A photograph of a river scene. In the foreground, a long wooden boat with an outboard motor is moving across the water, carrying several people. The water is brown and rippled. In the background, a rocky bank features a simple wooden house with a brown roof, surrounded by lush green trees and vegetation under a cloudy sky.

# **Participación ciudadana y desempeño municipal en los municipios de medio Baudo e Istmina del departamento del Chocó**

Geydi Dahiana Demarchi Sánchez  
Juan Manuel Palacios Luna

# Participación ciudadana y desempeño municipal en los municipios de medio Baudo e Istmina del departamento del Chocó

Geydi Dahiana Demarchi Sánchez<sup>1</sup>  
Juan Manuel Palacios Luna<sup>2</sup>

## Resumen

Este artículo tiene como objetivo conocer la importancia de la participación ciudadana en el desempeño municipal. Para corroborar esta asociación, se desarrolló un trabajo comparado entre dos municipios del departamento del Chocó: Istmina y Medio Baudó. La metodología empleada fue la investigación cualitativa y como técnica de recolección de información se empleó la encuesta. Se concluye que hay un desinterés en la mayoría de los ciudadanos por los asuntos públicos, pero con unas marcadas diferencias entre los dos municipios (Medio Baudo e Istmina) que ofrecen indicios de la influencia positiva que tiene la participación sobre el desempeño de las instituciones.

**Palabras claves:** comunidad, desempeño, participación.

## Introducción

El desempeño municipal de las entidades territoriales es un asunto cuyos directos responsables son los gobernantes de turno, elegidos por la sociedad para administrar los recursos públicos. El desempeño depende de muchos factores entre ellos: el ejercicio de planeación financiera, cuyo indicador es la capacidad de programación y ejecución de ingresos y del gasto de inversión del cumplimiento de la Ley 617 del 2000, sustentado por la capacidad de holgura con que cuente el municipio y del crecimiento de la generación de recursos propios (Departamento Nacional de Planeación, 2021).

Los países en desarrollo posterior a los procesos de descentralización de finales del siglo XX empezaron a desarrollar herramientas que permitieran evaluar el desempeño de las entidades del Estado a nivel territorial. En esa tarea, había una tendencia que ponía el foco en indicadores que dan muestra del desempeño de las instituciones del Estado tales como la capacidad de generación de rentas propias, la provisión de servicios públicos y otras intervenciones directas que tengan impacto sobre el bienestar de los

---

<sup>1</sup>Corporación Universitaria Minuto de Dios. Correo electrónico: [geydi.demarchi@uniminuto.edu.co](mailto:geydi.demarchi@uniminuto.edu.co)

<sup>2</sup> Universidad de los Andes. Correo electrónico: [jm.palacios@uniandes.edu.co](mailto:jm.palacios@uniandes.edu.co)

ciudadanos (Angulo et al., 2018). El indicador de desempeño municipal (IDM) es una de estas herramientas que permite hacer seguimiento a la capacidad de gestión y de generación de resultados de las entidades territoriales, así como identificar aspectos merecedores de procesos de mejoramiento en la labor de provisión de bienes públicos y creación de oportunidades de desarrollo sostenible.

Con la adopción de este tipo de herramientas de medición de la labor de las entidades públicas, también se busca mejorar las relaciones del Estado con la sociedad civil, por medio de una mayor difusión de las acciones que adelantan los entes gubernamentales para resolver los problemas públicos. Un hecho destacado en las tendencias hacia la descentralización en medio de la globalización es el notable surgimiento del ciudadano en la escena pública, que puede entenderse por medio del popular concepto conocido como el ciudadano cliente que mira hacia los gobiernos con una visión renovada y exigente tendiente al mejoramiento del manejo fiscal eficiente de los recursos públicos (Blanco, 2011. Arriagada, 2002).

Esa aparición de actores locales estratégicos en los asuntos públicos confirma que uno de los factores de vital importancia para el mejoramiento de los indicadores de desempeño institucional es la participación ciudadana. Al respecto de esta asociación, Susuki y Han (2019) explican una de las razones de la importancia de la participación, al afirmar que *“un involucramiento más activo de los ciudadanos en los asuntos públicos aumenta el interés y la conciencia política, lo cual lleva a una mayor presión sobre los gobernantes de turno y los políticos”* (p. 12). Además de la presión que puede ejercer la ciudadanía mediante iniciativas colectivas, es importante destacar que los ciudadanos que participan tienen mayor capacidad desde la veeduría y el control social de contribuir a mejorar la administración de los presupuestos públicos a nivel territorial. Por tanto, debe ser activa, constante y colectiva para que tenga un verdadero impacto frente al desempeño municipal.

El rol del ciudadano activo, demandante de mejores prácticas públicas por parte de los gobernantes, se canaliza mediante su participación en instancias que coordinan la acción colectiva y generan presión sobre quienes están a cargo de administrar los recursos públicos. En esa medida, una sociedad civil con la capacidad para ocupar los escenarios de participación y activar la rendición de cuentas por parte de los gobernantes, contribuye a que estos se

preocupen por mejorar su desempeño y mostrar mejores indicadores de gestión y resultado en sus mandatos (Bolívar, 2002. De Tezanos, 1998).

Este trabajo relaciona dos variables de interés mediante un mecanismo de asociación directa, observando que, a mayor involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos a través de mecanismos de participación, mayor impacto tiene en el desempeño municipal.

De acuerdo con lo anterior, en esta investigación nos preguntamos ¿cómo incide la participación ciudadana en el desempeño municipal de las entidades territoriales?

Para ello, profundizamos en las dos categorías principales; la participación y el desempeño municipal, presentando algunos factores que consideramos de gran relevancia.

## **Sobre la participación**

La participación es un término que ha sido usado en la vida política, social, económica y ambiental de los sujetos sociales. Para este caso nos vamos a referir a la participación desde una mirada reflexiva de los sujetos sociales en la vida pública de sus regiones y comunidades.

Siendo así, se considera la participación como esa posibilidad de interferir en la vida pública para lograr intereses y objetivos en común, sumado a la posibilidad de satisfacer necesidades y demandas sociales de las comunidades que no han sido resueltas por las administraciones públicas (Marchioni, 1999). También:

“Implica en principio la intervención “directa o indirecta” de distintos actores en la definición de las metas de acción de una colectividad y de los medios para alcanzarlas. Es un proceso social que genera la interacción o relacionamiento de diferentes actores “individuales o colectivos” en la definición de su destino colectivo. Esta dinámica involucra relaciones de poder en todos los espacios donde se despliegan relaciones humanas y que tienen una incidencia mayor o menor según los intereses, las valoraciones y las percepciones de los involucrados en la interacción, en medio de tensiones y conflictos” (Ruano, 2010, p.5).

Las tensiones e intereses que se presentan en los procesos de participación pueden tener diferentes niveles. Por un lado, se encuentra la participación para adquirir información sobre un tema determinado o en su efecto opinar sobre una situación. También se enmarca en el nivel de proponer iniciativas que permitan la solución de problemas o, incluso, puede tener un mayor nivel cuando se trata de hacer una negociación o concertar alguna decisión (Grauer, 2012. Velásquez y González, 2003).

En cualquiera de los casos la participación nace desde el impulso y la autonomía de los propios sujetos para unirse y modificar su realidad social y para ello se agrupan en colectivos con otros sujetos con intenciones similares. La participación es una posibilidad que tienen los ciudadanos de hacer parte de la vida pública, de proponer políticas, estrategias, de conciliar y conversar de manera organizada con la administración pública.

La participación influye de manera positiva en el empoderamiento de los sujetos frente a sus necesidades sociales e individuales y permite adquirir habilidades en la organización y el fortalecimiento de capacidades propositivas y creativas, entre otras (Kliksberg, 1999. Stake, 1995).

Han sido varias las formas de participación que se han creado desde la unión, asociación, propósitos y acuerdo de los intereses sociales entre los sujetos. A continuación, se tomarán los postulados de Nuria Cunill, quien es una de las representantes más importantes del tema en América Latina, y también otros teóricos que coinciden con algunos postulados. Para explicar cada uno de los tipos de participación, se abordará la participación política, ciudadana, social y comunitaria.

La participación política es la intervención de individuos en la vida política de manera directa o indirecta. Es de forma directa cuando las personas se asocian, se afilian o militan con un partido político y es indirecta cuando participan escogiendo de manera periódica a representantes de órganos de representación como gobierno, senado, cámara de representantes o concejos municipales (Cunill, 1991).

Desde este tipo de participación se visibiliza un sujeto proactivo frente a las demandas y necesidades sociales de su región y territorio, que propone desde los intereses colectivos modificaciones en la sociedad impulsadas desde un colectivo de decisión organizado.

Mientras que, la participación ciudadana, son:

Las prácticas sociales que suponen una interacción expresan entre el Estado y actores de la sociedad civil, a partir de la cual estos últimos penetran en el Estado, toman parte de alguna actividad pública, como portadores de intereses sociales, y plantean la necesidad de vinculación entre los intereses colectivos y difusos - entre otros- y los intereses públicos (Chamorro, 2015, p. 124).

Estas prácticas sociales pueden tener una dimensión política y social. La dimensión política incluye actividades de control y seguimiento sobre la administración pública o, en su defecto, la utilización de mecanismos para que la administración conozca las necesidades y demandas sociales y la población pueda apoyar en su solución o lo sustituya en alguna función. Con relación a la dimensión social, muy cercana a la política, se trata de ampliar la esfera de la sociedad civil para fortalecerla y contribuir a la participación (Berardi, 2020. Ruano, 2010).

La participación social se considera como la agrupación de individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil, para la defensa de sus intereses comunes. La diferencia con la participación ciudadana radica en el hecho de que en la participación social los individuos se relacionan, no con el Estado, sino con otras instituciones sociales. Una forma de participación que con facilidad se puede encontrar, pero a la que muy poco se alude, es la de las *“Experiencias Autónomas de la Sociedad Civil”*.

En esta se enmarcan experiencias de organización de la comunidad, que surgen y se resuelven en su propio seno, como los movimientos sociales de reivindicación de autogobierno, que se sustentan en la defensa de la sociedad ante la agresión estatal, que refuerzan una relación más autónoma de la sociedad civil con el Estado y que ponen de manifiesto la creciente crisis de gobernabilidad en las sociedades y su solución a través del compromiso de diversos sectores de la sociedad política y la sociedad civil, con los intereses en discusión. Aunque se ha tendido a englobarlas dentro de la participación ciudadana, desde la perspectiva de esta aproximación, no es posible debido a la *“autonomía”* que implica la intervención de un solo sujeto social y a sus mecanismos y espacios de actuación (Ruano, 2010).

Desde esta postura de participación, se considera la inclusión del sujeto en todos los escenarios de la vida pública, entre ellos, comunitarios, étnicos, culturales, religiosos y de cualquier interés del individuo.

La participación comunitaria es la relación entre el Estado y el impulso de las comunidades por mejorar situaciones de su cotidianidad de orden inmediato

toman iniciativas que son estimuladas por sus pensamientos y sobre los cuales ellos tienen el control, suponen la posibilidad de reunirse, hacer propuestas, acuerdos y proyectos en colectivo desde las comunidades. La relación entre el Estado y la comunidad no pasa por lo legal (Sousa, et al, 2012).

Para el caso de Colombia, han sido varios los cambios que se han venido gestando para propiciar los procesos de participación de los sujetos y comunidades organizadas. La Constitución Política de Colombia de 1991 promovió el derecho a la participación y ha garantizado los diferentes mecanismos y escenarios para que los sujetos se animen a proponer ideas y a comunicar los intereses y demandas que tiene cada comunidad. Normas como la Ley 134 de 1994, Ley 850 de 2003 y la Ley 1757 de 2015 son una muestra de la relevancia de la participación de los habitantes en las decisiones del Estado y con ello a las mejoras que puedan suscitar.

Los procesos participativos parten de la intención de que el poder se encuentra en el pueblo y, como tal, las decisiones, ideas y estrategias deben surgir de sus mismos habitantes. Es por ello por lo que la participación se convierte en aquel escenario donde la administración u gobernadores se ponen en consenso con la comunidad para la toma de decisiones.

### **Sobre el desempeño municipal**

Con motivo del proceso de descentralización iniciado en Colombia a principios de los años noventa, la capacidad institucional demandó un proceso de modernización que permitiera atender los nuevos desafíos que imponía la entrada en escena de nuevos actores con asignación de nuevas responsabilidades, como parte esencial de la gestión y control fiscal.

Esto obligó al fortalecimiento de la regulación de la función presupuestal, empezando por el recaudo de las entidades territoriales, pues en los años noventa los ingresos de las entidades territoriales habían crecido a un ritmo más lento que los del gobierno nacional y la dependencia de las transferencias intergubernamentales se hacía insostenible (DNP, 2019).

La justificación para desarrollar procesos de descentralización radica, básicamente, en un argumento de eficiencia (Escolano, Eyraud, Moreno, Sarnes, y Tuladhar, 2012), en la medida en que los gobiernos subnacionales cuentan con más información, y por tanto, tienen más capacidad para

articular las preferencias de los ciudadanos con las políticas públicas en el nivel territorial (Sánchez, 2015. Oates, 2003). Otro argumento es el de la competencia, pues las entidades territoriales se comparan entre ellas en el manejo de los recursos, lo cual fomenta el costo-eficiencia en la provisión de bienes públicos (Brenan & Buchanan, 1980). Finalmente, el de la transparencia, pues la administración de los recursos por parte de los gobiernos locales fortalece la capacidad de la sociedad civil para exigir rendición de cuentas.

En la medida en que se asignan más responsabilidades a las entidades territoriales, tales como el incremento de transferencias propias de los procesos de descentralización, se hace cada vez más importante el fortalecimiento de la capacidad institucional de las mismas para gestionar y administrar los recursos que tienen a disposición para implementar políticas públicas.

No existe homogeneidad en las capacidades de las entidades territoriales para encarar los retos de la descentralización, lo cual hace necesario echar una mirada a las brechas existentes, los problemas persistentes y los desafíos que deben emprender para mejorar sus capacidades institucionales.

Precisamente, en Colombia el DNP ha hecho un esfuerzo por diseñar, calcular y presentar indicadores de desempeño municipal, reconociendo que el monitoreo del manejo de los recursos públicos en el nivel territorial, no son solo una herramienta para identificar brechas, sino también para alertar sobre persistentes de deficiencias en la administración de recursos públicos, mejorar el seguimiento al gasto municipal y a la sostenibilidad financiera, mejorar la autogestión por parte de administraciones locales, y mejorar el control social de la gestión fiscal territorial

En Colombia, los procesos de descentralización han transferido más que recursos, responsabilidades a los gobiernos locales en la tarea de provisión de bienes públicos para sus ciudadanos. La realidad es que estos desafíos deben ser encarados por gobiernos locales que cuentan con desiguales capacidades institucionales, lo cual deja como resultado la existencia de profundas disparidades territoriales.

Todo este proceso de modernización de los procesos que componen el ejercicio de la gestión pública genera la necesidad de contar con herramientas técnicas que permitan cuantificar y cualificar el desempeño de las entidades

territoriales. Por esta razón, las administraciones municipales y departamentales como órganos políticos, administrativos y jurídicos de los departamentos y municipios deben asumir nuevos roles y estilos de gestión, que respondan a las demandas de comunicación, transparencia, eficiencia y coordinación, exigidas a los gobiernos centrales y regionales (Arriagada, 2002).

Al respecto de estos nuevos desafíos, Angulo et al., (2018) destacan:

“Medir el desempeño municipal es importante y necesario, sobre todo para orientar la toma de decisiones hacia la implementación de políticas públicas que aumenten el desarrollo territorial equilibrado y sostenido, para incentivar el liderazgo de las entidades territoriales en la gestión de los nuevos retos a los que se enfrentan y para mejorar la relación Estado – ciudadano” (p.12).

La experiencia de Colombia en la construcción de indicadores que permitan hacer seguimiento al desempeño de las entidades territoriales es reciente, pero ha dejado varias enseñanzas. Un antecedente importante es el Índice de Desempeño Integral (IDI), cuyo objetivo era “*evaluar el desempeño de las entidades territoriales en cuanto a la eficacia en el cumplimiento de las metas de sus planes de desarrollo, la eficiencia en la provisión de los servicios básicos, el cumplimiento de los requisitos de ejecución presupuestal definidos por ley y la gestión administrativa y fiscal*”. En su momento, entre los años 2006 a 2015, la medición del IDI constituyó una novedad en el seguimiento a los resultados del Estado a nivel local.

Teniendo en cuenta los argumentos presentados, el DNP, con el apoyo de expertos en temas de desarrollo territorial, construcción de indicadores y descentralización, diseñó la nueva Medición de Desempeño Municipal (MDM) (Angulo et al., 2018). Esta nueva medición tuvo como principal cambio el enfoque en el desempeño municipal a la gestión pública orientada en resultados.

La versión más reciente del MDM, que tiene modificaciones frente a sus primeras versiones, contiene componente de gestión y componente de resultados. El primero incluye medidas sobre movilización de recursos propios, ejecución de recursos, gobierno abierto y transparencia y ordenamiento territorial. Los resultados son evaluados en cuatro sectores: educación, salud, servicios públicos y seguridad y convivencia. A partir de estos ingredientes que dan forma a cada componente, se establece una categorización de los municipios, sustentada en criterios económicos, urbanos

y de recursos. Esta categorización permite clasificar a las entidades territoriales en cinco niveles: alto, medio alto, medio, medio bajo y bajo.

### **Desempeño municipal en el Chocó**

El departamento del Chocó muestra resultados preocupantes en el desempeño municipal respecto del resto del país. De acuerdo con los cálculos del DNP (2021), el departamento registró un índice de desempeño de 44,03 puntos, 6,1 puntos por debajo del promedio nacional. Como es común, esta no es una situación sorprendente ni novedosa, pues el Chocó, bajo las diferentes metodologías de cálculo del IDF, otro indicador más específico de las capacidades institucionales, tanto la previa como la que fue actualizada en el año 2019, ha presentado síntomas de alta vulnerabilidad fiscal. Para el año 2015, el departamento se encontraba en situación de riesgo junto a los departamentos de San Andrés, Putumayo y Amazonas. Ha sido una constante que el departamento tenga baja capacidad de generación de recursos propios, una alta dependencia de ingresos correspondientes a transferencias y un gasto de funcionamiento que ocupa una proporción muy alta del total de sus ingresos.

Aunque son persistentes en muchos municipios del país las dificultades que estos tienen para lidiar con los desafíos que les ha impuesto la descentralización fiscal, también es evidente que existen grandes brechas en el desempeño fiscal de las entidades territoriales en Colombia.

La presencia de estas disparidades fiscales, sin duda, es el reflejo de la existencia de brechas fiscales territoriales que, de acuerdo con (Bonet y Ayala, 2016), pueden ser calculadas como la diferencia entre las necesidades de gasto y el potencial recaudatorio de recursos propios en cada territorio, y que avivan el debate sobre cuáles pueden ser las soluciones a estos problemas.

Problemas como este se pueden resolverse mediante la implementación de un sistema de transferencias de igualación, que pondera el monto de transferencias a recibir de acuerdo con la capacidad para administrar esa diferencia entre necesidades y potencial de generación de ingresos (Bonet, Pérez y Ricciulli, 2017). A las transferencias provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP) se suman las del Sistema General de Regalías (SGR).

## **Metodología**

Este trabajo es resultado de un proceso de investigación de tipo cualitativo que permite acercarse a la realidad de los territorios analizados desde el punto de vista de los actores y su realidad, haciendo énfasis en sus motivaciones para participar de los asuntos públicos. Es de relevancia este tipo de investigación porque recoge las experiencias y percepciones de los actores de la comunidad frente a los procesos de participación, identifica las fortalezas y debilidad de los procesos participativos a nivel local y su relación con el desempeño municipal.

Es necesario acercarse a los territorios desde el reconocimiento de sus particularidades y similitudes que permita tener por lo menos dos casos de análisis, por lo que se considera pertinente emplear como estrategia de investigación el estudio de caso. Para Yin (2012), los estudios de caso permiten una mirada holística y próxima al significado que tienen para los sujetos los acontecimientos de la vida real en contextos específicos (Geertz, 1980, 1984 y Polkinghorne, 1988).

La información se obtiene principalmente de dos fuentes, la cual se dividen en información primaria y secundaria: la primaria, se extraen de encuestas que se aplicaron a los actores de la sociedad civil de los municipios del Chocó seleccionados para la investigación. La secundaria son los datos a nivel municipal provenientes del portal de Terridata del Departamento Nacional de Planeación (DNP), donde se obtiene información del índice de desempeño municipal de las entidades territoriales objetos del análisis.

Las técnicas e instrumentos empleados para la recolección de información fueron la encuesta realizada de manera virtual, por las dificultades de acceso a los territorios. El instrumento es el cuestionario donde se definen algunas preguntas de acuerdo con la hipótesis y objetivo de investigación. Finalmente, los datos recogidos fueron sistematizados a través del informe de Google formularios y en Excel. Para el análisis se empleó el software Atlas Ti desde donde se hizo relaciones entre variables de acuerdo con el relato y la narrativa de los sujetos.

Como criterios para la elección de los dos municipios para el estudio, se construyó un indicador promedio de Desempeño Municipal, teniendo en cuenta los últimos tres reportes disponibles en el portal Terridata del

Departamento Nacional de Planeación (2016 a 2018), como se puede ver en la siguiente tabla:

**Tabla No 1. Generalidades municipios seleccionados.**

Municipio	MDM	Categoría Departamento Nacional de Planeación	Categoría para la investigación
Medio Baudó	48	Riesgo	Medio
Istmina	36.3	Riesgo	Bajo

Fuente: elaboración propia

Para efectos de la comparación, y dado que en el departamento del Chocó todos los municipios se encuentran en la categoría de “en riesgo” en la clasificación propuesta por el DNP, se seleccionaron dos municipios, uno con nivel de riesgo alto y otro con nivel de riesgo bajo.

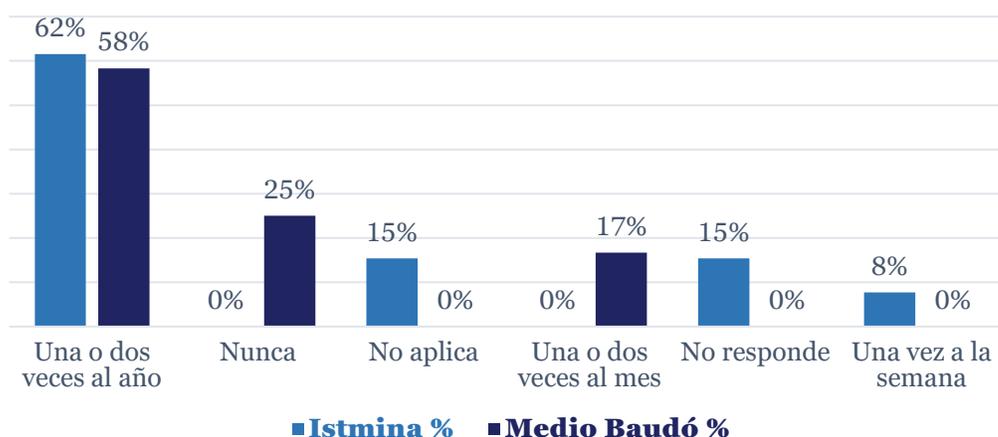
Se compararon los municipios de Medio Baudó, que registra un promedio de desempeño municipal para los últimos tres años reportados por el DNP de 48 puntos, con el municipio de Istmina, que registra un desempeño municipal promedio para el mismo periodo de tiempo de 36.3. La comparación entre estos dos municipios cobra sentido, pues son cercanos geográfica, cultural y socialmente se encuentran estrechamente vinculados, y son representativos de las subregiones a las que pertenecen.

Por su parte, Istmina se considera la capital de la subregión del San Juan y Medio Baudó la capital de la subregión del Baudó. Esto permitió que la comparación se hiciera controlando las diferencias de tipo social, económico, cultural y demográfico que pueden ser influyentes en la explicación de las diferencias en el desempeño municipal, para concentrarnos en la incidencia que pueda tener la participación ciudadana.

## Resultados

A continuación, se comparten algunos resultados a los que se llegó a partir de las narrativas y opiniones de los participantes con relación a la participación y su relación con el desempeño municipal.

### Participación en partido o movimiento político por municipio



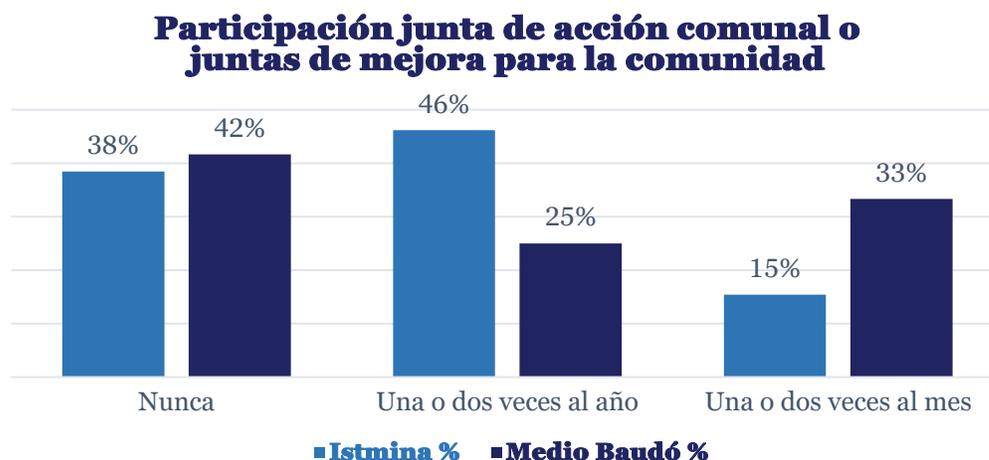
**Figura 1. Participación en partido o movimiento político por municipio**

Fuente: elaboración propia

Como se evidencia en la Figura 1, tanto en el municipio de Istmina como en el Medio Baudó del Departamento del Chocó tienen cierta coincidencia al decir sus habitantes que participan en reuniones y demás procesos que se realizan desde partidos o movimientos políticos una o dos veces al año. El 25% de los participantes del Medio Baudó afirman que nunca hacen parte de este tipo de asociaciones.

Otro de los escenarios importantes que se evidencian en las respuestas es la poca participación de los habitantes en reuniones, procesos y apuestas de las organizaciones locales como las juntas de acción comunal, juntas administradoras locales o, en términos generales, asociaciones que se realicen al interior de los barrios para mejorar las necesidades del territorio. Es decir, que los habitantes son apáticos y distantes de las decisiones de orden política y social que se tomen en sus territorios; este hecho agrava la situación del bajo desempeño municipal pues no hay un interés de parte de la población para aportar a la mejora de las condiciones de vida. Dicha apatía se presenta por

desconocimiento de los escenarios de participación y la desconfianza hacia las personas que están administrando lo público.



**Figura 2. Participación junta de acción comunal o juntas de mejora para la comunidad**

Fuente: elaboración propia

Las respuestas de los participantes muestran que muy poco o nunca hacen parte de las apuestas que se llevan a cabo desde la junta de acción comunal u otras organizaciones de base del territorio. Esto se podría explicar por el poco dinamismo, reconocimiento y empatía que tiene los habitantes con los miembros de estas asociaciones locales, el desconocimiento de su existencia, la desconfianza que generan los líderes y políticos y la apatía de los habitantes de participar en este tipo de organizaciones que se ven reflejadas en las respuestas de los habitantes.

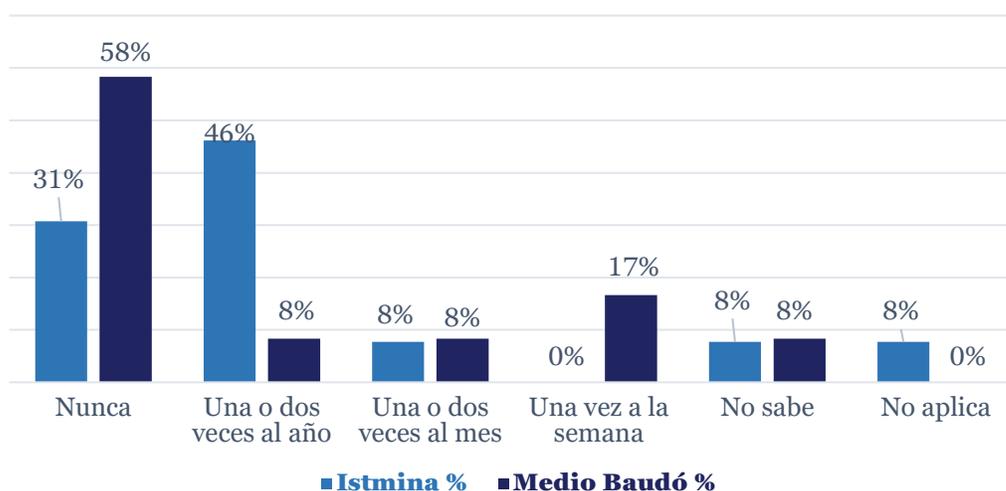
Esto implica que los gobiernos locales y en su efecto los líderes comunales incluyan más en los procesos y en la toma de decisiones a los habitantes de las comunas y barrios, pues es necesario recuperar la confianza en estos escenarios de vital importancia para la sociedad.

En el municipio de Istmina el 46% participa de este tipo de organizaciones una o dos veces al año y el 15% afirma que asiste entre una o dos veces al mes.

El panorama es similar en el municipio de Medio Baudó, donde el 42% de la población afirma nunca asistir a procesos de orden comunitario. Mientras que el 25% afirma que asiste entre una o dos veces al año y el 33% entre una o dos veces a la semana.

Los datos anteriores se pueden contrastar con la participación de los habitantes en organizaciones de tipo étnico, como los consejos comunitarios que existen en el territorio. El 58% de los participantes de Medio Baudó afirma que nunca participa en este tipo de organizaciones, el 8% no sabe que es una organización étnica y el 8% afirma participar de estas organizaciones una o dos veces al mes o al año. Es muy baja la participación de los habitantes en este tipo de organizaciones (ver figura 3).

### Participación en organizaciones étnicas



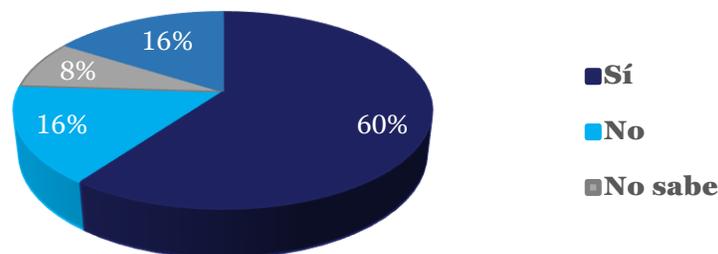
**Figura 3. Participación en organizaciones étnicas**

Fuente: elaboración propia

Para el caso de Istmina, el 31% de los participantes dice nunca haber asistido a una reunión o hacer parte de una organización étnica, el 8% dice que ha participado entre una o dos veces por mes y el 46% afirma que ha estado en este tipo de organizaciones entre una o dos veces al año.

Fue importante identificar si los habitantes de los municipios de Istmina y Medio Baudó conocían los mecanismos de participación ciudadana, qué tanto los reconocían y si eran usados en los territorios para dar respuesta a las demandas sociales del contexto. Se pudo evidenciar que el 60% de los participantes afirma que sí conoce los mecanismos y el 16% dice no conocerlos (ver figura 4).

### ¿Conoce usted los mecanismos de participación ciudadana?



**Figura 4. ¿Conoce usted los mecanismos de participación ciudadana?**

Fuente: elaboración propia

Al hacer el análisis por municipio, el 46% de los encuestados en Istmina y el 75% de los de Medio Baudó afirman que si conocen los mecanismos de participación ciudadana. Además, reconocen la importancia que tienen estas herramientas en la mejora de las condiciones de vida de los habitantes del territorio. Lo paradójico es que al indagar por los mecanismos que conocen o han utilizado para garantizar sus derechos se nota un desconocimiento de la población sobre este tipo de herramientas de participación, pues confunden instituciones y mecanismos.

Al preguntarles por los mecanismos de participación ciudadana hablan de los encuentros municipales de los concejales, la personería municipal y las reuniones con los líderes, que si bien son escenarios donde ellos pueden garantizar el derecho a la participación, no se constituyen en un mecanismo de participación ciudadana avalado por la ley 134 de 1994.

Los que reconocen algunos de los mecanismos de participación ciudadana lo asocian con el voto y la consulta popular.

La participación es un término que ha sido usado en escenarios políticos, sociales, económicos y ambientales de las personas. Para este caso nos vamos a referir a la participación desde una mirada reflexiva de los sujetos sociales en la vida pública de sus regiones y comunidades.

La participación se comprende como esa posibilidad de intervenir en la vida pública para lograr intereses y objetivos en común, sumado a la posibilidad de

satisfacer necesidades y demandas sociales de las comunidades que no han sido satisfechas por las administraciones públicas (Chamorro, 2015. Marchioni, 1999). Además, “*se dan a conocer las iniciativas de las entidades u organizaciones para concertar y tomar decisiones referentes a la comunidad*” (Participante 9 Córdoba – Medio Baudó, 2021)

De acuerdo con lo anterior;

“Implica en principio la intervención “directa o indirecta” de distintos actores en la definición de las metas de acción de una colectividad y de los medios para alcanzarlas. Es un proceso social que genera la interacción o relacionamiento de diferentes actores “individuales o colectivos”” (Ruano, 2010, p.5)

Los resultados de estas tensiones y conflictos pueden convertirse en esos móviles que pueden influenciar a las comunidades para ser conscientes y sujetos activos de sus problemáticas, o dejar que las tensiones fluyan y sea la voluntad y capacidad de las administraciones las que determinan la necesidad de intervenir un problema que aqueja a una comunidad.

Velásquez y González (2003) afirman que las tensiones e intereses que se presentan en los procesos de participación pueden tener diferentes niveles. Por un lado, se encuentra la participación para adquirir información sobre un tema determinado o en su defecto opinar sobre una situación. También se enmarca en el nivel de proponer iniciativas que permitan la solución de problemas o incluso hacer una negociación o concertar alguna decisión.

Lo anterior queda representado cuando uno de los participantes afirma “*ayuda a visibilizar problemáticas de la comunidad y ayuda para la consecución de soluciones*” (Participante 12 Moreno – Istmina, 2021). La participación influye de manera positiva en el empoderamiento de los sujetos frente a sus necesidades sociales e individuales, permite adquirir habilidades entorno a la organización y el fortalecimiento de capacidades propositivas y creativas de las personas (Kliksberg, 1999. Cunill, 1991).

Los procesos de participación parten del impulso y la autonomía de los propios sujetos para unirse, para agruparse en colectivos con otros sujetos con intenciones similares y modificar su realidad social. La participación es una posibilidad que tienen todos los ciudadanos de hacer parte de la vida pública, de proponer políticas, estrategias de mejora de las condiciones sociales, de conciliar y conversar de manera organizada con la administración pública.

Conciliar y llegar a acuerdos entre los habitantes de los territorios y la administración tienen una alta influencia en los procesos que se llevan a cabo propiamente en la administración pública, pues se convierte en una posibilidad de la comunidad de intervenir en las decisiones desde la experiencia de sus problemáticas.

Desde esta mirada, uno de los procesos que se ha visto impactado por la comunidad es el desempeño municipal, comprendiéndolo como:

“La evaluación (...) de las entidades territoriales en cuanto a la eficacia en el cumplimiento de las metas de sus planes de desarrollo, la eficiencia en la provisión de los servicios básicos de educación salud y agua potable, el cumplimiento de los requisitos de ejecución presupuestal definidos por Ley y la gestión administrativa y fiscal a través de la revisión de la información” (DNP, 2021, p. 1).

Medir el desempeño municipal (MDM) es necesario para orientar la toma de decisiones hacia la implementación de políticas públicas que aumenten el desarrollo territorial equilibrado y sostenido y para incentivar el liderazgo de las entidades territoriales en la gestión de los nuevos retos a los que se enfrentan y para mejorar la relación Estado – ciudadano (Angulo et al., 2018).

Como se indicó arriba, el MDM tiene un componente de gestión y otro de resultados. Los resultados son evaluados en cuatro sectores, educación, salud, servicios públicos y seguridad y convivencia. A partir de estos componentes se establece una categorización de los municipios en cinco niveles: alto, medio alto, medio, medio bajo y bajo (Arriagada, 2002).

Para el caso del departamento del Chocó, se ven resultados preocupantes en términos de desempeño municipal con respecto a los otros municipios y al promedio del país. De acuerdo con los cálculos del DNP (2019), el departamento registró un índice de desempeño de 44,03 puntos, 6,1 puntos por debajo del promedio nacional. Esta no es una situación novedosa, pues el Chocó, bajo las diferentes metodologías de cálculo del Índice de Desempeño Fiscal ha presentado síntomas de alta vulnerabilidad fiscal.

Aunque en muchos municipios del país son persistentes las dificultades para lidiar con los desafíos que les ha impuesto la descentralización fiscal, también es evidente que existen grandes brechas en el desempeño municipal de las entidades territoriales en Colombia. La presencia de estas disparidades, sin duda, es el reflejo de la existencia de brechas de capacidad institucional a

nivel territorial que, para el caso del desempeño municipal, de acuerdo con (Bonet y Ayala, 2016. Del Águila, 1996), pueden ser calculadas como la diferencia entre las necesidades de gasto y el potencial recaudatorio de recursos propios en cada territorio.

En esta investigación se ha confirmado que los procesos de participación tienen una alta incidencia en el desempeño municipal, al comparar dos municipios del departamento del Chocó uno categorizado en medio (Medio Baudó) y otro con la categoría de bajo (Istmina).

Al analizar las instancias, formas y periodicidad de la participación de los habitantes en la vida pública, se manifiesta que los habitantes del municipio de Medio Baudó participan de manera constante en diferentes escenarios de participación como lo son organizaciones étnicas o de los Consejos Comunitarios, movimientos políticos, organizaciones comunitarias como juntas de acción comunal e incluso muchos ejercen el liderazgo de manera voluntaria en sus comunidades, aportando a la mejora de sus territorios. No obstante, es importante destacar que ambos municipios presenten niveles bajos de desempeño y de participación, pero en el Medio Baudó los procesos organizativos que promueven la participación tienen mayor fuerza e influencia que en Istmina.

Desde las voces de los participantes de este municipio se refieren que participar en la vida pública permite:

“Controlar el ejercicio de las funciones públicas” (participante 1, 2021)

“A los gobiernos tomar decisiones acertadas y acorde con las necesidades de las comunidades y su gente” (participante 6, 2021)

“Que los procesos administrativos integren la comunidad. Si estamos integrados habrá mayor mejor desempeño (participante 8, 2021)”

Si bien no es mucha la diferencia en puntos con el municipio de Istmina, en el discurso y respuestas aportadas se nota un mayor dinamismo y preocupación por la participación en los procesos de la administración desde las comunidades en el municipio del Medio Baudó.

Lo que los participantes nombran como pronunciarse e integrarse en las decisiones de la administración es conocido desde De Sousa, et al (2012) y Ruano (2010) como las dimensiones de las prácticas de participación.

## **Conclusiones**

La acción colectiva coordinada por medio de espacios de participación de los ciudadanos es un factor incidente en el desempeño de las instituciones. En un departamento como el Chocó, donde los indicadores de gestión y resultados de los gobiernos locales son muy bajos, la participación de una ciudadanía activa en los asuntos públicos que los afectan hace la diferencia. Aunque es evidente el desinterés de la mayoría de los ciudadanos por involucrarse en lo público, sustentado en la desconfianza que expresan hacia los gobernantes y porque consideran que sus acciones no tienen un impacto real sobre las decisiones que toman las autoridades, los espacios de incidencia ciudadana sobre lo público son un mecanismo eficiente de presión para exigir mejores prácticas en el manejo de los recursos públicos.

Al comparar dos municipios del Chocó, ambos con niveles de desempeño institucional por debajo del promedio nacional, siendo los del Medio Baudó mejores que los de Istmina, se pudo evidenciar como la participación de los ciudadanos en procesos organizativos étnicos o comunitarios se destaca como una diferencia que puede explicar parte de las brechas entre uno y otro en el desempeño de sus instituciones.

Esta investigación ofrece evidencia a favor de la hipótesis que destaca la participación ciudadana como un factor incidente en el desempeño de las instituciones, pero va más allá, pues no solo se trata de la participación, sino también de la percepción que tienen los ciudadanos sobre su capacidad para incidir mediante esos mecanismos en el mejoramiento de las prácticas gubernamentales. En gran medida, el convencimiento que puedan tener los ciudadanos sobre la importancia de participar se constituye en un aspecto que motiva o desmotiva los esfuerzos para coordinar la acción y movilización colectiva.

## Referencias

- Arriagada, R. (2002). El diseño de un sistema de medición de desempeño para evaluar la gestión municipal: Una metodología propuesta. In Cepal.
- Angulo, R., Bateman, A., Rojas, F., y Ruíz, M (2018). Medición del desempeño municipal: hacia una gestión orientada a resultados. Documentos CEDE ISSN 1657-7191 Edición Electrónica.
- Berardi, A (2020). Participación política, compromiso y carrera militante. Una propuesta para el estudio de la militancia en el contexto del activismo global. *Desafíos*, 32 (2), 1-37. Recuperado de <https://www.redalyc.org/jatsRepo/3596/359663370004/359663370004.pdf>
- Bolívar, A. (2002). El estudio de caso como informe biográfico-narrativo. *Arbor*, 171 (675), 559-578. <https://doi.org/10.3989/arbor.2002.i675.1046>
- Bonet, J., y Ayala, J. (2016). La Brecha Fiscal Territorial en Colombia. Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional y Urbana - 235.
- Bonet, J., Pérez, G., y Ricciulli, D. (2017). ¿Hay pereza fiscal territorial en Colombia? Documentos de Trabajo Sobre Economía Regional - 261.
- Brenan, G., & Buchanan, J. (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Blanco, M. (2011). El enfoque del curso de vida: orígenes y desarrollo. *Revista Latinoamericana de Población*, 5 (8), 5-31. <https://doi.org/10.31406/relap2011.v5.i1.n8.1>
- Castillo, M. (2017). El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas. *Revista CS*, 23, pp.157-180. Recuperado de [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S2011-03242017000300157&lng=en&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S2011-03242017000300157&lng=en&nrm=iso&tlng=es)
- Cunill, N (1991). Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos, Caracas, CLAD, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Chamorro, M (2015). Participación ciudadana en américa del sur: institucionalidad y acciones ciudadanas tras la dictadura en Argentina y Brasil. *Revista CES Derecho*, 6(1), 123-135. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/cesd/v7n1/v7n1a04.pdf>
- Del Águila, R. (1996). La participación política como generadora de educación cívica y gobernabilidad. *Revista Iberoamericana De Educación*, 12, 31-44. <https://doi.org/10.35362/rie1201149>
- De Tezanos, A. (1998). Una etnografía de la etnografía: aproximaciones metodológicas para la enseñanza del enfoque cualitativo interpretativo para la investigación social. Bogotá: *Anthropos*.
- Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Boletín de Resultados Índice de Desempeño Fiscal*. Bogotá: DNP.

- Departamento Nacional de Planeación (2021). Guía Orientaciones para realizar la medición del Desempeño de las Entidades Territoriales Vigencia 2020. Guía para oficinas departamentales de planeación.  
<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Gui%CC%81a%20de%20Orientaciones%20Medici%C3%B3n%20del%20Desempe%C3%B1o%20de%20las%20ET%202020.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (2021, 13 octubre). Medición del desempeño municipal. <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Estudios-Territoriales/Indicadores-y-Mediciones/Paginas/desempeno-integral.aspx>
- De Sousa, I. Maza, B y Palacios, Y (2012). La participación comunitaria en la gestión creativa. *Sapiens*, 13(1), 15-36. [http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1317-58152012000100002](http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1317-58152012000100002)
- Escolano, J., Eyraud, L., Moreno, M., Sarnes, J., & Tuladhar, A. (2012). Fiscal Performance, Institutional Design and Decentralization in European Union Countries. *International Monetary Fund*.
- Geertz, C. (1980). *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Gedisa.
- Geertz, C. (1984). *Conocimiento local*. Barcelona: Paidós.
- Grauer, K. (2012). A Case for Case Study Research in Education. En: S. R. Klein (ed.), *Action Research Methods* (pp.69-79). New York: Palgrave Macmillan.
- Kliksberg, B (1999). Seis tesis no convencionales sobre participación. *Revista de Estudios Sociales*, 4, pp 116-134. <https://doi.org/10.7440/res4.1999.09>
- Marchioni, M (1999). *Comunidad, participación y desarrollo, Teoría y metodología de la intervención comunitaria*. Editorial Popular.  
<https://www.mycyb.org/wst/cidecot/Documentos%20compartidos/Documentacion%20del%20curso%20de%20participaci%C3%B3n/Algunos%20documentos%20de%20referencia%20en%20participacion/Comunidad-participaci%C3%B3n-y-desarrollo-Marco-Marchion-yami.pdf>
- Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Hartcourt Brace Jovanovich
- Polkinghorne, D. (1988). *Narrative Knowing and the Human Sciences*. Albany: State University of New York. Sage counselling in action, series editor windy dryden, 3 – 18
- Ruano, L (2010). Participación comunitaria y procesos de organización política en América Latina. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.
- Sánchez, J (2015). La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto. *Espacios Públicos*, 18 (43), 51-73. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/676/67642415003.pdf>
- Stake, R. (1995). *The Art of Case Studies Research*. Thousand Oaks: Sage.
- Suzuki, K & Han, Y (2019). Does citizen participation affect municipal performance? Electoral competition and fiscal performance in Japan. *Public Money & Management*.
- Velásquez, F y González, E (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? *Fundación Corona*, Bogotá.
- Yin, R. (2012). *Case Study Research and Applications: Design and Methods*. Londres: Sage

**Sobre la autora****Geydi Dahiana Demarchi Sánchez**

Doctora en Humanidades y Estudios Sociales de América Latina de la Universidad de Alicante – España. Magister en Intervenciones Psicosociales. Trabajadora Social. Docente Corporación Universitaria Minuto de Dios – Bello.

Correo electrónico:

[geydi.demarchi@uniminuto.edu.co](mailto:geydi.demarchi@uniminuto.edu.co)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6917-6923>. Medellín – Colombia

**Sobre el autor****Juan Manuel Palacios Luna**

Doctor en Ciencia Política de la Universidad de los Andes, Bogotá. Magister en Economía, Economista.

Correo electrónico:

[jm.palacios@uniandes.edu.co](mailto:jm.palacios@uniandes.edu.co)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3597-3027> Bogotá- Colombia.