Proyecto financiado por la Unión Europea

PROYECTO

FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA CAPACIDAD COLOMBIANA PARA AUMENTAR LA TRANSPARENCIA Y LA INTEGRIDAD
(DCI-ALA/2013/330-003)

LINEA ESTRATEGICA: GOBIERNO ABIERTO TERRITORIAL

LINEA DE ACCIÓN: GOBERNACIONES Y ALCALDIAS

DIAGNOSITCO DEL ESTADO DEL CONTROL SOCIAL A LA GESTIÓN PÚBLICA EN LAS ALCALDÍAS DE PEREIRA, GUÁTICA, ARMENIA, PIJAO, QUIBDÓ E ISTMINA.

En este documento se describe el diagnóstico del control social a la gestión pública en los municipios de Pereira, Guática, Armenia, Pijao, Quibdó e Istmina. Este diagnóstico se elabora en el marco de la asistencia técnica para fortalecer a los municipios en integridad y transparencia con enfoque de construcción de paz.

AUTOR: Corporación Región

FECHA: Junio 2017

Cláusula *ad cautelam*, aclaración y exoneración

Este documento se ha realizado con ayuda financiera de la Unión Europea. Las opiniones expresadas en él no reflejan necesariamente la opinión oficial de la Unión Europea.

CONTENIDO

"IMPLEMENTACIÓN DE LA ASISTENCIA TÉCNICA A PILOTOS MUNICIPALES POST-CONFLICTO PARA AUMENTAR TRANSPARENCIA E INTEGRIDAD".. **¡Error! Marcador no definido.**

1. INTRODUCCIÓN 4
2. CONTEXTO 6
3. DIAGNÓSTICO 9
   2.1. Ruta Metodológica 9
   2.2 Diagnósticos 15
      2.2.1. Resultados diagnóstico Municipio de Armenia (Quindío) 15
      2.2.2 Resultados diagnóstico Municipio de Pijao (Quindío) 26
      2.2.3 Resultados diagnóstico Municipio de Pereira (Risaralda) 37
      2.2.4 Resultados diagnóstico Municipio de Guática (Risaralda) 54
      2.2.5 Resultados diagnóstico Municipio de Quibdó (Chocó) 63
      2.2.6 Resultados diagnóstico Municipio de Istmina (Chocó) 74
   3. CONCLUSIONES 83
   4. LOGROS 84
   5. DIFICULTADES 84
   6. RETOS 85
   7. LISTADO DE ANEXOS 89

1. INTRODUCCIÓN

Para el desarrollo de la Consultoría "Asistencia Técnica para el fortalecimiento de las capacidades institucionales para la paz en seis (6) municipios de los departamentos de Quindío, Risaralda y Chocó (Colombia)", ejecutada por la Corporación Región de Medellín, financiada por la Unión Europea, a través del Proyecto ACTUE Colombia de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) y en apoyo a la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República y al Departamento de la Función Pública, se formuló un Plan de Acción para la ejecución, seguimiento y evaluación de los cuatro componentes de la Consultoría: (i) Implementación de la Ley 1712, de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública en la perspectiva de la Construcción de Paz, (ii) Revisión y ajustes para la Implementación del Plan Anticorrupción y de Atención a la Ciudadanía – PAAC –, (iii) Promoción del Control Social a la Gestión Pública, (iv) Aportes para el fortalecimiento de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República y al Departamento de la Función Pública en el cumplimiento de sus funciones. En este documento se presentan los avances alcanzados, las dificultades y los retos para los municipios seleccionados: Armenia y Pijao (Quindío), Pereira y Guática (Risaralda) y Quibdó e Istmina (Chocó), correspondientes a lo contemplado para el primer informe del Producto 5 del componente 3: Diagnóstico del estado actual de la participación ciudadana y el control social en los 6 municipios.

Este primer informe del avance en Control Social a la Gestión Pública está construido a partir de un contexto general sobre la posición actual de la participación ciudadana a propósito de los acuerdos de paz entre el gobierno nacional y las FARC-EP, para así encontrar unas descripciones ajustadas a las dinámicas territoriales de los municipios de análisis.

Los hallazgos de los diagnósticos y la ruta metodológica para el desarrollo de los mismos, están desarrollados en este informe a partir de los siguientes puntos que sirvieron como base para la indagación cualitativa y cuantitativa de las diferentes fuentes de información:

(a) La participación y el control social en el municipio, de cara al cumplimiento del Estatuto de Participación Ciudadana.
(b) El lugar de la participación ciudadana en el Plan de Desarrollo Municipal.
(c) Las condiciones de la instancia que dirige e implementa la promoción de la participación y el control social en la estructura de la alcaldía.
(d) Los actores municipales (institucionales y sociales) relacionados con el control social en el municipio.
(e) El estado de las instancias de participación con funciones de control social conformadas y en funcionamiento.
(f) Los recursos municipales, departamentales y nacionales disponibles para control social y participación ciudadana en el municipio.

Las conclusiones y retos que se reflejan en este diagnóstico permitirán que el proyecto "Asistencia Técnica para el fortalecimiento de las capacidades institucionales para la paz en seis (6) municipios de los departamentos de Quindío, Risaralda y Chocó (Colombia)", pueda tener una mejor incidencia en la construcción de una sociedad más participativa, respaldada en gobiernos locales con servidores públicos capacitados y concientizados en la corresponsabilidad ciudadana como vía efectiva para aumentar la transparencia y la legalidad en el ejercicio estatal.

2. CONTEXTO

El proyecto de "Fortalecimiento de las capacidades institucionales para la paz en seis (6) municipios de los departamentos de Quindío, Risaralda y Chocó (Colombia)" se realiza como respuesta a los cambios sociales que el país está enfrentando gracias al contexto socio-político que el acuerdo de paz entre el gobierno nacional de Colombia y las FARC-EP y que exige miradas al mismo, con enfoques intencionados a la ampliación del capital social a partir de un gobiernos locales con mejores herramientas para garantizar un verdadero estado social de derecho.

Para el objetivo de esta consultoría, la contextualización del presente diagnóstico se hace desde dos dimensiones analíticas que permiten entender las dinámicas territoriales de las cuales son objeto este informe: la participación ciudadana para el postconflicto y la confianza institucional.

Participación ciudadana para el postconflicto

Después de firmado el "Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera"[1], nuestro país entró a una etapa decisiva de su historia política: la implementación del Acuerdo, lo cual no es posible si no se superan las brechas sociales que han permitido que el conflicto armado haya hecho nido en las regiones. Uno de esos retos a superar es la "baja capacidad institucional y debilidades para garantizar el ejercicio de la participación política y ciudadana"[2] que ha creado profundas desconfianzas en lo público, lo cual genera apatía en la participación ciudadana.

Las negociaciones de La Habana concluyeron que para lograr la paz en Colombia es necesario garantizar el Articulo 40 de la Constitución Nacional el cual reza que "Todo

[1] Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Disponible en http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/procesos-y-conversaciones/Documentos%20compartidos/24-11-2016NuevoAcuerdoFinal.pdf
[2] CONPES 3867 "Estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto". Disponible en http://www.posconflicto.gov.co/consejeria/Paginas/Normativa.aspx pp. 18

ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político", en tal sentido el segundo punto del acuerdo le apunta a la apertura democrática del país, donde se hace énfasis en el empoderamiento de las comunidades, para la realización de ejercicios de participación ciudadana y control político.

Confianza Institucional

Hoy el país cuenta con múltiples herramientas normativas para garantizar a los colombianos el derecho y el deber de tomar parte en las decisiones que los afecte, entre ellas se resalta el recién sancionado Estatuto de Participación Ciudadana (Ley 1757 de 2015), que fortalece la democracia participativa, otorgándole a la ciudadanía nuevos instrumentos para realizar control social a la gestión pública.

Sin embargo, a pesar de que existen varias políticas públicas para incentivar la participación, -según la Encuesta de calidad de vida del DANE- el 24.8% de los encuestados creen que "participar no aporta nada a la solución de los problemas de la comunidad"[3]. Este tipo de cifras tiene diversas explicaciones, pero el CONPES 3867 resume a 3 las principales causas:

1. Los resultados de los procesos de participación presentan debilidades y falencias en su eficiencia, con obstáculos para el acceso y con una baja flexibilidad para atender los distintos entornos sociales. Esto ha producido una crisis y falta de aceptación de las instancias y mecanismos que ha llevado a la burocratización y al alejamiento de los intereses ciudadanos.
2. La sociedad civil se ha convertido en un receptor pasivo de las decisiones públicas y no en un protagonista activo en el desarrollo del país, particularmente en las zonas históricamente más afectadas por el conflicto armado. Así, la débil incidencia de la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas

[3] DANE – Encuesta de Cultura Política 2015. Disponible en https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/ecpolitica/bol_ECP_15.pdf pp 7

dificulta que las instituciones logren responder, gestionar y tramitar las necesidades y exigencias de los ciudadanos de un modo efectivo.

3. La proliferación de espacios reglamentados y no reglamentados de participación ciudadana dificulta la articulación con el Estado y facilita la desconfianza en los canales institucionales, profundizando la brecha entre los representantes y los representados, la justificación de la violación de la ley y la disminución de la percepción de favorabilidad frente al sistema político.

Teniendo en cuenta estas fisuras en la participación, es importante que el Estado reflexione sobre las relaciones de poder, pues se "ha empezado a bajarle la temperatura al tema de las ideologías y subirle la temperatura al tema de ejercicios de derechos y deberes y a una perspectiva ética"[4], lo que debe permitir en ver estos procesos de inclusión de las ideas de la comunidad más allá de la mirada instrumentalista.

El gran reto que como sociedad colombiana tenemos, es aprender del pasado, entender que nuestro país tiene múltiples voces que deben ser escuchadas y atendidas, pues en "sociedades altamente desiguales como la colombiana, es necesario potenciar a la ciudadanía en estas condiciones, como vías para alcanzar el reconocimiento de la ciudadanía social. Educar en adversidad es generar procesos formativos para el ejercicio de la ciudadanía en condiciones de desventaja social y para el logro de la ciudadanía plena"[5].

[4] Saldarriaga, J. (2013) Formar en Ciudadanía: Experiencias y retos. Corporación Región. Pp 116
[5] Idem

3. DIAGNÓSTICO

2.1.Ruta Metodológica

Para la realización del diagnóstico del estado de la participación ciudadana de los municipios de Armenia, Pijao, Pereira, Guática, Quibdó e Istmina, se utilizaron diversas metodologías que permitieran desarrollar los siguientes puntos:

a) La participación y el control social en el municipio, de cara al cumplimiento del Estatuto de Participación Ciudadana.

b) El lugar de la participación ciudadana en el Plan de Desarrollo Municipal.

c) Las condiciones de la instancia que dirige e implementa la promoción de la participación y el control social, en la estructura de la alcaldía.

d) Los actores municipales (institucionales y sociales) relacionados con el control social, en el municipio.

e) El estado de las instancias de participación con funciones de control social conformadas y en funcionamiento.

f) Los recursos municipales, departamentales y nacionales disponibles, para control social y participación ciudadana en el municipio.

Para lograr el proceso de diagnóstico, se recopiló información con diferentes metodologías: revisión documental (planes de desarrollo municipales, acuerdos municipales, informes de la Red de Ciudades Cómo Vamos), reuniones con servidores públicos con funciones de participación social, reuniones con líderes ciudadanos, talleres tipo Café Conversación (Anexo 1) y talleres de validación de diagnóstico.

En la primera sesión de talleres se realizó la presentación del proyecto "Fortalecimiento de las capacidades institucionales para la paz", con algunas cifras relevantes para el municipio (Índice de Gobierno Abierto, Índice de victimización, Índice de Transparencia Municipal -solo en las capitales-), al final se llevó a cabo un Café Conversación donde se dividían por grupos

que daban respuesta a dos preguntas, se rotaban de mesa y cambiaban de compañeros. Las preguntas a resolver eran la siguientes:

Mesa	Preguntas
# 1	1. ¿Las personas integrantes de la mesa, conocen la ley 1757 de 2015 "Estatuto de Participación Ciudadana"?
	2. ¿En su municipio se ha implementado el Estatuto de Participación Ciudadana? ¿Cómo?
# 2	1. De 1 a 5, siendo 1 poca y 5 mucha ¿Cuál sienten que es el nivel priorización que la Alcaldía Municipal le ha dado al tema de Participación Ciudadana en el municipio?
	2. ¿Qué organizaciones son reconocidas en el municipio por hacer un ejercicio efectivo de control social?
# 3	1. ¿Conocen qué es el Consejo Territorial de Planeación? ¿Consideran que este espacio ha liderado discusiones de control social al Plan de Desarrollo del Municipio?
	2. Contestar SI o No si cada integrante de la mesa considera que su organización ha sido consultada y convocada por su representante en el Consejo Territorial de Planeación
# 4	1. ¿Consideran que el proceso de rendición de cuentas que por ley debe cumplir la Alcaldía Municipal es amplio a todas las organizaciones y con información clara?
	2. ¿Las organizaciones sociales tienen claros los recursos municipales, departamentales y nacionales disponibles para control social y participación ciudadana en el municipio?

Para la elaboración del diagnóstico del estado actual de las principales instancias de participación ciudadana, se realizó otra sesión de trabajo y se escogieron 17 instancias más comunes que se presentan en los municipios. Las/os participantes se distribuyeron en 3 equipos y se hicieron discusiones y consensos sobre el dicho estado. (Anexo 2)

Respecto a los talleres, la metodología se desarrolló a través de trabajos en equipos donde se incentivaron discusiones entre las/os líderes y servidoras/es públicos, para alcanzar a un consenso en cada respuesta. Este método fue acertado porque las discusiones permitieron a los participantes ver otros puntos de vista y en otros casos, reafirmar la concepción sobre el estado actual de la participación de su municipio.

A las sesiones de talleres fueron invitados tanto representantes de la comunidad como a los servidores públicos con funciones en participación social, en la mayoría de los casos, hubo poca asistencia de estos últimos, lo cual se evidencia en los siguientes cuadros:

Armenia		
	Líderes Sociales	Funcionarios
Entrevistas		**7 Funcionarios (Reunión Colectiva)** - Jefe de Unidad de Participación - Secretario Desarrollo Social - Asesor de Paz - Coordinador de Juventud - Coordinadora de Género - Enlace con CTP - Abogado asesor de despacho
Café Conversación	**17 Líderes** - Consejo Territorial de Planeación - Plataforma de Juventud - Asociaciones de Madres - Sindicato de Maestros - Asociaciones de enfermos de VIH	**2 Funcionarios** - Coord Juventud - Enlace Planeación CTP
Taller de Validación	**14 Líderes** - Consejo Territorial de Planeación - Juntas Administradoras Locales - Cabildo Adulto Mayor - Plataforma de Juventud - Corp Diálogo Democrático (FIIAPP) - PARCOMÚN (FIIAPP)	**3 Funcionarios** - Unidad de Partitipación Ciudadana - Asesor de Paz - Secretaría de Educación

Pijao		
	Líderes Sociales	Funcionarios
Entrevistas		**7 Funcionarios (Reunión Colectiva)** - Coordinador Punto Vive Digital - Secretaría de Gobierno - Personería - TICS - Policía Nacional - Cultura
Café Conversación	**14 líderes** - Comité de Estratificación - Mesa de Víctimas - Mesa LGBTI - Comité Interpoblacional - Juntas de Acción Comunal	**3 Funcionarios** - Control Interno - TICS - Gestora Ambiental
Taller de Validación	**7 líderes** - Comité de Estratificación - Mesa de Víctimas - Concejo Municipal - Juntas de Acción Comunal	**1 Funcionario** - Gestora Ambiental

Pereira		
	Líderes Sociales	Funcionarios
Entrevistas		**7 Funcionarios** - Asesor de Paz - Subsecretario de Desarrollo Social - Subsecretaria Población Vulnerable - Enlace Víctimas - Enlaces CTP - Gestor Comunitario - Coordinadora Juventud
Café Conversación	**19 Líderes** - Todos por la Educación - Fundación Enfances - Tecnológica de Pereira - Pereira Firme - R.E.D.E.S - Asociación Viva Cerritos - Veeduría Ciudadana - Instrumental del Lobo - Mesa Departamental de Juventud - Sinergia Ciudadana - Foro de Cultura - ADN Juvenil	
Taller de Validación	**18 Líderes** - Todos por la Educación - Fundación Enfances - Tecnológica de Pereira - R.E.D.E.S - Asociación Viva Cerritos - Instrumental del Lobo - Vigía Cívica - Tinamus SA - Pereira Cómo Vamos - Equipo técnico San Mateo - Mesa Juventud Iwoka - Fundación Caritas - Foro de Cultura - ADN Juvenil	
Guática		
	Líderes Sociales	Funcionarios
Entrevistas		**4 Funcionarios** - Juventud - Planeación - Salud - Comunitario
Café Conversación	**9 Líderes** - Juntas de Acción Comunal - Concejo Municipal - Asociación de Discapacidad - Consejo Municipal de Mujeres - Plataforma de Juventud	**1 Funcionario** - Coord Juventud
Taller de Validación	**2 Líderes** - Consejo Municipal de Mujeres - Veeduría de Obra	**6 Funcionarios** - Personería - Secretaría de Gobierno - Más Familias en Acción - Salud - Víctimas

Quibdó		
	Líderes Sociales	Funcionarios
Entrevistas		**1 Funcionaria** - Secretaria de género
Café Conversación	**42 líderes** - Juntas Adminsitradoras Locales - Comité Paro Cívico - Veedurías Ciudadanas - Mesa de Víctimas - Escuela de Robótica - Colectivo Líderes Positivos - Fundación Lukumí - Todos por la Educación - Red de Jóvenes de Ambiente - Fundación Tejiendo Abrazo Chocó - Fundación Sonrisas de Colores - Comunidad ES - Fedeorewa - Concejo Municipal - Ideas y Corazón - Talentos de Corazón - ASINCH	
Taller de Validación	**22 líderes** - Juntas Adminsitradoras Locales - Comité Paro Cívico - Mesa de Víctimas - Fundación Lukumí - Todos por la Educación - Comunidad ES - Concejo Municipal - Talentos de Corazón - Ruta Pacífica de las Mujeres - Emisora Digital - Red Juvenil de Mujeres	
Istmina		
	Líderes Sociales	Funcionarios
Entrevistas		**3 Funcionarios** - Enlace Víctimas - Casa Lúdica - Coor Juventud
Café Conversación	**10 líderes** - Juntas de Acción Comunal - Mesa de Víctimas - Asocomunal	
Taller de Validación	**14 líderes** - Juntas de Acción Comunal - Mesa de Víctimas - Asocomunal - Mesa LGBTI	

2.2 Diagnósticos

2.2.1. Resultados diagnóstico Municipio de Armenia (Quindío)

2.2.1.1. Contexto Municipal

Contexto General: Armenia es la capital del Departamento de Quindío, el cual es conocido como el más cafetero del país. Tiene una población de aproximadamente 300.000 habitantes (Según proyecciones del DANE), y está dividida administrativamente en 11 comunas, de las cuales una es rural, esto hace que sea necesaria una institucionalidad con mayor capacidad de cobertura para escuchar a la comunidad, y por eso la administración municipal ha creado unas especies de rutas de visita no solamente con el alcalde municipal, sino que también hace rutas para llevar la oferta institucional a cada uno de las comunas.

Contexto Socio-Político: En el municipio existe un ambiente propicio para realizar aportes a la transformación estructural en las formas de participar en las decisiones públicas. Por un lado, la imagen del alcalde es favorable, pues se evidencia un carisma que lo hace cercano a la comunidad, pues se le percibe con cierta independencia en la forma de gobernar, no sólo por su profesión del área social (filósofo), sino también por una serie de decisiones que han marcado distancia con las relaciones de su pasado político, pues la casa electoral a la que pertenece es la continuidad de la adminsitración del periodo pasado del gobierno municipal. Sin embargo dicha distancia política también ha tenido fuertes consecuencias institucionales, porque hubo cambios en el gabinete municipal y eso hizo que se sintiera un ambiente de incertidumbre en los meses de marzo y abril por la continuidad laboral de los contratistas de la Alcaldía.

Contexto Institucional: El municipio de Armenia ha sido el que, desde la adminsitración municipal ha mostrado mayor interés en la ejecución del proyecto, esto se ve reflejado no sólo en el componente de control social, sino también los otros componentes de Ley de Transparencia y el de Planes Anticorrupción y Atención al Ciudadano. Esta situación se debe a varios factores, uno de ellos es que en el año 2016, la Secretaría de Transparencia de la República hizo un acompañamiento a la implementación de la ley de transparencia por medio

de una profesional que visitaba varias veces a capacitar al personal que tenia incidencia; y por otro lado, la personas que ha sido encargada de ser el enlace con el proyecto, tiene experiencia en la Alcaldía Municipal y legitimidad adentro del equipo de gobierno y esto hace que el trabajo sea mucho más completo y se permita una mejor asesoría.

Contexto Participativo: Es relevante resaltar que el municipio no cuenta con una amplia participación ciudadana en instancias o colectivos ciudadanos, que ahora se conforman con mayor facilidad gracias a los avances tecnológicos que permiten las comunicaciones en tiempo real.

Según la encuesta de Percepción Ciudadana de Armenia Cómo Vamos la cual "se llevó a cabo entre el 26 de noviembre y el 21 de diciembre del año 2016, por la firma IPSOS Napolén Franco & CIA S.A., que realizó 750 encuestas entre las 10 comunas de Armenia"[6], el 67% de las personas encuestadas, dijo no haber hecho ninguna acción en el último año para resolver un problema o para apoyar una idea. El restante 33% en su mayoría dice que lo hizo como un deber ciudadano.

Otro asunto a analizar de esta encuesta, es que a la pregunta ¿En qué espacios de participación estuvo en el ultimo año? El 50% dice que ninguno, pero la segunda cifra en mayoría de respuestas fue el 20% que dijo haber participado en una JAC o grupos de vecinos y siendo 13% por igual, espacios como organizaciones religiosas, deportivas o ambientalistas.

a) La participación y el control social en el municipio, de cara al cumplimiento del Estatuto de Participación Ciudadana

De los municipios en los que se está ejecutando el proyecto, Armenia es el que más avanzado tiene la implementación del Estatuto de Participación Ciudadana, esto incentiva a los servidores públicos a estudiarlo y empezar a implementarlo.

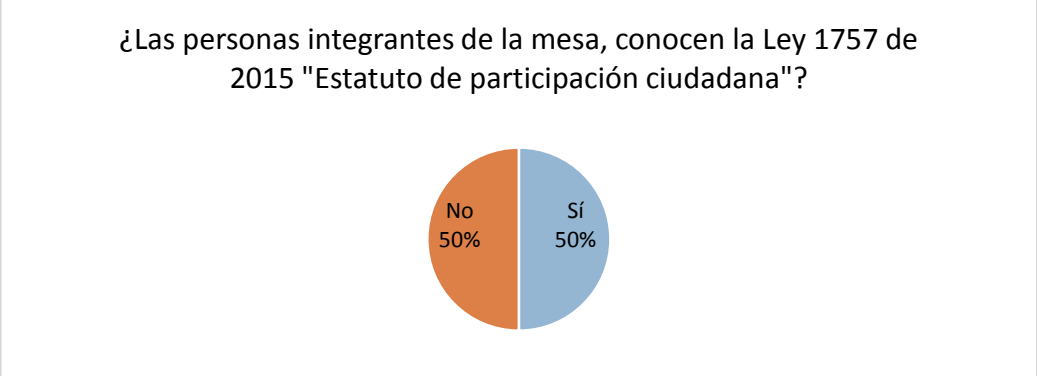
Para la fecha en que se realizó el presente informe, se adelantaba la convocatoria para la conformación del Consejo Territorial de Planeación (CTP). Sin embargo, esto será revisado pues el CTP emitió un oficio a la Secretaría de Desarrollo Social donde se argumenta que en

[6] Cámara de comercio de Armenia y del Quindío. Armenia Cómo Vamos: Resultados de Encuesta de Percepción Ciudadana 2016, disponible en: http://camaraarmenia.org.co/contenido-index-id-351.htm

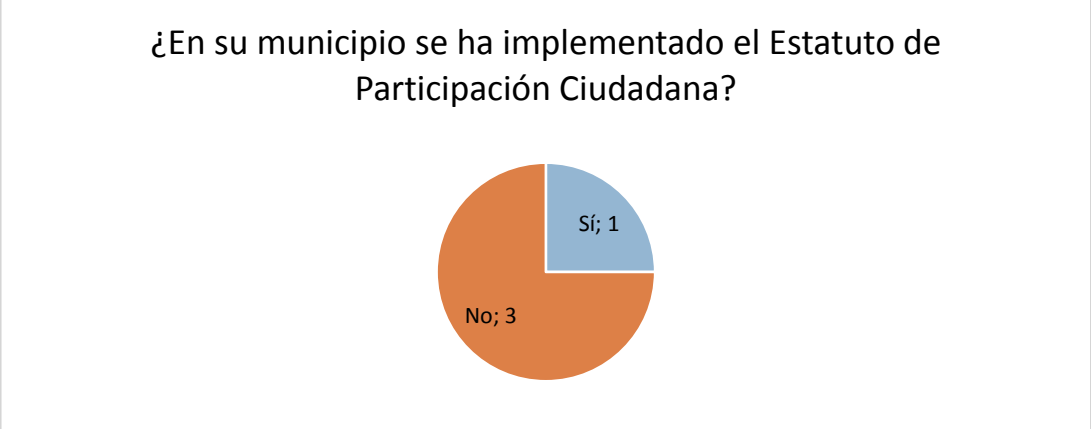
dicha convocatoria no estaban presenten todas las representaciones necesarias, para la participación en el municipio.

Por otro lado, este municipio brindó apoyo para que las 11 Juntas Administradoras Locales (JAL) pudieran hacer sus rendiciones de cuentas, dando cumplimiento al artículo 58 del Estatuto de Participación Ciudadana.

Pero si analizamos las respuestas que se dieron en el café conversación (Anexo 3), con la comunidad, se puede evidenciar que existe aún desconocimiento sobre la ley 1757 de 2015 y que se reflejan en las siguientes gráficas:



De las 16 personas consultadas, ocho (8) respondieron sí y ocho (8) no. Al respecto destacan que la administración municipal no se preocupa por dar a conocer las leyes y que la ciudadanía tampoco se motiva a consultarlas.



Los cuatro (4) grupos consultados expresaron que, aunque desde el año 2013, se creó la Oficina de participación, esta no ha difundido de manera eficiente el estatuto y que este no se implementa en el municipio pues solo reconoce las JAL, JAC y veedurías.

b) El lugar de la participación ciudadana en el Plan de Desarrollo Municipal

El Plan de Desarrollo del municipio de Armenia (Quindío), 2016 – 2019, "Sigamos Adelante", tiene como objeto "asegurar el uso eficiente de los recursos que administra el Municipio y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley"[7].

En el artículo 7 - Principios establece la disposición de la administración municipal para facilitar el acceso de los ciudadanos al conocimiento y fiscalización de los actos de la misma mediante la promoción del "(…) control de las actuaciones por parte de los ciudadanos a través de ejercicios que los involucren en la planeación, ejecución y rendición final de cuentas", además "garantizará el acceso de los ciudadanos a lo público a través de la concertación y cooperación para que tomen parte activa en las decisiones que inciden en el ejercicio de sus derechos y libertades políticas, con arreglo a los postulados de la democracia participativa, vinculando activamente en estos procesos a particulares, organizaciones civiles, asociaciones residentes del sector y grupos de acción comunal".

[7] Plan de Desarrollo Armenia 2016 – 2019 "Sigamos Adelante. pp. 1

Igualmente en el artículo 9, alineado con el Plan de Desarrollo Nacional, establece un enfoque participativo de los todos los ciudadanos en las decisiones que les incumben.

También, en el artículo 15 – Estrategias, garantiza la participación ciudadana de conformidad con el artículo 2 de la Ley 1757 de 2015 para "desarrollar modelos de gobernanza colaborativa y multinivel que permitan articular las múltiples instancias, mecanismos y canales de participación existentes con el fin de asegurar que la ciudadanía y los grupos de interés tengan una real incidencia en la planeación, implementación y evaluación de la gestión pública", en el periodo 2016 – 2019.

El plan de desarrollo, desde su estructura, contempla tres componentes: más ciudad, más seguridad y más empleo; estos desde su desarrollo incluyen 18 sectores con sus respectivos programas y subprogramas, que sirven como guía a la administración municipal dentro del cuatrienio.

En el Sector 1 – Gestión transparente, *artículo 17 – Componente más ciudad*, contempla la ejecución de la política de gobierno en materias relativas a la participación ciudadana en la vida y organización social y política del municipio.

Incluido en este sector, el programa Sinergia para la planificación institucional - subprograma Instrumentos de planificación local, con el que se realiza seguimiento y control a la gestión institucional, tiene como indicador "Un (1) aplicativo en línea para el Sistema de Monitoreo y Seguimiento al Plan de Desarrollo Municipal Sinergia Territorial en el cuatrienio"

El programa *Más participación comunitaria* – subprograma para el Fortalecimiento y apoyo a instancias de participación para la planificación local, donde se fortalecen los mecanismos de participación comunitaria, define como indicador una (1) instancia de planeación y concertación con apoyo logístico y administrativo para cumplimiento del plan de acción por año, con una asignación presupuestal de $186´171.402.

Por otro lado, en el sector 2 – Gobierno Abierto se garantiza "un gobierno más transparente, con procesos de rendición de cuentas concretos y mejor capacidad de respuesta, con el fin de mejorar la calidad del gobierno, y de los servicios que reciben los ciudadanos".

El Sector 11 – Prosperidad ciudadana, El *artículo 18 – Componente más seguridad*, contempla la promoción de la organización y participación social y comunitaria.

En este, el programa Armenia Participativa – subprograma Comunidades en acción busca "promover los mecanismos de participación ciudadana, comunitaria y de control social", tiene como indicadores seis (6) "espacios de interacción desarrollados entre grupos sociales, alcalde y equipo de gobierno anualmente" (línea base 14) y once (11) "jornadas cívico sociales realizadas anualmente", ambos con una inversión de $2.002´401.227.

Además, en el programa Juventudes, más derechos, más ciudad - subprograma Juventud construyendo ciudad que busca fortalecer el sistema municipal de juventud de Armenia, para articular la política pública de juventud; se define como indicador un (1) "Sistema Municipal de Juventud articulado en el cuatrienio", con una inversión de $317´955.657.

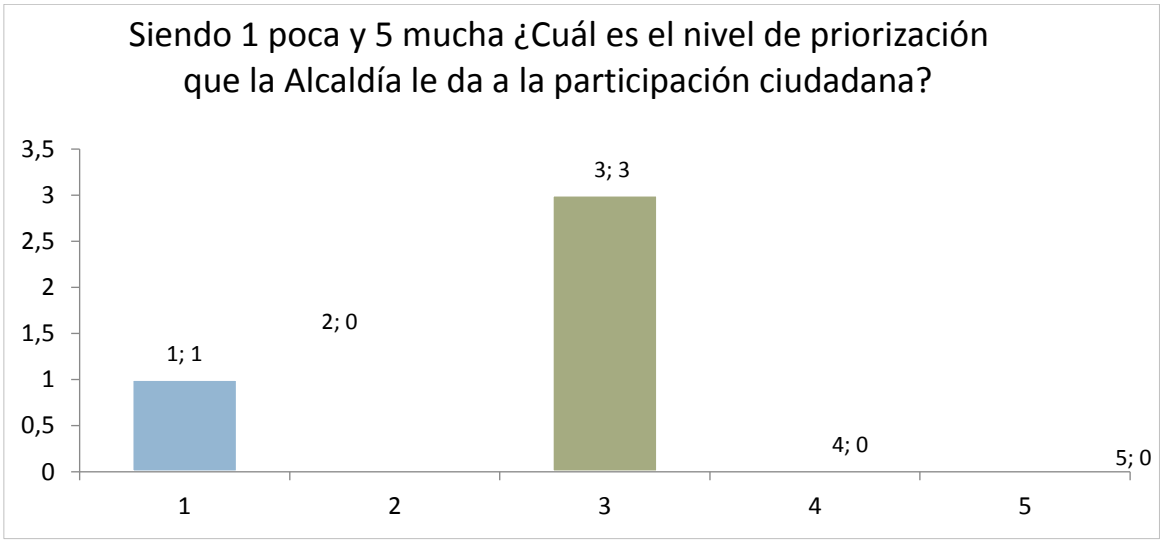
El programa Participación ciudadana y comunitaria - subprograma Gestión social y comunitaria que busca fortalecer el proceso de participación ciudadana y comunitaria, con una inversión de $3.225´576.471, contempla como indicadores:

- Un (1) "programa de fortalecimiento de la organización y participación creados e implementados en el cuatrienio con los siguientes componentes (Consejo municipal de participación ciudadana y construcción de 11 planes de Desarrollo Comunal)".
- 100% de "procesos de capacitación de ediles para el fortalecimiento de su gestión realizados en el cuatrienio".
- Once (11) "acuerdos participativos construidos y con seguimiento durante el cuatrienio"

Los indicadores relacionados con Participación ciudadana, del Plan de Desarrollo de Armenia se resumen en la siguiente tabla:

Programa o subprograma	Indicador
1.3 Sinergia para la planificación institucional	1 aplicativo en línea para el Sistema de Monitoreo y Seguimiento al Plan de Desarrollo Municipal Sinergia Territorial en el cuatrienio
1.5 Más participación comunitaria	1 instancias de planeación y concertación con apoyo logístico y administrativo para cumplimiento del plan de acción por año **186'171.402**
11. 2 Armenia Participativa	• 6 espacios de interacción desarrollados entre grupos sociales, alcalde y equipo de gobierno anualmente (Línea Base 14) • 11 jornadas cívico sociales realizadas anualmente (LB 13) **2.002'401.227**
11.5 Juventudes más derechos más ciudad	1 Sistema Municipal de Juventud articulado en el cuatrienio **317'955.657**
11.13 Participación ciudadana y comunitaria	• 1 programa de fortalecimiento de la organización y participación creados e implementados en el cuatrienio con los siguientes componentes (Consejo municipal de participación ciudadana y construcción de 11 planes de Desarrollo Comunal) • 100% de procesos de capacitación de ediles para el fortalecimiento de su gestión realizados en el cuatrienio. • 11 acuerdos participativos construidos y con seguimiento durante el cuatrienio **3.225'576.471**

En los resultados del Café Conversación, la comunidad manifestó lo siguiente:



Los cuatro (4) grupos valoran como medio el nivel de priorización que le da la Alcaldía a la participación ciudadana pues sienten que falta a poyo y visibilización de las instancias de participación, y aunque se cuenta con una Unidad de Participación Ciudadana esta no se ha fortalecido según los lineamientos de la Ley 1757 de 2015.

c) Las condiciones de la instancia que dirige e implementa la promoción de la participación y el control social en la estructura de la alcaldía.

De todos los municipios donde se está ejecutando el proyecto, Armenia es el único que cuenta con una Unidad de Participación Ciudadana y Desarrollo Local adscrita a la Secretaría de Desarrollo Social, la cual fue creada mediante Decreto 049 de abril 30 de 2013.

Actualmente se está formulando un nuevo Decreto para replantear las funciones que se le ha dado a dicha unidad, pues hasta la fecha sólo se encargaba de los asuntos correspondientes de las JAC y JAL, mas no estaba pensada como el ente articulador de todas formas de participación del municipio ya sean territoriales, sectoriales o poblacionales.
Algunos líderes sociales ven con preocupación que esta unidad no tenga la sufiente planta fija de funcionarios, pues la intermitencia de los contratistas no permite el buen desarrollo de los procesos que se llevan a cabo con la comunidad.

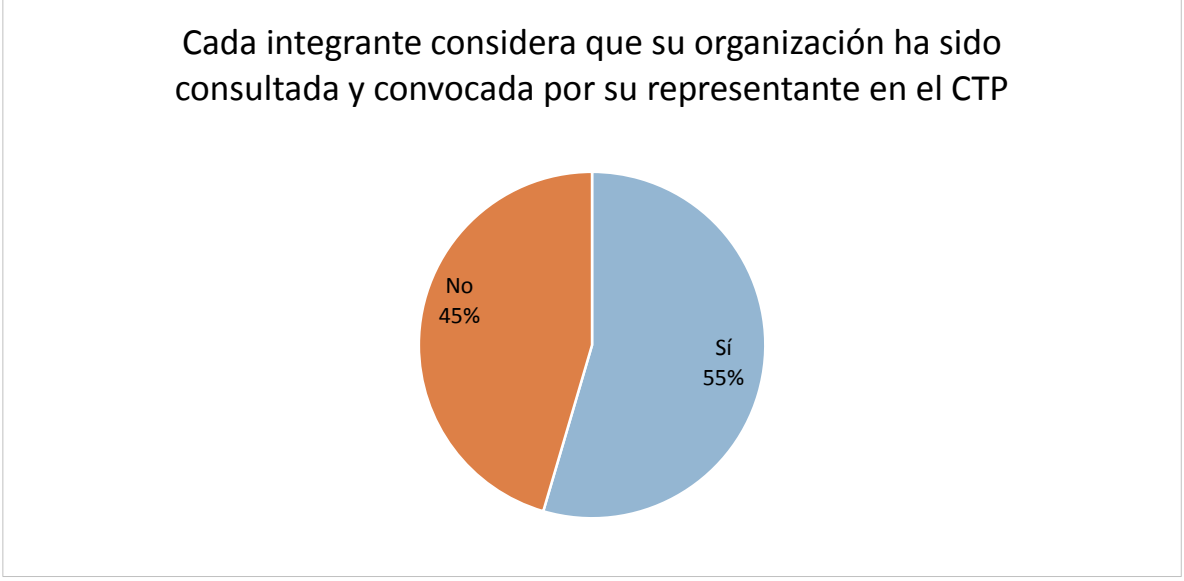
d) Los actores municipales (institucionales y sociales) relacionados con el control social en el municipio.

En esta pregunta, 3 de los 4 grupos de trabajo respondieron que identifican al CTP como una instancia de control social del municipio, y si bien en el taller donde se levantó este diagnóstico, había una considerable presencia de representantes de esta instancia, los

diferentes servidores de la Alcaldía, reconocen en este espacio un compromiso real para la vigilancia y seguimiento del Plan de Desarrollo Municipal.

Si bien, algunos de los miembros del CTP manifestaron que no sienten que sus conceptos son acatados por la administración, también es necesario decir que la Secretaría de Planeación, que cumple las funciones de Secretaría Técnica, le tiene adjudicada una funcionaria para que haga las veces de secretaria, ya que este Consejo se reúne cada semana para debatir temas de interés.

En las siguientes gráficas se puede evidenciar el grado de conocimiento que la comunidad tiene de esta instancia.



Respecto a los participantes que manifestaron que su organización no ha sido consultada o convocada por el CTP, es importante resaltar que la mayoría eran representantes de la plataforma juvenil, lo cual evidencia la falta de representación de esta población en dicho consejo.

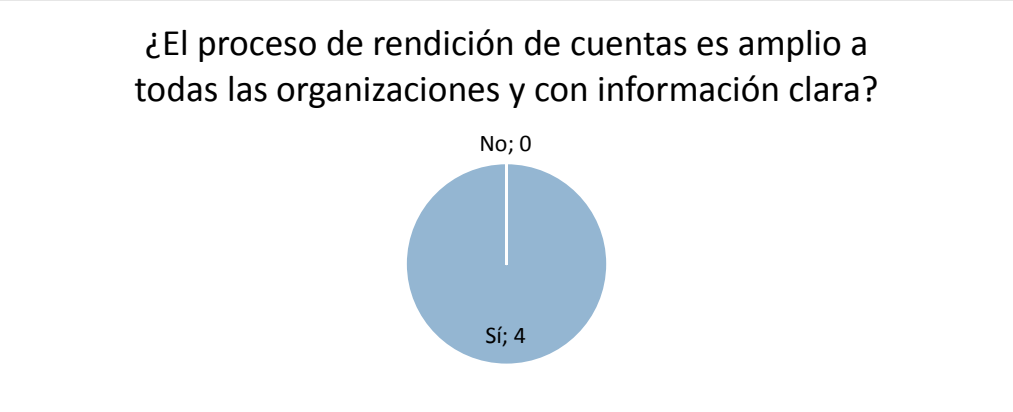
e) El estado de las instancias de participación con funciones de control social conformadas y en funcionamiento.

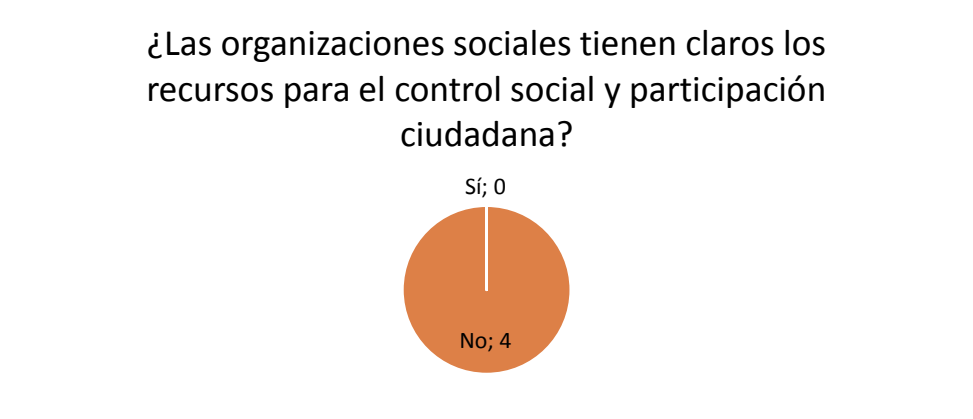
En la siguiente tabla se puede evidenciar en verde las instancias que la comunidad siente que están más fortalecidas y en rojo las que están menos fortalecidas. Vale la pena recordar que las respuestas están reflejadas en número de grupos y no en número de personas. Anexo 4

Instancia	¿Existe en el Municipio?			¿Está funcionando?			¿Hace un efectivo ejercicio de control social?			Observaciones
	SI	NO	NO SE SABE	SI	NO	NO SE SABE	SI	NO	NO SE SABE	
Consejo Territorial de Planeación	3			3			1	2		Es importante considerar que había muchos asistentes del CTP, por otro lado se considera que hacen efectivo control social pero que la adminsitración no les presta atención
Consejo Municipal de Participación		3			3			3		Está en proceso de convocatoria
Consejo de Paz	2	1		1	2			3		
Consejo Municipal Ambiental	1	2		1	2			3		
Comité de libertad religiosa	2	1		1	1	1	1	1	1	Apenas se aprobó la creación
COMPOS (Consejo de Política Social)	3			3				1	2	
Plataforma de Juventud	3			3				2	1	
Consejo Municipal de Mujeres	3			3			2	1		
Asociaciones o Ligas de Usuarios de Salud	2		1	1	1	1	1	1	1	
Comité de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios	2	1		2	1		1	2		
Veedurías Ciudadanas	3			3			1	2		En dos grupos manifestaron que las veedurias tienen muchos interese políticos
Junta Municipal de Educación	1	2		1	2		1	2		
Consejo Municipal de Discapacidad	3			3			3			
Mesa de Víctimas	3			2		1	2		1	
Consejo Municipal del Adulto Mayor	3			3			2	1		
Consejos de Cultura	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
Comité de Estratificación	3			3				3		

f) Los recursos municipales, departamentales y nacionales disponibles para control social y participación ciudadana en el municipio

Para los participantes de Café Conversación, el proceso de Rendición de Cuentas en el municipio es amplio y con información clara, sin embargo en otras respuestas se refleja que no se tienen claro los recursos destinados para la participación ciudadana y el control social.





Estos resultados tan contrarios se pueden explicar, ya que en el imaginario colectivo se cree que una buena rendición de cuentas es que haya audiencias públicas del alcalde. Más no son consientes de que una efectiva rendición de cuentas en la que permite que cada sector sepa los recursos asignados para el desarrollo de los temas de su interés.

2.2.2 Resultados diagnóstico Municipio de Pijao (Quindío)

2.2.2.1. *Contexto Municipal*

Contexto General: Al igual que la mayoría de los municipios del Departamente del Quindío, Pijao queda a máximo una hora de distancia de su capital, Armenia. Esto hace que la dinámica social, cultural y política se vea altamente influenciada por la ciudad, entendiendo que, la población tiene alrededor de 6000 habitantes (proyección DANE). Así que una población reducida, más una dependencia comercial de Armenia (bancos, oficinas y trámites), hace que incluso muchos de los funcionarios de la administración municipal vivan en la capital pero que ejerzan funciones públicas en Pijao, situación que a veces puede generar dificultades incluso para la coordinación de actividades del proyecto de consultoría en el municipio.

Contexto Socio-Político: Las relaciones de poder en un municipio pequeño siempre estarán muy ligadas a la cercanía política que se tenga con el alcalde municipal, sin embargo en este municipio se evidencia que existen relaciones políticas que van más allá de la figura del burgomaestre y que también posicionan otros liderazgos que también han posicionado una legitimidad en la comunidad (es el caso del Personero Municipal y una líder ambientalista), que permiten que Pijao sea una municipalidad donde se discuten problemáticas, independentemente de la agenda la Alcaldía.

Contexto Institucional: Al ser un municipio pequeño, la planta admnistrativa municipal también es muy pequeña, y esto hace la responsabilidad de la gobernabilidad de Pijao, caiga sobre muy pocas personas, siendo estas las que hacen posible o no los procesos que se lleven a cabo en la municipalidad. Esto genera riesgos por la dependencia que este proyecto tiene a la voluntad de trabajo de los secretarios de despacho, afortunadamente la Secretaría de Gobierno, la más grande de la Alcaldía, ha demostrado más interés que las otras en la ejecución de esta asesoría.

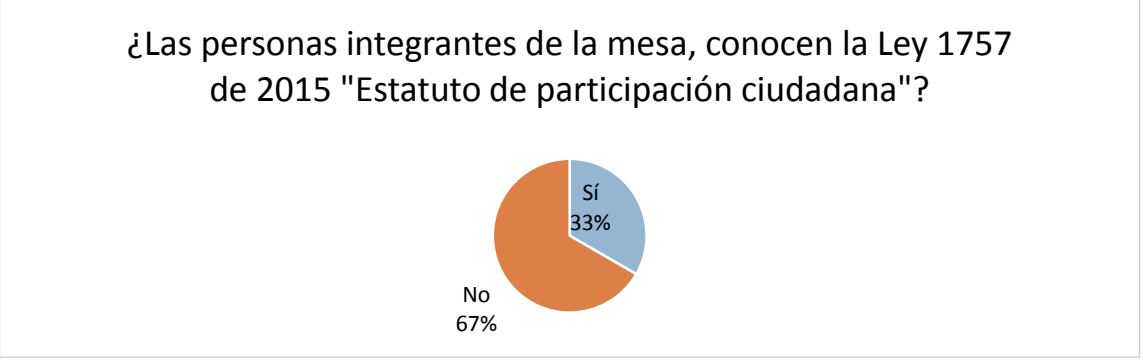
Contexto Participativo: Pijao ha tenido una tradición ambientalista y una economía muy ligada a la agricultura, por tal motivo y ante la amenaza de explotación minera, diversas organizaciones de activismo ambiental promovieron ante instancias nacionales una consulta

popular para rechazar la megaminería, la cual fue aprobada y se llevará a cabo en el mes de julio. Esto ha llevado a que la comunidad esté enfocada en dicho mecanismo y esté dispersa de las convocatorias del proyecto.

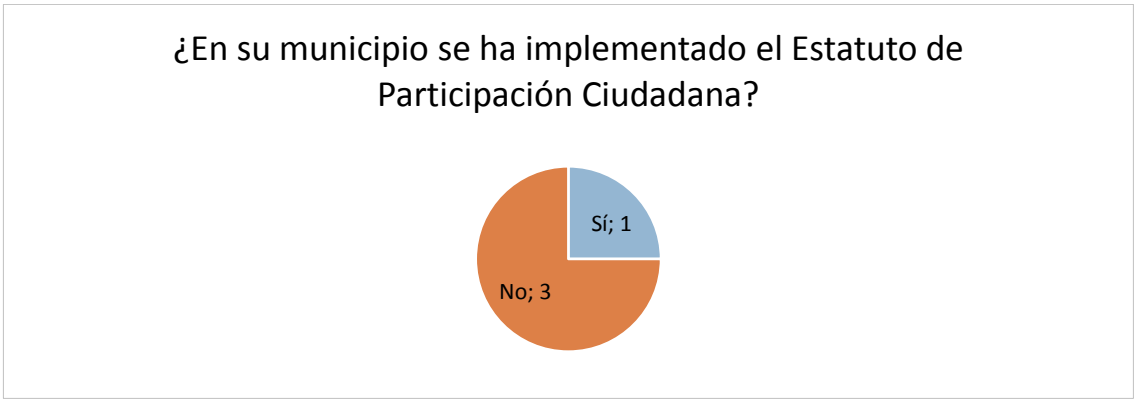
El acceso a internet en el municipio es muy bajo y sumado a que su población es muy adulta hace que las maneras de informar a la comunidad sobre las convocatorias sean más complejas. Tanto la administración municipal como las organizaciones sociales usan "el voz a voz" para hablar con la gente, esto se refleja en la falta de un directorio de organizaciones sociales con datos de contacto, pues "no es necesario, ya que todo el mundo se conoce con todo el mundo".

a) La participación y el control social en el municipio, de cara al cumplimiento del Estatuto de Participación Ciudadana

Tanto la administración municipal como los líderes municipales, a excepción de algunos, reconocen que no tienen conocimiento de la Ley 1757 de 2015, resultando paradójico, pues no relacionan la misma con el mecanismo de Consulta Popular que está en proceso de realizarse y que tienen a la opinión pública hablando de ella. Esto se ve reflejado en las siguientes respuestas del diagnóstico realizado en el Café Conversación.



De las 12 personas consultadas cuatro (4) respondieron que sí y ocho (8) que no. Al respecto, los líderes sociales destacan que falta gestión y voluntad de las organizaciones para aplicar la Ley, unido a la falta de interés e información.



De los cuatro (4) grupos que concertaron sus respuestas, vemos que solo uno (1) dijo sí consideraba que el municipio cumplía con la implementación.

b) El lugar de la participación ciudadana en el Plan de Desarrollo Municipal

El plan de desarrollo del municipio de Pijao para periodo 2016 - 2019 "El Gobierno del Pueblo" tiene como objetivos "Contribuir al cierre de brechas poblacionales y sociales, fortalecer las condiciones de convivencia pacífica, seguridad y construcción de paz, y reducir las desigualdades sociales"

La estructura de este plan está fundamentada en cuatro (4) ejes estratégicos que marcan la ruta de la administración municipal durante el cuatrienio: De la mano con la comunidad, A paso seguro avanzamos, Protegiendo el futuro y Administración confiable y sostenible. "Cada uno de estos tiene un objetivo que espera ser una respuesta efectiva a las necesidades reales del territorio y sus actores".

El eje estratégico De la mano con la comunidad, que tiene como objetivo "Garantizar la equidad social a través de la ampliación de los servicios básicos a la población más vulnerable del municipio", contempla los programas: Educando-ando; Salud sin fronteras; Culturízate y Más de porte, más vida.

El programa Culturízate tiene como objetivos "elaborar un plan municipal de cultura y construcción de paz de la mano de la comunidad, que incluya a todos los ciclos vitales y

grupos poblacionales, articulado con el departamento y la nación; elaborar un plan municipal de cultura y construcción de paz de la mano de la comunidad, que incluya a todos los ciclos vitales y grupos poblacionales. articulado con el departamento y la nación". En este se plantea, desde el sector Cultura, la elaboración y ejecución de "8 proyectos culturales que fortalezcan la identidad patrimonial y el desarrollo de la cultura ciudadana para población urbano y rural", que tienen como indicador "Fomentar la participación ciudadana en los espacios de fortalecimiento de la identidad patrimonial y cultural".

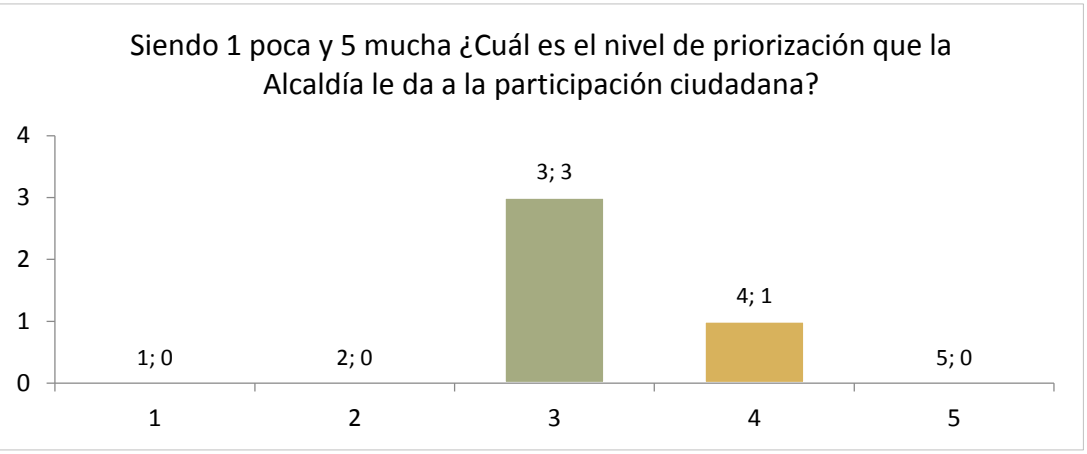
El eje estratégico Administración confiable y sostenible, que tiene como objetivos "establecer el esquema de ordenamiento territorial para realizar en el corto plazo la proyección vial del municipio, con planeación y mitigación de riesgos; mejorar las condiciones de los organismos de socorro de la mano de la educación para la disminución del riesgo; y trabajar de manera articulada con los gremios y con la academia para realizar los proyectos de alto impacto para los pijaenses", contempla los programas: Unidos, Cuidando mi territorio (gestión del riesgo), Conectando región (infraestructura).

El programa Unidos tiene como objetivos "capacitar las juntas de acción comunal. con énfasis en temas ambientales y de ciudad sostenible; presentar proyectos conjuntos para realizar la gestión por el municipio; atender población especifica; atender población victima con garantía de derechos; y mejorar los lazos de dialogo entre el municipio y los demás entes de la sociedad". Este contempla, desde el sector Víctimas, el "fortalecimiento de la mesa de víctimas del municipio", estableciendo como indicador "garantizar la participación de la Mesa Municipal de Participación de Víctimas (821)"
Igualmente, desde el sector Juntas de Acción Comunal, plantea el "fortalecimiento de las Juntas de Acción Comunal", con el indicador "garantizar el funcionamiento Juntas de Acción Comunal (23)". Además, desde este sector, articulado con el objetivo "mejorar los lazos de diálogo entre el municipio y los demás entes de la sociedad", se incluye como indicador "consejos comunales realizados".

En este mismo eje, el programa Conectando Región (infraestructura), que tiene como objetivos "priorizar las vías rurales y urbanas a través del Esquema de ordenamiento territorial; hacer seguimiento y vigilancia a la prestación de servicios públicos domiciliarios; construir viviendas dignas para los pijaenses", contempla desde el sector Estratificación, el "Funcionamiento del comité de estratificación", con el indicador "Garantizar el funcionamiento del comité de estratificación (1)". Los indicadores relacionados con Participación ciudadana, del Plan de Desarrollo de Pijao se resumen en la siguiente tabla:

Programa o subprograma	Indicador
Elaborar y fomentar 8 proyectos culturales que fortalezcan la identidad patrimonial y el desarrollo de la cultura ciudadana para población urbano y rural	Fomentar la participación ciudadana en los espacios de fortalecimiento de la identidad patrimonial y cultural.
Fortalecimiento de la mesa de víctimas del municipio	Garantizar la participación de la Mesa Municipal de Participación de Víctimas (821)
Fortalecimiento de las Juntas de Acción Comunal	Garantizar el funcionamiento Juntas de Acción Comunal (23)
Funcionamiento del comité de estratificación	Garantizar el funcionamiento del comité de estratificación
Mejorar los lazos de dialogo entre el municipio y los demás entes de la sociedad	Consejos comunales realizados

En los resultados de nuestro Café Conversación, de los cuatro (4) grupos de trabajo, tres (3) escogieron un nivel intermedio y solo uno (1) escogió el nivel 4 en nivel de priorización de la administración a temas de participación ciudadana



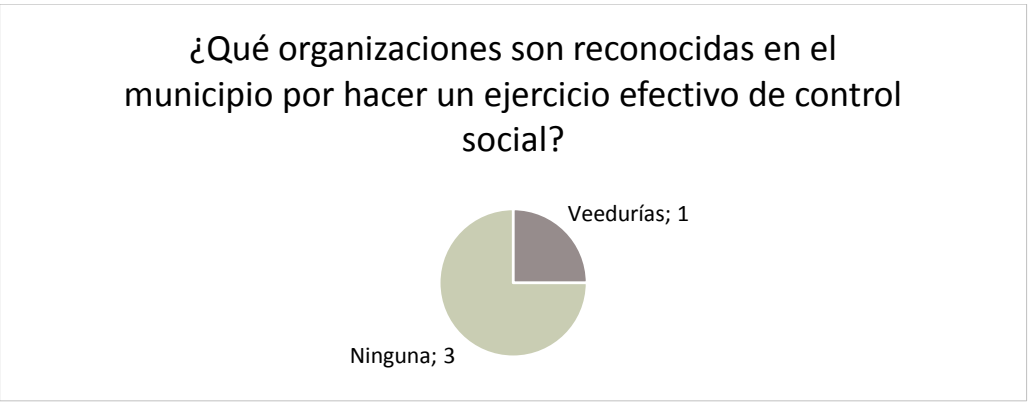
c) Las condiciones de la instancia que dirige e implementa la promoción de la participación y el control social en la estructura de la alcaldía.

En el municipio de Pijao, los temas de participación ciudadana están supeditados a los temas relacionados con las 22 Juntas de Acción Comunal que hay en el territorio, por tanto es el Gestor Comunal, de la Secretaría de Gobierno, quien es el responsable de estos temas.
A pesar de que no ha sido posible coordinar una reunión con dicho gestor, si pudimos evidenciar que las diferentes instancias que funcionan en el municipio, no son coordinadas o no se les hace seguimiento desde esta oficina, por tanto cada dependencia se encarga de sus propios espacios participativos.

Respecto a los indicadores que competen a esta dependencia, en el diagnóstico se le preguntó a los líderes asistentes y manifiestan que en el indicador de "Garantizar el funcionamiento de las JAC" del Plan de Desarrollo Municipal, estas solo se han conformado pero no se ha hecho un trabajo de fortalecimiento, al igual que manifiestan no saber nada sobre los "Consejo Comunales Realizados" que tambiñen está contemplado en dicho plan.

d) Los actores municipales (institucionales y sociales) relacionados con el control social en el municipio.

Respecto a este tema, el Café Conversación con la comunidad arrojó los siguientes resultados:



De los cuatro (4) grupos, tres (3) consideran que ninguna organización es reconocida por su control social, sin embargo uno (1) de ellos menciona que las veedurías logran cumplir dicho cometido. Aquí es importante resaltar la labor de la Personería Municipal, quien ha hecho una excelente labor, en promover la conformacion de las veedurías a los diferentes contratos.

e) El estado de las instancias de participación con funciones de control social conformadas y en funcionamiento.

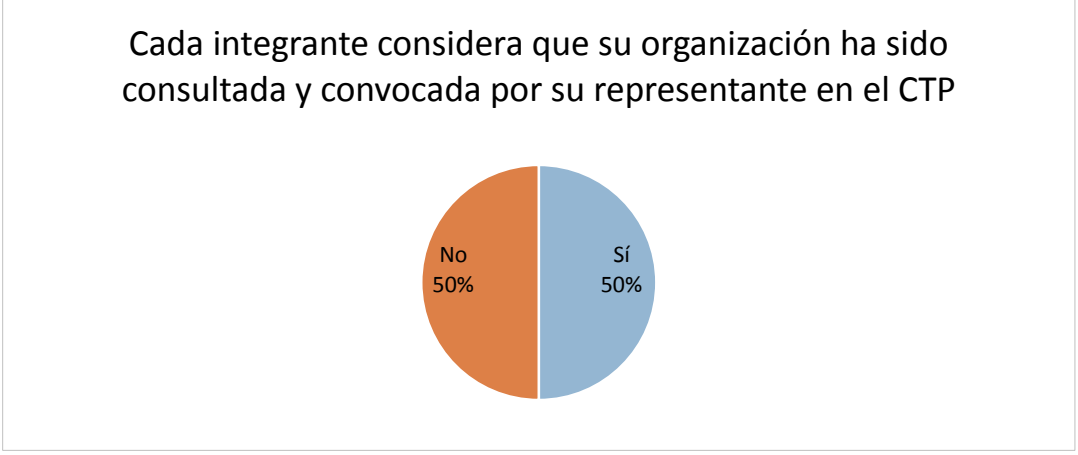
En la siguiente tabla se puede evidenciar en verde las instancias que la comunidad siente que están más fortalecidas y en rojo las que están menos fortalecidas. Vale la pena recordar que las respuestas están reflejadas en número de grupos y no en número de personas.

Instancia	¿Existe en el Municipio?			¿Está funcionando?			¿Hace un efectivo ejercicio de control social?			Observaciones
	SI	NO	NO SE SABE	SI	NO	NO SE SABE	SI	NO	NO SE SABE	
Consejo Territorial de Planeación	3			1	2			3		
Consejo Municipal de Participación		3			3			3		
Consejo de Paz		3			3			3		
Consejo Municipal Ambiental	3			3			2	1		Está haciendo las veces de Consejo Municipal Ambiental, el Comité de Educación Ambiental
Comité de libertad religiosa		3			3			3		
COMPOS (Consejo de Política Social)	3			3			2	1		
Plataforma de Juventud		3			3			3		
Consejo Municipal de Mujeres	3			2	1		2	1		
Asociaciones o Ligas de Usuarios de Salud	3			3			3			
Comité de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios	3			3			3			
Veedurías Ciudadanas	2	1		1	2			3		
Junta Municipal de Educación	2	1		2	1		2	1		
Consejo Municipal de Discapacidad	3			2	1		2	1		
Mesa de Víctimas	3			3			3			
Consejo Municipal del Adulto Mayor	3			3			3			
Consejos de Cultura	3			1	2		1	2		
Comité de Estratificación	3			3			3			

Paradójicamente esta tabla que fue realizada en la segunda sesión del diagnóstico, refleja que las veedurías ciudadanas no hacen un efectivo control social, contradiciendo los resultados del anterior Café Conversación donde precisamente la veeduría ciudadana era calificada como la única instancia que hacía efectivo control social.

Respeto al CTP que en la calificación se percibe que no es una instancia que funcione bien y que mucho menos haga real control social, en la primera sesión los resultados respecto al mismo fueron los siguientes.

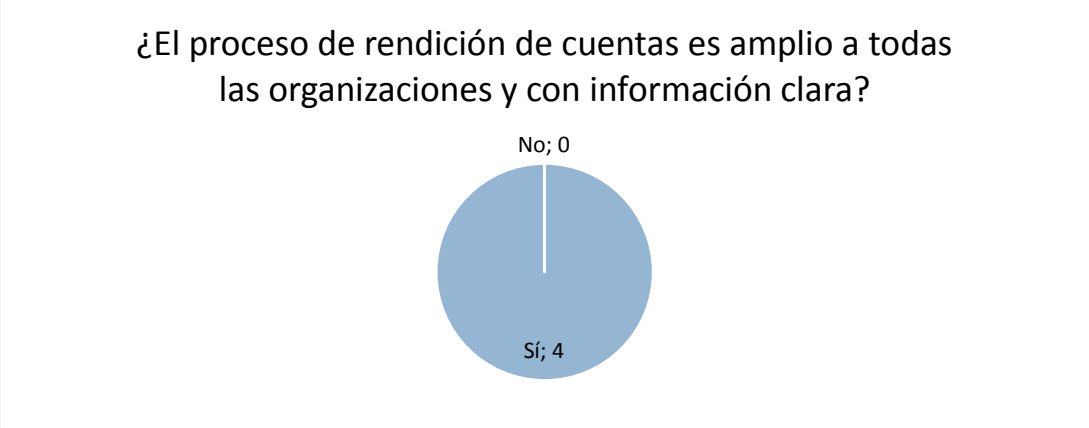
Dos (2) de los grupos no conocen ni consideran que el CTP lidera discusiones del PDM



Un concejal que participó en la validación del diagnóstico, hablo de su experiencia en la liga de usuarios de salud, en la cual emitieron un concepto con "más de 28 hallazgos de riesgos de corrupción en el Hospital y no pasó nada, así cualquiera se desmotiva de hacer control social".

f) Los recursos municipales, departamentales y nacionales disponibles para control social y participación ciudadana en el municipio

Al igual que el municipio de Armenia, respecto a los recursos municipales para el control social, los líderes consideran que no tienen conocimiento de los mismos. Al preguntarles por los procesos de rendición de cuentas, dicen que es clara y amplia la participación.



De nuevo, se puede deducir que los ciudadanos tienen la percepción que el proceso de rendición de cuentas se reduce a una audiencia del Alcalde, pero no se asimila a esto a la condición de no tener claros los recursos destinados para la participación ciudadana.

2.2.3 Resultados diagnóstico Municipio de Pereira (Risaralda)

2.2.3.1. Contexto Municipal

Contexto General: De los municipios donde se está ejecutando el proyecto, Pereira es el más grande (474.356 habitantes, proyección DANE) y con mayor capacidad institucional y económica. Es la capital del departamento de Risaralda y es considerada la capital del Eje Cafetero, el cual está compuesto por los departamentos de Risaralda, Quindío y Caldas. Tiene 31 comunas y es un municipio receptor de una gran cantidad de víctimas del conflicto las cuales están representadas por más de 50 asociaciones.

Contexto Socio-Político: El alcalde cuenta con buena aceptación en el municipio, no sólo por ser joven sino también por su carisma y contacto con la gente. Sin embargo, en el mes de mayo del año en curso, la administración municipal se ha visto empañada por un caso de corrupción, que tiene que ver precisamente con la dependencia que tiene las responsabilidades de la promoción de participación ciudadana. Se trata de la detención de quien fuese el Secretario de Desarrollo Social y Político, por unos presuntos desvíos de dineros de adultos mayores vulnerables[8]. Esta situación fue puesta en conocimiento por parte de la Personería Municipal, quien puso las respectivas denuncias.

Contexto Institucional: Si bien Pereira es el municipio con mayor capacidad institucional de los que se está realizando este proyecto, ha sido muy difícil trabajar en reuniones conjuntas para la asesoría del componente 3 (Promoción del Control Social), pues las múltiples ocupaciones de los funcionarios han sido excusa para que las reuniones tenga que hacerse de manera individualizada por dependencias, lo cual extiende el tiempo de trabajo para la ejecución del proyecto. Por otro también se evidencia que al ser una alcaldía grande,

[8] Capturan ex secretario de Desarrollo Social de Pereira por desfalco de dineros de adultos mayores. Caracol Radio. Disponible en http://caracol.com.co/emisora/2017/05/16/pereira/1494952402_131953.html

la descoordinación o desinformación entre dependencias sea mayor, pues es difícil que unos funcionarios sepan que están haciendo los otros.

Contexto Participativo: Pereira es un municipio con múltiples manifestaciones de participación ciudadana que van más allá de las instancias legales y que se presentan a través de muchos colectivos ciudadanos, que se conforman por causas y objetivos comunes de los ciudadanos. Uno de ellos es el caso de "San Mateo", un lugar campestre donde se encuentra un batallón militar y que ante el traslado del mismo, la administración municipal pretende asignar el terreno para la construcción de viviendas de interés prioritario.

Esto llevó a que varios colectivos ciudadanos y líderes de opinión se unieran en esfuerzos para producir debates abiertos a la comunidad, tratando de promover que dicho espacio se deje como un parque ecológico para brindarle a la ciudad un activo ambiental. Hoy existen mesas de trabajo para evaluar cuál debe ser la mejor asignación para dichos predios.

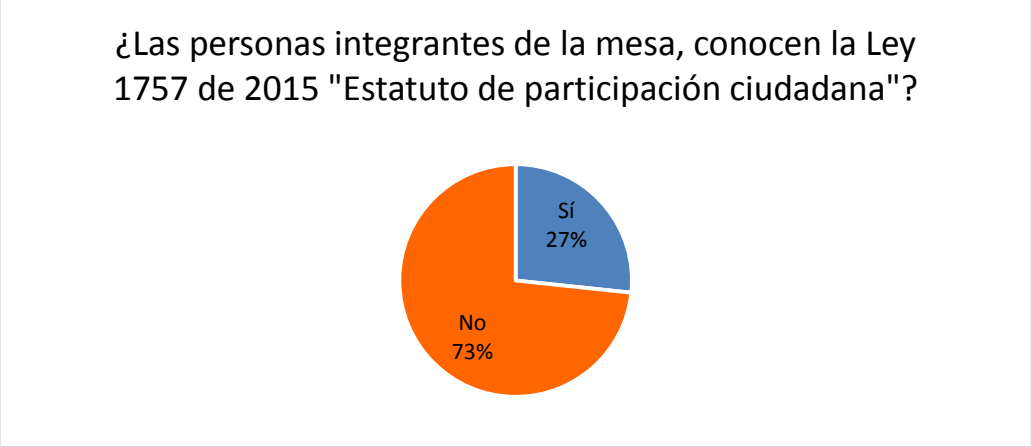
Si bien, se puede ver en el municipio que hay un incremento de ciudadanos que se sienten responsables en participar en las decisiones que los afectan, la encuesta de Percepción Ciudadana de Pereira Cómo Vamos [9], refleja que de 1000 personas a las que se le preguntaron si en el último año habían hecho alguna acción, para resolver un problema o apoyó a alguna ideo a persona, el 78% dijo no haber hecho nada y sólo el 10% dijo haber presentado queja o solicitó de apoyo a algún funcionario. Otra pregunta, respecto si había participado en alguna organización o espacio, el 63% dijo que en ninguno, seguido de organizaciones comunales y religiosas, con 16% y 8% respectivamente.

a) La participación y el control social en el municipio, de cara al cumplimiento del Estatuto de Participación Ciudadana

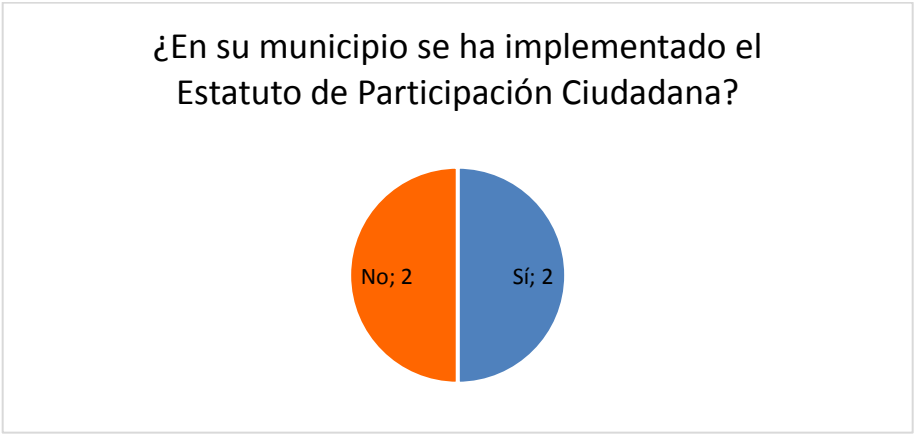
A pesar que Pereira sea un municipio de primera categoría y a los cuales el Estatuto de Participación Ciudadana genera mayores obligaciones, no se evidencia que haya cumplimiento de la ley 1757 de 2015 de manera intencionada. Esto se ve reflejado en que las

[9] Encuesta de Percepción Ciudadana de Pereira Cómo Vamos. Disponible en http://www.pereiracomovamos.org/es/dominios/pcv.pagegear.co/upload/69/2017/epc_version_2017_completa

entrevistas a funcionarios responsables de las oficinas comunitarias (ya que no existe de participación) no tenían las suficientes claridades respecto a la Ley. Esto también se vio reflejado en el Café Conversación que respondió la comunidad:



De las 15 personas consultadas, Cuatro (4) respondieron sí y once (11) no. Aunque el mayor porcentaje de la respuesta es negativa destacan que la participación ciudadana en el municipio no se da de manera orgánica, sin conocer la Ley, como respuesta a las malas administraciones. Además, valoran como positivo el trabajo en red que les ha permitido una interlocución activa con el municipio



Los cuatro (4) grupos consultados expresaron que este se ha implementado parcialmente a través del proceso de rendición de cuentas, pero que desconocen otros espacios derivados de este.

b) El lugar de la participación ciudadana en el Plan de Desarrollo Municipal

El Plan de Desarrollo del municipio del municipio de Pereira (Risaralda), 2016-2019, "Pereira, capital del eje", tiene como valores "el reconocimiento y respeto a la libertad y diversidad de pensamiento, el liderazgo y empoderamiento ciudadano, la inclusión y participación, el orden y coherencia, la eficacia del Estado y la participación ciudadana".

En el Panorama de Cultura se establece como uno de los aspectos fundamentales, sobre los que gira el Plan, la Participación, entendida esta como los procesos de participación de los actores culturales en espacios de decisión son formas de ejercer lo político desde la ciudadanía cultural

Por su parte en infancia, relacionado con la categoría de derecho a la participación, cuenta con la Mesa de Participación Municipal de niños, niñas y adolescentes, creada a través del acuerdo 920, del 19 de noviembre de 2014.

En lo que tiene que ver con la participación política de las y los jóvenes, se reporta una disminución del 2,37% de la proporción de participación como candidatos para las corporaciones públicas, cifra que permite inferir sobre la necesidad de implementar estrategias encaminadas al fortalecimiento de la participación, para que la población juvenil haga un ejercicio más activo de su ciudadanía y así pueda incidir en las decisiones que los afectan.

En cuanto al nivel de organización de los adultos mayores, se puede determinar que es bueno, contándose con 144 grupos reconocidos y una organización que los articula denominada el cabildo mayor, también cuentan con el Consejo de Adulto Mayor, convirtiéndose en un potencial para la participación en la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones en su beneficio. No obstante, no cuentan con una formación sistemática que les permita mejorar su nivel de organización y participación para incidir en las decisiones que les afecta.

Los esfuerzos realizados por el municipio de Pereira para el fortalecimiento de la

organización y participación comunitaria, se evidencian en el alto porcentaje de barrios y veredas que cuentan con una Junta de Acción Comunal activa, el cual es del 77%, así mismo se logra la intervención mediante actividades de asesoría, capacitación, acompañamiento y seguimiento por parte de los gestores comunitarios al total de comunas y corregimientos del municipio, no obstante y a pesar de todos los esfuerzos, continúan siendo latentes las problemáticas relacionadas con las dificultades que tienen las iniciativas comunales para ser canalizadas debidamente por el Estado.

En Pereira, la Secretaría de Desarrollo Comunitario, creada a finales de los 80 para fortalecer la organización y la participación de las comunidades, por medio de las Juntas de Acción Comunal, las Juntas Administradoras Locales y demás aparatos de la sociedad civil; pasó a ser la Secretaría de Desarrollo Social y Político, con énfasis en la administración de los recursos arbitrados por la nación para la asistencia social; lo anterior se tradujo en la reducción de la interacción Estado - comunidad organizada a la mínima expresión, permitiendo el marchitamiento de lo que fue una vigorosa presencia comunitaria en la vida ciudadana y la renuncia a la promoción de la participación, como un valor de identidad pereirana.

Si a esto se le suma que las propias JAC, en su época de esplendor alcanzaron sus objetivos en materia de construcción de vías, acueductos, desarrollo progresivo de vivienda popular, parques, escuelas y puestos de salud, con el consiguiente agotamiento de la agenda del momento; son explicables las dificultades por las que pasan las organizaciones comunitarias, el movimiento comunal, las JAL y demás organizaciones interesadas en la participación ciudadana.

Esta situación no es exclusiva de Pereira, ni reciente. Con respecto al movimiento comunal, se dice: “la problemática comunal se manifiesta en tres ejes temáticos: el primero, está relacionado con las dificultades que tienen las iniciativas comunales para ser canalizadas debidamente por el Estado; el segundo, tiene que ver con las debilidades de la organización comunal; y el tercero, se relaciona con la sostenibilidad económica de las organizaciones comunales”.

Por otro lado, en el abordaje de la participación ciudadana no sólo desde el punto de vista de las organizaciones comunitarias como las juntas de acción comunal, se evidencia un incremento en la participación, es así como en el año 2013 solo el 19% de las personas encuestadas hicieron algo para resolver algún problema que los afectaba, mientras que en el 2014 el 34% afirmaron haber actuado, teniendo una diferencia de 15 puntos porcentuales. El otro indicador relacionado con la participación en alguna organización, de igual manera tuvo un incremento de 19 puntos porcentuales; mientras en el año 2013 solo el 19% manifiesta su pertenencia, en el año 2014 manifiestan su participación el 29%, en su mayoría organizaciones religiosas (15%), juntas de trabajo comunitario (7%), agrupaciones benéficas (6%) y asociaciones deportivas (4%). Finamente y con respeto a las veedurías ciudadanas se registraron 50 en el año 2014, siendo 30 más con respecto al año 2013.

En la zona urbana y rural de Pereira hay 415 juntas de acción comunal que corresponden a 126 en el sector rural y 289 en el sector urbano; 12 juntas administradoras locales en el campo y 19 en el casco urbano. Para atender las necesidades de estas organizaciones y hacer el enlace entre estas y la administración municipal, la Secretaría de Desarrollo Social y Político, oficina de Gestión Comunitaria, solo cuenta con 8 gestores comunitarios. Cada uno debe cubrir, en promedio, cuatro comunas, algunas de las cuales no son contiguas. Sin organización ciudadana no podrá haber una interlocución digna con las instituciones del Estado, será imposible una verdadera concertación de las políticas públicas y no habrá quien les exija a los políticos y administradores públicos el cumplimiento de los principios y fines del Estado social de derecho.

En Desarrollo social, paz y reconciliación el municipio propone tres metas estratégicas, destacamos en este diagnóstico la que establece incrementar en 9 puntos la participación de las organizaciones sociales.

También se compromete con el fortalecimiento de instancias de participación ciudadana en Pereira, como ámbito de cumplimiento de derechos políticos y civiles, reconocidos por la Constitución Política, la Ley 850 de 2003, la Ley 1474 de 2011, la Ley 1757 de 2015, entre otras normas acogidas por el Acuerdo Municipal 29/2014 que establece el Sistema de

Planeación Participativa y Democrática del municipio. El enfoque de desarrollo humano del presente Plan de Desarrollo, busca trascender acciones asistencialistas y relaciones clientelares, buscando apoyar procesos de organización y participación que faciliten una interlocución activa entre las personas y la Administración Municipal.

Estas tienen como indicadores:

— Incrementar en 9 puntos la participación en organizaciones sociales. Porcentaje. Línea Base 29%. Meta 2019: 38%.

— Mantener el fortalecimiento institucional a 220 veeduría en salud. Realizar proceso de actualización y mantenimiento a 220 veedurías en salud. Número. Línea Base 220. Meta 2019: 220.

El programa Capacidades para el disfrute de derechos de los grupos poblacionales se compromete en el fortalecimiento de espacios y procesos de participación de grupos poblacionales con derechos diferenciales.

Este tipo de fortalecimiento se propone en varios sentidos: 1) fortaleciendo organizaciones indígenas, afrodescendientes, de víctimas del conflicto armado, de población LGTBI, así como instancias de participación de niños, jóvenes y adolescentes, etc.; 2) incrementando la visibilidad política de estas organizaciones y grupos poblaciones en diferentes espacios de participación ciudadana; 3) promoviendo y difundiendo la legislación que ampara este tipo de organizaciones y grupos poblacionales.

En este programa se propone como indicador mantener el porcentaje de niños, niñas y adolescentes que participan en la mesa municipal de participación, Juntas de Acción Comunal Infantiles y Consejo de Política Social. Línea Base 0,31%. Meta 2019 0,31%

Por su parte el subprograma Niños, niñas, adolescentes y jóvenes con derechos, establece frente a la diversidad de problemáticas que enfrenta la niñez, la adolescencia y la juventud la implementación de acciones dirigidas al fortalecimiento de instancias municipales de participación ciudadana como las Juntas de Acción Comunal Infantil, la Mesa Municipal de Participación de Niños, Niñas y Adolescentes, Consejo Municipal de Juventud. A su vez se promoverá la participación de jóvenes en las Juntas de Acción Comunal, entre otros

espacios de participación existentes.

La apuesta de este subprograma es que en Pereira la participación social se incorpore como una práctica vivida desde la primera infancia. Asimismo, que las instancias de participación existentes reconozcan de forma preferente los intereses, necesidades y problemáticas de niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

Este subprograma define como indicadores:

- Un (1) concejo municipal de juventud elegido y operando. Numero Base 0. Meta: 1
- Mantener en un 5,04% el porcentaje de participación de los y las jóvenes en las Juntas de Acción Comunal. Línea Base 5.04%. Meta 5.04%
- Incrementar en un 30% los espacios de participación para el ejercicio de la ciudadanía juvenil. Porcentaje. Línea Base 50%. Meta 2019: 80%

El Plan de desarrollo de Pereira, en el subprograma Equidad de género para las mujeres y diversidad sexual, trabaja para el fortalecimiento del Comité Interinstitucional para la erradicación de la violencia contra la mujer, el fortalecimiento a las organizaciones de la población diversa, así como fomento a su inclusión en espacios de participación ciudadana. Dispone como indicadores:

- Mantener fortalecido el Comité interinstitucional para la erradicación de la violencia contra la mujer. Meta 100%.
- Implementar 4 estrategias para fortalecer la participación social y política de las mujeres. Línea Base: 0 Meta 2019: 4.
- Incrementar en 42,8 el porcentaje de espacios de participación que incluyen población diversa. Porcentaje. Base: 14,29. Meta: 59,14.
- Implementar 4 estrategias para fortalecer la participación social y política de las personas LGTBI. Base 0. Meta 2019: 4.

Igualmente, en el subprograma Grupos de especial interés se plantea incrementar la cobertura de sus servicios sociales, fortalecer sus organizaciones sociales e impulsar su

inclusión en los diferentes espacios de participación ciudadana. Establece como indicadores:

- Incrementar en 78,6 puntos el Porcentaje de organizaciones de adultos mayores fortalecidas. Porcentaje: 1,38 meta 2019: 80%.
- Incrementar en un 100% el porcentaje de fortalecimiento de organizaciones de personas con discapacidad. Base 26,67. Meta 100%.

El Subprograma Atención y asistencia a las víctimas del conflicto armado, tiene como indicador mantener fortalecidos el 100% de los escenarios de participación de la población víctima. Base 100% Meta: 100%.

El Subprograma Minorías étnicas visibles que apunta a incrementar en la cobertura de los servicios sociales dirigidos a la población afrocolombiana e indígena, así como a fortalecer sus organizaciones y espacios de participación política; define como indicadores:

- Incrementar en un 70% el porcentaje de fortalecimiento de organización es de población afrodescendiente. Base 30. Meta:100%.
- Incrementar en un 75% el porcentaje de espacios de participación que incluyen población afrodescendiente. Base 25% Meta: 100%.
- Mantener en un 100% el porcentaje de fortalecimiento de organizaciones de población indígena. Base 100%. Meta 100%.
- Incrementar en un 77% el porcentaje de espacios de participación que incluyen población indígena. Base 23.08% Meta: 100%.

Por su parte el Programa Organización y participación ciudadana y democrática, cuenta con los siguientes indicadores:

Indicador de resultado	Descripción de la meta	Valor línea base	Tipo de meta*	Valor esperado meta de resultado				
				2016	2017	2018	2019	Acumulado
Instancias de participación comunitaria y política fortalecidas	Mantener fortalecidas las 2 instancias de participación comunitaria	2	M	2	2	2	2	2
Porcentaje de comunas y corregimientos que participan en el programa de Presupuesto Participativo.	Mantener la participación activa y democrática en las 19 comunas y 12 corregimientos del Municipio.	31.00	M	31.00	31.00	31.00	31.00	31.00

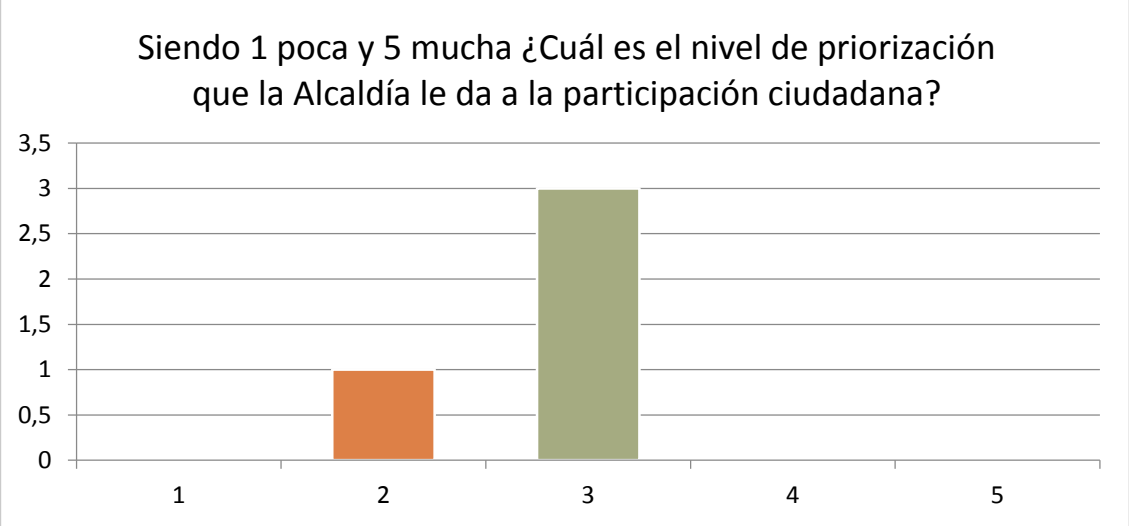
El sistema de Planeación Participativa y Democrática será integrado por los siguientes componentes:

a) Presupuesto Participativo: se constituye un Presupuesto Participativo, de conformidad a lo estipulado en el parágrafo 1° del artículo 1° del Acuerdo Municipal N° 29 de 2014.
b) Planes de Gestión de Comunas y Corregimientos: los cuales se conciben como "...una herramienta de planificación que posibilita el desarrollo de las Comunas y Corregimientos y deben estar armonizados con el Plan de Desarrollo Municipal".
c) Veedurías Ciudadanas: El Sistema de Planeación Participativa y Democrática establecerá un mecanismo de control y vigilancia sobre la ejecución de los recursos descritos en el artículo 14° del Acuerdo Municipal No 29 de 2014 y de los procesos de formulación y ejecución de los programas y proyectos de los Planes de Gestión de comunas y corregimientos, a través de la constitución de Veedurías Ciudadanas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 270 de la Constitución Política, con sujeción a lo dispuesto en el Artículo 100 de la Ley 134 de 1994 y la Ley 850 del 2003.
d) El proceso de Rendición de Cuentas del Sistema de Planeación Participativa y Democrática es el espacio en el que la Administración Municipal y las Juntas Administradoras Locales, explica la gestión relacionada con la ejecución de los programas y proyectos de los Planes de Gestión de Comunas y Corregimientos, de la ejecución de los recursos asignados al Presupuesto Participativo y de todos los procesos complementarios articulados a este sistema.
e) La Escuela de Formación tiene como propósito la apropiación del conocimiento para fortalecer el desarrollo de capacidades que promuevan la participación ciudadana en los asuntos públicos. Los beneficiarios de los procesos de formación es toda la ciudadanía en general, haciendo especial énfasis en dignatarios elegidos democráticamente como miembros de Juntas de Acción Comunal y Miembros de Juntas Administradoras Locales.

Dentro de este el Subprograma Gestión comunitaria y democrática, establece los siguientes indicadores:

Indicador de producto	Descripción de la meta	Valor línea base	Tipo de meta*	Valor esperado meta de producto				
				2016	2017	2018	2019	Acumulado
% de Juntas de Acción Comunal elegidas y en funcionamiento	Mantener en un 76,74% el porcentaje de juntas de acción comunal elegidas	76.74%	M	76.74%	76.74%	76.74%	76.74%	76.74%
% de comunas y corregimientos intervenidos mediante acciones de fortalecimiento de la organización y participación	Mantener en un 100% el porcentaje de comunas y corregimientos intervenidos mediante acciones de fortalecimiento de la organización y participación	100%	M	100%	100%	100%	100%	100%
% de acciones implementadas para el fortalecimiento de las Juntas Administradora s Locales	Incrementar en 16 puntos el porcentaje de acciones implementadas para el fortalecimiento de las Juntas Administradoras Locales	83,83%	I	100%	100%	100%	100%	100%
% de comunas y corregimientos beneficiarias del Fondo de Inversiones Comunitarias	Incrementar en 6,45 puntos el porcentaje de comunas y corregimientos beneficiarias del Fondo de Inversiones Comunitarias	0	I	0	I	I	I	3
% de comunas y corregimientos intervenidos por el sistema de planeación participativa y democrática	Incrementar en un 25% la intervención de comunas y corregimientos del sistema de planeación participativa y democrática	75%	I	100%	100%	100%	100%	100%
Política pública de la acción comunal en el Municipio de Pereira formulada y adoptada	Formular y adoptar la política pública de la acción comunal en el Municipio de Pereira	0	I	0	I	I	I	

En los resultados de nuestro Café Conversación, la comunidad manifestó lo siguiente:



De los cuatro (4) grupos, uno (1) valora como bajo el nivel de priorización y tres (3) como medio, aunque para los líderes participantes del diagnóstico "hay espacios en los que participan las organizaciones sociales y comunitarias, estas pueden acceder a los mismos por ejercicios de coordinación social y no porque la administración municipal apoye o visibilice las instancias de participación"

c) Las condiciones de la instancia que dirige e implementa la promoción de la participación y el control social en la estructura de la alcaldía.

La dependencia encargada de la participación ciudadana en el municipio es la oficina comunitaria de la Subsecretaría de Desarrollo y Familia de la Secretaría de Desarrollo Social y Político. En dicha subsecretaría también manejan los temas poblacionales como infancia, jóvenes y género. En la otra Subsecretaria de Grupos Vulnerables y Programas Especiales, se trabaja con víctimas, adultos mayores, afordescendientes e indígenas.

Ninguna dependencia está pensando la manera de articular las diferentes instancias y espacios de participación, al igual que el resto de municipios, la participación es entendida como un asunto comunal.

Existe una Mesa Municipal de Participación, la cual depende de la secretaría de Planeación, y al preguntarle a los funcionarios de Desarrollo Social sobre la dínamica de la misma, no

supieron indicar quienes la integraban y que funciones tenía. Según investigaciones documentales, esta es una comisión del Consejo de Política Social y se enfoca a la niñez y adolescencia.

El funcionario delegado de la oficina comunitaria, manifestó su interés en llevar a cabo la implementación del Sistema Municipal de Participación, aprovechando que la alcaldía está teniendo una reesctruturación.

d) Los actores municipales (institucionales y sociales) relacionados con el control social en el municipio.

Pereira fue el municipio que presentó el número más amplio de organizaciones que realizan control social, y vale la pena volver resaltar que se evidencia ~~de nuevo~~ que los colectivos ciudadanos están efectuando labores de control social, con procedimientos diferentes a los atribuidos a las instancias de participacion.

En la respuesta dada por los cuatro (4) grupos a esta pregunta se evidencia la articulación y el trabajo en red de las organizaciones sociales y comunitarias, las cuales hacen un efectivo ejercicio de control social gracias a procesos organizativos que se han gestado por el descontento con la gestión de las administraciones municipales.

Vale la pena resaltar que, si bien en el taller no contamos con la presencia de miembros del concejo municipal, varios asistentes resaltaron la labor de una concejala que ha hecho alianzas con diferentes colectivos ciudadanos para relizar denuncias y movilizaciones de control social. Dicha concejala a participado de algunos talleres de los otros componentes del proyecto y se ha manifestado con voluntad política para que esta asesoría tenga más impacto.

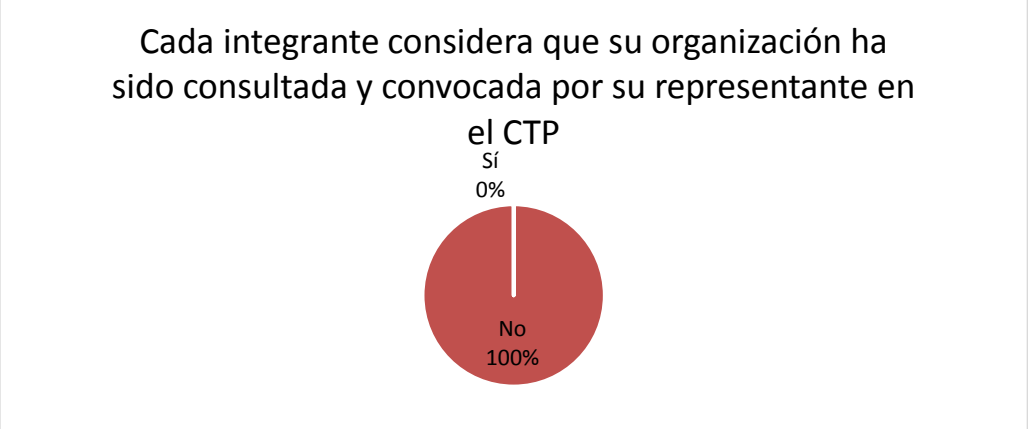
e) El estado de las instancias de participación con funciones de control social conformadas y en funcionamiento.

En la siguiente tabla se puede evidenciar en verde las instancias que la comunidad siente que están más fortalecidas y en rojo las que están menos fortalecidas. Vale la pena recordar que las respuestas están reflejadas en número de grupos y no en número de personas.

Instancia	¿Existe en el Municipio?			¿Está funcionando?			¿Hace un efectivo ejercicio de control social?			Observaciones
	SI	NO	NO SE SABE	SI	NO	NO SE SABE	SI	NO	NO SE SABE	
Consejo Territorial de Planeación	3			1	1	1		3		Poca visibilización
Consejo Municipal de Participación	1	2		1	1	1		2	1	
Consejo de Paz	1	1	1		2	1		2	1	Está iniciando
Consejo Municipal Ambiental		3			2	1		2	1	
Comité de libertad religiosa	3			1	2		1	2		Está iniciando
COMPOS (Consejo de Política Social)	2		1	2		1		1	2	Lucha de conflictos, departamental
Plataforma de Juventud		2	1		2	1		2	1	Está en construcción
Consejo Municipal de Mujeres	1	2		1	1	1		1	2	
Asociaciones o Ligas de Usuarios de Salud	1	2		1	1	1		2	1	No se visibiliza y no se puede hacer control
Comité de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios	2	1			2	1		2	1	
Veedurías Ciudadanas	3			2		1	2		1	
Junta Municipal de Educación	2	1		1	2			3		
Consejo Municipal de Discapacidad	2	1		1	1	1		1	2	En la medida de sus posibilidades
Mesa de Víctimas	2		1	2		1	1	1	1	
Consejo Municipal del Adulto Mayor	2	1			3			3		
Consejos de Cultura	2	1		1	2			3		
Comité de Estratificación	1	2		1	2			3		

Pereira es el municipio donde se presenta la mayor cantidad de instancias con mala percepción a los asistentes del taller de diagnóstico. La única que tiene puntos positivos es la veeduría ciudadana, las cuales son coordinadas desde la Secretaría de Planeación.

Respecto al CTP, las personas saben que existe más no se considera que haga efectivo control social. Sobre esto, así contestaron los participantes del primer taller al respecto de instancia.



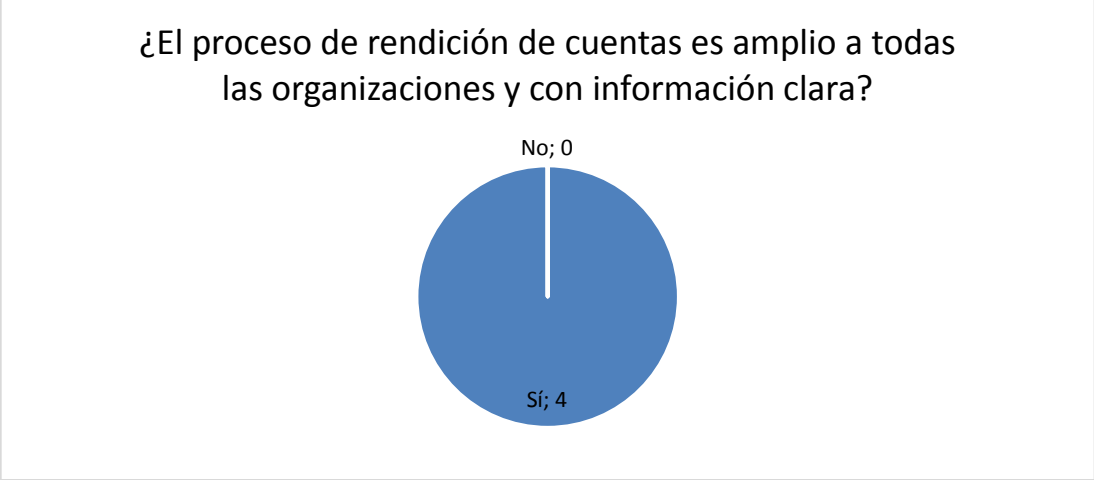
Respecto al CTP, la Secretaría de Planeación manifestó que el año pasado se sancionó el acuerdo 29 de 2016 que busca fortalecer y convocar de nuevo al CTP ya que los integrantes estaban ausentes, sin embargo, reconocen que tampoco ha sido exitosa esa nueva convocatoria, pues no sienten que la gente esté motivada a participar del mismo.

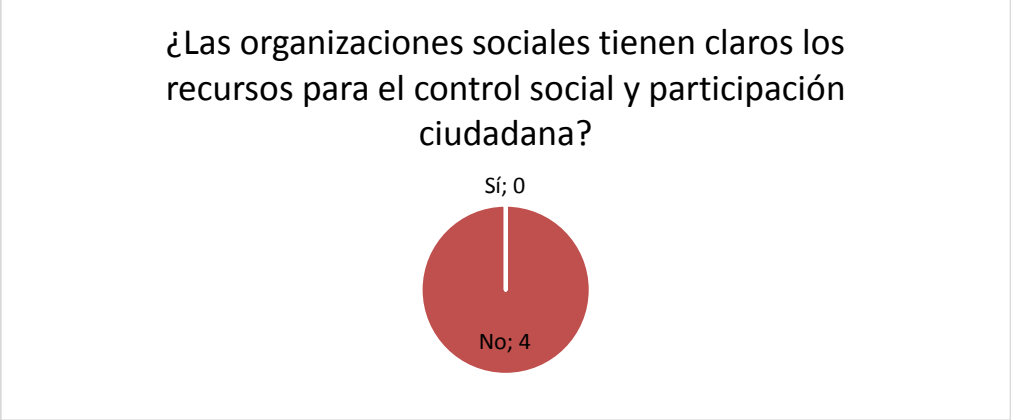
Por otro lado, la Oficina de Paz, Reconciliación y Posconflicto del Despacho del Alcalde está en proceso de presentar un proyecto de acuerdo, que permita convocar al Consejo de Paz.

Sin embargo, en el municipio existen otros espacios de participación que no necesariamente obedecen a alguna instancia ordinaria, pero dado el caso en que se conforme el Consejo Municipal de Participación, se podrían homologar algunas como: Comité interinstitucional para la erradicación de la violencia de género y el Comité interinstitucional para la erradicación del trabajo infantil. Precisamente por ese énfasis que Pereira tiene a la población de niños y niñas, es que crearon un espacio para estos llamados Junta de Acción Comunal Infantil.

Y por otro los funcionarios resaltan que también existe un espacio llamado Comité de Fútbol donde participan ciudadanos aficionados al deporte y que, en conjunto, con la administración y directivas del deporte, planean acciones para fomentar la convivencia en los estadios.

f) Los recursos municipales, departamentales y nacionales disponibles para control social y participación ciudadana en el municipio





Al igual que el resto de municipios, los cuatro (4) grupos consultados, dicen que no saben nada de los recursos para participación, pero que en el municipio existe un buen ejercicio de rendición de cuentas.

Aquí es bueno aclarar que la Alcaldía cuenta con un Fondo de Inversión Comunitaria que puede servir para el cumplimiento de uno de los requisitos de la ley 1757 de 2015. Pero al parecer, no muchas personas de la comunidad conocen de este dicho fondo.

2.2.4 Resultados diagnóstico Municipio de Guática (Risaralda)

2.2.4.1. Contexto Municipal

Contexto General: El casco urbano de Guática está a tres horas de la capital Risaraldense, lo cual hace que sus relaciones comerciales y de servicios sean más estrechas con el municipio de Anserma, de departamento de Caldas, el cual está a unos 20 minutos de camino.

Guática es un municipio altamente rural, que según proyecciones DANE cuenta con 15.200 habitantes, tiene 50 Juntas de Acción Comunal, la mayoría rurales, lo cual ha sido un reto para las convocatorias a los talleres porque es un municipio con precarias vías terciarias y cuando llueve es difícil el paso de varias conexiones veredales, por otro lado, las rutas de transporte solo operan completas los lunes, lo cual obliga a la realización de las actividades en dicho día.

Contexto Socio – Político: El alcalde goza generalmente de una buena imagen en el municipio, no solamente porque ha demostrado tener experiencia en el manejo de lo público, sino también porque al ser Guática un municipio tan rural, éste viaja mucho a las veredas y esto ha hecho que la gente lo sienta cercano.

Contexto Institucional: Si bien el Municipio de Guática no estaba contemplado al principio del proyecto como municipio piloto, en este se ha encontrado una alta disposición por parte la administración municipal y de la comunidad, para el buen desarrollo del mismo. Los funcionarios han demostrado que tienen conocimiento de sus funciones y que si bien con el desarrollo del proyecto se ha evidenciado vacíos en el conocimiento de la norma, el interés para conocerla e implementarla es alto.

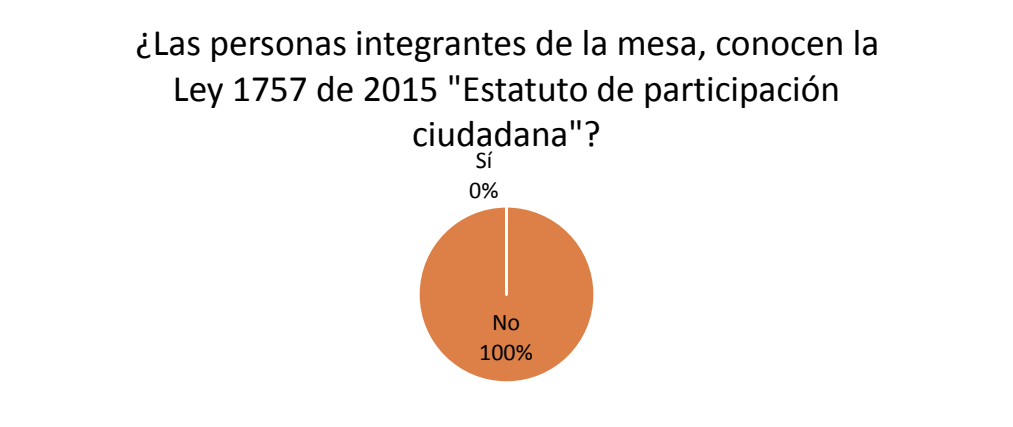
Contexto Participativo: Si bien es necesario que se amplíen las formas de convocatoria a la comunidad por ser un municipio rural, esto no ha impedido que la gente participe de los espacios que existen para la comunidad, que si bien no muchos funcionan, si hay un capital social resaltable. Sin embargo se evidencia que la participación requiere de relevos generacionales, pues es muy alta la participación de los adultos mayores y muy poca de los jóvenes, sin embargo se celebra que este es uno de los pocos municipios donde se ejecuta el proyecto que cuenta con una plataforma de juventud.

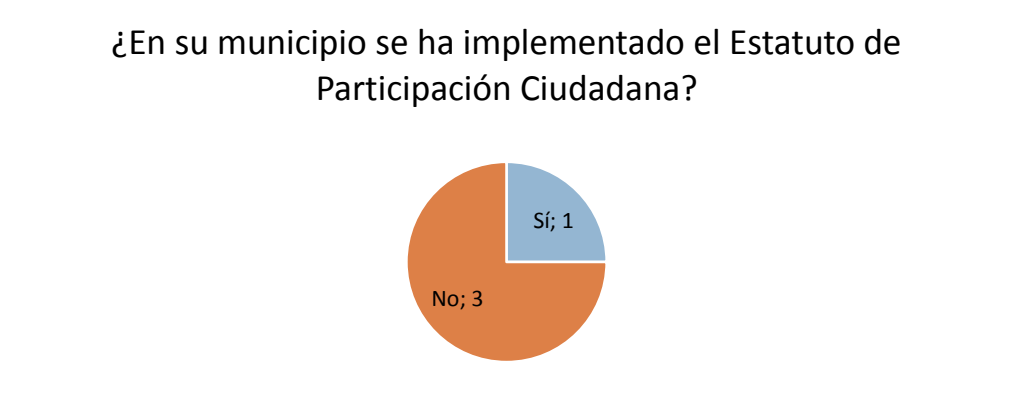
a) La participación y el control social en el municipio, de cara al cumplimiento del Estatuto de Participación Ciudadana

Es un municipio en el que tanto los servidores públicos como líderes sociales no conocen el Estatuto de Participación Ciudadana, esto puede explicarse por varias cosas, una de ellas es que por ser categoría sexta no sienten la presión de su implementación, lo que si ocurre con municipios de categoría especial, primera y segunda. Otro aspecto importante es la edad de los líderes sociales, los cuales son mayores, por esto no ven la necesidad de estar actualizados.

Todo esto a pesar que en el plan de desarrollo que se analizará a continuación, existe un indicador que es la "capacitación a Juntas de Acción Comunal en divulgación y conocimiento

de la ley estatutaria 1757 de 2015". Esto se ve reflejado en las respuestas dadas en el Café Conversación que se llevó a cabo en Comité de Cafeteros del Municipio:





De los cuatro (4) grupos consultados tres (3) respondieron que no, porque no conocen el Estatuto y por lo tanto su implementación; el grupo que respondió sí, conoce la Plataforma de juventudes y el Consejo de mujeres.

b) El lugar de la participación ciudadana en el Plan de Desarrollo Municipal

El Plan de Desarrollo del municipio del municipio de Guática (Risaralda), 2016-2019, "Sí hay campo pa´todos", tiene como objetivo general "planear, ejecutar, vigilar y controlar los recursos públicos y la inversión en la construcción de un municipio con oportunidades, ambientalmente responsable, económicamente viable, socialmente incluyente, forjador de un territorio moderno y con tendencia a la competitividad del sector agrario, a través de una

administración transparente, eficiente, eficaz y de alto nivel gerencial, que garanticen el desarrollo humano sustentable de los habitantes del municipio".

Este tiene como ejes Desarrollo económico para todos; Desarrollo social para todos; Ambiental, ordenamiento territorial y gestión del riesgo; Desarrollo institucional y equipamiento municipal.

El eje Desarrollo económico para todos, estima que "a través del direccionamiento y la articulación de todas las actividades productivas, en especial las de índole agraria, en crecimiento y sostenibles, serán generadoras de mejores condiciones de vida, pretendiendo alcanzar mejores oportunidades de empleo, ahorro, riqueza y por ende desarrollo social de la comunidad. Esta es una política que le apunta al desarrollo de campo del municipio".

El eje Desarrollo Social para todos "comprende todo lo relacionado con los bienes y servicios ofertados y prestados por la Administración Municipal, coordinados y cofinanciados con otros Entes Estatales, con el objeto de satisfacer necesidades básicas de bienestar social de la comunidad".

En este la Dimensión Social, tiene entre sus objetivos "Fomentar la participación ciudadana, como la mejor forma de realizar control político y social a las acciones de la administración municipal, además de ser el motor que impulsa la inversión de forma objetiva y eficaz".

El sector Desarrollo Comunitario a través del programa Participación Comunitaria busca "fomentar espacios para la participación de la comunidad, como la mejor forma de realizar inversión social efectiva". Este tiene como productos asociados dos (2) alianzas con juntas de acción comunal; siete (7) juntas de acción comunal fortalecidas; tres (3) veedurías ciudadanas conformadas; una (1) construcción de centro de integración ciudadana; una (1) capacitación por año a las juntas de acción comunal.

Este programa tiene como indicador incrementar en 10% el nivel de participación de la comunidad (Línea base 60. Meta 2019: 70). Los subprogramas de estos contemplan como indicadores:

- Alianzas estratégicas. "2 alianzas con JAC (Línea base 0. Meta 2019: 0).
- Fortalecimiento Juntas de acción comunal. "46 juntas de acción comunal fortalecidas en los 4 años (Línea base 0. Meta 2019: 13).
- Veedurías ciudadanas. "tres (3) veedurías ciudadanas conformadas" (Línea base 2. Meta 2019: 0) .
- Fortalecimiento de la participación ciudadana. "1 construcción de centro de integración ciudadana (Línea base 1. Meta 2019: 0), "5 sedes comunales ampliadas y/o en mantenimiento" (Línea base 2. Meta 2019: 1), "1 capacitación por año a las juntas de acción comunal" (Línea base 1. Meta 2019: 1), "1 construcción de un espacio para una sede de integración comunal" (Línea base 0. Meta 2019: 0), "2 espacios para la realización de eventos y participación de las personas en condición de víctimas" (Línea base 0. Meta 2019: 2), "4 capacitaciones a juntas de acción comunal en divulgación y conocimiento de la ley estatutaria 1757 de 2015 (Línea base 0. Meta 2019: 1).

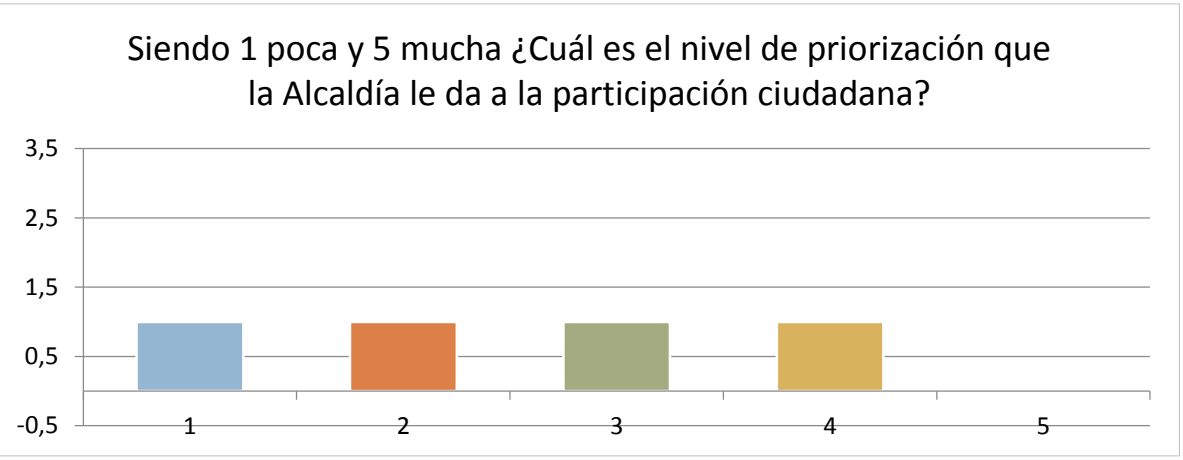
El sector Agua potable y saneamiento básico a través del programa Agua potable trabaja para "brindar agua saludable a la población del municipio, por medio de infraestructura, potabilización y mejoramiento de los acueductos, así como por medio del cuidado del vital recurso". Este tiene como indicador en el subprograma Fortalecimiento administrativo y operacional de juntas administradoras locales, "9 juntas fortalecidas anualmente" (Línea base 9. Meta 2019: 9).

El sector Atención a grupos vulnerables por medio del programa Inclusión social para la paz procura "generar condiciones de asistencia social y protección de los diferentes grupos vulnerables del municipio, como una forma más de propiciar condiciones de equidad y generación de paz". Tiene como indicador en el subprograma Atención y reparación a personas en situación de víctima, "1 secretaría técnica de la mesa de víctima fortalecida" (Línea base 0. Meta 2019: 1).

El sector Cultura desde el programa Fomento a la cultura municipal busca "brindar condiciones adecuadas para la expresión cultural de los habitantes del municipio, con el fin

de generar identidad y arraigo por su territorio". Tiene como indicador "1 consejo de cultura municipal fortalecido" (Línea base 1. Meta 2019: 0).

En los resultados de nuestro Café Conversación, la comunidad reunida en 4 grupos de trabajo, acordaron lo siguiente:



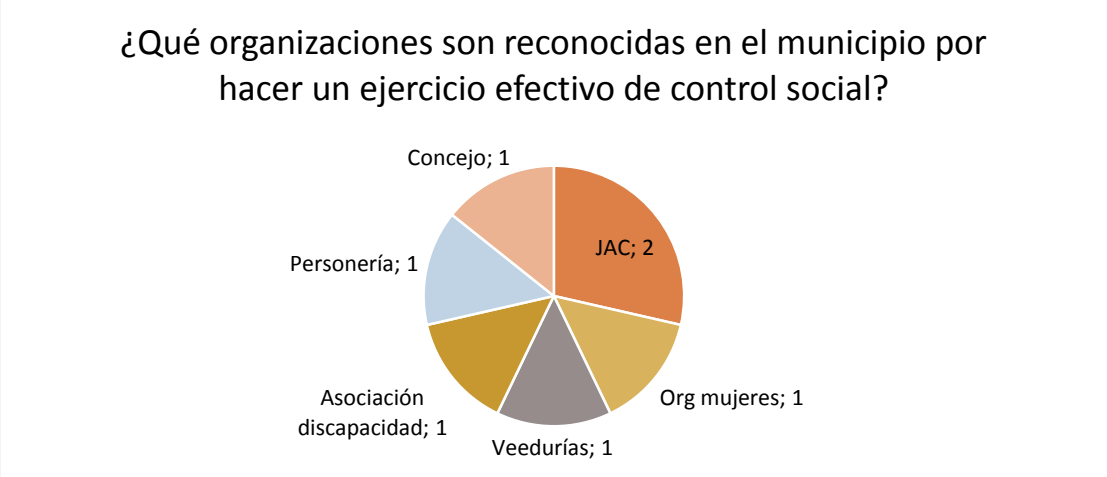
c) Las condiciones de la instancia que dirige e implementa la promoción de la participación y el control social en la estructura de la alcaldía.

Así como el Municipio de Pijao, Guática tiene un servidor encargado de la gestión comunitaria, perteneciente a la Secretaría de Gobierno, el cual en el taller de validación, manifestó que esta dependencia comunitaria trabaja de la mano de la Secretaría de Desarrollo Rural, ya que la mayoría de JAC se encuentra en la zona rural.

Este servidor reconoce que las funciones de la oficina no están dirigidas a coordinar un Sistema Municipal de Participación, pero que está interesado que bajo el acompañamiento de la asesoría se llegue a este fin.

d) Los actores municipales (institucionales y sociales) relacionados con el control social en el municipio.

En el taller de diagnóstico se evidenció que varias personas identifican diversas organizaciones con un efectivo control social, resaltando las siguientes:



Respecto a las veedurías, en la validación del diagnóstico uno de los líderes que participó del taller, quien hace parte de la veeduría ciudadana del contrato 1581 (La vía Guática-Puente Umbría) ha usado todos los recursos posibles, como contralorías departamentales para visibilizar los retrasos y atropellos con la compra de predios de este contrato. Al parecer, de esta manera han logrado que hasta La Fiscalía visite las obras para comprobar si hay corrupción en las mismas.

e) El estado de las instancias de participación con funciones de control social conformadas y en funcionamiento.

En la siguiente tabla se puede evidenciar en verde las instancias que la comunidad siente que están más fortalecidas y en rojo las que están menos fortalecidas.

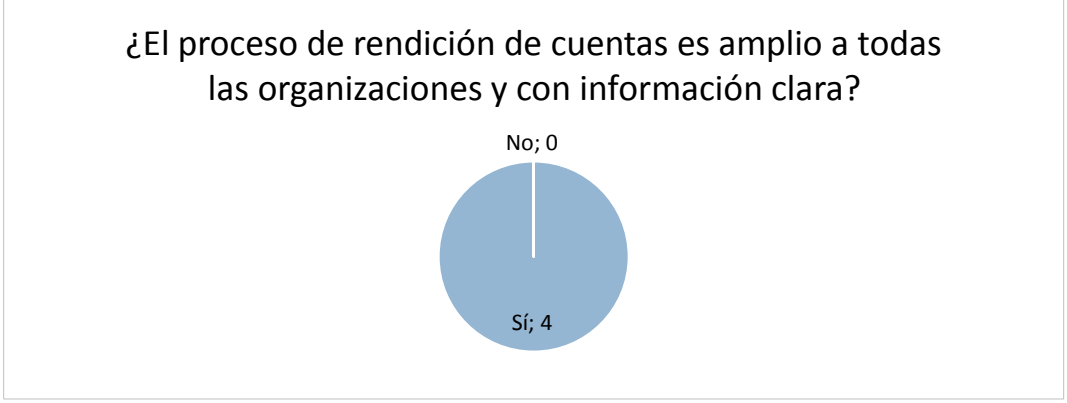
Instancia	¿Existe en el Municipio?			¿Está funcionando?			¿Hace un efectivo ejercicio de control social?			Observaciones
	SI	NO	NO SE SABE	SI	NO	NO SE SABE	SI	NO	NO SE SABE	
Consejo Territorial de Planeación		1				1			1	
Consejo Municipal de Participación			1			1			1	
Consejo de Paz		1				1			1	
Consejo Municipal Ambiental	1			1			1			SIGAM
Comité de libertad religiosa		1				1			1	
COMPOS (Consejo de Política Social)	1			1			1			
Plataforma de Juventud	1			1				1		
Consejo Municipal de Mujeres	1			1				1		
Asociaciones o Ligas de Usuarios de Salud	1			1			1			
Comité de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios	1				1			1		
Veedurías Ciudadanas	1			1			1			Salud, adulto mayor
Junta Municipal de Educación	1			1			1			
Consejo Municipal de Discapacidad	1			1			1			
Mesa de Víctimas	1			1			1			
Consejo Municipal del Adulto Mayor		1				1			1	
Consejos de Cultura	1				1				1	
Comité de Estratificación	1				1			1		

Este es el único municipio donde sólo se conformó un (1) equipo de trabajo para la construcción de esta matriz. La mayoría de ellos, funcionarios de la Alcaldía.

Es importante resaltar que en el municipio existen otros espacios donde la administración y la comunidad trabajan de la mano, sobre todo en el área de salud. Vale la pena mencionar los siguientes: Comité de Salud Sexual y reproductiva, Comité del subsidio familiar para viviendas de interés social, Consejo Territorial de Seguridad Social en Salud.

Por otro lado, las funcionarias de Más Familias en Acción resaltan que hay un Comité de madres líderes que son electas en las veredas para representar a las otras madres en los asuntos del programa, en total hay 18 integrantes, de la misma forma que hay un Comité de Madres de Apoyo, pero estas son de la comunidad indígena, aquí la representatividad es de 8 madres.

f) Los recursos municipales, departamentales y nacionales disponibles para control social y participación ciudadana en el municipio



A pesar de que las rendiciones de cuentas están bien posicionadas en los grupos de trabajo, aún siguen sin conocer los recursos destinados para la participación ciudadana y el control social.

2.2.5 Resultados diagnóstico Municipio de Quibdó (Chocó)

2.2.5.1. Contexto Municipal

Contexto General: Quibdó es la capital del Departamento del Chocó, uno de los departamentos con los más altos índices de pobreza de Colombia y que tiene altos índices de violencia. Es el único municipio capital con más de 100 mil habitantes (116 mil, según DANE) que está en categoría 6 de la Contraloría Nacional, por su baja capacidad en el manejo fiscal.

Contexto Socio-Político: La desconfianza en lo público es muy alta, lo cual se constata en la encuenta de percepción ciudadana realizada por Quibdó Cómo Vamos[10], organización que en el año 2016 comienza a hacer mediciones de percepción ciudadana en el municipio. De 695 personas encuestadas, solo el 9% tiene imagen favorable de la primera autoridad municipal, siendo esta la cifra más baja de todo el país, sin embago el Concejo Municipal no cuenta con mayor suerte, pues de 764 personas que dijeron conocer el cuerpo corporado, solo el 8% tiene imagen favorable.

Contexto Institucional: Los dos municipios del departamento de Chocó donde se realiza el proyecto han tenido varias dificultades para la recolección de información por varias razones, una de ellas es que no han sido fructíferas las reuniones con los funcionarios públicos, y la otra razón que dificultó un poco la recolección de información fue el paro cívico que se llevó a cabo desde el 10 de mayo hasta el 27 de mayo, el cuál implica una parálisis de toda actividad gubernamental y comercial como protesta al incumplimiento de unos acuerdos que el año pasado se pactaron con el gobierno nacional, y que llevó a que varios municipios del departamento chocoano detuvieran todas las demás actividades que no tuvieran relación con dichos reclamos. Esta coyuntura llevó a que en los dos talleres

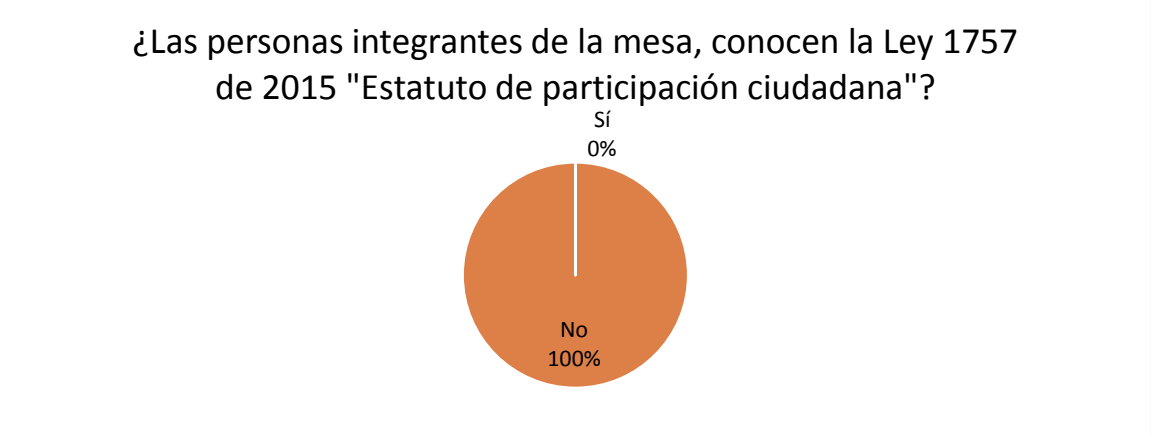
[10] Encuesta de Percepción Ciudadana 2016, Quibdó Cómo Vamos. Disponible en http://www.quibdocomovamos.org/documentos/encuesta_percepcion.pdf

realizados con la comunidad, tuvieran una línea marcada respecto a las motivaciones del paro, pues la gente aún estaba resentida por las promesas que ellos consideran incumplidas y eso hizo que a veces se criticara este proyecto, por la desconfianza que muchas personas tienen a la ley ya que consideran que no se cumple y que es difícil hacerla cumplir a partir del control social. Los ciudadanos del departamento del Chocó están acostumbrados a que los escuchen solo cuando se pronuncian a través de paros.

Contexto Participativo: La poca legitimidad del sector público ha hecho que en Quibdó se presente un fenómeno social interesante y que nos es común en otras partes del país: las organizaciones sociales se crean no pensando en que el gobierno los va a apoyar, sino que incluso, en muchos casos, pretendiendo satisfacer necesidad que el Estado no suple por medio del activismo, la cooperación internacional o a tavés de ONG´s nacionales. Por tal motivo existen muchas organizaciones sociales en el territorio, sobre todo sectoriales y poblacionales.

a) La participación y el control social en el municipio, de cara al cumplimiento del Estatuto de Participación Ciudadana

La Ley 1757 de 2015 es menos exigente a municipios de categoría 6, y por eso se podría explicarse en parte por qué desde la administración municipal no ha comenzado la implementación de esta Ley. Esto también se ve reflejado en las respuestas de la comunidad en el del Café Conversación:



Las 23 personas consultadas dijeron que no. Frente a esto afirman que el desconocimiento de la ley impide que participen en las diferentes instancias de control social.

Los siete (7) grupos consultados expresaron que este no se ha implementado, porque al municipio no le interesa que las organizaciones ejerzan control social pues se evidenciaría la corrupción. Destacan también que cuando los ciudadanos hacen denuncias se les inhabilita laboralmente.

b) El lugar de la participación ciudadana en el Plan de Desarrollo Municipal

El Plan de Desarrollo del municipio del municipio de Quibdó (Chocó), 2016-2019, "Ruta Q… Seguimos avanzando hacia la paz", tiene como enfoques transversales: Quibdó legal, pedagogía de la transformación, Quibdó para ti y para mi, responsabilidad social institucional, compromiso por un ambiente y una sociedad global más justa, enfoque poblacional y Quibdó construyendo la paz y la apuesta por ella.

Estos enfoques incluyen cuatro líneas estratégicas que son el producto de las prioridades definidas en proceso de concertación política y social: Quibdó Productivo, territorio competitivo; PlanificanDÓ el territorio; Fortaleciendo la ECOciudadanía y Sociedad MIA para el desarrollo integral.

La línea estratégica Quibdó productivo, territorio competitivo con identidad está enfocada a impulsar el desarrollo productivo, a través de procesos de innovación y emprendimiento, para el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, mediante el modelo de la Economía Bio; y de esta manera combatir la tasa de desempleo y el bajo desarrollo empresarial, lo que ha contribuido significativamente a que el municipio tenga altos niveles de informalidad, de pobreza, necesidades y delincuencia en la población. Este comprende los programas Desarrollo de la Bioeconomía para la paz y Apoyo a la innovación y el emprendimiento cultural.

La línea estratégica Planificando el territorio tiene como propósito identificar e implementar soluciones de planificación territorial y provisión de equipamientos urbanos y rurales, manejo sustentable de los bosques en el territorio, para aportar a la transformación del Municipio a través de la planeación, priorización y ejecución de proyectos que permiten generar una visión integral de largo plazo. Este tiene como programas Quibdó avanza en su planificación y ECOterritorio seguro y sostenible.

La línea estratégica Fortaleciendo la ecociudadanía busca fortalecer y organizar las competencias ciudadanas e institucionales que promuevan la cultura y seguridad del territorio, así como la recuperación del imaginario colectivo del ejercicio de la autoridad. Incluye los programas Alcaldía eficiente y Alianzas de las 5 ofertas de ciudad "Articulación 5"
La línea estratégica Sociedad mía para el desarrollo integral tiene como objetivo mejorar la oferta y apropiación responsable de servicios sociales para garantizar la inclusión de la sociedad MIA sin discriminación de edad, condición y género. Adicionalmente, se busca garantizar las condiciones para la implementación efectiva de los acuerdos y principios pactados en el marco del postconflicto, para la sostenibilidad de la paz, así como la garantía del enfoque de los derechos humanos y derecho internacional humanitario". Incluye once (11) programas: servicios públicos para la sociedad MIA, cierre de brechas en el sector educativo, promoción y fomento del deporte para la convivencia y la paz, salud para la felicidad, productividad incluyente, garantía del desarrollo integral, institucionalidad

incluyente, mujeres inteligentes y amorosas "Mujeres MIA's", diversidad, MIAutocontrol, ruta segura.

El programa Institucionalidad incluyente promueve acciones que articulen de manera eficaz la institucionalidad que tiene a la población vulnerable, implementa estrategias para la inclusión en todas dinámicas sociales del municipio de Quibdó, coordina acciones con los programas nacionales del sector de Prosperidad Social, en particular la Red Unidos y dota de herramientas de convivencia y trabajo decente para la población que más lo requiere.

El Dentro de este el proyecto Formación de competencias ECO ciudadanas en Escuela de liderazgo Doryla Perea de Moore que busca la formación y transformación del ciudadano joven y adulto que habita en nuestro municipio ya sea en zona urbana o rural, a través del reconocimiento de sus valores y saberes tradicionales, y la preparación para que nuevas generaciones compartan de manera pacífica el ECOterritorio, formación para el trabajo-promoción de la formación en empresas (UVAES); tiene como indicador "realizar al menos 2 formaciones al año con miembros de Juntas de Acción Comunal y ediles en temas relacionados con sus funciones" (Línea base 0. Meta cuatrienio 6).

Igualmente, el proyecto Institucional MIA que busca fortalecer las capacidades institucionales como base, para el desarrollo integral de la población MIA que habita el en ECOterritorio, define como indicador "instalación y operación de la mesa municipal de inclusión" (Línea base 0. Mesa cuatrienio 1).

El programa es MIAutocontrol, "enfocado a generar y mejorar condiciones y percepción de seguridad en el municipio de Quibdó y en especial de la zona urbana, a través de la vinculación de la población para su empoderamiento y efectividad en las acciones que se encuentran dentro del plan de convivencia y seguridad ciudadana del municipio".

Como parte de este, el proyecto Vive en paz que es el articulador del plan de convivencia y seguridad ciudadana y la generación de competencias ciudadanas para la paz que se

desarrollaran con apoyo interinstitucional, tiene como indicador "Promover la implementación de 15 iniciativas de participación política participación política para la construcción de paz con la sociedad civil" (Línea base 0. Meta cuatrienio 15).

Sumado a este el programa Formación de competencias ciudadanas para la seguridad busca dar a conocer las herramientas con las que cuenta la ciudadanía para mejorar su percepción de seguridad en su entorno, tiene como indicadores:

- Capacitar a las Juntas de Acción Comunal JAC en seguridad para sus barrios, autocontrol y manual de convivencia y seguridad ciudadana (Línea base 0. Metra cuatrienio 1005).
- Capacitar a los Consejos comunitarios y resguardos indígenas en seguridad, autocontrol y manual de convivencia y seguridad ciudadana (Línea base 0. Meta cuatrienio 50%).
- Capacitar a las organizaciones de mujeres en seguridad, autocontrol y manual de convivencia y seguridad ciudadana (Línea base 0. Meta cuatrienio 50%).

El eje estratégico MIAAPORTE A LA CONSTRUCCIÓN DE PAZ SOSTENIBLE que tiene como propósito garantizar las condiciones para la implementación efectiva de los acuerdos y principios pactados en el marco del postconflicto para la sostenibilidad de la paz.

De este se deriva el programa Derechos humanos y derecho internacional humanitario, enfocado a promover acciones de paz y en especial con población joven, que garantice continuidad en las estrategias implementadas, así como la creación y dinamización de espacios que generen garantías de los derechos humanos.

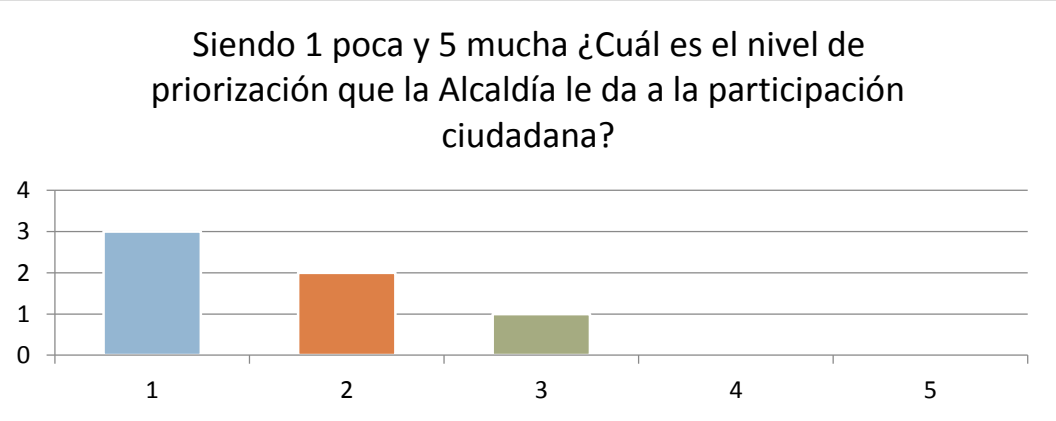
Como parte de este programa el proyecto Paz'ala joven que busca generar herramientas de empoderamiento y liderazgo a jóvenes y adolescentes del municipio de Quibdó en zona urbana y rural, para la implementación de estrategias y acciones de convivencia y paz; tiene como indicadores:

- Promover la creación de la red para la protección de los derechos de los jóvenes con enfoque diferencial (Línea base 0. Meta cuatrienio 1).

— Gestionar la capacitación en fortalecimiento organizacional para la paz de 15 Organizaciones juveniles (Línea base 0. Meta cuatrienio 15).

Además, el proyecto Plan de acción territorial para víctimas del municipio de Quibdó establece como indicador la "Gestionar la creación de un fondo mixto para la implementación del plan de trabajo de la mesa de participación efectiva de víctimas del municipio de Quibdó (Línea base 0. Meta cuatrienio 2).

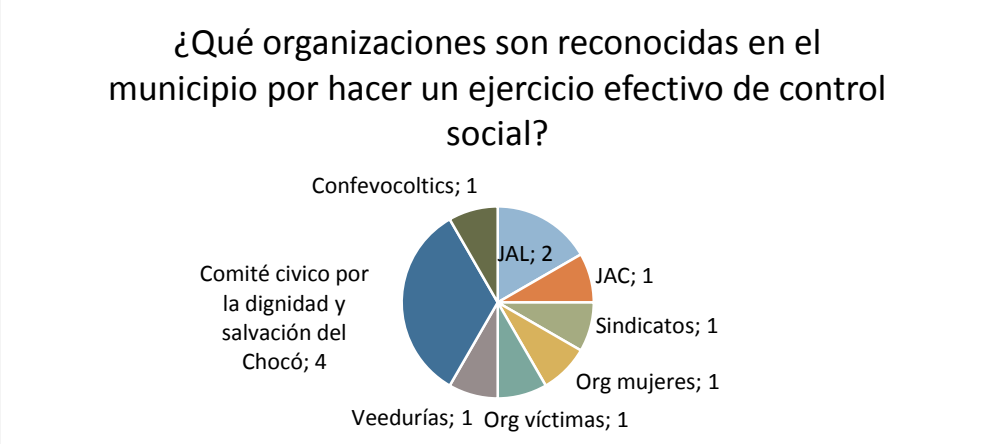
De los seis (6) grupos que respondieron en el diagnóstico sobre el nivel de priorización que la alcaldía le ha dado a la participación tenemos los siguientes resultados:



c) Las condiciones de la instancia que dirige e implementa la promoción de la participación y el control social en la estructura de la alcaldía.

Como fue mencionado en el contexto, no ha sido posible entablar relación con la oficina encargada de gestión comunitaria, ya que al igual que muchos municipios, no existe una dependencia encargada del concepto amplio de participación.

d) Los actores municipales (institucionales y sociales) relacionados con el control social en el municipio.



Es indudable que la comunidad quibdoseña sienta un aprecio especial por el Comité cívico por la dignidad y salvación del Chocó, que es el impulsador del Paro Cívico, y la comunidad percibe que es la única forma de hacer control social y reclamo ante las autoridades.

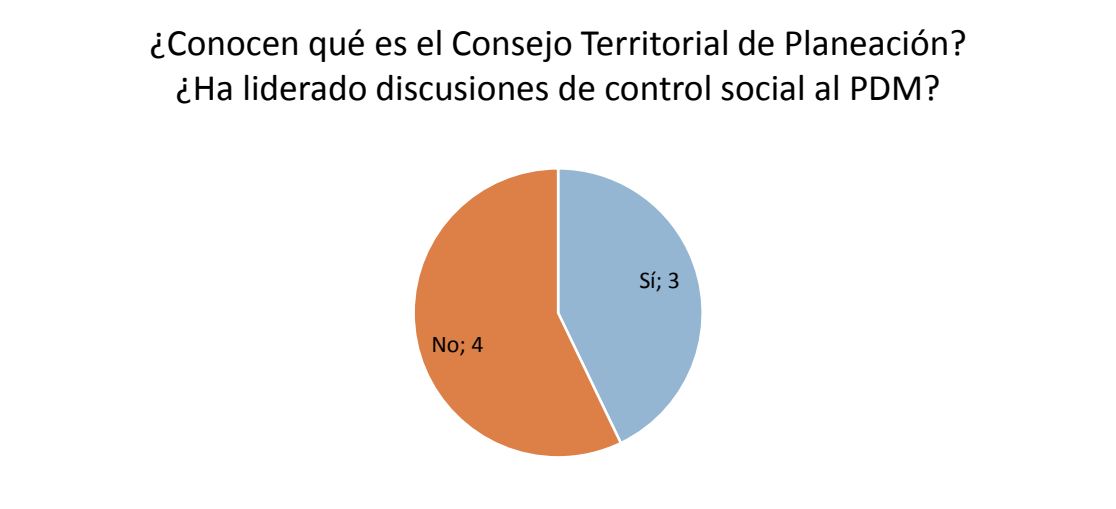
En la validación apareció un actor institucional que no se había manifestado en el primer taller de diagnóstico: los medios de comunicación locales que han ayudado a visibilizar los actos de corrupción y que informan a la comunidad lo que está sucediendo con sus recursos.

e) El estado de las instancias de participación con funciones de control social conformadas y en funcionamiento.

En el segundo taller donde se evidenció el estado actual de las instancias de participación ciudadana del Municipio de Quibdó donde las veedurías ciudadanas y la mesa de víctimas son los espacios mejor pocisionados en el cumplimiento del ejercicio de Control Social. No así se ve reflejado en instancias tan relevantes para la realidad Chocoana como el Consejo Municipal Ambiental o la Junta Municipal de Quibdó.

Instancia	¿Existe en el Municipio?			¿Está funcionando?			¿Hace un efectivo ejercicio de control social?			Observaciones
	SI	NO	NO SE SABE	SI	NO	NO SE SABE	SI	NO	NO SE SABE	
Consejo Territorial de Planeación	3			2		1		2	1	Cumplir con su papel
Consejo Municipal de Participación		3			3			3		No tenemos conocimiento
Consejo de Paz		3			2	1		2	1	Si existe no lo conocemos
Consejo Municipal Ambiental		3			2	1		2	1	Sin instalar alcalde
Comité de libertad religiosa	2	1			2	1		2	1	
COMPOS (Consejo de Política Social)	2	1		2		1	1		2	
Plataforma de Juventud	2	1		2		1		1	2	
Consejo Municipal de Mujeres	1	1	1	1	1	1		2	1	
Asociaciones o Ligas de Usuarios de Salud	2	1		2	1		2	1		
Comité de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
Veedurías Ciudadanas	3			3			2		1	
Junta Municipal de Educación		3			2	1		2	1	
Consejo Municipal de Discapacidad	1	2		1	1	1		1	2	
Mesa de Víctimas	3			3			3			
Consejo Municipal del Adulto Mayor	1	1	1	1	1	1	1	1	1	
Consejos de Cultura	2	1		2		1	1		2	
Comité de Estratificación	1	2			3			3		

Sobre el Consejo Territorial del Planeación, la ciudadanía lo reconoce como conformado, pero no siente que haga control social o que convoque a la ciudadanía a las discusiones del Plan de Desarrollo.

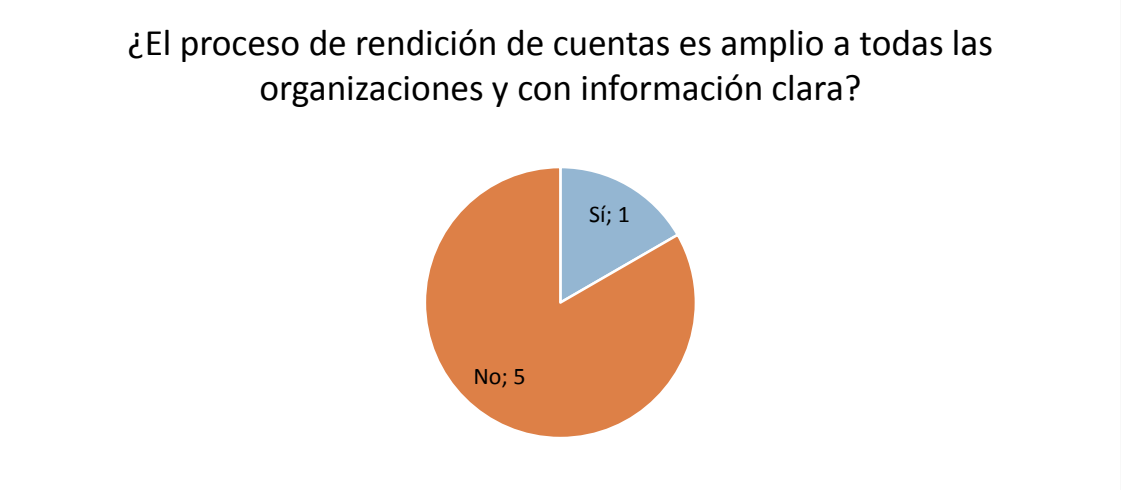


Al respecto algunos de los participantes manifestaron que no conocen qué es el CTP, que sus acciones no corresponden a lo planeado, que este no cuenta con el apoyo de la administración municipal, que los gremios no conocen el nombre de sus representantes, que

las comunidades desautorizan a sus representantes y que, en algunos casos, se les dan dádivas.

Por otro lado, en reunión con la Secretaria de Género del Municipio esta manifiesta que existen otros espacios de participación en esta área, diferentes a los consultados: Comité interinstitucional para la erradicación de la violencia de género, Mesa de equidad de género que se reúne anualmente y la Mesa de inclusión LGBTI.

f) Los recursos municipales, departamentales y nacionales disponibles para control social y participación ciudadana en el municipio



2.2.6 Resultados diagnóstico Municipio de Istmina (Chocó)

2.2.6.1. Contexto Municipal

Contexto General: Istmina es un municipio con un clima social muy similar al de Quibdó, con la diferencia que este es territorialmente más disperso y cuenta con aproximadamente 25.000 habitantes (DANE). Está ubicado a dos horas aproximadamente de la capital chocoana, y si bien no es el segundo municipio en cantidad de población, es el que después de Quibdó es el mayor receptor de población víctima, siendo ésta el 37% de la población.

Contexto Socio-Político: Algo para resaltar del Alcalde es que en su gabinete hay personal jóven, lo cual puede ser bien visto en clave de renovación de liderazgos e ideas, pero también se ha evidenciado que muchos no habían tenido experiencia en el sector público y eso ha hecho que no se conozcan las obligaciones de ley que cobijan dichos cargos. Esto ha hecho que la imagen de la primera autoridad del municipio sea desfavorable entre los líderes sociales.

Contexto Institucional: El paro cívico que también se llevó a cabo desde el 10 al 27 de mayo en municipio de Istmina, no solo afectó las actividades gubernamentales, sino que impactó mucho el comercio, lo que ocasionó que los habitantes de los barrios periféricos no cumplieran el mismo, pues a diferencia de Quibdó, varios líderes sociales si reconocieron que esa no es la forma de reclamar los derechos, pues los más afectados son la comunidad de Istmina por la escases de víveres y dinero.

Contexto Participativo: El divorcio entre la adminsitración municipal y los líderes comunitarios es muy latente. Sin embargo, a diferencia de la capital chocoana, en este territorio no existen muchas organizaciones sociales mas allá de las Juntas de Acción Comunal y la Mesa de Víctimas. Si bien varias personas reconocieron en la Diócesis de Istmina un liderazgo social del municipio, nunca asistieron los talleres a los que fueron convocados.

a) La participación y el control social en el municipio, de cara al cumplimiento del Estatuto de Participación Ciudadana

Con los pocos funcionarios con los que se ha logrado contacto, es evidente que desconocen la ley 1757 de 2015, lo que hace que no se haya implementado. Esto mismo sucede con los líderes sociales cuyas respuestas en el Café Conversación, reflejan lo siguiente:

De las 10 personas consultadas, tres (3) respondieron sí y siete (7) no. Quienes respondieron afirmativamente son líderes comunales que recibieron capacitaciones en otros lugares diferentes a Istmina. La mayoría aduce que la administración municipal no los reconoce como un ente dispuesto a trabajar por las comunidades y que a algunos ciudadanos les falta motivación para integrarse a las diferentes instancias de participación.

Los dos (2) grupos consultados expresaron que este no ha sido implementado ni difundido por la administración municipal porque no le conviene que la comunidad se capacite y conozca las diferentes instancias de participación.

b El lugar de la participación ciudadana en el Plan de Desarrollo Municipal

El Plan de Desarrollo del municipio de Istmina (Chocó), 2016-2019, "Ciudad amable y acogedora", tiene como objetivo "construir parámetros para alcanzar un municipio donde todos los ciudadanos, instituciones y organizaciones, trabajen conjuntamente para garantizar la cobertura en agua potable y saneamiento básico, cobertura en educación, integración vial regional, calidad en el servicio de salud, masificación de las tecnologías de la información y comunicaciones, formación de competencias laborales, seguridad alimentaria, la promoción, protección y defensa de los Derechos Humanos y el medio ambiente, oferta de bienes y servicios, generando oportunidades de empleo e ingresos a las familias teniendo como prioridad la población víctima del conflicto armado.".

Tiene como uno de sus principios la equidad, varios de los proyectos coinciden con priorizar acciones concretas que favorezcan el reconocimiento, la garantía y la restitución de los derechos de grupos poblacionales y sectores sociales relegados de los beneficios del desarrollo y víctima del conflicto armado.

La Estructura de este se basa en la metodología de Planeación Nacional, estructurado bajo 4 dimensiones estratégicas, las cuales a su vez se dividen en diferentes sectores y programas. Estás son: construyamos capital humano, construyamos economía social, construyamos nuestras instituciones y conservemos nuestro ambiente.

La dimensión Construyamos capital humano tiene como objetivo estratégico "construir Istmineños competitivos y equitativos en todo nuestro territorio, como base generadora del progreso, procurando una población sana, educada y pionera en la convivencia pacífica dentro del marco del posconflicto".
En el sector Paz y posconflicto se incluye como meta de resultado "articular el 100% de planes, programas y proyectos a nivel interinstitucional, de caracteres productivos y

emprendimiento empresarial, tecnológicos y de infraestructura, que involucren la realidad local y la participación de la comunidad, para facilitar la presencia del estado, el acceso público a la información y generar las condiciones para la paz".

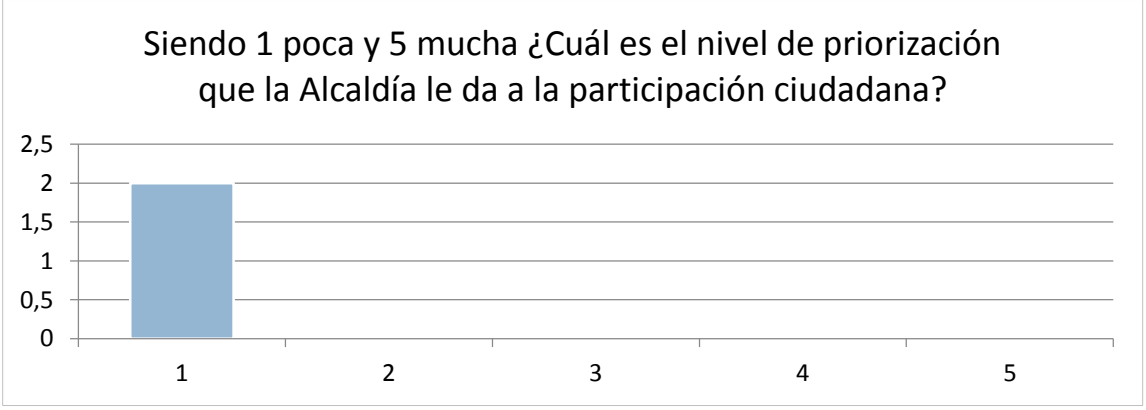
La dimensión Construyamos nuestras instituciones tiene como objetivo estratégico "aportar nuestro concepto acerca de lo que debe ser la acción y la organización institucional, para lograr niveles de eficiencia en la provisión de los bienes y servicios públicos, necesarios para encaminarnos por la ruta del crecimiento económico con desarrollo social".

El sector Desarrollo comunitario tiene como meta de resultado "capacitar al 100% de los integrantes de los directivos de la asociación de juntas de acción comunal, de los dos consejos comunitarios mayores y de la asociación de cabildos indígenas del Municipio". En este se encuentran los siguientes programas, con sus respectivas metas de productos:

Programa: empoderamiento de organizaciones de base comunitaria:

- Implementar seis (6) procesos de capacitación a los directivos de la asociación de juntas de acción comunal, de los dos consejos comunitarios mayores y de la asociación de cabildos indígenas y que estos a su vez capaciten a los miembros de sus organizaciones.
- Promover la participación comunitaria a través de la conformación de una (1) veeduría ciudadana.

En los resultados de nuestro Café Conversación, la comunidad manifestó lo siguiente:



Los dos (2) grupos de trabajo indicaron que el nivel de priorización que la alcaldía le da a la participación ciudadana es bajo pues no se dan a conocer los espacios de participación social, se desconoce a los habitantes de la ruralidad y no se atienden las solicitudes de rendición de cuentas que hacen las organizaciones sociales y comunitarias.

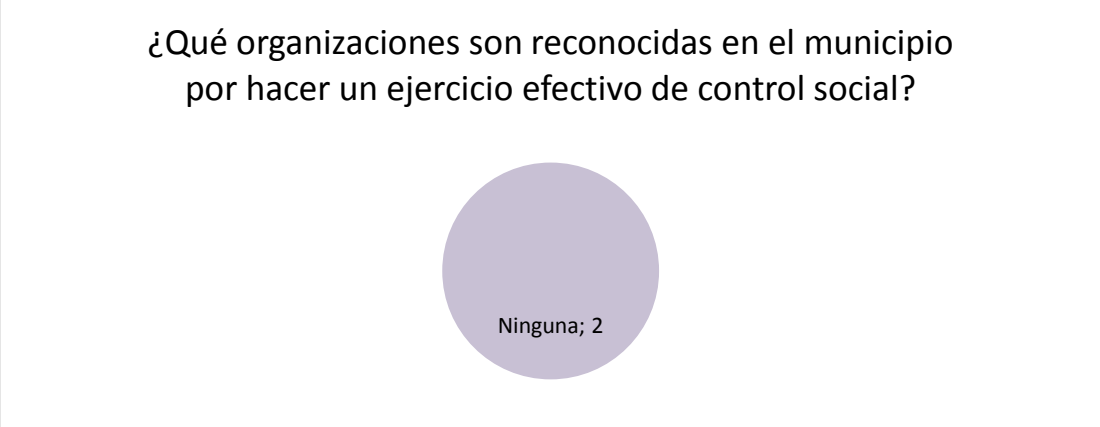
c) Las condiciones de la instancia que dirige e implementa la promoción de la participación y el control social en la estructura de la alcaldía.

A la convocatoria de servidores públicos con labores de participación ciudadana, solo asistieron tres (3): Enlace de Víctimas, Casa Lúdica y Coordinadora de Juventud. Los tres saben que en la Secretaría de Gobierno se trabaja las relaciones con la JAC, pero desconocen si se implementa la Ley Estatutaria. Reconocen que la participación está ligada a cada dependencia en particular y no es un sistema de participación en general.

El presidente de ASOJUNTAS de Istmina dice que en la Alcaldía no hay un funcionario delegado para las relaciones con la JAC, por eso los líderes comunales cuando necesitan un apoyo o asesoría, acuden a la Gobernación del Chocó.

La Alcaldía entregó una hoja escrita a mano con los números de celular de los líderes, de los cuales, la mayoría estaban equivocados o fuera de servicio. Esto dificultó mucho la convocatoria e hizo que Istmina fuera uno de los municipios con menos asistentes al primer taller, sin embargo, luego de recoger la información de manera directa con los asistentes ayudó que para el segundo taller de validación, fueran más personas, ya que entre ellos corrieron la voz.

d) Los actores municipales (institucionales y sociales) relacionados con el control social en el municipio.



En la respuesta dada por los dos (2) grupos a esta pregunta, los asistentes consideran que en el municipio de Istmina no hay organizaciones sociales que hagan control social, y que si bien las JAC tienen labores de control social, no lo hacen.

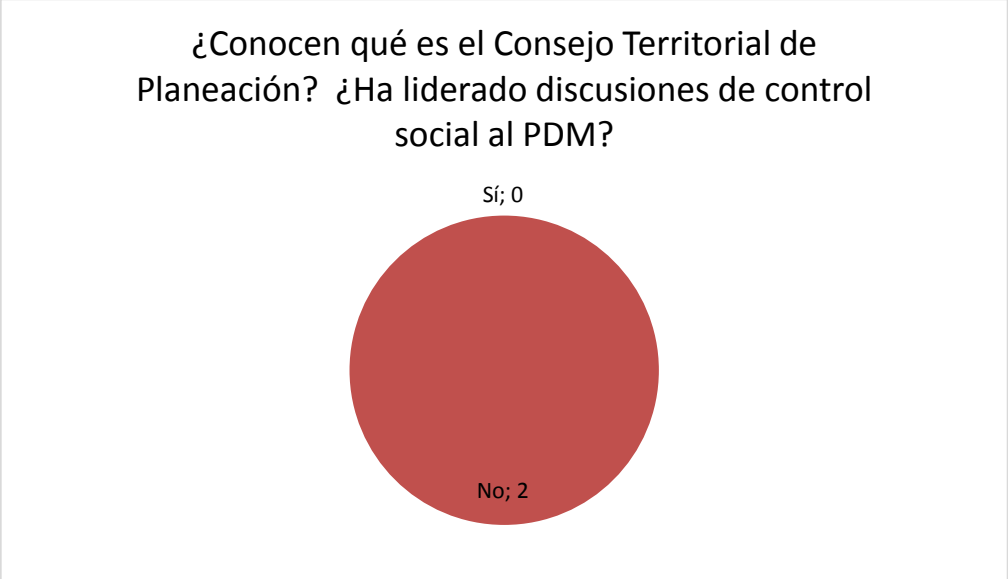
e) El estado de las instancias de participación con funciones de control social conformadas y en funcionamiento.

Se evidencia el débil estado de las instancias de participación ciudadana que si bien muchos desconocen su existencia, entienden que si ellos que son líderes activos del municipio no lo conocen o no han oído hablar de ellos es por que no existen o porque no funcionan.

Importante resaltar la labor de la Mesa de Víctimas que ha tratado de hacer un trabajo juicioso, dicen que ha sido desgastante la labor porque sienten que sólo los utilizan para llenar los requisitos de las mesas, pero cuando han hecho conceptos para el plan de desarrollo, no los tuvieron en cuenta y tampoco explicaron el por qué. La presidenta de la mesa manifestó desgaste y que no ve la hora de terminar su periodo porque siente que es una pérdida de tiempo y dinero.

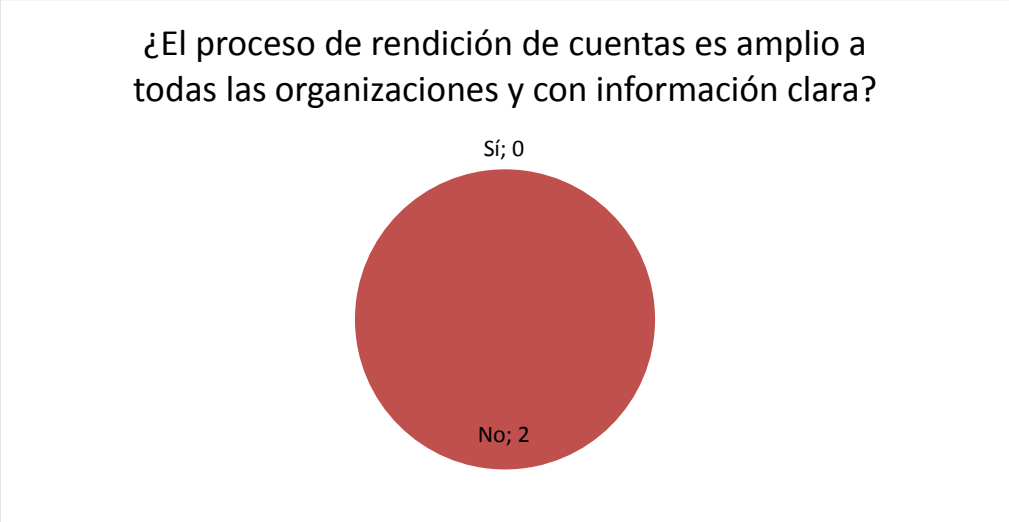
Instancia	¿Existe en el Municipio?			¿Está funcionando?			¿Hace un efectivo ejercicio de control social?			Observaciones
	SI	NO	NO SE SABE	SI	NO	NO SE SABE	SI	NO	NO SE SABE	
Consejo Territorial de Planeación	3			1	2		1	2		
Consejo Municipal de Participación		3			3			2	1	
Consejo de Paz		3			3			2	1	
Consejo Municipal Ambiental		3			3			2	1	
Comité de libertad religiosa		3			3			2	1	
COMPOS (Consejo de Política Social)		3			3			2	1	
Plataforma de Juventud	1	2			3			2	1	
Consejo Municipal de Mujeres	1	2		1	2			2	1	
Asociaciones o Ligas de Usuarios de Salud		3			3			2	1	
Comité de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios	1	2			3			2	1	
Veedurías Ciudadanas	2	1		2	1		1	1	1	Acueducto u.t.e.h
Junta Municipal de Educación	3			2	1		2	1		
Consejo Municipal de Discapacidad		3			3			2	1	
Mesa de Víctimas	3			3			3			
Consejo Municipal del Adulto Mayor	2	1		2	1		2	1		
Consejos de Cultura	3			3			3			
Comité de Estratificación	1	2		1	2		1	2		

Respecto al CTP, es evidente que si existe pero nadie conoce sus integrantes o sus funciones, tanto en la administración como los líderes. Esto se manifiesta en las siguientes gráficas de los dos (2) grupos de trabajo conformados en el Café Conversación:



f) Los recursos municipales, departamentales y nacionales disponibles para control social y participación ciudadana en el municipio

Para los participantes de Café Conversación no hay un proceso de rendición de cuentas amplio y con información clara, igualmente que no tienen claros los recursos destinados para la participación ciudadana y el control social.



3. CONCLUSIONES

- A excepción de Armenia, todos los Consejos Municipales de Planeación se caracterizan por ser invisibles ante la administración municipal y ante la comunidad, esto ha hecho que las rendiciones de cuentas de los diferentes alcaldes no cuenten con la revisión de la comunidad y que esta no haga un efectivo control social sobre dicho informe.
- Las rendiciones de cuentas tienen en general buena reputación ante los líderes, a excepción de los dos municipios de Chocó. Sin embargo, todos los municipios consideran que no es clara la información de los recursos destinados para la participación ciudadana y el control social.
- Todas las dependencias que tienen responsabilidades de participación ciudadana se han enfocado en fortalecer sólo el ámbito territorial de las mismas -JAC y JAL- en los municipios donde hay comunas. Esto ha hecho que no se vea la participación como un sistema, dejando de lado cada dependencia del ámbito poblacional y sectorial.
- El desconocimiento de la ley 1757 de 2015 es generalizado, tanto en servidores públicos como en líderes sociales; sin embargo, hay un buen ambiente para conocerla y capacitarse.
- Las instancias que mejor reputación tienen en la comunidad, por su labor de control social, son las Mesas de Víctimas y las Veedurías Ciudadanas.
- Las Instancias que peor reputación tienen en la comunidad ya sea por el desconocimiento de su existencia o porque no hacen efectivo control social son: Consejo Municipal de Participación (esto se puede explicar por el desconocimiento que se evidenció sobre el estatuto), Consejo de Paz, Consejo Municipal Ambiental y Junta Municipal de Educación.

4. LOGROS

- Pese a las dificultades para recopilar bases de datos de organizaciones comunitarias, las visitas previas a los talleres permitieron reconocer diferentes escenarios de participación, que no necesariamente están en el radar de las administraciones municipales.
- Que las comunidades se dieran cuenta por sí solas sobre la importancia de capacitarse en la ley 1757 de 2015 y el aporte que el conocimiento de la misma le puede dar a sus procesos sociales.
- Que los funcionarios con los que se tuvo contacto supieran la importancia legal y legítima de implementar la ley en sus territorios, municipios con Armenia, Pereira y Guática manifestaron mayor interés en recibir acompañamiento para la implementación del estatuto.
- Reflexiones profundas con la comunidad sobre lo estratégico que el proyecto se realice a la par con servidores públicos y líderes sociales, ya que en diferentes espacios cada uno culpa al otro sector de la baja participación en el municipio.
- Uno de los principales avances se ha logrado en la ciudad de Armenia, allí ya han adelantado un levantamiento información del estado actual de las instancias por medio de una circular que enviaron a todas las dependencias de la alcaldía.

5. DIFICULTADES

- El no encontrar en las administraciones bases de datos cualificadas (en los casos en que las proporcionaban), no permitió que se generará una convocatoria amplia a todos los actores sociales a los talleres.
- En el municipio de Pijao tuvimos inconvenientes con el espacio en que se desarrollaron los talleres, pues aunque previamente hubo separación del mismo, otras dependencias de la Alcaldía o la Personería Municipal, convocaban a otras actividades paralelas en el

mismo lugar (casa de la cultura) sin hacer previa reserva y en ambas ocasiones, también convocaban a los líderes comunitarios que este proyecto llamaba a las actividades. Esto disminuyó la asistencia a los talleres de Café Conversación y a la validación del diagnóstico.

- En el municipio de Quibdó, por la coyuntura del Paro Cívico, fue muy difícil encontrar un espacio para los talleres. Un ejemplo de esto fue el proporcionado por la Contraloría Nacional la cual canceló el préstamo del mismo, por un paro nacional de la entidad. Esto dificulta la asistencia y el traslado de los ciudadanos citados.
- Muy pocos funcionarios han apoyado las convocatorias de sus públicos a los talleres, la mayoría de las asistentes han sido gestionados con contactos hechos en la visita previa a los talleres.

6. RETOS

- Que la participación sea entendida desde las administraciones municipales como una obligación constitucional de los municipios y como un sistema donde hay intereses sectoriales, poblacionales y territoriales.
- Mejorar la comunicación entre la Alcaldía y la comunidad, ya que todo lo que se ha hecho pasa desapercibido por no utilizar diferentes estrategias de interlocución.
- Usar las jornadas que el Alcalde realiza con la comunidad para hacer rendiciones de cuentas sectoriales, poblacionales y territoriales.
- Que las oficinas de participación incluyan dentro de su nómina a funcionarios de planta, para evitar que se interrumpan los procesos.
- En Armenia, donde se acompañará al Consejo Municipal de Participación tener muy claras las delimitaciones y complementariedades con el Consejo Territorial de Planeación.

- Centralizar y actualizar la información de contacto de los líderes comunitarios, poblacionales y sectoriales para facilitar su caracterización y convocatoria
- Hacer un trabajo colaborativo para el aprendizaje de estrategias de comunicación y movilización tanto para las alcaldías como de las organizaciones sociales e instancias de participación para incluir la mayor cantidad posible de personas en las decisiones que les afectan.
- Incentivar a las organizaciones sociales e instancias de partipación a que hagan sus propios ejercicios de rendición de cuentas.
- Promover que las administraciones muncipales respondan por qué sí o por qué no se tomaron en cuenta los conceptos de las diferentes instancias al plan de desarrollo.

Las necesidades indentificadas en el presente diagnóstico tendrán una asistencia técnica por parte del proyecto "Fortalecimiento de las capacidades institucionales para la paz en seis (6) municipios de los departamentos de Quindío, Risaralda y Chocó (Colombia)", cuyo plan de impulso se encuentra en el Anexo 7.

Propuesta de la consultoría:

Dada la precariedad generalizada de la arquitectura institucional para la participación que hemos evidenciado en estos municipios, nos atrevemos a hacer una propuesta que, aún sabiendo que no está exenta de riesgos, consideramos que puede ser al final lo más efectivo: se trata de fortalecer en todos los municipios el Consejo Territorial de Planeación, buscando incorporar en su agenda los temas de paz, transparencia y lucha contra la corrupción.

Esta propuesta tiene unos puntos de partida:

La gran mayoría de los municipios de Colombia (salvo quizás las grandes ciudades) no están en capacidad real y objetiva de poner en marcha todas las instancias de participación que hay contempladas en la Constitución y las leyes. Y esto es tanto, desde el punto de vista de la institucionalidad local (no hay ni personal suficiente, ni capacidades instaladas) como desde

las propias comunidades (no hay tanto liderazgo social constituido para atender todos los espacios). Salvo en Armenia y en Pereira, en los demás municipios puede partirse de que no será posible echar a andar todas las instancias de participación que serían mandadas por ley.

Esta precariedad tiende muchas veces a llenarse con formalismo: se instalan formalmente los espacios pero no operan, no se convocan y no cumplen finalmente ninguna función. Esto produce un daño tremendo pues desgasta los espacios, a las instituciones y a la ciudadanía.

De todas las instancias de participación contempladas el CTP es el que se ubica en el corazón de los problemas municipales, como quiera que tiene en sus manos la posibilidad de incidir en la principal herramienta de democratización del desarrollo que es la planeación: actuar sobre la elaboración del plan municipal y sobre su implementación es, en nuestra opinión, una atribución más potente, que cualquier otra actuación más sectorial o parcial.

El reto y la propuesta que hace esta consultoría es concentrarse en el fortalecimiento de los Consejos Territoriales de Planeación, garantizando que incorporen a sus preocupaciones y a su agenda, además de los temas críticos de cada plan de desarrollo, el seguimiento de los temas de paz, transparencia y prevención de la corrupción.

Instancia que el proyecto fortalecerá por Municipio	
Armenia	— Asesoría – a demanda –, al Consejo Territorial de Planeación — Asistencia técnica para la conformación y puesta en funcionamiento del Consejo Municipal de Participación (motivar la inclusión de representantes de poblaciones y/o sectores propuestos por el Estatuto de Participación)
Pijao	— Asistencia técnica para el funcionamiento adecuado del Consejo Municipal de Participación (motivar la inclusión de representantes de todos los sectores indicados en la Ley 152 de 1994, con énfasis en el desarrollo de mejores estrategias de convocatoria e inclusión para la participación del sector rural)
Pereira	— Asistencia técnica para el funcionamiento adecuado del Consejo territorial de Planeación (motivar la inclusión de representantes de todos los sectores indicados en la Ley 152 de 1994)
Guática	— Asistencia técnica para el funcionamiento adecuado del Consejo territorial

Instancia que el proyecto fortalecerá por Municipio	
	de Planeación (motivar la inclusión de representantes de todos los sectores indicados en la Ley 152 de 1994, con énfasis en el desarrollo de mejores estrategias de convocatoria e inclusión para la participación del sector rural)
Quibdó	— Asistencia técnica para el funcionamiento adecuado del Consejo territorial de Planeación (motivar la inclusión de representantes de todos los sectores indicados en la Ley 152 de 1994, con énfasis en la participación de representantes de la Mesa Municipal de Víctimas del conflicto armado)
Istmina	— Asistencia técnica para el funcionamiento adecuado del Consejo territorial de Planeación (motivar la inclusión de representantes de todos los sectores indicados en la Ley 152 de 1994, con énfasis en la participación de representantes de la Mesa Municipal de Víctimas del conflicto armado) — Asesoría al servidor/a responsable de la articulación del Sistema Municipal de Participación y de las relaciones con el sector comunitario

7. LISTADO DE ANEXOS

Anexo 1

2017-06-16-Anexo 1 Tabulación Diagnóstico (Documento Excel)

Anexo 2

2017-06-16-Anexo 2 Tabulación Instancias (Documento Excel)

Anexo 3

2017-06-16-Anexo 3 Taller Café Conversación (Documento PDF)

Anexo 4

2017-06-16-Anexo 4 Taller Instancias de Participación (Documento PDF)

Anexo 5

2017-06-16-Anexo 5-PresentaciónControlSocial-ProyectoACTUE-Región (Documento Power Point)

Anexo 6

2017-06-16-Anexo 6-PresentaciónValidación-ProyectoACTUE-Región (Documento Power Point)

Anexo 7

2017-06-16-Anexo 7 CronogramaAsistenciaTécnica-ProyectoACTUE-Región (Documento Word)