



## 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**

**RESUMEN EJECUTIVO: DIAGNOSTICO DEL ESTADO DEL CONTROL  
SOCIAL A LA GESTIÓN PÚBLICA EN LAS ALCALDÍAS DE PEREIRA,  
GUÁTICA, ARMENIA, PIJAO, QUIBDÓ E ISTMINA.**

En este documento se resume 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.

## RESUMEN EJECUTIVO

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.

El presente documento contempla análisis de contexto para cada uno de los municipios pilotos, a partir de dimensiones de estudio que permiten comparar las dinámicas territoriales que están presentes en las formas culturales, sociales y políticas de percibir la participación ciudadana desde las particularidades de cada institución.

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.

## 1 RUTA METOLÓGICA

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 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.

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.

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		<b>7 Funcionarios (Reunión Colectiva)</b> - 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	<b>17 Líderes</b> - Consejo Territorial de Planeación - Plataforma de Juventud - Asociaciones de Madres - Sindicato de Maestros - Asociaciones de Enfermos de VIH	<b>2 Funcionarios</b> - Coord de Juventud - Enlace Planeación CTP
Taller de Validación	<b>14 Líderes</b> - Consejo Territorial de Planeación - Juntas Administradoras Locales - Cabildo Adulto Mayor - Plataforma de Juventud - Corp Diálogo Democrático (FIIAPP) - PARCOMÚN (FIIAPP)	<b>3 Funcionarios</b> - Unidad de Participación Ciudadana - Asesor de Paz - Secretaría de Educación

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

Pereira		
	Líderes Sociales	Funcionarios
Entrevistas		<b>7 Funcionarios</b> - Asesor de Paz - Subsecretario de Desarrollo Social - Subsecretaria Población Vulnerable - Enlace Víctimas - Enlaces CTP - Gestor Comunitario - Coordinadora Juventud
Café Conversación	<b>19 Líderes</b> - Todos por la Educación - Fundación Infances - 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	<b>18 Líderes</b> - Todos por la Educación - Fundación Infances - 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 Woka - Fundación Caritas - Foro de Cultura - ADN Juvenil	

Guática		
	Líderes Sociales	Funcionarios
Entrevistas		<b>4 Funcionarios</b> - Juventud - Planeación - Salud - Comunitario
Café Conversación	<b>9 Líderes</b> - Junta de Acción Comunal - Concejo Municipal - Asociación de Discapacidad - Consejo Municipal de Mujeres - Plataforma de Juventud	<b>1 Funcionario</b> - Coordinador de Juventud
Taller de Validación	<b>2 Líderes</b> - Consejo Municipal de Mujeres - Veeduría de Obra	<b>6 Funcionarios</b> - Personería - Secretaría de Gobierno - Más Familias en Acción - Salud - Víctimas



Quibdó		
	Líderes Sociales	Funcionarios
Entrevistas		<b>1 Funcionaria</b> - Secretaria de Género
Café Conversación	<p><b>42 Líderes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Juntas Administradoras Locales</li> <li>- Comité Paro Cívico</li> <li>- Veedurías Ciudadanas</li> <li>- Mesa de Víctimas</li> <li>- Escuela de Robótica</li> <li>- Colectivo Líderes Positivos</li> <li>- Fundación Lukumí</li> <li>- Todos por la Educación</li> <li>- Red Jóvenes de Ambiente</li> <li>- Fundación Te Abrazo Chocó</li> <li>- Fundación Sonrisas de Colores</li> <li>- Comunidad DES</li> <li>- Fedorewa</li> <li>- Concejo Municipal</li> <li>- Ideas y Corazón</li> <li>- Talentos de Corazón</li> <li>- ASINCH</li> </ul>	
Taller de Validación	<p><b>22 Líderes</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Juntas Administradoras Locales</li> <li>- Comité Paro Cívico</li> <li>- Mesa de Víctimas</li> <li>- Fundación Lukumí</li> <li>- Todos por la Educación</li> <li>- Comunidad DES</li> <li>- Concejo Municipal</li> <li>- Talentos de Corazón</li> <li>- Ruta Pacífica de las Mujeres</li> <li>- Emisora Digital</li> <li>- Red Juvenil de Mujeres</li> </ul>	

Istmina		
	Líderes Sociales	Funcionarios
Entrevistas		<b>3 Funcionarios</b> - Enlace Víctimas - Casa Lúdica - Coordinador Juventud
Café Conversación	<b>10 Líderes</b> - Junta de Acción Comunal - Mesa de Víctimas - Asocomunal	
Taller de Validación	<b>14 Líderes</b> - Junta de Acción Comunal - Mesa de Víctimas - Asocomunal - Mesa LGBTI	

## 2 CONTEXTOS MUNICIPALES

### 2.1. Municipio de Armenia (Quindío)

**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 administración 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 administración 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 tenía incidencia; y por otro lado, la persona que ha sido encargada de ser el enlace con el proyecto, tiene experiencia en la Alcaldía Municipal y legitimidad dentro 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”<sup>1</sup>, 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 último 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.

## 2.2 Municipio de Pijao (Quindío)

**Contexto General:** Al igual que la mayoría de los municipios del Departamento 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,

---

<sup>1</sup> 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>

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, independientemente de la agenda la Alcaldía.

**Contexto Institucional:** Al ser un municipio pequeño, la planta administrativa 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”.

## 2.3 Municipio de Pereira (Risaralda)

**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<sup>2</sup>. 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, 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

---

<sup>2</sup> 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](http://caracol.com.co/emisora/2017/05/16/pereira/1494952402_131953.html)

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<sup>3</sup>, 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 idea 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.

## 2.4 Municipio de Guática (Risaralda)

**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

---

<sup>3</sup> 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](http://www.pereiracomovamos.org/es/dominios/pcv.pagegear.co/upload/69/2017/epc_version_2017_completa)

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.

## 1.5 Municipio de Quibdó (Chocó)

**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 encuesta de percepción ciudadana realizada por Quibdó Cómo Vamos<sup>4</sup>, 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 embargo 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

---

<sup>4</sup> Encuesta de Percepción Ciudadana 2016, Quibdó Cómo Vamos. Disponible en [http://www.quibdocomovamos.org/documentos/encuesta\\_percepcion.pdf](http://www.quibdocomovamos.org/documentos/encuesta_percepcion.pdf)

demás actividades que no tuvieran relación con dichos reclamos. Esta coyuntura llevó a que en los dos talleres 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 sufre por medio del activismo, la cooperación internacional o a través de ONG's nacionales. Por tal motivo existen muchas organizaciones sociales en el territorio, sobre todo sectoriales y poblacionales.

## 2.6 Municipio de Istmina (Chocó)

**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 joven, 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 administración municipal y los líderes comunitarios es muy latente. Sin embargo, a diferencia de la capital chocona, en este territorio no existen muchas organizaciones sociales más 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.

### 3 Promoción del Control Social a la Gestión Pública.

#### 3.1 Principales Resultados

La realización del diagnóstico sobre el estado actual de la participación ciudadana y el control social en los seis municipios participantes, se estructuró a partir de la indagación de seis 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.

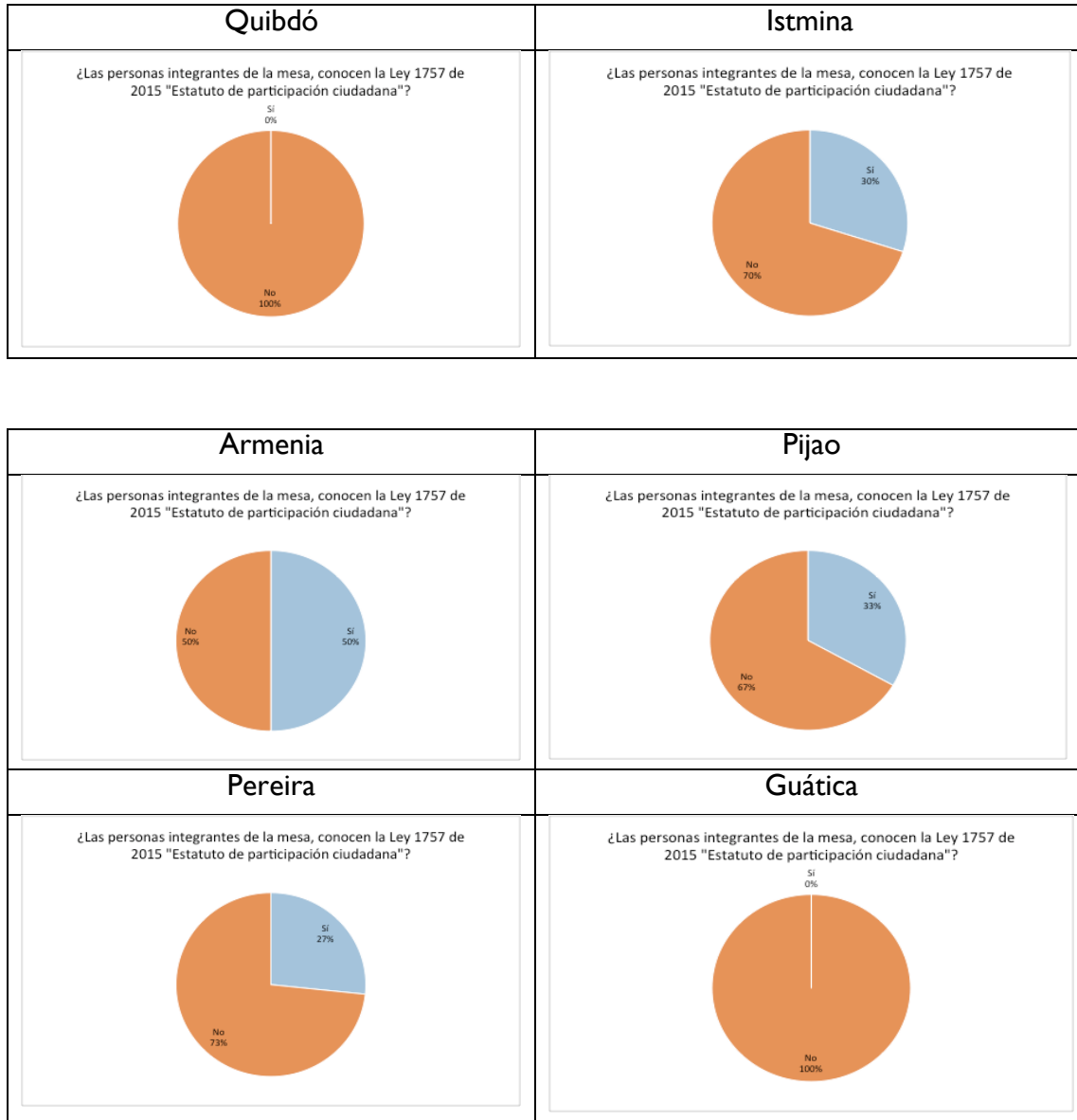
##### **3.1.1 La participación y el control social en el municipio, de cara al cumplimiento del Estatuto de Participación Ciudadana.**

En los seis municipios hay un gran desconocimiento de la ley 1757 de 2015, pero fue en Quibdó y en Istmina donde todos los grupos de trabajo manifestaron que ninguno conocía la ley estatutaria; en el municipio donde hubo al menos algunas personas que dijeron conocer la ley, es Armenia, lo que se puede explicar porque allí se han venido adelantando procesos interesantes de participación ciudadana, entre ellos, la rendición de cuentas de las Juntas



Administradoras Locales. Pero en el resto de los municipios no hay un real conocimiento de esta norma.

FUNDACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS



### 3.1.2 El lugar de la participación ciudadana en el Plan de Desarrollo Municipal

En los respectivos planes de desarrollo municipales, encontramos que todos tienen el principio de participación como puntos de desarrollo de los mismos. En el caso de Pereira, encontramos un plan muy bien estructurado con indicadores claros y presupuesto asignado de manera entendible. En contraste, en el municipio de Pijao evidenciamos una deficiente construcción del plan, sin indicadores claros, con programas desarticulados y sin soportes de medición explícitos. Todos los planes tienen como meta fortalecer alguna instancia de participación, no necesariamente bajo la responsabilidad de la oficina encargada de la misma, que en todos los casos se refiere a la dependencia de relaciones comunitarias. Por otro lado, en el municipio de Guática se identifican indicadores claros para darle conocimiento las JAC del estatuto de Participación Ciudadana, aunque las/os líderes en los talleres manifestaron que este indicador todavía no se ha cumplido.

### **3.1.3 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 excepción de Armenia, que tiene una Unidad de Participación Ciudadana con funcionarios asignados para tal fin, los demás municipios de cobertura del proyecto, hacen promoción de la participación desde la gestión comunitaria territorial. No existen en ningún caso, oficinas que trabajen este tema desde una mira de sistema, pues las diferentes instancias de participación son coordinadas desde las dependencias de sus respectivos temas. Si bien en el municipio de Istmina, la Secretaría de Gobierno cumple con las labores de las relaciones con las JAC, los líderes manifiestan que no hay un funcionario asignado para el tema y que todo el apoyo que requieren dichas Juntas lo suministra el gobierno departamental.

Los servidores públicos con funciones de participación ciudadana de Armenia (Unidad de Participación Ciudadana), Guática (Secretaría de Gobierno) y Pereira (Desarrollo Social) han manifestado mucho interés en implementar el Sistema Municipal de Participación, entendiendo que sólo las dos capitales son las que estarían obligadas a hacerlo por ser municipios de categoría I.

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

Como se podrá evidenciar en el desarrollo del siguiente punto, son las Mesas de Víctimas y las Veedurías Ciudadanas las que recurrentemente fueron reconocidas como actores que hacen un

efectivo control social. Por otro lado vale la pena resaltar que en Pereira y Quibdó la comunidad identificó diferentes colectivos ciudadanos que sin ser parte de alguna instancia legal de participación, han hecho control social. Para el caso de Quibdó es el Comité Cívico por la Dignidad y Salvación del Chocó (promotor del paro cívico) el más reconocido por hacer presión y veeduría al Estado.

### 3.1.5 El estado de las instancias de participación con funciones de control social, conformadas y en funcionamiento.

Para la evaluación del estado actual de las instancias de participación ciudadana, se hizo trabajo en 3 grupos de personas, (la mayoría de los participantes del taller fueron líderes comunitarios) donde se analizaron 17 instancias, las más representativas y estratégicas de los municipios y cuyos participantes por medio de la concertación, responden tres preguntas aplicadas a cada una de ellas. A cada respuesta se le daba una valoración de 1 a 3, siendo 3 la más positiva, así:

¿Existe en el Municipio?			¿Está funcionando?			¿Hace un efectivo ejercicio de control social?		
Sí	No	No sabe	Sí	No	No sabe	Sí	No	No sabe
3 puntos	1 punto	2 puntos	3 puntos	1 punto	2 puntos	3 puntos	1 punto	2 puntos

Luego de consolidar los resultados obtenidos por cada una de las instancias, se asignó un equivalente cualitativo donde el puntaje mínimo a obtener era 9 y el máximo 27 como se ve en esta tabla:

Valoración Evaluación de Instancias de Participación Ciudadana	
De 23 a 27 puntos:	Buena
Entre 16 y 22 puntos:	Intermedia
De 9 a 15 puntos:	Malo

A continuación, se da cuenta de los resultados de la valoración para cada una de las instancias, en los municipios participantes:

VALORACIÓN GENERAL DE LAS INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN		
INSTANCIA	ARMENIA	PIJAO
Consejo Territorial de Planeación	Buena	Intermedia
Consejo Municipal de Participación	Mala	Mala

Consejo de Paz	Mala	Mala
Consejo Municipal Ambiental	Mala	Buena
Comité de libertad religiosa	Intermedia	Mala
COMPOS (Consejo de Política Social)	Buena	Buena
Plataforma de Juventud	Intermedia	Mala
Consejo Municipal de Mujeres	Buena	Buena
Asociaciones o Ligas de Usuarios de Salud	Intermedia	Buena
Comité de Desarrollo y Control Social de los Servicios Públicos Domiciliarios	Intermedia	Buena
Veedurías Ciudadanas	Buena	Mala
Junta Municipal de Educación	Mala	Intermedia
Consejo Municipal de Discapacidad	Buena	Buena
Mesa de Víctimas	Buena	Buena
Consejo Municipal del Adulto Mayor	Buena	Buena
Consejos de Cultura	Intermedia	Intermedia
Comité de Estratificación	Intermedia	Buena

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

Este ha sido el hallazgo más paradójico de todos, pues todas/os los participantes de los talleres manifestaron que no tenían claro los recursos disponibles para el control social y participación ciudadana en sus municipios, pero la mayoría, a excepción de Quibdó e Istmina, dijeron que los procesos de rendición de cuentas de las alcaldías eran claros y con convocatoria amplia.

Esto se debe a que en el imaginario colectivo, las rendiciones de cuentas se reducen a las audiencias públicas a las que convoca el alcalde a toda la municipalidad, pero desconocen que debe ser un proceso amplio y metódico donde precisamente los Consejos Territoriales de Planeación (CTP) deben emitir conceptos para que todos los ciudadanos/os sepan y tengan claro, entre otras cosas, los recursos destinados para la participación ciudadana.

Precisamente con los CTP se evidenciaron otros hallazgos importantes, teniendo en cuenta que a excepción de Armenia, todos están conformados pero no se tiene claro si están funcionando adecuadamente, no son reconocidos por su accionar de vigilancia y seguimiento al plan de desarrollo.

Por tal motivo este proyecto le apuntará al fortalecimiento (y en algunos casos, nueva conformación) de los Consejos Territoriales de Planeación por su importancia de representatividad y de control social.

## 3.2 Conclusiones, Principales Logros, Dificultades y Necesidades Identificadas

### 3.2.1 Conclusiones:

- En la mayoría de los municipios (excepto Armenia y Pereira), la participación ciudadana es una responsabilidad inexistente o formalista. Aunque hay declaración política favorable a esta actividad en los planes de desarrollo esto no se ve reflejado en la estructura del municipio.
- A excepción de Armenia, todos los CTP 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 ciudadanía ni con un efectivo control social sobre dicho informe.
- Las rendiciones de cuentas tienen, en general, una buena percepción por parte de las/os líderes, a excepción de los dos municipios de Chocó. Sin embargo en todos los municipios se considera que no es clara la información de los recursos destinados para la participación ciudadana y el control social.
- Todas las dependencias municipales que tienen responsabilidades en los temas de participación ciudadana, se han enfocado en fortalecer sólo el ámbito territorial de las mismas, entendiéndose JAC y JAL, en los municipios donde hay comunas. Esto ha hecho que no se vea la participación como un sistema, dejando de lado y discreción de cada dependencia el ámbito poblacional y sectorial.
- El desconocimiento de la ley 1757 de 2015 es generalizado, tanto en servidoras/es públicos como en líderes sociales, sin embargo hay un buen ambiente para conocerlo y capacitarse al respecto.
- 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.

### 3.2.2 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 les puede dar a sus diversos procesos sociales.
- Que las/os funcionarios con los que se hizo contacto supieran la importancia legal y legítima de implementar la ley en sus territorios; municipios como Armenia, Pereira y Guática manifestaron mayor interés en recibir acompañamiento para la implementación del estatuto.
- Reflexiones profundas con la comunidad sobre lo estratégico de que el proyecto se realice a la par con servidoras/es públicos y líderes sociales, ya que en diferentes espacios se culpan mutuamente 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 (Anexo 9) que enviaron a todas las dependencias de la alcaldía.

### 3.2.3 Dificultades

- El no encontrar en las administraciones bases de datos cualificadas (en los casos en que las proporcionaban), no permitió realizar convocatorias amplias a todos los actores sociales para 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.
- Respecto a los espacios, en el municipio de Quibdó y con la coyuntura del Paro Cívico, fue muy difícil encontrar un espacio para los talleres, en uno de los casos, la Contraloría Nacional proporcionó el espacio y en la tarde del día antes del encuentro lo cancelaron por un paro nacional de la entidad. Esto dificulta que las personas asistan y se trasladen de un espacio a otro.

- Muy pocos funcionarios han apoyado a las convocatorias a sus públicos para los talleres, la mayoría de las asistencias se gestionaron a través de contactos que se gestaron en la visita previa a los talleres.

### 3.2.4 Necesidades

- 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 sean creados o asignados cargos de planta en las oficinas de participación, para evitar que se interrumpan los procesos.
- En los municipios donde se hará Consejo Municipal de Participación, tener muy claras las delimitaciones y complementariedades que pueden tener 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 por parte de las alcaldías y 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 participación a que realicen sus propios ejercicios de rendición de cuentas.
- Promover que las administraciones municipales informen si tienen en cuenta los conceptos sobre plan de desarrollo que emiten las diferentes instancias y expliquen las razones, si no lo hacen.



### **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, aun sabiendo que no está exenta de riesgos, consideramos que puede ser al final lo más efectivo: se trata de fortalecer en todos los municipios – a excepción de Armenia –, 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.

<b>Instancia que el proyecto fortalecerá por Municipio</b>	
<b>Armenia</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 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)</li> <li>– Asesoría – a demanda –, al Consejo Territorial de Planeación</li> </ul>
<b>Pijao</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 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)</li> </ul>
<b>Pereira</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 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)</li> </ul>
<b>Guática</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 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 el desarrollo de mejores estrategias de convocatoria e inclusión para la participación del sector rural)</li> </ul>
<b>Quibdó</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 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)</li> </ul>
<b>Istmina</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– 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)</li> <li>– Asesoría al servidor/a responsable de la articulación del Sistema Municipal de Participación y de las relaciones con el sector comunitario</li> </ul>