



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA



**JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA**

**Fundación Foro Nacional por Colombia, Capítulo Región Central**

**DIAGNÓSTICO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO DE  
CHAPARRAL – TOLIMA**

Elaborado por  
Equipo de profesionales de Foro Región Central

Bogotá, Agosto de 2022



**USAID**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA



## **JUNTOS POR LA TRANSPARENCIA**

### **DIAGNÓSTICO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO DE CHAPARRAL – TOLIMA**

#### **Introducción**

Este diagnóstico es el insumo inicial del documento de política de participación ciudadana del municipio de Chaparral, Tolima. Para su elaboración se contó con información secundaria obtenida de la página web de la alcaldía municipal, Plan de desarrollo, informes de gestión, entre otros. La información primaria proviene de la sistematización de 6 entrevistas a actores claves del municipio (sociales, personería y funcionaria de Desarrollo Comunitario); 3 grupos focales con participación de servidores públicos de la administración municipal, representantes de organizaciones de mujeres, instancias de participación y organizaciones sociales y sector gremial del municipio de Chaparral y, una reunión plenaria con el Concejo Municipal de Chaparral. Por otra parte, se aplicó un cuestionario a las y los servidores públicos con el objeto de identificar las instancias de participación que existen y están operando en el municipio; además de indagar sobre el conocimiento que tienen en materia de participación ciudadana desde la mirada conceptual como normativa.

Este documento de diagnóstico examina en primer lugar, las estructuras de oportunidad política de la participación ciudadana en Chaparral, desde el punto de vista, de la institucionalidad de la participación, las normas y políticas existentes en esa materia, los significados, las apuestas y las estrategias de la administración municipal para promover la participación de la ciudadanía en lo público.

En segundo lugar, se abordan los actores de la participación desde la óptica de quiénes participan, con qué recursos cuentan, cuáles son sus percepciones y motivaciones, los niveles de confianza o desconfianza entre actores, la existencia de tejido social, redes o plataformas, uso de espacios institucionales o no institucionales de participación, generación de iniciativas ciudadanas, etc.

Por último, se identifican los problemas o situaciones críticas que presentan las prácticas participativas en el municipio y sus potencialidades, tanto desde la perspectiva de los

actores públicos estatales como de la ciudadanía, sus organizaciones e instancias de participación.

Al respecto, es importante indicar que el análisis de la información en este diagnóstico parte de las opiniones, percepciones y realidades de los actores relevantes en el municipio, por tanto, dan una mirada de lo que ellos y ellas consideran que está pasando en materia de participación. De igual forma, es una información que se contrasta con la información secundaria.

Este documento de diagnóstico será un insumo fundamental para la formulación de la política de participación ciudadana del municipio, por cuanto ofrece una radiografía de lo que está pasando en materia de participación ciudadana, tanto desde el punto de vista de los problemas más álgidos como de sus posibles potencialidades, en un tiempo y lugar concreto.

### **1. El contexto de la participación ciudadana en Chaparral. Las estructuras de Oportunidad Política**

En este apartado se examina cuáles son las condiciones existentes en el municipio para garantizar y promover el derecho a la participación ciudadana. Por Estructuras de Oportunidad Política se entiende a aquellos aspectos del sistema político existente en el país y en el territorio, las normas jurídicas que dan cuenta del derecho a la participación, los recursos de todo tipo (humanos, técnicos, sociales, financieros, etc); las responsabilidades gubernamentales, entre otros. En esa línea, interesa examinar qué tanto esa estructura de oportunidad política (EOP) abre o restringe las posibilidades de la ciudadanía, organizaciones y grupos para que pueden actuar, interactuar e incidir en la esfera de lo público.

En Colombia, existe un marco normativo amplio que determina las posibilidades de intervención de la ciudadanía en el ámbito público. Existen alrededor de 125 espacios institucionales de participación normados por la Ley en todo el territorio nacional. Muchos de estos espacios pueden existir en los diferentes municipios del país. En el caso del municipio de Chaparral, a partir de información primaria y secundaria, se constató la existencia de 20 espacios de participación en ámbitos de salud, planeación, justicia transicional, jóvenes, víctimas, etc (Cuadro 1). No obstante, la información recogida no permitió establecer con claridad el funcionamiento y/u operación de estos espacios; ni siquiera las y los servidores públicos tenían esta información clara. Además, algunos miembros de la comunidad señalaron en las entrevistas y los grupos focales que muchos de esos espacios se crearon para cumplir con la norma, pero se quedaron en el papel y no operan, y por supuesto, no tienen ningún tipo de visibilidad o incidencia en la gestión pública.

Este último punto indica que la apuesta de las anteriores administraciones municipales de Chaparral y, especialmente, la actual se han ceñido a las disposiciones nacionales y a los requerimientos de las diferentes entidades centralizadas y descentralizadas que demandan la existencia de espacios de participación ciudadana, pero no se advierte claramente si se está garantizando su funcionamiento y su incidencia. Es claro que existen algunas dificultades en la promoción y fortalecimiento de todas las instancias de participación ciudadana existentes en el municipio. Eso sí, se constata que algunas instancias sí cuentan con el apoyo y promoción de la administración municipal de Chaparral como el Consejo Municipal de Planeación, Consejo de Seguridad Social en Salud, COPACOS, Consejos de Paz; etc.

Varios líderes/as entrevistados e incluso algunos servidores/as señalaron que “la administración municipal no tiene una estrategia clara de apoyo al funcionamiento de las instancias de participación ciudadana”. Ello significa que no se está cumpliendo con la Constitución y las normas, al definir a la participación como un derecho que tiene la ciudadanía para intervenir en la construcción de lo público. En el discurso, algunos servidores públicos, indican que la participación es un derecho ciudadano y, por tanto, la administración lo promueve. Sin embargo, en la práctica se advierte que se queda en la retórica de la administración y no se evidencia claramente acciones encaminadas a involucrar a la ciudadanía en los asuntos públicos. Son acciones dispersas y que apuntan a necesidades muy concretas de la administración, en algunos momentos; no es una práctica permanente y sostenible.

En esa óptica, se advirtió que la administración de Chaparral adolece de una estrategia de participación ciudadana clara, que apunte a promover la intervención de la ciudadanía de manera permanente y que traduzca en acciones concretas que la participación es un insumo clave de la gestión pública y que ésta última debe ser abierta al diálogo, la concertación, el control social y la gestión con la ciudadanía y sus organizaciones sociales.

Un camino allanado en esta línea es la apuesta de la administración municipal de establecer una estrategia de participación circunscrita a la formulación de la política pública de participación ciudadana. En esa línea, se formuló un plan de acción encaminado a elaborar, de manera participativa, la política de participación, de adoptarla y de darle aplicación a la misma (Resolución 00084 de 2022, Estrategia de participación ciudadana). Este es un aspecto importante que refleja la intención de la administración municipal de lograr establecer y aplicar una estrategia que permita asimilar la participación ciudadana como un derecho y como un insumo clave de la gestión pública.

**Cuadro 1: Espacios de participación Ciudadana de Chaparral  
2022**

Consejo Municipal de Cultura y Artes
Consejo Municipal de Juventud
Consejo Municipal de Política Social

Mesa de participación efectiva de víctimas
Comités Municipales de Justicia Transicional
Consejo Municipal de paz, reconciliación y convivencia
Audiencias públicas
Consejo Municipal de mujeres
Consejo Municipal de discapacidad
Comités de Participación Comunitaria en Salud (COPACO)
Comité Interinstitucional Consultivo Municipal para la prevención de la violencia sexual y la atención integral de los niños, niñas, adolescentes Víctimas de abuso sexual
Consejo Municipal de Seguridad en Salud
Veedurías ciudadanas
Consejo Municipal de Planeación
Consejo Municipal de Desarrollo Rural
Comité permanente de estratificación socioeconómica
Presupuestos participativos
Consejo consultivo de ordenamiento territorial
Consejo consultivo de ambiente
Consejo Municipal de Seguridad y Convivencia

**Fuente:** Foro Región Central. Entrevistas y encuesta aplicada a servidores públicos, 2022

En términos de la comprensión del concepto de participación, las y los servidores públicos, de manera individual lo definen como las posibilidades de involucrar a la ciudadanía en los asuntos de carácter colectivo en un territorio; por ejemplo, el 50% de los servidores que contestaron el formulario sobre instancias de participación, indican que la participación es un derecho ciudadano para incidir en las decisiones públicas; en segundo lugar, lo relacionan con el ejercicio de control social que efectúa la ciudadanía (28,6); en menor proporción la ligan con brindarle información a la ciudadanía (14,3), (Cuadro 2). No obstante, las acciones que despliegan, en temas de participación ciudadana, se quedan cortas debido a que no se está garantizando la participación de la mayoría de la población y, a que ésta se acomoda a “situaciones y a acciones que generen desarrollo comunitario” es decir, que tengan cierto tipo de impacto en las condiciones de vida de las comunidades.

**Cuadro 2. Concepto de Participación Ciudadana de las/los servidores públicos**

Definición	No.	%
La participación es el derecho de los/las ciudadanos/as a incidir en las decisiones públicas	7	50.0
La participación es la acción por medio de la cual personas o grupos dialogan entre sí sobre los asuntos de la ciudad	1	7.1
La participación es el ejercicio del control social a la gestión pública	4	28.6
La participación es ser informado/a de lo que hace el gobierno	2	14.3

<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>100.0</b>
--------------	-----------	--------------

En esa línea, un líder social argumenta que “la participación es defendida en el papel, pero no en la práctica. La administración da a entender que ellos no sólo promueven sino que dan garantías para que haya participación, la realidad es todo lo contrario, no se conoce de garantías para participar ni se tiene información de cómo se puede participar”.

Al respecto, en el caso de la formulación del Plan de Desarrollo, algunos líderes/as señalaron que fue un ejercicio poco participativo, no sólo por la pandemia sino por la falta de información y de interés de la administración. Se indica que esta dinámica respondió a cumplir unos protocolos, a invitar a la formulación del Plan de Desarrollo, desde la perspectiva de la información, pero no a garantizar la construcción colectiva de los 16 sectores del plan de desarrollo. Se limitaron a convocar a la ciudadanía para que dieran su opinión, pero no fue un proceso continuo, en el que se construyó de manera colectiva.

Precisamente, examinando el alcance de la participación en Chaparral, se observa que la administración municipal, en mayor proporción, la asume como la acción de proporcionar información, es decir, brindar algún tipo de información a la ciudadanía sobre ciertos asuntos; de igual forma, la creación de escenarios y espacios de consulta ciudadana sobre algunos asuntos de interés. Sin embargo, se queda corta en el alcance de la participación, no se propicia siempre acciones de construcción de propuestas e iniciativas que realmente tengan incidencia en lo público. Algunos líderes sociales argumentan que la información es bastante parcial, no se brinda a tiempo y no se transmite a todas las personas sino a aquellas que son amigas o votantes del alcalde. El otro alcance de la participación que se advierte en el municipio está relacionado con las acciones de control social que ejerce alguna organización social o líderes/as. Aunque, se observan debilidades por parte de la ciudadanía en el ejercicio de control social.

Al respecto, en opinión de las y los servidores públicos, algunos proyectos o programas que tienen algún énfasis en participación ciudadana proporcionan información y convocan a la ciudadanía para intervenir en los ejercicios de rendición de cuentas, de obligatorio cumplimiento por parte de las administraciones municipales. Estos ejercicios de rendición de cuentas no obtienen los resultados esperados dado que la ciudadanía no cuenta con los conocimientos, experticia e interés en desarrollar dinámicas de control social a la gestión pública y, por ende, en ser una ciudadanía activa y propositiva en dichos ejercicios. Por otra parte, estos escenarios son propiciados por la administración cumpliendo los requisitos exigidos por la norma, pero se centran en brindar algún tipo de información sobre los recursos invertidos en proyectos, programas y planes, sin mediar y crear escenarios de diálogo, fiscalización, concertación y acuerdos con la ciudadanía. Se cumple la norma, pero se restringe el escenario de deliberación, diálogo, vigilancia, concertación de acuerdos y cambios adecuados a generar mayor transparencia e información por parte de la ciudadanía.

En conclusión, se observa que la administración municipal plantea que es abierta al diálogo y al escrutinio ciudadano; no obstante, se advierte que en la práctica, el alcance de la participación es restringido dado que se asimila a brindar información, aunque no suficiente y clara, a la ciudadanía; a apoyar algunas instancias de participación, a desarrollar los ejercicios de rendición de cuentas por Ley y a involucrar a la ciudadanía en la generación de propuestas para ser tenidas en cuenta en las dinámicas de presupuesto participativo, entre otros. No se asume totalmente a la participación como un derecho ciudadano a ser consultado, a realizar concertación, ejercer fiscalización, gestionar y tomar decisiones respecto a asuntos de interés colectivo.

Las acciones que ha adelantado la actual administración municipal para promover la intervención de la ciudadanía, en la mayoría de los casos, se han enfocado a brindar formación a algunas organizaciones, especialmente, las JAC y a involucrarlas en la definición de ciertos proyectos en el marco de los denominados presupuestos participativos. Ejercicios que si bien involucran a la ciudadanía para la toma de decisiones de inversión sobre proyectos, se quedan cortos al no concebirlas como un proceso de largo aliento y de trascendencia para la ciudadanía. Como bien lo plantean algunos servidores/as: se debe trabajar más en “suministrar capacitaciones a la ciudadanía en lo que se entiende por participación, en especial, a los jóvenes que poco les interesa lo público; exigen pero no participan. Los mayores tienen la experiencia y los jóvenes las ideas”.

Es un hecho que en muchos municipios de Colombia, más aún los de categoría 5 y 6, no cuentan con recursos financieros suficientes para emprender estrategias de gran envergadura en materia de participación ciudadana. Además, la participación sigue siendo la “cenicienta” de la gestión pública, en casi todo el país; no se asimila como ingrediente fundamental de la gestión pública, por tanto, los recursos asignados son bastante escasos o en algunas ocasiones irrisorios. Incluso, los recursos financieros que se asignan previamente, muchas veces son cambiados de destinación para otros proyectos, dejando la inversión de participación ciudadana cada vez más menguada. En esa línea, se aduce, por parte de algunos servidores públicos que “la administración, se queda corta con los recursos financieros. Se ha buscado realizar acciones que garanticen la participación ciudadana, pero los recursos limitan; se han buscado algunos recursos y se han desarrollado algunas acciones”.

De otro lado, en el municipio existen otros actores que se interesan por fortalecer la intervención de la ciudadanía en lo público. En efecto, las universidades, ONG, agencias de cooperación y las iglesias; especialmente, la iglesia católica, ha desarrollado programas o proyectos en esa línea. Resaltan las acciones enfocadas al tema de paz y de diversidad de género. En palabras de la personera “muchos programas de USAID, Pastoral Social, Codhes y la ONU han llegado al territorio a generar espacios de participación en el seguimiento de la implementación del acuerdo de paz y las garantías de la participación... Aquí tiene presencia la consultoría para los DDHH y desplazamiento forzado, CODHES de la regional Tolima, y ellos son un actor clave en el acompañamiento a todas las comunidades; Pastoral

Social, con la iglesia católica; ellos también tienen presencia y han sido claves para la reactivación del Consejo de Paz. También tienen presencia la misión de verificación de la paz de la ONU, la Unidad Nacional de Protección; ellos hacen visitas periódicas y hacen parte de diferentes comités. En el municipio hay presencia del SENA y la Universidad del Tolima. También está la Escuela Superior de Administración Pública y la Universidad del Espinal”.

Como puede advertirse, existen varias entidades que están contribuyendo a fomentar una cultura de la participación ciudadana en varios ámbitos de la vida colectiva del municipio. Este es un esfuerzo clave, por cuanto se requiere cimentar y fortalecer una cultura de lo público y de la participación, ante la constatación de la debilidad ciudadana de involucrarse más activamente en lo público y, además, ante las dificultades conocidas de la administración municipal en esa materia.

Al respecto, se señala que “sobre el apoyo externo (a la participación), sí hay garantías. Pero a nivel local es muy limitado por los recursos, por la misma visión del gobierno local, es complicado. Pero si lo vemos desde el marco de agentes externos cooperantes al proceso de participación, sí hay garantías” (entrevista a servidor público).

Con base en los puntos abordados anteriormente, se puede concluir que si bien se constata la voluntad política de darle mayor fuerza a la participación ciudadana en el municipio, existen debilidades en el manejo de los asuntos relacionados con ésta. Uno de ellos está relacionado con la falta de una estrategia municipal que promueva e impulse la participación de la ciudadanía en la gestión pública. Se espera que con la formulación y puesta en marcha de la política de participación ciudadana se logre establecer una estrategia de participación ciudadana del municipio que trascienda los gobiernos y que obtenga resultados positivos en la inclusión de la ciudadanía en la gestión de lo público.

Otro de los puntos a revisar tiene que ver con la estrategia de la administración municipal de establecer alianzas y sinergías con otras entidades para promocionar la intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos. Ante la debilidad, tanto de la estrategia de participación y de escasez de recursos financieros de la administración, estas alianzas serían de gran ayuda para incrementar y posicionar la intervención de la ciudadanía en los asuntos colectivos y en la creación de una cultura de la participación en el municipio.

Precisamente, un obstáculo que tiene el municipio, a pesar de cierta voluntad por promover la participación ciudadana, está referido a los escasos recursos financieros que tienen para desarrollar esta tarea. No existe información precisa para determinar cuál es la inversión del municipio en esa materia (se plantea que el presupuesto son \$10.000.000, pero se advierte que quizás es mucho más dada algunas actividades relacionadas con la participación ciudadana). Sin embargo, en palabras de las y los servidores públicos, los recursos son bastante escasos y, en el caso de los ejercicios de presupuesto participativo, están más ligados a recursos asignados a obras específicas.



De otro lado, la apuesta por la participación definida y aplicada en el municipio debería ser una estrategia de Estado, en otras palabras, trascender los diferentes gobiernos municipales con el objeto de crear y mantener una cultura de la participación tanto en la ciudadanía como en los servidores/as públicos; contar con recursos de todo tipo y entender que la intervención ciudadana es un ingrediente vital para el ejercicio público, en la medida en que con ella se logra mejorar las condiciones de vida de las comunidades y se les hace partícipes de los resultados de la gestión pública. En ese horizonte, el reto de construir, de manera colectiva, una política de participación ciudadana sería la ocasión para subsanar muchos de los problemas identificados y garantizar el derecho que tiene la ciudadanía a participar y cumplir con el deber de intervenir en el escenario público. De igual forma, lograr que la administración municipal, en sus diferentes periodos gubernamentales promueva, fortalezca y garantice la participación de distintos sectores ciudadanos. En otras palabras, cuente con una estrategia de participación ciudadana articulada y con resultados que den cuenta de un mayor alcance de la intervención de la ciudadanía en lo público.

## **2. Los Atributos de los actores participativos**

En este apartado interesa examinar quiénes son los actores de la participación ciudadana en el municipio de Chaparral, cuáles son las motivaciones que tienen para intervenir, los sentidos que le otorgan a la participación, las redes o alianzas que establecen y las modalidades de intervención en la construcción de lo público.

Es clave indicar que el nivel organizativo de la ciudadanía está reflejado, de manera notoria, en las 187 Juntas de Acción Comunal que existen en el municipio, con un porcentaje importante en el sector rural. En el caso de organizaciones de mujeres, se advierte que existe un buen número y que se aglutinan alrededor de temas productivos, de construcción de paz, entre otros, como la Asociación de Mujeres Organizadas de Calarma (Amocal), Red Mujeres de Chaparral, Mujeres por la Paz, Cumbre Mujeres y Paz y Mujer Rural. Organizaciones campesinas, de jóvenes y LGBTI Diversa.

El sector productivo, por su parte, reúne varias agremiaciones relacionadas con actividades agroecológicas, entre las que encuentran las asociaciones cooperativas de transformación de comercio (Café, cacao, frutas y panela), asociación de comerciantes y empresarios; asociación de productores y comercializadoras de frutas; asociaciones de productores mixtos; asociación agropecuaria y ganadera, entre otras.

En el municipio se han conformado varias veedurías ciudadanas (aproximadamente 15) que cumplen labores de control social a sectores de comercio, infraestructura vial y de edificaciones, sector agropecuario, derechos de las mujeres víctimas de género, salud, transparencia, entre otros.

Como se indicaba anteriormente, existen 20 espacios de participación ciudadana en el municipio, muchos de los cuáles no operan adecuadamente y no cuentan con los recursos necesarios para hacerlo. Si bien, el número de espacios institucionales es significativo para un municipio de categoría 6, se advierte que varios de ellos no tienen representación de diversos sectores sociales bien sea porque la ciudadanía no cuenta con la información o porque no tiene interés en intervenir o porque sólo se llama a los conocidos y amigos de la administración municipal.

Desde el punto de vista de algunos servidores/as públicos, la ciudadanía no se interesa por lo público, “suelen participar los mismos ciudadanos”; de acuerdo a este planteamiento, significa, para los servidores públicos, que existe una élite de la participación que no da posibilidades a nuevos actores y líderes/as para que copen espacios y escenarios.

A reglón seguido indican que, en los momentos en que se interesan por intervenir es cuando advierten que sus derechos son vulnerados y su actuación se “circunscribe a criticar a la administración municipal y a identificar lo negativo” no construyen y no generan propuestas. Estos planteamientos de algunos/as servidores públicos contrastan con las opiniones de las organizaciones sociales y de las y los líderes.

En la otra cara de la moneda, la ciudadanía argumenta que lograr participar en el municipio no es fácil, debido a que encuentran una serie de dificultades para hacer parte de los espacios de participación dado que son designados “los amigos” de la administración y del alcalde. Al respecto, un líder argumenta que es la administración municipal la que coloca cortapisas y obstáculos para que líderes o lideresas intervengan; ellos definen quiénes son los que van a participar en diferentes escenarios o espacios, por lo tanto, la élite de la participación es un producto creado por la administración municipal. “Para uno lograr entrar a veces tiene que forzar el ingreso a la organización. Es muy cerrada la participación, muy cerrada solo entran los amigos del alcalde. Si uno no ha sido amigo del alcalde, o no votó por el alcalde, entonces como que la participación está muy a un lado” (líder social).

Sin embargo, no puede negarse que en el municipio algunos líderes y lideresas permanecen en los diferentes cargos en las organizaciones y en las instancias de participación durante varios años, es decir, copan los espacios. No se advierte una renovación de los liderazgos, práctica que debería ser más permanente para mejorar los procesos democráticos y la representación social en diferentes escenarios, es decir, algunos liderazgos existentes no posibilitan la renovación y la llegada de nuevos actores a los escenarios. Tampoco la comunidad, las organizaciones y grupos sociales asumen su responsabilidad en garantizar la llegada de nuevos liderazgos a los espacios de participación.

En cuanto a las motivaciones para intervenir en el escenario público, se constata que están directamente relacionadas con las problemáticas y necesidades sentidas de la población. Se involucran para la exigibilidad de sus derechos y, advierten, que el

instrumento más eficaz es la intervención en espacios institucionales o informales existentes en el municipio. No se evidencia, en su gran mayoría, que las y los líderes tengan un sentido de la responsabilidad que conlleva ser ciudadano; su interés por involucrarse en la gestión, en la mayoría de los casos, parte del deseo de alcanzar su propio bienestar. El interés surge por la necesidad de solventar un conjunto de problemas que tienen individualmente. Se advierten, entonces, debilidades en el ejercicio del liderazgo desde la óptica de búsqueda del bienestar colectivo y de cumplir con el deber ciudadano de contribuir en la construcción de lo público, por parte, de algunos liderazgos.

De otro lado, cuando logran llegar a esos escenarios no cuentan con las herramientas y los recursos necesarios para cumplir con sus responsabilidades. No obstante, esta situación también se presenta por el desconocimiento y desinformación de la existencia de esos espacios de participación, por el desinterés en lo público y por las dificultades económicas de la población que les impide dedicar recursos en tiempo y en dinero a lo público.

Otro fenómeno que vale la pena resaltar es el planteamiento que esgrimen algunos líderes/as sobre la estigmatización que sufren por ejercer su liderazgo. En efecto, indican que en muchos escenarios, al plantear sus puntos de vista y sus críticas son estigmatizados por algunos servidores públicos de la administración municipal y por otros líderes, lo que refleja pocas garantías para el ejercicio de la participación en el municipio.

El disenso, el control social y la crítica argumentada son elementos esenciales de una democracia y de concebir la participación como un insumo clave de la democracia. A partir de estos se corrigen los errores y se apunta a mejorar la gestión pública; por ello los ejercicios de rendición/petición de cuentas, la formulación participativa de los planes de desarrollo y de programas y proyectos, el control social, entre otros, son instrumentos vitales para la democracia y para lograr una gestión pública abierta, eficiente y efectiva. En el municipio, como en buena parte del país, se debe apuntar a abrir escenarios de diálogo, disenso y concertación para la construcción de lo público; más aún teniendo en cuenta que la participación es un derecho y un insumo sustantivo de la democracia.

Pero, en el caso del municipio de Chaparral se advierten varios obstáculos que impide que la ciudadanía pueda ejercer su rol de liderazgo y de contrapeso social. La estigmatización sufrida por algunos líderes, por parte de algunos servidores públicos y de otros sectores sociales y políticos, es un fenómeno que está presente en la gestión pública y que le resta posibilidades al liderazgo para ejercer su rol en acciones de control social, de intervenir en diferentes escenarios y de contrapeso social a decisiones que van en contravía de los intereses ciudadanos.

Por otra parte, en las dinámicas de participación son claves las relaciones de confianza y de alianzas entre las diferentes organizaciones. En el primer caso, en Chaparral, los niveles de confianza son débiles; existe una serie de dificultades para trabajar en conjunto entre las organizaciones. En el caso de las JAC se ha avanzado en el fortalecimiento del capital social, en la medida en que existe la asociación de JAC del municipio (ASOJUNTAS). En ese

escenario se ha promovido la realización de varias actividades que conduzcan al fortalecimiento de las JAC y a realizar trabajo conjunto; sin embargo, los esfuerzos son bastantes tímidos; muchas de las acciones se quedan en proporcionar información institucional, entre los presidentes de las JAC, a través de diversos medios digitales y de brindar algunas capacitaciones.

Por su parte, las organizaciones productivas, en los últimos años, se han esforzado en cimentar confianza, establecer relaciones y apuntar a mejorar las condiciones de vida de estas organizaciones mediante diversas asociaciones gremiales y productivas. Este tipo de organizaciones ha sido posible debido al nivel de pobreza y de necesidades insatisfechas de grupos ciudadanos como las mujeres, los campesinos, comerciantes, etc. En esa línea, la personera municipal señala que “los procesos organizativos en Chaparral están muy fortalecidos; se ha promovido mucho la creación de asociaciones en torno a la productividad de las mujeres; son asociaciones creadas para generar proyectos y recursos.... La participación de las Juntas de Acción Comunal también está fortalecida”.

En síntesis, los niveles organizativos del municipio son todavía muy incipientes y requieren de ciertas condiciones no sólo del contexto sino de los actores para entender el valor de propiciar redes y plataformas sociales y, de generación de confianzas, y de esta forma, intervenir más activamente en la construcción del desarrollo del municipio.

Quizás, un asunto relevante es el enquistamiento, durante muchos años, del conflicto armado en el territorio del Tolima y en el municipio de Chaparral. La FARC-EP, antes del Acuerdo de Paz, tenía un control territorial en el municipio y sus prácticas de amedrentamiento eran reconocidas por la comunidad; de igual forma, los grupos ilegales de narco-paramilitares han tenido presencia en el municipio y sus actuaciones han estado ligadas a las amenazas y asesinatos a líderes sociales y defensores de derechos humanos. En los últimos años, luego de la firma del Acuerdo de Paz, se ha dado la alerta de la reconfiguración de las disidencias de las FARC, dada la situación estratégica de este territorio. Actualmente, las bandas delincuenciales han hecho presencia en el municipio y han propiciado altos niveles de inseguridad y temor. Estos fenómenos de conflicto, criminalidad e inseguridad le restan posibilidades a la ciudadanía de intervenir en lo público. Es claro que las secuelas del conflicto armado vivido durante muchos años, el asesinato de líderes sociales, las amenazas y el desplazamiento y la inseguridad ciudadana son hechos que explican, de alguna forma, el temor de la ciudadanía a intervenir en lo público y defender sus derechos.

En términos de la intervención de la ciudadanía, a través de formas no institucionales, se constata la existencia de algunos espacios configurados con el apoyo y la orientación de organizaciones como las iglesias, ONG, universidades y agencias de cooperación. Los temas de construcción de paz, víctimas, defensa de los derechos de género, étnico, juventudes son temas que se han venido trabajando para que la ciudadanía adquiera conocimientos y herramientas para actuar e incidir.

En el caso de las movilizaciones sociales, en el paro nacional de 2020 y 2021, algunos grupos protestaron. El gremio de transportadores realizó un paro en la vía nacional del municipio; sus demandas estaban relacionadas con el mal estado de las vías. De otra parte, los jóvenes se movilaron en el municipio para visibilizar su poco reconocimiento en el escenario público y las escasas posibilidades de intervenir en lo público; sus demandas estaban relacionadas con la urgencia de reactivar el Consejo de Juventud y la plataforma de juventudes y la intervención en diferentes comités y consejos. Se instalaron en el parque central del municipio demandando que el alcalde los atendiera.

Según los jóvenes, ellos elaboraron un pliego de peticiones para presentarle a la administración municipal. Lograron que el alcalde y su equipo de gobierno los recibiera y los escuchara. Desde el punto de vista de las y los servidores públicos, los jóvenes se dejaron manipular por grupos políticos y no tenían claro cuáles eran sus demandas. Según ellos, muchas de las demandas no tenían peso dado que ya se estaban desarrollando por parte de la administración municipal. Desde la óptica de los jóvenes, el alcalde y su equipo hizo caso omiso de muchas de sus demandas y desestimó las propuestas de los jóvenes. De todas formas, la reactivación del Consejo de Juventud sí se llevó a cabo, posterior a la movilización. Es dable indicar que la administración no estigmatiza la movilización social; reconoce que es un derecho, siempre y cuando no sea violenta y no genere disturbios.

Del análisis anterior se puede concluir que existen varias dificultades para el ejercicio del liderazgo y la intervención en escenarios de participación ciudadana por parte de organizaciones y líderes/as sociales. Un primer fenómeno, que aparece en varios territorios es la existencia de una élite de la participación, que o bien es configurada por decisiones de la administración municipal o por la permanencia, en el tiempo y en determinadas instancias, de algunos líderes/as en el municipio, impidiendo la llegada de nuevos liderazgos.

Por otro lado, la alta incidencia de los grupos y movimientos políticos en la vida de las comunidades, especialmente, en los procesos electorales, en términos de cooptación de grupos y liderazgos sociales; la tímida apuesta de la administración municipal en promover la participación de la ciudadanía, a pesar de reconocer su importancia; la presencia de grupos ilegales y sus dinámicas de terror, violencia, muerte y amedrentamiento; la desconfianza y el desinterés de la ciudadanía por lo público, entre otros. Fenómenos que están presentes en el municipio y que le restan muchas posibilidades a la participación de la ciudadanía. Se constata, entonces, importantes problemas que impiden que la ciudadanía actúe más activamente en lo público y que obtenga mejores resultados en la defensa de sus derechos. Es necesario, por tanto, mejorar la cultura política y democrática de los liderazgos sociales para que logren un rol mucho más protagónico en el escenario público del municipio.

### **3. Los problemas y las potencialidades de la participación ciudadana en Chaparral**

El análisis de la información acopiada y sistematizada, a partir del desarrollo de grupos focales (3) y entrevistas (6), identifica 30 problemas asociados al ejercicio de la participación de la ciudadanía en Chaparral. A continuación, se presentan los problemas:

- La administración municipal no gobierna para toda la población sino para aquellas personas o grupos que apoyaron al alcalde en su elección.
- Los escenarios o espacios de participación existentes en el municipio son cerrados para la mayoría de líderes y organizaciones sociales dado que la administración sólo tiene en cuenta a sus amigos o a los que votaron por el alcalde, para conformar dichos espacios.
- Existencia de una élite de la participación que impide la llegada de nuevos liderazgos a los espacios de participación; no hay cambio generacional en los liderazgos.
- Desarticulación de espacios, organizaciones y redes sociales: cada uno actúa por su propio interés o por el de su organización, de acuerdo a sus necesidades.
- Los espacios de participación existentes en el municipio no operan adecuadamente, son de papel y están al servicio de la administración municipal.
- Débil o escaso apoyo al funcionamiento de los espacios de participación, por parte de la administración municipal.
- Estigmatización, por parte de la alcaldía, a las personas que demandan respuestas a necesidades de las comunidades. Cierran las posibilidades a la intervención ciudadana.
- Poca transparencia en proporcionar información clara y a tiempo a líderes/as sobre participación ciudadana, por parte de la alcaldía.
- Baja cultura, por parte de las organizaciones y asociaciones, para establecer apuestas y acciones de trabajo en materia de participación e incidencia, de manera colectiva.
- La tendencia de los ciudadanos es actuar de manera individualista. No se interesan de lo público por el "autoritarismo" del ejecutivo.
- Existencia de una "cultura del silencio" por temor a ser estigmatizado y rechazado por la administración municipal
- Las demandas ciudadanas no tienen respuesta de la administración; se llegan a acuerdos, pero no se cumple, por parte de la alcaldía. Se cercena la participación ciudadana
- Poca credibilidad en los espacios de participación por no ser efectivos. Desgaste de los liderazgos.
- Estigmatización de la movilización ciudadana, no se asume como un derecho, por parte de la administración municipal.
- Escasos recursos para liderar los procesos participativos, por parte de la administración municipal.
- Desconocimiento y desinterés de la ciudadanía por la defensa de sus derechos. Apatía para participar.
- Rezagos del conflicto armado impiden a la ciudadanía participar (personera)
- Ejercicio de los políticos en los procesos electorales rompen los tejidos organizativos. Cooptación y fragmentación del tejido social.
- La participación ciudadana es protocolaria, se ciñe a ser informado y asistir a algunos eventos.

- La administración municipal se encarga de poner barreras y obstáculos a la participación de la ciudadanía, desincentivando la intervención de la ciudadanía.
- Desconocimiento de la normatividad, por parte de los servidores públicos, que regula los espacios institucionales de participación en el municipio
- No hay claridad en qué dependencia debe estar a cargo de los espacios institucionales.
- La administración municipal de Chaparral no tiene una estrategia clara de participación ciudadana.
- Debilidades en los espacios de participación. Las personas que hacen parte de estos espacios no tienen conocimiento sobre participación; son acciones protocolarias que no tienen ningún tipo de incidencia.
- La ciudadanía es muy pasiva, no tiene interés en lo público.
- La participación de la ciudadanía se centra en criticar a la administración sin tener argumentos y hechos sustentables.
- Recursos exigüos para el manejo de la participación en el municipio.
- La ciudadanía no cuenta con recursos monetarios, técnicos y tiempo para participar. Son altos los costos de la participación.
- Escasa articulación de la administración municipal con la ciudadanía para desarrollar acciones que incentiven la participación ciudadana.
- El lenguaje que utiliza la administración municipal no es el adecuado para que toda la comunidad, desde sus características particulares, conozca los avances y acciones que realiza la alcaldía municipal.

Examinando estos problemas se advierte que están referidos a varios asuntos. Una primera tarea consistió en clasificarlos de acuerdo a las dos categorías de análisis centrales de la participación: las estructuras de oportunidad política (EOP) y atributos de los actores (AA). La clasificación fue la siguiente:

- La administración municipal no gobierna para toda la población sino para aquellas personas o grupos que apoyaron al alcalde en su elección. EOP
- Los escenarios o espacios de participación existentes en el municipio son cerrados para la mayoría de líderes y organizaciones sociales dado que la administración sólo tiene en cuenta a sus amigos o a los que votaron por el alcalde, para conformar dichos espacios. EOP
- Existencia de una élite de la participación que impide la llegada de nuevos liderazgos a los espacios de participación; no hay cambio generacional en los liderazgos. AA
- Desarticulación de espacios, organizaciones y redes sociales: cada uno actúa por su propio interés o por el de su organización, de acuerdo a sus necesidades. EOP
- Los espacios de participación existentes en el municipio no operan adecuadamente, son de papel y están al servicio de la administración municipal. EOP
- Débil o escaso apoyo al funcionamiento de los espacios de participación, por parte de la administración municipal. EOP

- Estigmatización, por parte de la alcaldía, a las personas que demandan respuestas a necesidades de las comunidades. Cierran las posibilidades a la intervención ciudadana. EOP
- Poca transparencia en proporcionar información clara y a tiempo a líderes/as sobre participación ciudadana, por parte de la alcaldía. EOP
- Baja cultura, por parte de las organizaciones y asociaciones, para establecer apuestas y acciones de trabajo en materia de participación e incidencia, de manera colectiva. AA
- La tendencia de los ciudadanos es actuar de manera individualista. No se interesan de lo público por el "autoritarismo" del ejecutivo. AA
- Existencia de una "cultura del silencio" por temor a ser estigmatizado y rechazado por la administración municipal AA
- Las demandas ciudadanas no tienen respuesta de la administración; se llegan a acuerdos, pero no se cumple, por parte de la alcaldía. Se cercena la participación ciudadana EOP
- Poca credibilidad en los espacios de participación por no ser efectivos. Desgaste de los liderazgos. AA
- Estigmatización de la movilización ciudadana, no se asume como un derecho, por parte de la administración municipal. EOP
- Escasos recursos para liderar los procesos participativos, por parte de la administración municipal. EOP
- Desconocimiento y desinterés de la ciudadanía por la defensa de sus derechos. Apatía para participar. AA
- Rezagos del conflicto armado impiden a la ciudadanía participar (personera) EOP
- Ejercicio de los políticos en los procesos electorales rompen los tejidos organizativos. Cooptación y fragmentación del tejido social. EOP
- La participación ciudadana es protocolaria, se ciñe a ser informado y asistir a algunos eventos. EOP
- La administración municipal se encarga de poner barreras y obstáculos a la participación de la ciudadanía, desincentivando la intervención de la ciudadanía. EOP
- Desconocimiento de la normatividad, por parte de los servidores públicos, que regula los espacios institucionales de participación en el municipio. EOP
- No hay claridad en qué dependencia debe estar a cargo de los espacios institucionales. EOP
- La administración municipal de Chaparral no tiene una estrategia clara de participación ciudadana. EOP
- Debilidades en los espacios de participación. Las personas que hacen parte de estos espacios no tienen conocimiento sobre participación; son acciones protocolarias que no tienen ningún tipo de incidencia. AA
- La ciudadanía es muy pasiva, no tiene interés en lo público. AA
- La participación de la ciudadanía se centra en criticar a la administración sin tener argumentos y hechos sustentables. AA
- Recursos exiguos para el manejo de la participación en el municipio. EOP



- La ciudadanía no cuenta con recursos monetarios, técnicos y tiempo para participar. Son altos los costos de la participación. AA
- Escasa articulación de la administración municipal con la ciudadanía para desarrollar acciones que incentiven la participación ciudadana. EOP
- El lenguaje que utiliza la administración municipal no es el adecuado para que toda la comunidad, desde sus características particulares, conozca los avances y acciones que realiza la alcaldía municipal. EOP

En segundo lugar, se procedió a revisar cada uno de los problemas con el objeto de establecer nexos y relaciones entre ellos. De este ejercicio se logró una reclasificación y se obtuvieron 11 problemas de Estructuras de Oportunidad Política (EOP) y 8 de Atributos de Actores (AA). En cada una de estas dos categorías se clasificaron cada uno de ellos de acuerdo a subcategorías. Por ejemplo, en el caso de EOP se definieron 5 subcategorías: Instancias, Manejo de la participación, Información y Transparencia, capacidad institucional y clima social y político. En el caso de Atributos de los Actores se clasificaron 4 subcategorías: élites de la participación, capacidades, cultura política y recursos.

## **Problemas de Estructuras de oportunidad política para la participación (EOP)**

### **Instancias**

1. La administración municipal solo tiene en cuenta a sus amigos y a sus electores para conformar los espacios de participación.
2. Los espacios de participación existentes en el municipio no operan adecuadamente, son meramente informativos y están al servicio de la administración municipal.

### **Manejo de la participación**

3. La participación institucional y la movilización social no son asumidas por la administración municipal como un derecho.
4. La administración municipal de Chaparral no tiene una estrategia clara de apoyo al funcionamiento de las instancias y, en general, a la participación ciudadana. Por el contrario, interpone barreras y se articula con poca frecuencia con la ciudadanía.
5. Las demandas ciudadanas no tienen respuesta de la administración; se llega a acuerdos, pero no se cumplen por parte de la alcaldía. Quienes hacen reclamos son estigmatizados.

### **Información y transparencia**

6. Poca transparencia de la administración en el suministro de información clara y a tiempo a líderes/as sobre participación ciudadana.
7. El lenguaje que utiliza la administración municipal no es el adecuado para que toda la comunidad, desde sus características particulares, conozca los avances y acciones que realiza la alcaldía municipal.

### **Capacidad institucional**

8. Los servidores públicos desconocen la normatividad que regula la participación y no tienen claro qué dependencias deben tener a su cargo los espacios.
9. Escasos recursos para la promoción de la participación por parte de la administración municipal.

### **Clima social y político**

10. Rezagos del conflicto armado impiden a la ciudadanía participar.
11. En los procesos electorales, los políticos rompen el tejido organizativo. Cooptación y fragmentación del tejido social.

### **Problemas de Atributos de los actores (AA)**

#### **Elites de la participación**

1. Existencia de una élite de la participación que impide la llegada de nuevos liderazgos a los espacios de participación; no hay cambio generacional en los liderazgos.

#### **Capacidades**

2. Las organizaciones y asociaciones tienen bajo conocimiento sobre participación y presentan dificultades para definir de manera colectiva apuestas y acciones de incidencia.
3. Desarticulación de espacios, organizaciones y redes sociales: cada uno actúa por su propio interés o por el de su organización, de acuerdo a sus necesidades.
4. La participación de la ciudadanía se centra en criticar a la administración sin tener argumentos y hechos sustentables.

#### **Cultura política**

5. La tendencia de los ciudadanos es actuar de manera individualista. No se interesan por lo público. Existe apatía para participar.
6. Existencia de una "cultura del silencio" por temor a ser estigmatizado y rechazado por la administración municipal.
7. Poca credibilidad en los espacios de participación por no ser efectivos.

#### **Recursos**

8. La ciudadanía no cuenta con recursos monetarios, técnicos y tiempo para participar. Son altos los costos de la participación.

### **Las Potencialidades en materia de participación**

Este último punto abordado, intenta identificar algunas potencialidades que pueden facilitar la formulación de la política, su ejecución y evaluación. Son algunos elementos tanto del contexto o estructura de oportunidad política como de atributos de los actores que surgieron de la información primaria y secundaria acopiada para la elaboración del diagnóstico.

### **Estructura de Oportunidad Política**

1. Existencia de un marco normativo favorable a la participación ciudadana.
2. Aplicación de la Ley 1757 de 2015, Ley Estatutaria de Participación Ciudadana, en el país y en los municipios, por parte del Ministerio del Interior y las entidades territoriales.
3. Apertura de la administración municipal, en cabeza del alcalde, para la formulación de la política pública de participación.
4. Interés de la administración municipal y sus servidores/as públicos para mejorar sus capacidades y habilidades en materia de participación ciudadana.
5. Existencia y apoyo a espacios no institucionales de participación para promover programas y acciones gubernamentales en el municipio.
6. Reconocimiento de la necesidad de contar con más recursos financieros para el ejercicio de la participación de la ciudadanía.
7. Apoyo técnico y financiero, por parte de terceros (universidades, ONG's, Iglesias, etc), a las dinámicas de participación ciudadana en el municipio.
8. Apuesta del nuevo gobierno nacional para llevar a la práctica el Acuerdo de Paz.

## **Actores**

1. Niveles organizativos de la ciudadanía y redes sociales. Capital Social existente en el municipio.
2. Interés de diversos grupos sociales para involucrarse en la construcción de lo público.
3. Disposición ciudadana para mejorar sus capacidades técnicas y políticas para el ejercicio del derecho a la participación ciudadana.
4. Apertura al diálogo y la concertación con la administración municipal por parte de la ciudadanía y sus organizaciones.
5. Reconocimiento de la participación como derecho ciudadano

Como se indicó anteriormente, el diagnóstico y los problemas identificados serán la base para la formulación de la política de participación del municipio de Chaparral. Los ejercicios de priorización de problemas, árbol de problemas y nudos críticos darán línea para identificar los objetivos, las estrategias y las líneas de acción de la política. Ejercicio que se realizará de manera participativa con la ciudadanía, sus organizaciones y líderes, y con representantes de la administración municipal y del Concejo Municipal.