

# SEGUIMIENTO A LA INTEGRACIÓN DE LA AGENDA PÚBLICA CIUDADANA EN EL PLAN DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE MIRANDA: “MIRANDA + HUMANA Y SOCIAL, 2016-2019”

## MONITORING THE INTEGRATION OF THE PUBLIC CITIZEN AGENDA IN THE DEVELOPMENT PLAN OF MIRANDA’S MUNICIPALITY: “MIRANDA + HUMANA Y SOCIAL, 2016-2019”

.....  
<https://doi.org/10.22431/25005227.vol49n2.4>

**Adolfo León Guerrero García\***  
**Emelyn Penagos Cañas\*\***  
**Jherlyn Gloriam Pérez Soto\*\*\***

### Resumen

Este artículo, de categoría experiencias académicas y pedagógicas, desarrolló un estudio de tipo concep-

tual-descriptivo en el que se buscó exponer el nivel de integración de la agenda pública entre las demandas presentadas por la población y las definiciones de problemáticas públicas expuestas por el gobierno local desde la presentación de su plan de gobierno y en el documento del Plan de Desarrollo del Municipio de Miranda, departamento del Cauca, denominado “Miranda + humana y social, 2016-2019”.

**Palabras clave:** plan de desarrollo, Agenda pública, participación ciudadana.

\*Político y Magister en Historia de la Universidad del Valle (Cali - Colombia). Profesor – investigador de la Escuela Superior de Administración Pública–ESAP - Territorial Cauca. [adolffleon32@gmail.com](mailto:adolffleon32@gmail.com)  
<https://orcid.org/0000-0003-4947-9684>

\*\*Profesional en Administración Pública Territorial de la Escuela Superior de Administración Pública (Cauca) [emelyn.penagosc@esap.edu.co](mailto:emelyn.penagosc@esap.edu.co)

\*\*\*Profesional en Administración Pública Territorial de la Escuela Superior de Administración Pública (Cauca) [jherlynperez@esap.edu.co](mailto:jherlynperez@esap.edu.co)

## Summary

This article developed a conceptual-descriptive study in which it sought to expose the level of integration of the public agenda according to the demands presented by the population and the public problems exposed by the local government since the presentation of its government plan, in the document of the Development Plan of the Municipality of Miranda, department of Cauca, named “Miranda + humana y social, 2016-2019”.

**Keywords:** development plan, public agenda, citizen participation

Con la entrada en vigencia de la constitución de 1991 (Asamblea Nacional Constituyente, 1991) y la descentralización administrativa, se instalaron en el régimen político los valores de la participación ciudadana y comunitaria que provocaron los inicios de una lenta modernización de las instituciones públicas colombianas y, con ello, la integración de la participación ciudadana a la planeación definiendo el punto de partida del proceso de la gestión pública a partir

del cual se estructuran los lineamientos que guían el desarrollo integral y sostenible de las entidades territoriales (que van desde la orientación de acciones de desarrollo), lo que implica la satisfacción de las necesidades de la población, la provisión de bienes y servicios públicos, el impulso a los sectores productivos y la protección de los ecosistemas naturales hasta llegar a ser los ejes principales de un plan de desarrollo.

En ese sentido, y en términos del ciclo de una política pública, un plan de desarrollo puede definirse como el instrumento de planificación que orienta el accionar de los diferentes actores del territorio durante un periodo de gobierno; en él se expresan los objetivos, metas, políticas, programas, subprogramas y proyectos de desarrollo los cuales no solo son el resultado de un proceso de concertación, sino que responden a los compromisos adquiridos en el Programa de Gobierno y a las competencias y recursos definidos tanto por la Constitución como por la Ley (DNP, 2007).

De esta manera, un plan de desarrollo se construye con la puesta en marcha de una agenda pública que pretende insertarle un llamado de alerta y unas demandas ciudadanas a un gobierno local como posibles asuntos a tener en cuenta en su

gestión pública los cuales son puestos en evidencia con la entrada en acción de los mecanismos y espacios de participación ciudadana que son garantizados en el ordenamiento jurídico constitucional colombiano<sup>1</sup> [...]; en la perspectiva de planificación democrática es fundamental que las nuevas administraciones territoriales apoyen los distintos mecanismos de participación ciudadana a través del fortalecimiento de los canales de comunicación e interacción de los diferentes actores del territorio con el fin de que puedan expresar sus intereses y concertar las estrategias de desarrollo (DNP, 2007).

Estos mecanismos de participación ciudadana, como los conceptúa Schlesinger (2011):

son estrategias constitucionales y legalmente diseñadas para permitir a los ciudadanos (i) adoptar directamente ciertas decisiones o participar en el debate previo a su adopción por la autoridad pública competente, a lo cual genéricamente se le llama participación para la toma de decisiones, o (ii) ejercer directamente control sobre el ejercicio de una función pública, a lo cual se le llama participación para el control. (p.65)

<sup>1</sup> Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan (Constitución Política de Colombia, 1991, Art. 103).

Por su parte, los mecanismos de participación comunitaria son los recursos o medios por los cuales los ciudadanos y las organizaciones comunitarias no solo se les permite actuar e intervenir en la defensa de sus propios intereses, sino de relacionarse con el Estado y participar en la gestión de su propio desarrollo (Ceballos, 2001). Estos han sido divididos en dos, según Velásquez y González (2003): Los primeros son espacios globales de participación entre los cuales cabe mencionar los Consejos Territoriales de Planeación, los Consejos Consultivos de Ordenamiento Territorial, los Consejos de Desarrollo Rural, las Veedurías Ciudadanas y las Juntas Administradoras Locales; la característica de dichas instancias de participación es que su referente es el municipio o la ciudad en su conjunto o un segmento territorial (comuna o corregimiento). Los segundos son espacios sectoriales de participación que son canales formales creados por los ciudadanos para la defensa de un sector (educación, salud, medioambiente) o un grupo social en particular (jóvenes, mujeres, comunidades étnicas, desplazados, etc.).

De acuerdo con lo anteriormente planteado, la gestión del desarrollo en la conformación de la agenda e integración en el plan de desarrollo demanda

necesariamente una base de construcción social para el agendamiento institucional que para su ejecución requiere de las expresiones materiales de los componentes sociales, políticos y técnicos del proceso los cuales van desde la organización hasta las tareas y acciones cotidianas, pasando por los procesos de negociación y concertación social, económica y territorial.

El propósito general del trabajo es identificar la integración y conformación de la agenda pública “institucionalizada” en el “Plan de desarrollo municipal Miranda<sup>2</sup> *más humana y social para el periodo 2016–2019*”, donde en un primer momento se presenta una revisión de los conceptos de agenda pública, actores interesados y planes de desarrollo territorial, y en un segundo momento se expone el proceso e instrumentos de elaboración de la agenda que implementó la administración local del municipio de Miranda-Cauca para la identificación de los diferentes problemas que incidieron en la construcción de su plan de desarrollo y, por último, se expone la respectiva medición de la elaboración de la agenda pública conformada en el plan de desarrollo municipal a partir del Índice de Gobierno Abierto (IGA) visibilizando

---

<sup>2</sup> El municipio de Miranda se encuentra ubicado al norte del Departamento del Cauca.

el impacto que obtuvo en la población la forma en que se elaboró el plan de desarrollo y la utilización del índice como herramienta de transparencia y de interacción ciudadana.

## **Elaboración de la Agenda Pública y el Plan de Desarrollo**

En el análisis institucional de la acción gubernamental se han desarrollado esquemas metodológicos y conceptuales sobre la construcción de la agenda pública en donde se presentan distintas estrategias implantadas para hacer seguimiento a la participación de los actores y sus repertorios de acción en la consecución de la inclusión de sus intereses de demandas socioeconómicas. Un acercamiento a la definición metodológica sobre la agenda pública afirma que los pasos para “su construcción comprenden la iniciación, la especificación, la expansión y la entrada del problema” (Alzate & Romo, 2017, p. 23) y en el que se identifican “tres modelos de agenda: la de las iniciativas desde fuera, la de iniciativas desde dentro y la de movilización social” (Cobb, 1976 citado por Alzate & Romo, 2017, p. 23). En el primer modelo son las organizaciones sociales y la ciudadanía las que buscan la inclusión de su interés en la agenda, en el segundo, es el gobierno el encar-

gado de liderar la agenda desde su estructura interna y, para el tercer modelo, es el gobierno quien lleva los temas a la opinión pública para generar consensos sobre un tema en particular a agendar.

De esta manera la agenda pública como proceso se concibe a través de cuales mecanismos de participación ciudadana, comunitaria y estrategias en la que los actores interesados logran que ciertos problemas públicos llamen la atención sería y activa de los respectivos gobiernos (Cobb & Charles, 1986), y se compone de tres actividades: la priorización de los problemas públicos a intervenir, la identificación del concerniente problema público, y la inscripción del problema en la agenda (Zapata, 2016). Para llevar a cabo estas actividades se necesita de la participación comunitaria de los sectores y grupos sociales interesados tanto en el debate y controversia sobre el problema público como en su identificación y definición en donde ellos son los responsables de seleccionar, priorizar, relatar, suministrar información y persuadir sobre los problemas que necesitan ser incluidos en la agenda para su intervención. Identificado el problema, le corresponde ahora al gobierno reconocer, aceptar e intervenir para disminuir su impacto en el territorio mediante la toma de decisiones o la inscrip-

ción en la agenda pública, esto es, como cualquier cosa que el gobierno escoja o no hacer (Dye, 2008).

### **Un problema se considera como público a través de cuatro (4) medios, a saber:**

1. El sondeo de opinión o mercado de la política que define un problema como de interés público a partir del sondeo de consideraciones/percepciones más o menos objetivas (sentidas por la comunidad) que identifican los actores sociales y gubernamentales a partir de la integración de diversos métodos y mecanismos de participación y de convocatoria a fin de centrar la atención a uno(s) problemas de interés para elevarlos a la condición de prioridad gubernamental: "la cuestión no es 'en sí' política, sino está en demostrar los mecanismos concretos que determinan la inscripción de este problema en la agenda del decidor" (Muller, 1998).
2. La visibilización que le dan aquellas personas o grupos con mayor capacidad de persuasión, negociación y poder dentro de la sociedad que además de ser

capaces de visibilizarlo a través de los medios de comunicación, tienen el interés de posicionarlo y presentarlo en un lenguaje comprensible para los grupos políticos (Zapata, 2016).

3. En la fase de la definición de la problematización intervienen en los actores interesados un sinnúmero de consideraciones de orden multicausal conduciendo a la noción de ventana política que demuestra cómo ciertos factores en interacción o tensión crean condiciones favorables para la inserción en la agenda de ciertas problemáticas públicas y,
4. La noción de la construcción social del problema, es decir, el papel que desempeña en la construcción de la agenda, los relatos y el conflicto de las interpretaciones de la realidad social y publica en búsqueda de respaldo para la inclusión y solución, “nosotros como una sociedad y los diferentes intereses contradictorios en su interior, estructuramos y producimos relatos acerca de cómo y por qué aparecen los problemas” (Birkland, 2005, p. 125) esto es la batalla del relato por la inclusión en la agenda.

Dado que los gobernantes, evidentemente, no tienen un papel pasivo en la construcción de la agenda pública, no todos los problemas públicos logran ser inscritos ya que en muchos casos es el gobierno quien define los problemas públicos, y por intermediación de actores aliados la valida o legitima en el público y a su vez es el encargado de su reconocimiento según la intensidad y negociación de los actores interesados en ella. En términos de Zapata (2016) citando a Roth (2006) la agenda es “una construcción que resulta del conjunto de luchas que los actores sociales y políticos libran para imponer una lectura de un problema que sea la más ventajosa posible para sus intereses” (p. 58).

### **La Agenda Pública en los planes de desarrollo territorial**

La agenda pública es el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar (Aguilar, 1996). Para la conformación de la agenda pública se establecen previamente dos agendas (ya mencionadas): una organizada por

el gobierno de turno llamada *agenda gubernamental*, que contiene los problemas, las demandas y asuntos seleccionados por los gobernantes como objetos sobre los cuales consideren actuar; la otra agenda organizada por la ciudadanía, denominada *agenda ciudadana*, contiene los problemas, conflictos y necesidades que preocupan a los ciudadanos y que ellos con independencia del gobierno o en comunicación con él consideran asuntos de gobierno o de problemas públicos. Por ende, la agenda ciudadana es más amplia que la gubernamental debido a los altos índices socioeconómicos no resueltos y a los distintos intereses existentes entre los diversos grupos y actores sociales.

Esta relación entre las agendas es originada principalmente por la dinámica entre gobierno y sociedad (Zapata, 2016). Esto cobra sentido si entendemos que desde una perspectiva constructivista se plantea que "una situación no adquiere el rango de problema público a menos que actores sociales concretos atribuyan características negativas a dicha situación por medio de discursos que la vinculen con valores sociales no atendidos" (Cejudo, 2010, p. 23) ya que se concibe al ciudadano como actor social, mejorando así la posibilidad de resaltar temas y definir acciones, es decir

que los problemas que hacen parte de la agenda pública se generan a partir de los significados compartidos por la sociedad que los clasifica en rangos de valores y escala de importancia.

Una ampliación al enfoque o perspectiva constructivista destaca los planteamientos sobre *policy making* participativo (Alzate & Romo, 2017) que enfatizan en la generación permanente de mensajes, productos y/o contenidos digitales por parte del ciudadano común a través de las redes sociales y medios de difusión amplios en la internet, presionando y demandando acciones concretas del gobierno. Esta condición ha generado para el ciudadano un nuevo rol y posicionamiento de poder potencial, al menos para la conformación de una agenda real como lo son, por ejemplo, las estrategias de Gobierno en línea y Gobierno abierto que conciben a la sociedad civil/ciudadanía como un actor activo en los procesos de rendición de cuentas, entre otros.

El esquema conceptual anterior se puede extender plausiblemente con el desarrollo del marco normativo que se ha generado después de la Constitución de 1991 con respecto a los planes de desarrollo (como ya se mencionó) por lo que se concibe que este documento constituye una visión compartida y orientada a la acción de la entidad territorial durante un

periodo determinado. En consecuencia, su elaboración exige un carácter participativo, político y profesional a partir de un acuerdo programático que garantice el interés general de la población o de un proyecto de construcción social mediante el cual el gobernante y la ciudadanía integran/negocian el programa de gobierno y las aspiraciones que tiene la ciudadanía para el mejoramiento de las condiciones existentes en el territorio y la vida de sus habitantes.

También se define como el instrumento de planificación que orienta acciones de las administraciones departamentales, distritales y municipales durante los cuatro años de gobierno. En este se determina la visión, los programas, proyectos y metas de desarrollo asociados a los recursos públicos que se ejecutarán durante los próximos cuatro años; este instrumento de planificación está compuesto de acuerdo con las directrices del DNP (2015) por 1) Diagnóstico; 2) Parte Estratégica y 3) Plan de Inversión.

### **Actores que intervienen en la construcción de la Agenda Pública**

Frente a los procesos de elaboración de políticas públicas, planes de desarrollo y demás instrumentos de intervención

por parte del gobierno, Arroyave (2011) destaca el tipo de inclusión de estos instrumentos en la agenda pública por dos vías a saber. Por un lado, mediante un esquema tradicional y tecnocrático donde los grupos afectados son entendidos como “objeto de investigación”, análisis y posterior legitimación del proceso, pero no son tenidos en cuenta en ninguno de los momentos del ciclo de la política pública, esto es, su formulación y evaluación: son procesos verticales y excluyentes al cual el Estado responde a las demandas de la sociedad sin tener en cuenta las consideraciones de la ciudadanía. El otro esquema que podría denominarse aproximadamente de carácter horizontal o mixto, toma como centro de construcción una metodología de interacción entre comunidades, la administración y los grupos de interés. Aquí el gobierno cumple un rol más formal pues la ciudadanía/habitantes/pobladores y los grupos de interés asumen una construcción en conjunto de las políticas, encargándose la administración del diseño normativo, de su introducción al plan de desarrollo y de la asignación presupuestal para su ejecución.

Para el esquema horizontal tenemos que la agenda pública es un proceso en el que intervienen distintos sectores de la población/municipio quienes mediante el

dialogo y exposición de motivos pretenden que sus problemáticas sean agendadas por el gobierno local. Los partidos y/o movimientos políticos, movimientos ciudadanos y sociales, grupos empresariales, comunidades étnicas, poblaciones vulnerables y sociedad civil en general son los que agencian, presionan y representan sus demandas como "problemática pública" a partir de distintas percepciones en la definición y solución del problema. Siendo el gobierno el encargado de posicionar estos problemas en la agenda y gestionar los recursos necesarios para poner en marcha las estrategias definidas en planes o proyectos:

La relación entre gobierno y organizaciones de la sociedad civil se plantea en esta perspectiva como una interacción mediada por la multipolaridad del espacio público. No es una relación bipolar entre gobierno y organización, sino múltiple, de interdependencia entre diversas organizaciones., la concertación entre múltiples actores de la sociedad civil y el gobierno en espacios públicos y de forma pública (transparente, abierta), y con control público es parte esencial (Bonamusa, Segura, & Villar, 1996, p. 26).

Es muy común que en estas relaciones surjan contrastes diferentes entre grupos de empresarios políticos, las elites locales y los sectores sociales quienes buscan posicionar según sus intereses algunos problemas en las agendas públicas, ya que sus organizaciones son influyentes en el sistema político regional/local.

## **Elaboración de la Agenda Pública en el Plan de Desarrollo municipal Miranda más humana y social para el periodo 2016 – 2019**

El Plan de Desarrollo del municipio de Miranda<sup>3</sup> para el periodo 2016-2019 fue aprobado mediante Acuerdo Municipal 006 de 2016 al cual lo denominó "Miranda + Humana y Social". Para su elaboración se organizó un equipo de trabajo que involucró a todas las dependencias de la administración municipal con el aporte experto de diferentes disciplinas (Agenda de Gobierno), y surtió un proceso de discusión y participación ciudadana bajo el liderazgo del Consejo Territorial de Planeación (Agenda ciudadana).

El proceso de participación estuvo acompañado de una estrategia de divulgación pública, que implicó, entre otras actividades, y la metodología de participa-

<sup>3</sup> El municipio de Miranda, se encuentra ubicado al nororiente del departamento del Cauca en el pie de monte de la cordillera central; el territorio municipal comprende una extensión de 19.959 hectáreas de las cuales 371.3 ha corresponden al área urbana y el restante al área rural, sin embargo, de acuerdo a las proyecciones realizadas por el DANE, la población del municipio de Miranda para el año 2015 fue de 39.718 habitantes, de los cuales el 72 % (11.265 habs) están en la zona urbana y el restante en la zona rural; del total de la población para 2015, el 50,6 % son hombres y el 49,4 % son mujeres, evidenciando un equilibrio relativo entre ambos géneros. El sector agropecuario es el principal renglón de su economía de acuerdo con los datos consignados en el Plan de Desarrollo Municipal, se puede decir que gran parte del territorio tiene vocación agrícola puesto que de la extensión total del municipio 19.587 ha (98,13 %), corresponden al área rural de las cuales se cultivan aproximadamente 10,712 ha que representan el 54,69 %. Estas hectáreas están dedicadas a la producción de cultivos permanentes, transitorios y anuales. Para el año 2014 los cultivos permanentes representaron el 97,74 % (10.471,45 ha) del área total cultivada, los cultivos transitorios el 2,11 % (226,2 ha) y los cultivos anuales el 0,14 % (15 ha) (Alcaldía de Miranda, 2012, p. 32).

ción que se concibió a partir de cuatro enfoques: de derechos y capacidades, poblacional-diferencial, equidad de género, y territorial urbano-rural. De esta forma, se llegó a las comunidades de las zonas urbanas y de los corregimientos, convocando a grupos sociales organizados por intereses poblacionales tales como mujeres, jóvenes, población adulta mayor, comunidades afrocolombianas e indígenas, población en situación de discapacidad, población LGTBI y población desplazada, a grupos sociales organizados alrededor de intereses sectoriales y temáticos, como el ambiental, cultural, comercial y de servicios (Alcaldía de Miranda, 2016).

Con respecto a los enfoques que fundamenta la intervención de la administración en el desarrollo local, se afirma que este es el enfoque de derechos y capacidades y precisa los lineamientos que orientan las acciones y estrategias de la administración pública municipal hacia el avance del desarrollo humano integral. En él se presenta un marco conceptual utilizado para orientar las acciones tendientes a la garantía, promoción, protección, prevención de la vulneración y restitución de los derechos de la población. En cuanto a las capacidades indican el proceso de promoción de las potencialidades de la población a partir de sus libertades civiles y de su capacidad

de agencia como sujeto que participa del desarrollo social, cultural, económico, ambiental y político del municipio.

Con respecto al enfoque poblacional-diferencial tiene como objeto el reconocimiento por parte de la administración municipal a la pluralidad de la población del municipio. A su vez el enfoque de género consiste en el derecho y capacidad que tienen tanto mujeres como hombres para disfrutar de los bienes sociales, las oportunidades y recursos que se ofrecen y se producen en el municipio lo que implica integrar a las mujeres en los procesos vigentes de desarrollo. Ya desde el enfoque territorial urbano-rural, se pretende, por la superación de las inequidades expresadas en el territorio, fortalecer los procesos de planificación y gestión mediante la incorporación de un desarrollo endógeno.

Por otra parte, en la formulación del Plan de Desarrollo se tuvo en cuenta diferentes etapas, a saber: la primera relacionado con el alistamiento institucional, momento en el cual la administración se preparó para la elaboración del Plan de Desarrollo, seguido de la formulación de la parte estratégica del plan, a ello le antecedió la elaboración del diagnóstico que permitió tener un referente de las necesidades y situaciones del Municipio. Después se realizó la elaboración del plan

de inversiones que es el instrumento que permite articular la parte estratégica del plan con el desarrollo de los recursos de inversión y aprobación del Plan de Desarrollo (Alcaldía de Miranda, 2016).

Es así como el plan de desarrollo fue estructurado a partir de cuatro lineamientos estratégicos tendientes a la generación de impacto en el territorio: el primero denominado Miranda incluyente más humana y social, el se-

gundo sobre una Miranda sostenible y sustentable, el tercer lineamiento referente a una Miranda más productiva y competitiva, y el ultimo lineamiento construido sobre el fortalecimiento Institucional articulándose con los propósitos del plan nacional de desarrollo y el plan de desarrollo del departamento de su momento, con la pretensión al cumplimiento de objetivos de desarrollo sostenible.

**Tabla 1.** Dimensiones, componentes y programas del Plan de Desarrollo del Municipio de Miranda, 2016-2019

LINEAMIENTO	COMPONENTE	PROGRAMA
1. MIRANDA INCLUYENTE, MAS HUMANA Y SOCIAL	Educación más incluyente y de calidad	Más Educación con calidad para mejores oportunidades
		Más Jóvenes en la U
	Miranda Mas Saludable	Vida saludable y condiciones no transmisibles
		Mente sana convivencia y paz
		Salud nutricional
		Reproductores de sexualidad responsable
		Vida saludable y enfermedades transmisibles
		Salud y ámbito laboral
		Gestión diferencial de poblaciones vulnerables (mujeres, niñez, adolescentes, discapacidad, víctimas, desplazados, adultos mayores, población en pobreza extrema)
		Fortalecimiento de la autoridad sanitaria
Más deporte y recreación como bases de la vida y la convivencia	Arte y Cultura, Nuestra identidad	Más deporte y recreación como bases de la vida y la convivencia
		Fortaleciendo nuestra identidad cultural
	Miranda Construyendo Futuro	Vivienda más humana
		Otros servicios públicos
		Más servicios públicos de calidad

	Primera infancia, Infancia, Adolescencia y Juventud	Atención integral a la infancia y la adolescencia Miranda joven	
	Atención a grupos vulnerables y promoción social un compromiso para la prosperidad social	Programa de adulto mayor Promoción social (Familias en acción, Red Unidos)	
	Miranda territorio diverso e incluyente	Equidad y autonomía de la mujer Diversidad sexual LGBTI Asuntos étnicos	
	Inclusión social para la paz y la reconciliación	Atención a la población Víctima (Ley 1448 de 2011) Miranda Humana y Territorio de Paz para el postconflicto	
2. MIRANDA SOSTENIBLE Y SUSTENTABLE	Gestión Ambiental del territorio	Ambientes más saludables para Miranda Gestión Integral del Riesgo de Desastres	
	Desarrollo Rural	El verde del campo nos llevará a la paz	
3. MIRANDA MAS PRODUCTIVA Y COMPETITIVA	Promoción del desarrollo	Miranda emprendedora Miranda Turística	
	Infraestructura urbana y rural para la competitividad	Más y mejores vías para todos Movilidad ágil y segura	
	Más Justicia, Seguridad, Convivencia y cultura ciudadana	Miranda más segura, humana y social para la paz Justicia local y Convivencia ciudadana	
4. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Y BUEN GOBIERNO.	Buen gobierno, participación democrática y desarrollo comunitario	Más participación ciudadana y desarrollo Comunitario	
	Modernización y fortalecimiento Institucional	Mirada de cara a la comunidad Modernización y fortalecimiento Administrativo y tecnológico Modernización y fortalecimiento del Sistema Financiero y Presupuestal Planificación Integral del territorio Equipamiento municipal	

**Fuente:** Alcaldía de Miranda Cauca, Plan de Desarrollo Municipal 2016-2019, pp. 3-5.

## Agenda Ciudadana

Una vez presentado el plan de gobierno y al ser este el ganador en las elecciones, se convierte en el documento inicial para que la administración convoque a la ciudadanía de acuerdo con los lineamientos establecidos en él y se desarrollen las estrategias o se amplíe su acción. Como se verá más adelante, algunas proposiciones fueron concebidas por la ciudadanía insertándolas dentro de los cua-

tro lineamientos que la administración organizó en sus planes de gobierno.

El primer componente que se estructuró a partir del primer lineamiento estratégico de acuerdo con la intervención y reconocimiento por parte de la ciudadanía fue el sector de la educación (en el que se propuso una educación integral en todos los niveles) donde se garantice el acceso y permanencia a la educación de toda la población con un alto grado de inclusión. A su vez, el segundo componente de mayor impor-

tancia e intervención fue el sector de la salud en el que se buscó la mejora de las condiciones de salud basados en mecanismos de prevención e inclusión como una contribución al desarrollo humano integral y de calidad de vida de la población del municipio.

Otro componente del primer lineamiento con gran intervención de la ciudadanía fue del arte y la cultura, en donde se buscó la promoción de espacios que favorecieran la manifestación de expresiones, actividades artísticas y la formación cultural a partir del mejoramiento de la infraestructura física de los establecimientos públicos dedicados al arte y la cultura, destacando la iniciativa sobre la construcción de la escuela de música.

Para el componente del territorio diverso e incluyente en el municipio se identificó la necesidad de realizar mayores esfuerzos para crear una cultura de reconocimiento y respeto por la diferencia llevando a cabo acciones de política pública que promuevan la igualdad de oportunidades y el acceso a los beneficios del desarrollo para los grupos étnicos que permita la continuidad de sus culturas bajo los principios del respeto y reconocimiento de la interculturalidad así como el reconocimiento de los grupos de mujeres y población LGTBI quienes hacen parte de la diversidad social del municipio.

En la inclusión social para la paz y la reconciliación se hizo necesario que se debía formular e implementar acciones conjuntas entre la administración local y los demás niveles de gobierno para el fortalecimiento de la atención a la población víctima, así como también la promoción y respeto de los derechos humanos en la construcción de espacios favorables para la paz. En cuanto al lineamiento estratégico que pretende por la sostenibilidad y sustentabilidad del municipio, esto se logró a partir del consenso sobre la construcción de un territorio sostenible y sustentable, con base en el desarrollo de iniciativas y de una cultura de preservación, conservación, recuperación, aprovechamiento y uso adecuado de los recursos naturales.

Es así como se destaca la formulación del plan de ordenamiento de manejo de cuencas hidrográficas. En el caso del lineamiento enfocado en la reactivación económica, se obtuvo participación de distintos sectores que abocaron por potenciar el desarrollo económico de municipio, fortaleciendo sus capacidades en los procesos de productividad y competitividad, para lo cual era necesaria la adecuación de infraestructura vial y el estímulo a iniciativas asociativas. Como también la formulación de un plan agropecuario municipal en la que se brindara

asistencia técnica integral y financiera a productores del municipio.

Frente al componente del desarrollo rural y urbano, alcanza en su integridad varios sectores donde es de común agendamiento el mejoramiento de la infraestructura para la conectividad física en aras de fortalecer las condiciones de competitividad del municipio y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes dada la ubicación geográfica del municipio en la región. Para el lineamiento del fortalecimiento institucional se concretó en la agenda de gobierno en que se buscó consolidar y fortalecer la capacidad institucional, y legitimidad de las acciones públicas con respecto a los nuevos componentes de la gestión pública.

Los enfoques con los que se elaboró el plan de desarrollo municipal resultan altamente optimistas respecto a las comunidades del municipio pues plantea que ellas pueden encontrar por sí mismas salidas a los retos que se presentan en “contextos difusos”, pues es en las dificultades que surgen nuevas ideas y proyectos que le dan solución a las necesidades más apremiantes. Por lo tanto, son los actores locales, unos mediante el recurso económico y su capacidad de innovación, otros bajo su capacidad de gestión y participación de las decisio-

nes públicas, quienes pueden contribuir en el desarrollo y transformación productiva de una localidad.

El papel de la administración frente al reto del desarrollo territorial es el de servir de articulador entre los diversos actores locales para que se genere una inversión localizada y controlada, de ahí la importancia que tienen las empresas ubicadas en el municipio, los comerciantes, las instituciones del orden nacional, departamental y local, las organizaciones sin ánimo de lucro, las organizaciones sociales y comunitarias para lograr cambios estructurales tanto en el sistema social como en el territorio.

### **Medición de la Agenda Pública del Plan de Desarrollo Municipal “Miranda más humana y social” para el periodo 2016-2019, desde el índice de gobierno abierto.**

En Colombia, la Procuraduría General de la Nación, con el apoyo de otras instituciones del sector, desarrolla desde el año 2010 el Índice de Gobierno Abierto (IGA), que permite el monitoreo a los procesos de la gestión pública en las entidades territoriales buscando promover un ejercicio transparente en el cumplimiento de normas estratégicas anti-corrupción. Se entienden como normas

estratégicas anticorrupción aquellas disposiciones que buscan implementar medidas preventivas en el sector público, en el marco de las Convenciones Interamericanas y de Naciones Unidas de lucha contra la corrupción.

Este índice está compuesto por tres dimensiones, ocho categorías, y diversas variables las cuales tienen un peso específico que determinan al índice. Cada uno de dichos elementos, incluye una calificación, una vez realizado el ejercicio de medición, y establecido el porcentaje para cada elemento, se obtiene el resultado final entre cero (0) y cien (100), donde cien (100) es el puntaje máximo satisfactorio de cumplimiento de los parámetros anticorrupción y de transparencia.

Respecto a la Alcaldía Municipal de Miranda Cauca, los resultados del IGA para el año 2016, periodo en el que se elaboró y se debatió el plan de desarrollo municipal, se descomponen así: el puntaje global del IGA fue de 72,34 para el 2016, lo que implica que el rango de desempeño en Gobierno Abierto del municipio es alto. Además, el municipio estuvo por arriba del promedio nacional, que fue de 64,37 puntos.

El puntaje logrado en el componente de organización de la Información fue de 66,4; en el componente de Exposición de la Información, fue de 86,92 y

en el componente de Diálogo de la Información, fue de 52. Ante estos resultados, se destaca que el componente con el menor puntaje obtenido fue Diálogo de la Información y el componente con el mayor resultado fue Exposición de la Información.

Teniendo en cuenta que en el componente de exposición de la información busca medir la capacidad de la entidad para presentar y emitir información, tanto a la ciudadanía como a los entes de control, responde a las distintas actuaciones administrativas que se llevan a cabo por parte de la administración, como lo es la divulgación y la participación en los procesos de planeación. Dicho puntaje (86,92) refleja la integración de una agenda pública a través de medios informáticos en la que la ciudadanía adquiere con mayor facilidad la comprensión de los problemas públicos, dado a la variabilidad de información encontrada en distintas fuentes tanto teóricas como personales.

Con respecto al componente de organización de la información que busca recopilar datos sobre la adecuada implementación del Modelo Estándar de Control Interno (MECI) y el manejo de la gestión documental, la administración presenta dificultades en apropiar una cultura de autocontrol, como principio

del control interno, frente al cumplimiento de objetivos trazados por el gobierno de turno en su plan de desarrollo.

En el componente de dialogo de la información a través del cual se valoran los medios en los que socializa y comunica su gestión, este puntaje es el de menor valor (52) que obtuvo la entidad, lo cual es un reflejo de la constante utilización de las rendiciones de cuentas como un instrumento de intervención pasiva en la que solo la administración hace una exposición de sus resultados sin la concurrencia de los ciudadanos.

Una vez realizada la medición de la agenda pública del plan desarrollo municipal Miranda más humana y social para el periodo 2016-2019 desde el concepto de gobierno abierto, nos aproximamos a la forma transparencia colaborativa, en la que implica tanto un Estado que cuente con los medios técnicos para el procesamiento y la conservación de los datos como una política de apertura no solo a la publicación, sino a la escucha de las propuestas que surgen de la ciudadanía (Ávila, 2016).

Por su parte, la ciudadanía dispone de unos niveles de democracia material que garantizan su ciudadanía social para construir los fundamentos de la ciudadanía digital, esto es, el conocimiento para trabajar en red con otros colectivos

e individuos y generar las soluciones a los problemas locales y nacionales.

## **Conclusiones**

La relación entre participación comunitaria, gobierno y la sociedad permite la conformación de la agenda pública que destaca la importancia de los actores sociales a la incorporación del problema público en el Plan de desarrollo Municipal por lo que la incidencia de las nuevas formas de comunicación hace un replanteamiento del papel del ciudadano como sujeto activo en la formación de las políticas del gobierno.

La elaboración de la agenda pública en el plan de desarrollo municipal Miranda más humana y social para el periodo 2016-2019, se consolidó por una agenda de gobierno previamente establecida en el programa inscrito en la registraduría más el reforzamiento por parte de las dependencias de la administración local. Por otro lado, la agenda ciudadana se estableció durante las fases de diagnóstico e identificación de estrategias del plan de desarrollo. Se destaca que la agenda ciudadana fue más amplia que la de gobierno.

En la medición de la agenda pública del plan desarrollo periodo 2016-2019, a partir del Índice de Gobierno Abierto,

el componente de exposición de la información refleja la integración de una agenda pública a través de medios informáticos. Pero en el componente de diálogo de la información se presenta dificultades a la hora de transmitir la información de interés públicos, como lo son las rendiciones de cuentas.

## Referencias

- Aguilar Villanueva, L. (1996). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Mexico: Miguel Angel Porrúa. Obtenido de [https://negociacionytomadecisiones.files.wordpress.com/2016/04/10001\\_problemas-publicos-y-agenda-de-gobierno.pdf](https://negociacionytomadecisiones.files.wordpress.com/2016/04/10001_problemas-publicos-y-agenda-de-gobierno.pdf)
- Alcaldía de Miranda. (2012). *Línea base de indicadores socioeconómicos*. Obtenido de [http://anterior.cauca.gov.co/sites/default/files/informes/municipio\\_de\\_miranda.pdf](http://anterior.cauca.gov.co/sites/default/files/informes/municipio_de_miranda.pdf)
- Alcaldía de Miranda. (2016). *Plan de desarrollo: Miranda mas Humana y Social*.
- Alzate , S. (2011). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. *FORUM*(1), 95-111.
- Alzate Zuluaga, M., & Romo Morales, G. (2017). La agenda pública en sus teorías y aproximaciones metodológicas. Una clasificación alternativa. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 13-35. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/960/96052974002.pdf>
- Arroyave, S. (2011). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. *FORUM Nro. 1* , 95-111.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1991). *Constitución Política de Colombia*.
- Birkland, T. ( 2005). *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*. New Cork: Second Edition: M.E Sharpe.
- Bonamusa, M., Segura, R., & Villar, R. (1996). La sociedad civil y la redefinición de lo público. *Colombia Internacional*, 34,

- 26-33. Obtenido de <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/pdf/10.7440/colombiaint34.1996.03>
- Ceballos, G. M. (2001). *Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia*. Bogota : Colección Editorial Javeriano .
- Cejudo, G. (2010). *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. México D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económica - CID.
- Cobb. (1976). Agenda Building as a Comparative Political Process. *The American Political Science Review*, 70(1).
- Cobb, R., & Charles, E. (1986). En *Participación en política americana: la dinámica de la estructuración de la agenda* (pág. 67). México: NOEMA.
- Deubel, A. N. (2006). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá : Aurora .
- DNP. (2007). *Departamento Nacional de Planeación*. Bogota.
- DNP. (2015). *Manual para la formulación de planes de desarrollo de las entidades territoriales*. Bogotá: DNP.
- Dye, T. (2008). *Understanding Public Policy* (12th ed.). New Jersey: Prentice Hall.
- Muller, P. (1998). La producción de las políticas públicas . *INNOVAR Revista de ciencias administrativas y sociales* , 65-75.
- Schlesinger, C. P. (2011). Retos de la democracia y de la participación ciudadana. En R. Araujo, *Reflexiones sobre el carácter participativo de nuestra democracia* (pág. 222). Bogota: Editorial Universidad del Rosario.
- Velásquez, F., & González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona editorial. Obtenido de [https://issuu.com/azoma/docs/glc\\_25\\_participacionciudadanacolombia\\_librocomplet](https://issuu.com/azoma/docs/glc_25_participacionciudadanacolombia_librocomplet)
- Zapata Cortés, O. L. (2016). Agenda pública local. Los casos de los municipios de El Carmen de Viboral y Turbo, Antioquia–Colombia. *Estudios Políticos*, 49, 73-94.