

# Calidad de la participación ciudadana de Medellín

## Resultados IPCM 2019



**RESULTADOS DE LA MEDICIÓN DEL  
ÍNDICE DE PARTICIPAÓN CIUDADANA DE MEDELLÍN  
2019**



Alcaldía de Medellín

# **RESULTADOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MEDELLÍN**

*Resultados IPCM 2019*

Informe final del Contrato Interadministrativo No. 4600080352 de 2019 suscrito entre la Alcaldía de Medellín y la Universidad de Antioquia  
Disponible en <https://siciudadania.co/>

**Alcaldía de Medellín**

**Federico Andrés Gutiérrez Zuluaga**

Alcalde de Medellín

**Andrea Perez Bohdert**

Secretaría de Participación Ciudadana

**Coordinación y supervisión del proyecto**

Unidad de Investigación y Extensión para la Participación,  
Subsecretaría de Formación y Participación

**Coordinación académica y metodológica**

Instituto de Estudios Regionales (INER) y Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Antioquia

**Equipo de investigación Universidad de Antioquia**

Investigador principal y coordinador general: Dr. Alejandro Pimienta Betancur, Instituto de Estudios Regionales; coordinador componente sociopolítico: Dr. Omar Urán Arenas, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas; coordinador medición: Mg. Guberney Muñetón Santa, Instituto de Estudios Regionales.

Co-investigadores: Mg. Osmar Leandro Loaiza Quintero, Mg. Yulieth Carvajal Londoño, y Mg. Katerine Montoya Castañeda. Estudiantes en formación: Wendi Mosquera Arboleda y Christian Cardona.

Diseño: Laura Ospina Montoya y Juan Esteban Avalo Valencia

Medellín, Colombia

Diciembre de 2019

Está permitida la reproducción total o parcial por cualquier medio para fines educativos, citando la fuente.

## Tabla de Contenido

<b>Índice de Figuras</b>	
<b>Índice de Tablas</b>	
<b>Índice de Gráficos</b>	
<b>Índice de Mapas</b>	
<b>Presentación .....</b>	<b>8</b>
<b>1. Encuadre teórico metodológico.....</b>	<b>9</b>
1.1. El enfoque territorial de la participación ciudadana y la calidad de la participación ciudadana .....	9
1.2. La multidimensionalidad de la calidad de la participación ciudadana .....	12
1.3. La medición del IPCM 2019.....	15
1.4. Interpretación de los resultados .....	23
<b>2. Resultados y análisis a escala de ciudad.....</b>	<b>23</b>
2.1. Subíndice de la calidad de la participación ciudadana de las Organizaciones y Colectivos .....	26
2.1.1. Dimensión Condiciones territoriales en organizaciones y colectivos .....	28
2.1.2. Dimensión Actores y prácticas en organizaciones sociales y colectivos .....	35
2.1.3. Dimensión Efectos en las organización sociales y colectivos .....	40
2.2. Subíndice de la calidad de la participación ciudadana en los individuos que participan: .....	43
2.2.1. Dimensión Condiciones territoriales en los individuos que participan .....	49
2.2.2 Dimensión Actores y prácticas de los individuos que participan .....	55
2.2.2. Dimensión Efectos en los individuos que participan .....	66
2.3. Características de los individuos que no participan.....	68
2.4. <i>Comparativo con la medición del 2017</i> .....	75
<b>3. Resultados y análisis a escala de zonas.....</b>	<b>76</b>
3.1. Análisis comparativo con la medición del 2017 .....	77
3.2 Análisis por dimensiones a escala de zonas .....	85
3.2.1 Dimensión Condiciones territoriales de la participación en la escala zonal.....	85
3.2.2 Dimensión Efectos de la participación en la escala zonal .....	86
<b>4. Resultados y análisis a escala de comunas y corregimientos .....</b>	<b>88</b>
4.1 Características de los individuos que participan a escala de comunas y coregimientos.....	95
<b>Referencias.....</b>	<b>106</b>

## **Índice de Figuras**

**Figura 1.** Triángulo de la participación ciudadana

## **Índice de Tablas**

Tabla 1. Dimensiones, variables e indicadores del IPCM-2019

Tabla 2. Relación de resultados obtenidos

Tabla 3. Ficha técnica índice de participación ciudadana de Medellín

Tabla 4. Escala de referencia para la interpretación del IPCM

Tabla 5. Resultados de la calidad de la participación ciudadana a escala de ciudad. Aplicación 2019

Tabla 6. Índice de participación ciudadana para Organizaciones, 2019

Tabla 7. Índice de participación ciudadana para individuos que participan

Tabla 8. Índice de participación ciudadana por grupos etarios

Tabla 9. Índice de participación ciudadana por género

Tabla 10. IPCM: Comparación 2017-2019 2019 entre organizaciones e individuos participantes

Tabla 11. IPCM 2019 por Zona

Tabla 12. IPCM 2017 por Zona

Tabla 13. Participantes de comunas y corregimientos según dimensiones del índice

## **Índice de Gráficos**

- Gráfico 1. Cantidad de personas que participan según la edad
- Gráfico 2. Motivos por los que la organización dejó de participar
- Gráfico 3. Riesgos por participar
- Gráfico 4. Información sobre programas y proyectos de la alcaldía de Medellín
- Gráfico 5. Medios utilizados para fomentar y ofrecer información
- Gráfico 6. Percepción de la información ofrecida en organizaciones o colectivos
- Gráfico 7. Comportamiento de liderazgos en comunas y corregimientos
- Gráfico 8. Uso de mecanismos de participación
- Gráfico 9. Conflictos entre la administración municipal y organizaciones o colectivos
- Gráfico 10. Impacto de las iniciativas generadas por organizaciones
- Gráfico 11. Incidencia de las acciones de organizaciones o colectivos en el gobierno local
- Gráfico 12. Edad de la población que participa
- Gráfico 13. Nivel educativo de los participantes
- Gráfico 14. Actividad más importante realizada por los participantes
- Gráfico 15. Entidades que mejoran y apoyan la participación
- Gráfico 16. Razones por las que usa internet
- Gráfico 17. Conocimiento de los mecanismos de participación ciudadana.
- Gráfico 18. Participación en procesos de formación ciudadana
- Gráfico 19. Conocimiento de los mecanismos de participación ciudadana según nivel educativo
- Gráfico 20. Disposición para trabajo en equipo
- Gráfico 21. ¿En qué actividades participa?
- Gráfico 22. Principal motivación para participar
- Gráfico 23. Participación en iniciativas, propuestas o proyectos
- Gráfico 24. Participación en la toma de decisiones
- Gráfico 25. Comportamiento de los liderazgos en la comuna o corregimiento
- Gráfico 26. Confianza en los diferentes actores
- Gráfico 27. Participación en iniciativas, propuestas o proyectos
- Gráfico 28. Edad de los individuos que no participan según género
- Gráfico 29. Pertenencia a grupos étnicos

- Gráfico 30. Nivel educativo de la población que no participa
- Gráfico 31. Convocatoria para participar
- Gráfico 32. Interés por lo público y comunitario
- Gráfico 33. Voluntad para participar
- Gráfico 34. ¿La participación sirve y tiene efectos?
- Gráfico 35. Matriz de gráficos del IPCM para individuos que participan por Zona, desagregado por subíndice
- Gráfico 36. Matriz de gráficos del IPCM para individuos que participan por Comuna, desagregado por subíndice
- Gráfico 37. Edad de la población que participa en comunas y corregimientos
- Gráfico 38. Pertenencia a grupos poblacionales en comunas y corregimientos
- Grafico 39. Nivel educativo en comunas y corregimientos según sexo
- Gráfico 40. Actividad más importante en comunas y corregimientos según sexo
- Grafico 41. Uso de internet en comunas y corregimientos
- Gráfico 42. Motivo por el que se deja de participar en comunas y corregimientos
- Gráfico 43. Motivo por el que se deja de participar en comunas y corregimientos
- Gráfico 44. Motivo por el que se deja de participar en comunas y corregimientos
- Gráfico 45. Participación en procesos de formación ciudadana en comunas y corregimientos

## **Índice de Mapas**

Mapa 1. Distribución espacial del IPCM para Individuos que Participan, 2019

## **Presentación**

Este informe presenta los resultados finales de la segunda medición del Índice de Participación Ciudadana de Medellín (IPCM-2019) y el análisis cuantitativo y cualitativa desde una perspectiva sociopolítica y territorial, conforme a lo acordado en el Contrato interadministrativo No. 4600080352 de 2019 suscrito entre la Alcaldía de Medellín y la Universidad de Antioquia<sup>1</sup>.

Como antecedente de este proceso se tiene el primer ejercicio de medición del IPCM-2017 cuyos resultados cuantitativos, enfoque, instrumentos, métodos de análisis e interpretaciones de los resultados, se discutieron con diversos actores mediante la técnica de laboratorios territoriales. Gracias a ese proceso de deliberación pública y académica se obtuvieron elementos para mejorar, en esta segunda medición del 2019, los dos formularios del IPCM (a saber: organizaciones/colectivos sociales e individuos participantes), instrumentos a partir de los cuales se levantó la información con la cual es calculado el Índice de Participación Ciudadana de Medellín. Teniendo en cuenta los resultados de las encuestas del año 2017, en cuanto a patrones de respuesta y tiempos de respuesta, algunas preguntas se simplificaron en términos de extensión o cantidad de opciones de respuesta disponibles, sin afectar la comparabilidad de los instrumentos, pues como criterio central se incorporaron cambios solo donde esto no implicase una alteración de las variables que componen el índice. Para conocer cómo fue ese proceso de ajuste, los instrumentos usados y el operativo de recolección de datos, se sugiere remitirse a los informes anteriores.

El presente documento contiene los resultados distribuidos por escalas territoriales: ciudad, zonas y comunas y corregimientos, incluyendo en cada una de ellas las tres dimensiones que componen la calidad de la participación ciudadana: Condiciones territoriales, Actores y

---

<sup>1</sup> Equipo de investigación Universidad de Antioquia: Investigador Principal y coordinador general: Dr. Alejandro Pmienta Betancur, Instituto de Estudios Regionales; Coordinador componente sociopolítico: Dr. Omar Urán Arenas, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas; Coordinador Medición: Mg. Guberney Muñetón Santa, Instituto de Estudios Regionales; Co-investigadores: Mg. Osmar Leandro Loaiza Quintero (Componente Medición), Mg. Yulieth Carvajal Londoño (Componente Sociopolítico) y Mg. Katerine Montoya Castañeda (Componente Comunicaciones); estudiantes en formación: Wendi Mosquera Arboleda y Christian Cardona.

prácticas y Efectos de la participación. Está estructurado de la siguiente manera: en primer lugar se contextualizan los resultados obtenidos presentando una síntesis del enfoque metodológico, posteriormente se presentan los resultados desde la escala de ciudad, luego zona y por último por comuna y corregimiento. Se presentan los datos y resultados con el apoyo de tablas, gráficos y mapas que permiten la visualización.

## **1. Encuadre teórico metodológico**

### **1.1. El enfoque territorial de la participación ciudadana y la calidad de la participación ciudadana<sup>2</sup>**

La Participación Ciudadana (PC) se entiende como una práctica política situada, individual o colectiva, de involucramiento con los asuntos públicos de interés en una o varias escalas territoriales (local, municipal, nacional) cuyo análisis implica observar las condiciones político-territoriales en las que se agencia dicha práctica, el tipo de actores que ejercen la participación y las prácticas que desarrollan en su relacionamiento, tanto entre sí, con la comunidad y con lo institucional, y los efectos o resultados de la participación.

Este concepto de PC emerge del Enfoque Territorial de Participación Ciudadana, el cual es una construcción teórico-práctica que sirve de soporte teórico a la necesidad de comprender la participación ciudadana en Colombia, en Medellín, en las zonas, en las comunas y en los corregimientos, construido desde el año 2016 por el equipo de investigación. Este enfoque permite leer la experiencia de participación ciudadana en Medellín desde un punto de vista situado en unas coordenadas territoriales e históricas, es decir que parte de reconocer la realidad particular de configuración histórica de la experiencia participativa en la ciudad, la cual, a su vez, no es posible de concebir sin tener en cuenta la importancia determinante de la dimensión territorial en el análisis de la participación ciudadana.

---

<sup>2</sup> Este punto recoge, sintetiza y actualiza el constructo teórico que se ha producido en los últimos 4 años gracias al conocimiento adquirido por este ejercicio investigativo. Para ampliar el referente teórico remitirse al documento Enfoque Territorial de la Participación Ciudadana, disponible en: <https://siciudadania.co/>

En el enfoque territorial el territorio es entendido como una categoría analítica que resalta su carácter ontológico de productor y producto de las interacciones sociales, y en ese sentido trasciende, aunque incluye, una dimensión normativa. Con esta categoría se le da sentido a lo “situado” de las prácticas políticas nombradas como PC, permitiendo contextualizarla en las diferentes escalas territoriales, para el caso de Medellín diferenciando la ciudad, la zona y la comuna/corregimiento

Esta práctica política es concomitante con la democracia en su forma institucional actual, y expresa fundamentalmente la naturaleza de la relación política entre el Estado y la ciudadanía, incluso garantizada como un derecho humano. En la actualidad se considera que la PC es parte de la esencia de la democracia liberal occidental, y por esa razón se halla instalada en los ordenamientos jurídicos y normativos actuales, y la institucionalidad gubernamental, en sus diferentes escalas territoriales, procura garantizarla y promoverla. Desde la perspectiva institucionalista liberal la PC tiene un fundamento legal que aporta legitimidad al Estado y establece para la democracia su carácter representativo y participativo, incluso es una estrategia que aporta a la gobernabilidad democrática, en tanto aporta a la generación de consensos.

Desde una perspectiva conflictual, la PC es el espacio de la democracia propicio para que se diriman las diferencias políticas entre las diferentes concepciones de Estado y sociedad, conteniendo la posibilidad que dichas diferencias se tramiten por fuera de la política democrática, y en ese sentido, en la PC los consensos siempre contienen la diferencia. En tanto práctica política, expresa y sintetiza intereses, subjetividades y relaciones entre actores en el espacio de lo público- territorial, unas veces de forma colaborativa, y otras de manera contenciosa. Puede ser además formal e institucionalizada, en tanto se enmarque en los mecanismos, instancias y escenarios de participación existentes a nivel municipal, departamental, regional y nacional; o no institucionalizada, mediante la movilización social, las acciones colectivas, la autogestión, la reivindicación o las resistencias ciudadanas, entre otras expresiones políticas.

Las distintas formas y repertorios de la PC se pueden visualizar en el acontecer directo, individual o colectivo, en las distintas acciones para incidir en la gestión pública, en los procesos de planeación participativa local/municipal, en la solución de problemáticas o en la atención de asuntos de interés colectivo, entre otras expresiones de la participación; y de forma indirecta a través de la elección de representantes para que asuman la interlocución y toma de decisiones en distintas instancias de participación.

Por consiguiente, la PC puede ser aprehensible e interpretada en el entrecruce de tres ámbitos desde los cuales se dinamiza con mayor fuerza esta práctica política, tal como se observa en el siguiente esquema:

**Figura 1. Triángulo de la participación ciudadana.**



Hay dos ámbitos que abarcan la diversidad de prácticas políticas que articulan algún tipo de relación directa entre ciudadanía y Estado. Estos son los dos ámbitos verticales de la participación ciudadana: Estado – Ciudadanía (Top-down) y Ciudadanía – Estado (Bottom-up). El Top-down se refiere fundamentalmente a las vías institucionalizadas y abiertas por el Estado para intervenir o interactuar con la ciudadanía; mientras que el Bottom-up se refiere a las vías institucionales (o no institucionales) de movilización, autogestión y reivindicación de los actores sociales, que pueden tener como destinatario o interlocutor directo al Estado. El tercer ámbito es horizontal y representa la relación Ciudadanía - Ciudadanía, que comprende las prácticas políticas entre la ciudadanía, sus colectivos y formas de organización y expresión, teniendo como interés primordial la construcción de relaciones, procesos y

sentidos de comunidad, lo que implica la construcción de una esfera pública propia y una apropiación territorial autónoma.

Esos ámbitos desde los cuales se dinamiza la PC permiten entender a la calidad de la PC como vectores de sentido político, que contienen intereses y subjetividades, son las gramáticas, las formas de hacer y las formas de relacionarse en cada ámbito y en el entrecruce de estos. Entendida así la calidad de la PC se asume que a mayor calidad hay mayor transferencia de sentido político y mayor asociación entre la práctica de la participación y la calidad de la democracia y la construcción de lo público. Por tanto, si bien la PC es una práctica política concreta, la calidad es la cualidad que permite calificarla en función de su aporte al fortalecimiento de la democracia, la construcción de lo público y la defensa de lo común.

## **1.2. La multidimensionalidad de la calidad de la participación ciudadana**

Orientar la pregunta hacia la calidad de la participación ciudadana implica entenderla como un proceso dinámico que oscila en un *continuum* con diferentes graduaciones enmarcadas entre los puntos extremos, que en un lado representa la ausencia de correspondencia entre la práctica de participar y los efectos deseados y en el otro lado la total correspondencia entre la práctica de participar y los efectos deseados. Este enfoque de la calidad de la participación ciudadana es una perspectiva compleja que trasciende análisis mono causales o el establecimiento de relaciones directas causa–efecto, sino que implica una perspectiva multidimensional, que permita entenderla como variable territorial que expresa el equilibrio dinámico de la participación en sus diversas relaciones (directas e indirectas) entre Estado y ciudadanía y entre la ciudadanía misma.

Realizar una medición con una herramienta metodológica tipo índice de un fenómeno como la calidad de la participación ciudadana, implica objetivarla metodológicamente sin desnaturalizar el enfoque teórico que la sustenta, para lo cual se construyeron tres constructos clave, las dimensiones del índice, entendidas como puentes entre la perspectiva cuantitativa

y la cualitativa, cuya derivación práctica son los tipos de resultados obtenidos. Estas dimensiones son:

- (i) **Condiciones territoriales:** Conjunto de condiciones del entorno de los actores que facilitan, propician o dificultan el derecho a participar; expresadas en garantías y oportunidades. Se refieren a la configuración territorial pre-existente, las estructuras y procesos sociopolíticos necesarios para que la participación se pueda dar y tenga agencia.
- (ii) **Actores y prácticas:** Procesos de agencia mediante los cuales los actores eligen participar y desarrollar experiencias concretas de participación, en escenarios específicos y con un repertorio de estrategias y recursos; expresados en gobernanza y lideranza se refiere al ejercicio concreto de la participación y a la relación que se da entre Estado, ciudadanía y territorio, por tanto muestra las lógicas institucionalizadas (o no institucionalizadas) de movilización, e incluye lo relacionado con las características de los actores, su articulación y dinámica en el territorio.
- (iii) **Efectos:** Resultados del ejercicio de la participación que se materializa en términos de inclusión de temas ciudadanos en la agenda pública, el mejoramiento de la calidad de vida en los territorios locales y de ciudad, la democratización de la gestión pública, y el empoderamiento de los actores. Se refiere a la capacidad de resolver problemas concretos y a la agencia tanto de actores de la sociedad civil como del Estado.

A cada dimensión le corresponde el siguiente sistema de variables e indicadores

**Tabla 1.** Dimensiones, variables e indicadores del IPCM-2019

Dimensión	Variables	Indicadores
Condiciones territoriales	Formación Infraestructura de Internet Infraestructura física Restricciones (monetaria, tiempo, interés) Amenazas Acceso y uso de información Conocimiento mecanismo de participación	-Participación en procesos de formación ciudadana. -Actor que convoca a los procesos de formación. -Uso del internet para presentar quejas u opiniones ante el gobierno municipal, para convocar o participar de reuniones entre vecinos u otros grupos de ciudadanos, para realizar control social a lo público. -Préstamo de espacios en instituciones públicas o sedes comunales para realizar reuniones u eventos relacionados con actividades comunitarias o ciudadanas. -Condiciones físicas de los espacios usados para actividades de participación. -Razones para dejar de asistir a reuniones: por falta de dinero, por falta de tiempo, por falta de interés, falta de espacios. -Conocimiento de amenazas o miedo para participar. -Calidad de la información que se recibe para participar. -Motivación para participar. - Actor que apoya o promueve la participación en Medellín (el Gobierno municipal, la JAL, la JAC, organizaciones y colectivos). -Contribución de los medios de comunicación para motivar y promover la participación ciudadana. -Conocimiento y uso de los mecanismos de control social.
Actores y prácticas	Trabajo en equipo Motivos de participación Conflictos Exclusión Confianza Liderazgo	-Disposición para trabajar en equipo con personas (de diferente religión, raza, estratos, edades, partido político, género, rol, excombatientes). -Percepción de participación por beneficios individuales -Conflictos en el colectivo u organización de la que se hace parte. -Acciones más efectivas para ser tenido en cuenta por la administración municipal. -Acciones o mecanismos más efectivos para ser tenidos en cuenta por la propia comunidad o ciudadanía. -Exclusión en los espacios de participación

		<p>ciudadana.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Nivel de confianza en: El alcalde, Concejo municipal, servidores públicos, Personería Municipal, Defensoría, JAL, JAC, Organizaciones sociales.</li> <li>-Comportamiento y toma de decisiones de líderes.</li> <li>-Participación en la toma de decisiones de su comuna o corregimiento.</li> <li>-Número de procesos que lidera o en cuántos participa.</li> <li>-Disposición para liderar procesos de la JAL o JAC</li> <li>-Conocimiento sobre la existencia de liderazgo de diferentes grupos poblacionales.</li> <li>-Años en el ejercicio de cargos de liderazgo.</li> </ul>
Efectos	<p>Beneficios</p> <p>Percepción de impacto en calidad de vida</p> <p>Influencia en acciones públicas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-identificación de beneficios para quienes participan</li> <li>-Participación en iniciativas, propuestas o proyectos que beneficien su comuna o corregimiento.</li> <li>-Iniciativas en las que se participa.</li> <li>-Formas de vincularse a la iniciativas de participación ciudadana.</li> <li>-Impactos de la participación o movilización ciudadana en acciones o políticas adoptadas por la administración municipal</li> <li>-Incidencia sobre el gobierno local.</li> <li>-Resultado de la participación o movilizaciones ciudadana.</li> </ul>

### 1.3. La medición del IPCM 2019

Las tres dimensiones expuestas pueden ser concebidas como constructos latentes o variables no observadas, que se pretenden medir de manera indirecta a través de un andamiaje de indicadores que han sido calculados a partir de las encuestas de individuos participantes y de organizaciones/colectivos sociales. Las variables que se asocian a cada dimensión son concebidas como un enlace teórico intermedio entre la dimensión y el indicador, cuya finalidad consiste en resaltar o explicitar aquellos aspectos fundamentales sin cuya consideración la dimensión correspondiente carecería de sentido. Es decir, las variables

señalan aquellos aspectos fundamentales que deben ser reflejados de manera directa o indirecta por las correspondientes preguntas de las encuestas que pretenden operativizar cada dimensión. En este sentido, a cada par dimensión-variable se asocia un conjunto de indicadores que serán medidos con la información recolectada a través de las encuestas aplicadas en campo, para finalmente estimar cada constructo latente o dimensión.

Como se desprende de la estructura de la encuesta, el Índice de Participación Ciudadana parte de dos unidades de medición básicas: 1) el individuo y 2) la organización o colectivo social. De esta manera, cada una de las tres dimensiones tiene dos tipos subíndices de participación: uno por cada unidad de medición: individuos que participan y organizaciones y colectivos. Para el caso de la muestra de individuos, se obtuvieron resultados de ciudad y desagregados por zona y comuna/corregimiento, y para la muestra de organizaciones y colectivos se cuenta con resultados a escala de ciudad.

Se entienden a los *individuos que participan* como aquellas personas que ejercen de manera activa y frecuente su derecho a la participación ciudadana a través de su intervención en Organizaciones o Colectivos Sociales (lo cual incluye organizaciones comunitarias u otros tipos de asociaciones formales o informales) o del uso del recurso de distintos instrumentos de participación tales como los mecanismos de control social, veedurías ciudadanas y distintas herramientas, prácticas o expresiones por medio de las cuales los individuos buscan incidir sobre el bienestar de la comunidad o sobre el accionar del aparato estatal representado en la municipalidad.

Las *organizaciones o colectivos sociales* son las distintas formas de asociación formales e informales por medio de las cuales los *individuos que participan* combinan colectivamente sus voluntades para ejercer el derecho a la participación y de esa manera incidir sobre distintos aspectos de la calidad de vida de su comunidad o de la ciudad.

El siguiente cuadro relaciona los supuestos teóricos de la calidad de la PC con los resultados obtenidos:

**Tabla 2.** Relación de resultados obtenidos

#	Sustento	Resultados que se obtienen
1	Dado que la PC y sus cualidades, como la calidad de la PC, son variables territoriales que pueden ser representadas en expresiones numéricas, se obtienen índices territoriales desagregados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 Índice Global de la calidad de las PC en Medellín<sup>3</sup></li> <li>• 6 subíndices de escala zonal<sup>4</sup></li> <li>• 21 subíndices de escala comunal/corregimental</li> </ul>
2	Dado que la calidad de la PC es una cualidad política cuya lectura se obtiene en análisis de la práctica y la percepción de los actores individuales y colectivos que la vivencian, se obtienen índices por cada muestra:	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 Subíndice de individuos que participan por escala de ciudad</li> <li>• 6 subíndices de individuos que participan por escala zonal</li> <li>• 21 subíndices de individuos que participan de escala comunal/corregimental</li> <li>• 1 Subíndice de organizaciones y colectivos por escala de ciudad</li> </ul>
3	Dado que la calidad de la PC es un constructo de tres dimensiones, se obtienen resultados desagregados	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 subíndice de condiciones territoriales por escala de ciudad</li> <li>• 6 subíndices de condiciones territoriales por escala de zona</li> <li>• 21 subíndices de condiciones territoriales por escala comunal/corregimental</li> <li>• 1 subíndice de actores y prácticas por escala de ciudad</li> <li>• 6 subíndices de actores y prácticas por escala de zona</li> <li>• 21 subíndices de actores y prácticas por escala comunal/corregimental</li> <li>• 1 subíndice de efectos por escala de ciudad</li> <li>• 6 subíndices de efectos por escala de zona</li> <li>• 21 subíndices de efectos por escala comunal/corregimental</li> </ul>
4	La calidad de la PC tiene connotaciones diferentes en función del género y la edad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• A escala de ciudad se obtuvieron subíndices por género y por grupo etario.</li> </ul>

<sup>3</sup> Agrega individuos que participan + organizaciones/colectivos

<sup>4</sup> La escala zonal son 5 agrupaciones de comunas y una agrupa de los corregimientos. Todos los resultados de las escala de zona y comuna/corregimiento se obtiene de la muestra de individuos de que participan.

El ejercicio estadístico para obtener el indicador global de la calidad de la PC para Medellín es de agregación de los tres subíndices de dimensión y el promedio de las dos muestras. Por tanto, la primera operación estadística es la agregación de la información: en un primer momento, las variables son combinadas para construir los subíndices correspondientes a cada una de las tres dimensiones consideradas. En un segundo momento, estos subíndices serán combinados en dos índices globales de participación ciudadana, uno por cada unidad de medición, a saber: individuos y organizaciones/colectivos. Finalmente, estos dos índices se combinan en un índice global general, que se denomina el Índice de Calidad de la Participación Ciudadana (IPCM) de la ciudad de Medellín.

Dado que las dimensiones son constructos latentes o variables no observadas se optó por computarlas a través de una metodología híbrida entre el escalonamiento óptimo y el método de componentes principales (PCA-OS por sus siglas en inglés), el cual es también denominado componentes principales no lineales (NLPCA). Cabe aclarar que el término *componentes* hace referencia para efectos prácticos, a los indicadores que se pueden estimar a partir de los datos que se analizaron. El método de componentes principales permite medir el grado de asociación entre variables a través de la matriz de correlaciones, pero dado que en este caso la matriz de correlaciones no está definida para variables cualitativas, se efectuó un proceso de escalonamiento óptimo, mediante el cual se hallaron las transformaciones de las variables a partir de las cuales fue posible calcular la matriz de correlaciones. Luego, se estimaron los componentes principales de tal suerte que los indicadores estimados captaron tanta variabilidad en los datos transformados como sea posible.

La versión del análisis de componentes principales con escalonamiento óptimo (PCA-OS) que aquí se implementó utiliza funciones *spline* para hallar cuantificaciones o transformaciones continuas de las variables categóricas, y una función de pérdida Gifi, cuyo objetivo es penalizar las desviaciones de los indicadores estimados con respecto a los datos originales ponderados por los pesos de cada variable<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> La metodología detallada se presentó en los producto anteriores.

El indicador de calidad de la participación ciudadana y sus correspondientes subíndices por dimensiones, para la muestra de individuos se pueden expresar geográficamente a nivel de comuna en la ciudad de Medellín, en tanto esa muestra tiene esa representatividad estadística, tal como se observa en la siguiente ficha técnica, lo cual no se puede garantizar para la muestra de organizaciones/colectivos.

Cabe aclarar que el indicador de participación se calcula a nivel de cada individuo/colectivo y cada organización, por lo tanto, cada individuo/colectivo y cada organización tiene un puntaje asignado en cada una de las tres dimensiones, así como en el resultado del índice de participación. En consecuencia, lo reportado como resultado no es el resultado del promedio simple de los valores reportados en las dimensiones, sino el resultado de calcular el puntaje promedio del indicador de participación ciudadana, a partir de los puntajes obtenidos por cada individuo y cada organización/colectivo respectivamente.

Esta estrategia de consolidación de los resultados aporta la virtud adicional de una fácil descomposición del índice y sus subíndices de acuerdo a cualquiera de las características demográficas o socioeconómicas contempladas en el primer bloque de preguntas de la encuesta. De esta forma, solo basta elegir el atributo de interés y calcular los valores promedio que toma el índice y sus subíndices para cada grupo poblacional. Esta posibilidad en el detalle del análisis es un valor añadido que se aporta a la Ciudadanía como a la Secretaría de Participación Ciudadana. En línea con las políticas de datos abiertos y en línea con el portal *siciudadanía.co* que descentraliza y facilita el acceso a la información generada a partir de este estudio, la ciudadanía tendrá la posibilidad de acceder a los datos abiertos anonimizados de las encuestas de participación ciudadana, abriendo la posibilidad a que los actores interesados puedan hacer análisis personalizados de la información. En relación con la Secretaría de Participación Ciudadana, esto permite que en su operación cotidiana pueda descomponer los resultados del IPCM según nuevas orientaciones estratégicas o según necesidades emergentes a partir de su interacción con la ciudadanía.

Se resalta que la utilidad política del índice es establecer una perspectiva de evaluación de la participación de forma relativa, es decir, el número de cada comuna se analiza en función del

resultado de las demás comunas y, se espera, que al tener datos a través del tiempo se pueden hacer comparaciones intertemporales.

**Tabla 3. Ficha técnica del índice de participación ciudadana de Medellín**

<b>FICHA TÉCNICA DEL ÍNDICE DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE MEDELLÍN 2019<sup>6</sup></b>		
<b>Nombre de la encuesta</b>	Encuesta de Calidad de la Participación Ciudadana de Medellín	
<b>Objetivo de la encuesta</b>	Medir la calidad de la participación ciudadana en la ciudad de Medellín.	
<b>Periodo de análisis</b>	2019	
<b>Escala de medición del resultado IPCM</b>	De 0 a 1, siendo 0 nula calidad de la participación y 1 máxima calidad.	
<b>Criterios</b>	<b>Encuesta 1: población activa en participación ciudadana</b>	<b>Encuesta 2: colectivos y organizaciones sociales de la participación ciudadana</b>
<b>Universo de estudio</b>	Personas activas en participación ciudadana son individuos que integran colectivos sociales o quienes interactúan con los mecanismos, instrumentos y formas de participación ciudadana.	Colectivos y organizaciones activos en participación ciudadana, con y sin representación jurídica. Es una población desconocida y se estima bajo parámetros de población desconocida a nivel de ciudad.
<b>Diseño de la muestra</b>	El diseño de la muestra es probabilístico, en dos etapas, estratificado por comunas en la primera etapa. El método de selección es combinado: Muestreo Aleatorio Simple (MAS) y bola de nieve. Con las bases de datos	El diseño de la muestra es probabilístico, en una etapa, a nivel de ciudad. El método de selección es combinado: Muestreo Aleatorio Simple (MAS) y bola de nieve.

<sup>6</sup> <https://siciudadania.co/ipcm/2-si-ciudadania/209-resultados-ipcm-2019>

	<p>facilitadas por la Alcaldía de Medellín, se inició un proceso de selección aleatoria de las personas, al agotarse la disponibilidad de las bases, se procedió a realizar tomas de las comunas de la ciudad y centros de concentración de población que participa (Alpujarra, sedes comunales y sedes de colectivos).</p> <p>Al agotarse la lista de población y colectivos identificados por base de datos, se procedió a una estrategia de selección de población por referidos, usando los contactos y redes que tienen la Secretaría de Participación y las mismas personas que se iban encuestando. Se seleccionaron personas mayores de 14 años para que resolvieran la encuesta.</p>	<p>nieve. Con las bases de datos facilitadas por la Alcaldía de Medellín, se inició un proceso de selección de colectivos, al agotarse la disponibilidad de las bases, se procedió a realizar tomas de las comunas de la ciudad y centros de concentración de población que participa (Alpujarra, sedes comunales y sedes de colectivos).</p> <p>Se usaron todos los datos de contacto disponibles de colectivos de la ciudad, llamando de manera aleatoria, al ubicar el informante calificado del colectivo se pactaba cita para la encuesta. Se seleccionaron las comunas de la ciudad para la realización de las encuestas. Al agotarse la lista de población y colectivos identificados por base de datos, se procedió a una estrategia de selección de población por referidos, usando los contactos y redes que tienen la Secretaría de Participación.</p>
<b>Tipo y clase de muestreo (Sistema de muestreo)</b>	Muestreo aleatorio y muestreo por bola de nieve.	Muestreo aleatorio y muestreo por bola de nieve.

<b>Marco de muestreo</b>	Aproximadamente 5,35 % de la población de Medellín. La población de Medellín y sus comunas y corregimientos se tomó de las proyecciones de población del DANE (a la fecha de diseño y aplicación de la encuesta el DANE no había reportado cifras oficiales del censo de población). El porcentaje de población participante se establece con base en la encuesta de Calidad de Vida de Medellín de 2018, en la cual se incluyen dos preguntas sobre el tema de participación ciudadana.	El marco muestral es desconocido, no se conoce el entramado de organizaciones (formales) o colectivos (informales) que canalizan la participación ciudadana.
<b>Tamaño de la muestra</b>	Se establece con base en criterios de muestreo con población finita y para la representación por comunas y corregimientos se hace afijación siguiendo el método de Kulish (1988). El tamaño total de la muestra es: Participantes = 3639	Se establece con base en criterios de muestreo con población desconocida para la representación a nivel de ciudad, para un tamaño de muestra así: Organizaciones/colectivos = 1112
<b>Técnica de recolección</b>	Encuesta presencial cara a cara	Encuesta presencial cara a cara
<b>Margen de error</b>	Para la encuesta de individuos que participan: 1,73 %	Encuesta de organizaciones/colectivos: 2,96 %
<b>Confiabilidad</b>	95 %	95 %
<b>Representatividad de la muestra recolectada</b>	Nivel de comuna para encuesta de participantes.	Nivel de ciudad para organizaciones.

Con los datos de la encuesta realizada, además de calcular el IPCM y sus subíndices, se obtuvo información descriptiva para la interpretación de los resultados. Incluso se realizó una encuesta a la población que no participa, que hace referencia a personas que no ejercen de manera activa ni frecuente su derecho a la participación ciudadana. Se indagó por las motivaciones que llevan a la ciudadanía a apartarse del ejercicio de su derecho a la participación.

Para los individuos que no participan se hizo un muestreo aleatorio simple dentro de las comunas o corregimientos que componen a Medellín. La muestra total es de 1200 personas, con un margen de error de 2, 828 %.

#### **1.4. Interpretación de los resultados**

Para la interpretación de los resultados se cuenta con una herramienta analítica denominada Escala de referencia para la interpretación sociopolítica y territorial de la calidad de la participación ciudadana, que permite ubicar el valor numérico en una escala ordinal que fluctúa entre bajo, medio, con siete intervalos, tal como se puede observar a continuación:

**Tabla 4. Escala de referencia para la interpretación del IPCM**

Escala de referencia para la interpretación sociopolítica y territorial de la calidad de la participación ciudadana en Medellín							
Escala ordinal	BAJA		MEDIA			ALTA	
Escala de Intervalos	Muy baja	Baja	Media baja	Media	Media alta	Alta	Muy alta
Valores	0 a 0,19	0,20 a 0,29	0,3 a 0,39	0,4 a 0,59	0,6 a 0,69	0,7 a 0,79	0,8 a 1

#### **2. Resultados y análisis a escala de ciudad**

Los resultados de la segunda medición del IPCM - 2019 arrojan un valor agregado para la calidad de la participación en Medellín de 0,511, lo que la ubica en una escala ordinal media-media. Este valor se convierte en referencia para conocer el estado relativo de los subíndices correspondientes a las tres dimensiones que lo conforman, porque al igual que en ejercicios

similares en otras latitudes<sup>7</sup>, podemos afirmar que registros por encima del índice de ciudad obtenido se pueden considerar factores positivos y los que estén por debajo, se podrían considerar aspectos por mejorar.

**Tabla 5. Resultados de la calidad de la participación ciudadana a escala de ciudad.**  
*Aplicación 2019*

Tabla: Resultados generales IPCM 2019 y subíndices de dimensiones				
Peblación	Condiciones territoriales	Actores y prácticas	Efectos	Índice de participación ciudadana
Organizaciones y colectivos	0,668	0,637	0,615	0,630
Individuos	0,433	0,489	0,328	0,391
General	0,551	0,563	0,479	0,511

De acuerdo a estos resultados, el índice de las personas que participan en la ciudad es de 0,391 (escala media baja), siendo este inferior al valor global de 0,511 y al de colectivos y organizaciones que presenta un dato de 0,630 (escala media alta). En cuanto a los sub-índices por dimensiones, todos se ubicaron en la escala media-media; el resultado más alto lo ofrece las prácticas de los actores, con un valor agregado de 0,563. En esa dimensión 0,489 corresponde al resultado de las prácticas de los individuos y 0,637 al resultado de las prácticas de las organizaciones y los colectivos; le sigue la dimensión de condiciones territoriales de la participación con un resultado para personas de 0,433, también por encima del resultado de ciudad y para colectivos y organizaciones de 0,668, siendo este el valor más alto de todos

<sup>7</sup> Una referencia comparativa es el sub-índice “Civic Engagement” del Better Life Index de la OCDE, en el cual para 2017, por ejemplo, en una escala de 0 a 10 Brasil califica con 6,2; Alemania con 5,1; Italia con 4,3 y Chile con 1,3.

los subíndices y contribuyendo a un valor agregado para esta dimensión de 0,551. En cuanto al subíndice de efectos, su resultado agregado es de 0,479, con un indicador para individuos de 0,328 y para colectivos y organizaciones de 0,615.

Al analizar estos resultados y contrastarlos con insumos de tipo cualitativo que han sido identificados en las distintas fases del proyecto IPCM y SIGC, es posible plantear que el más alto resultado en la dimensión de prácticas de la participación ciudadana refleja la riqueza de experiencias, repertorios y distintas formas de acción social con que Medellín cuenta, las cuales se configuran como formas efectivas de construcción de lo público. Sin embargo, al contrastar este resultado con el de la dimensión de efectos, se puede deducir el carácter aislado y discontinuo de estas prácticas en tanto no logran altos niveles de efectividad e incidencia. El nivel medio del indicador de ciudad también permite intuir la necesidad de mayor presencia y efectividad diferenciada del Estado en todos los territorios de la ciudad con condiciones y oportunidades que contribuyan a garantizar el derecho a la participación.

Dicho resultado de global 0,511 representa que la calidad de la PC es moderada, y se reconocen buenas experiencias en construcción de la participación y acción política, pero evidentemente con limitaciones para que el goce de este derecho logre aportar de manera más decidida a una profundización de la democracia local y un fortalecimiento de lo público. El resultado de las condiciones territoriales muestra que persisten las carencias puntuales en la garantía estatal y en las capacidades de los actores, pero en la mayoría de casos no entorpece el ejercicio de la participación, reconociéndose avances y acumulados en ella para la ciudad. El resultado de la dimensión actores y prácticas muestra diversidad de liderazgos y que, en general, las prácticas aportan positivamente, con algunas experiencias exitosas en la gobernanza, pero sin ser aun generalizada. Y el resultado de efectos es verificable con el posicionamiento social de temas y problemáticas de interés colectivo, la transformación de realidades locales y con cierta incidencia política. A continuación se amplían las interpretaciones.

## **2.1. Subíndice de la calidad de la participación ciudadana de las Organizaciones y Colectivos**

Tal como se observa, el subíndice organizaciones y colectivos fue de 0,630 (escala media alta). En donde las dimesiones arrojaron los siguientes resultados; Actores y prácticas 0,637, las Condiciones territoriales 0,668, siendo este el valor más alto de todos los subíndices, y Efectos 0,615.

**Tabla 6. Índice de participación ciudadana para Organizaciones, 2019**



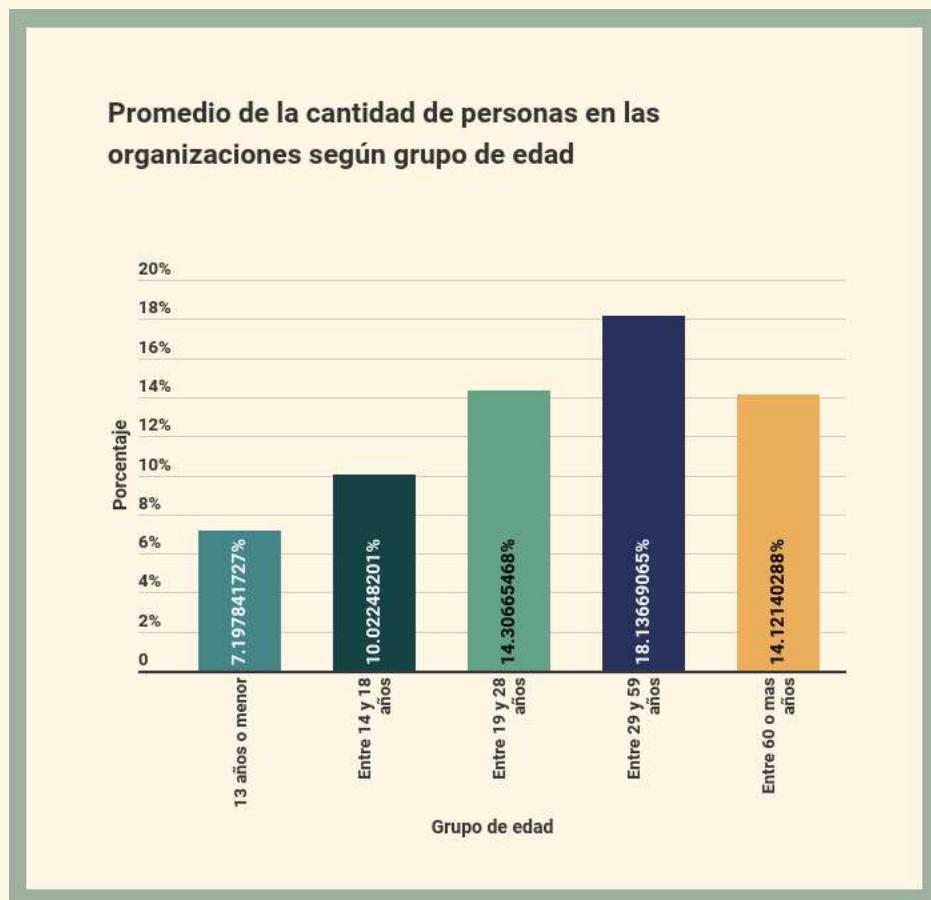
Estos resultados de ciudad responden a una muestra representativa de 1.112 colectivos, expresiones y organizaciones activas en participación ciudadana, formales e informales, con y sin representación jurídica. Dado que el universo total y las características específicas y detalladas de esta población es desconocido, la aplicación de la encuesta se hizo bajo parámetros de población desconocida a nivel de ciudad, agotando los recursos disponibles con las bases de datos de la Alcaldía de Medellín y con tomas a las comunas de la ciudad y centros de concentración de población que participa (Alpujarra, sedes comunales y sedes de colectivos).

Para interpretar los resultados por dimensiones, la siguiente tabla permite identificar el promedio y grupo de edad de las personas participantes en las organizaciones y colectivos. Los datos encontrados ayudan a reconocer que la población que más se agrupa en

organizaciones y colectivos es la de los adultos entre los 29 y 59 años con un 18,14 %, seguida de los jóvenes entre 19 y 28 años con un 14,31 %. No obstante, el promedio de personas adultas mayores con edad de 60 años o más que hace parte de estos grupos y participa es significativo con un 14,12 %. Lo anterior ratifica a los jóvenes como el grupo poblacional con mayor presencia en las organizaciones, colectivos y expresiones de la participación, por lo cual la dimensión de prácticas y actores obtiene un mejor resultado que las otras dimensiones.

Dada la diferenciación de los grupos poblacionales con mayor fuerza, se evidencia también la necesidad de estrategias de promoción y garantías para la participación ciudadana, diferenciadas etariamente y reconocedoras de las especificidades y reivindicaciones participativas propias de cada grupo poblacional.

**Gráfico 1.** *Cantidad de personas que participan según la edad.*



### 2.1.1. Dimensión Condiciones territoriales en organizaciones y colectivos

En la dimensión de condiciones territoriales las organizaciones sociales y colectivos obtuvieron un subíndice de 0,668, mucho mayor que el mismo subíndice para individuos (0,433), lo cual ratifica que son actores fundamentales en la configuración del tejido social, en la gestión del desarrollo local y en la construcción de lo público democrático, en tanto sus acciones y procesos de movilización, organización y participación aportan a transformar las problemáticas de los territorios locales y la ciudad, mejorar las condiciones de vida de distintos grupos poblacionales e individuos e incidir en la gestión del gobierno municipal. En este sentido, contar con condiciones estructurales y del contexto mínimas para ello, se vuelve una posibilidad de contribuir a la calidad de la participación.

**Gráfico 2.** *Motivos por los que la organización dejó de participar*



Por ello el IPCM indagó por las razones y condiciones que limitan su participación, encontrando que aproximadamente el 64 % de los encuestados afirma que su grupo siempre participa, porcentaje que refleja la amplia presencia de organizaciones y expresiones como actores de la participación en la ciudad. Sin embargo, aún existen factores que en ocasiones impiden la acción social de estas organizaciones y colectivos, entre los que se encuentra la falta de dinero con un 19,1 %, la falta de tiempo con un 16,9 % y la falta de espacios para el encuentro con un 11 %.

Estos resultados permiten evidenciar la importancia de generar mayores garantías en la infraestructura para el encuentro público, tanto físico como virtual, y aumentar las oportunidades para el mayor acceso a recursos económicos que permita a las organizaciones fortalecerse como instituciones y expresiones colectivas y ampliar sus capacidades de gestión del bienestar social y comunitario. También se evidencia como necesario, analizar las razones y circunstancias que derivan en las dificultades de tiempo para la acción social que expresan las organizaciones, en tanto esto puede ser por poco tiempo efectivo para participar o mucho tiempo participando, pero en una amplitud de causas, instancias y procesos que generan fragmentación o polimembresía.

En cuanto a las afectaciones de otros actores hacia las dinámicas de participación, la medición del Índice de Participación Ciudadana para organizaciones sociales o colectivos arrojó que la mayoría de estos grupos, un 87 %, se sienten seguros al participar y no han tenido inconvenientes dentro de los lugares en los que actúan o se movilizan. Un 13 % restante afirma que se han sentido en situación de peligro, coartados o amenazados, cifra para nada insignificante y que pone a la ciudad y sus distintos sectores, frente al gran reto de disminuirla.

Estos resultados requieren de un análisis cuidadoso si se reconoce de entrada que en Medellín existe un contexto con presencia de múltiples violencias, actores e intereses que incluso generan confrontación abierta; lo cual ha sido documentado a través de distintos estudios e investigaciones. Emerge entonces la posibilidad de que algunas de las organizaciones o

colectivos no hagan explícitas las restricciones que reciben desde otros actores para el ejercicio de la participación, porque han naturalizado las dinámicas del conflicto social y de los conflictos entre los distintos liderazgos o por razones como el miedo a ser víctimas de amenazas, lesiones personales o incluso verse obligados a desplazarse. Tales posibilidades requieren de estrategias que sigan fortaleciendo la presencia efectiva del Estado y su institucionalidad en los distintos territorios de la ciudad.

**Gráfico 3. Riesgos por participar**



En el marco de las garantías y oportunidades para la participación, la información y las posibilidades de acceso a ella, se consideran aspectos fundamentales para el fortalecimiento de lo público y la profundización de la democracia. En esta medida el IPCM preguntó por las

consideraciones que tienen las organizaciones y colectivos con respecto a la información encontrada sobre los programas y proyectos de la Alcaldía.

Las respuestas permiten evidenciar que de cada 100 organizaciones o colectivos, aproximadamente 66 dicen no consultar información sobre programas y proyectos de la alcaldía de Medellín; esto quizás tenga que ver con que aproximadamente el 73 % nombra que el acceso a esta no es fácil aun cuando es de carácter público, el 75 % no la ve como clara y comprensible, el 91 % no cree que es amplia y suficiente, el 84 % de las personas de las organizaciones responde que la información ofrecida no es útil para el trabajo que adelantan en sus comunas; además el 90 % de los encuestados afirma que no se publica información.

Estos datos en particular evidencian un déficit en la calidad de la participación, específicamente en torno a la información ofrecida a la ciudadanía, aspecto que puede llevar a desestimular su participación y hace que los diagnósticos y propuestas elaboradas con ella sean de baja calidad. Tales condiciones además van en contrasentido de los esfuerzos de hacer de Medellín una ciudad de gobierno abierto en ruta hacia una "Ciudad Inteligente". La siguiente gráfica nos permite observar en contraste los datos colectados.

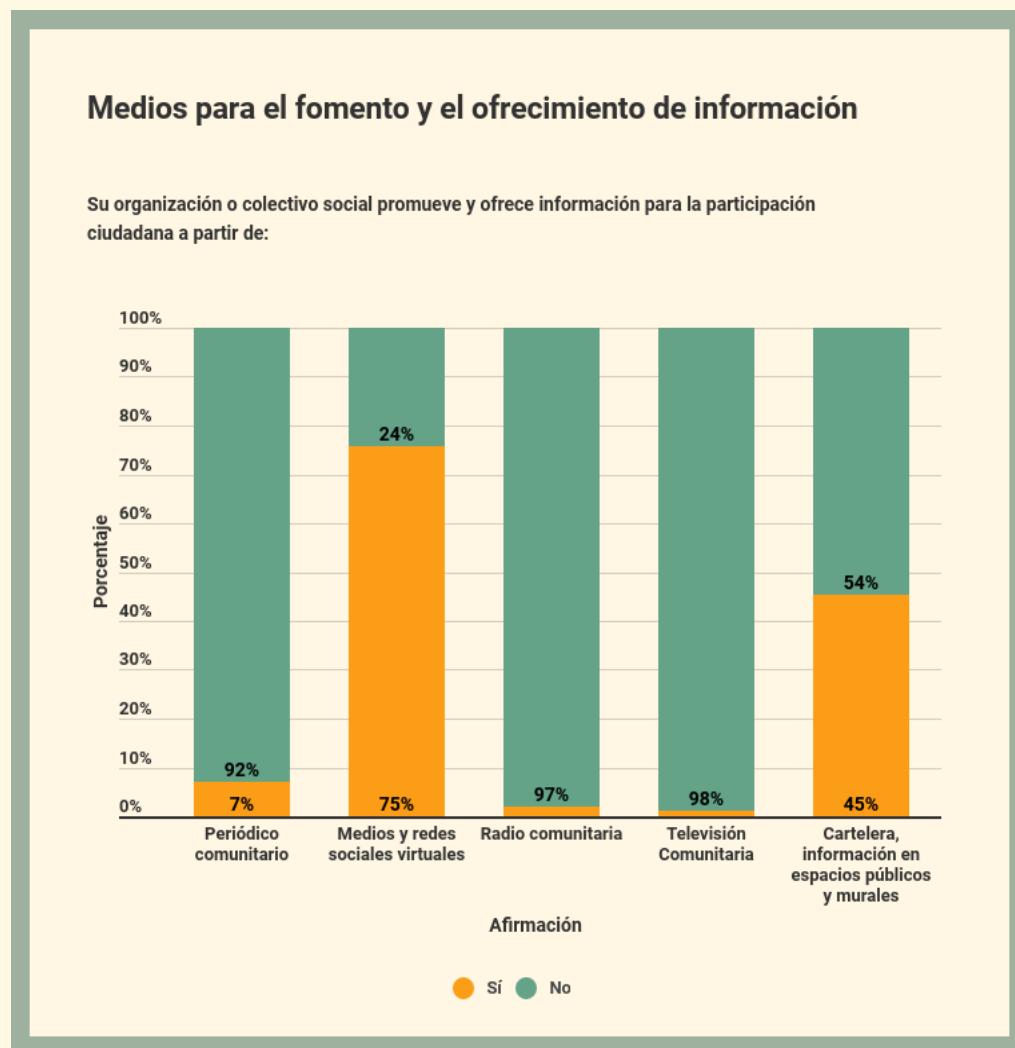
**Gráfico 4. Información sobre programas y proyectos de la alcaldía de Medellín**



De la siguiente gráfica que pregunta por los medios a través de los cuales la organización o colectivo promueve y ofrece información para la participación, se puede observar que las redes sociales virtuales son la estrategia que más se privilegia con un 75 %, luego le sigue el medio de la cartelera, información en espacios públicos y murales con un 45 %; por otro lado, se tiene que el periódico comunitario, radio comunitaria y televisión comunitaria no son tan utilizados, ya que los porcentajes de su uso por parte de las organizaciones son del 92 %, 97 % y 98 %, respectivamente. Aquí es posible ver que el internet y las distintas redes

que a través de él se concretan, son herramientas de gran ayuda para la promoción de la participación y acceso a la información asociada con ella; el uso de los medios convencionales sigue teniendo fuerza para informar, reconociendo especialmente el valor que el uso de los espacios públicos y murales tiene para ofrecer información y democratizar el acceso a ella, especialmente con grupos poblacionales o generacionales que no hacen en su cotidianidad un uso significativo al internet.

**Gráfico 5. Medios utilizados para fomentar y ofrecer información**



Respecto al mismo aspecto de la información, pero en este caso de aquella que es ofrecida por las organizaciones o colectivos, se encuentra que el 65 % dice que el acceso a la misma no es fácil, mientras que el 34 % de las personas reconocen que la información que se ofrece es de fácil acceso; el 64 % expresa que no es clara y comprensible en contraste con el 35 % que sí la encuentra de esta manera. Con respecto a lo amplia y suficiente de la información ofrecida por las organizaciones y colectivos, el 82 % la considera así, mientras que el 17 % expresa no reconocerla amplia y suficiente. Aproximadamente el 76 % de los encuestados dice que sirve para el trabajo en la comuna mientras que el 23 % ve lo contrario. El 94 % expresa que no se publica información y que el 71 % de las personas no consultan la información ofrecida por su grupo.

Los datos que se contrastan en el gráfico 6 permiten evidenciar la importancia de hacer un llamado a las organizaciones frente a la forma en que ofrecen información, pues si bien las redes sociales han sido de gran ayuda en esta labor, aún hacen falta mejores garantías al respecto, que derive en que más gente tenga acceso a más información y de forma clara. Esto podría concretarse a través de estrategias de formación ciudadana orientadas a la búsqueda y uso de la información para mejorar su aprovechamiento y desempeño territorial

**Gráfico 6. Percepción de la información ofrecida en organizaciones o colectivos**

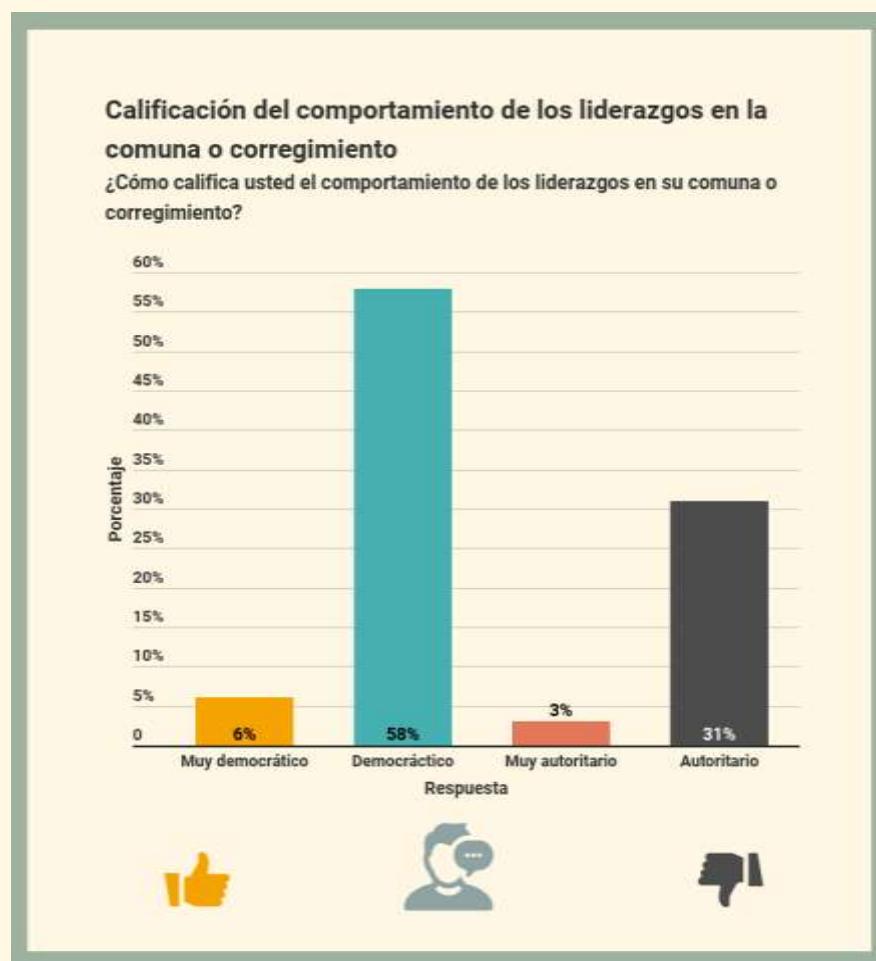


#### 2.1.2. Dimensión Actores y prácticas en organizaciones sociales y colectivos

Las prácticas de los actores son la segunda dimensión que aborda el IPCM y una de las variables que ayuda a concretarla es la de los liderazgos que estos actores ejercen. De acuerdo

a la experiencia de las organizaciones y colectivos de la ciudad, tal como se observa en la siguiente gráfica la calificación para los liderazgos democráticos es de 58 %, mientras que los liderazgos autoritarios obtienen un calificación significativa de 31 %, , lo que quiere decir que al interior de los procesos sociales se mantienen estilos y formas en las que las principales acciones y la toma de decisiones siguen quedando en manos de una sola persona, se mantienen en algunas de las organizaciones liderazgos tradicionales y no hay una distribución horizontal y amplia del poder entre los actores sociales partícipes de los procesos.

**Gráfico 7. Comportamiento de liderazgos en comunas y corregimientos**



Dado que el porcentaje que considera los liderazgos como autoritarios es tan alto, se hace importante plantearse como propósito la sensibilización en torno a la necesidad de promover procesos que permitan revisar al interior de las organizaciones y colectivos la idea de unidad

y construcción de lo común, el trabajo en equipo y la concentración de los liderazgos y poder en los mismos sujetos que han sido protagonistas de los procesos sociales durante distintas generaciones, sin relevo alguno. Tal asunto viene siendo planteando desde los resultados y laboratorios ciudadanos que se realizaron en la pasada medición del IPCM, siendo entonces el reto la rotación de liderazgos de modo que todos los que participan en un grupo tengan la capacidad de aportar, decidir e incidir.

Además, el alto porcentaje de liderazgos autoritarios es un asunto que va en contravía de la agenda que la ciudad y el propósito de ser un territorio inteligente e innovador se traza, pues está demostrado que las prácticas autoritarias inhiben la emergencia de otros liderazgos, discursos y repertorios, especialmente de aquellos que irrumpen con ideas “extrañas”, catalogadas por fuera de “lo normal” y que finalmente se configuran como creativas y que de algún modo cuestionan la capacidad de los liderazgos y formas tradicionales existentes.

Otra de las variables determinante de los Actores y sus prácticas, es la utilización de los mecanismos de participación formales e institucionalizados. La siguiente ilustración contiene dos gráficas que responden a dos preguntas 1) si la organización o colectivo ha sido convocado a espacios de formación, y 2) si ha usado o no alguno de los mecanismos mostrados. Se puede observar que ante ambas preguntas los porcentajes dan mínimos resultados a favor, tanto de la participación en espacios de formación como de la utilización de los mecanismos de participación; el factor diferencial al respecto lo tienen, respectivamente, los mecanismos de cabildo abierto con un 7,42 % y 1,96 %, consulta popular con un 3,97 % y 1,40 % e iniciativa popular con un 3,71 % y 0,84 %.

La medición del IPCM realizada en 2017 mostraba que el conocimiento de los mecanismos formales e institucionalizados por parte de la ciudadanía, no se refleja necesariamente un su apropiación y amplia utilización. Estos resultados de 2019 ratifican que no es alta la utilización de los mecanismos, pero además evidencia que los procesos de formación al respecto no son generosos, asunto que se convierte en reto para el fortalecimiento de la calidad de la participación en la ciudad. La formación ciudadana como necesidad se legitima en el constante reconocimiento que los actores partícipes en los laboratorios ciudadanos en

fases anteriores de este proyecto, hacen de ella como detonante dialéctico, en tanto condición que promueve y cualifica las prácticas de participación de los actores, pero además como práctica y efecto de la participación que posibilita su visibilización y fortalecimiento como sujetos políticos.

**Gráfico 8. Uso de mecanismos de participación**



Aunque incipiente, entre las personas que participan existe una leve tendencia a usar mecanismos de la democracia directa, lo que da un sentido más amplio a la democracia, más allá de sus formas representativas, esto se configura como una oportunidad para realizar pruebas pilotos de estos mecanismos sobre ciertas decisiones al interior de comunas y corregimientos, lo mismo que sobre proyectos estratégicos divergentes o excluyentes en el ámbito municipal y metropolitano.

En cuanto a la variable del conflicto, presente de forma natural en la vida cotidiana y en dinámicas sociales, se reconoce también como inherente a la democracia, no sólo entre opciones ciudadanas diferentes, sino también, y en especial, entre la ciudadanía local y territorialmente situada y la administración municipal. En la escena participativa de Medellín, los conflictos van desde la oposición a ciertos proyectos o iniciativas municipales, hasta el malestar por la superposición o no concordancia de los tiempos y espacios que la administración municipal muchas veces, sin un debido proceso de consulta o concertación.

**Gráfico 9. Conflicto entre la administración municipal y organizaciones o colectivos**



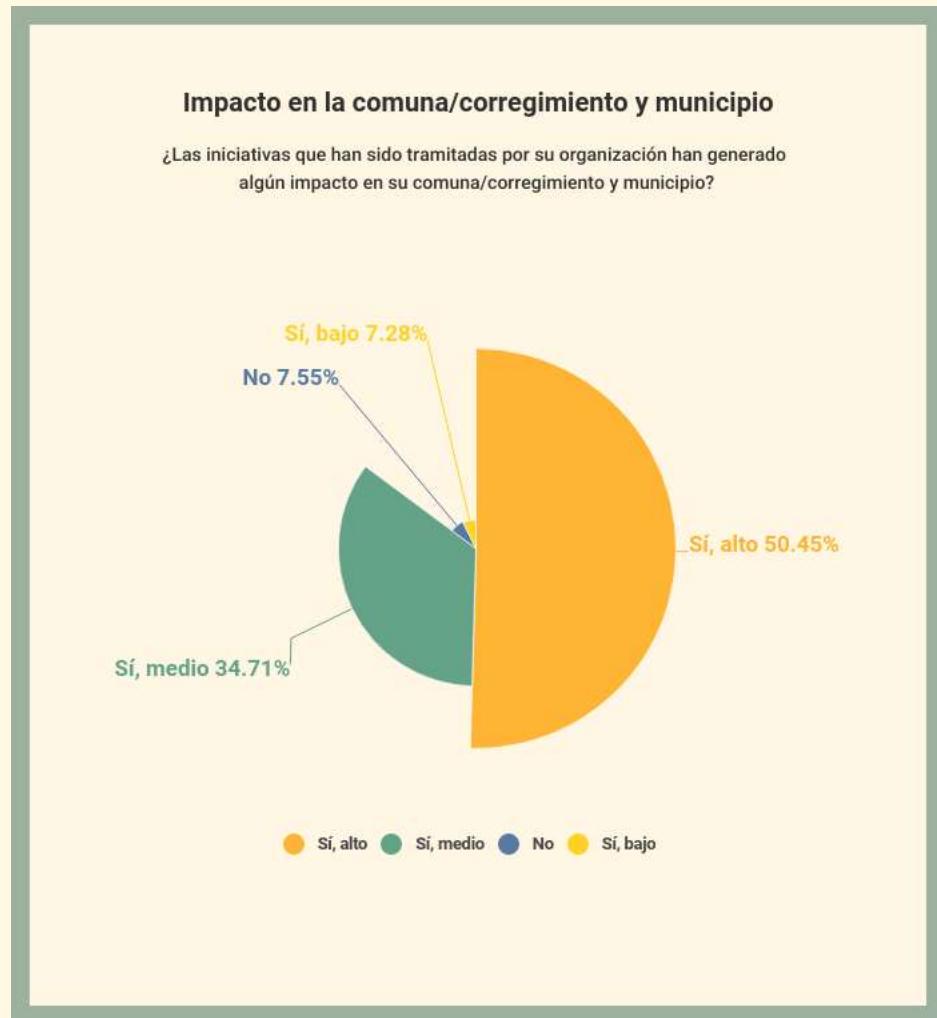
Una de las tensiones que ha arrojado este estudio es que no ha habido buenos acercamientos entre la administración municipal y las organizaciones o colectivos, en el anterior grafico se

evidencia con un 78,78 % la presencia de conflictos entre ambos actores, mientras que un 21,22 % de los encuestados dicen no haber tenido conflictos. Una mayor coordinación en la agenda municipal, información con buen tiempo de antelación y en doble vía y una coordinación con los organismos municipales como el Consejo Municipal de Participación, ayudarían a mejorar este indicador. Entre las que sí han presentado conflicto, las principales motivadores reportados son “los estilos de liderazgo” (9,7 %) y “cuestiones económicas” (9 %).

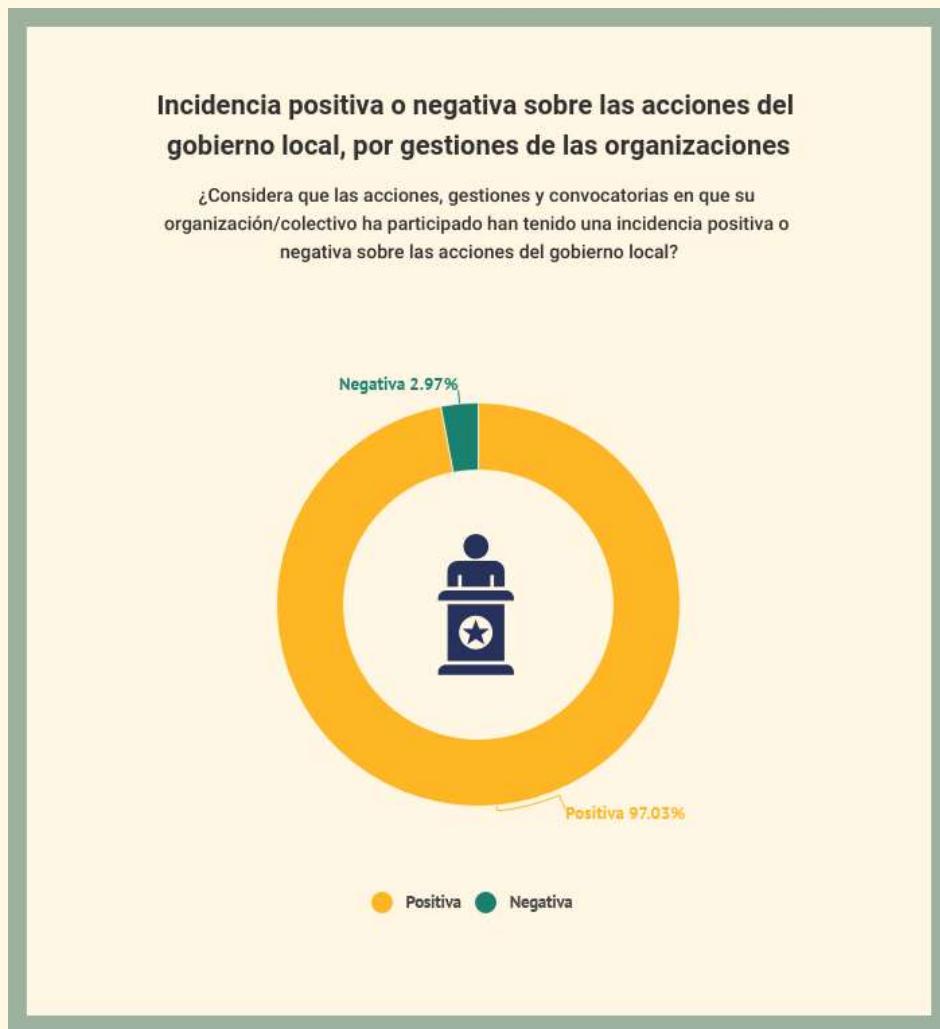
#### **2.1.3. Dimensión Efectos en las organización sociales y colectivos**

La tercera dimensión que involucra el Índice de Participación Ciudadana para su medición es la de Efectos de la participación. De las respuestas obtenidas de las organizaciones o colectivos encuestados se puede evidenciar que la mitad, es decir, el 50,45 % indica que las iniciativas que han tramitado, han generado un impacto en la comuna, corregimiento o municipio y un 34,71 % reconoce que, si bien ha habido un impacto a través de las acciones, este ha sido medio. La siguiente gráfica permite constatar además lo que las mismas organizaciones argumentan y es que tienen más afecto las acciones cuando se realizan de manera grupal o colectiva que cuando se hacen de forma individual, en tanto los grupos generan mayores niveles de confianza, respaldo y certeza.

**Gráfico 10.** *Impacto de las iniciativas generadas por organizaciones*



**Gráfico 11. Incidencia de las acciones de organizaciones o colectivos en el gobierno local**



Por su parte, ante el interrogante de si consideran que las acciones, gestiones y convocatorias en las que han participado su organización o colectivo han tenido incidencia positiva o negativa sobre las acciones del gobierno local, la respuesta mayoritaria con un 97,03 % evidencia el reconocimiento positivo de los efectos que la participación genera. Por lo anterior es posible decir que en la medida en que las personas se movilicen y generen propuestas para mejorar situaciones a nivel de ciudad, comuna, corregimiento o barrio, mayor será la atención que tendrán por parte del gobierno local y por tanto se podrá trabajar en conjunto en temas que promuevan la incidencia en torno a políticas públicas, gestión de recursos, agenda pública, entre otras. En síntesis, las dos gráficas anteriores nos indica dos cosas; primero que participar es algo conveniente y efectivo para la vida social y comunitaria

de la ciudadanía, y dos, que esta efectividad retroalimenta positivamente la acción de quienes participan, deviniendo ello en un acumulado de confianza, de capital social para la ciudad, que puede ser sabiamente asumido para enfrentar otros problemas y asuntos crónicos de Medellín como el de seguridad y convivencia.

## **2.2. Subíndice de la calidad de la participación ciudadana en los individuos que participan:**

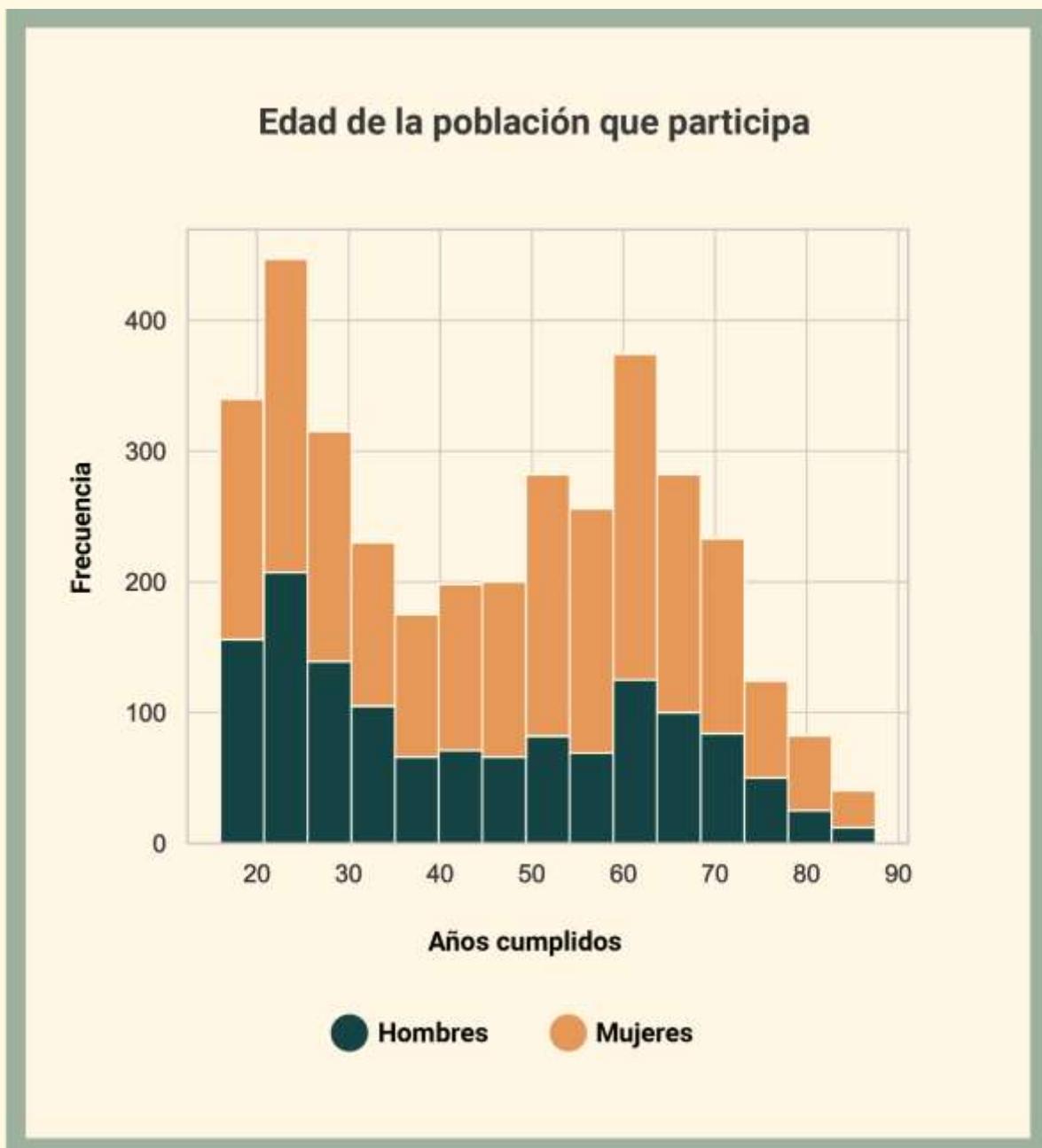
Tal y como lo muestra la siguiente tabla, el índice de participación para individuos que participan es de 0,391.

**Tabla 7. Índice de participación ciudadana para individuos que participan**



De acuerdo a la medición realizada por el IPCM, la población de individuos que participa está conformada principalmente por jóvenes y adultos mayores; se observan los histogramas con dos modas, tanto en hombres como en mujeres. Los valores se concentran en población joven y aquella fuera de la edad económica activa, es decir adultos mayores. El gráfico obedece a la estructura esperada en tanto la población en edad de trabajar es menos dinámica en los espacios de participación, es una especie de trade-off entre trabajo y participación ciudadana.

**Gráfico 12.** Edad de la población que participa



En este sentido, son los jóvenes y los adultos quienes más movilizan la participación de la ciudad, la afirmación se sustenta en el carácter bimodal del histograma. Es decir, la población que más participan son los jóvenes con edades comprendidas entre los 20 y 30 años y adultos mayores como segunda población que más participa con edades comprendidas entre los 60 y

70 años. Es de anotar que aproximadamente el 62 % de quienes participan en la ciudad son mujeres y un 38 % hombres, ratificando los hallazgos encontrados en la medición de 2017 donde se logró identificar que de cada 4 personas que participan, tres son mujeres. En esta segunda medición se identificó además una persona como de otro sexo.

En cuanto a los resultados por grupos de edad, se obtuvo lo siguiente:

- Jóvenes (entre 14 y 28 años)
- Adultos (entre 28 y 59 años)
- Adulto Mayor (más de 59 años)

**Tabla 8. Índice de participación ciudadana por grupos etarios**

Grupo Etáreo	Condiciones	Prácticas	Efectos	Índice
Adulto Mayor	0.431	0.489	0.322	0.389
Adulto	0.434	0.487	0.330	0.391
Joven	0.433	0.492	0.332	0.394

El IPCM es menor para Adultos Mayores y más grande para Jóvenes quedando en el intermedio los Adultos. En el caso de los adultos mayores se obtiene el menor puntaje de la dimensión de Efectos y un puntaje ligeramente inferior en la dimensión de Condiciones territoriales con respecto a los otros grupos.

Por género, los resultados fueron:

**Tabla 9.** *Índice de participación ciudadana por género*

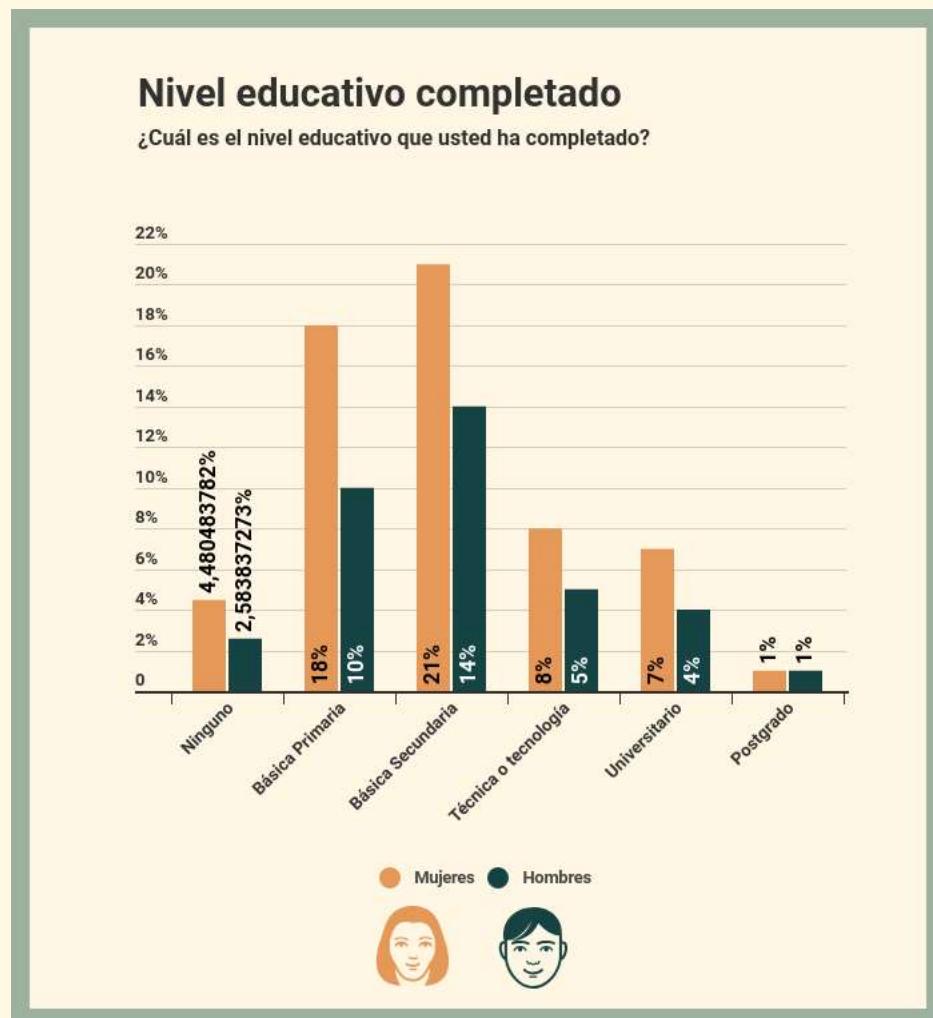
Tabla. IPCM 2019 por sexo				
Sexo	Condiciones territoriales	Actores y prácticas	Efectos	Índice
Mujeres	0,434	0,490	0,324	0,391
Hombres	0,431	0,487	0,334	0,392

En términos cuantitativos las diferencias en el IPCM entre hombres y mujeres son despreciables, aunque siendo el índice ligeramente menor para las mujeres, sin embargo la diferencia es muy pequeña para afirmar a nivel global que ellas tienen una menor calidad de la participación; la descomposición en los subíndices puede dar mayores luces sobre lo que ocurre. El subíndice de Efectos es apreciablemente mayor para el caso de los hombres, mientras los restantes dos subíndices son superiores para el caso de las mujeres. Esto significa que los hombres perciben una mayor capacidad de influir y tienen una percepción más positiva sobre el mejoramiento de las condiciones de vida. En contraste, en relación a la dimensión de Actores y prácticas el menor indicador sería sugestivo de una mayor percepción de conflictos o liderazgos egoístas (beneficio propio), mientras el mayor valor de la dimensión Condiciones territoriales sería indicativo de una percepción más positiva de las mujeres en torno a conocimientos, motivaciones, información y acceso a espacios de reunión. Por tanto, aunque ambos sexos en el agregado tienen un IPCM similar, las razones que explican el valor que toma el IPCM para cada uno son distintas.

En cuanto al nivel educativo predominante en los encuestados, se encuentra que es la básica secundaria, la categoría a la que se agrega el 35 % del total de población que participa,

manteniéndose esta mayor proporción aunque se filtre por sexo. En su orden continua la básica primaria con un 28% de la población. Entre las dos categorías de formación básica (primaria y secundaria) se encuentra el 63 % de los participantes de la ciudad de Medellín; además, si al porcentaje anterior se le suma el 7,1 % que no reporta nivel educativo, se tiene un 71,1 % de personas que solo cuentan con educación básica o sin educación. Estos porcentajes presentan un reto para la política pública, pues se espera que el nivel educativo mayor permita mejor comprensión de los procesos de participación y gestión política, mayores capacidades para acceder a la información y posibilidades de gestión de recursos de distinto tipo.

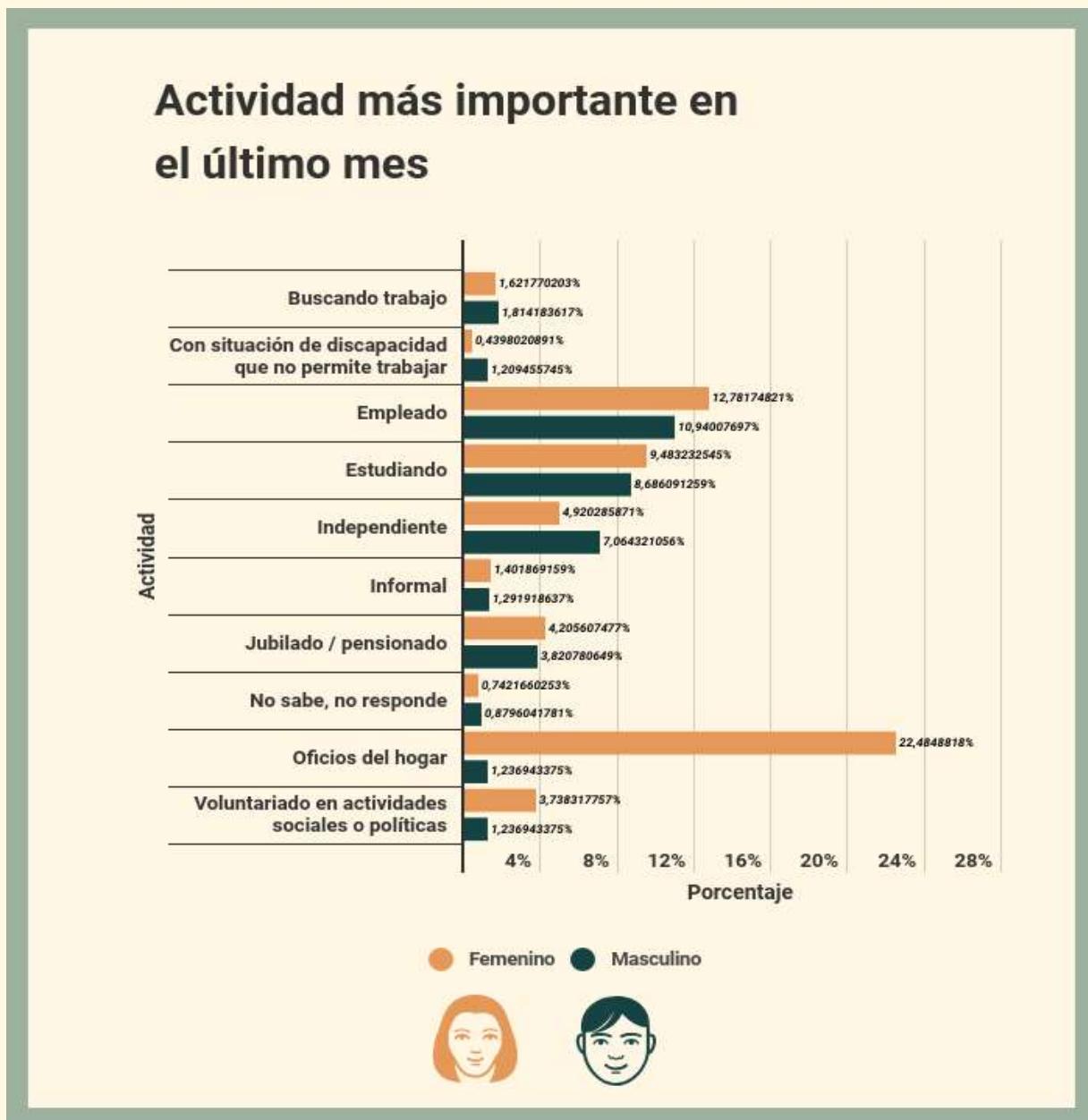
**Gráfico 13.** *Nivel educativo de los participantes*



Sin embargo, es importante evidenciar que si la población que participa tiene una formación mayoritaria de básica primaria y secundaria, esto indica que la población está en capacidad de entender y usar información simbólica y compleja que la administración municipal, las mismas universidades, ONG's y empresas deberían poner a disposibilidad en línea, de manera permanente, pedagógica y comprensible para que sea usada en el planteamiento y ejecución de proyectos y programas desde la ciudadanía misma. Esto es, la formación básica dominante entre quienes participan es una oportunidad para la estrategia de transformación de Medellín de cara a la revolución tecnológica y el gobierno abierto.

La encuesta realizada a individuos que participan también arrojó que la actividad más importante realizada en el último mes por ellos, es el empleo con un 54 %, es decir, un poco más de la mitad de las personas entre hombres y mujeres dice estar empleado. En grado de importancia, a esta actividad le siguen los oficios del hogar y quienes se han dedicado a esta labor son principalmente mujeres, con un porcentaje que puede ser clasificado como alto de 36,5 %, en especial si se compara con los hombres que dan esta misma respuesta y cuyo porcentaje es de 3,2 %. Descendientemente las actividades con una representación notable son las de estudiante con 33,9 %, independiente con 26,5 % y jubilado o pensionado con 16,8 %.

**Gráfico 14.** Actividad más importante realizada por los participantes



#### 2.2.1. Dimensión Condiciones territoriales en los individuos que participan

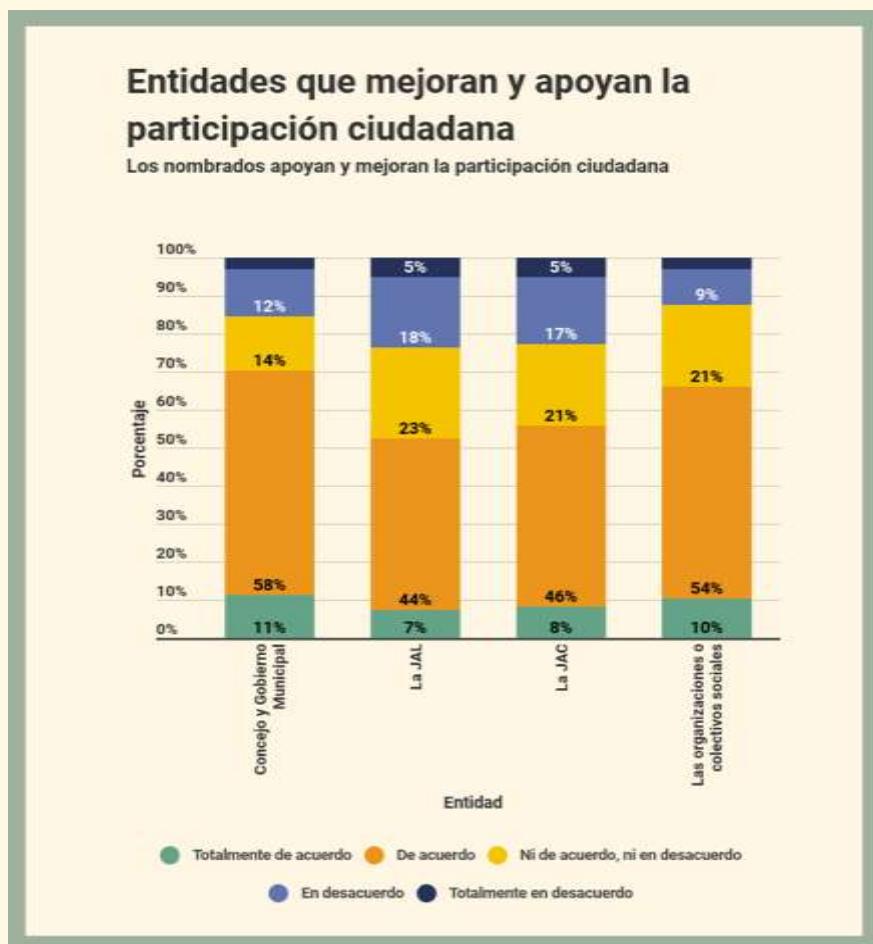
En cuanto a los resultados de los individuos en la dimensión de Condiciones territoriales de la participación, la siguiente gráfica presenta un panorama que permite identificar los actores que mejoran y apoyan la participación ciudadana. En este sentido, al evaluar el Concejo y Gobierno Municipal, un 69 % de la población está totalmente de acuerdo o de acuerdo con

la premisa que apoyan y mejoran la participación ciudadana. En comparación con las demás entidades evaluadas, el Concejo y Gobierno Municipal obtienen el mayor porcentaje de población, dando un espaldarazo a su gestión para la participación. Luego de la administración aparecen las organizaciones o colectivos sociales, del 100 % de participante, un 64 % está totalmente de acuerdo o de acuerdo con que esas organizaciones y colectivos apoyan y mejoran la participación ciudadana.

Si bien las JAC y las JAL cuentan con un porcentaje de población menor en las categorías de totalmente de acuerdo y de acuerdo, alrededor del 55 % de la población se agrupa en dichas categorías. Si complementamos la perspectiva mirando las respuestas de los extremos que están en desacuerdo, son las organizaciones sociales las que tienen un menor porcentaje de población, el 12,9 % de la población asegura estar totalmente en desacuerdo y en desacuerdo con la gestión de este actor.

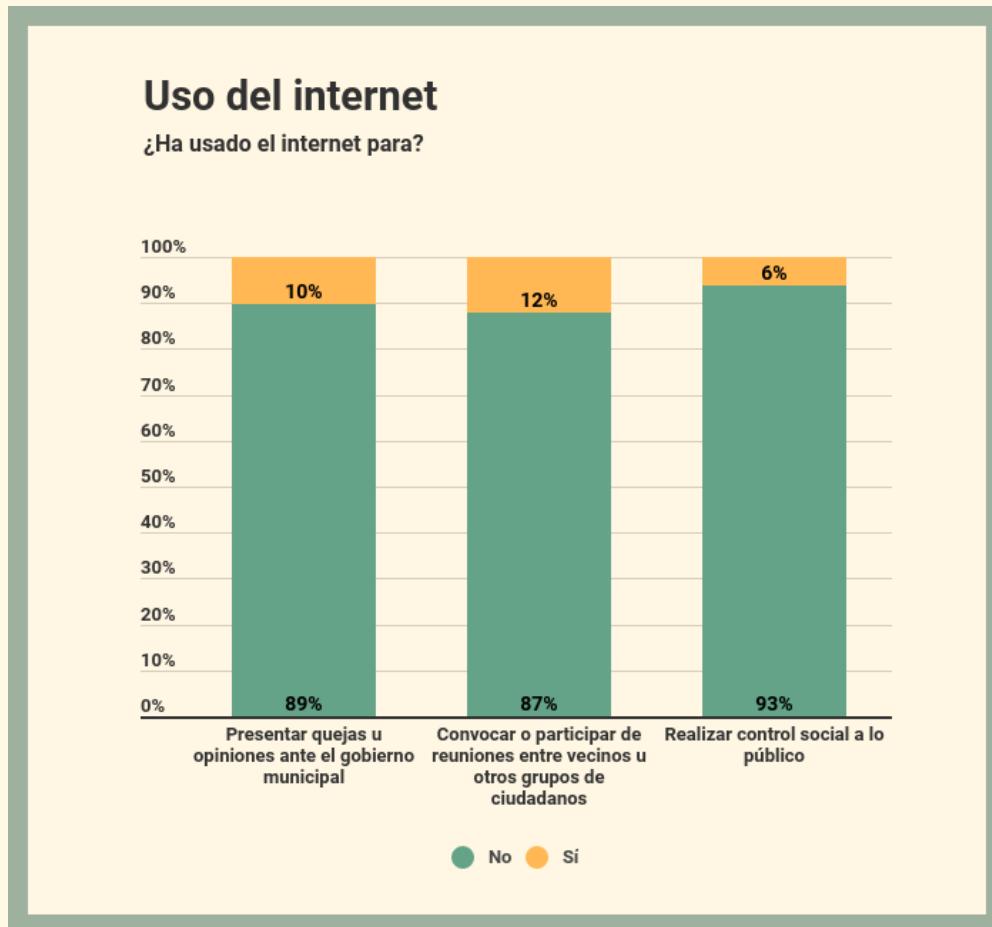
Pudiéramos decir que al ubicarse las JAL y las JAC en el umbral más bajo de contribución a la participación ciudadana, nos está interrogando por la legitimidad, pertinencia y eficacia de estos organismos, tanto desde el punto de vista de cómo son elegidos o conformados, es decir, qué tanto representan realmente la diversidad ciudadana de sus territorios; como desde la perspectiva de cuáles son los medios e instrumentos que tienen para operativizar sus decisiones en los territorios locales. He aquí toda una inquietud sobre el gobierno y las formas de la representación política ciudadana en el ámbito local, dónde legitimidad y eficacia de estos organismos requiere ser tendencialmente igual y positiva para aportar estratégicamente al fortalecimiento de lo público y la profundización de la democracia.

**Gráfico 15.** Entidades que mejoran y apoyan la participación



El uso de internet es otra de las dimensiones que se enmarcan en esta dimensión. Se intuye que el uso de internet está correlacionado con la apropiación de diferentes herramientas para ejercer el derecho a la participación. No obstante, los resultados evidencian que alrededor del 90 % de las personas no usan internet para asuntos de la participación. En temas particulares se evidencia que solo el 10 % utiliza el internet para “presentar quejas u opiniones ante el gobierno municipal”, el 12 % para “convocar o participar de reuniones entre vecinos u otros grupos de ciudadanos”, y el 6 % para “realizar control social a lo público”.

**Gráfico 16.** *Razones por las que usa internet*



En el análisis de los resultados de la encuesta de organizaciones y colectivos, este fue también un aspecto protagonista, que llevaba a relacionar el poco uso de este recurso con la preponderancia del grupo poblacional de adultos mayores como sujetos de la participación; la reincidencia de los resultados supone la necesidad de fortalecer la capacitación y formación al respecto, buscando mayor acceso y oportunidades de los distintos grupos poblacionales, en especial aquellos que no tienen gran manejo de este tipo de recursos.

Estos datos, así como los ofrecidos en gráficas atrás sobre la formación y utilización de mecanismos formales e institucionalizados para la participación, permiten deducir que la condición de no conocimiento por parte de los individuos, de los mecanismos formales de

participación, puede ser una de las causas por las que acción social se les dificulte y en ocasiones se abstengan de buscar incidir en los asuntos públicos.

Esto implica un gran reto en clave de garantizar la participación como derecho, pues la existencia de mecanismos es un avance en las condiciones, pero su no reconocimiento y apropiación por parte de los ciudadanos, obstaculiza la calidad de la participación. Los análisis cualitativos aportados por los laboratorios ciudadanos y el estudio de caso en la fase anterior de este proyecto, posicionó la formación ciudadana como una de las estrategias fundamentales a la hora de potenciar la organización, participación y movilización; esta es entonces una gran pista para continuar sustancializando la escena participativa y a la ciudad como territorio inteligente y gobernable.

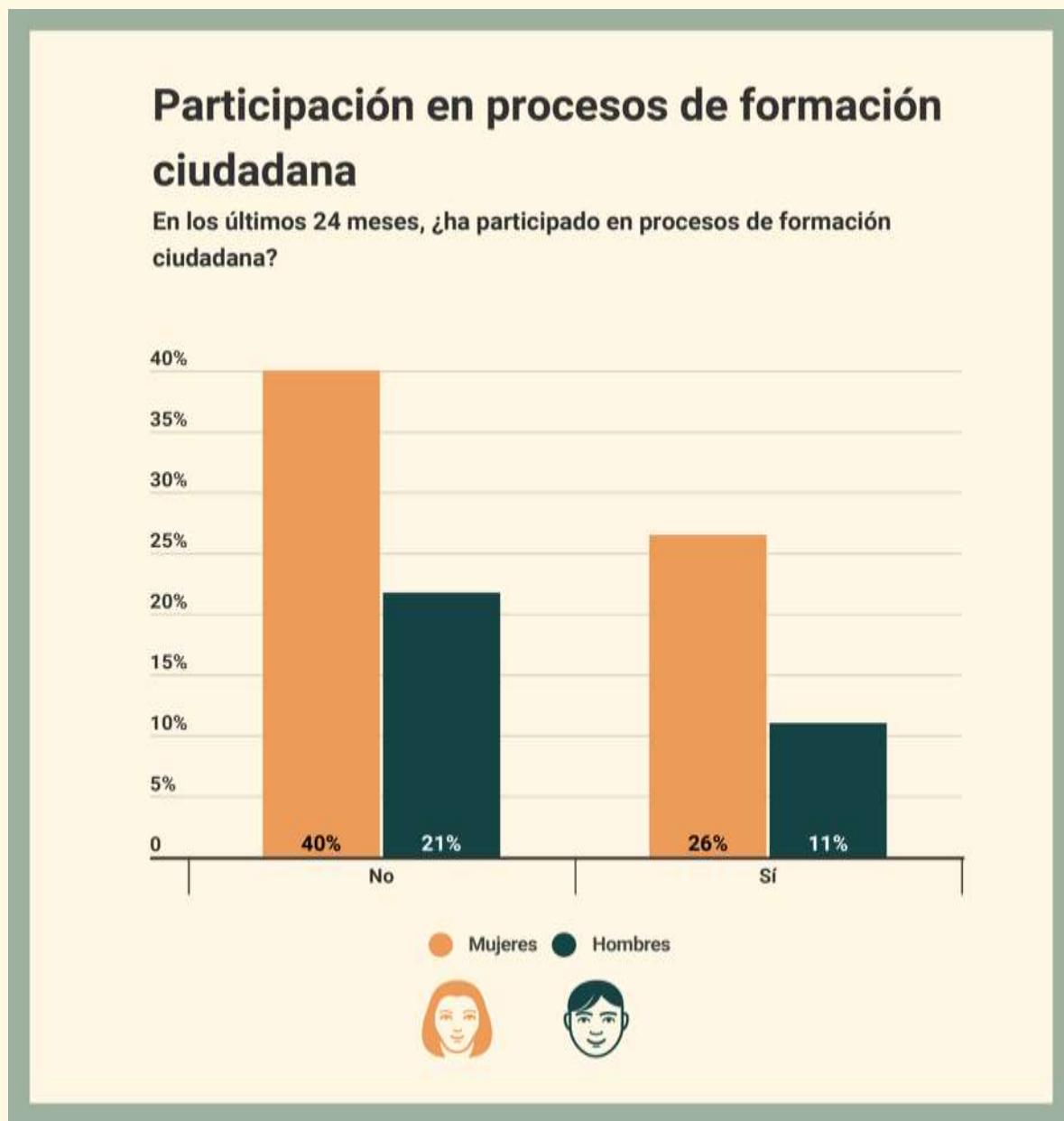
**Gráfico 17. Conocimiento de los mecanismos de participación ciudadana**



Precisamente en cuanto a la participación en procesos de formación ciudadana, un 61 % dice no haber participado, donde el 40 % son mujeres y 21 % son hombres. La población que dice participar de estos procesos representa un 37 %, así, el 26 % son mujeres y el 11 % hombres. Teniendo en cuenta el histograma, la distancia entre hombres y mujeres es esperada dado que ya se había observado que es mayor la proporción de mujeres que participan, con relación a los hombres, y en coherencia con la emergencia de ellas como actoras de la participación en la ciudad durante las últimas dos décadas.

Se ratifica así la gran oportunidad para los programas de formación ciudadana avanzada que ayuden a superar los esquemas educativos/formativos clásicos, generen propuestas situadas territorialmente y coherentes con las especificidades de los actores y combinen de mejor manera el uso de la internet con un uso no necesariamente intensivo de los equipamientos municipales y comunitarios. No puede desconocerse lo potente que se perfila en este marco, la fórmula mujeres + formación ciudadana, en tanto la emergencia de ellas como actoras de la participación ha encontrado en los procesos y escuelas de formación, escenarios para su cualificación, para el reconocimiento de sus condiciones y necesidades específicas, para el empoderamiento social y algunas estrategias de incidencia política que logran trascender los territorios e instancias locales hacia las escalas de zona y ciudad.

**Gráfico 18.** *Participación en procesos de formación ciudadana*

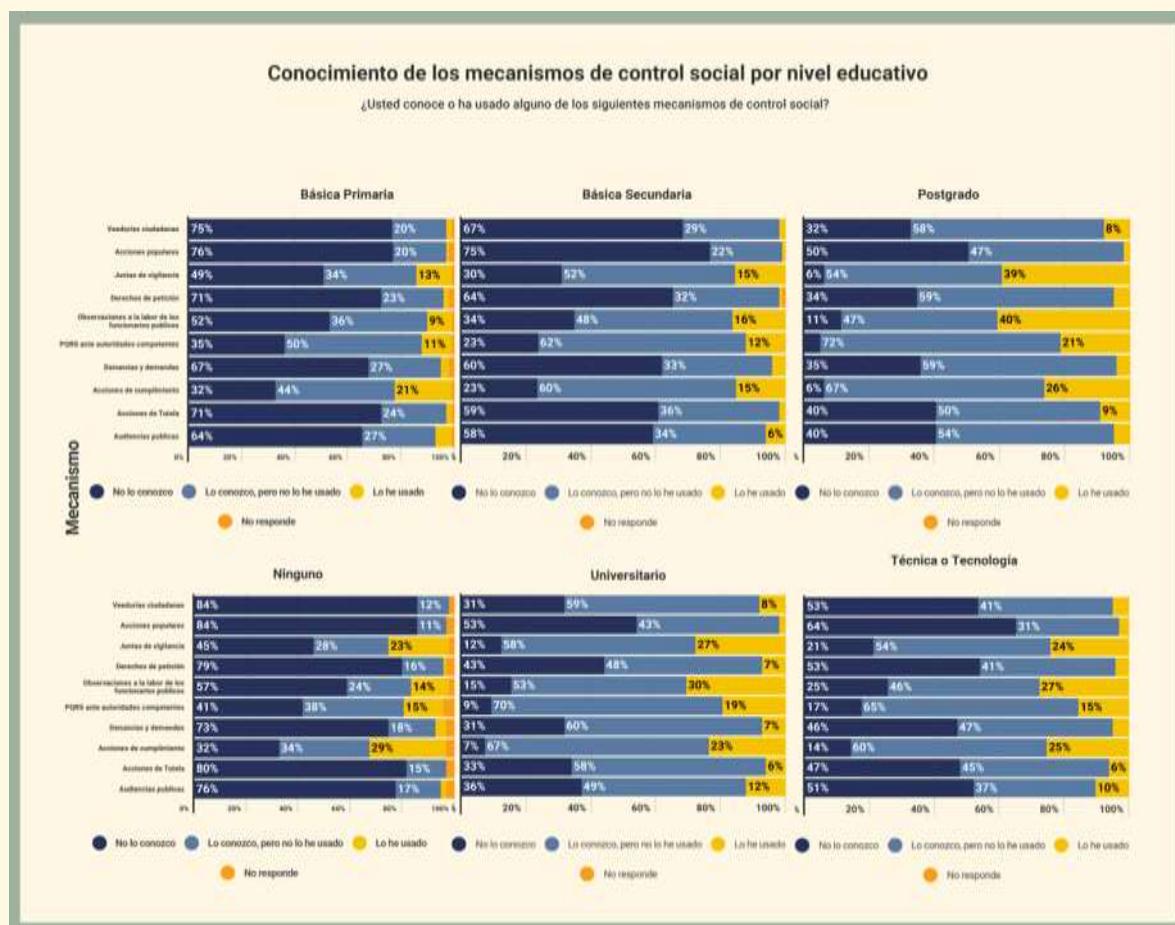


#### 2.2.2 Dimensión Actores y prácticas de los individuos que participan

En cuanto a la dimensión de Actores y prácticas de los individuos, la siguiente ilustración muestra los porcentajes por nivel educativo con respecto al conocimiento o uso de los mecanismos de control social. Se puede observar que, al no tener ningún estudio, la mayoría

de la población que participa, esto es aproximadamente un 80 %, no conoce los mecanismos, pero eso va mejorando a medida que el nivel educativo de la población es mayor. Esto se evidencia, por ejemplo, en los niveles educativos de universitario y postgrado donde aproximadamente el 40 % de quienes participan conocen los mecanismos de control social. Y, por último, para los niveles educativos técnica o tecnología, postgrado y universitario, los porcentajes sobre el uso es mayor que en los otros, ratificando el análisis de que a medida que se tiene un mejor nivel educativo, el conocimiento y uso de los mecanismos es mayor.

**Gráfico 19. Conocimiento de los mecanismos de participación ciudadana según nivel educativo**

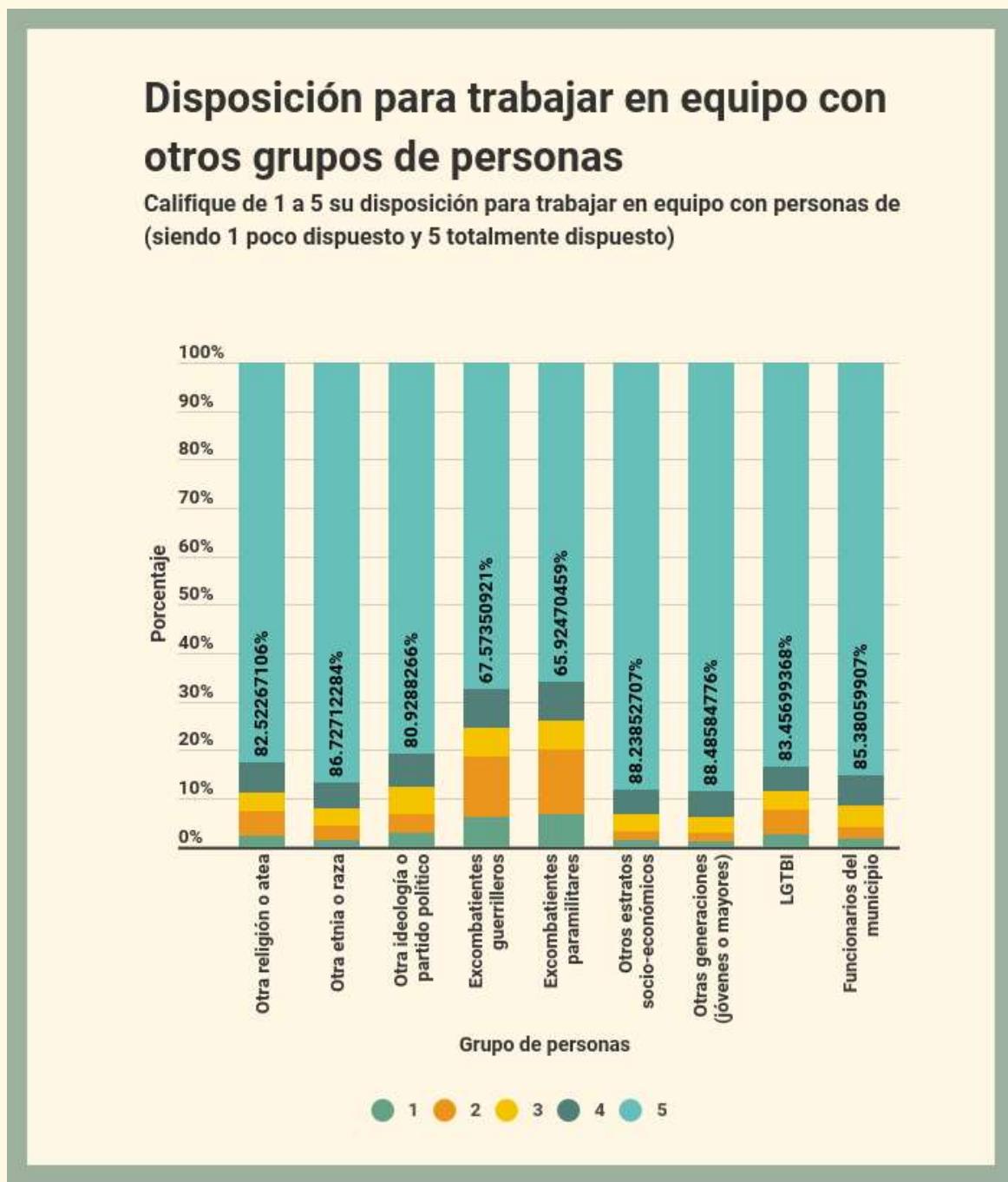


En el gráfico es posible analizar la disposición para el trabajo en equipo con otros grupos de personas, teniendo en cuenta que para una alta calidad de la participación, se espera

disposición también alta a trabajar en equipo con los diferentes grupos poblacionales o de diversa afiliación institucional, reconociendo las diversas características poblacionales, étnicas, de credo o institucionales, entre otras, y la complejidad pero importancia de construir lo público en este marco.

Si bien los resultados se concentran en los valores altos de la escala de disposición (4 y 5) con alrededor del 80 % de las evaluaciones, es importante concentrar la atención y los análisis en las categorías donde aparecen valores entre 1 y 3 relativamente altos. Ejemplo de ello son los datos relacionados con población desmovilizada, en donde alrededor del 20 % de las personas que participa no estaría en disposición de trabajar en equipo con ellos. Tal asunto requiere de toda la atención si se reconoce el momento histórico que vive la ciudad y el país en torno a la firma del Acuerdo de Paz con las Farc y la tarea que tenemos los distintos sectores de contribuir en su implementación y de sumar esfuerzos y condiciones que posibiliten la construcción de la paz estable y duradera. Son precisamente los territorios locales de Medellín, escenarios protagónicos para el encuentro con el otro y lo otro, y hoy, el entramado de la participación implica trabajar con actores que vienen cambiando sus roles y buscando incorporarse a la vida civilista y en sociedad.

**Gráfico 20.** Disposición para trabajo en equipo



En la gráfica que pregunta si los individuos han participado de actividades o acciones relacionadas con la participación, es posible observar que las principales actividades de las que hacen parte los individuos encuestados son las que están relacionadas de alguna manera con un territorio específico, que puede ser barrio o comuna. Estas son el Presupuesto

Participativo con un 34,1 % y las prácticas de convites, mingas u otras actividades como voluntariado en una obra o proyecto en beneficio de la comunidad o grupo con un 17,9 %.

Otra acción que llama a los individuos a participar son las movilizaciones o protestas ciudadanas con un 14,9 %, estas, aunque se podrían decir que pueden tener un carácter más de ciudad, también podrían realizarse por situaciones de los contextos específicos locales. Otras actividades que aquí se pueden mencionar, aunque no sean tan significativas porque están por debajo del 10 %, son la participación de los ciudadanos en las acciones de cumplimiento, la vocería o representación de un grupo, el plan de desarrollo y la presentación de Preguntas, Quejas, Reclamos y Sugerencias (PQRS) ante la administración municipal o la gestión asociada a ella; aspectos que han ayudado a recrear la calidad de la participación, en especial en lo que concierne a la incidencia de los ciudadanos en la gestión pública municipal.

**Gráfico 21.** *¿En qué actividades participa?*



En cuanto a la gráfica que pregunta por la principal motivación de los individuos para participar con relación a su nivel de educación, se evidencia que, aunque en grados diferentes, las personas con distintos niveles educativos encuentran razones para participar en las mejoras que se puedan hacer a la ciudad, al país, al barrio, la comuna, el corregimiento y a nivel individual o familiar. De esta manera, alrededor de un 40 % de la población con educación “Básica Primaria”, “Básica Secundaria”, “Técnica o Tecnología” y “Universitaria”, participan por beneficios para el barrio. Se observa en el gráfico que la población que participa también lo hace por mejoras a nivel individual y familiar, por ejemplo, el comportamiento de la población con posgrados, donde un 30 % responde que esta es su motivación.

Igualmente, desde una perspectiva macro de la motivación, es notable que al aumentar la educación también crece la motivación a participar para mejorar la ciudad y el país, esto lo hacen los universitarios con un 35 %. Acá aparece un elemento muy importante a la hora de analizar la calidad de la participación: las causas o reivindicaciones colectivas a escala de ciudad, que, si bien no están asociadas con grupos poblacionales muy específicos, si dan cuenta de asuntos o temas estructurales de la realidad de la ciudad y permiten evidenciar nuevas formas de reivindicación, repertorios y expresiones; y se convierten en ventanas de oportunidad para recrear la escena participativa.

**Gráfico 22.** Principal motivación para participar



La toma de decisiones es una situación que se ha vuelto problemática en las comunas y corregimientos, en tanto esta se sigue concentrando en un porcentaje minoritario de la población. En esto parece influenciar el monopolio de los liderazgos tradicionales que dificultan la integración y articulación de otras y más personas en estos espacios; pero también intervienen en ello la credibilidad que los ciudadanos tienen en los procesos participativos y actores asociados a ella y las posibilidades de incidencia y transformación social que se reconoce en la participación al asumirla como medio y no como fin en sí mismo. Según esta gráfica, solo 2 de cada 10 personas participan en las mejoras para su comuna o corregimiento. El porcentaje de personas que no participan es significativo (80,5 %), evidenciando el reto de posicionar y reivindicar esta como un derecho de todos los ciudadanos, de promocionarla como un medio para la transformación de la sociedad y los territorios y de contribuir a través de ella con la gobernabilidad para la ciudad.

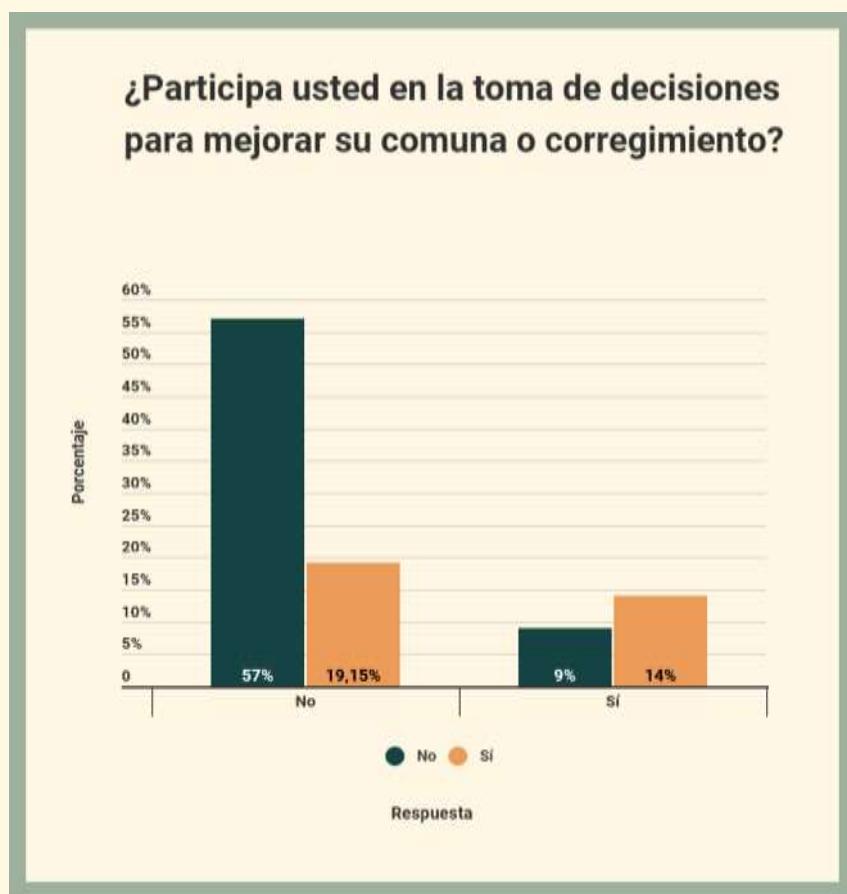
**Gráfico 23.** *Participación en iniciativas, propuestas o proyectos*



Otro de los elementos evaluados tiene que ver con la participación de los individuos en la toma de decisiones para mejorar su comuna y corregimiento. Los resultados arrojados por la segunda medición del IPCM pueden reflejar el desinterés de los pobladores en las dinámicas de la participación, sobre todo si se tienen en cuenta variables anteriores en las que se identificaba que es bajo el porcentaje de población que participa; pero también en ello tiene

influencia los niveles de las participación, en donde se encuentran argumentos que plantean que estos siguen siendo de información y consulta y que las posibilidades de gestión, fiscalización e iniciativa son pocas, dejando aun en manos de pocos, en especial de los gobiernos locales, regionales y nacionales, las decisiones finales frente a la gestión del desarrollo. Este resultado es entonces un llamado a mejorar sustantivamente la incidencia y alcance de la participación ciudadana en la planeación local del territorio y la gestión pública municipal, haciendo uso de diversas metodologías y tecnologías.

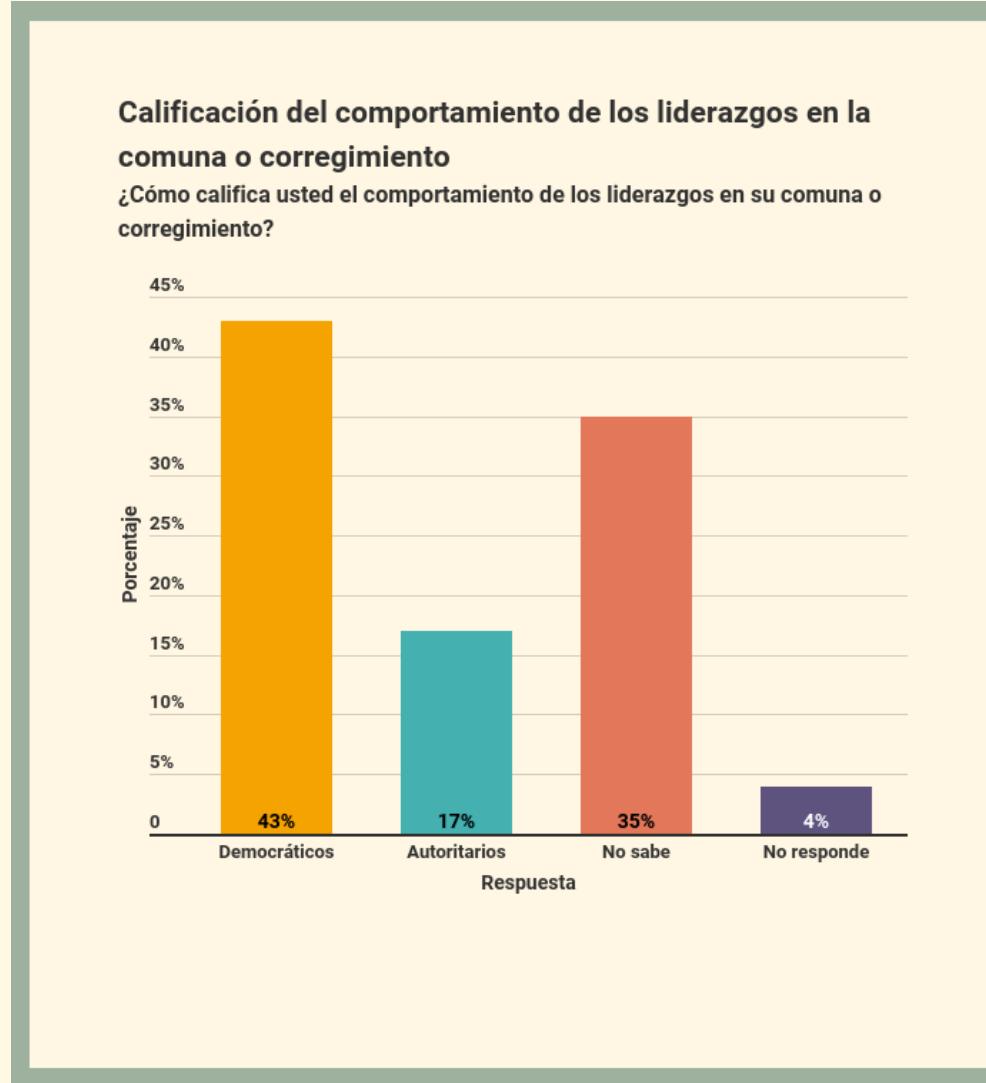
**Gráfico 24. Participación en la toma de decisiones**



Una de las hipótesis que han estado en el marco de la medición del IPCM es que las personas en tanto más vivencian procesos de formación ciudadana más participan. Al correlacionar la participación en la toma de decisiones para la mejora de la comuna o corregimiento con la participación en procesos de formación ciudadana, se encontró que el 57 % que no ha participado en procesos de formación ciudadana no participa en la toma de decisiones para

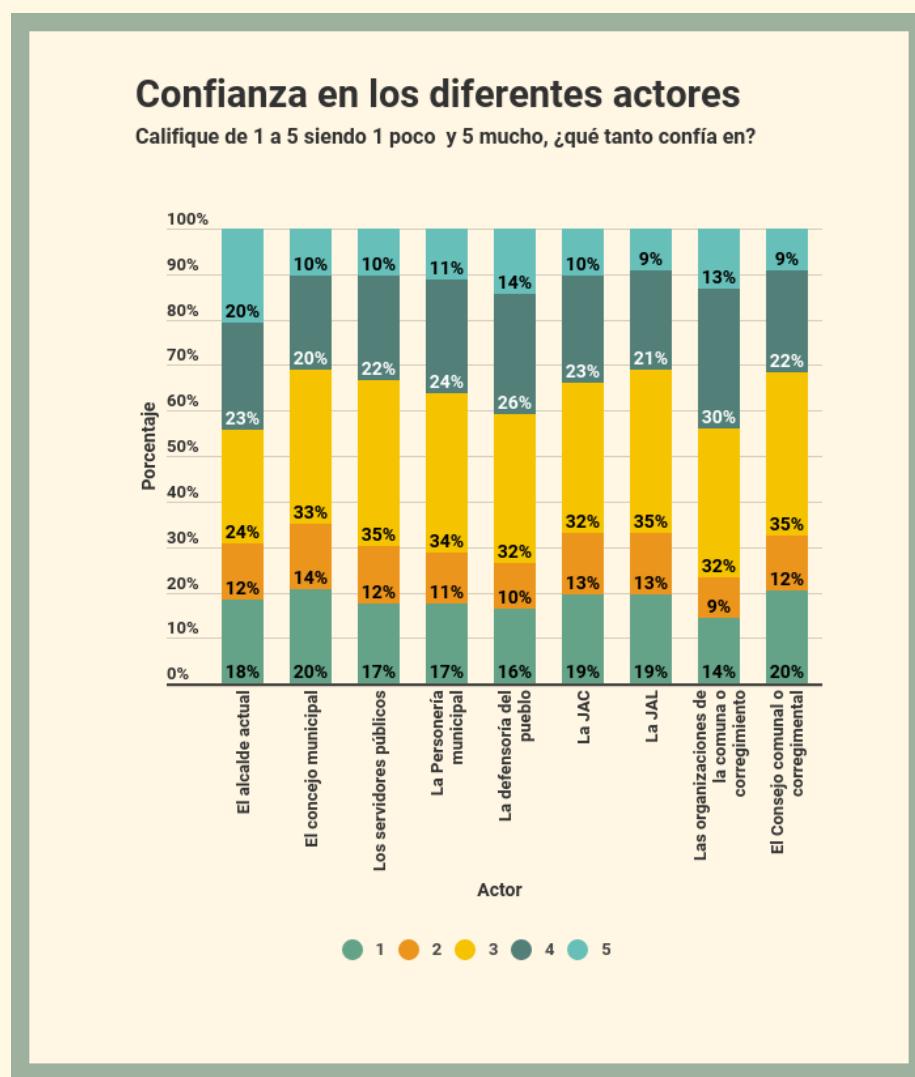
mejorar la comuna o corregimiento. Por otro lado, se tiene que el 19 % que ha participado en procesos de formación ciudadana tampoco participa en la toma de decisiones para mejorar la comuna o corregimiento, mientras que el 14 % si lo hace. En este sentido, se comprueba la hipótesis, de ahí el reto de que tanto institucional como organizativamente se busquen generar más estrategias para que las personas que participan o que se espera lo hagan, accedan a los espacios de formación ciudadana para que así se sientan con las capacidades de incidir, tomar decisiones sobre los territorios en los que habitan y fortalecer su acción social y política.

**Gráfico 25. Comportamiento de los liderazgos en la comuna o corregimiento**



Como se mencionó anteriormente, el liderazgo es un tema vital a la hora de analizar la calidad de la participación. Para la mayoría de los individuos encuestados, los liderazgos son positivos, en la medida en que un 43 % reconoce que es democrático. Sin embargo, un porcentaje significativo de personas no supo cómo calificar los liderazgos de su comuna o corregimiento, esto puede ser porque no conozca mucho de las dinámicas participativas o porque quizás no entendió la pregunta. Un 17 % de los individuos reconoce que los liderazgos son autoritarios; este porcentaje sigue siendo alto, evidenciando las prácticas antidemocráticas que perviven en la cultura política de la ciudad y vislumbrando la urgencia de pensar e implementar estrategias que permitan modificar tal realidad.

**Gráfico 26. Confianza en los diferentes actores**



De la gráfica anterior se puede observar que la población que participa da como calificación en mayor porcentaje un “3”, teniendo como porcentaje mayor al 30 % en la mayoría de los actores, el único con un porcentaje menor al 30 % es el del “Alcalde actual” el cual tiene un 24 %; la segunda calificación con más porcentaje es la de “4” estando por encima del 20 % en la mayoría de los actores, donde el mayor porcentaje se lo lleva el actor “Las organizaciones de la comuna o corregimiento” con un 30 %, y por último, la calificación “5” fue mayor para el “Alcalde actual”.

En medio de algunos encuentros para dialogar con distintos líderes de barrios y comunas de la ciudad se podía percibir cierto nivel de afinidad con el alcalde de la administración municipal, esto corrobora que frente a la pregunta por la confianza en distintos actores territoriales, los individuos que participan apuntan confiar más en el actual alcalde con un 20,7 %, seguidamente en el defensor del pueblo, en la organización de la comuna o corregimiento, en la personería municipal, en la JAC y en el consejo municipal con 14 %, 13,1 %, 11,7 %, 10,7 % y 10,7 % respectivamente.

### **2.2.2. Dimensión Efectos en los individuos que participan**

Los anteriores gráficos han evidenciado que es significativo el porcentaje de los individuos que participan. Ahora bien, al preguntar en términos de efectos de la participación, este gráfico permite ver que el 80,5 % de la población dice no haber participado en propuestas o proyectos que beneficien la comuna o el corregimiento, en contraste, un 19,5 % sí ha participado. De esto se infiere que si bien es importante el número de personas que participa, la mayoría de estos reconoce no hacerlo cuando se trata de iniciativas o proyectos para beneficio de su comuna o corregimiento. Estos podrían ser los que solo participan por medio del voto o aquellos que asisten o están vinculados a iniciativas de ciudad.

**Gráfico 27.** *Participación en iniciativas, propuestas o proyectos*



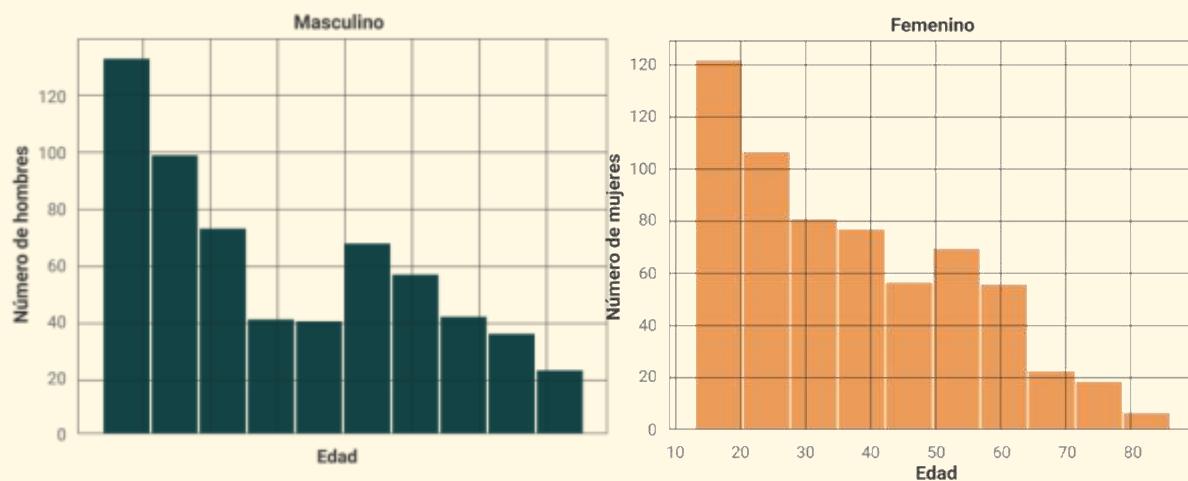
Este resultado contrasta bastante con los que plantean que la participación tiene efectos positivos en la comunidad. Lo que quiere decir que las personas tienen una valoración muy positiva de los resultados de la participación ciudadana, pero que perciben o sienten que no hay tiempos-espacios para que su propia participación tenga real incidencia. Este es definitivamente un indicador a mejorar, en especial, en torno a los temas o problemáticas estructurales de ciudad, pues se evidencia una mayor valoración de los efectos de la

participación en los espacios locales y menor en los asuntos de ciudad o con respecto a la administración municipal.

### 2.3. Características de los individuos que no participan

Los individuos que no participan realizan una serie de afirmaciones que dan cuenta de sus actitudes y apreciaciones frente a oportunidades y restricciones de la participación ciudadana en Medellín. Las dos gráficas siguientes muestran que la mayoría de los hombres que no participan, están en el grupo de edad inferior a los 20 años, seguido por los hombres entre los 20 y los 30 años y aquellos que se encuentran entre los 30 y 40 años y los 50 y 60, estos dos últimos con una cantidad muy parecida. En cuanto a las mujeres, también el grupo que menos participa es el que está en edad inferior a los 20 años, seguido por las mujeres entre los 20 y los 30 años y posteriormente aquellas que se encuentran entre los 30 y 40 años.

**Gráfico 28.** Edad de los individuos que no participan según género

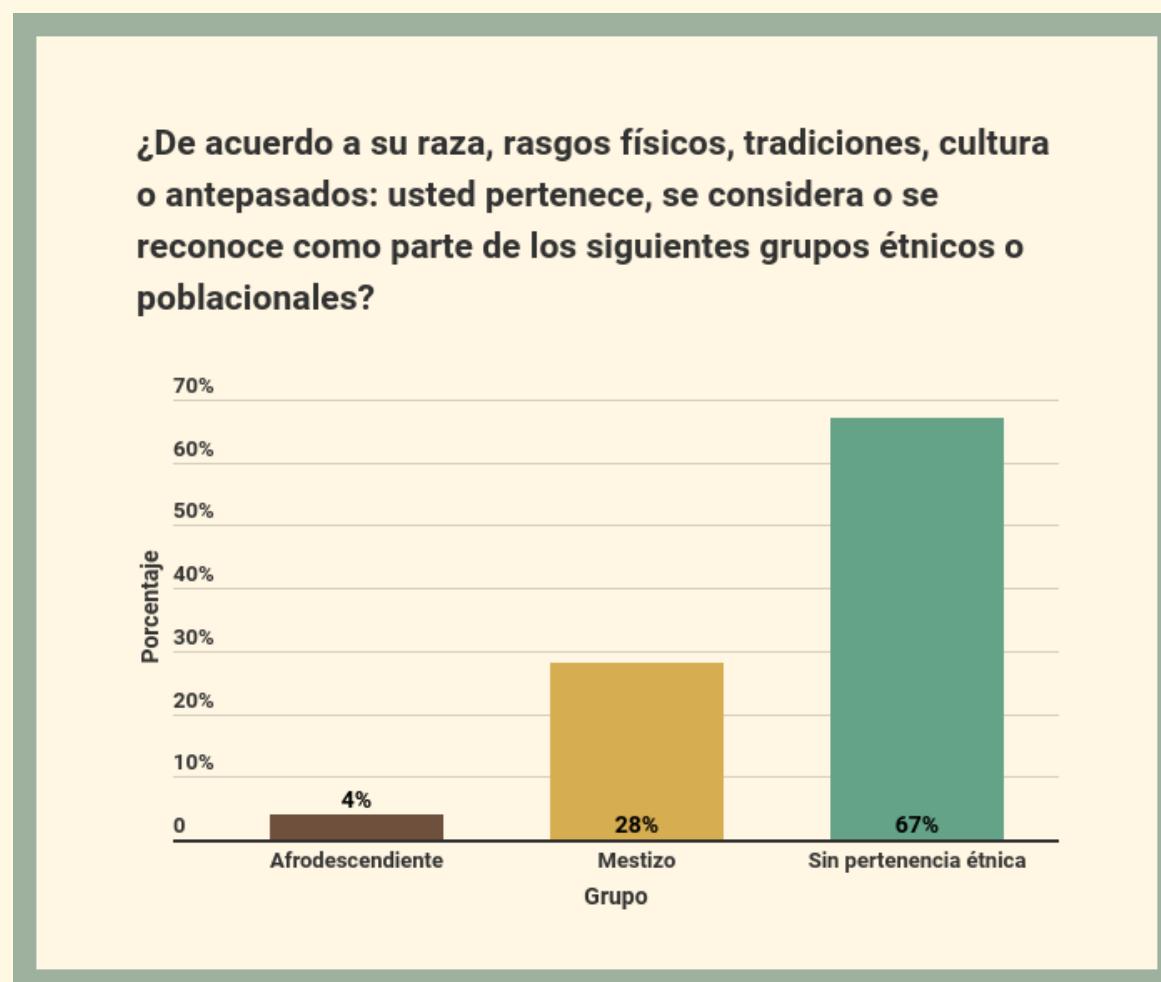


Estos niveles educativos evidencian que es bajo el grado de analfabetismo tanto para mujeres como para hombres, aunque de manera general han estudiado más las mujeres que los hombres en todos los niveles, a excepción de la primaria. Tales datos además sugieren estos grupos como públicos potenciales para la sensibilización y promoción de la participación,

buscando que se ejerza garantía de este derecho con todos los ciudadanos y buscando mantener la tendencia que las dos mediciones del IPCM han permitido ver: el capital social existente en Medellín en torno a la riqueza de actores, expresiones y subjetividades de los jóvenes como actores de la participación.

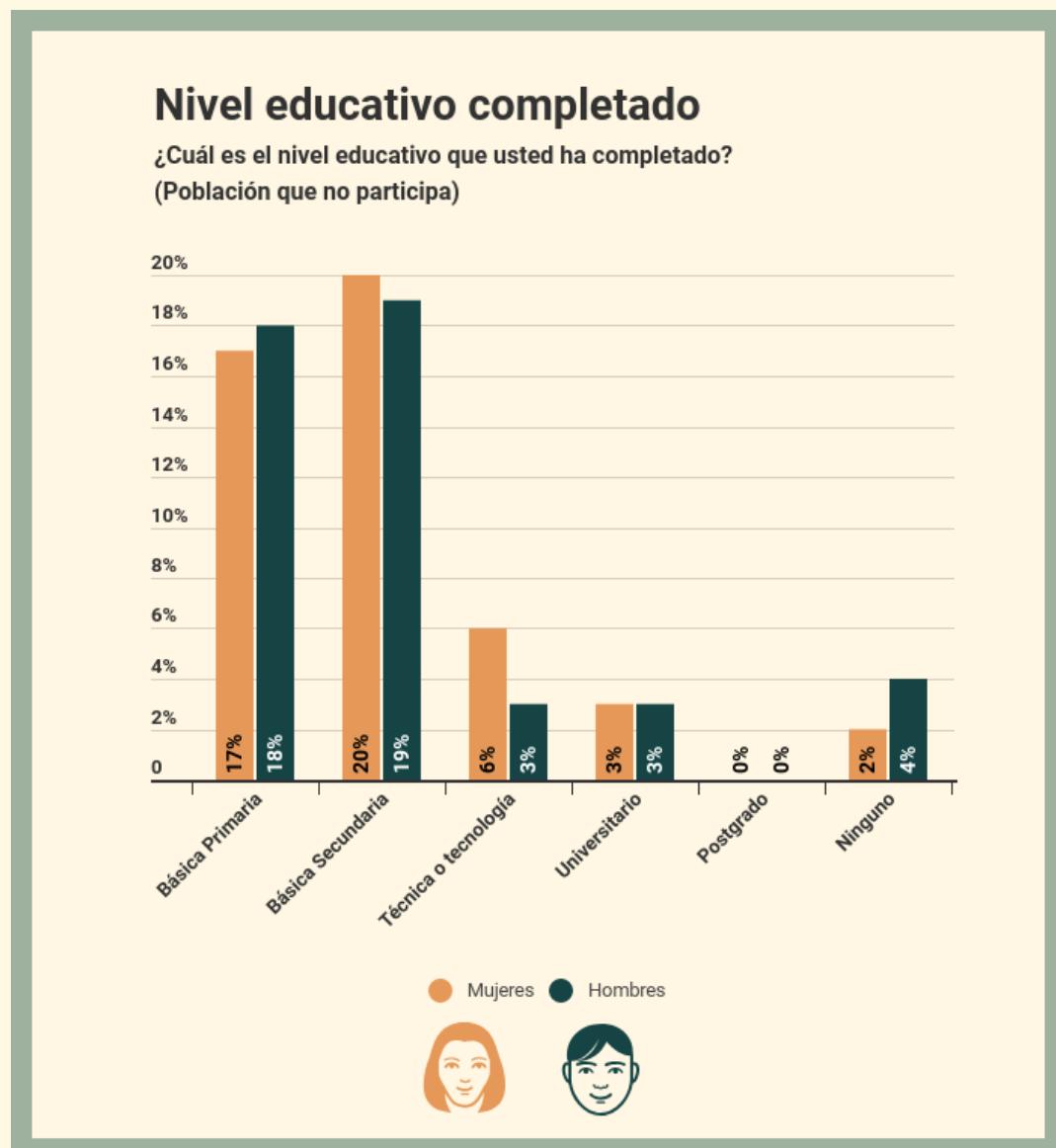
Respecto a los grupos étnicos o poblacionales, el 67 % de los individuos encuestados expresa no sentir pertenencia étnica alguna, el 28 % se reconoce como mestizo y el 4 % como afrodescendientes.

**Gráfico 29. Pertenencia a grupos étnicos**



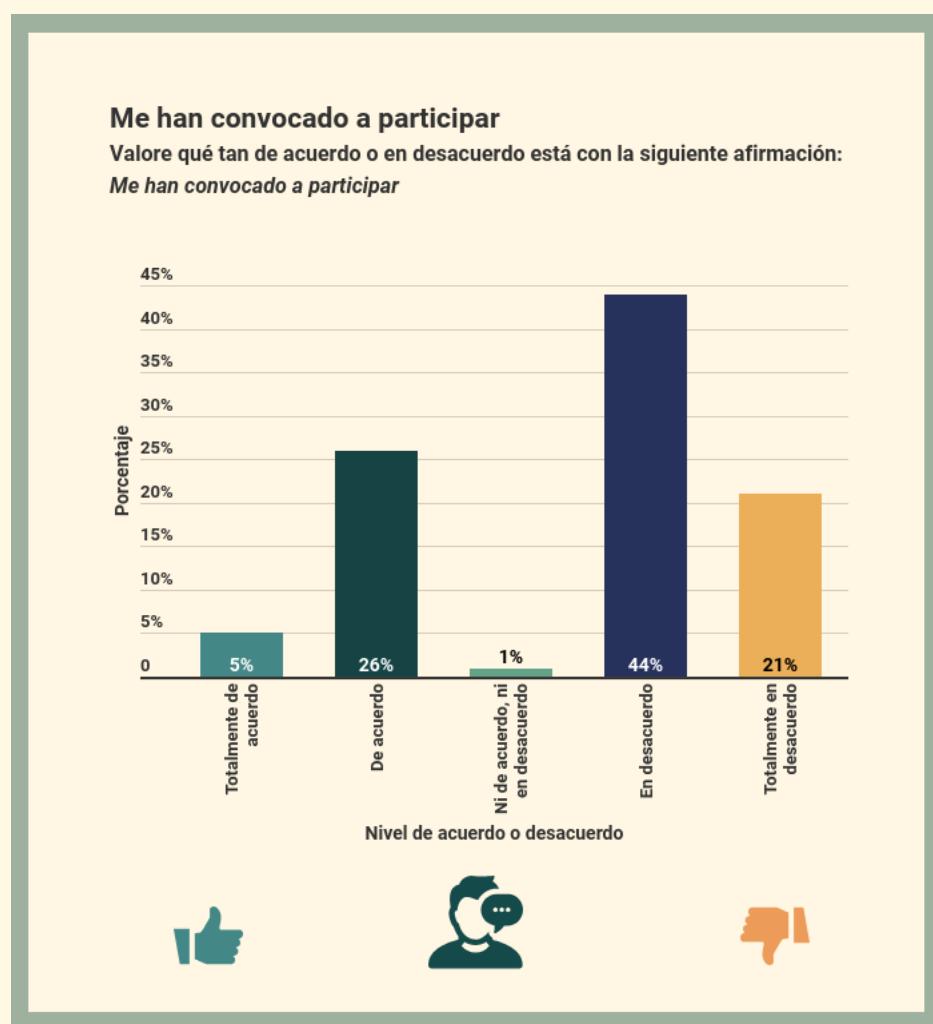
Con respecto al último nivel educativo alcanzado por los encuestados que se clasifican como no participantes, el mayor porcentaje lo tienen las mujeres que han realizado hasta básica secundaria con un 20 % y los hombres que han logrado este mismo nivel educativo con un 19 %; lo siguen los hombres que cuentan con básica primaria con un 18 % y las mujeres en este mismo nivel con una 17 %. Las mujeres que han adquirido formación técnica o tecnológica, universitaria y de posgrado suman un porcentaje de 9 % y los hombres en estos mismo niveles cuentan con un porcentaje de 6 %.

**Gráfico 30.** *Nivel educativo de la población que no participa*

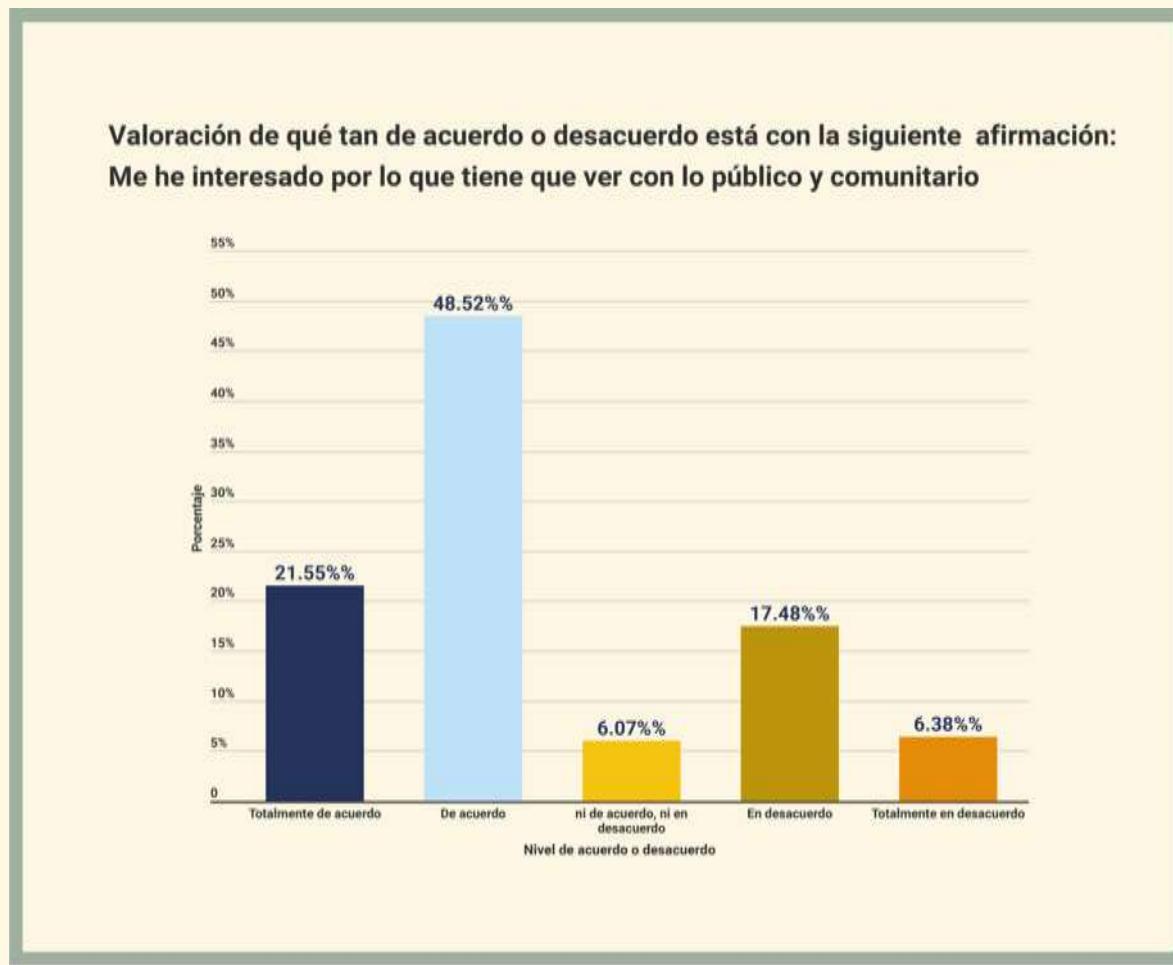


En cuanto a “sentirse convocado a participar”, el 65 % de los encuestados expresa estar “en desacuerdo” o “totalmente en desacuerdo” con que lo han convocado a participar, mientras que el 31 % está “de acuerdo” o “totalmente de acuerdo” en que lo han convocado a participar. Estos resultados contrastan con los datos ofrecidos por la siguiente gráfica, que da cuenta del interés de los actores por “lo que tiene que ver con lo público y comunitario”, en donde el 70,1 % expresa estar “de acuerdo” o “totalmente de acuerdo” con sentir interés mientras que el 23,9 % plantea “estar en desacuerdo” o “totalmente en desacuerdo”.

**Gráfico 31. Convocatoria para participar**

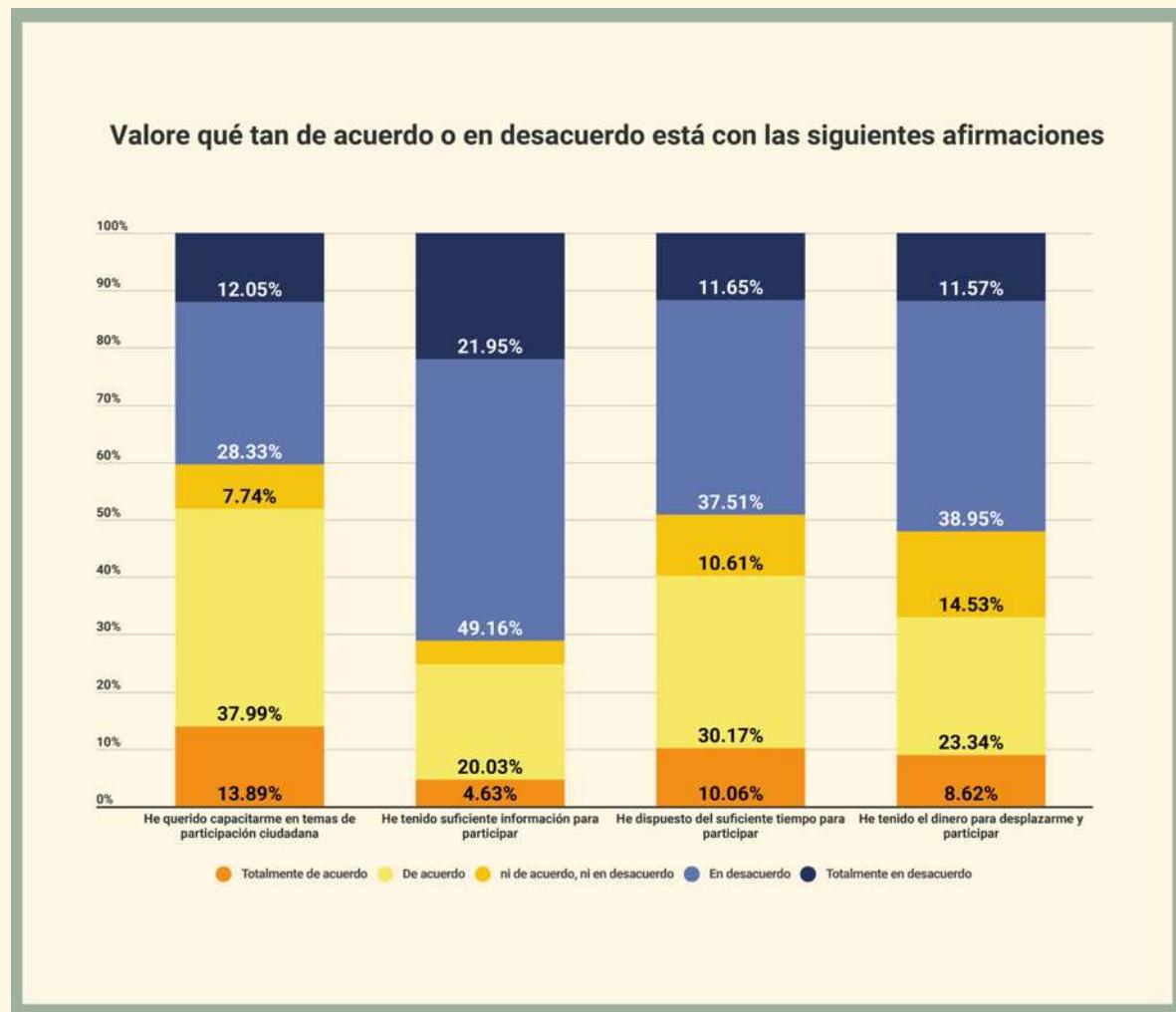


**Gráfico 32.** *Interés por lo público y comunitario*

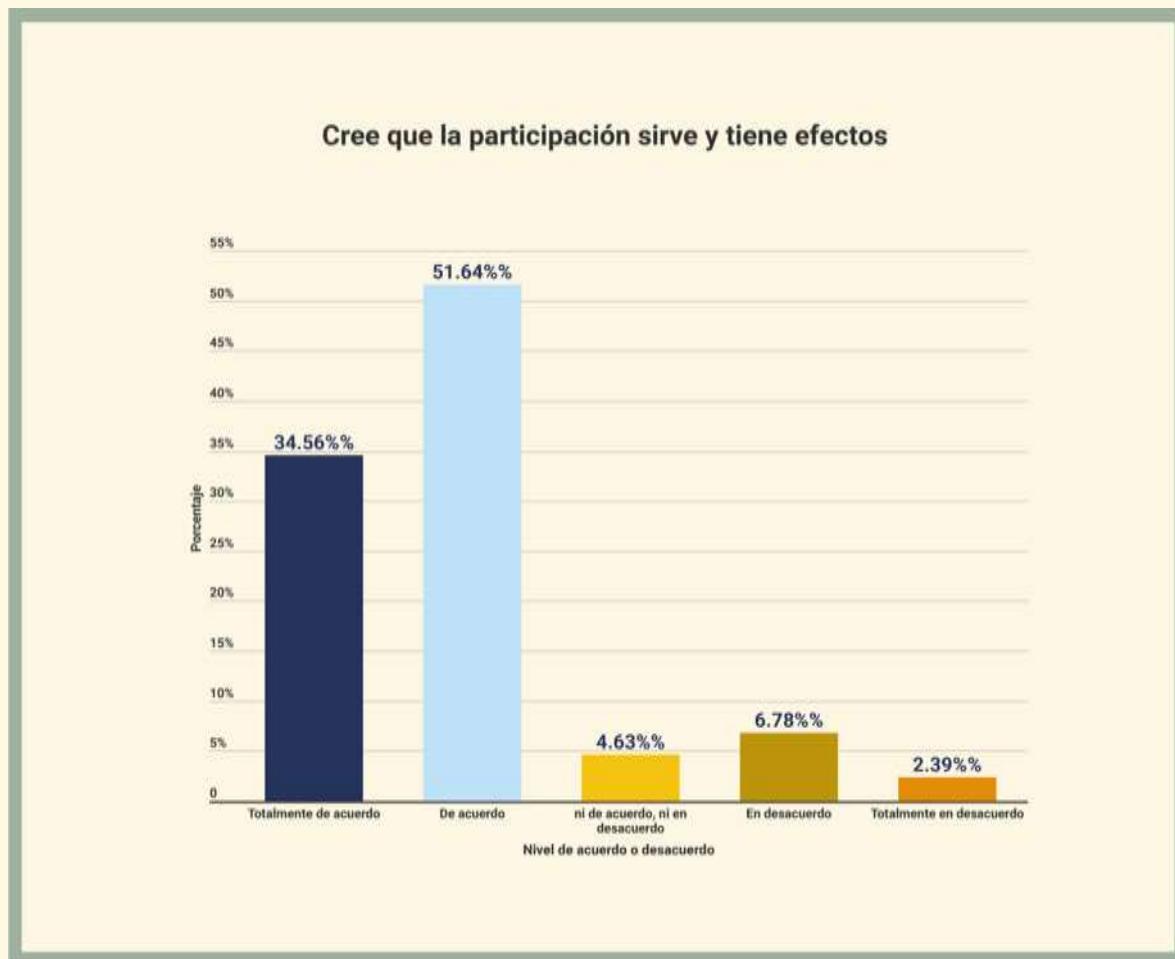


Estos datos de la caracterización de la población no participante demuestran que existe un alto potencial participativo en la medida que el 44,8 % expresa no haber sido convocada a participar, el 48,5 % se interesa por lo público-comunitario, el 52 % cree que participar tiene efectos y un 38 % quiere capacitarse. Esto evidencia la existencia de contextos y condiciones favorables para implementar políticas, programas públicos e institucionalidad de la participación democrática, con nuevos grupos poblacionales, sectores e individuos que aún no hacen parte de los actuales escenarios e instancias; contribuyendo con ello no sólo a la ampliación, sino a la visibilización en lo público democrático de nuevos actores, discursos, percepciones y prácticas frente a la participación.

**Gráfico 33. Voluntad para participar**



**Gráfico 34.** *¿La participación sirve y tiene efectos?*



Aunque la gráfica anterior da cuenta de que aproximadamente el 90 % de las personas encuestadas perciben que la participación sirve y tiene efectos, la información colectada también permite intuir que recursos del orden nacional, como la Ley 1757 de 2015, que reglamenta el Sistema Nacional de Participación y sus similares a escala departamental, municipal y local, aún no son incorporados de manera amplia en las condiciones y dinámicas locales de participación, asunto que se puede fortalecer en tanto este tipo de iniciativas no se entiendan como simple ampliación de procedimientos y reglamentación, sino como recursos que respalden las dinámicas existentes y posibles, la articulación entre ellas y el mayor empoderamiento de los actores locales en función de su realidad social (IPCM 2017, Informe cualitativo, p. 39).

Esto es, si bien Medellín hoy cuenta con Sistema y Consejo Municipal de Participación y la institucionalidad municipal ha hecho esfuerzos para acompañar y fortalecer estos espacios, se requiere de una mayor apropiación local que legitime tales prácticas, la haga reconocedoras de las diversas dinámicas existentes en los territorios locales y potencie la articulación entre actores, repertorios y formas de la democracia.

#### **2.4. Comparativo con la medición del 2017**

En el presente apartado se entrega el índice global, consolidando el resultado obtenido por las organizaciones y los individuos que participan, por medio de un promedio aritmético entre los resultados de los indicadores de participación ciudadana de individuos y colectivos. La agregación a nivel de ciudad entrega un índice de 0,511, para 2019, que servirá de referencia para evaluar los resultados. En la misma línea, la dimensión con puntaje más alto es la de Actores y prácticas, seguida de Condiciones territoriales y, finalmente, Efectos, con valores 0,563, 0,551, y 0,479, respectivamente.

**Tabla 10. IPCM: Comparación 2017-2019 entre organizaciones e individuos participantes**

	Condiciones territoriales		Actores y prácticas		Efectos		Índice de participación ciudadana	
	2017	2019	2017	2019	2017	2019	2017	2019
<b>Personas que participan</b>	0.277	0.433	0.383	0.489	0.350	0.328	0.334	0.391
<b>Colectivos u organizaciones</b>	0.455	0.668	0.525	0.637	0.483	0.615	0.486	0.630
<b>Resultado agregado</b>	<b>0.366</b> = (0.27+0.45)/2	<b>0.551 = (0.43+0.67)/2</b>	<b>0.454 = (0.38+0.52)/2</b>	<b>0.563 = (0.49+0.64)/2</b>	<b>0.416 = (0.35+0.39)/2</b>	<b>0.479 = (0.33+0.62)/2</b>	<b>0.411 = (0.33+0.49)/2</b>	<b>0.511 = (0.39+0.63)/2</b>

Los resultados demuestran:

- El resultado de individuos pasa de 0,334 a 0,391, aumentó 0,057, asociado especialmente a un avance en los valores de los subíndices de Condiciones territoriales y Actores y prácticas.
- El resultado en organizaciones/colectivos pasa de 0,486 a 0,630, aumentó 0,144, es decir, creció poco más del doble de lo que creció el indicador de individuos, lo cual está asociado al pronunciado aumento en la dimensión de Efectos.
- El resultado global pasa de 0,411 a 0,511, aumentó 0,1, especialmente por el aumento en el subíndice organizaciones.

### 3. Resultados y análisis a escala de zonas

En las siguientes tablas se presenta, en primer lugar, el IPCM para individuos a nivel de zona en 2019 y, en segundo lugar, para efectos de comparación, el IPCM para individuos a nivel de zona en 2017, ambos acompañados de los resultados por subíndices o dimensiones.

**Tabla 11. IPCM 2019 por Zona**

Zona	Número de Observaciones	Condiciones Territoriales	Actores y prácticas	Efectos	Índice Global de Participación
Centro occidental	505	0.443	0.495	0.314	0.391
Centro oriental	525	0.444	0.494	0.342	0.403
Corregimientos	674	0.435	0.479	0.343	0.395
Noroccidental	645	0.441	0.484	0.320	0.390
Nororiental	727	0.434	0.507	0.319	0.392
Suroccidental	401	0.406	0.474	0.341	0.383
Suroriental	162	0.383	0.473	0.299	0.363
Medellín	3639	0.433	0.489	0.328	0.391

**Tabla 12. IPCM 2017 por Zona**

Zona	Número de Observaciones	Condiciones Territoriales	Actores y prácticas	Efectos	Índice Global de Participación
Centro occidental	406	0,268	0,429	0,416	0,363
Centro oriental	665	0,223	0,365	0,322	0,297
Corregimientos	492	0,256	0,407	0,396	0,345
Noroccidental	751	0,332	0,344	0,303	0,326
Nororiental	703	0,297	0,390	0,356	0,345
Suroccidental	473	0,246	0,383	0,329	0,314
Suroriental	76	0,271	0,435	0,404	0,364
Medellín	3365	0,277	0,383	0,350	0,394

### 3.1. Análisis comparativo con la medición del 2017

Hubo un aumento para las distintas zonas, aunque en distintas magnitudes. Es de destacar el avance de la Zona Centro oriental, la cual pasó a ocupar lugares de punta en términos del IPCM, lo cual está asociado principalmente a su avance en cuanto a los subíndices de Condiciones territoriales en primera instancia y Actores y prácticas en segunda instancia. En cuanto a la dimensión de Efectos el subíndice respectivo es bastante similar entre las dos aplicaciones para esta zona en particular.

Los cambios en la zona centro-oriental son comprensibles si se reconoce que a esta zona pertenecen las comunas 8 y 9, las cuales cuentan con una importante tradición en procesos de participación asociados al movimiento urbano, al derecho a la ciudad, la defensa del territorio y la vivienda, lo cual tiene una relación directa con que la configuración de los sectores, barrios y del territorio en general, aun es un proceso en construcción que se ha caracterizado por el protagonismo de sus pobladores en la gestión social del hábitat. En

cuanto a la comuna 10, de la que hace parte la centralidad histórica de la ciudad, se encuentra la confluencia de otras formas de participación como aquellas asociadas al uso del espacio público, el comercio y la movilidad, que tienen una trayectoria más joven pero que viene ampliando su repertorio y posicionamiento en la ciudad.

Esta zona también cuenta con antecedentes históricos en procesos de planeación participativa; con una rica experiencia en torno al presupuesto participativo, especialmente entre los años 2004 y 2012, con procesos y expresiones de organización de los jóvenes en torno a la cultura y la comunicación alternativa y con emergentes formas de reivindicación de las víctimas que se han posicionado durante las últimas dos décadas, y que, articulando luchas y distintos sectores, han liderado iniciativas donde “la ladera le habla a la ciudad”. Para ello, la ciudadanía ha hecho uso de mecanismos formales de participación como los cabildos abiertos, pero también han posicionado expresiones como las marchas, las prácticas culturales en el espacio público y los plantones. No puede desconocerse además que en este territorio se encuentran organizaciones comunales históricas, que si bien le aportan al entramado de la participación en la ciudad, han evidenciado recurrentes tensiones por prácticas antidemocráticas a su interior como el clientelismo.

Por su parte, la Zona Suroriental presenta para esta medición una situación de menor avance con un dato de 0,363 a nivel de ciudad, que refleja un aumento notorio de la dimensión de Condiciones Territoriales con respecto a la medición de 2017, pero un estancamiento relativo en el subíndice de Actores y Prácticas y un descenso del subíndice de Efectos. La primera razón que ayuda a explicar este resultado es que la zona está conformada por una sola comuna, lo que hace que los datos que ella arroja expliquen la calidad de la participación desde la unicidad de este territorio, no posibilitando contrastes o complementariedades con otros lugares y dinámicas. Otro aspecto que puede contribuir a la comprensión del dato es que a pesar de que son muy buenas y consolidadas las condiciones de infraestructura social, pública y dotaciones colectivas que existen en el territorio, asociados a la estratificación socioeconómica de la zona donde prevalecen los estratos medio-alto y alto, no es tan alta la utilización de estos espacios para las prácticas y expresiones participativas.

Este último aspecto, sumado a que en la zona hay un alto predominio de urbanizaciones cerradas y edificios de apartamentos, implica que nos preguntemos por la concepción, construcción y apropiación colectiva que del espacio público se da en estos territorios, pues las características diferentes generan el reto de desarrollar enfoques diferenciales para su promoción y analizar también de forma diferencial, como se configuran allí los procesos participativos y como se puede acompañar específicamente su fortalecimiento.

Vale la pena recordar que la Zona Suroriental es uno de los territorios de la ciudad que cuenta con mayores niveles de participación política electoral en la ciudad, lo que a su vez hace que los escenarios de participación ciudadana no se vean exentos algunas veces de tensiones partidistas, tanto en términos de la protección o favorecimiento de redes de membresía-militancia, como en términos ideológicos (IPCM, 2017, Informe cualitativo, p. 74).

Con respecto a la Zona Centro-occidental, los resultados de la segunda medición muestran un subíndice de 0,391 que la ubica en una escala de referencia media y un poco por encima del resultado de 2017. Esta zona, a la que pertenecen las comunas 11, 12 y 13 se ha caracterizado por la diversidad de sus dinámicas de participación, tanto formales como informales; las tres comunas que la conforman han contado con procesos históricos de organización, sin embargo las tendencias y características son distintas entre las comunas 11 y 12 y la comuna 13. En las dos primeras las motivaciones para la participación han estado más orientadas en torno a la defensa del medio ambiente, los temas asociados a la seguridad, el espacio público y la movilidad, mientras que la comuna 13 ha sido un territorio cuyas dinámicas de organización y participación son el reflejo de las condiciones sociopolíticas que ha vivido, configurándose prácticas en torno a la construcción social del hábitat, la defensa del territorio, las resistencia al conflicto armado y las violencias.

Este territorio tiene una puntuación de 0,443 en el subíndice de Condiciones territoriales de la participación, un poco superior a la tendencia de la mayoría de las zonas y que puede estar reflejando el nivel de consolidación con que cuentan las comunas 11 y 12; una puntuación mayor en el subíndice de Actores y prácticas con 0,495, resultado de la riqueza de expresiones, repertorios y procesos que al interior de la zona se encuentran, en especial, el

entramado de expresiones y prácticas culturales y sociales que en ella se dan; y un subíndice de Efectos que arroja un dato 0,314, que da cuenta de una percepción baja de los efectos de la participación.

Estas características suponen un reto analítico importante debido a la heterogeneidad de la zona, pues si bien cuenta con dos comunas (11-Laureles/Estadio y 12-La América) caracterizadas por tener una población que oscila entre los estratos medios y altos, con relativa homogeneidad social y una fuerte vocación residencial, también cuenta con la comuna 13, cuya parte alta y de ladera presenta una complejidad socio-histórica que requiere análisis más precisos y estudios más focalizados (IPCM, 2017, Informe cualitativo, p. 70).

Con respecto al resultado del subíndice de la zona Noroccidental, que es de 0,390, se reconoce que es el cuarto entre los niveles medio-bajo de la ciudad. Sin embargo, la distribución de este resultado en función de los tres subíndices de dimensiones es parecido al nivel de la ciudad. Es decir, en la primera dimensión de Condiciones territoriales el dato se ubica en una escala media con 0,441, superior a 2017, lo que puede estar reflejando el fortalecimiento de las dotaciones colectivas y la infraestructura pública y para la participación que esta zona ha tenido en los últimos años; seguido por el subíndice de Actores y prácticas con un resultado también en escala media de 0,484, también superior a 2017 y coherente con la diversidad de formas y expresiones participativas que en la escena pública de la zona se dan; y luego Efectos con un nivel medio-bajo que se refleja en el indicador de 0,320, menor que en 2017 y consistente con la tendencia de no percibir en nivel alto los efectos de la participación.

Identificando algunas características de la participación en el territorio, es posible decir que en la zona la configuración del tejido social y la construcción territorial están relacionados fuertemente, evidenciándose amplias y distintas formas de organización, participación y movilización en torno a la construcción social del hábitat, reivindicación de derechos y propósitos cívicos; además se reconocen procesos de resistencias a las dinámicas del conflicto interno y las múltiples formas de violencia, expresadas en importantes prácticas culturales y sociales. Las tres comunas que conforman la zona (Castilla 5, Doce de octubre 6

y Robledo 7) cuentan con características socioespaciales distintas y diferentes niveles de consolidación territorial (en especial la comuna 7 en contraste con la 5 y la 6). Esto se traduce en que los niveles y dinámicas de participación de las 3 comunas son diversas (IPCM, 2017, Informe cualitativo, p. 64).

El subíndice de participación para la Zona Nororiental es de 0,392, es decir un nivel medio-bajo aunque superior al de 2017, ocupando uno de los últimos lugares en la escala de zona en la ciudad. Esto puede indicar que, en comparación con la medición pasada, en este territorio la participación ciudadana tiene más restricciones y requiere de mayores esfuerzos de los distintos sectores sociales para ampliar las garantías y oportunidades. Algunos aspectos positivos que en esta zona se encuentran están relacionados con la dimensión de Prácticas y Actores, que es la más alta de todas las zonas con un 0,507 y da cuenta de los amplios, históricos y diversos procesos sociales que allí se han dado; asunto que mantiene las expectativas e idea de posibilidades de transformación y de construcción democrática buenas.

Hay que evidenciar nuevamente que, así como con la medición de 2017, este resultado no se compadece con el histórico proceso de organización y participación que la Zona Nororiental conformada por las comunas 1-Popular, 2-Santa Cruz, 3-Manrique y 4-Aranjuez ha tenido y que aún pervive, el cual se conecta con la construcción del territorio y la gestión social del hábitat, la paneación participativa, el movimiento en defensa de los servicios públicos domiciliarios como agua potable, alcantarillado y energía (especialmente en las comunas 1-Popular y 2-Santa Cruz ubicadas al norte de la zona) en tanto dererechos ciudadanos, y las distintas formas de participación y expresión de las mujeres, los jóvenes, la población LGBTI y las víctimas, que en este territorio han sido protagonistas.

La zona Sur-occidental, conformada por las comunas 15 y 16, presenta un subíndice de 0,383, un poco mayor que el de 2017, ubicado en la escala de medición media pero siendo uno de los dos valores más bajos de la ciudad. De los tres subíndices de esta zona, el más alto es el de Actores y prácticas con un valor de 0,474, superior al del año 2017 y consecuente con sus crecientes procesos de organización y participación y con la tendencia de varias de las otras

zonas de la ciudad a contar con un amplio y variado repertorio de prácticas; le sigue el subíndice de Condiciones territoriales con un valor de 4,006 y es el último el subíndice de Efectos, que es bajo al mostrar un indicador de 0,341, incluso inferior al de 2017.

En cuanto a los corregimientos agrupados, el subíndice resultante para esta medición es de 0,395, que en consonancia con la mayoría de los resultados para 2019, superan los obtenidos en la medición de 2017. El subíndice más alto es el de Actores y prácticas con un dato de 0,479 que para 2017 fue de 0,407, seguido del subíndice de Condiciones territoriales con 0,435 que contrasta con un 0,256 de la primera medición; al igual que en la mayoría de las zonas, la dimensión de Efectos es la que recibe menor valoración por parte de los encuestados con un indicador de 0,343, que es el único que al comparar con 2017, se ubica por debajo.

Como cambio más llamativo a nivel global en los resultados por zonas, se observa un ascenso de la Zona Centro-oriental y un descenso de la Zona Suroriental en el ranking del IPCM, al comparar el año 2019 vs 2017, como se observa en el mapa a continuación. En la sección siguiente se hace un análisis más concreto de las causas plausibles de los cambios que se observan en el ranking, a la luz de la información proveída por cada dimensión.

La dimensión de Condiciones territoriales para la participación mostró mayores resultados en todas las zonas y corregimientos, generando incluso en la clasificación, cambio de la escala baja a la media; una variable que seguramente influye en estos resultados es la creciente infraestructura para la participación o consolidación de la existente, que a pesar de ser aun insuficiente para la población y características de la ciudad, ha crecido durante los últimos años, favoreciendo las garantías y oportunidades para la participación.

Actores y prácticas sigue siendo la dimensión con indicadores más altos, lo que da cuenta de la alta valoración que los actores encuestados tienen de sus prácticas y las de sus pares, a pesar de que en ciertas variables se evidencien percepciones que cuestionan las características de los liderazgos y las formas poco democráticas de contribuir a la construcción de lo público.

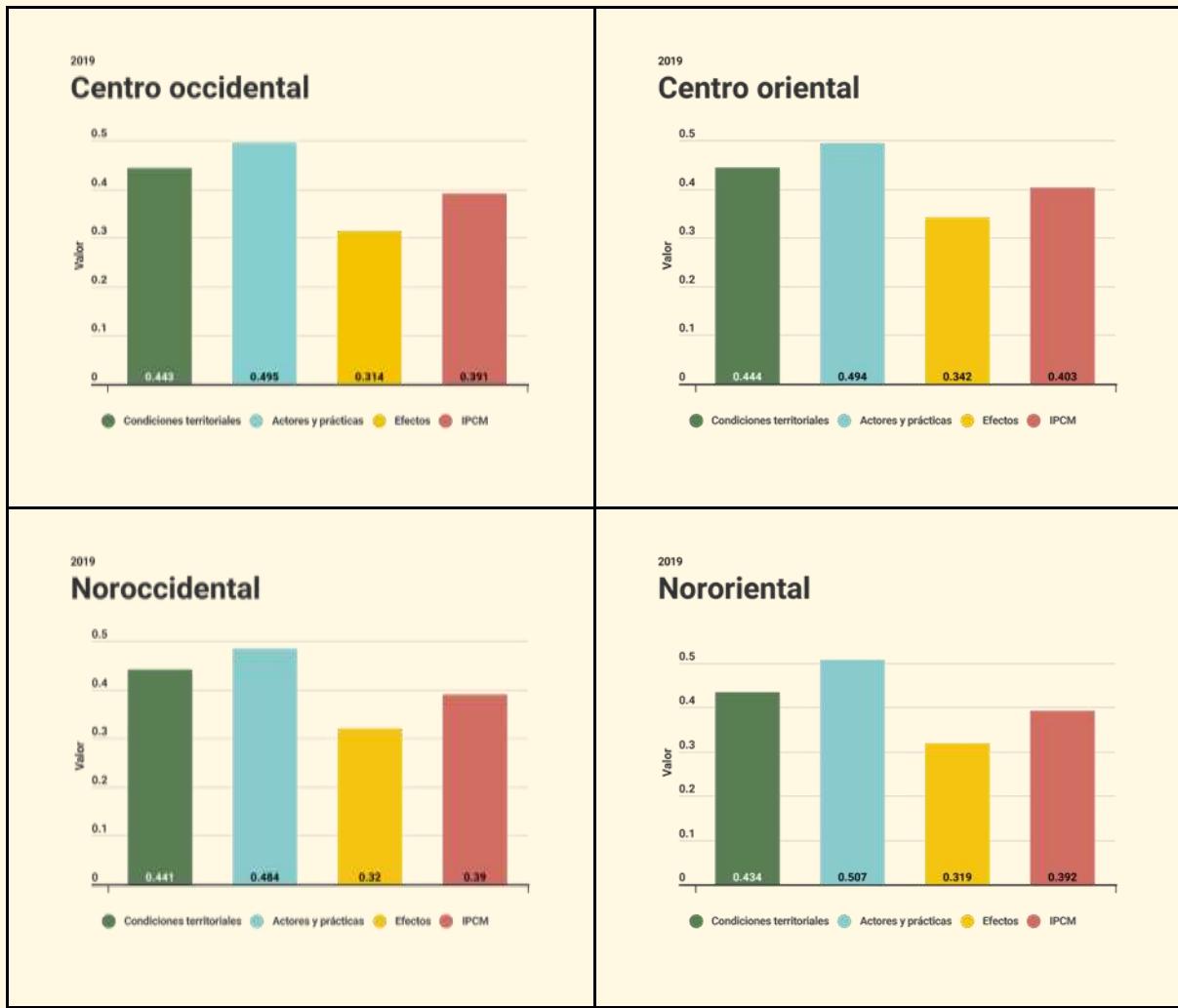
Llama la atención que en la dimensión de Efectos sigue la tendencia a la baja, siendo incluso la medición de 2019 menor en varias zonas que la arrojada en la medición anterior. La recurrencia de esta tendencia baja en la dimensión de Efectos de la participación pone el reto de analizar el sentido, alcance y efectividad que tanto ciudadanos como administración municipal, encuentran en la participación; es decir, desde qué enfoque se promueve la participación y qué es lo que con ella se espera lograr, buscando comprender y visibilizar las posibilidades que ella tiene en los distintos territorios y las estrategias requeridas para que aporte de forma diferencial (de acuerdo a sectores, territorios y grupos poblacionales) al fortalecimiento de lo público democrático.

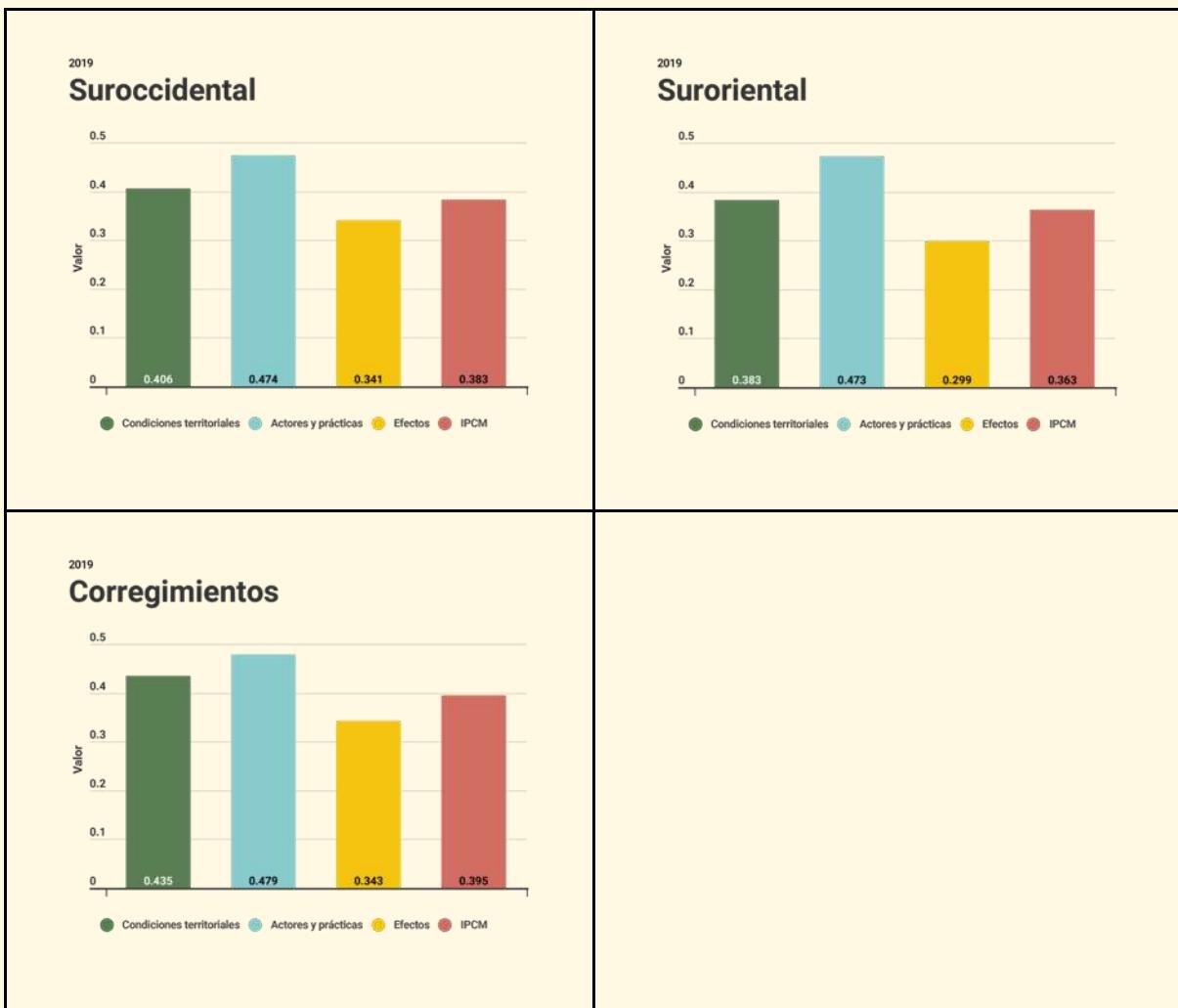
La escala de zonas ha tenido importantes experiencias participativas en la ciudad como los procesos de planeación zonal de la década de los 90 en la Nororiental, Noroccidental y Centro-oriental; la existencia de articulaciones zonales a través de formas como las redes, mesas y plataformas, e incluso la pervivencia de instancias de participación como las JAL que a pesar de ser comunales, mantienen la necesidad de referenciarse zonalmente; recorridos y repertorios que han contribuido a la configuración de lo público y la profundización de la democracia.

Sin embargo, fortalecer la calidad de la participación en esta escala trae consigo el reto de la profundización de los enfoques diferenciales, pues al interior de cada zona las características, especificidades, experiencias y prácticas participativas de las comunas son distintas, contando incluso algunas zonas con tal diversidad que contrasta y aumenta las tensiones ya existentes en la acción social y política y puede incluso contribuir a que condiciones como la presencia de conflictos o la posibilidad de trabajar con otros grupos poblacionales, se dificulte.

Para referencia del lector, además se reportan los siguientes gráficos por zona, detallando la magnitud que toma el IPCM y sus subíndices:

**Gráfico 35.** Matriz de gráficos del IPCM para individuos que participan por Zona, desagregado por subíndice





### 3.2 Análisis por dimensiones a escala de zonas

#### 3.2.1 Dimensión Condiciones territoriales de la participación en la escala zonal

En la dimensión de Condiciones territoriales de la participación, es notable el caso de la zona Centro Oriental, que de ocupar puestos de cola en esta dimensión en la medición anterior, ahora pasa a liderar con un subíndice de Condiciones territoriales que transita de 0,223 a 0,444. Esto se puede atribuir a que en esta zona disminuye la proporción de personas que reportan dejar de asistir por falta de dinero (del 21 % al 19 %), tiempo (del 85 % al 63 %), aunque aumenta la falta de interés (del 17 % al 25 %). Además, disminuye la proporción de personas que reportan no haber podido convocar reuniones por falta de espacios de encuentro

de un 14 % a un 4,3 %. La cantidad de individuos que expresan conocer casos de personas que dejaron de participar producto de amenazas baja del 11 % al 7 %, a la vez que la ciudadanía reporta en general una mayor percepción de contribución de los medios de comunicación a la promoción y apoyo de la participación ciudadana y un mayor conocimiento y uso de los mecanismos de control social.

En el cambio de posiciones de El Poblado o zona Suroriental también contribuye la dimensión de Actores y prácticas, en la cual esta zona desciende a la parte baja de la distribución del subíndice. Esto se puede explicar porque:

- Según la pregunta sobre la dificultad para participar, en la zona Suroriental hay una menor percepción de igualdad de oportunidades en este aspecto. El 42,6% de escuestados responde que todos los grupos poblacionales tienen la misma posibilidad de participar, frente al 59,5% que así lo consideran a nivel de ciudad.
- Así mismo, aunque en Medellín y sus zonas las tasas de uso de los mecanismos de control social son bastante bajas, en la zona Suroriental en general es más reducida la proporción de personas que reporta haber utilizado alguna vez alguno de esos mecanismos.
- Hay una menor disposición por parte de los habitantes de la zona Suroriental a liderar procesos de la JAL o la JAC (26 %) en comparación con el general de los habitantes de la ciudad (30 %).

### **3.2.2 Dimensión Efectos de la participación en la escala zonal**

Revisando la situación de la zona Suroriental, que en esta aplicación está en posiciones de cola con respecto al IPCM, en lo que atañe a la dimensión de Efectos se detecta que en todas las variables de esta dimensión las tasas de respuesta en dirección positiva están por debajo de los promedios de Medellín, aunque especialmente en dos de estas preguntas las tasas de respuesta son los suficientemente distintas como para afirmar que los patrones de respuesta son inequívocamente distintos. Estas preguntas son:

- <<Ha observado en su comuna o corregimiento que los grupos o comunidades que participan, ¿tienen mayores beneficios que aquellas que no lo hacen?>> Aquí a nivel de

Medellín el 68 % de la población responde afirmativamente, frente a un 51 % en El Poblado. En la aplicación pasada la situación era opuesta, era a nivel Medellín donde se percibía una menor capacidad de influencia con un 43 % de respuestas afirmativas frente a esta pregunta, mientras en la zona Suroriental respondían afirmativamente un 47 %.

- <<Como resultado de la participación ciudadana, considera que las condiciones de vida de su comunidad han (empeorado, permanecen iguales, mejorado)>>. Aquí el 54 % de los encuestados a nivel Medellín responden que las circunstancias permanecen iguales, frente a un 63 % en El Poblado. Frente a la aplicación pasada se puede decir que hay un aumento del pesimismo, porque la proporción de población que indica que todo sigue igual anteriormente era menor (46, 5%) a nivel ciudad, una diferencia de 7,5 %. A nivel de la zona Suroriental parece que este incremento del pesimismo fue más pronunciado, porque en la anterior aplicación el 51,3 % indicaba que las cosas seguían igual, frente a un 63 % en la aplicación actual, una diferencia de 11,7 %. Vale la pena interrogarnos si ante el incremento de este pesimismo tiene alguna influencia el contexto de la ciudad de cierre de administración municipal, en donde pueden disminuir la esperanza de cambio y concreción de una gestión municipal innovadora y transformadora.

A nivel de zonas se puede observar que a la pregunta “qué tanto confían las personas en algunos actores como las JAL, JAC, organizaciones sociales, Consejo Comunal, alcaldía actual etc.,” la mayoría de los encuestados tienen un nivel medio (3) de confianza en todas las zonas frente a los actores referenciados, aunque la falta de confianza en todas las zonas sea considerable (1). Además, es importante anotar que el actor en el que más confían es en el alcalde actual y en el nivel de calificación el 4 tiene una representación notable en casi todos los actores.

En cuanto a la participación en la toma de decisiones para la mejora de la comuna o corregimiento, según si ha participado en procesos de formación ciudadana por zona, los datos permiten evidenciar que al no haber participado en procesos de formación ciudadana, los sujetos tampoco participan en la toma de decisiones para la mejora del corregimiento o comuna en grandes porcentajes. Ejemplo de esto lo es la zona corregimental, en donde los

que se ubican en dirección oriental les corresponde un 90,5 %, la zona Suroriental que tiene un 84,4 % y las demás zonas por más de 70 %, excluyendo la Noroccidental que tiene para ese caso un 67 %.

Por otro lado, se tiene que al haber participado en procesos de formación ciudadana, se lograba obtener mejor participación en la toma de decisiones para la mejora de la comuna o corregimiento, como se puede observar en la zona Centro Oriental, con un porcentaje del 66,7 %, la Noroccidental con un porcentaje del 67,1 %, la Suroriental con un 65 %, la Suroccidental con un porcentaje del 62,5 % y las demás por encima del 50 %, excluyendo los corregimientos. Los datos ratifican la relación dialógica anunciada páginas atrás entre formación ciudadana y participación, que fueron también reconocidos en la medición de 2017 y reconociendo a la primera como condición protagonista de una participación con alta calidad. El comportamiento de los liderazgos por comuna o corregimiento son más “Democráticos” para las zonas como, Centro Occidental con un 44 %, la Centro Oriental con un 37,7 %, la Noroccidental con un 43 %, la Nororiental con un 37,4 %, y la Suroriental con un 63,6 %.

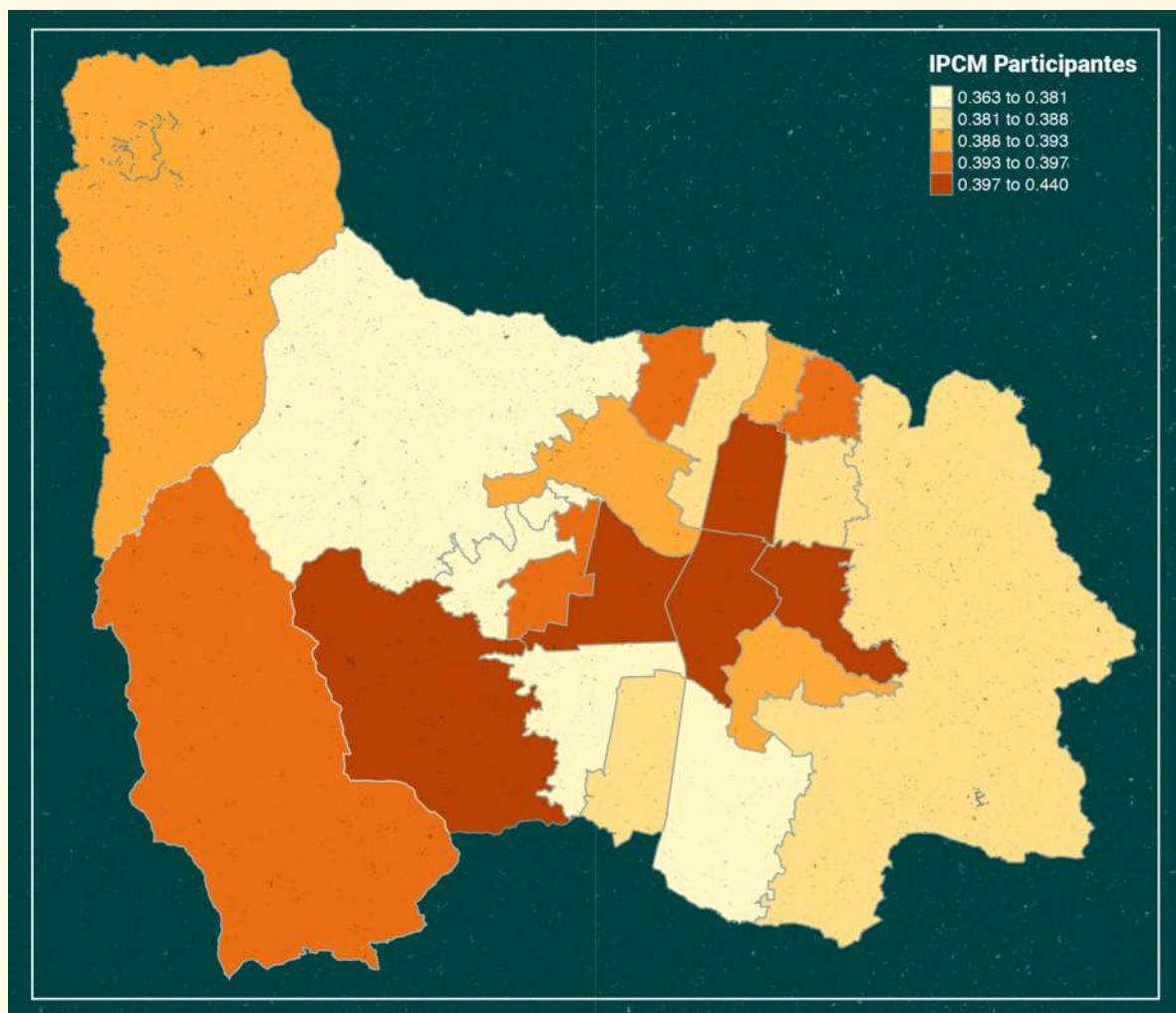
#### **4. Resultados y análisis a escala de comunas y corregimientos**

El valor de 0,391 que adquiere el IPCM de individuos en la ciudad de Medellín, se puede tomar como referente para comparar la calidad de la participación ciudadana entre las distintas comunas y zonas de Medellín. Con respecto a la aplicación de 2017, la cual arrojaba un IPCM para individuos de 0,314, esto implica que en esta ocasión se obtiene un mayor valor del índice.

**Tabla 13. Participantes de comunas y corregimientos según dimensiones del índice**

Comuna	Condiciones territoriales	Actores y prácticas	Electos	Índice de participación ciudadana
1 Popular	0,424	0,498	0,334	0,393
2 Santa Cruz	0,436	0,492	0,316	0,390
3 Manrique	0,447	0,499	0,300	0,388
4 Aranjuez	0,427	0,532	0,329	0,397
5 Castilla	0,441	0,492	0,307	0,388
6 Doce de Octubre	0,433	0,461	0,351	0,395
7 Robledo	0,450	0,498	0,301	0,389
8 Villa Hermosa	0,457	0,497	0,371	0,421
9 Buenos Aires	0,440	0,490	0,318	0,389
10 La Candelaria	0,434	0,495	0,336	0,398
11 Laureles	0,434	0,511	0,328	0,397
12 La América	0,466	0,484	0,307	0,395
13 San Javier	0,432	0,488	0,307	0,381
14 El Poblado	0,383	0,473	0,299	0,363
15 Guayabal	0,414	0,454	0,357	0,387
16 Belén	0,400	0,489	0,328	0,380
50 Palmitas	0,449	0,448	0,339	0,388
60 San Cristóbal	0,416	0,437	0,331	0,373
70 Altavista	0,479	0,519	0,388	0,440
80 San Antonio de Prado	0,423	0,499	0,336	0,396
90 Santa Elena	0,413	0,500	0,323	0,381
Medellín 2019	0,433	0,489	0,328	0,391

**Mapa 1.** Distribución espacial del IPCM para Individuos que Participan, 2019



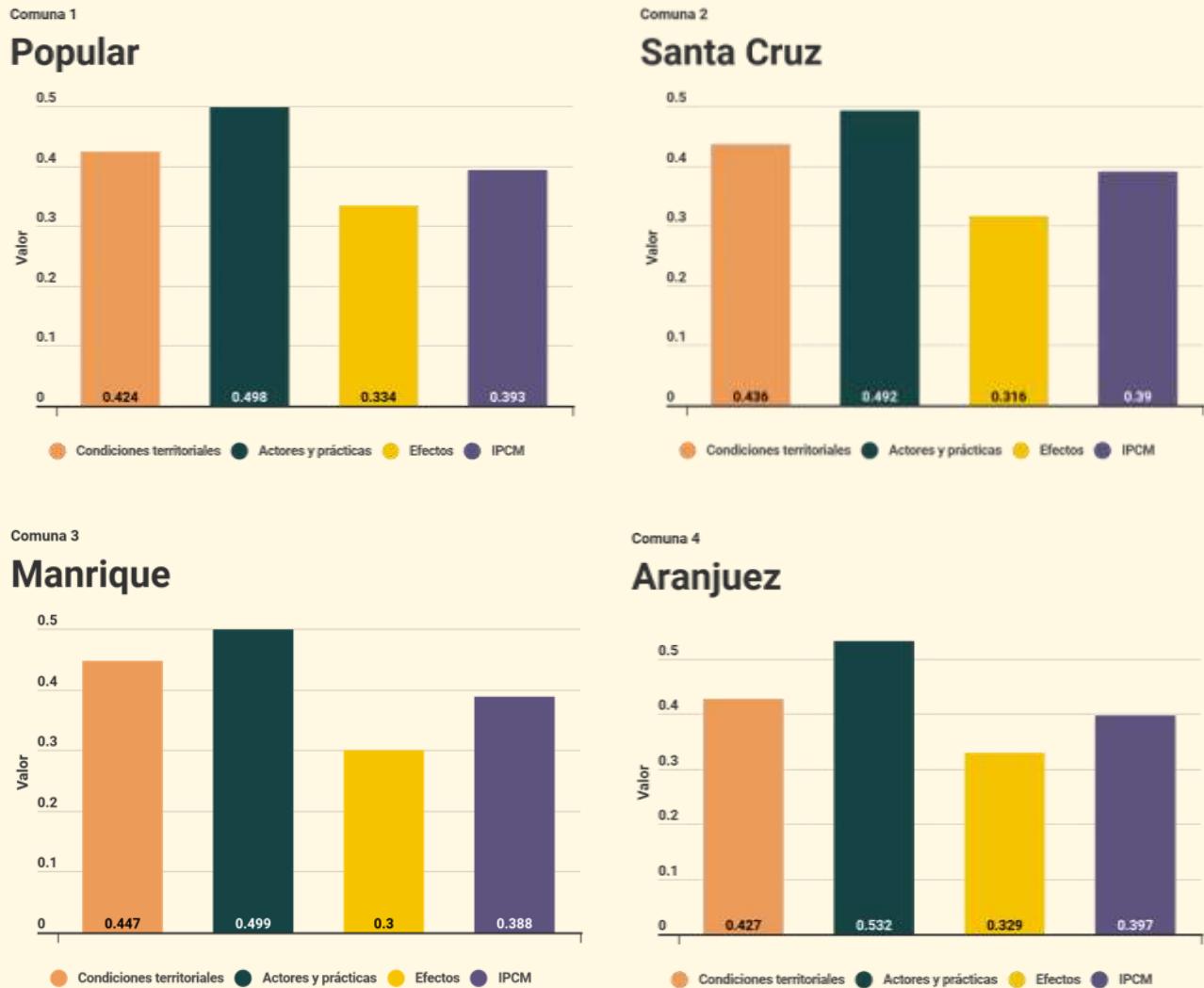
Como se observa en la tabla y mapa anterior, las comunas con mayor índice de calidad de la participación (IPCM) son Altavista, Villa Hermosa, La Candelaria, Laureles y Aranjuez. Las que tienen un menor IPCM son Belén en el sur-occidente, El Poblado en el sur-oriental, San Javier en el occidente y el corregimiento de San Cristóbal.

En particular resalta el caso de las las comunas Altavista y Villa Hermosa, que tendrían la más alta calidad de participación. En contraste la menor calidad relativa de participación corresponde a el corregimiento San Cristóbal y la comuna El Poblado. El resultado anterior se explica por la alta puntuación de Altavista y Villa Hermosa en las tres dimensiones. Por su parte, El Poblado toma valores especialmente bajos en las dimensiones de Condiciones territoriales y de Efectos, mientras San Cristóbal obtiene una puntuación especialmente reducida en Efectos, y puntuaciones intermedias en las otras dimensiones.

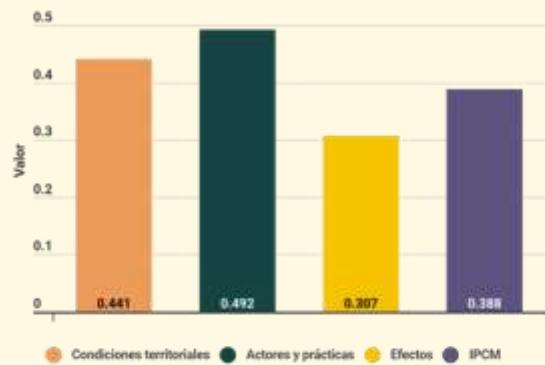
A nivel de Medellín, con respecto a la aplicación de 2017, se observa que en 2019 los distintos subíndices arrojan puntajes mayores, siendo el incremento más evidente en la dimensión de Condiciones territoriales, seguida de la de Actores y prácticas. La dimensión de Efectos presenta el menor incremento. Para profundizar en los resultados a nivel de comuna en cada subíndice se sugiere la lectura de los tres subtítulos que siguen a continuación.

Finalmente, a manera de material adicional para la visualización de los resultados del IPCM para Individuos que participan se reportan los siguientes gráficos por comuna.

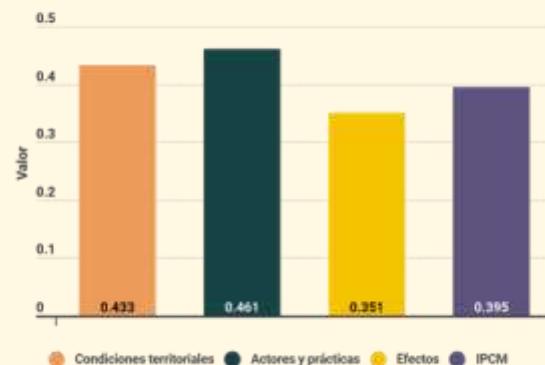
**Gráfico 36. Matriz de gráficos del IPCM para individuos que participan por Comuna, desagregado por subíndice**



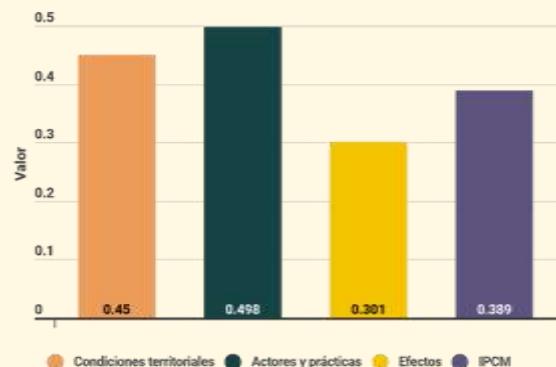
Comuna 5

**Castilla**

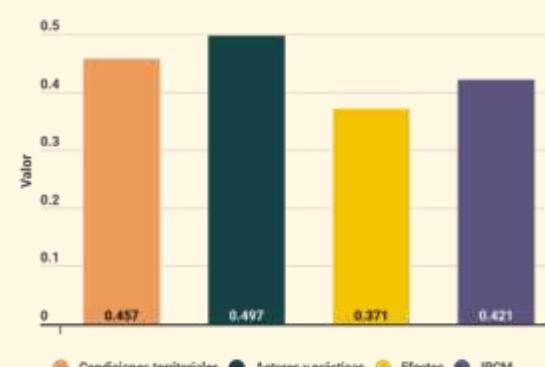
Comuna 6

**Doce de Octubre**

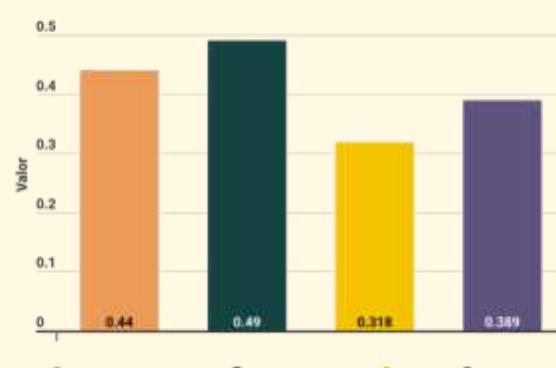
Comuna 7

**Robledo**

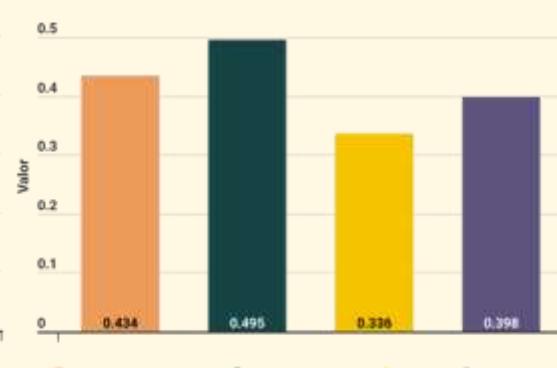
Comuna 8

**Villa Hermosa**

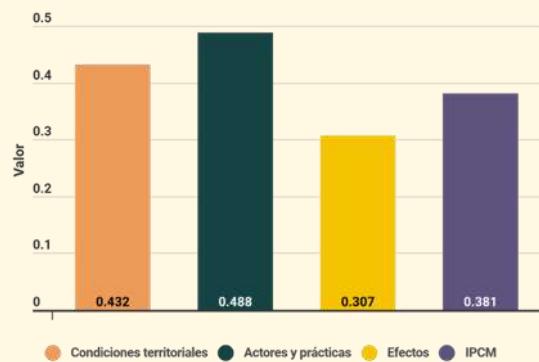
Comuna 9

**Buenos Aires**

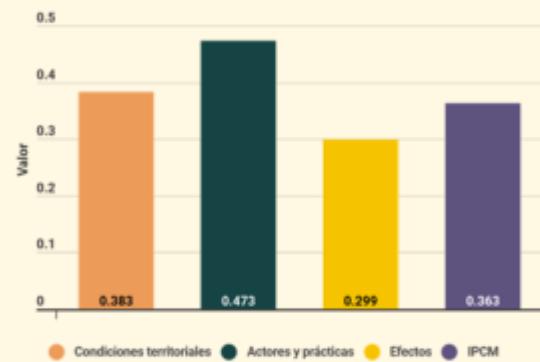
Comuna 10

**La Candelaria**

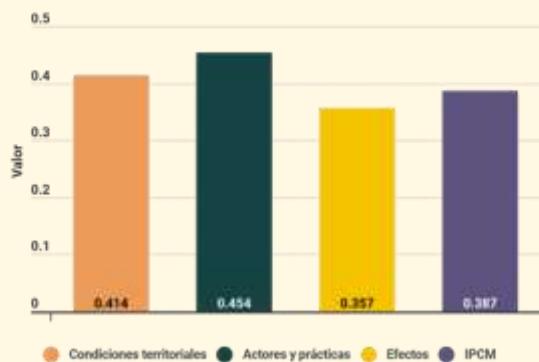
Comuna 13

**San Javier**

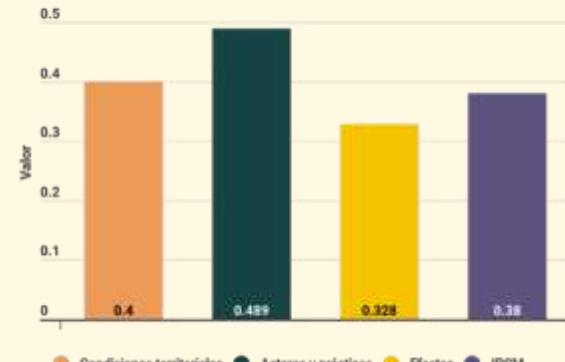
Comuna 14

**El Poblado**

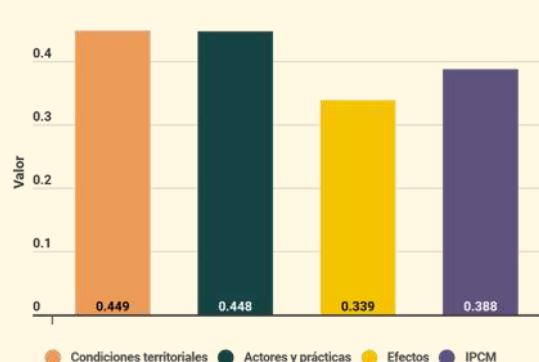
Comuna 15

**Guayabal**

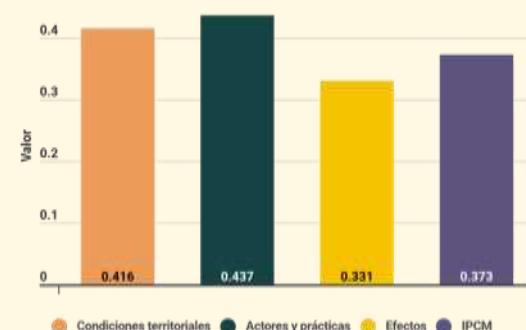
Comuna 16

**Belén**

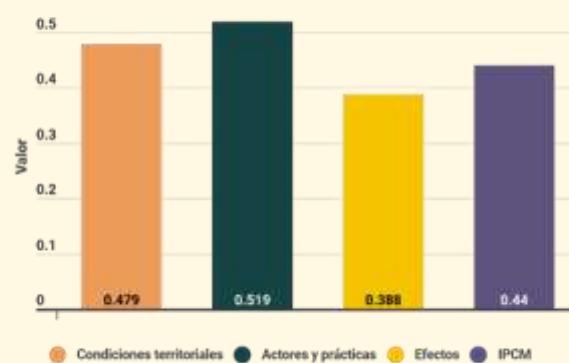
Comuna 50

**Palmitas**

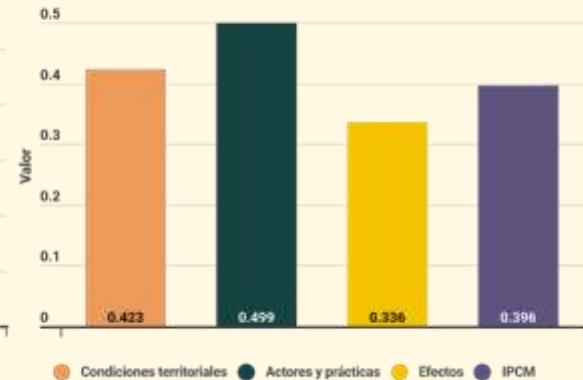
Comuna 60

**San Cristóbal**

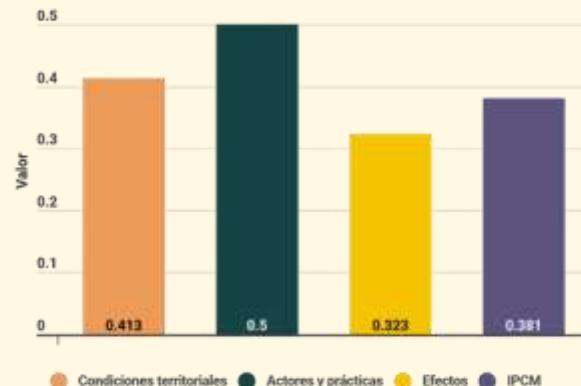
Comuna 70  
**Altavista**



Comuna 80  
**San Antonio de Prado**



Comuna 90  
**Santa Elena**



**Medellín 2019**

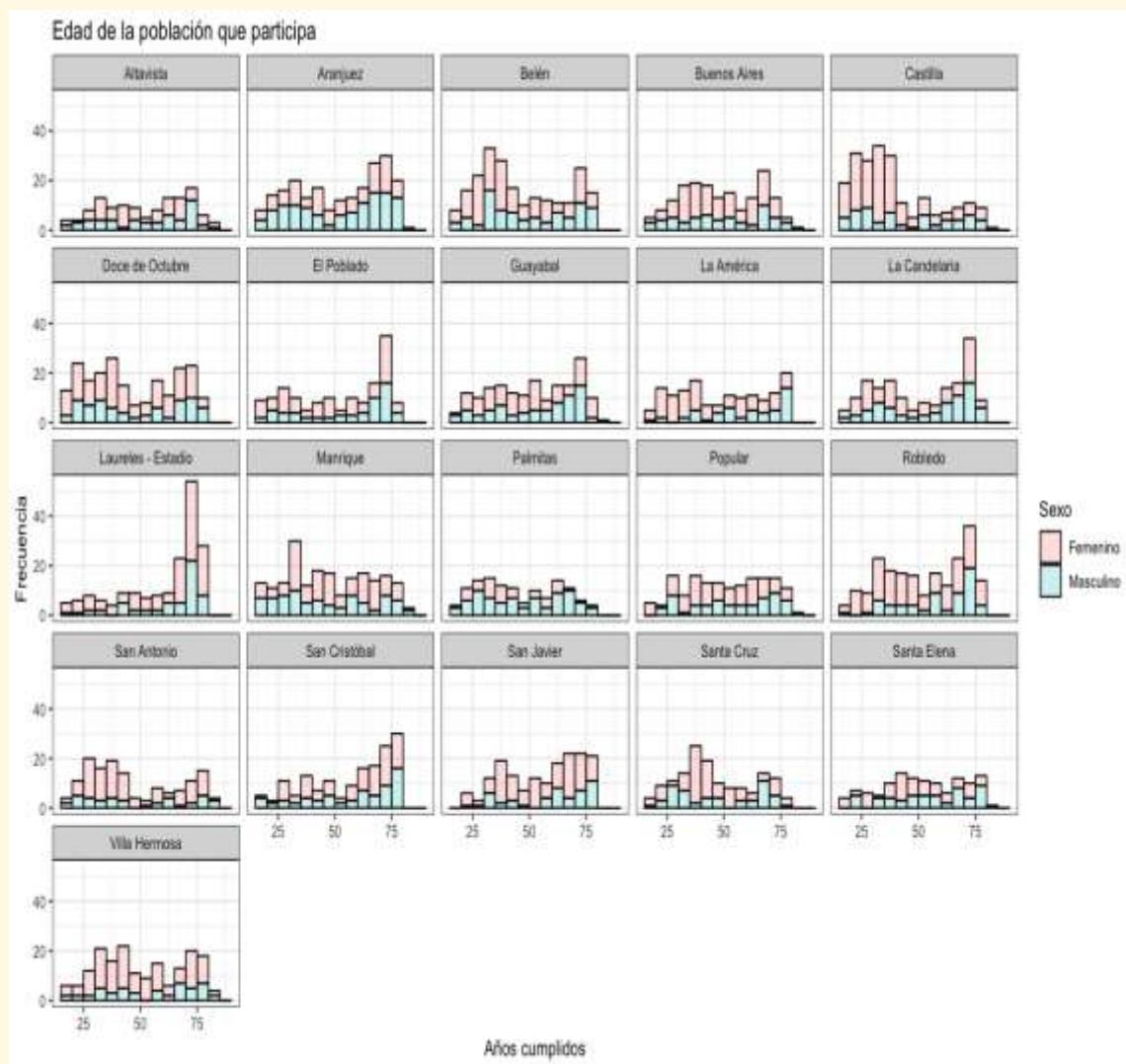


#### 4.1 Características de los individuos que participan a escala de comuna y coregimientos.

La siguiente tabla permite observar que a nivel de comuna la población que más participa se encuentra entre los 15 y los 30 años y los mayores de 50 años. El único territorio donde los hombres participan más, es el corregimiento de Palmitas, en las demás, la proporción de mujeres es mayor que la de los hombres. Cabe anotar que en algunas comunas o corregimientos la proporción de mujeres es más que el doble de la de hombres, a saber:

Buenos Aires, Castilla, La América, Laureles-Estadio, Robledo, San Javier, Villa Hermosa y el corregimientos de San Antonio de Prado.

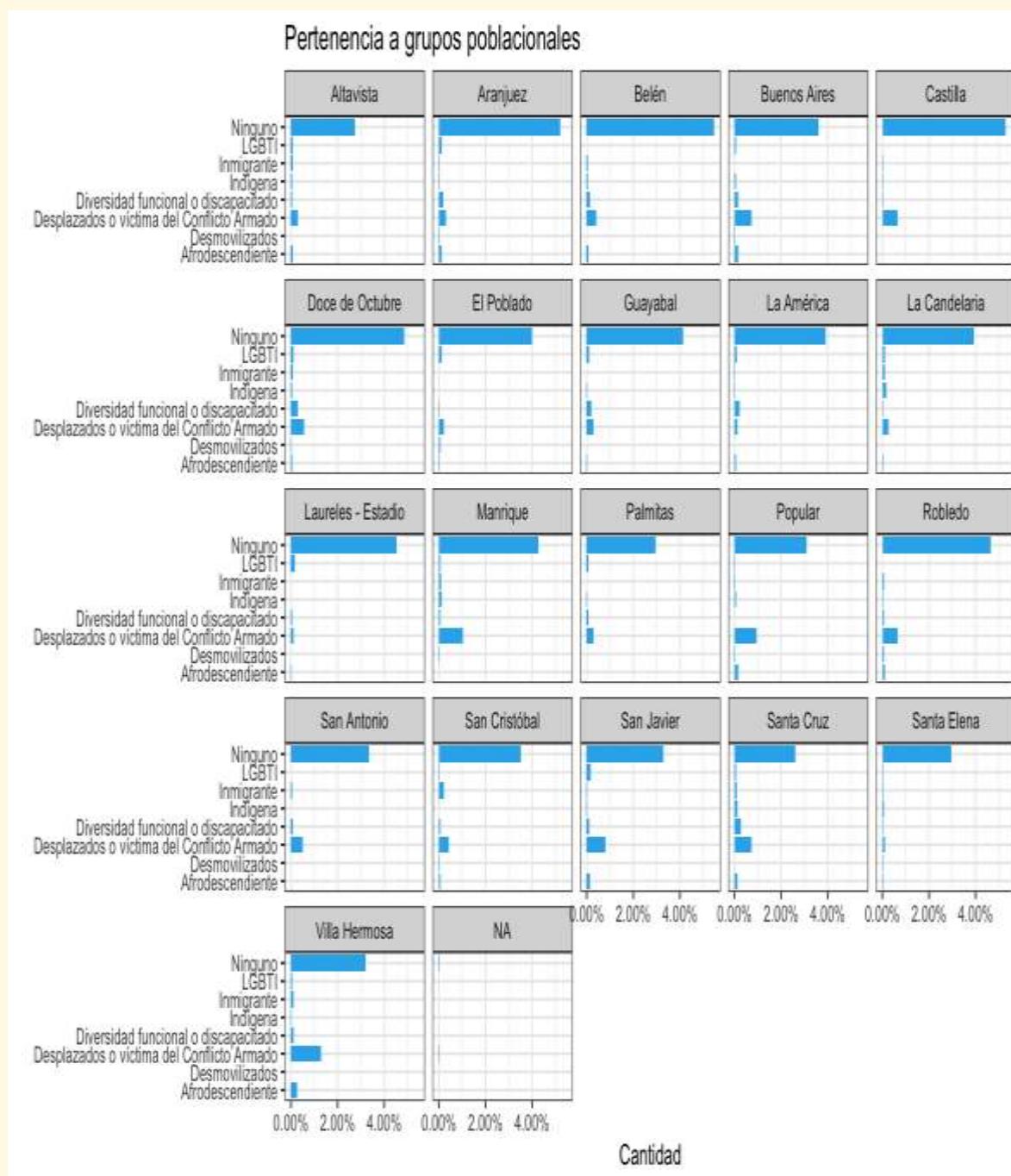
**Gráfico 37. Edad de la población que participa en comunas y corregimientos**



En cuanto a la pertenencia con algún grupo poblacional, el 81,6 % de la población eligió la categoría “Ninguno” cuando se le indaga por la identificación con un grupo poblacional de acuerdo a su forma de vida, entorno o situaciones particulares. En segundo orden está la identificación como desplazados o víctimas del conflicto armado, son el 10,7 % de la

población que participa. En las demás categorías, cada una agrega menos del 3 % de la población que participa. En general, al observar el comportamiento de la variable por comuna, la estructura no cambia con relación a lo descrito para el agregado de la ciudad. En este sentido, se infiere que es necesario vincular más a los diferentes grupos poblaciones para generar visibilidad de dicha población, su diversidad y especificidades, además, seguir manteniendo el crecimiento de participación de los grupos como la población desplazada o víctima de conflicto armado.

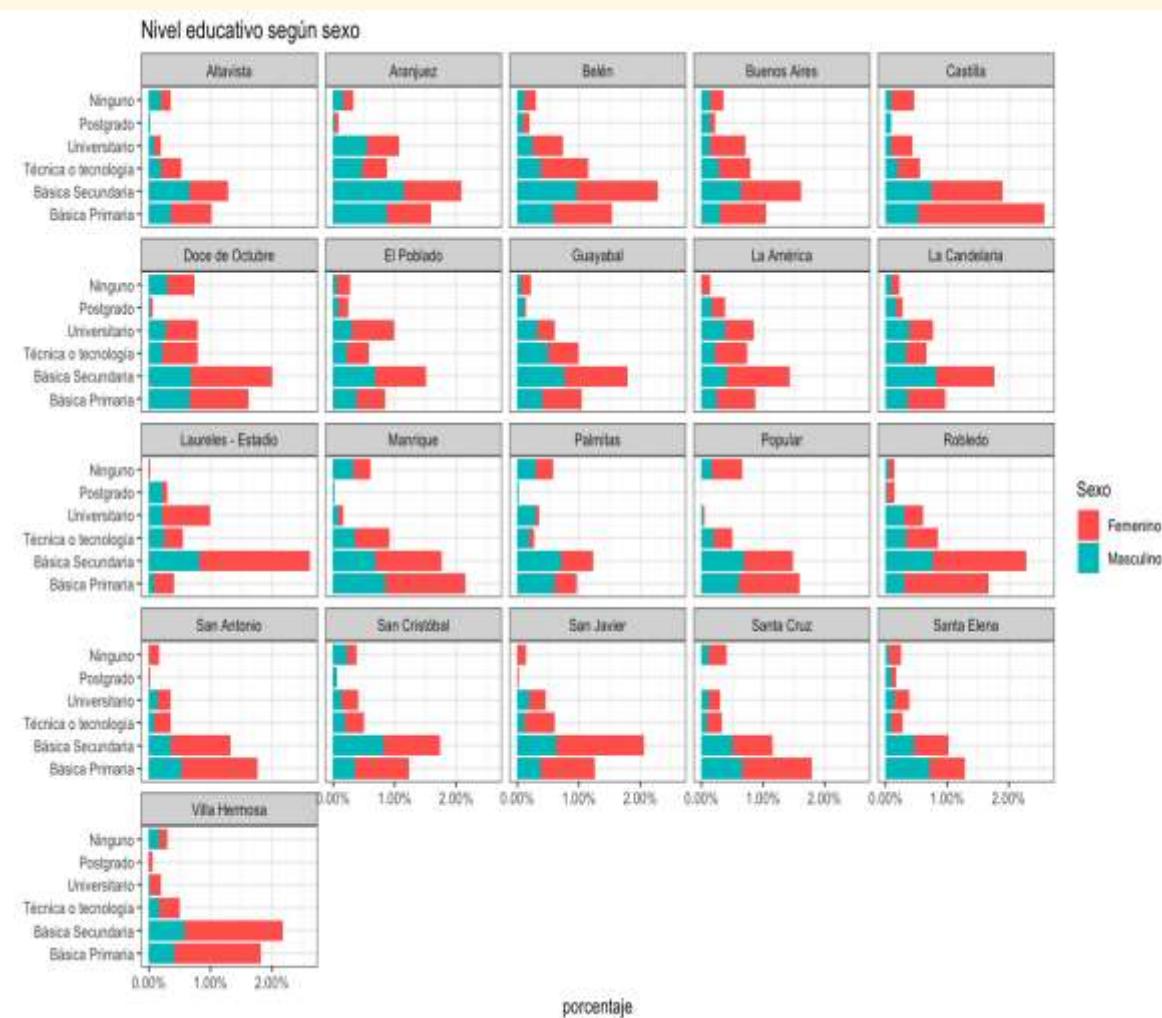
**Gráfico 38. Pertenencia a grupos poblacionales en comunas y corregimientos**



Respecto al nivel educativo se encuentra que el porcentaje que declaró no tener nivel educativo, aunque no es tan significativo sigue estando presente, en general la mayoría de las personas encuestadas en las comunas han tenido un grado de educación. Es menester mencionar que en los diferentes niveles educativos las mujeres han obtenido más estudios que los hombres. En términos generales las comunas siguen un patrón similar al consolidado

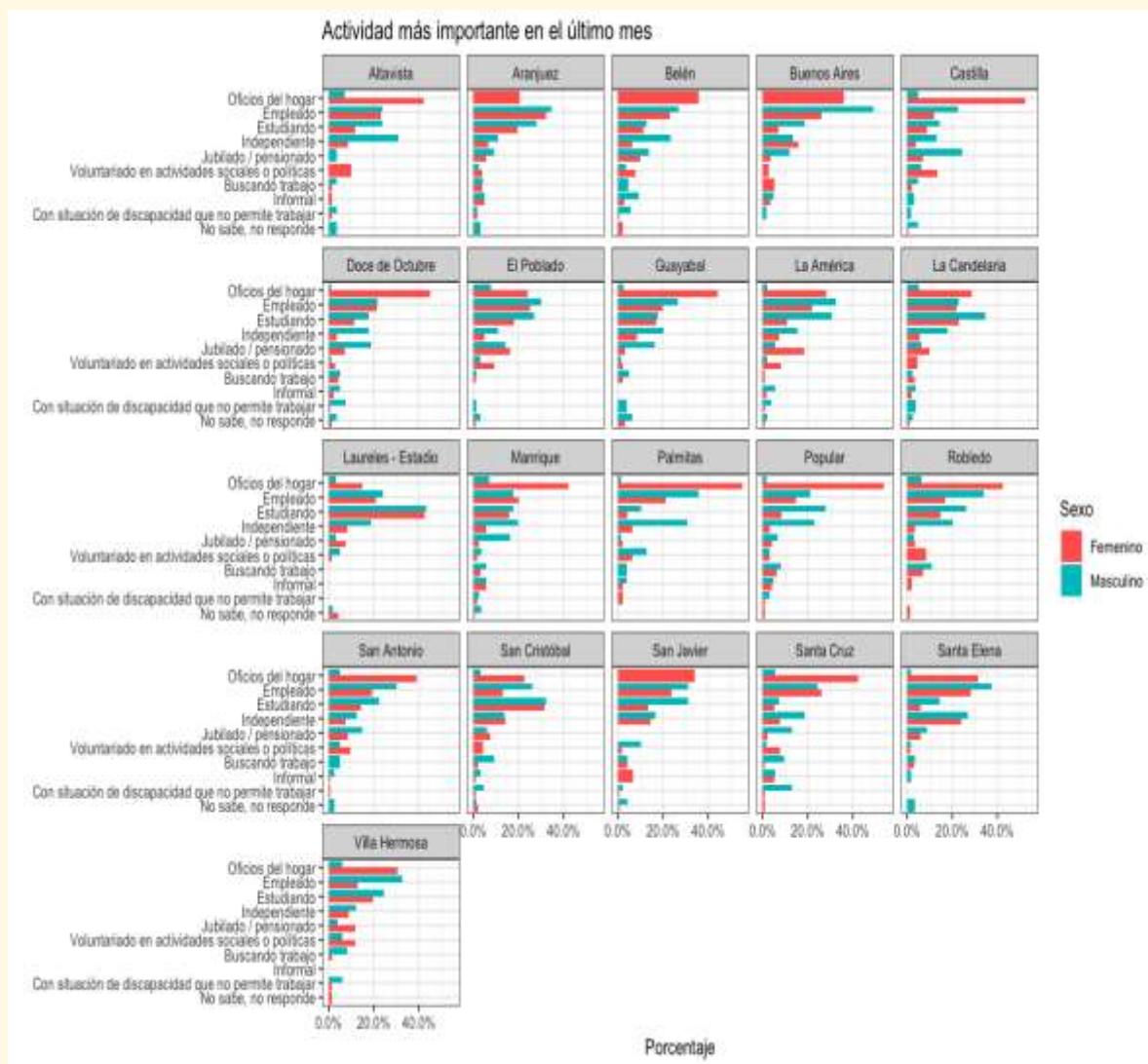
de ciudad. En todas las comunas el porcentaje más alto se concentra en educación básica, aunque se destacan algunos territorios donde la población con formación técnica y universitaria es relativamente mayor que el resto, por ejemplo, El Poblado, La América y, en menor medida la Candelaria.

**Grafico 39. Nivel educativo en comunas y corregimientos según sexo**



La actividad más importante a nivel de comuna es la de oficios de hogar y quienes la realizan son principalmente mujeres. A esta actividad le sigue la de empleado donde la diferencia entre hombres y mujeres no es tan notable. La estructura es similar a la general para la ciudad. No obstante, en las comunas Laureles, El Poblado, Aranjuez, La Candelaria y el corregimiento de San Cristóbal resalta la actividad “estudiando” es una de las principales para la población que participa en dichos territorios.

**Gráfico 40. Actividad más importante en comunas y corregimientos según sexo**



Actualmente el internet es una de las herramientas más usadas por las personas debido a que facilita realizar actividades en la vida diaria. Agrupando las preguntas de acuerdo a la respuesta de la población, es decir, al contar las personas que al menos han usado internet para alguna de las tres actividades mencionadas (presentar quejas u opiniones ante el Estado, convocar o participar de reuniones y realizar control social a lo público), se observa que un

80.8 % no ha usado internet; entonces, un 19,2 % lo ha usado para alguna de las tres actividades. Tomando como referencia la agrupación mencionada se analiza el resultado por comuna y corregimiento. La comuna con más uso del internet es El Poblado, donde un 39,5 % lo ha usado para alguno de las tres actividades en mención, en orden descendente es seguido por Altavista, Palmitas y La América. Por su parte, las comunas con menos uso de la internet para participación son: Doce de Octubre, Guayabal, Villa Hermosa y Santa Cruz.

**Grafico 41. Uso de internet en comunas y corregimientos**



**Gráfico 42. Motivo por el que se deja de participar en comunas y corregimientos**



Uno de las restricciones que aparecen como hipótesis de la escasa de participación ciudadana se asocia con la falta de presupuesto para la movilidad de la población o los costos monetarios asociados para hacer parte de los procesos de participación. En éste sentido, se indaga por la falta de dinero para participar, así, un 79,6 % asegura que no es su condición, mientras el 20,4 % si deja de participar por falta de dinero. Algunas diferencias se observan cuando analizamos la respuesta por cada una de las comunas y corregimientos. Por ejemplos, las comunas donde se encuentra más del 30 % de población que restringen su participación por el dinero son: Santa Cruz (33,8 %), Popular (33,3 %), Manrique (33,2 %) y Castilla (30,1 %). En las comunas y corregimientos donde menos del 10% se restringe por dinero son: El Poblado (5,56 %), Altavista (8,87 %) y Santa Elena (9,76 %). Se evidencia así que las comunas con mayores estratos socioeconómicos presentan menos restricciones de dinero para participar.

En la misma línea aparece la pregunta por la falta de tiempo, que indaga por la motivación a participar, más allá de la consideración de recursos monetarios. El 36,3 % asegura que ha dejado de participar por falta de tiempo, mientras el 63,7 % asegura que el tiempo no ha sido impedimento para dejar de participar. La restricción de tiempo es donde más porcentaje de población se inscribe como razón para dejar de participar, por encima de la restricción monetaria. Comunas donde más del 40 % ha dejado de participar por el tiempo, se encuentran los siguientes: Popular (48,7 %), Altavista (45,2 %), Palmitas (42,4 %), Manrique (42 %) y La Candelaria (42,4 %). Se podría decir que las personas que dejan de participar por falta de tiempo son quienes trabajan. (Ver cifras en gráfico 43).

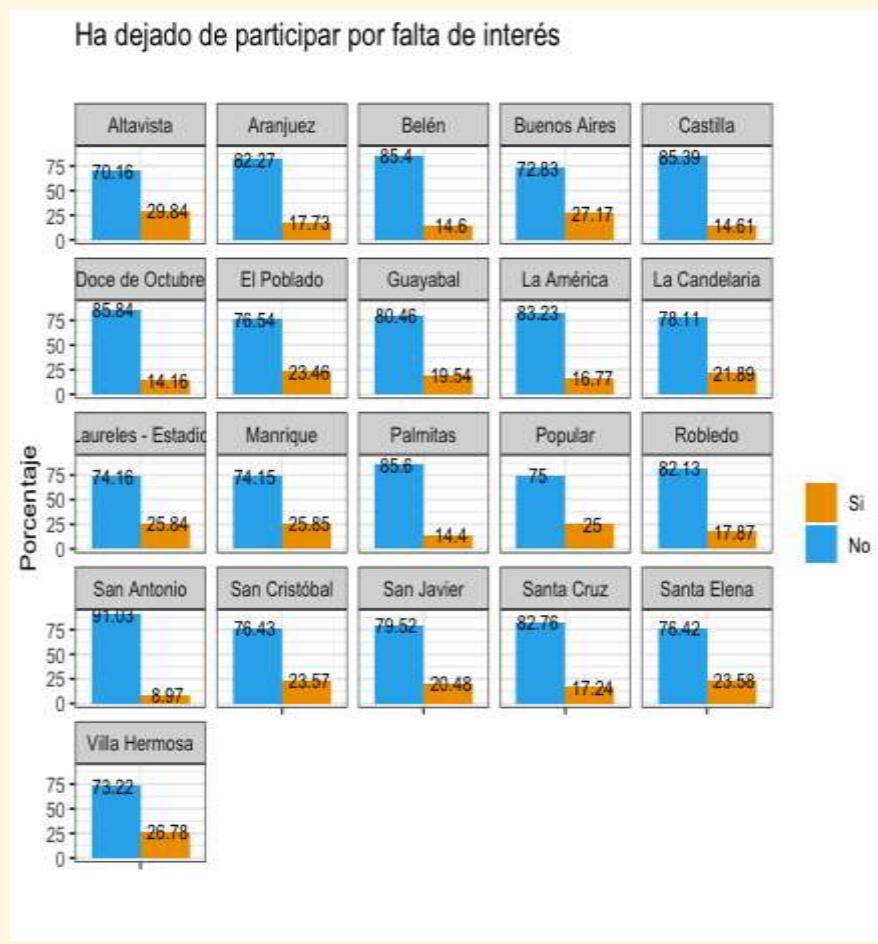
**Gráfico 43.** *Motivo por el que se deja de participar en comunas y corregimientos*



La última restricción analizada para participar es la falta de interés. En general, el 20,2 % de la población afirma que ha dejado de participar por falta de interés, el complemento del 79,8 % no ha dejado de participar por dicho aspecto. En términos de comunas, aquellas donde la falta de interés es mayor que las demás, son: Altavista (29,8 %), Buenos Aires (27,2 %), Villa

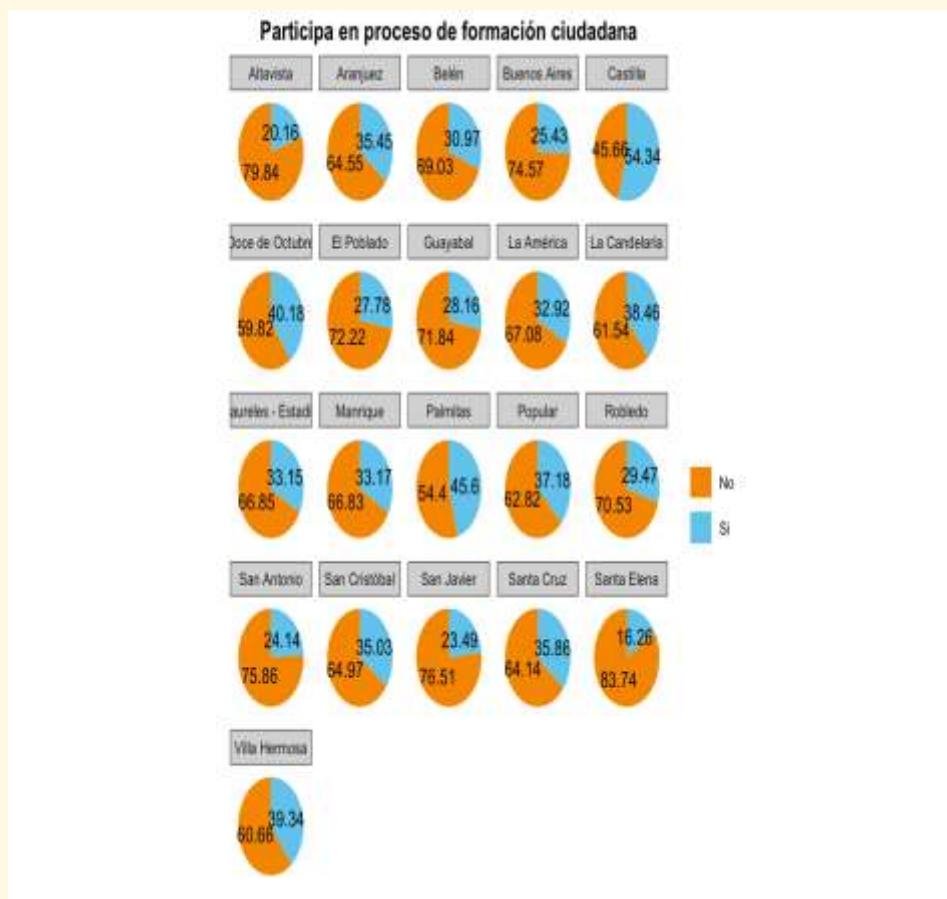
Hermosa (26,8 %), Laureles-Estadio (25,8 %), Popular (25 %) y Santa Elena (23,6 %). En contraste, los corregimientos de San Antonio y Palmitas y las comunas Doce de Octubre, Belén y Castilla, es donde hay menos porcentaje de población que deja de participar por falta de interés.

**Gráfico 44. Motivo por el que se deja de participar en comunas y corregimientos**



La formación ciudadana se ratifica como una de las principales condiciones para que en un territorio las personas se decidan a participar en temas públicos o comunitarios. A nivel de comuna se encuentra que las personas que más participan de procesos de formación ciudadana se encuentran principalmente en Castilla, Doce de Octubre, La Candelaria, Palmitas, San Cristóbal, Villa Hermosa y Santa Cruz. Las demás comunas, aunque tienen un porcentaje notable de personas que participan de este ejercicio, es considerablemente mayor el porcentaje de quienes no lo hacen.

**Gráfico 45.** Participación en procesos de formación ciudadana en comunas y corregimientos



Algunas cifras de participación en proceso de formación llaman la atención, por ejemplo, el caso de Santa Elena, donde solo el 16,2 % de la población reporta haber participado de esos espacios; Así mismo, Altavista donde el porcentaje es del 20,2 %. Dos corregimientos que tienen el menor porcentaje de población que ha participado en procesos de formación, en comparación con los demás territorios de la ciudad.

## **Referencias**

Alcaldía de Medellín y Universidad de Antioquia. (2017). Primera medición del Índice de Participación Ciudadana de Medellín y avance del Sistema de Información y Gestión del Conocimiento para la Participación Ciudadana. Informe cualitativo de la calidad de la participación ciudadana de Medellín. N°1.

Alcaldía de Medellín y Universidad de Antioquia. (2019). Segunda medición del Índice de Participación Ciudadana de Medellín y avance del Sistema de Información y Gestión del Conocimiento para la Participación Ciudadana. Informe cuantitativo de la calidad de la participación ciudadana de Medellín. N°2.

Informe Civic Engagement del Better Life Index de la OCDE. (2017). En una escala de 0 a 10 Brasil califica con 6,2; Alemania con 5,1; Italia con 4,3 y Chile con 1,3.