

Policy Brief

Índice de Participación Ciudadana de Medellín 2021

En Medellín
participamos
de muchas
maneras



Medición del Índice de Participación Ciudadana de Medellín, IPCM, 2021: un análisis desde el enfoque territorial y poblacional

Fundamentación del IPCM

Desde el Sistema de Información y Gestión del Conocimiento para la Participación Ciudadana (SIGC-PC), la participación (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 y nacional) cuyo análisis implica:

- Observar las condiciones político-territoriales en las que se agencia dicha experiencia
- Reconocer el tipo de actores que ejercen la participación y las prácticas que desarrollan en su relacionamiento entre sí, con la comunidad y con lo institucional
- Identificar los efectos o resultados de dicha participación (IPCM, 2019)

En este panorama, la participación ciudadana (PC) es asumida como medio y estrategia para el fortalecimiento de lo público democrático, para la transformación de los problemas o situaciones que afectan a la humanidad y para lograr un mejor estar y vivir en sociedad. Las distintas formas y repertorios de la PC se pueden visualizar en las prácticas individuales y colectivas, en las que se activa el uso de los mecanismos institucionales de participación y control social, desplegados de forma directa o delegataria y enmarcados en

el sistema político representativo democrático, cuya búsqueda es ejercer las ciudadanías e incidir en la gestión pública. Además, la PC también puede reconocerse en el amplio repertorio de expresiones y acciones colectivas que buscan atender asuntos de interés y de bien común, expresando acuerdos y desacuerdos, subjetividades y diversos aportes para la construcción de lo público.

Por su parte, el Índice de Participación Ciudadana de Medellín (IPCM) se configura como una estrategia para la medición de la calidad de la participación, fundamentada teórica y metodológicamente en el enfoque territorial de la participación. Esta estrategia analiza la calidad, entendiéndola como una “variable territorial que expresa el equilibrio dinámico de la participación ciudadana en sus diversas relaciones (directas e indirectas) entre Estado y ciudadanía y entre la ciudadanía misma” (IPCM, 2021, párr. 9).

Desde este enfoque el territorio es entendido como productor y producto de las interacciones sociopolíticas y, en ese sentido, incluye y a la vez trasciende una dimensión normativa y los límites político-administrativos del ordenamiento territorial. Es decir, el enfoque territorial de la participación ciudadana tiene que ver con lo “situado” de las prácticas políticas que en torno a ella surgen, con la construcción social del territorio y con la pretensión de contextualizar los procesos, para el caso de Medellín, reconociendo de manera diferencial las escalas territoriales de ciudad, zona, comuna y corregimiento y las diversas características poblacionales de los actores.

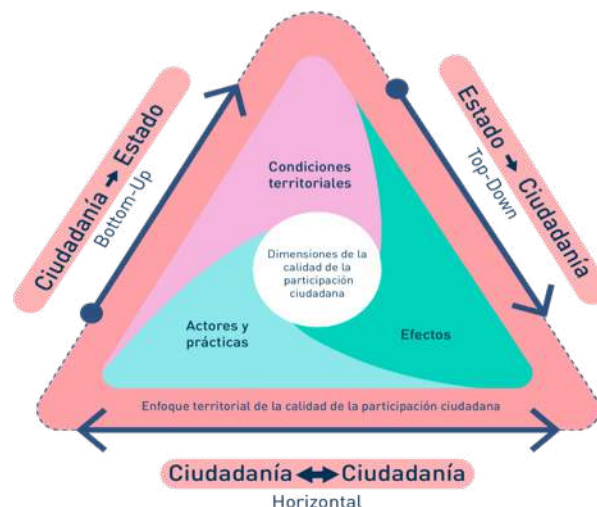
Analizar la calidad de la participación en Medellín es una apuesta compleja que trasciende miradas monocausales o el establecimiento de relaciones directas causa-efecto, e involucra una perspectiva multidimensional en torno a



tres dimensiones específicas: las condiciones territoriales, los actores y sus prácticas, y los efectos de la participación.

- **Condiciones territoriales:** son el 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 preexistente y a las estructuras y procesos sociopolíticos necesarios para que la participación se pueda dar y tenga agencia.
- **Actores y prácticas:** se refiere a los procesos de agencia mediante los cuales los actores eligen participar y desarrollar experiencias concretas de participación, en escenarios específicos, con un repertorio de estrategias y recursos que se expresan, por ejemplo, en la gobernanza territorial y la liderazgo organizativa como formas concretas de la participación y de la relación que se da entre Estado, ciudadanía y territorio. Indica las lógicas institucionalizadas formales, informales, de movilización y protesta social, incluyendo las características de los actores, su articulación y dinámica en el territorio.
- **Efectos:** tiene que ver con los 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. No se reduce solamente a la incidencia, en tanto considera el resultado de la agencia, tanto de la ciudadanía como del Estado, en términos de la resolución de problemas concretos o de la creación de nuevas realidades.

Factores implicados en la dinámica de participación ciudadana.



Para realizar la medición del IPCM, se agrupan diferentes variables e indicadores de la PC en cada una de estas dimensiones. Dichas variables son capturadas a través de la aplicación de tres instrumentos:

- 1 encuesta para ciudadanía que no participa (esta es complementaria y no suma a la medición)
- 1 encuesta para ciudadanía que participa
- 1 encuesta para organizaciones y colectivos
- Hasta el año 2022 se han realizado tres mediciones: 2017, 2019 y 2021, bajo la premisa metodológica de recoger información actualizada en un periodo de tiempo de cada dos años. Se enfatiza en la medición de la calidad en tanto permite generar insumos, tanto cuantitativos como cualitativos, para identificar **retos y tomar decisiones informadas** que permitan **cualificar la participación ciudadana en Medellín.**



Descripción de algunos de los resultados de la Medición 2021

A continuación se presentan algunos de los resultados del Índice de Participación Ciudadana de Medellín (IPCM), del año 2021, consolidando los datos obtenidos por las siguientes unidades: Individuos que participan y Organizaciones sociales y colectivos. La manera como puede interpretar la ciudadanía los diferentes resultados del IPCM con respecto al índice, subíndice y variables, implica que se reconozca las agrupaciones en gráficas y tablas que señalan la cantidad de respuestas que la ciudadanía realizó, este número expresado en ponderaciones y porcentajes permite plantear tendencias, causalidades, ocurrencias, asociaciones, proposiciones, entre otras.

Los resultados de la tercera medición del IPCM 2021 arrojan un valor agregado para la calidad de la participación en Medellín de 0,470, lo que la ubica en una escala ordinal media (ver tabla 1). 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 que se han realizado en otras latitudes, podemos afirmar que los 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.

ESCALA ORDINAL	BAJA		MEDIA			ALTA	
ESCALA DE INTERVALOS	MUY BAJA	BAJA	MEDIA BAJA	MEDIA	MEDIA ALTA	ALTA	MUY ALTA
VALORES	0 - 0,19	0,20 - 0,29	0,3 - 0,39	0,4 - 0,59	0,6 - 0,69	0,7 - 0,79	0,8 - 1

Tabla 1. Escala de referencia para la interpretación de resultados

Los resultados de los indicadores de participación de individuos que participan (0.401) y organizaciones sociales y colectivos (0.537) se agregan a nivel ciudad y entregan un índice global de 0.470. Por dimensiones, para el índice agregado de Medellín, el puntaje más alto lo aporta el subíndice de actores y sus prácticas (0.562), seguido de efectos (0.472) y condiciones territoriales (0.433). (Ver tabla 2).

Unidad de medición	Condiciones territoriales	Actores y prácticas	Efectos	Índice de Participación Ciudadana
Organizaciones y colectivos	0.434	0.634	0.613	0.537
Individuos que participan	0.433	0.489	0.332	0.401
Medellín	0.433	0.562	0.472	0.470

Tabla 2. Resultados del IPCM escala de ciudad y por dimensiones, 2021



Al analizar estos resultados llama la atención que las condiciones territoriales, que son las garantías y oportunidades para el ejercicio de la participación ciudadana, sean más bajas que las prácticas de los actores y los efectos de la participación. Esto puede explicarse, en parte, por las dinámicas mundiales, nacionales y locales derivadas de la pandemia por el Covid-19, especialmente dada las restricciones que se generaron y afectaron de forma directa, asuntos como el encuentro social, la permanencia en el espacio público y la posibilidad de movilización de la ciudadanía. Otras variables como recursos para la participación y acceso a la información, en tiempos de total confinamiento, fueron condicionados o redireccionados hacia otras prioridades dada la emergencia sanitaria.

Los análisis sobre los datos resultantes, triangulados con otros insumos como los laboratorios ciudadanos y los estudios de caso, permiten identificar que, a pesar de que los individuos y organizaciones y colectivos que participan no contaban con garantías necesarias y suficientes para el ejercicio de la participación ciudadana en ese momento, se generaron nuevas estrategias para el encuentro colectivo de la mano de las tecnologías y medios digitales. Así mismo, las movilizaciones virtuales y presenciales alrededor del tema alimentario en medio del confinamiento fueron otras de las formas de mantener las prácticas de participación y colaboración entre los actores en las distintas comunas de la ciudad.

Al ubicar el número resultante para el índice de ciudad en la escala de referencia para interpretación de los datos, se encuentra que la calidad de **la participación ciudadana en Medellín está en un nivel medio-medio**. Discriminando este resultado desde lo territorial (ver tabla 3), es posible reconocer que existen zonas de la ciudad que jalonan el resultado, dado que en ellas ha pervivido un proceso de construcción local sociocultural y comunitario histórico importante. Llama la atención los resultados en la dimensión de efectos, siendo la menor de las tres dimensiones y ratificando esta tendencia presente desde las mediciones anteriores. En la mayoría de las zonas, los datos correspondientes a individuos mujeres que participan, superan al de individuos hombres, esto ratifica el hallazgo encontrado en las mediciones anteriores, donde las mujeres tienen una mayoritaria presencia en los espacios y dinámicas de participación; lo que contrasta al indagar por su incidencia en espacios y roles de decisión, que se muestra menor.

Zona	Género	Condiciones territoriales	Actores y prácticas	Efectos	Individuos que participan
Nororiental	Hombre	0,422	0,485	0,331	0,397
	Mujer	0,426	0,500	0,330	0,403
Noroccidental	Hombre	0,426	0,491	0,332	0,400
	Mujer	0,440	0,516	0,331	0,411
Centroriental	Hombre	0,451	0,468	0,332	0,401
	Mujer	0,436	0,484	0,331	0,400
Centro-occidental	Hombre	0,458	0,474	0,330	0,404
	Mujer	0,461	0,497	0,333	0,413
Suroriental	Hombre	0,427	0,471	0,329	0,391
	Mujer	0,450	0,485	0,329	0,405
Suroccidental	Hombre	0,461	0,473	0,331	0,403
	Mujer	0,422	0,508	0,330	0,402
Corregimientos	Hombre	0,416	0,475	0,338	0,394
	Mujer	0,395	0,496	0,335	0,393

Tabla 3. Resultados del IPCM por territorios zonales y corregimientos, 2021



De manera desagregada, al observar los datos de 2021 y 2019 para organizaciones y colectivos, se encuentra una diferencia hacia abajo, en el subíndice general, pues pasó de 0.630 en 2019 a 0.537 en 2021. En la medida que el subíndice es un agregado de las dimensiones, se evidencia que el movimiento estuvo principalmente generado por las Condiciones territoriales al pasar de 0.670 en 2019 a 0.434 en 2021. Considerando la escala de referencia para la interpretación de resultados de la calidad de la participación, **las organizaciones sociales y colectivos pasaron de un nivel medio alto a un nivel medio-medio, lo que indica que a pesar de que las prácticas de los individuos se mantengan, si las condiciones no están dadas, la calidad de la participación tiende a disminuir** (ver tabla 4).

Año	Condiciones territoriales	Actores y prácticas	Efectos	Subíndice de Organizaciones
2021	0.434	0.634	0.613	0.537
2019	0.670	0.637	0.615	0.630

Tabla 4. Resultados del IPCM por Organizaciones y Colectivos, 2019 y 2021

No obstante, es interesante ver que las organizaciones sociales y colectivos continúan manteniendo un índice superior, esto nos habla de la fuerza de la participación colectiva dada las características de seguridad y confianza que representa, pero además hace un llamado en términos de acción o de creación de estrategias de fortalecimiento y articulación que faciliten su incidencia política, pues en espacios como los Laboratorios ciudadanos¹ las organizaciones dicen que la mayoría de las veces trabajan de forma desarticulada con otras organizaciones y con la administración de la ciudad, por tanto sus intervenciones no tienen un alcance mayor.

Esta tercera medición del IPCM tiene una característica particular frente a las otras mediciones, pues de manera innovadora diseña una estrategia para medir la calidad de la participación por subíndices de Género y de Juventud en una escala zonal, basados en la muestra de individuos que participan. Esta estrategia permite que cada grupo poblacional cuente con un subíndice que evidencie de manera focalizada y diferencial las Condiciones territoriales, los Actores y prácticas y los Efectos de su participación, así como la diversificación de los análisis e interpretaciones; y es consistente con los hallazgos de las mediciones anteriores que evidencian estos dos grupos poblacionales como los de mayor emergencia y dinamismo en la escena participativa, con repertorios y prácticas renovadas, propositivas y diversas.

1. Los laboratorios sociales o ciudadanos son espacios que permiten la interacción y el diseño de un conjunto de estrategias para la solución de una situación problema o para la construcción de retos que posibiliten generar alternativas de transformación frente a un tema específico. De acuerdo con los investigadores Romero y García (2017), los laboratorios ciudadanos son plataformas ideadas para abordar retos sociales (Quintero et al., 2020, p. 6)

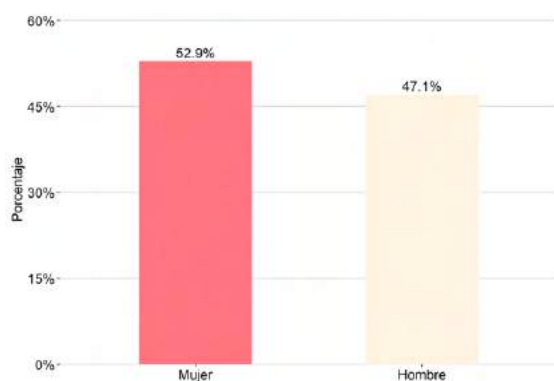


Año	Condiciones territoriales	Actores y prácticas	Efectos	Índice Individuos
2021	0.433	0.489	0.332	0.401
2019	0.433	0.489	0.328	0.391

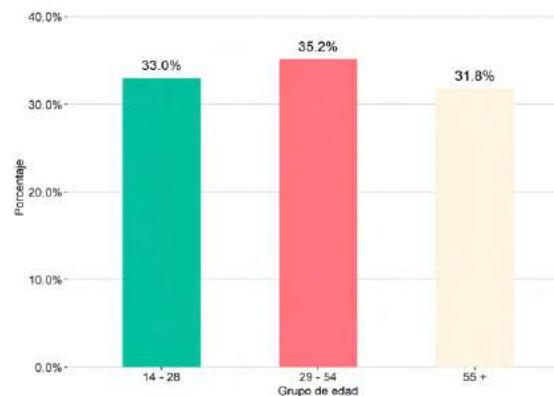
Tabla 5. IPCM de Individuos que participan

De acuerdo con las respuestas manifestadas por la **ciudadanía que participa, el subíndice de participación para individuos es de 0.401**, mientras que en 2019 fue de 0.391 (ver tabla 5). Si bien la diferencia no es mayor y en las tres dimensiones se observa una estabilidad, el hecho de que los efectos para este subíndice haya subido unos puntos, permite inferir que si bien las situaciones contextuales no son necesariamente causales de la disminución o aumento de los subíndices, la percepción de la gente al responder la encuesta puede estar mediada por la realidad vivida o inmediata, es decir, aquella que se dio en los últimos dos años, marco temporal de las preguntas de la encuesta. En esta medida, aquí pueden influir hechos como la pandemia del Covid-19 y la jornada de movilizaciones que detuvo la propuesta de reforma tributaria, sobre los cuales la ciudadanía se expresó tanto por vías digitales, como por vías de hecho como las protestas ciudadanas, logrando con esto continuar los ejercicios de participación ciudadana e incidir, por ejemplo, en detener el avance de la reforma tributaria y crear una red de solidaridad en torno al tema alimenticio.

La mayoría de las personas encuestadas clasificadas como individuos que participan, reportan ser mujeres con un dato de 52.9 %, mientras que el 47.1% se reconocen como hombres (ver gráfica 1). El grupo de edad que más sobresale es el de adultos entre 29 y 54 años, acorde con la estructura poblacional de Medellín, cuya pirámide poblacional según la Encuesta de Calidad de Vida 2020 es estrecha en la base, es decir, en las edades menores. No obstante, uno de cada tres encuestados de los individuos participantes está en el rango de edad de los jóvenes, es decir, entre 14 y 28 años, de manera general no es muy notable la diferencia entre los tres grupos etarios en términos porcentuales (Ver gráfica 2).



Gráfica 1. Sexo de la ciudadanía que participa



Gráfica 2. Grupos de edad de los individuos que participan



Considerando los datos anteriores, el subíndice de género evidencia que las diferencias en la participación entre hombres y mujeres no son tan significativas, aunque es ligeramente menor el resultado de los hombres con 0.399%, en comparación con el de las mujeres que es de 0.404. La diferencia permite seguir construyendo la hipótesis de que las mujeres participan más que los hombres y en términos de la escala de referencia para la interpretación del IPCM, se puede decir que mientras la calidad de la participación de los hombres se encuentra en nivel medio-bajo, la de las mujeres se encuentra en un nivel medio-medio.

La desagregación en los subíndices puede dar mayores claridades sobre lo que ocurre. La dimensión de Actores y prácticas es apreciablemente mayor para el caso de las mujeres, mientras que la de Condiciones territoriales es ligeramente inferior para ellas, y la dimensión de Efectos es igual para ambos. En relación con la dimensión de Prácticas el menor indicador para hombres puede sugerir una menor disposición a intervenir de manera directa en los asuntos de la comuna o corregimiento, mientras el mayor valor de la dimensión de Condiciones territoriales para los mismos puede indicar que estos tienen mejores garantías que las mujeres para el ejercicio de la participación ciudadana, lo que se ratifica con el resultado en torno a variables como formación, motivación, información y acceso a espacios para reuniones. Esto es, pese a que las mujeres tienen menores condiciones para el ejercicio de la participación, son quienes mayoritariamente se movilizan en pro de consolidar el tejido social y lograr acciones concretas en la toma de decisiones públicas y la ampliación de la democracia (ver tabla 6).

Género	Condiciones territoriales	Actores y prácticas	Efectos	Subíndice de Género
Mujer	0.430	0.499	0.332	0.404
Hombre	0.435	0.478	0.332	0.399

Tabla 6. Subíndice de Género

Por otro lado, el subíndice de los Jóvenes se encuentra en un nivel medio-medio de la calidad de la participación en 0.409, reportando un menor valor en la dimensión de Efectos, un valor intermedio en Actores y prácticas, y el valor más alto en las Condiciones territoriales (ver tabla 7). En este subíndice llama la atención que, si bien los jóvenes cuentan con ciertas garantías y tienen unas prácticas importantes en cuanto a participación ciudadana, los efectos continúan en un nivel bajo.

Es decir, no tienen una percepción mayor de incidencia o beneficios derivados de su participación y, aunque sus prácticas sigan siendo significativas, no trascienden al nivel del sistema político en tanto sus voces no llegan a los escenarios decisivos.

Grupo de edad	Condiciones territoriales	Actores prácticos y	Efectos	Subíndice de Juventud
Jóvenes (14-28)	0.464	0.483	0.330	0.409

Tabla 7. Subíndice de Juventud



¿Cuál es la tuya?

 www.siciudadania.co  [@siciudadania](https://www.instagram.com/siciudadania)

 [SIGC Participación Ciudadana Medellín](#)



Retos

Reto 1: Fortalecer formas de participación digital, desde la generación de mejores condiciones para ello

Los resultados arrojados en la medición del Índice de Participación Ciudadana de Medellín revelan una situación de cambio hacia abajo, al pasar el dato de 0,511 a 0,470. Esto llama la atención en tanto que, en lugar de presentar una mejora, la calidad de la participación se vio más afectada principalmente por las condiciones de los grupos o colectivos que jalonan. Parte de la explicación de esto se encuentra en que el periodo de análisis (2020 y 2021) fue un tiempo en que los espacios de participación se encontraban en crisis por el confinamiento obligatorio a causa de la pandemia por Covid-19 y las formas de encuentro por medio digitales y virtuales no fueron fáciles de apropiar para una población importante en los espacios de participación, entre estos las mujeres adultas y los adultos mayores. El manejo de herramientas y dispositivos tecnológicos, el acceso a internet, así como la alfabetización digital, son temas que emergieron con fuerza desde la necesidad de la ciudadanía que participa. Medellín tiene entonces el reto de garantizar que las y los ciudadanos que son activos en la construcción de lo público sean formados en las habilidades, capacidades y elementos necesarios para que su participación siga siendo efectiva y de calidad, a través de distintas formas, en este caso la participación en el esfera digital.

Reto 2: problematizar los resultados de la dimensión efectos, para su mayor comprensión y la promoción de propuestas que ayuden a su cualificación

El Índice de individuos en el año 2021 presenta un ligero incremento, atribuible principalmente a la elevación en el subíndice de Efectos, mientras que los subíndices de Condiciones y Prácticas se mantienen en niveles similares a la medición precedente del año 2019. Por tanto, aparentemente hay una leve mejoría en la percepción ciudadana en cuanto a su capacidad de incidencia sobre decisiones que se traducen en acciones o hechos tangibles que benefician a las comunidades. Sin embargo, en las tres mediciones realizadas hasta ahora, la dimensión de efectos es la más baja, poniendo en el debate público la necesidad de analizar cuáles son los aspectos que contribuyen con ello. Así, preguntas por la incidencia de la acción de la ciudadanía, el alcance de las prácticas de participación y el enfoque desde donde esta se asume, deben llevar a la generación de propuestas para cualificar la participación desde aquello que se quiere lograr dicha participación.

Reto 3: ampliar y cualificar los procesos de formación ciudadana como aporte estratégico para la ampliación de la participación

En el proceso de generación de información para esta medición del IPCM se evidenció que, si bien



la ciudadanía sigue participando de distintas formas, la forma en que esta se comprende es limitada y muy enmarcada en las condiciones y dinámicas formales e institucionalizadas. Por ello, es necesario trabajar en la comprensión de lo que es la participación ciudadana y lo que implica, sus distintas formas y alcances y las múltiples expresiones que de ella pueden derivar. Para ello será estratégico ampliar y cualificar los procesos de formación ciudadana, trascendiendo el conocimiento de los mecanismos de participación, asumiendo enfoques territoriales, poblacionales y situados.

Reto 4: mayor articulación y cualificación de los liderazgos

Los resultados para organizaciones y colectivos sugieren dos retos importantes; el primero está asociado a una mayor articulación con la administración del Distrito, en la medida en que hay barrios de la ciudad en los que los primeros actores en hacer frente a las situaciones problemáticas y/o potenciales son las organizaciones; y segundo, el tema de los liderazgos sigue siendo algo que no posibilita que la calidad de la participación ciudadana aumente, aunque se ha recibido formación en este tema, las lógicas de liderazgos autoritarios siguen teniendo mucha fuerza, por lo que el accionar de las organizaciones no tiene más impacto del que realmente se pudiera.

Reto 5: visibilizar y promover la participación de mujeres y jóvenes

De manera particular los resultados para los subíndices de mujeres y jóvenes sugieren que, aunque hay buenas prácticas y presencia en la mayoría de los espacios de participación, las condiciones deben garantizarse en mayor medida, pues de esto puede depender que la incidencia evidenciada a través de los efectos sea notable y aumente en porcentaje. El principal reto para estos grupos está asociado a cualificar el ejercicio de la participación desde la aceptación de la diversidad y la no exclusión de la diferencia, así como desde el reconocimiento de que estos son actores clave, con presencia significativa en escenarios de movilización que trascienden de lo formal y normativo. Es la incidencia en la toma de decisiones públicas lo que de manera particular evidencia el índice, al tener en cuenta en la medición la importante participación de organizaciones especialmente mujeres y jóvenes en el ámbito poblacional; evidenciando las dificultades que, aún con su importante participación, tienen en relación con ocupar posiciones que se reviertan en efectos.

Policy Brief

Índice de Participación Ciudadana de Medellín 2021

En Medellín
participamos
de muchas
maneras