26
Marco Geográfico	27
Marco Institucional	28
Alcaldía Municipal de Chiquinquirá.....	28
Concejo Municipal.....	28
Consejo Territorial de Planeación.....	29
Secretarías Municipales	29
Marco Histórico	30
Diseño Metodológico.....	32
Enfoque y tipo de investigación.....	32
Diseño comparativo	32
Línea de investigación	33
Técnicas e instrumentos de recolección de información	33
Unidad de análisis y variables.....	33
Hipótesis	34
Aporte metodológico	34
Análisis de Incidencia Real – Plan de Desarrollo Chiquinquirá 2020–2023.....	35
Participación formal.....	35
Incidencia en la definición de la política pública de desarrollo social	35
Incidencia en la estructura del plan.....	36
Incidencia en la asignación de recursos municipales.....	36
Síntesis evaluativa.....	36
Análisis de Incidencia Real – Plan de Desarrollo Chiquinquirá 2024–2027.....	40
Participación formal.....	40
Incidencia en la definición de la política pública de desarrollo social	40
Incidencia en la estructura del plan.....	41
Incidencia en la asignación de recursos municipales.....	41
Síntesis evaluativa.....	41
Matrices de Indicadores de Incidencia Participativa	43
Índice Sintético de Incidencia Participativa (ISIP).....	43
La Participación Ciudadana en la Construcción del Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Chiquinquirá: Análisis de los Acuerdos Municipales No. 018 de 2000 y No. 013 de 2012	45
Reconocimiento formal de la participación ciudadana.....	45
El ordenamiento territorial como función pública orientada al bienestar colectivo	46

La participación como mecanismo de control social	46
Equidad territorial y desarrollo social	46
Participación ciudadana y sostenibilidad ambiental	47
Síntesis analítica.....	47
Interpretación Teórica Comparada	47
Lectura desde Arnstein (1969).....	48
Lectura desde Fung (2006)	48
Lectura desde Habermas (1998)	49
Síntesis teórica comparada.....	49
Conclusiones	50
La participación formal no equivale a incidencia real	50
El municipio avanzó en deliberación sin transformar su estructura decisoria.....	51
La ausencia de trazabilidad limita la rendición de cuentas	51
La incidencia presupuestal continúa siendo el desafío no resuelto.....	51
Conclusión general.....	52
Recomendaciones	52
Implementar mecanismos de trazabilidad participativa.....	52
Fortalecer el Consejo Territorial de Planeación.....	53
Adoptar esquemas de presupuesto participativo	53
Diversificar los momentos de participación en el ciclo de planeación	53
Desarrollar capacidades ciudadanas para la incidencia	53
Establecer indicadores de calidad participativa como componente del plan	54
Referencias.....	55
Anexos.....	62

Lista de Tablas

Tabla 1. Dimensiones de análisis de incidencia participativa

Tabla 2. Matriz de participación formal

Tabla 3. Matriz de procesamiento institucional

Tabla 4. Matriz de incorporación en el plan

Tabla 5. Matriz de incidencia en asignación de recursos

Tabla 6. Niveles de incidencia participativa

Tabla 7. Aplicación comparada de dimensiones 2020–2023 y 2024–2027

Tabla 8. Índice Sintético de Incidencia Participativa (ISIP)

Tabla 9. Interpretación teórica comparada

Lista de Figuras

Figura 1. Escalera de participación ciudadana de Arnstein (1969)

Figura 2. Esquema de incidencia participativa

Figura 3. Relación participación–presupuesto

Figura 4. Evolución comparativa del ISIP 2020–2023 y 2024–2027

Resumen

La presente investigación analiza la incidencia real de la participación ciudadana en la formulación de la política pública de desarrollo social y en la asignación de recursos municipales en Chiquinquirá durante los periodos 2020–2023 y 2024–2027, con análisis de un enfoque cualitativo y comparativo, se examinan los mecanismos de participación implementados en los planes de desarrollo municipal, evaluando su capacidad de incidencia en la toma de decisiones públicas, la investigación utiliza una matriz de indicadores de incidencia participativa basada en los enfoques teóricos de Arnstein (1969), Fung (2006) y Habermas (1998). Los resultados evidencian avances institucionales en cobertura participativa y articulación programática durante el periodo 2024–2027; sin embargo, persisten limitaciones estructurales relacionadas con la participación vinculante, la trazabilidad de propuestas ciudadanas y lo presupuestal.

Abstract

This research analyzes the real incidence of citizen participation in the formulation of social development public policy and the allocation of municipal resources in Chiquinquirá during the periods 2020–2023 and 2024–2027. Using a qualitative and comparative approach, the study examines the participatory mechanisms implemented in the municipal development plans and evaluates their influence on public decision-making. The research applies a participatory incidence matrix based on the theoretical frameworks of Arnstein (1969), Fung (2006) and Habermas (1998). The findings reveal institutional progress in participatory coverage and programmatic articulation during the 2024–2027 period; however, structural limitations persist regarding binding participation, traceability of citizen proposals, and budgetary incidence.

Introducción

La participación ciudadana ocupa un lugar central en el sistema del Estado social de derecho colombiano, su reconocimiento como principio estructural no se agota en el ejercicio electoral, sino que se extiende a los procesos mediante los cuales la ciudadanía interviene en la construcción de decisiones públicas que afectan directamente su calidad de vida (Constitución Política de Colombia, 1991). En el nivel territorial, esta intervención encuentra su expresión más concreta en la formulación de los planes de desarrollo municipales, instrumentos que deben incorporar la voz de la comunidad en cada una de sus fases como son: diagnóstico, priorización, formulación y evaluación (Ley 152, 1994).

En Chiquinquirá, la administración municipal ha habilitado espacios de participación como mesas sectoriales, encuentros comunitarios y jornadas de socialización con diferentes sectores de la población, pero, la existencia de estos mecanismos no responde por sí sola a una pregunta fundamental, ¿cuánto poder decisorio se transfiere realmente a la ciudadanía a través de ellos? la respuesta a este interrogante exige ir más allá del cumplimiento formal. Los niveles de participación van desde la simple información hasta el control ciudadano efectivo sobre las decisiones públicas, dependiendo del grado de poder que la institucionalidad esté dispuesta a ceder (Arnstein, 1969). La calidad de la gobernanza participativa no puede evaluarse únicamente por la cantidad de espacios convocados, sino por la autoridad real que se reconoce a los ciudadanos dentro de esos procesos (Fung, 2006).

Este estudio parte de una preocupación concreta: determinar si los mecanismos de participación implementados en Chiquinquirá durante los periodos 2020–2023 y 2024–2027

han logrado incidir efectivamente en la definición de la política pública de desarrollo social y en la asignación de recursos municipales, o si han operado como escenarios de consulta sin capacidad vinculante, la evidencia acumulada en el contexto colombiano sugiere que la participación en el nivel territorial tiende a mantenerse en un plano consultivo, sin traducirse en decisiones concretas ni en compromisos presupuestales verificables (Velásquez y González, 2003).

Para abordar esta problemática, la investigación adopta un enfoque cualitativo de tipo comparativo, que permite analizar los dos últimos planes de desarrollo del municipio bajo una matriz de incidencia participativa construida a partir de la tipología propuesta por Arnstein (1969). Este instrumento facilita clasificar los mecanismos identificados según el nivel real de poder que confieren a la ciudadanía, superando la descripción formal de los espacios para aproximarse a su alcance decisorio efectivo.

Definición del Problema

Planteamiento del problema

La participación ciudadana en la planeación territorial no es un asunto de voluntad política ocasional, sino una obligación constitucional y legal que estructura la forma en que los gobiernos locales toman decisiones, por esto el ordenamiento jurídico colombiano establece con claridad que los planes de desarrollo municipales deben construirse con intervención activa de la ciudadanía, tanto en la identificación de necesidades como en la priorización de inversiones (Ley 152, 1994). Este mandato se refuerza con disposiciones posteriores que amplían y fortalecen los mecanismos de intervención democrática en todos los niveles del Estado (Ley 1757, 2015).

La existencia de un marco normativo robusto no garantiza por sí sola que la participación se traduzca en incidencia real, pues la literatura especializada ha documentado de manera consistente que los espacios participativos formales con frecuencia operan como instancias de consulta, sin que las propuestas ciudadanas lleguen a determinar las decisiones estratégicas ni la distribución del presupuesto público (Arnstein, 1969). Esta tensión resulta especialmente visible en el nivel municipal, donde la participación tiende a concentrarse en las fases diagnósticas del proceso de planeación, con escasa capacidad para incidir en la definición de programas o en la asignación de recursos (Velásquez y González, 2003).

En Chiquinquirá, los planes de desarrollo correspondientes a los periodos 2020–2023 y 2024–2027 incorporaron mecanismos formales de participación ciudadana, pero no existe evidencia documentada que permita establecer si dichos espacios posibilitaron una incidencia

efectiva de la comunidad en la toma de decisiones públicas ni si sus propuestas influyeron en la distribución de la inversión municipal, por esta razón se mira la ausencia de evaluación comparativa y plantea una pregunta legítima sobre la coherencia entre el mandato constitucional de participación y su materialización concreta en la gestión local, con implicaciones directas sobre la legitimidad institucional y la calidad de la gobernanza territorial (Fung, 2006).

Formulación del problema

La participación ciudadana en la construcción de la política pública de desarrollo social funciona como un sistema en el que interactúan múltiples elementos, los mecanismos que activa la administración municipal, los actores que participan, las propuestas que se generan y las decisiones que finalmente se adoptan. La manera en que estos elementos se articulan determina si la ciudadanía incide realmente en las decisiones o si su intervención queda reducida a un trámite de consulta sin consecuencias vinculantes sobre la gestión pública.

En el caso de Chiquinquirá, los dos últimos planes de desarrollo incluyeron espacios de participación, pero no existe claridad sobre si estos escenarios permitieron a la comunidad influir de manera efectiva en la definición de prioridades, programas e inversiones. Esa brecha entre participación convocada y participación con poder decisorio real constituye el núcleo del problema que esta investigación busca analizar.

Sistematización del problema

Del problema central se derivan cuatro preguntas analíticas que orientan el desarrollo de la investigación:

¿Qué mecanismos de participación ciudadana se implementaron en cada uno de los periodos analizados y en qué condiciones operaron?

¿En qué fases del proceso de planeación intervino la ciudadanía: solo en el diagnóstico o también en la priorización de programas y la definición de inversiones?

¿Las propuestas presentadas por la comunidad fueron incorporadas en los programas, metas e indicadores de los planes de desarrollo aprobados?

¿Existen diferencias verificables entre ambos periodos en cuanto al grado de influencia de la participación ciudadana sobre las decisiones públicas?

Pregunta que guía la investigación

¿Qué nivel de incidencia real tuvieron los mecanismos de participación ciudadana implementados en la formulación de los planes de desarrollo de Chiquinquirá sobre la política pública de desarrollo social y la asignación de recursos municipales durante el periodo 2020–2025?

Justificación

Justificación teórica

El ordenamiento constitucional colombiano reconoce la participación ciudadana como principio estructural del Estado social de derecho, lo que implica no solo el derecho a ser informado sobre las decisiones públicas, sino la posibilidad real de incidir en ellas (Constitución Política de Colombia, 1991). La distancia entre este mandato y su aplicación concreta en los territorios constituye un problema que la investigación académica ha señalado de manera recurrente y en múltiples contextos locales, la participación se mantiene en niveles consultivos que no implican transferencia efectiva de poder a la ciudadanía (Velásquez y González, 2003).

Esta investigación se sitúa en ese debate y lo aborda desde dos referentes teóricos complementarios como son: La escalera de participación ciudadana que propone, que los mecanismos participativos pueden clasificarse en una gradación que va desde formas puramente simbólicas hasta niveles de control efectivo en los que la comunidad determina decisiones concretas (Arnstein, 1969). La calidad de la gobernanza participativa no depende únicamente de la cantidad de espacios habilitados, sino del grado de autoridad que se reconoce a los ciudadanos dentro de esos procesos y del impacto que sus aportes tienen sobre las decisiones finales (Fung, 2006).

El estudio contribuye a llenar un vacío de conocimiento en el nivel local, pues no se identifican investigaciones que evalúen de manera comparativa los dos últimos planes de desarrollo de Chiquinquirá bajo criterios de incidencia decisoria. Sus resultados pueden servir

como referencia para analizar dinámicas similares en otros municipios intermedios del país, donde la brecha entre participación formal y participación efectiva constituye un problema estructural de la gobernanza territorial.

Justificación práctica

Esta investigación cobra relevancia porque examina un problema con consecuencias directas sobre la calidad de la democracia local, y la ley que regula la planeación participativa en Colombia que establece en los planes de desarrollo construirse con intervención ciudadana en sus distintas fases, particularmente en la definición de prioridades y la asignación de recursos (Ley 152, 1994). Cuando esa intervención se limita a espacios de consulta sin incidencia vinculante, la participación deja de ser un instrumento de construcción colectiva y se convierte en un mecanismo de legitimación simbólica que no transforma las decisiones públicas ni fortalece la confianza institucional (Fung, 2006).

Identificar con precisión el nivel de incidencia real de la participación ciudadana en Chiquinquirá permite orientar mejoras concretas en la gestión municipal, las cuales entre las más relevantes se encuentran en el fortalecimiento del Consejo Territorial de Planeación, la adopción de esquemas de presupuesto participativo que vinculen decisiones comunitarias con asignaciones presupuestales verificables, y la implementación de mecanismos de trazabilidad que permitan demostrar qué propuestas ciudadanas fueron incorporadas al plan aprobado, además los resultados de esta investigación pueden ser útiles tanto para la administración municipal como para la ciudadanía organizada.

Justificación metodológica

La investigación realiza un aporte al adaptar un modelo teórico consolidado como instrumento de evaluación aplicado a documentos oficiales de planeación municipal y la escalera de participación ciudadana, concebida originalmente como marco analítico para clasificar niveles de poder decisorio (Arnstein, 1969), se opera aquí como herramienta de medición concreta que permite categorizar los mecanismos participativos identificados según su capacidad real de incidencia.

Esta adaptación transforma un referente normativo en un instrumento evaluativo replicable, lo que representa un aporte para el campo de la administración pública territorial, ligada a la matriz de indicadores de incidencia participativa construida para este estudio que puede aplicarse en otros municipios con características similares, facilitando análisis comparativos sobre la calidad de la participación en los procesos de planeación local.

Objetivos

Objetivo general

Analizar el nivel de incidencia real de los mecanismos de participación ciudadana implementados en la formulación de los planes de desarrollo del municipio de Chiquinquirá durante los dos últimos periodos (2020–2023 y 2024–2027), con el fin de determinar su influencia efectiva en la definición de la política pública de desarrollo social y la asignación de recursos municipales.

Objetivos específicos

Identificar los mecanismos formales de participación ciudadana incorporados en los planes de desarrollo 2020–2023 y 2024–2027, caracterizando su diseño institucional y las condiciones bajo las cuales operaron en cada periodo.

Evaluar el grado de incidencia de dichos mecanismos en las diferentes fases del proceso de formulación de la política pública, con especial énfasis en la priorización de programas y la asignación presupuestal.

Comparar el nivel de participación ciudadana entre ambos periodos administrativos, con el propósito de establecer diferencias en términos de poder decisorio y alcance participativo.

Estado del Arte

El estudio de la participación ciudadana en la construcción de políticas públicas cuenta con una trayectoria académica consolidada que atraviesa distintas disciplinas y contextos geográficos, su desarrollo teórico y empírico permite identificar tres grandes momentos: los aportes fundacionales que redefinen el concepto de participación, el debate latinoamericano vinculado a los procesos de descentralización, y las tendencias metodológicas más recientes orientadas a medir la calidad de la incidencia ciudadana.

El punto de inflexión en la comprensión moderna de la participación ciudadana se ubica en la distinción entre presencia institucional y redistribución real de poder, al participar no equivale esto a estar convocado; equivale a tener capacidad de modificar decisiones, si los mecanismos participativos pueden operar como instrumentos genuinos de democratización o como dispositivos de legitimación que simulan inclusión sin transferir autoridad (Arnstein, 1969). Esta distinción marcó un giro en la forma de evaluar los procesos participativos, desplazando el análisis desde la existencia de espacios hacia el poder efectivo que estos confieren.

Décadas después, ese debate se enriqueció con una propuesta analítica que introduce tres variables para evaluar la calidad de la participación: el perfil de quienes participan, el modo de comunicación que se establece entre ciudadanos e instituciones, y la autoridad real que se otorga a los participantes sobre las decisiones finales (Fung, 2006). Esta ampliación del marco analítico permitió superar las lecturas binarias entre participación simbólica y participación real.

En América Latina, el debate adquirió contornos propios a partir de los procesos de descentralización iniciados en la década de los noventa, pues así la participación en la región enfrenta el desafío estructural de superar las formas deliberativas de baja intensidad y avanzar hacia modalidades con capacidad real de transformación institucional (Santos, 2005). El entusiasmo normativo por la participación no se tradujo automáticamente en redistribución de poder.

El caso colombiano ilustra con claridad esa tensión, donde al contar con uno de los marcos normativos de participación más desarrollados de la región, los estudios sobre planeación territorial han documentado que la intervención ciudadana tiende a concentrarse en las fases de diagnóstico, con escasa capacidad para incidir en la priorización de programas o en la asignación presupuestal (Velásquez y González, 2003).

Pese a la producción académica en estos niveles de análisis, no se identifican investigaciones que evalúen de manera comparativa los planes de desarrollo de Chiquinquirá bajo un marco teórico de incidencia decisoria, más bien brilla por su ausencia de evidencia empírica sobre este caso municipal específico constituye el vacío que esta investigación busca llenar.

Marco Teórico

La democracia contemporánea no se agota en el acto electoral, su dimensión más profunda exige que los ciudadanos puedan intervenir activamente en los procesos mediante los cuales se toman las decisiones que afectan su vida cotidiana, la legitimidad de un gobierno no proviene únicamente de su origen en las urnas, sino de su capacidad para incorporar la deliberación pública como componente sustantivo de la gestión (Habermas, 1998).

Este principio adquiere una dimensión analítica precisa cuando se examina el tipo de poder que los mecanismos participativos transfieren a la ciudadanía, los espacios de participación pueden clasificarse en una progresión que va desde la manipulación institucional, donde la ciudadanía es movilizada para validar decisiones ya tomadas, hasta el control ciudadano efectivo, en el que la comunidad determina de manera directa las prioridades y los recursos públicos (Arnstein, 1969). Entre estos extremos se ubican niveles intermedios como la consulta, la concertación y la delegación parcial de poder, cada uno con implicaciones distintas sobre la capacidad real de incidencia comunitaria.

La evaluación de la calidad participativa requiere además considerar las condiciones institucionales bajo las cuales opera cada mecanismo, tres dimensiones resultan determinantes: quiénes participan y cómo son seleccionados, qué tipo de comunicación se establece entre ciudadanos e instituciones, y qué autoridad real tienen los participantes sobre las decisiones finales (Fung, 2006). Cuando estas dimensiones se analizan de manera conjunta, es posible distinguir entre modelos de participación que genuinamente distribuyen el poder decisorio y

modelos que reproducen una apariencia de inclusión sin modificar la estructura de las decisiones.

Aplicados al análisis de la planeación municipal en Chiquinquirá, estos tres referentes teóricos permiten construir un marco interpretativo coherente, la acción comunicativa como fundamento de la legitimidad democrática (Habermas, 1998), la sucesión del poder ciudadano como criterio de clasificación de los mecanismos participativos (Arnstein, 1969) y la autoridad efectiva como medida de la calidad de la gobernanza (Fung, 2006) se articulan para evaluar si los espacios habilitados en los planes de desarrollo estudiados representan una participación real o una participación de trámite.

Marco Conceptual

La precisión conceptual es una condición necesaria para cualquier investigación que aspire a resultados rigurosos, pues en el campo de la participación ciudadana y la política pública, los términos se utilizan con frecuencia de manera imprecisa o intercambiable, lo que dificulta tanto el análisis como la comparación entre estudios. Esta investigación adopta definiciones específicas para cada concepto central, delimitando su alcance en función del problema que se estudia.

Participación ciudadana

La participación ciudadana designa la intervención organizada y deliberada de personas y colectivos en los procesos mediante los cuales se toman decisiones de carácter público, el ordenamiento jurídico colombiano la reconoce como derecho fundamental y como mecanismo de construcción democrática en todos los niveles del Estado (Constitución Política de Colombia, 1991), lo que implica obligaciones concretas para las administraciones públicas en materia de convocatoria, información y consideración efectiva de los aportes ciudadanos.

Incidencia

La incidencia refiere a la capacidad efectiva de la participación ciudadana para modificar decisiones públicas concretas, esta requiere que las propuestas ciudadanas dejen una huella verificable en los programas, metas, indicadores o asignaciones presupuestales que conforman una política pública. La distinción entre participación convocada e incidencia real constituye el eje analítico central de esta investigación.

Política pública

Una política pública comprende el conjunto articulado de decisiones, acciones y recursos que una autoridad gubernamental despliega para atender un problema colectivo reconocido como prioritario (Dunn, 2018). En el contexto de esta investigación, el plan de desarrollo municipal opera como el principal instrumento de política pública local, razón por la cual su proceso de formulación constituye el objeto central del análisis.

Gobernanza territorial

La gobernanza territorial alude al modelo de gestión pública en el que las decisiones no son adoptadas de manera unilateral por la autoridad gubernamental, sino a través de procesos que integran a actores estatales y sociales en condiciones de interlocución reconocida (Fung, 2006). Su relevancia para esta investigación radica en que permite evaluar si los mecanismos participativos implementados en Chiquinquirá responden a una lógica de gobernanza real o a una administración que simula apertura sin modificar sus procesos decisorios.

Planeación municipal

La planeación municipal es el proceso de normas mediante el cual una administración local define las metas de desarrollo, los programas de inversión y los recursos asociados a cada uno de ellos, su instrumento principal es el plan de desarrollo, cuya elaboración debe seguir un procedimiento participativo establecido por ley (Ley 152, 1994). Para efectos de esta investigación, la planeación municipal se analiza como escenario político en el que se expresan

y negocian las prioridades de distintos actores sociales, con consecuencias directas sobre la distribución de los recursos públicos.

Marco Legal

El sustento normativo de esta investigación se articula en torno a un conjunto de disposiciones que regulan la participación ciudadana en los procesos de planeación y construcción de política pública en Colombia, estas normas constituyen el andamiaje jurídico que define las obligaciones concretas de las administraciones municipales frente a la ciudadanía y que da sentido al problema que este estudio analiza.

Constitución Política de Colombia (1991)

La Constitución establece la participación como principio fundacional del Estado social de derecho colombiano, su reconocimiento atraviesa el texto constitucional en múltiples disposiciones que consagran el derecho ciudadano a intervenir en las decisiones públicas y a contribuir en la definición de las prioridades del desarrollo territorial. Esta base constitucional convierte la participación en una obligación jurídica exigible (Constitución Política de Colombia, 1991).

Ley 152 de 1994

La Ley Orgánica del Plan de Desarrollo regula el proceso de formulación de los planes de desarrollo en todos los niveles territoriales, crea el Consejo Territorial de Planeación como instancia consultiva y establece que la formulación del plan debe incorporar espacios de participación ciudadana en sus distintas fases, convirtiendo el proceso de planeación en un escenario jurídicamente obligado de interlocución entre administración y comunidad (Ley 152, 1994).

Ley 134 de 1994

Esta ley regula los mecanismos de participación democrática directa contemplados en la Constitución, entre ellos el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato, su importancia radica en haber operacionalizado los instrumentos mediante los cuales la ciudadanía puede intervenir directamente en las decisiones públicas (Ley 134, 1994).

Ley 1757 de 2015

El Estatuto de la Participación Democrática actualizó y amplió el marco normativo de la participación ciudadana en Colombia, estableciendo obligaciones específicas para las entidades públicas en materia de promoción y garantía de la participación, al definir estándares más exigentes sobre la calidad de los procesos participativos, apuntando hacia una participación con capacidad real de incidencia (Ley 1757, 2015).

Ley 136 de 1994

El Régimen Municipal define las competencias y funciones de los concejos municipales, entre ellas la de debatir y aprobar el plan de desarrollo mediante acuerdo, esto resulta sumamente relevante para comprender los límites y posibilidades de la participación ciudadana dentro del proceso formal de aprobación del plan (Ley 136, 1994).

Marco Geográfico

La investigación se desarrolla en el municipio de Chiquinquirá, capital de la provincia de Occidente del departamento de Boyacá, ubicado a 2.550 metros sobre el nivel del mar, con una temperatura media que oscila entre los 12°C y los 15°C, el municipio se encuentra a aproximadamente 75 kilómetros de Tunja y a 140 kilómetros de Bogotá, lo que le otorga una posición estratégica dentro de la red de ciudades intermedias del centro del país.

Chiquinquirá cumple funciones administrativas, comerciales, religiosas y de prestación de servicios para un amplio conjunto de municipios de su área de influencia, convirtiéndola en un nodo regional de referencia, condición que determina sus decisiones de planeación y política pública, y tienen repercusiones que trascienden los límites municipales.

El territorio municipal combina zonas urbanas y rurales con características y necesidades diferenciadas, la dualidad introduce complejidad en los procesos de participación ciudadana, dado que los actores sociales provienen de contextos con distintas capacidades organizativas y niveles desiguales de relacionamiento con la administración municipal. Comprender esta heterogeneidad territorial es relevante para interpretar los resultados del análisis de incidencia participativa.

Marco Institucional

La formulación y aprobación del plan de desarrollo municipal resulta de la interacción entre distintas instancias con roles, competencias y grados de autoridad diferenciados, para comprender cómo se distribuyen esas funciones es indispensable para analizar en qué momentos la ciudadanía tiene posibilidades reales de influir y en cuáles las decisiones quedan concentradas en la estructura técnico-administrativa.

Alcaldía Municipal de Chiquinquirá

La alcaldía es la instancia responsable de diseñar, formular y ejecutar el plan de desarrollo municipal, esto le otorga un poder decisorio predominante, ya que determina qué propuestas ciudadanas se incorporan al documento final, bajo qué criterios se priorizan los programas y cómo se distribuyen los recursos de inversión. Esta centralidad institucional es uno de los factores que esta investigación examina en relación con la capacidad real de incidencia ciudadana.

Concejo Municipal

El concejo municipal tiene la función de debatir y aprobar el plan de desarrollo mediante acuerdo (Ley 136, 1994). Tiene la potestad de introducir modificaciones al proyecto presentado por la alcaldía, de convocar audiencias públicas y de exigir justificaciones técnicas sobre las decisiones de inversión, el grado en que ejerce ese rol de contrapeso institucional varía según las dinámicas políticas de cada periodo administrativo.

Consejo Territorial de Planeación

El Consejo Territorial de Planeación constituye la instancia formal de participación ciudadana en el proceso de formulación del plan de desarrollo, tiene la función de analizar el proyecto de plan y emitir un concepto que la administración debe considerar antes de la aprobación definitiva (Ley 152, 1994). Su carácter consultivo y no vinculante limita estructuralmente su capacidad de transformar las decisiones de la administración.

Secretarías Municipales

Las secretarías municipales son las dependencias técnicas responsables de traducir las orientaciones del plan en programas, metas e indicadores sectoriales, su papel en el proceso participativo es dual: reciben y procesan los insumos ciudadanos, pero tienen la capacidad de filtrar o desestimar esos insumos en función de criterios de viabilidad técnica y financiera, convirtiéndose en actores clave para entender la brecha entre participación convocada e incidencia real.

Marco Histórico

La participación ciudadana en la planeación territorial colombiana es el resultado de un proceso de transformación política que tiene como punto de inflexión la Constitución de 1991, documento que redefinió la relación entre el Estado y la ciudadanía al establecer la participación como principio estructural del nuevo modelo de democracia adoptado por Colombia.

Antes de 1991, la planeación pública operaba bajo una lógica predominantemente tecnocrática y centralizada, la reforma constitucional introdujo un cambio de paradigma al reconocer a los ciudadanos como actores con derecho a intervenir en la construcción de las decisiones públicas, este giro se consolidó con la expedición de la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, que convirtió la participación ciudadana en un requisito jurídicamente obligatorio para la formulación de los planes de desarrollo en todos los niveles territoriales (Ley 152, 1994).

En los años siguientes, Chiquinquirá fue incorporando progresivamente estos mandatos a sus procesos de planeación, incluyendo mesas sectoriales, encuentros comunitarios y la activación del Consejo Territorial de Planeación, esta incorporación formal de mecanismos no resolvió el interrogante sobre su capacidad real de incidir en las decisiones de gobierno. La experiencia acumulada en el nivel territorial colombiano muestra que la institucionalización de la participación no garantiza la transferencia efectiva de poder decisorio (Velásquez y González, 2003).

Los dos periodos administrativos que esta investigación analiza (2020 – 2023 y 2024 – 2027), se resaltan en ese proceso histórico de larga duración, para reconstruir esa trayectoria comparativa que permite identificar si Chiquinquirá ha avanzado hacia formas más sustantivas de participación o si persiste el patrón consultivo que caracteriza a buena parte de los municipios colombianos de tamaño intermedio.

Diseño Metodológico

La pregunta central de esta investigación no puede responderse con datos cuantitativos sobre cuántas personas asistieron a los espacios de participación ni con registros de cuántas mesas sectoriales se realizaron, pero busca comprender si la participación convocada en Chiquinquirá durante los dos últimos periodos administrativos tuvo capacidad real de modificar decisiones públicas. Esa pregunta exige un enfoque metodológico que permita analizar procesos, relaciones de poder e intenciones institucionales.

Enfoque y tipo de investigación

La investigación adopta un enfoque cualitativo orientado a comprender el alcance y el sentido de la participación ciudadana más allá de sus manifestaciones formales, el estudio combina tres características que se articulan de manera coherente: es descriptivo porque identifica y sistematiza los mecanismos de participación incorporados en los planes de desarrollo de los periodos analizados; es analítico porque examina el nivel de incidencia de dichos mecanismos; y es un estudio de caso porque toma el municipio de Chiquinquirá como unidad específica de análisis (Hernández Sampieri et al., 2014).

Diseño comparativo

La investigación adopta un diseño comparativo entre dos periodos de gobierno municipal, instrumento para identificar continuidades y transformaciones en los mecanismos de participación, evaluar si existe avance en el nivel de incidencia ciudadana entre un periodo

y otro, y determinar si la participación ha evolucionado desde espacios de mera consulta hacia escenarios con mayor capacidad decisoria.

Línea de investigación

El estudio se posesiona en la línea de gestión pública y desarrollo territorial, en el eje relacionado con democracia participativa, planeación y fortalecimiento institucional, su objeto de estudio articula directamente la forma en que los gobiernos locales estructuran sus procesos de planeación con el grado en que integran o restringen la intervención ciudadana.

Técnicas e instrumentos de recolección de información

La técnica principal es el análisis documental crítico, aplicado a los planes de desarrollo municipales (2020 – 2023 y 2024 – 2027), los conceptos emitidos por el Consejo Territorial de Planeación, los acuerdos municipales de aprobación y los documentos oficiales que registren los procesos participativos realizados en cada periodo.

El instrumento central es una matriz de análisis de incidencia participativa construida con base en los niveles teóricos de participación propuestos por Arnstein (1969). La matriz permite clasificar cada mecanismo identificado según cuatro categorías: información, consulta, concertación e incidencia efectiva.

Unidad de análisis y variables

La unidad de análisis está constituida por los mecanismos de participación ciudadana incorporados en los procesos de formulación y aprobación de los planes de desarrollo de Chiquinquirá durante los periodos (2020 – 2023 y 2024 – 2027). Las variables que guían el análisis son el tipo de mecanismo participativo identificado, el momento del proceso de

planeación en que interviene la ciudadanía, el nivel de incidencia en la decisión final, la evidencia de incorporación de propuestas ciudadanas en el documento aprobado y el grado de institucionalización del mecanismo.

Hipótesis

La hipótesis central sostiene que los mecanismos de participación ciudadana implementados en Chiquinquirá durante los dos periodos analizados presentan limitaciones estructurales en su capacidad real de incidencia, operando predominantemente como instancias de consulta sin poder decisorio vinculante sobre la definición de la política pública de desarrollo social ni sobre la asignación de recursos municipales.

Aporte metodológico

El principal aporte metodológico consiste en la construcción de una matriz de evaluación de incidencia participativa que puede replicarse en otros municipios con características similares, ofreciendo una herramienta sistemática para analizar la calidad de la participación ciudadana en los procesos de planeación territorial.

Análisis de Incidencia Real – Plan de Desarrollo Chiquinquirá 2020–2023

La evaluación de la participación ciudadana en la formulación del Plan de Desarrollo 2020 – 2023 requiere superar la verificación de si existieron espacios de convocatoria para examinar algo más exigente: si esos espacios produjeron efectos verificables sobre las decisiones de planeación. El análisis se estructura en cuatro dimensiones progresivas que van desde la participación formal hasta la incidencia presupuestal.

Participación formal

Durante la formulación del plan se identificaron mesas sectoriales por áreas temáticas, encuentros comunitarios territoriales, encuestas de diagnóstico y la participación del Consejo Territorial de Planeación, estos mecanismos cumplen con los requisitos establecidos por la normativa de planeación participativa (Ley 152, 1994), lo que permite calificar la cobertura formal como alta.

El cumplimiento normativo no equivale al impacto real, pues los mecanismos implementados comparten dos limitaciones estructurales: no son vinculantes y no generan trazabilidad verificable. La ciudadanía fue convocada y escuchada, pero no tuvo capacidad de determinar decisiones concretas.

Incidencia en la definición de la política pública de desarrollo social

El diagnóstico del plan recoge problemáticas como déficit en servicios de salud, necesidades de empleo, problemas de infraestructura y debilidades en cobertura educativa. Estas problemáticas presentan un nivel de generalidad que las hace indistinguibles de las que podría identificar cualquier municipio de características similares. No existe evidencia de que

hayan sido priorizadas territorialmente mediante metodologías participativas verificables. El nivel de incidencia en la política pública puede calificarse como bajo.

Incidencia en la estructura del plan

El plan exhibe coherencia interna técnica y alineación con lineamientos nacionales, pero, esa coherencia responde a criterios técnicos y no a un proceso de construcción colectiva con la ciudadanía, no se identifican matrices de trazabilidad participativa ni indicadores contruidos con participación ciudadana. La estructura del plan responde a la lógica de la planeación pública tradicional antes que a un modelo de coproducción.

Incidencia en la asignación de recursos municipales

La asignación de recursos se determinó principalmente por las restricciones del Sistema General de Participaciones, los recursos propios del municipio y las posibilidades de cofinanciación, no se identifican mecanismos de presupuesto participativo ni evidencia de que las prioridades ciudadanas hayan definido porcentajes de inversión. El nivel de incidencia en la asignación de recursos puede calificarse como muy bajo.

Síntesis evaluativa

El análisis permite caracterizar el modelo participativo del Plan de Desarrollo 2020 – 2023 como predominantemente consultivo, este patrón es coherente con lo documentado para el nivel municipal colombiano en general (Velásquez y González, 2003). La participación operó en los niveles intermedios del tokenismo: la comunidad fue escuchada, pero sin que ese registro determinara las decisiones estratégicas ni los compromisos presupuestales del gobierno municipal (Arnstein, 1969).

Tabla 1*Dimensiones de análisis de incidencia participativa*

Dimensión	Objeto de análisis	Tipo de indicador	Nivel esperado
Participación formal	Existencia de espacios y mecanismos	Cuantitativo / Cualitativo	Alto
Procesamiento institucional	Capacidad de incorporar propuestas	Cualitativo	Medio
Incorporación programática	Inclusión en programas y metas	Cuantitativo / Cualitativo	Bajo
Incidencia presupuestal	Influencia en asignación de recursos	Cuantitativo	Muy bajo

Nota. Elaboración propia con base en Arnstein (1969) y Fung (2006).

Tabla 2*Matriz de participación formal – Periodo 2020–2023*

Indicador	Definición	Fórmula / Medición	Tipo	Nivel esperado
Cobertura participativa	Grado de cumplimiento en la realización de espacios participativos programados	$\text{Espacios realizados} \div \text{Espacios planificados} \times 100$	Cuantitativo	Alto
Diversidad de actores	Inclusión de diferentes grupos poblacionales y sectores sociales	Número de sectores representados	Cualitativo	Medio
Accesibilidad	Facilidad de acceso a los mecanismos de participación	Evaluación de condiciones de acceso: horarios, ubicación, medios digitales	Cualitativo	Medio
Participación efectiva	Nivel real de asistencia y vinculación ciudadana	$\text{Participantes efectivos} \div \text{Población convocada} \times 100$	Cuantitativo	Medio

Nota. Elaboración propia con base en revisión documental de los planes de desarrollo municipales.

Tabla 3*Matriz de procesamiento institucional – Periodo 2020–2023*

Indicador	Definición	Fórmula / Medición	Tipo	Nivel esperado
Sistematización de propuestas	Existencia de mecanismos para registrar aportes ciudadanos	Verificación de actas, matrices, bases de datos	Cualitativo	Bajo
Clasificación temática	Capacidad para organizar propuestas por sectores	$\text{Propuestas clasificadas} \div \text{Total propuestas} \times 100$	Cuantitativo	Medio
Priorización participativa	Existencia de metodologías para priorizar propuestas ciudadanas	Evidencia de votaciones, ponderaciones, mesas técnicas	Cualitativo	Bajo
Traducción técnica	Capacidad para convertir propuestas en insumos de política pública	Número de propuestas transformadas en líneas o programas	Cuantitativo	Bajo

Nota. Elaboración propia con base en análisis documental del Plan de Desarrollo 2020–2023.

Tabla 4*Matriz de incorporación en el plan – Periodo 2020–2023*

Indicador	Definición	Fórmula / Medición	Tipo	Nivel esperado
Trazabilidad participación → programa	Relación identificable entre propuestas y programas del plan	$\text{Programas con origen ciudadano} \div \text{Total programas} \times 100$	Cuantitativo	Muy bajo
Inclusión en metas	Grado en que propuestas ciudadanas se reflejan en metas concretas	$\text{Metas derivadas de participación} \div \text{Total metas} \times 100$	Cuantitativo	Bajo
Inclusión en indicadores	Participación ciudadana en definición de indicadores de seguimiento	Evidencia documental en actas y matrices técnicas	Cualitativo	Muy bajo
Coherencia diagnóstico-plan	Relación entre problemáticas ciudadanas y programas incluidos	Análisis comparativo entre diagnóstico participativo y estructura programática	Cualitativo	Medio

Nota. Elaboración propia con base en análisis documental del Plan de Desarrollo 2020–2023.

Tabla 5*Matriz de incidencia en asignación de recursos – Periodo 2020–2023*

Indicador	Definición	Fórmula / Medición	Tipo	Nivel esperado
Presupuesto participativo	Porcentaje de recursos definidos mediante participación ciudadana	$\text{Presupuesto participativo} \div \text{Presupuesto total} \times 100$	Cuantitativo	0%
Alineación inversión–prioridades	Correspondencia entre necesidades ciudadanas y gasto público	$\text{Inversión en necesidades priorizadas} \div \text{Presupuesto total} \times 100$	Cuantitativo	Bajo
Proyectos de origen ciudadano	Proyectos surgidos directamente de ejercicios participativos	Número de proyectos con origen ciudadano identificado	Cuantitativo	Muy bajo
Incidencia territorial	Distribución equilibrada de inversión según demandas territoriales	Comparación cualitativa entre inversión y demandas territoriales	Cualitativo	Bajo

Nota. Elaboración propia con base en análisis documental del Plan de Desarrollo 2020–2023.

Tabla 6*Niveles de incidencia participativa – Chiquinquirá*

Nivel	Características	Evidencia en Chiquinquirá
No participación	Manipulación institucional o ausencia total de mecanismos reales	No
Participación simbólica	Ciudadanía informada o consultada sin capacidad vinculante	Sí
Tokenismo	Opiniones escuchadas con poca influencia sobre decisiones finales	Sí (predominante)
Participación real	Corresponsabilidad y decisiones compartidas entre ciudadanía y administración	No
Control ciudadano	Ciudadanía con decisión directa sobre recursos y políticas	No

Nota. Elaboración propia con base en la escalera de participación ciudadana de Arnstein (1969).

Análisis de Incidencia Real – Plan de Desarrollo Chiquinquirá 2024–2027

El análisis del Plan de Desarrollo 2024–2027 parte de una pregunta comparativa: ¿en qué medida los mecanismos de participación ciudadana implementados en este periodo superaron las limitaciones estructurales identificadas en el periodo anterior? La respuesta exige el mismo rigor analítico aplicado al plan precedente, evaluando no la existencia de espacios participativos sino su capacidad real de incidir en la definición de prioridades y la asignación de recursos municipales.

Participación formal

La formulación del plan incorporó un conjunto más amplio y diversificado de mecanismos participativos, a las mesas sectoriales y encuentros territoriales se sumaron herramientas de consulta ciudadana y estrategias de interacción digital, la cobertura territorial mejoró con mayor presencia en zonas rurales y diversificación de actores, incluyendo jóvenes y mujeres rurales.

Estos avances representan un progreso institucional frente al periodo 2020–2023, la ampliación de la cobertura no resolvió, sin embargo, el problema estructural central: los mecanismos continuaron siendo predominantemente consultivos y no vinculantes.

Incidencia en la definición de la política pública de desarrollo social

El diagnóstico incorpora necesidades sociales con mayor especificidad territorial, las problemáticas relacionadas con pobreza, vulnerabilidad, empleo, salud, juventud y género aparecen con mayor nivel de detalle, la relación entre diagnóstico participativo y estructura

programática también mejoró. El nivel de incidencia puede calificarse como medio, lo que representa un avance respecto al nivel bajo del periodo anterior.

Persiste la ausencia de mecanismos de priorización ciudadana vinculante, ni metodologías verificables que documenten cuáles propuestas fueron seleccionadas, y sin trazabilidad documental, no es posible atribuir con certeza los avances programáticos a la participación ciudadana.

Incidencia en la estructura del plan

El plan presenta una articulación más sólida entre diagnóstico y líneas estratégicas, mayor coherencia social y un enfoque territorial más visible, el nivel de incidencia en la estructura puede calificarse como medio. No se evidencia, sin embargo, qué propuestas ciudadanas fueron incorporadas ni bajo qué criterios se tomaron esas decisiones.

Incidencia en la asignación de recursos municipales

La asignación de recursos continuó determinada principalmente por restricciones fiscales y los criterios del Sistema General de Participaciones, no se identificaron mecanismos de presupuesto participativo ni votación ciudadana sobre proyectos. El nivel de incidencia presupuestal puede calificarse como medio-bajo, mejora marginal respecto al nivel muy bajo del periodo anterior.

Síntesis evaluativa

El Plan de Desarrollo 2024–2027 representa un avance real pero insuficiente, pues los progresos son verificables en la dimensión formal, en la calidad del diagnóstico y en la

articulación entre necesidades sociales y estructura programática, lo que no cambió de manera sustantiva es la distribución del poder decisorio. En términos de Arnstein (1969), el municipio transitó desde un tokenismo básico hacia un tokenismo avanzado, pero sin transferencia efectiva de poder decisorio. El modelo de gobernanza predominante corresponde a uno de influencia limitada y baja autoridad compartida (Fung, 2006).

Tabla 7

Aplicación comparada de dimensiones de participación ciudadana 2020–2023 y 2024–2027

Indicador	2020–2023	2024–2027	Análisis comparativo
Cobertura participativa	Alta	Alta	Se mantiene amplia convocatoria en ambos periodos
Diversidad de actores	Media	Alta	Mayor inclusión de grupos poblacionales en 2024–2027
Participación territorial	Media	Alta	Fortalecimiento del enfoque territorial descentralizado
Herramientas digitales	Baja	Media-Alta	Avance en mecanismos virtuales de participación
Sistematización de propuestas	Baja	Media	Mejora en capacidad institucional de organizar aportes
Priorización participativa	Baja	Baja	Persisten debilidades metodológicas para priorizar
Trazabilidad documental	Muy baja	Baja	Limitaciones persistentes para rastrear propuestas
Inclusión de necesidades sociales	Media	Alta	Mayor coherencia entre demandas y programas
Presupuesto participativo	Nulo	Nulo	No existen mecanismos formales en ningún periodo
Proyectos de origen ciudadano	Muy baja	Baja	Incremento limitado de proyectos comunitarios
Participación vinculante	Baja	Baja	Persiste ausencia de mecanismos vinculantes

Nota. Elaboración propia con base en análisis documental comparativo de los planes de desarrollo municipales.

Matrices de Indicadores de Incidencia Participativa

Las matrices operacionalizan el marco teórico de la investigación, traduciendo los niveles de participación propuestos por Arnstein (1969) en indicadores concretos aplicables a los documentos de planeación municipal, su función es evaluativa: permiten clasificar los mecanismos participativos identificados según su capacidad real de incidir en las decisiones públicas, superando la verificación formal de si los espacios existieron para examinar qué poder decisorio confieren a la ciudadanía.

El instrumento se organiza en cuatro dimensiones analíticas progresivas: La primera examina la participación formal, la segunda analiza el procesamiento institucional, la tercera evalúa la incorporación en el plan, la cuarta dimensión examina la incidencia presupuestal, que constituye el nivel más exigente de la gradación y el que con mayor claridad distingue entre participación simbólica y participación con poder decisorio real.

Índice Sintético de Incidencia Participativa (ISIP)

El Índice Sintético de Incidencia Participativa constituye el instrumento de síntesis cuantitativa de la investigación, al agregar en un valor único los resultados obtenidos en las cuatro dimensiones analíticas, facilitando la comparación entre periodos, se calcula como el promedio simple de las puntuaciones obtenidas en cada dimensión, en una escala de uno a cinco donde uno representa ausencia de incidencia y cinco representa control ciudadano efectivo.

Para el periodo 2020 – 2023, las puntuaciones fueron: participación formal 4,0; procesamiento institucional 2,0; incorporación programática 2,0; incidencia presupuestal 1,0. El ISIP resultante de 2,25 ubica este periodo en un nivel bajo de participación, caracterizado por una lógica predominantemente consultiva. Para el periodo 2024–2027, las puntuaciones fueron: participación formal 4,5; procesamiento institucional 3,0; incorporación programática 3,5; incidencia presupuestal 2,0. El ISIP resultante de 3,25 ubica este periodo en un nivel medio de participación, con avances en inclusión territorial y articulación programática, pero con persistencia de las limitaciones estructurales en materia de vinculatoriedad y trazabilidad.

La evolución del ISIP muestra un avance real pero insuficiente. El mayor incremento se registra en incorporación programática, de 2,0 a 3,5. La incidencia presupuestal, con una mejora de 1,0 a 2,0, continúa siendo la dimensión más débil. La ausencia de mecanismos de presupuesto participativo y la limitada capacidad ciudadana para influir sobre las decisiones de inversión revelan que la transformación del modelo participativo avanzó en su dimensión deliberativa pero no en su dimensión decisoria (Fung, 2006).

Tabla 8

Índice Sintético de Incidencia Participativa (ISIP) – Comparativo 2020–2023 y 2024–2027

Dimensión	2020–2023	2024–2027
Participación formal	4,0	4,5
Procesamiento institucional	2,0	3,0
Incorporación programática	2,0	3,5
Incidencia presupuestal	1,0	2,0
ISIP Total	2,25	3,25
<i>Nivel de participación</i>	<i>Bajo – Consultiva</i>	<i>Medio – Parcialmente influyente</i>

Nota. Elaboración propia. Escala de 1 a 5, donde 1 = ausencia de incidencia y 5 = control ciudadano efectivo.

**La Participación Ciudadana en la Construcción del Plan Básico de Ordenamiento
Territorial de Chiquinquirá: Análisis de los Acuerdos Municipales No. 018 de 2000 y
No. 013 de 2012**

El Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Chiquinquirá constituye un referente documental relevante para comprender cómo la administración municipal ha concebido históricamente la participación ciudadana en los procesos de planeación pública. El análisis comparativo de los Acuerdos Municipales No. 018 de 2000 y No. 013 de 2012 permite identificar la manera en que el ordenamiento territorial incorpora principios participativos, examinar sus alcances reales y establecer continuidades con las limitaciones estructurales identificadas en los planes de desarrollo de los periodos 2020–2023 y 2024–2027.

Reconocimiento formal de la participación ciudadana

El Acuerdo Municipal No. 013 de 2012 reconoce explícitamente la participación ciudadana como principio estructural del ordenamiento territorial, estableciendo que la administración municipal implementará los mecanismos e instrumentos de participación y control social consagrados en la Constitución Política de Colombia y en la Ley 388 de 1997 (Concejo Municipal de Chiquinquirá, 2012). La incorporación de principios participativos en un documento de planeación territorial no garantiza que la ciudadanía haya tenido capacidad real de modificar las decisiones estratégicas. La distancia entre el enunciado normativo y la incidencia efectiva constituye precisamente la tensión que los marcos teóricos adoptados permiten analizar (Arnstein, 1969).

El ordenamiento territorial como función pública orientada al bienestar colectivo

El Acuerdo No. 013 de 2012 concibe el ordenamiento territorial como una función pública cuyo propósito central es garantizar el acceso y disfrute del espacio público, el derecho a la vivienda y la prestación de servicios públicos domiciliarios (Concejo Municipal de Chiquinquirá, 2012). Cuando la participación ciudadana se limita a espacios consultivos sin capacidad vinculante, los grupos con menor poder institucional quedan excluidos de las decisiones que más los afectan (Fung, 2006).

La participación como mecanismo de control social

El PBOT establece que se garantizará la intervención de los ciudadanos y las organizaciones comunitarias en los procesos de desarrollo y reglamentación del ordenamiento territorial (Concejo Municipal de Chiquinquirá, 2012), los documentos analizados reconocen la importancia de la participación, pero no desarrollan metodologías específicas que garanticen la incidencia efectiva de la ciudadanía en la formulación de las decisiones territoriales. Ese patrón reproduce las mismas limitaciones identificadas en los planes de desarrollo analizados (Velásquez y González, 2003).

Equidad territorial y desarrollo social

El modelo de ocupación del territorio propuesto en el PBOT articula desarrollo económico, infraestructura, servicios públicos y protección ecológica (Concejo Municipal de Chiquinquirá, 2012), la calidad de la participación no puede evaluarse únicamente por la

cantidad de espacios convocados, sino por el grado de autoridad que se reconoce a los ciudadanos dentro de los procesos de toma de decisiones territoriales (Fung, 2006).

Participación ciudadana y sostenibilidad ambiental

El PBOT incorpora la protección de fuentes hídricas, áreas forestales y estructuras ecológicas principales como elementos estratégicos del desarrollo territorial (Concejo Municipal de Chiquinquirá, 2012). Una decisión sobre ordenamiento ambiental es más legítima cuando resulta de un proceso comunicativo en el que todos los afectados tuvieron posibilidad real de intervenir y de influir en el resultado (Habermas, 1998).

Síntesis analítica

El análisis de los Acuerdos Municipales No. 018 de 2000 y No. 013 de 2012 permite establecer una continuidad histórica con los hallazgos centrales de esta investigación, la ausencia de mecanismos de trazabilidad, la naturaleza predominantemente consultiva de los espacios participativos y la concentración del poder decisorio en la estructura técnico-administrativa son limitaciones que el PBOT comparte con los planes de desarrollo de los periodos posteriores. En Chiquinquirá, la participación ciudadana ha operado históricamente como principio reconocido antes que como poder ejercido (Arnstein, 1969).

Interpretación Teórica Comparada

Los hallazgos del análisis comparativo adquieren mayor profundidad cuando se examinan a la luz de los referentes teóricos que fundamentan esta investigación. La contrastación entre la evidencia empírica y los marcos interpretativos de Arnstein (1969), Fung

(2006) y Habermas (1998) permite ir más allá de la descripción de lo ocurrido para comprender por qué ocurrió y qué implicaciones tiene para la calidad de la democracia local.

Lectura desde Arnstein (1969)

En el periodo 2020–2023, la participación en Chiquinquirá se ubica en el nivel del tokenismo básico, la ciudadanía fue convocada e informada, sus necesidades fueron registradas y el Consejo Territorial de Planeación emitió su concepto preceptivo, pero ninguno de estos procesos generó compromisos vinculantes sobre las decisiones estratégicas del plan ni sobre la distribución de recursos.

El periodo 2024 – 2027 muestra un desplazamiento hacia el tokenismo avanzado: espacios ampliados en cobertura y diversidad, diagnóstico con mayor especificidad territorial y mejor articulación entre participación y estructura programática, ese avance no alteró la distribución fundamental del poder decisorio. La distancia entre el tokenismo avanzado y los niveles superiores de la escalera, donde se ubican la delegación de poder y el control ciudadano, permanece como el desafío estructural no resuelto.

Lectura desde Fung (2006)

En ambos periodos, el perfil de quienes participan mejoró en términos de diversidad e inclusión territorial, la comunicación entre ciudadanos e instituciones también evolucionó hacia formas más deliberativas. La tercera dimensión, referida a la autoridad real otorgada a los participantes, no registró transformaciones equivalentes. Las decisiones finales continuaron concentradas en la estructura técnico-administrativa, sin que los procesos participativos

generaran compromisos institucionales verificables. El modelo de gobernanza predominante corresponde a uno de influencia limitada (Fung, 2006).

Lectura desde Habermas (1998)

La legitimidad democrática de una decisión pública depende de la calidad del proceso comunicativo mediante el cual se construye, una decisión legítima cuando resulta de un intercambio argumentativo genuino en el que todos los afectados tienen posibilidad real de influir en el resultado (Habermas, 1998). Medidos con este criterio, los procesos participativos de ambos periodos presentan déficits significativos. La brecha entre deliberación y decisión persistió como característica estructural del modelo municipal.

Síntesis teórica comparada

Los tres marcos interpretativos convergen en un diagnóstico común: Chiquinquirá ha avanzado hacia formas más abiertas de participación sin modificar la estructura de poder que concentra las decisiones estratégicas en la administración municipal, ese patrón reproduce una tendencia documentada para el nivel municipal colombiano en general, donde la institucionalización de la participación no ha logrado resolver el problema central de la incidencia vinculante (Velásquez y González, 2003).

Tabla 9

Interpretación teórica comparada de los modelos participativos 2020–2023 y 2024–2027

Autor	2020–2023	2024–2027
Arnstein (1969)	Tokenismo básico: ciudadanía convocada sin poder decisorio real	Tokenismo avanzado: mayor inclusión sin transferencia de poder

Autor	2020–2023	2024–2027
Fung (2006)	Baja autoridad participativa: deliberación sin incidencia institucional	Influencia limitada: mejora en deliberación sin autoridad compartida
Habermas (1998)	Débil acción comunicativa: información sin construcción de consensos	Mayor deliberación con baja incidencia en decisiones finales

Nota. Elaboración propia con base en Arnstein (1969), Fung (2006) y Habermas (1998).

Conclusiones

El análisis comparativo de los planes de desarrollo de Chiquinquirá correspondientes a los periodos (2020 – 2023 y 2024 – 2027) permite formular conclusiones que trascienden el caso municipal específico para iluminar un problema estructural de la democracia participativa en el nivel territorial colombiano.

La participación formal no equivale a incidencia real

El hallazgo más consistente es la distancia verificable entre la participación convocada y la participación con poder decisorio, en ambos periodos, Chiquinquirá cumplió con los requisitos normativos de convocatoria, alcanzando niveles altos de participación formal. Ese cumplimiento no se tradujo en mecanismos que garantizaran la incorporación vinculante de las propuestas ciudadanas en los programas, metas o asignaciones presupuestales. La ciudadanía participó en el diagnóstico, pero no determinó las decisiones estratégicas que estructuran la política pública. Esta brecha reproduce el patrón documentado para el nivel municipal colombiano (Velásquez y González, 2003).

El municipio avanzó en deliberación sin transformar su estructura decisoria

El periodo 2024–2027 representa un avance real pero parcial. El ISIP pasó de 2,25 a 3,25, lo que refleja una evolución positiva. Ese avance se concentró en la dimensión deliberativa sin modificar la dimensión decisoria. En términos de Arnstein (1969), el municipio transitó desde el tokenismo básico hacia el tokenismo avanzado, sin alcanzar los niveles superiores de delegación de poder que caracterizarían una democracia participativa sustantiva.

La ausencia de trazabilidad limita la rendición de cuentas

La persistencia de la ausencia de sistemas de trazabilidad que permitan documentar el recorrido de las propuestas ciudadanas constituye una debilidad institucional que atraviesa ambos periodos, la imposibilidad de rastrear el impacto de la participación erosiona la confianza ciudadana en los espacios convocados y desincentiva la participación futura (Fung, 2006). La trazabilidad es una condición necesaria para que la participación sea percibida como instrumento con efectos reales sobre la gestión pública.

La incidencia presupuestal continúa siendo el desafío no resuelto

En ninguno de los dos planes de desarrollo se identificaron mecanismos de presupuesto participativo ni evidencia de que las prioridades ciudadanas determinaran porcentajes de inversión, la asignación de recursos continuó respondiendo a criterios fiscales y técnicos independientes de los procesos participativos. Una participación que no incide en el presupuesto público tiene efectos limitados sobre las condiciones materiales de vida de la ciudadanía (Habermas, 1998).

Conclusión general

Los dos periodos analizados muestran que Chiquinquirá ha construido una arquitectura participativa formalmente robusta que no ha logrado resolver el problema central de la incidencia real. La participación existe, se convoca, se documenta y mejora progresivamente en cobertura e inclusión, pero no determina las decisiones que importan: qué se construye, qué se financia, qué se prioriza y quién se beneficia de la inversión pública municipal. Esa brecha es una característica estructural de un modelo que reconoce formalmente la participación sin transferir el poder que la haría sustantiva.

Recomendaciones

Las recomendaciones que se presentan a continuación se derivan directamente de los hallazgos del análisis comparativo y están orientadas a cerrar las brechas identificadas entre participación formal e incidencia real en la planeación municipal de Chiquinquirá. Se dirigen tanto a la administración municipal como al Consejo Territorial de Planeación y a la ciudadanía organizada.

Implementar mecanismos de trazabilidad participativa

La administración municipal debe diseñar e implementar una matriz de trazabilidad participativa que registre cada propuesta recibida, el sector al que pertenece, la decisión institucional adoptada y la justificación de su incorporación o exclusión del plan. Este registro debe ser público y accesible, convirtiendo la trazabilidad en un instrumento de rendición de cuentas.

Fortalecer el Consejo Territorial de Planeación

Se recomienda adoptar un reglamento interno que establezca mecanismos de respuesta institucional obligatoria ante cada observación formulada y espacios de interlocución directa con las secretarías durante la fase de formulación técnica. Sus integrantes deben recibir formación específica en análisis de documentos de planeación y lectura de presupuestos públicos.

Adoptar esquemas de presupuesto participativo

Se recomienda diseñar un esquema de presupuesto participativo que destine un porcentaje definido de los recursos de inversión municipal a proyectos priorizados directamente por la comunidad. La implementación puede comenzar con experiencias piloto en comunas o corregimientos específicos, generando un precedente institucional de participación vinculante.

Diversificar los momentos de participación en el ciclo de planeación

La administración municipal debe diseñar un modelo de participación que acompañe todas las fases del ciclo de planeación, con mecanismos diferenciados para la priorización de programas y la definición de indicadores de seguimiento, fases que determinan qué queda registrado como compromiso institucional verificable.

Desarrollar capacidades ciudadanas para la incidencia

Se recomienda implementar programas de formación ciudadana en planeación participativa, lectura de presupuestos públicos y seguimiento a planes de desarrollo, dirigidos especialmente a organizaciones comunitarias, juntas de acción comunal y líderes sociales de zonas rurales. Esa formación debe acompañar todo el ciclo administrativo, no solo los periodos de formulación del plan.

Establecer indicadores de calidad participativa como componente del plan

Se recomienda incorporar en el próximo plan de desarrollo indicadores específicos sobre participación ciudadana que midan trazabilidad de propuestas incorporadas, porcentaje de recursos asignados mediante mecanismos participativos y nivel de satisfacción ciudadana. Esos indicadores deben ser objeto de seguimiento periódico por parte del Consejo Territorial de Planeación.

Referencias

Alcaldía Municipal de Chiquinquirá. (2020). Plan de Desarrollo Municipal 2020–2023.

Alcaldía Municipal de Chiquinquirá.

Alcaldía Municipal de Chiquinquirá. (2024). Plan de Desarrollo Municipal 2024–2027.

Alcaldía Municipal de Chiquinquirá.

Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia. Gaceta Constitucional No. 116.

Concejo Municipal de Chiquinquirá. (2000). Acuerdo Municipal No. 018 de 2000. Por el cual se adopta el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Chiquinquirá. Concejo Municipal de Chiquinquirá.

Concejo Municipal de Chiquinquirá. (2012). Acuerdo Municipal No. 013 de 2012. Por el cual se adopta la revisión y ajuste del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Chiquinquirá. Concejo Municipal de Chiquinquirá.

Congreso de la República de Colombia. (1994a). Ley 134 de 1994. Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Diario Oficial No. 41.373.

Congreso de la República de Colombia. (1994b). Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial No. 41.377.

Congreso de la República de Colombia. (1994c). Ley 152 de 1994. Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Diario Oficial No. 41.450.

Congreso de la República de Colombia. (1997). Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 43.091.

Congreso de la República de Colombia. (2015). Ley 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Diario Oficial No. 49.565.

Dunn, W. N. (2018). Public policy analysis: An integrated approach (6.^a ed.). Routledge.

Fung, A. (2006). Varieties of participation in complex governance. *Public Administration Review*, 66(1), 66-75. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00667.x>

Habermas, J. (1998). Facticidad y validez: Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso. Trotta.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2014). Metodología de la investigación (6.^a ed.). McGraw-Hill Interamericana.

Santos, B. de S. (2005). Democratizing democracy: Beyond the liberal democratic canon. Verso.

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

Evidencias de Participación Ciudadana

Plan de Desarrollo Territorial – Municipio de Chiquinquirá, Boyacá

Gobierno del Sí Es Posible 2020–2023

Acuerdo Municipal N.º 07 de 2020

1. Marco Normativo de la Participación

El Plan de Desarrollo Municipal Gobierno del Sí Es Posible 2020–2023, del municipio de Chiquinquirá, Boyacá, fue elaborado con fundamento en las siguientes disposiciones legales que regulan la participación ciudadana en los procesos de planeación territorial:

- Constitución Política de Colombia (1991): reconoce la participación como principio estructural del Estado social de derecho.
- Ley 152 de 1994, artículo 3.º, literal g): establece la participación como principio rector de las autoridades de planeación en todos los niveles territoriales.
- Ley 136 de 1994: regula la organización y funcionamiento de los municipios.
- Ley 1909 de 2018, artículo 22.º: ordena la realización de audiencias públicas para que la ciudadanía conozca los proyectos de inversión y presente propuestas de priorización.

El plan recoge textualmente que el artículo 3.º de la Ley 152 de 1994 establece como principio que rige las actuaciones de las autoridades nacionales, regionales y territoriales, en materia de planeación, el de participación (Alcaldía Municipal de Chiquinquirá, 2020, p. 30).

2. Mesas de Participación Ciudadana

El Artículo 2.º del Acuerdo Municipal N.º 07 de 2020 certifica la realización de once mesas de participación ciudadana entre el 1.º y el 17 de febrero de 2020. Cada sesión tuvo una duración de entre cuatro y cinco horas. La convocatoria incluyó a autoridades territoriales, gremios, academia, organizaciones de la sociedad civil, minorías y ciudadanía en general, bajo la coordinación de la Oficina Asesora de Planeación del municipio (Alcaldía Municipal de Chiquinquirá, 2020).

Tabla 1

Mesas de participación ciudadana – Municipio de Chiquinquirá, periodo 2020–2023

N.º	Fecha	Lugar / institución	Horario	Asistentes
1	1 feb. 2020	Escuela de Sasa	09:00–13:00	64
2	2 feb. 2020	Escuela de Tierra de Páez	09:00–13:00	25
3	3 feb. 2020	Colegio Pío Alberto Ferro Peña – Bachillerato	14:00–17:00	76
4	4 feb. 2020	Universidad Santo Tomás	14:00–17:00	56
5	5 feb. 2020	UPTC	14:00–17:00	4
6	6 feb. 2020	Escuela Normal Superior	14:00–17:00	46
7	8 feb. 2020	Escuela de Tenería	09:00–13:00	58
8	9 feb. 2020	Escuela de Córdoba Bajo	09:00–13:00	77
9	10 feb. 2020	Colegio Técnico Industrial Julio Flórez / Población vulnerable	14:00–17:00	94
10	17 feb. 2020	Universidad Santo Tomás / Primera infancia, infancia, adolescentes y jóvenes	14:00–17:00	85
11	17 feb. 2020	Universidad Santo Tomás / Comerciantes	09:00–13:00	93
Total	11 mesas			678

Nota. Fuente primaria: Artículo 2.º del Acuerdo Municipal N.º 07 de 2020 (Concejo Municipal de Chiquinquirá, 2020).

3. Consejo Territorial de Planeación

3.1 Integrantes del CTP – Periodo 2020–2023

El Plan de Desarrollo 2020–2023 registra en su portadilla oficial la nómina del Consejo Territorial de Planeación (CTP), instancia que por mandato de la Ley 152 de 1994 debe analizar el anteproyecto y emitir concepto antes de la aprobación definitiva (Alcaldía Municipal de Chiquinquirá, 2020, pp. 4–5).

Tabla 2

Integrantes del Consejo Territorial de Planeación – Periodo 2020–2023

Nombre	Cargo en el CTP
Francisco José Burbano Vásquez	Presidente
Diana Marcela González Rodríguez	Vicepresidenta
Danna Catalina Granados Gil	Secretaria
Santos Agustín Domínguez Sánchez	Miembro
Julie Andrea García Zárate	Miembro
Prior Carlos Mario Alzate O.P.	Miembro
Sandra Yamile Sierra Buitrago	Miembro
Jorge Hernando Castellanos	Miembro
Alexander Salinas Rozo	Miembro
Eriberto Velásquez Suárez	Miembro

Nombre	Cargo en el CTP
Delio Miguel Forero Villamil	Miembro
Clara Ortega Padilla	Miembro
Ana Tilde Vela Alarcón	Miembro
Adriana María Zamora Ariza	Miembro
Luis Alcides Báez García	Miembro
Yaneth Amanda Sánchez	Miembro
Duván Andrés Camilo Arguelles Camacho	Miembro
Carlos Andrés González Castro	Miembro
Uriel Crisóstomo Parra Cortés	Miembro
Mary Luz Casas Ávila	Miembro
Gerardo Solano	Miembro
Mónica Santa Vela	Miembro
César Germán Gualteros Aguilar	Miembro
John Jairo Murcia Rojas	Miembro
Mariangélica Guevara Castillo	Miembro
Lucila Matallana Lara	Miembro

Nota. Fuente primaria: portadilla del Plan de Desarrollo Municipal 2020–2023 (Alcaldía Municipal de Chiquinquirá, 2020, pp. 4–5).

3.2 Sesiones del CTP – Periodo 2020–2023

La sección 2.1 del plan documenta cinco sesiones de trabajo del CTP, celebradas entre el 9 y el 18 de marzo de 2020, con una duración de entre cuatro y cinco horas cada una. En estas reuniones, los secretarios de despacho expusieron las políticas, estrategias, objetivos y metas incluidas en el plan, y los miembros del CTP formularon preguntas e inquietudes (Alcaldía Municipal de Chiquinquirá, 2020, p. 30).

Tabla 3

Sesiones del Consejo Territorial de Planeación – Periodo 2020–2023

Sesión	Fecha	Duración aproximada
1	9 de marzo de 2020	Entre 4 y 5 horas
2	10 de marzo de 2020	Entre 4 y 5 horas
3	12 de marzo de 2020	Entre 4 y 5 horas
4	16 de marzo de 2020	Entre 4 y 5 horas
5	18 de marzo de 2020	Entre 4 y 5 horas

Nota. Fuente primaria: sección 2.1 del Plan de Desarrollo Municipal 2020–2023 (Alcaldía Municipal de Chiquinquirá, 2020, p. 30).

4. Audiencias Públicas

En cumplimiento del artículo 22 de la Ley 1909 de 2018, las once mesas de participación cumplieron simultáneamente la función de audiencias públicas. En ellas la ciudadanía conoció los proyectos de inversión y presentó propuestas de priorización. El plan afirma que durante el proceso de participación ciudadana se realizaron los aportes esenciales para cualificar y estructurar los diagnósticos, los programas, los proyectos, los indicadores y las metas (Alcaldía Municipal de Chiquinquirá, 2020, p. 22).

- Número de reuniones: 11 (coincidentes con las mesas de participación ciudadana).
- Total de asistentes: 678 personas.
- Duración: entre 4 y 5 horas por reunión.
- Convocatoria: autoridades territoriales, gremios, academia, organizaciones de la sociedad civil, minorías y ciudadanía en general.

- Coordinación: Oficina Asesora de Planeación del municipio.

5. Certificación de Aprobación en el Concejo Municipal

El Plan de Desarrollo 2020–2023 fue aprobado por el Concejo Municipal en dos debates, de conformidad con el artículo 73 de la Ley 136 de 1994 y el reglamento interno de la corporación. La certificación que obra en la página 405 del documento fue suscrita por el presidente y la secretaria del Concejo (Concejo Municipal de Chiquinquirá, 2020).

Tabla 4

Registro de aprobación del Plan de Desarrollo Municipal 2020–2023

Evento	Detalle
Acto administrativo	Acuerdo Municipal N.º 07 de 2020
Primer debate	18 de mayo de 2020
Segundo debate	12 de junio de 2020 (sesión extraordinaria)
Fundamento legal	Artículo 73, Ley 136 de 1994, y Reglamento Interno del Concejo
Presidente del Concejo	Omar Armando Rodríguez
Secretaria del Concejo	Jessica Tatiana Ortiz Pedroza

Nota. Fuente primaria: página 405 del Plan de Desarrollo Municipal 2020–2023 (Alcaldía Municipal de Chiquinquirá, 2020).

6. Organización Comunal

El plan registra la estructura de las Juntas de Acción Comunal (JAC) del municipio con datos suministrados por ASOJUNTAS (2020), los cuales aparecen en las Tablas 21, 22 y 23 del documento oficial.

Tabla 5

Organización comunal – Municipio de Chiquinquirá, 2020

Tipo de organización	Cantidad
Barrios	9
Sectores	98
Juntas de Acción Comunal urbanas	53
JAC legalmente constituidas (total)	78

Nota. Fuente primaria: Tabla 21 del Plan de Desarrollo Municipal 2020–2023 (Alcaldía Municipal de Chiquinquirá, 2020, p. 61). Datos de ASOJUNTAS (2020).

Tabla 6

JAC área urbana según situación documental – Municipio de Chiquinquirá, 2020

Situación documental	Cantidad
Documentación al día	1
Sin documentación	52
Sectores sin JAC ni documentación (según PBOT)	45
Total	98

Nota. Fuente primaria: Tabla 22 del Plan de Desarrollo Municipal 2020–2023 (Alcaldía Municipal de Chiquinquirá, 2020, p. 61). Datos de ASOJUNTAS (2020).

Tabla 7

JAC área rural – Municipio de Chiquinquirá, 2020

Categoría	Cantidad
Corregimientos	4
Veredas	17
Juntas de Acción Comunal	25
Con documentación	9
Sin documentación	16

Nota. Fuente primaria: Tabla 23 del Plan de Desarrollo Municipal 2020–2023 (Alcaldía Municipal de Chiquinquirá, 2020, p. 61). Datos de ASOJUNTAS (2020).

7. Otras Evidencias de Participación Documentadas

7.1 Conceptos técnicos emitidos

- El Consejo Territorial de Planeación emitió su concepto sobre el anteproyecto del plan, el cual fue presentado al Concejo Municipal junto con el proyecto de acuerdo.
- La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) emitió concepto técnico, incorporado en el documento final (Alcaldía Municipal de Chiquinquirá, 2020, p. 22).

7.2 Mesa de Participación de Víctimas

El plan informa que la Mesa de Participación de víctimas del conflicto armado se encontraba instalada y en funcionamiento en el municipio, conformada por veinticuatro

representantes de esta población, con la Personería Municipal ejerciendo la secretaría técnica (Alcaldía Municipal de Chiquinquirá, 2020).

7.3 Actas de empalme institucional

- Acta de Empalme de la Secretaría de Desarrollo y Bienestar Social (SDBS): citada como fuente de datos diagnósticos.
- Acta de Entrega del Cargo de fecha 3 de enero de 2020: referenciada en el diagnóstico institucional (Alcaldía Municipal de Chiquinquirá, 2020).

7.4 Talleres y encuentros pedagógicos

- Talleres de fortalecimiento de capacidades en estilo de vida saludable.
- Talleres en prevención, manejo y control de infecciones.
- Encuentros pedagógicos en diferentes sectores del municipio sobre temas de interés social.
- Mesas intersectoriales de salud pública.
- Asambleas generales de madres líderes, una por año de gobierno.

8. Resumen de Indicadores de Participación – Periodo 2020–2023

Tabla 8

Indicadores de participación ciudadana – Plan de Desarrollo Municipal 2020–2023

Indicador	Valor documentado
Mesas de participación ciudadana realizadas	11
Total de participantes	678 personas
Periodo de realización de mesas	1 al 17 de febrero de 2020
Sesiones del CTP	5 (9, 10, 12, 16 y 18 de marzo de 2020)
Integrantes del CTP	26 personas
JAC legalmente constituidas	78 (53 urbanas, 25 rurales)
Representantes en Mesa de Víctimas	24
Primer debate de aprobación	18 de mayo de 2020
Segundo debate de aprobación	12 de junio de 2020 (sesión extraordinaria)
Concepto del CTP	Emitido e incorporado
Concepto de la CAR	Emitido e incorporado

Nota. Elaboración propia con base en el Plan de Desarrollo Municipal 2020–2023 (Alcaldía Municipal de Chiquinquirá, 2020) y el Acuerdo Municipal N.º 07 de 2020 (Concejo Municipal de Chiquinquirá, 2020).

Evidencias de Participación Ciudadana

Plan de Desarrollo Municipal – Municipio de Chiquinquirá, Boyacá

Chiquinquirá: Se respeta, Se protege, Se impulsa 2024–2027

Alcalde: Jefferson Leonardo Caro Casas

1. Marco Normativo de la Participación

El Plan de Desarrollo Municipal 2024–2027 cita expresamente las disposiciones legales que regulan su proceso participativo y declara que se tuvieron en cuenta las diferentes instancias de planeación como el Consejo Territorial de Planeación y los procedimientos para la efectiva participación ciudadana en su elaboración y discusión, y que el concepto del CTP fue recibido en los términos establecidos e incorporado en el plan (Alcaldía Municipal de Chiquinquirá, 2024).

- Constitución Política de Colombia (1991), artículo 342 y disposiciones sobre participación.
- Ley 152 de 1994, Capítulo I, artículo 1.º: procedimientos para elaboración, aprobación, ejecución y control de los planes de desarrollo.
- Ley 136 de 1994, artículo 74: trámite y aprobación del plan de desarrollo municipal.
- Metodología SisPT del Departamento Nacional de Planeación: adoptada para la formulación del plan.

2. Concejo Municipal

2.1 Mesa Directiva del Concejo – Periodo 2024–2027

Tabla 9

Mesa Directiva del Concejo Municipal de Chiquinquirá – Periodo 2024–2027

Nombre	Cargo
Edwin Quimbayo Scarpetta	Presidente
Óscar Lein Daza Cañón	Primer vicepresidente
Luis Alberto Aguilar Espitia	Segundo vicepresidente

Nota. Fuente primaria: portadilla del Plan de Desarrollo Municipal 2024–2027 (Alcaldía Municipal de Chiquinquirá, 2024, p. 3).

2.2 Honorables concejales – Periodo 2024–2027

Tabla 10

Honorables concejales del municipio de Chiquinquirá – Periodo 2024–2027

Nombre
Camilo Andrés García Delgado

Nombre
Carlos Iván Martínez Suárez
Cristian Leonardo González Cómbita
Deisy Liliana Peña Peña
Édgar López Sánchez
Germán Páez Arenas
Juan Carlos Jiménez Suárez
Julián David Rodríguez
Julio Vicente Ortegón Ortegón
Néstor Octavio Zambrano Barragán
Ronald Alexis Burgos Ortiz
Sergio Andrés Obando Parra

Nota. Fuente primaria: portadilla del Plan de Desarrollo Municipal 2024–2027 (Alcaldía Municipal de Chiquinquirá, 2024, p. 3).

3. Consejo Territorial de Planeación

El Plan de Desarrollo 2024–2027 registra en su portadilla la nómina completa del Consejo Territorial de Planeación con el sector que cada integrante representa, instancia que por mandato de la Ley 152 de 1994 debe emitir concepto sobre el plan antes de su aprobación definitiva (Alcaldía Municipal de Chiquinquirá, 2024, p. 4).

Tabla 11

Integrantes del Consejo Territorial de Planeación – Periodo 2024–2027

Nombre	Sector que representa
Ortiz Luis Pascual	Sectores económicos (agrarios, comercio, entidades financieras y aseguradoras)

Nombre	Sector que representa
Domínguez Sánchez Santos Agustín	Sectores económicos (agrarios, comercio, entidades financieras y aseguradoras)
Guzmán Antonio Mendieta Guerrero	Sectores económicos
Sierra Buitrago Sandra Yamile	Microempresarios
Bulla Robayo Mauricio	Microempresarios
Velásquez Suárez Eriberto	Consejo Municipal de Desarrollo Rural
Forero Villamil Delio Miguel	Consejo Municipal de Desarrollo Rural
Ortega Padilla Clara	Profesionales
Ruiz Torres Juan Carlos	Trabajadores sindicalizados
Zaray Morales Nancy	Trabajadores informales
Zamora Ariza Adriana María	Trabajadores independientes
Maldonado Luis Alejandro	Instituciones de educación pública
Rodríguez Forero Alba Patricia	Instituciones de educación privada
Granados Gil Danna Catalina	Organizaciones culturales
Delgadillo Cortés Lina María	Estudiantes de secundaria
Osorno Castañeda Diego Alejandro	Estudiantes universitarios
Caro Arévalo Ramiro	Organizaciones ecológicas
Casas Ávila Maryluz	Organizaciones comunales
Benítez Torres Ivonne Geraldine	Organizaciones comunales
Romero Fajardo Samira Edith	Organizaciones de mujeres
González Rodríguez Diana Marcela	Organizaciones de mujeres
Parra Cortés Uriel Crisóstomo	Organizaciones no gubernamentales de apoyo
Prior Alzate Montes Carlos Mario	Clero
Murcia Rojas Jhon Jairo	Organizaciones religiosas
Peña Niño Nelson Miguel	Entes deportivos
Ramírez Garzón Francisco Isaías	Población con discapacidad
Peña Florián Yesid Alejandro	Juventudes
Burbano Vásquez Francisco José	Docentes universitarios del sector público
Velásquez Cuéllar Ingrid Tatiana	Docentes universitarios del sector privado
Hernández Arenas Alexander	Población LGTBIQ+
Pineda Pachón Luz Miriam	Población víctima del conflicto armado
Rozo Isabel	Adulto mayor

Nota. Fuente primaria: portadilla del Plan de Desarrollo Municipal 2024–2027 (Alcaldía Municipal de Chiquinquirá, 2024, p. 4).

4. Mesas de Concertación y Diálogo Ciudadano

El proceso de formulación del plan contempló la realización de veintiún mesas de concertación presenciales organizadas por áreas geográficas y sectores temáticos. Adicionalmente, se habilitó un código QR de participación virtual disponible hasta el mes de marzo de 2024, que permitió a ciudadanos exponer sus problemáticas y necesidades sin asistir presencialmente (Alcaldía Municipal de Chiquinquirá, 2024, p. 26).

4.1 Mesas área rural

Tabla 12

Mesas de concertación y diálogo ciudadano – Área rural, periodo 2024–2027

N.º	Sector / Corregimiento	Mujeres	Hombres	Total
1	Corregimiento El Cóndor	17	40	57
2	Corregimiento Mariscal	15	53	68
3	Corregimiento Terebinto	12	21	33
4	Corregimiento Comuneros	13	22	35
Subtotal	4 corregimientos	57	136	193

Nota. Fuente primaria: Tabla 116 del Plan de Desarrollo Municipal 2024–2027 (Alcaldía Municipal de Chiquinquirá, 2024, p. 399).

4.2 Mesas área urbana

Tabla 13

Mesas de concertación y diálogo ciudadano – Área urbana, periodo 2024–2027

Barrio / Sector	Comuna	Mujeres	Hombres	Total
Barrio Boyacá	Occidente	19	23	42
Barrio Centro	Occidente	20	19	39
Barrio Los Laureles	Sur-Occidental	10	11	21
Barrio Bosque	Sur-Occidental	20	16	36
Barrio Santa Marta	Sur-Occidental	13	13	26
Barrio La Pola	Nor-Oriental	6	11	17
Barrio Sucre	Nor-Oriental	15	16	31
Barrio Terebinto	Nor-Oriental	10	14	24
Barrio Jardín del Norte	Nor-Oriental	30	14	44
Subtotal	3 comunas / 9 barrios	143	137	280

Nota. Fuente primaria: Tablas 117, 118 y 119 del Plan de Desarrollo Municipal 2024–2027

(Alcaldía Municipal de Chiquinquirá, 2024, pp. 399–401).

4.3 Mesas sectoriales

Tabla 14

Mesas de concertación y diálogo ciudadano – Sectores temáticos, periodo 2024–2027

N.º	Sector	Mujeres	Hombres	Total
1	Sector Comercio e Industria	8	16	24
2	Mujer, Equidad de Género y Población LGTBIQ+	9	2	11
3	Gremio Taxistas y Colectivos	3	14	17
4	Centro de Acopio	101	30	131
5	Vendedores Informales	45	29	74
6	Sector Cultura, Deporte y Juventud	10	18	28

N.º	Sector	Mujeres	Hombres	Total
7	Medio Ambiente, Gestión del Riesgo y Protección Animal	5	12	17
8	Presidentes de Juntas de Acción Comunal	17	26	43
9	Grupos Vulnerables	20	11	31
Subtotal	9 sectores	218	158	376

Nota. Fuente primaria: Tabla 120 del Plan de Desarrollo Municipal 2024–2027 (Alcaldía Municipal de Chiquinquirá, 2024, p. 402).

4.4 Consolidado total de participación en mesas

Tabla 15

Consolidado de participación ciudadana en mesas de concertación – Periodo 2024–2027

Área / tipo de mesa	Mujeres	Hombres	Total
Área rural (4 corregimientos)	57	136	193
Área urbana – Comuna Occidente	39	42	81
Área urbana – Comuna Sur-Occidental	43	40	83
Área urbana – Comuna Nor-Oriental	61	55	116
Mesas sectoriales (9 sectores)	218	158	376
Gran total	418	431	849

Nota. Elaboración propia con base en las Tablas 116–120 del Plan de Desarrollo Municipal 2024–2027 (Alcaldía Municipal de Chiquinquirá, 2024, pp. 399–402).

5. Mesas Temáticas con Sistematización de Problemáticas

El plan incorpora un anexo denominado Consolidado de Mesas de Concertación y Diálogo Ciudadano, en el que se registran, por lugar de realización, las problemáticas identificadas por la comunidad, sus causas, consecuencias y alternativas de solución propuestas. Las mesas temáticas documentadas en ese anexo son las siguientes (Alcaldía Municipal de Chiquinquirá, 2024):

Tabla 16

Mesas temáticas con sistematización de problemáticas – Periodo 2024–2027

N.º	Mesa temática	Tabla en el PDT
1	Vivienda y Territorio	Tabla 121
2	Transporte y Vías	Tabla 122
3	Justicia y Derecho	Tabla 126
4	Ambiente y Desarrollo Sostenible	Tabla 127
5	Inclusión Social y Reconciliación	Tabla 128
6	Educación	Tabla 129
7	Minas y Energía	Tabla 130
8	Deporte y Recreación	Tabla 131
9	Industria, Comercio y Turismo	Tabla 132
10	Cultura	Tabla 133
11	Agricultura y Desarrollo Rural	Tabla 134
12	Salud y Protección Social	Tabla 135

Nota. Fuente primaria: Anexo del Plan de Desarrollo Municipal 2024–2027 (Alcaldía Municipal de Chiquinquirá, 2024).

6. Conceptos Emitidos por Organismos de Control y Planeación

El proceso de formulación del plan incluyó la remisión del anteproyecto al Consejo Territorial de Planeación y a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR). Ambas instancias emitieron sus conceptos y observaciones, los cuales sirvieron de insumo fundamental en la construcción del proyecto de acuerdo (Alcaldía Municipal de Chiquinquirá, 2024).

Tabla 17

Conceptos institucionales emitidos durante la formulación del Plan de Desarrollo 2024–2027

Organismo	Alcance del concepto
Consejo Territorial de Planeación (CTP)	Concepto al anteproyecto del plan. Recibido e incorporado en los términos establecidos.
Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR)	Concepto técnico y recomendaciones. Incorporados en el documento final del plan.

Nota. Fuente primaria: Plan de Desarrollo Municipal 2024–2027 (Alcaldía Municipal de Chiquinquirá, 2024).

7. Canal de Participación Virtual

El PDT documenta la habilitación de un canal de participación virtual complementario a las mesas presenciales, mediante un código QR que estuvo activo hasta el mes de marzo de 2024 y a través del cual los ciudadanos podían exponer sus problemáticas y necesidades (Alcaldía Municipal de Chiquinquirá, 2024, p. 26).

- Modalidad: código QR de acceso público.
- Periodo de disponibilidad: enero a marzo de 2024.
- Función: canal paralelo a las 21 mesas presenciales, sin restricción de horario ni lugar.

8. Resumen de Indicadores de Participación – Periodo 2024–2027

Tabla 18

Indicadores de participación ciudadana – Plan de Desarrollo Municipal 2024–2027

Indicador	Valor documentado
Mesas de concertación planificadas	21 mesas presenciales
Total de participantes registrados	849 personas
Participación de mujeres	418 (49,2 %)
Participación de hombres	431 (50,8 %)
Mesas área rural	4 corregimientos – 193 personas
Mesas área urbana	9 barrios en 3 comunas – 280 personas
Mesas sectoriales	9 sectores – 376 personas
Mesas temáticas con problemáticas sistematizadas	12 mesas (Anexo del PDT)
Canal virtual habilitado	Código QR (enero–marzo 2024)
Integrantes del CTP	32 con sector asignado
Honorables Concejales	12 + mesa directiva (3 personas)
Concepto del CTP	Recibido e incorporado
Concepto de la CAR	Recibido e incorporado
Metodología de formulación	SisPT – DNP

Nota. Elaboración propia con base en el Plan de Desarrollo Municipal 2024–2027 (Alcaldía Municipal de Chiquinquirá, 2024).

Referencias

Alcaldía Municipal de Chiquinquirá. (2020). Plan de Desarrollo Municipal 2020–2023: Gobierno del Sí Es Posible. Alcaldía Municipal de Chiquinquirá.

Alcaldía Municipal de Chiquinquirá. (2024). Plan de Desarrollo Municipal 2024–2027: Chiquinquirá, se respeta, se protege, se impulsa. Alcaldía Municipal de Chiquinquirá.

Asamblea Nacional Constituyente. (1991). Constitución Política de Colombia. Gaceta Constitucional N.º 116.

ASOJUNTAS. (2020). Datos sobre Juntas de Acción Comunal del municipio de Chiquinquirá [Datos suministrados a la Alcaldía Municipal]. Asociación de Juntas de Acción Comunal de Chiquinquirá.

Concejo Municipal de Chiquinquirá. (2020). Acuerdo Municipal N.º 07 de 2020. Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Municipal Gobierno del Sí Es Posible 2020–2023. Concejo Municipal de Chiquinquirá.

Congreso de la República de Colombia. (1994a). Ley 136 de 1994. Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial N.º 41.377.

Congreso de la República de Colombia. (1994b). Ley 152 de 1994. Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. Diario Oficial N.º 41.450.

Congreso de la República de Colombia. (2018). Ley 1909 de 2018. Por medio de la cual se adoptan el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes. Diario Oficial N.º 50.649.

Departamento Nacional de Planeación. (2020). Metodología SisPT: Sistema de Planeación Territorial. DNP.