

Contrato Interadministrativo:

Cuarta medición del IPCM y estrategias de gestión del conocimiento e innovación para la cualificación de la participación

Componente Cuatro:

Informe sobre la Situación de la Participación en Medellín construido desde el Consejo Distrital de Participación Ciudadana

Entregable:

Informe del Estado de la Participación

Contrato Interadministrativo 4600097694 de 2023



Instituto de Estudios Regionales (INER)

Calle 67 # 53-108. Bloque 9 oficina 243,

Ciudad Universitaria, Medellín.

Comunicaciones oficiales

diriner@udea.edu.co

Medellín, 2023

Universidad de Antioquia
Instituto de Estudios Regionales

Alejandro Pimienta Betancur
Director

Katerine Montoya Castañeda.
Coordinadora investigación y comunicación del conocimiento
Interventora

Guillermo León Moreno Soto
Coordinador General
Grupo de investigación
Recursos Estratégicos, Región y Dinámicas Socioambientales – RERDSA-

Juan Camilo Portela García
Coordinador del Componente Informe sobre la Situación de la Participación en Medellín
construido desde el Consejo Distrital de Participación Ciudadana

Mary Luz Aguirre
María Yanet Pabón
Yuliana Garcés Arboleda
Profesionales del Componente Informe sobre la Situación de la Participación en
Medellín construido desde el Consejo Distrital de Participación Ciudadana

Tabla de contenido

Introducción	9
1. Metodología.....	9
2. Visión general de la Participación Ciudadana desde el Consejo Distrital de Participación Ciudadana	14
2.1. Relacionamiento y construcción de sujetos colectivos: las fortalezas de los sectores sociales para la participación ciudadana	15
2.2. Habilidades y competencias: cambios de contexto y necesidades formativas	17
2.3. El apoyo institucional como oportunidad para la participación ciudadana	19
2.4. Obstáculos a la participación ciudadana desde el apoyo institucional	20
2.5. Participación no vinculante: Logros, retos y desafíos de la participación ciudadana	21
3. Administración Distrital	23
3.1. El sector Administración Distrital y la participación ciudadana entre mayo de 2021 y mayo de 2023	23
3.1.1. Capital social	27
3.1.2. Liderazgos y modelos de representación.....	29
3.1.3. Incidencia	30
3.2. Alternativas de solución.....	31
4. Juntas Administradoras Locales.....	40
4.1. Las Juntas Administradoras Locales y la participación ciudadana entre mayo de 2021 y mayo de 2023	40
4.2. Situación de la Participación Ciudadana en clave de la Política Pública de Participación Ciudadana	41
4.2.1. Capital social	41
4.2.2. Liderazgos y modelos de representación.....	45
4.2.3. Arquitectura Institucional.....	47
4.2.4. Incidencia	48
4.3. Elementos del Entorno Territorial	49
4.4. Agenda	49

5. Organismos Comunales	51
5.1. Federación de Acción Comunal de Medellín y la participación ciudadana entre mayo de 2021 y mayo de 2023	51
5.2. Los Organismos Comunales y la participación ciudadana entre mayo de 2021 y mayo de 2023	52
5.2.1. Capital social	52
5.2.2. Liderazgos y modelos de representación.....	56
5.2.3. Arquitectura Institucional.....	57
5.2.4. Incidencia	61
5.3. Elementos del Entorno Territorial	61
5.4. Agenda	62
6. Consejo Territorial de Planeación	62
6.1. El Consejo Territorial de Planeación y la participación ciudadana entre mayo de 2021 y mayo de 2023	62
6.2. Situación de la Participación Ciudadana en clave de la Política Pública de Participación Ciudadana	63
6.2.1. Capital social	63
6.2.2. Liderazgos y modelos de representación.....	65
6.2.3. Arquitectura Institucional.....	67
6.2.4. Incidencia	67
6.3. Elementos del Entorno Territorial	68
6.4. Agenda	68
7. Veedurías Ciudadanas	69
7.1. Las Veedurías Ciudadanas y la participación ciudadana entre mayo de 2021 y mayo de 2023	69
7.2. Situación de la Participación Ciudadana en clave de la Política Pública de Participación Ciudadana	69
7.2.1. Capital social	69
7.2.2. Liderazgos y modelos de representación.....	73
7.2.3. Arquitectura Institucional.....	74
7.2.4. Incidencia	75
7.3. Elementos del Entorno Territorial	75
7.4. Agenda	76
8. Sector Sindical	77

8.1.	El Sector Sindical y la participación ciudadana entre mayo de 2021 y mayo de 2023	77
8.2.	Situación de la Participación Ciudadana en clave de la Política Pública de Participación Ciudadana	77
8.2.1.	Capital social	77
8.2.2.	Liderazgos y modelos de representación	81
8.2.3.	Arquitectura Institucional	83
8.2.4.	Incidencia	83
8.3.	Elementos del Entorno Territorial	83
8.4.	Agenda	83
9.	Federación Antioqueña de ONG	85
9.1.	La Federación Antioqueña de ONG y la participación ciudadana entre mayo de 2021 y mayo de 2023	85
9.2.	Situación de la Participación Ciudadana en clave de la Política Pública de Participación Ciudadana	86
9.2.1.	Capital social	86
9.2.2.	Liderazgos y modelos de representación	87
9.2.3.	Arquitectura Institucional	89
9.2.4.	Incidencia	89
9.3.	Elementos del Entorno Territorial	90
9.4.	Agenda	90
10.	Gremios Económicos	92
10.1.	Los Gremios Económicos y la participación ciudadana entre mayo de 2021 y mayo de 2023	92
10.2.	Situación de la Participación Ciudadana en clave de la Política Pública de Participación Ciudadana	92
10.2.1.	Capital social	92
10.2.2.	Liderazgos y modelos de representación	95
10.2.3.	Arquitectura Institucional	96
10.2.4.	Incidencia	97
10.3.	Elementos Entorno Territorial	98
10.4.	Agenda	98
11.	Organizaciones de Víctimas	99
11.1.	Las Organizaciones de Víctimas y la participación ciudadana entre mayo de 2021 y mayo de 2023	99

11.2.	Situación de la Participación Ciudadana en clave de la Política Pública de Participación Ciudadana	100
11.2.1.	Capital social	100
11.2.2.	Liderazgos y modelos de representación.....	102
11.2.3.	Arquitectura Institucional.....	104
11.2.4.	Incidencia	105
11.3.	Elementos del Entorno Territorial.....	106
11.4.	Agenda	106
12.	Consejo Distrital de Juventud	108
12.1.	El Consejo Distrital de Juventud y la participación ciudadana entre mayo de 2021 y mayo de 2023	108
12.2.	Situación de la Participación Ciudadana en clave de la Política Pública de Participación Ciudadana	109
12.2.1.	Capital social	109
12.2.2.	Liderazgos y modelos de representación.....	112
12.2.3.	Arquitectura Institucional.....	114
12.2.4.	Incidencia	115
12.3.	Elementos del Entorno Territorial.....	116
12.4.	Agenda	116
13.	Organizaciones de Mujeres.....	116
13.1.	Organizaciones de Mujeres y la Situación de la Participación Ciudadana en clave de la Política Pública de Participación Ciudadana	116
13.2.	Situación de la Participación Ciudadana en clave de la Política Pública de Participación Ciudadana	117
13.2.1.	Capital social	117
13.2.2.	Liderazgos y modelos de representación.....	119
13.2.3.	Arquitectura Institucional.....	120
13.2.4.	Incidencia	120
13.3.	Elementos del Entorno Territorial.....	121
13.4.	Agenda	121
14.	Grupos Étnicos Indígenas.....	122
14.1.	Grupos Indígenas y la participación ciudadana entre mayo de 2021 y mayo de 2023	122
14.2.	Situación de la Participación Ciudadana en clave de la Política Pública de Participación Ciudadana	122

14.2.1.	Capital social	122
14.2.2.	Liderazgos y modelos de representación.....	125
14.2.3.	Arquitectura Institucional.....	126
14.2.4.	Incidencia	127
14.3.	Elementos del Entorno Territorial.....	128
14.4.	Agenda	128
15.	Comunidades Afrodescendientes	129
15.1.	Los Grupos Afrodescendientes y la participación ciudadana entre mayo de 2021 y mayo de 2023	129
15.2.	Situación de la Participación Ciudadana en clave de la Política Pública de Participación Ciudadana	129
15.2.1.	Capital social	129
15.2.2.	Liderazgos y modelos de representación.....	131
15.2.3.	Arquitectura Institucional.....	132
15.2.4.	Incidencia	133
15.3.	Elementos del Entorno Territorial.....	133
15.4.	Agenda	134
16.	Consejo Distrital de Desarrollo Rural	134
16.1.	Consejo Distrital de Desarrollo Rural y la participación ciudadana entre mayo de 2021 y mayo de 2023	134
16.2.	Situación de la Participación Ciudadana en clave de la Política Pública de Participación Ciudadana	135
16.2.1.	Capital social	135
16.2.2.	Liderazgos y modelos de representación.....	137
16.2.3.	Arquitectura Institucional.....	138
16.2.4.	Incidencia	139
16.3.	Elementos del Entorno Territorial.....	140
16.4.	Agenda	140
17.	Consejo Distrital de Discapacidad	141
17.1.	El Consejo Distrital de Discapacidad y la participación ciudadana entre mayo de 2021 y mayo de 2023	141
17.2.	Situación de la Participación Ciudadana en clave de la Política Pública de Participación Ciudadana	142
17.2.1.	Capital social	142
17.2.2.	Liderazgos y modelos de representación.....	145

17.2.3. Arquitectura Institucional.....	145
17.2.4. Incidencia.....	147
17.3. Elementos del Entorno Territorial.....	147
17.4. Agenda.....	147
18. Conclusiones y recomendaciones.....	148
Fuentes.....	152

Introducción

El siguiente documento contiene el **Informe del Estado de la Participación** elaborado en el marco del convenio interadministrativo 4600097694 de 2023. Este informe constituye el resultado de un proceso participativo de co-construcción desde el Consejo Distrital de Participación Ciudadana (CDPC) en conjunto con el Instituto de Estudios Regionales (INER) de la Universidad de Antioquia. Representantes de los quince sectores que conforman este consejo han participado en 15 entrevistas semiestructuradas y 26 talleres sectoriales. Estas actividades, llevadas a cabo entre junio y agosto de 2023, permitieron construir el diagnóstico de la dinámica participativa que el CDPC presenta para los periodos 2021-2022 y 2022-2023.

El informe se estructura en 4 partes: en la primera se describe la metodología llevada a cabo para construir el informe, en la segunda se hace un balance general sobre la situación de los sectores sociales representados en el CDPC, en la tercera se presentan los informes específicos de los 15 sectores representados, y en la cuarta se plantean conclusiones y recomendaciones.

1. Metodología

El presente informe se basa en una metodología participativa que involucró activamente a las y los consejeros del Consejo Distrital de Participación Ciudadana (CDPC). En primer lugar, se realizaron entrevistas semiestructuradas orientadas a reconocer sus experiencias de participación y reconstruir la participación de los sectores que representan en el CDPC (en la tabla 1 se detallan las entrevistas realizadas). Además, las y los consejeros fueron claves en el agendamiento y convocatoria a los talleres con sus sectores sociales (en la tabla 2 se detallan los talleres realizados).

Tabla 1. Entrevistas realizadas por fecha, sector y entrevistada/os

Fecha	Sector	Entrevistada/os
2 de junio	Consejo Distrital de Discapacidad	Diana María Cataño Arboleda (Consejera principal del sector Discapacidad)
2 de junio	Veedurías Ciudadanas	Víctor Hugo Quintero Tangarife (Consejero principal sector Veedurías)

Fecha	Sector	Entrevistada/os
5 de junio	Organismos Comunales	Catalina Villegas y Natalia Bolívar (Consejeras principal y suplente del sector JAC)
6 de junio	Juntas Administradoras Locales	Luz Helena Correa (Consejera principal del sector JAL)
8 de junio	Consejo Distrital de Juventud	Diego Alejandro Parra y María del Mar Rivas (Consejeros principal y suplente sector Juventud)
8 de junio	Administración Distrital	Luis Fernando Orozco Arroyave (Equipo de la Secretaría Técnica, Departamento administrativo de Planeación)
9 de junio		Oriana Galindo, Estefanía Rodríguez y Clara Correa (Equipo de apoyo Secretaría de Participación Ciudadana, Presidencia)
9 de junio	Sindicatos	Cesar A. Castaño (Consejero principal sector Sindical)
9 de junio	Gremios Económicos	Miguel A. Restrepo (Consejero principal Sector gremios).
10 de junio	Consejo Territorial de Planeación	Jovan Agudelo (Consejero principal sector CTP)
13 de junio	Grupos Étnicos Indígenas	Adolfo Rafael Calderón y Fredy Sáenz (Consejeros principal y suplente del sector Indígena)
13 de junio	Consejo Distrital de Desarrollo Rural	Sandra Maritza Patiño Soto (Consejera principal sector Rural)
14 de junio	Federación Antioqueña de ONG	Lina Guisao y Edwin Muñoz (Consejeros principal y suplente del sector Organizaciones Sociales)
15 de junio	Comunidades Afrodescendientes	Deyci Yanet Ibarguen (Consejera principal del sector Afrodescendientes)
15 de junio	Mesa Distrital de Participación Efectiva de	Anaidaly Delgado (Coordinadora Mesa Distrital de Participación Efectiva de Víctimas)
16 de junio	Víctimas	Luz Danelia Guarín (Consejera principal sector Víctimas)
16 de junio	Organizaciones de Mujeres	Ana Sofia Rodríguez y Olga Elena Montoya (Consejeras principal y suplente del sector Mujeres)

Tabla 2. Talleres realizados por fecha, sector y tipo

N° de taller	Fecha	Sector	Tipo	Participantes
1	22 de junio	Administración Distrital	Diagnóstico	26
2	22 de junio	Sindical	Diagnóstico	9
3	24 de junio	Juntas Administradoras Locales	Diagnóstico	12
4	5 de julio	Sindical	Agenda	9
5	6 de julio	Administración Distrital	Agenda	10
6	8 de julio	Grupos Étnicos Indígenas	Diagnóstico	14
7	11 de julio	Veedurías Ciudadanas	Diagnóstico	18
8	11 de julio	Consejo Territorial de Planeación	Diagnóstico	10
9	12 de julio	Gremios Económicos	Diagnóstico	13
10	12 de julio	Consejo Distrital de Discapacidad	Diagnóstico /Agenda	53
11	14 de julio	Organizaciones de Mujeres	Diagnóstico	25
12	14 de julio	Consejo Distrital de Desarrollo Rural	Diagnóstico /Agenda	9
13	15 de julio	Mesa Distrital de Participación Efectiva de Víctimas	Diagnóstico /Agenda	33
14	15 de julio	Consejo Distrital de Juventud	Diagnóstico	7

N° de taller	Fecha	Sector	Tipo	Participantes
15	15 de julio	Grupos Étnicos Indígenas	Agenda	10
16	18 de julio	Federación Antioqueña de ONG	Diagnóstico	18
17	22 de julio	Comunidades Afrodescendientes	Diagnóstico	5
18	25 de julio	Veedurías Ciudadanas	Agenda	16
19	27 de julio	Federación Antioqueña de ONG	Agenda	14
20	28 de julio	Juntas Administradoras Locales	Agenda	2
21	29 de julio	Comunidades Afrodescendientes	Agenda	17
22	29 de julio	Consejo Distrital de Juventud	Agenda	9
23	4 de agosto	Organizaciones de Mujeres	Agenda	15
24	8 de agosto	Economía Social y Solidaria	Agenda	13
25	8 de agosto	Organismos Comunales	Diagnóstico	3
26	15 de agosto	Organismos Comunales	Diagnóstico	19

La metodología participativa se enfatizó la reflexión y el diálogo entre los actores involucrados. Estas metodologías consideran a los ciudadanos como seres reflexivos cuyas visiones, interpretaciones y experiencias son compartidas para construir un conocimiento situado socialmente y resolver problemas colectivos definidos. En tanto el lugar de enunciación de este informe es el CDPC, su construcción refleja en gran medida -aunque no exclusivamente- las experiencias de sus consejeras y consejeros, y las posibilidades y limitaciones que ofrece el relacionamiento que tienen con sus sectores. En otras palabras, este es el informe de la situación de la participación de los sectores sociales desde la perspectiva de las y los consejeros del CDPC.

Antes de presentar los informes y agendas por sector se ampliarán tres puntos: la alusión al periodo de interés del estudio, los núcleos problema y problemas subsidiarios de la Política Pública de Participación Ciudadana (PPPC), y especificidades respecto a la construcción de agendas sectoriales.

Para la reconstrucción de la información relativa al período de interés de este informe (mayo 2021-mayo 2023) se identificaron hitos y eventos críticos que permitieran comprender los elementos más relevantes de la situación de la participación para cada sector en cada periodo. Esta identificación se hizo mediante la codificación de las entrevistas y talleres en búsqueda de referencias temporales por parte de las y los participantes. Se parte de que, aunque la memoria individual puede reconstruir los acontecimientos arbitrariamente, alude a hechos cuyas huellas pueden ser rastreadas en documentación normativa y noticiosa (Abbott, 2016). Ejemplo de esto es la

constante referencia de ediles y edilas de las Juntas Administradoras Locales al Decreto 0146 de 2022 como fuente de malestar, la referencia de integrantes del sector FAONG al Programa Suma Social (2022) como punto de apoyo para generar procesos de fortalecimiento y articulación, y la alusión de los grupos indígenas a acciones colectivas llevadas a cabo por el sector en 2021 y 2023.

Por otra parte, ante el balance que integrantes del CDPC realizaron de los talleres diagnósticos realizados hasta finales de julio y su sugerencia de plantear estrategias metodológicas durante los talleres para reconstruir esta información, se realizaron líneas de la vida organizativa con los grupos afrodescendientes y con el sector comunal (sectores con los cuales aún no se habían realizado talleres diagnósticos).

La información construida gira en torno a debilidades, fortalezas, amenazas y oportunidades identificadas durante las entrevistas y talleres. Estos elementos se agruparon teniendo en cuenta los núcleos problema de la PPPC y sus problemas subsidiarios. Los encuentros realizados con los 14 sectores sociales dieron luz principalmente sobre los problemas relacionados con Capital social y con Liderazgos y modelos de representación. En cuanto a Arquitectura institucional brindaron información sobre el subsidiario “apoyo de las autoridades público-administrativas a la participación ciudadana” y, ocasionalmente sobre procesos comunicativos y gestión de la información y el conocimiento. Esto fue resultado de una consideración metodológica del Equipo INER según la cual era más factible que los elementos de diagnóstico sobre Arquitectura institucional derivaran de los encuentros con el sector Administración Distrital. De ahí que los encuentros con este sector se centraran en dicho núcleo problema y específicamente en los subsidiarios “apoyo de las autoridades público-administrativas a la participación ciudadana”, “articulación interinstitucional y gobernanza para la participación ciudadana”, y “marco estratégico de largo plazo para la participación ciudadana orientado a la gestión por resultados”¹.

¹ El énfasis en estos subsidiarios tiene su origen en la dimensión "Gobernabilidad y gobernanza" del objetivo 3 de la PPPC que se enfoca en Articulación intra e intergubernamental, Articulación con actores individuales y colectivos, Consolidación y continuidad programática y Garantías para la participación ciudadana. Los subsidiarios referidos a “procesos comunicativos hacia los ciudadanos y fortalecimiento del gobierno abierto”

Finalmente, la construcción de agenda tuvo especificidades para cada sector. En algunos casos, los integrantes de los talleres lograron consensos rápidamente sobre el diagnóstico y sobre los temas de interés, con lo cual pudieron abordar, no solamente temas, sino objetivos y actividades. En otros casos, sólo se definieron o priorizaron temas. Por regla general, las y los sectores no tenían claros los escenarios e instancias en los cuales tratar cada tema, pero sí identificaron corresponsables. De ahí que el Equipo INER haya traducido esta identificación en escenarios e instancias a la luz de la información que ofrece la Estrategia de Participación Ciudadana de la Alcaldía de Medellín² y a través de las Hojas de Vida de Política Pública que construye el Departamento Administrativo de Planeación³.

y “gestión de la información y el conocimiento” fueron tomados en cuenta cuando los propios actores hicieron alusión a ellos.

² <https://www.medellin.gov.co/es/participa/>

³ Las Hojas de Vida de Políticas Públicas de Medellín son documentos construidos por la Unidad de Planeación y Política Social del Departamento Administrativo de Planeación en donde se consigna información sobre las políticas públicas del distrito que responde a ítems como: problema público de la política pública, contexto normativo, nombre del escenario, instrumento de gestión y periodicidad, período y contexto de surgimiento de la política pública, hitos (lo más importante que se ha hecho desde la política pública y la mayor dificultad), decisiones tomadas desde el escenario, conceptos relevantes y fuentes, actividades conjuntas con otra política pública, estado dentro del ciclo de la política pública, proyectos de inversión que le dan cumplimiento, interacción Estado-Sociedad Civil, Retos y Logros

2. Visión general de la Participación Ciudadana desde el Consejo Distrital de Participación Ciudadana

Para dar cuenta de los obstáculos, dificultades, retos, potencialidades y logros se acudió a la realización de matrices DOFA (Debilidades, Obstáculos, Fortalezas y Amenazas) sobre la participación ciudadana durante los talleres diagnóstico con los sectores sociales representados en el Consejo Distrital de Participación Ciudadana. Esta matriz permite identificar elementos internos y externos a los actores que contribuyen al o limitan el avance en torno a determinados temas. Para este proceso el tema fue la participación ciudadana del sector y la identificación y cruce de estos elementos permitió diferenciar los distintos elementos objeto del diagnóstico al homologarlos con los elementos de la matriz DOFA del siguiente modo:

Tabla 3. Elementos de Diagnóstico de la Situación de la Participación

	Positivos	Negativos
Internos	Potencialidades o fortalezas	Dificultades o debilidades
Externos	Oportunidades	Obstáculos o amenazas
Efectos/Incidencia	Logros	Retos o desafíos

Se agregó un conjunto de elementos relacionados con los efectos o incidencia de las acciones y procesos participativos emprendidos por los sectores para dar cuenta de los retos o desafíos (en caso de experiencias negativas) y logros (en caso de experiencias positivas). También se agregaron las “oportunidades” como aspecto importante a tener en cuenta para el diagnóstico.

Con el fin de que el diagnóstico aporte al seguimiento de la Política Pública de Participación Ciudadana (PPPC), los elementos identificados en los talleres fueron codificados según su relación con los problemas subsidiarios de esta política. De este modo, el diagnóstico da cuenta de la ubicación específica de las dificultades, potencialidades, obstáculos y oportunidades con relación a los núcleos problema y sus problemas subsidiarios. Por otra parte, los logros, retos y desafíos fueron codificados con relación a la incidencia, problema público principal de la PPPC. Una vez realizada esta codificación se llevó a cabo un conteo global que diera cuenta de las tendencias

generales, comunes a los sectores sociales representados en el CDPC, respecto a la participación ciudadana.

Tabla 4. Tendencias generales Diagnóstico Participación Ciudadana desde el CDPC

	Positivos	Negativos
Internos	<p>Potencialidades o fortalezas</p> <p><u>Núcleo problema:</u> Capital social <u>Problema subsidiario:</u> Relacionamiento entre actores sociales, políticos e institucionales y construcción de sujetos colectivos.</p>	<p>Dificultades o debilidades</p> <p><u>Núcleo problema:</u> Liderazgo y modelos de representación <u>Problema subsidiario:</u> Habilidades y competencias para el ejercicio de la ciudadanía plena y los liderazgos.</p>
Externos	<p>Oportunidades</p> <p><u>Núcleo problema:</u> Arquitectura institucional <u>Problema subsidiario:</u> Apoyo de las autoridades público-administrativas a la participación ciudadana.</p>	

Como resultado se encontró que las principales potencialidades identificadas por las y los participantes en los talleres estuvieron asociadas al relacionamiento entre actores sociales, políticos e institucionales y la construcción de sujetos colectivos (problema subsidiario del núcleo problema Capital social), mientras que las mayores dificultades tuvieron que ver con las habilidades y competencias para el ejercicio de la ciudadanía plena y los liderazgos (problema subsidiario del núcleo problema Liderazgo y modelos de representación). Por otra parte, el apoyo de las autoridades público-administrativas a la participación ciudadana (problema subsidiario del núcleo problema Arquitectura institucional) fue referido como fuente tanto de obstáculos como de oportunidades. A continuación, se detallan estas tendencias.

2.1. Relacionamiento y construcción de sujetos colectivos: las fortalezas de los sectores sociales para la participación ciudadana

Durante los talleres, se destacó como principal fortaleza el relacionamiento con actores y especialmente la construcción de sujetos colectivos. Se mencionaron elementos como la existencia de organizaciones, formalización organizativa, articulación entre organizaciones, relación entre organizaciones de diferentes sectores y diversidad organizacional, que dan cuenta de procesos de articulación interna que permiten movilizar recursos y demandas por parte de actores sociales.

La existencia de estructuras y redes organizativas no implica ausencia de conflicto. De hecho, entre las debilidades se identificaron conflictos, tensiones y dificultades en la construcción de consensos. No obstante, se enfatizó la continuidad de procesos organizativos a lo largo del tiempo como un elemento que explica en gran medida la potencialidad de los actores sociales para emprender procesos de participación formal e informal. Este diagnóstico es congruente con la literatura sobre acción colectiva que plantea la importancia de que haya estructuras de movilización consolidadas como condición necesaria para generar procesos de acción en el marco de movimientos sociales.

Otras fortalezas señaladas se enmarcaron en el núcleo problema Liderazgo y modelos de representación. En primer lugar, quienes asistieron a los talleres reconocieron la validez de un argumento clásico en la teoría sobre democracia participativa: que la formación democrática no es condición previa sino resultado de la participación. Fueron frecuentes las alusiones a la relación entre participación y formación: se identificaron habilidades y competencias para el liderazgo y la participación que eran resultado de la implicación en los propios procesos participativos. En este sentido, se destacó el agenciamiento ciudadano como un rasgo que explica la participación ciudadana más allá de la presencia o no de organizaciones: compromiso, empoderamiento, persistencia y autogestión fueron identificados como elementos clave en los liderazgos que protagonizan los procesos participativos. Finalmente, la legitimidad de los liderazgos fue identificada como una fortaleza que explica el despliegue de procesos participativos en ausencia de redes organizativas fuertes o de consensos entre los actores de los sectores.

Tabla 5. Potencialidades o fortalezas de la Participación Ciudadana

Núcleo problema	Problema subsidiario	Total Problema Subsidiario ⁴
Capital Social	Relacionamiento entre actores sociales, políticos e institucionales y construcción de sujetos colectivos	6

⁴ Este valor consiste en la cantidad de veces que un problema subsidiario fue considerado la mayor fortaleza para un sector. Por ejemplo, hubo 3 sectores que identificaron como principal fortaleza el problema subsidiario Agenciamiento ciudadano e interés en los asuntos públicos. De ahí que la suma de estos valores

Núcleo problema	Problema subsidiario	Total Problema Subsidiario ⁴
Liderazgo y los Modelos de Representación	Habilidades y competencias para el ejercicio de la ciudadanía plena y los liderazgos	4
	Agenciamiento ciudadano e interés en los asuntos públicos	3
	Legitimidad de los liderazgos	1

2.2. Habilidades y competencias: dificultades para la participación ciudadana en tiempos de cambio

Si bien las habilidades y competencias para la ciudadanía y el liderazgo fueron elementos destacados como fortalezas, también se identifican varias debilidades que se atribuyen a nuevas necesidades formativas derivadas de cambios contextuales durante el periodo al que se refiere el informe. Específicamente se aludió a la necesidad de formación normativa y política sobre las implicaciones y los efectos derivados del paso de Medellín de municipio a distrito. De igual forma, fue constante la referencia a necesidades en capacitación sobre el uso de tecnologías el contexto de mayor virtualización de los procesos participativos derivado de los avances informáticos de los últimos años y la profundización de la virtualidad en todas las esferas sociales a raíz de la pandemia del Covid-19.

Aparte de estos dos ejes, fue común la mención a necesidades de formación en normatividad sobre la participación ciudadana y sobre temas específicos de los

dé como resultado 14, correspondiente a los 14 sectores sociales que participaron del diagnóstico. El modo en que se estableció cuál era la principal fortaleza para cada sector fue la siguiente: 1) se codificaron los enunciados referidos a fortalezas en el taller diagnóstico según cada problema subsidiario, 2) se contabilizó el número de veces que se hacía mención a cada problema subsidiario, y 3) se identificó qué problema subsidiario fue mencionado más veces como fortaleza por el sector. En los casos en que un sector atribuyó por igual número de veces las fortalezas a distintos problemas subsidiarios, su aporte al conteo global fue dividido entre los problemas subsidiarios en cuestión. Por ejemplo, las comunidades afrodescendientes enunciaron la misma cantidad de veces fortalezas codificadas como Relacionamiento entre actores sociales, políticos e institucionales y construcción de sujetos colectivos y como Legitimidad de los liderazgos; por lo cual se otorgó 0,5 a cada uno en la sumatoria. Este procedimiento aplica para los demás elementos identificados con la matriz DOFA.

sectores, así como en habilidades de relacionamiento interno que contribuyan a la tramitación de conflictos al interior de los sectores y con distintos actores.

De otro lado, hubo otras dificultades relacionadas con el problema subsidiario del núcleo problema Liderazgo y modelos de representación. En primer lugar, hubo un gran énfasis en el interés en los asuntos públicos como limitante a la participación. Si bien este mismo elemento fue destacado como una fortaleza, en esta ocasión quienes participaron en los talleres plantearon que las bases sociales de los sectores no evidenciaban un gran interés en los temas de participación y explicaron esto en función de otros aspectos como la baja incidencia, la desconfianza en las autoridades y en los liderazgos, y la baja formación ciudadana en cultura política ciudadana. Por otro lado, fue constante la alusión a problemas de legitimidad en los liderazgos a causa de intereses personalistas y clientelistas en algunos liderazgos y en la tendencia a establecer relaciones conflictivas con otros líderes. Finalmente, a lo largo de los talleres se evidenciaron dificultades en el surgimiento y renovación de actores y agendas que algunos sectores también definieron como una debilidad que condiciona el potencial de los procesos participativos y que se asocia (en una relación de ida y vuelta) con las dificultades en el agenciamiento por parte de ciudadanos que no ejercen roles de liderazgo o no participan.

De otro lado, también se plantaron problemas en el núcleo problema de capital social y específicamente en cuanto al relacionamiento entre actores sociales, políticos e institucionales. Estos problemas tienen que ver con la relación entre sector y otros actores, y se asocia a elementos como la baja confianza interpersonal, política e institucional; y problemas de reconocimiento entre y hacia actores sociales.

Tabla 6. Dificultades o debilidades de la Participación Ciudadana

Núcleo problema	Problema subsidiario	Total Problema Subsidiario
Liderazgo y los Modelos de Representación	Habilidades y competencias para el ejercicio de la ciudadanía plena y los liderazgos	4,5
	Agenciamiento ciudadano e interés en los asuntos públicos	4
	Legitimidad de los liderazgos	2

	Surgimiento y renovación de actores, sectores y agendas de la participación	1
Capital Social	Relacionamiento entre actores sociales, políticos e institucionales y construcción de sujetos colectivos	2,5

2.3. El apoyo institucional como oportunidad para la participación ciudadana

El apoyo de las autoridades público-administrativas, dimensión de la arquitectura institucional, fue valorado como un aspecto que favorece los procesos de participación. Se hizo alusión a un conjunto de elementos que evidencian la disposición de la institucionalidad distrital hacia la participación: escenarios institucionalizados para la participación ciudadana, formulación de políticas públicas diferenciadas sectorialmente, apoyo en capacitación, recursos para transporte y alimentación, oferta de espacios físicos para la ciudadanía, oferta pública relacionada con temas participativos y posibilidad de priorizar temas a través de presupuesto participativo.

Otra dimensión de la arquitectura institucional que se considera positiva es la articulación institucional y la gobernanza expresada en la existencia de espacios de interlocución entre sectores sociales, dependencias de la administración distrital y otras instancias institucionales (a nivel local, departamental y nacional). Se asoció la presencia de estos espacios al reconocimiento normativo de sectores sociales diferenciados y a la existencia de políticas públicas en torno a ellos.

Por otra parte, también se consideraron oportunidades elementos del capital social como el relacionamiento entre sectores sociales y otros actores como medios alternativos de comunicación o con miembros de los mismos sectores a escala departamental y nacional; y el reconocimiento entendido como la existencia de espacios de participación para identidades socioculturales. Finalmente, se mencionó la renovación de agendas, dimensión de liderazgo y modelos de representación, como un elemento que se ve favorecido por el posicionamiento en el debate público de nuevos temas por parte de autoridades políticas elegidas democráticamente.

Tabla 7. Oportunidades para la Participación Ciudadana

Núcleo problema	Problema subsidiario	Total Problema Subsidiario
Arquitectura Institucional	Apoyo de las autoridades público-administrativas a la participación ciudadana	7
	Articulación interinstitucional y gobernanza para la participación ciudadana	3,5
Capital Social	Relacionamiento entre actores sociales, políticos e institucionales y construcción de sujetos colectivos	2
	Reconocimiento entre actores sociales, políticos e institucionales	1
Liderazgo y los Modelos de Representación	Surgimiento y renovación de actores, sectores y agendas de la participación	0,5

2.4. Obstáculos a la participación ciudadana desde el apoyo institucional

Paradójicamente, elementos propios del apoyo público también fueron considerados obstáculos para la participación ciudadana. A pesar de la existencia de recursos de apoyo a los procesos participativos, se planteó que éstos son insuficientes o están concentrados en organizaciones con fuerte trayectoria; de igual forma se problematizó el protagonismo de presupuesto participativo frente a otros procesos, actores e instancias de participación. Finalmente hubo una constante alerta sobre cómo la “protocolización” de los escenarios institucionales de participación ahoga la voz de los sectores, difumina demandas prioritarias y estandariza formas de participación que deberían diferenciarse según las identidades y trayectorias socioculturales de los sectores sociales.

Durante los distintos ejercicios metodológicos, estos elementos se asociaron con un cuestionamiento a la permanente rotación de personal en la administración distrital y los efectos de esto en términos de continuidad en los procesos, así como a la poca interlocución directa con actores directivos como secretarios de despacho y alcalde. En este sentido, también se identificaron problemas referidos al marco estratégico a largo plazo que, si bien no aparecieron con tanta frecuencia, sí fueron mencionados por la mayoría de sectores en términos de necesidades de seguimiento, continuidad y medición a los procesos, y articulación de las decisiones participativas con planes de desarrollo a niveles distrital y local. Otros problemas subsidiarios del núcleo problema

arquitectura institucional identificados como obstáculos fueron los procesos comunicativos hacia la ciudadanía y el gobierno abierto, y la articulación interinstitucional y gobernanza.

Finalmente, se establecieron como obstáculos dos problemas subsidiarios del núcleo problema Capital social: el reconocimiento entre actores y la confianza entre y desde la ciudadanía. En cuanto al primero, se aludió a la necesidad de mayores procesos de transversalización que permitan el fortalecimiento de participación más plural y al desconocimiento de la especificidad sociocultural correspondientes a cada sector. Con respecto a la confianza, se identificó un ambiente social de estigmatización y amenazas hacia los liderazgos, así como de baja confianza interpersonal, y una permanente desconfianza hacia lo público desde la ciudadanía.

Tabla 8. Obstáculos o amenazas

Núcleo problema	Problema subsidiario	Total Problema Subsidiario
Arquitectura Institucional	Apoyo de las autoridades público-administrativas a la participación ciudadana	6,8
	Marco estratégico de largo plazo para la participación ciudadana orientado a la gestión por resultados	1
	Procesos comunicativos hacia los ciudadanos y fortalecimiento del gobierno abierto	0,8
	Articulación interinstitucional y gobernanza para la participación ciudadana	0,5
Capital Social	Reconocimiento entre actores sociales, políticos e institucionales	3,3
	Confianza social y política entre y desde la ciudadanía	1,5

2.5. Participación no vinculante: Logros, retos y desafíos de la participación ciudadana

El diagnóstico sobre la incidencia de la participación ciudadana es unánime desde los sectores representados en el CDPC: si bien hay un reconocimiento institucional que se traduce en apertura de escenarios, acompañamiento técnico y apoyo económico para las prácticas participativas, no hay incidencia en tanto la participación no es vinculante.

Como logros de esta participación, quienes asistieron a las entrevistas y talleres reconocen la formación en temas de participación y temas relativos a la situación de los sectores, aprendizajes políticos en el curso de las experiencias de participación, la posibilidad de influir en la asignación de presupuestos para los sectores, la participación en formulación de políticas públicas, el peso que los conceptos emitidos en el marco de escenarios participativos puede tener en la opinión pública, y el efecto de ejercicios de control social a la contratación y la ejecución de presupuestos. De otro lado, en varios sectores se destacan efectos sociales que resultan de la autogestión para el logro de problemas sociales como la inseguridad alimentaria.

En cuanto a retos y desafíos se señalan principalmente el carácter no vinculante de los conceptos emitidos en escenarios de participación, la prevalencia de formas de participación informativa y consultiva, la desarticulación de los planes de desarrollo distrital y territoriales con los escenarios de participación, la multiplicación de los escenarios y su relación con la atomización de la participación, la relación entre diferenciación sectorial y la dificultad en la generación de proyectos estructurales, integrales y con enfoques transversales; y la posibilidad de participar más allá de la formulación de las políticas públicas (por ejemplo en su seguimiento y evaluación).

3. Administración Distrital

3.1. El sector Administración Distrital y la participación ciudadana entre mayo de 2021 y mayo de 2023

Durante el periodo comprendido entre mayo de 2021 y mayo de 2023 se llevaron a cabo varias acciones en torno a la formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana (Alcaldía de Medellín, 2022a): en diciembre de 2021 finalizó la construcción del documento técnico iniciada en septiembre del 2020, entre marzo de 2022 y febrero de 2023 se debatió el Proyecto de Acuerdo en el Consejo; y entre octubre y noviembre de 2022 se socializaron los resultados de la formulación de la política con los grupos de valor que participaron en este proceso.

Por otra parte, en este periodo finalizó el diseño del Sistema Distrital de Participación Ciudadana en el 2022, como “un dispositivo de articulación de instancias, actores, espacios, recursos, instrumentos, procesos y acciones que atiendan, transformen o den respuesta a los problemas y agendas públicas y necesidades ciudadanas en clave de promoción, protección y fortalecimiento de la participación ciudadana” (Alcaldía de Medellín, 2022b).

También se trabajó en torno a mecanismos intra institucionales para la coordinación de las acciones en el tema de la participación ciudadana como la Mesa de Articulación del proceso de Fortalecimiento de la Ciudadanía (FOCI) dentro del sistema de calidad la Mesa de Fortalecimiento de la Ciudadanía (FOCI) se construye el Plan de Participación que formula acciones en estas líneas de trabajo y se ha realizado un inventario de instancias de participación ciudadana en el que se identifican norma, programa, proyecto específico y escenario (periodicidad, objetivo, instrumentos, incidencia, responsable).

FOCI es un espacio de articulación entre dependencias -con liderazgo de la Secretaría de Participación- a través del cual se conversa “alrededor de las problemáticas que hay específicas para la ciudadanía, y cómo llevar acciones y cómo desarrollar acciones para fortalecerla” (Entrevista Secretaría Técnica CDPC Departamento Administrativo de Planeación).

Otras formas de articulación interinstitucional identificadas son la Mesa de Enlace y Seguimiento (MES) a la ruta de Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo en el cual se articulan los servidores de enlace y seguimiento de Presupuesto Participativo); el Centro de Orientación Pedagógica de la Secretaría de Participación Ciudadana, y la medición del Índice de Calidad de la Participación Ciudadana entre Alcaldía de Medellín y Universidad de Antioquia.

Como un elemento que dificulta la articulación institucional, se evidenció que hay desconocimiento -y desinterés- de algunas y algunos servidores sobre la participación ciudadana y los procesos institucionales que buscan promoverla. Un ejemplo crítico en este sentido es el desconocimiento de la Política Pública de Participación Ciudadana que, aunque se sabe que existe, no ha sido apropiada por los distintos actores institucionales que podrían contribuir en dimensiones (al menos en el núcleo problema Arquitectura Institucional) necesarias para el fortalecimiento de la participación. Estos elementos también se evidenciaron durante la construcción de la Política Pública de Participación Ciudadana:

“Según los representantes de las dependencias de la administración en la Mesa de Fortalecimiento a la Ciudadanía (Mesa FOCI) no existe un consenso entre las Secretarías sobre el enfoque de la participación, ni de las metodologías para promocionarla y asegurar la consulta sobre las necesidades comunitarias y apropiación ciudadana. Por otra parte, encuentran que los profesionales que se acercan a las comunidades muchas veces no cuentan con la suficiente experiencia en el tema o responden a intereses particulares, que incrementan la desconfianza en el Estado y las dificultades para tejer y construir con los otros lo colectivo (Talleres de cocreación, Mesa FOCI, 2020)” (Alcaldía de Medellín, 2022a, p. 143).

Por otro lado, durante los encuentros con el sector se dieron reflexiones respecto a la gobernanza que giran en torno a la dificultad de entablar un relacionamiento más horizontal y constructivo con la ciudadanía. Se planteó que hay una tendencia a definir la relación con los actores sociales desde arriba más que en un sentido horizontal, reconocer a “la ciudadanía como un par con el que yo tengo que construir” (Entrevista Equipo de apoyo CDPC Secretaría de Participación Ciudadana). Durante el taller

diagnóstico se expresó que “nos hace falta la generación de acciones conjuntas y alianzas en las que la administración no es la que pone la plata sino en un papel más horizontal, para afianzar el compromiso de todos los involucrados” (Taller Diagnóstico Sector Administración).

Por otra parte, también se planteó que el relacionamiento de la alcaldía se da con actores que pertenecen a algún escenario, instancia u organización; pero no recoge al grueso de la ciudadanía y no ofrece una estructura que permita a ésta incidir en los asuntos colectivos. En este sentido, se sostiene que la articulación interinstitucional está muy orientada a temas presupuestales (particularmente a presupuesto participativo) con un enfoque en los niveles comunitarios, en “los micro territorios de la ciudad”, pero no se dirige a “los grandes elementos de participación de la ciudad” (Entrevista Secretaría Técnica CDPC Departamento Administrativo de Planeación). Esta visión de la articulación interinstitucional y la gobernanza como limitada a un tipo comunitario de participación y sin diálogo con la ciudadanía fue objeto de un fuerte cuestionamiento durante el taller diagnóstico: “No se puede seguir homologando participación a voluntariado” (Taller Diagnóstico Sector Administración).

Marco estratégico de largo plazo para la participación ciudadana orientado a la gestión por resultados

Dos de los principales problemas identificados por el sector tienen que ver con las dificultades para dar continuidad a los procesos participativos: 4. Falta de acuerdo u homologación sobre cuáles son y cómo se articulan los instrumentos de planeación y gestión del Distrito que contribuyen a los objetivos de la participación ciudadana, es decir, a la visión y metas de sus actores; y 5. La percepción y la medición de la incidencia de la participación ciudadana en lo público puede estar siendo afectada porque dicha categoría no está claramente homologada dentro de la institución.

Estos problemas se dan en un contexto amplio que remite a la tensión entre lógicas políticas y lógicas institucionales. Esto se expresa como una desarticulación entre dos temporalidades: el largo plazo institucional y el corto plazo político. Así se expresó en la Entrevista con el Equipo de apoyo al CDPC de la Secretaría de Participación Ciudadana:

“Hay procesos de largo aliento, de profunda duración y alcance, como la formulación de una política pública [y] frente a ese tipo de herramientas de incidencia, de transformación de los problemas sociales no se permite un diálogo a profundidad porque los tomadores de decisiones, ordenadores del gasto, desconocen profundamente los procesos; y la ciudadanía no es capaz de diferenciar en cabeza de quién están los procesos de largo aliento, sino que siempre suelen caer en las lógicas clientelares del gobierno de turno” (Entrevista Equipo de apoyo CDPC Secretaría de Participación Ciudadana).

Aunque hay diferentes tipos de instrumentos⁵ que garantizarían continuidad en los procesos mediante una convergencia entre lógicas institucionales y políticas, no se ha logrado que estén articulados. Desde la Secretaría Técnica del CDPC ejercida por el Departamento Administrativo de Planeación, se sugiere que esta articulación podría realizarse mediante un sistema distrital de planeación, pero “la mera política, que es básicamente una política de gobierno, ni siquiera es una política pública, que es el sistema municipal, tiene dificultad en dejar claro cómo integrar y cómo articular los diferentes instrumentos de planificación de la ciudad” (Entrevista Secretaría Técnica CDPC Departamento Administrativo de Planeación).

La desarticulación implica que muchos de los planes que darían continuidad a los procesos participativos no logran efectividad. Por una parte, no todos los planes son vinculantes: “nosotros tenemos planes estratégicos obligatorios, o sea, plan de ordenamiento territorial, plan de desarrollo, pero tenemos un montón de planes que no son obligatorios y vinculantes. Nosotros podemos tener 35 planes estratégicos sectoriales, 35 que no están en la ley” (Taller Diagnóstico Sector Administración). Por otra parte, la no incorporación de planes de desarrollo local y planes sectoriales al plan de desarrollo distrital resulta en dificultades para que hagan parte de la agenda de acciones e inversiones distritales.

⁵ Planes de Desarrollo Local, Plan de Ordenamiento Territorial, Plan De Desarrollo del Distrito y Los Planes Estratégicos Generales.

A esto se suman las dificultades de las y los servidores públicos en construir definiciones y sentidos compartidos sobre la participación ciudadana y, en un contexto organizativo altamente diferenciado, la disparidad en la comprensión de los grandes marcos que orientan el trabajo de las diferentes dependencias. Durante el taller de agenda, por ejemplo, el tema de instrumentos de planeación y gestión generó muchas confusiones.

Gestión de la información y el conocimiento, procesos comunicativos hacia los ciudadanos y gobierno abierto

Por último, desde el sector administración se plantea que es necesario fortalecer las condiciones territoriales para que la ciudadanía se vincule a los procesos participativos. Como parte de estas condiciones se encuentra el acceso a internet y la comunicación clara, oportuna y abierta. En este sentido, se resalta la necesidad de fortalecer los telecentros como espacios que permiten procesos comunicativos permanentes y eficaces con la ciudadanía.

Finalmente, se resalta la construcción del índice de participación ciudadana como una acción que contribuye a la toma de decisiones informada en tanto se incorpore en una adecuada gestión de la información y el conocimiento.

3.1.1. Capital social

Durante los encuentros con el sector administración emergieron discusiones en torno elementos del núcleo capital social y específicamente sobre el modo en que la desconfianza y la inconformidad influyen en tensiones en el relacionamiento entre actores sociales, políticos e institucionales.

Se identificó distanciamiento de los espacios participativos institucionales y tensiones en el relacionamiento con otros actores de la participación por parte de actores sociales que no ven incidencia en los escenarios institucionales o que se sienten inconformes con cambios en el rol que tienen respecto a su lugar en los mismos. Un caso comentado es el de las Juntas Administradoras Locales (JAL) que -tal como se evidencia en su informe sectorial- han visto disminuida su influencia en temas de desarrollo local respecto a los Consejos Comunales y Corregimentales de Participación (CCCP).

Dos elementos sobresalen en el modo en cómo perciben el relacionamiento las y los servidores públicos: intereses políticos y desconfianza. Tal como se expresó durante el taller diagnóstico, la relación entre institucionalidad y actores sociales es “tensa, está atravesada por el interés y la desconfianza. Ambos ejes nodulan” (Taller Diagnóstico Sector Administración). Respecto al primer elemento, al responder sobre cómo valoran esta relación, varias de las respuestas de las y los servidores públicos fueron que el relacionamiento está atravesado por lógicas instrumentales más que democráticas: “las relaciones de poder generan un mercado relacional entre las partes”, “es una relación de intereses, desde la administración se facilitan procesos a grupos que le generan interés, no siendo tan fácil para otros” y “es una relación utilitaria. El estado requiere legitimar su actuar” (Taller Diagnóstico Sector Administración).

Por otra parte, la desconfianza es el elemento más destacado durante los encuentros con el sector. Durante el taller, otro tipo de valoraciones sobre el relacionamiento apuntaron en este sentido: “débil, condicionadas por la desconfianza”, “considero que se han realizado esfuerzos importantes para mejorar las relaciones estado-actores sociales, pero aún se evidencia desconfianza, rivalidades, descontento de muchos actores sociales hacia la institucionalidad” y “la relación es tensa, de desconfianza y descalificación mutua. Falta reconocimiento y respeto” (Taller Diagnóstico Sector Administración).

Esta desconfianza es recíproca y se imbrica con problemas de reconocimiento por lo cual el relacionamiento suele darse en términos adversariales más que deliberativos y en búsqueda de acuerdos: “No tenemos claro el rol del servidor público, siento que estamos compitiendo con la gente en la calle. Se dan tratos peyorativos, clasistas y hasta discriminatorios con la ciudadanía. Es como si existiera una disputa, una competencia que se nota en los espacios de participación” (Taller Agenda Sector Administración).

Finalmente, se resalta que la desconfianza no es generalizada sino diferenciada; es decir, las expectativas e insatisfacciones se dan en función del relacionamiento previo de los actores y en esto juega un papel la distinción entre lógicas y actores institucionales y políticos. Como se expresó durante el taller diagnóstico: “con la unidad de innovación hay una relación y vinculación de credibilidad, validación por parte de

colectivos y líderes. Sin embargo, con la alcaldía hay resistencia, desconfianza” (Taller Diagnóstico Sector Administración).

3.1.2. Liderazgos y modelos de representación

Otras reflexiones durante los encuentros con servidoras y servidores públicos giraron en torno al núcleo problema liderazgos y modelos de representación, y con particular fuerza el lugar del agenciamiento ciudadano y el interés en los asuntos públicos tal como se ha descrito al tratar el apoyo institucional a la participación.

Las expectativas paternalistas de amplios sectores de la ciudadanía son factores que potencian la baja incidencia. Esto se reproduce a nivel de los liderazgos que llegan a los escenarios de participación. Se percibe que una fuerte desconexión entre sectores sociales y representantes tiene que ver no exclusivamente con el carácter poco consultivo e incluyente de las y los líderes sino también con una desinterés y apatía de la ciudadanía. En últimas esto tiende a reproducir las mismas lógicas de la democracia representativa que paradójicamente buscan ser superadas a través de la participación.

Por otra parte, en la experiencia de las y los servidores públicos es frecuente que los liderazgos estén orientados por intereses particularistas y que su relacionamiento con la institucionalidad oscile en función de los beneficios posibles y la relación con los tomadores de decisiones. La falta de un mayor agenciamiento ciudadano impide que la tensión entre lógicas políticas e institucionales se oriente en un sentido más institucional o que refleje el interés de los sectores sociales.

En este sentido, durante los encuentros con las y los miembros del sector se aludió constantemente a la falta de representatividad de varios líderes y lideresas como un obstáculo para la tramitación adecuada de las demandas de los distintos sectores sociales. Esta falta de representatividad se suma a la concentración en las mismas personas de roles de liderazgo, membresías en escenarios de participación y acceso a recursos sociales y políticos; dinámicas que generan un mayor distanciamiento entre las bases sociales y los escenarios de participación, desincentivan el agenciamiento ciudadano y dificultan los procesos de renovación de agendas y actores. Durante la

construcción de este informe, estos elementos fueron evidentes en distintos grados en los sectores que integran el CDPC.

Finalmente, un factor que para algunos funcionarios incide en el bajo agenciamiento es la falta de competencias de actores sociales para interpretar las lógicas institucionales de la participación. Esto implica que su acción no llega a los espacios o actores que podrían ofrecer más posibilidades de incidencia y continuidad, y que la frustración resultante genere desinterés en los asuntos públicos.

3.1.3. Incidencia

De los encuentros con el sector se evidencia que hay una baja incidencia de la participación ciudadana. En el taller diagnóstico la mayoría de respuestas (11 de 17) ante la valoración de la incidencia fueron negativas: “incidencia media”, “deficiente”, “aún es reducida”, “mala, demasiado permeada por la corrupción y la politiquería, muy formal e inflexible para adaptarse al cambio”, “limitada, contenida, en potencia”, “nula”, “muy mala”, “muy deficiente”, “poca”, “tiende a dirigirse a legitimar decisiones estatales” e “incidencia baja” (Taller Diagnóstico Sector Administración).

Se reconocen, no obstante, experiencias de participación exitosas que vinculan construcción de sujetos colectivos y traducción institucional de los procesos de acción colectiva generados por ellos. Casos paradigmáticos en este sentido han sido el movimiento de víctimas, el movimiento LGBTIQ+ y, con una fuerza importante en los últimos años, el movimiento de mujeres:

“la existencia misma del movimiento de mujeres, la política pública para la equidad de género de las mujeres urbanas y rurales de Medellín, el trazador de género que hoy tienen un montón de proyectos dentro del distrito que, finalmente, cuando se están ejecutando, están cumpliendo las políticas basadas en género” (Entrevista Equipo de apoyo CDPC Secretaría de Participación Ciudadana).

El tipo de participación del movimiento de mujeres expresa un agenciamiento ciudadano que no sólo llega a los espacios de participación, sino que los genera, propone agendas, desafía lógicas establecidas e impacta en el orden social:

“es un asunto que desarrollan son las organizaciones de mujeres, ahí hay un ejercicio de formación política permanentemente, no están en un asunto de promover la norma, sino de hacer disrupción con la norma, sino del asunto de romper la norma. El asunto de crear nuevas reglas de juego, de construir otro status quo” (Entrevista Secretaría Técnica CDPC Departamento Administrativo de Planeación).

Por otra parte, se plantea que la participación tiene otros efectos, además de la incidencia: “las organizaciones, los colectivos, las instancias pueden tener acciones muy incidentes todos los días en sus territorios” a pesar de que no tengan “incidencia con respecto a las decisiones del Estado” (Taller Diagnóstico Sector Administración). De este modo, se reconocen otro tipo de efectos de la participación como la formación ciudadana, la comunicación entre líderes y sectores sociales y la construcción de información. Una experiencia exitosa desde esta perspectiva es el día blanco realizado por organizaciones sociales, organismos comunales y Juntas Administradoras Locales

3.2. Alternativas de solución

La construcción de una agenda que oriente el ejercicio del sector administración distrital constituye un ejercicio amplio y complejo que hace parte de procesos institucionales en curso y específicamente los preparativos para la construcción de una Política de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Con el objetivo de nutrir este proceso, durante el taller de agenda se avanzó en la ideación de alternativas de solución, canales y estrategias que las y los servidores sugirieron en función de los problemas identificados. A continuación, se exponen los resultados del ejercicio.

Problema 1. Deficiente incidencia de la participación ciudadana en Medellín

A. Desde su rol y en el contexto específico de su dependencia ¿cuáles alternativas de solución podrían implementarse?	B. Desde su perspectiva ¿Cuáles son los canales y estrategias que podrían impactar en mayor medida este problema?
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Desde las dependencias se traten de manera seria y correcta los espacios y personas que participan. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Desarrollo de capacitación y conocimiento para saber cómo participar ✓ a la ciudadanía, como a los servidores y contratistas.

A. Desde su rol y en el contexto específico de su dependencia ¿cuáles alternativas de solución podrían implementarse?	B. Desde su perspectiva ¿Cuáles son los canales y estrategias que podrían impactar en mayor medida este problema?
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Implementación de la Política Pública de Participación Ciudadana ✓ Apertura y democratización del Estado ✓ Incremento de la gobernanza 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Que la ciudadanía escoja mejores mandatarios y haya mayor control social a lo público.
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Incentivar a la ciudadanía para que en sus diferentes necesidades del diario vivir vele por el cumplimiento de sus derechos y también que si tiene habilidades comunicacionales y sociales llegue a liderar procesos en sus comunidades. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Los niveles directivos continuar incentivando y desde el buen ejemplo la participación respetuosa e incluyente. Si no hay buen ejemplo, nunca habrá verdadera confianza de la ciudadanía.
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Revisar alcances normativos de algunas instancias, con el fin de procurar que al menos parte de estas instancias participativas tengan alcance vinculante. ✓ Descentrar el poder 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Consejo Distrital de participación ciudadana ✓ Instancias de participación
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Mejorar instrumentos para medir impacto 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Medición a grupos de valor línea de entrada y de salida
<ul style="list-style-type: none"> ✓ En la participación ciudadana en la planeación del desarrollo existe multiplicidad de escenarios de participación. Es necesario generar una mayor cultura de participación en los escenarios que formalmente están creados por las políticas públicas, los seguimientos a la implementación de los planes estratégicos de la política pública (para cada política pública hay un consejo consultivo o comité de implementación que cuenta con representación o delegación de la sociedad civil en su conformación) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ La estrategia sería la difusión y convocatorias para integrar los consejos o comités de las políticas públicas
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Desde la unidad de gestión formativa para la participación continuar fomentando las acciones de incidencia que propenda por transformaciones en el territorio. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ En la normatividad de instancias – políticas públicas, entre otras, dar lugar a las decisiones de las comunidades. ✓ Abrir la participación a estrategias que no sean necesariamente espacios de voluntariado para que otros ciudadanos podamos opinar y decidir. ✓ Establecer planes de fortalecimiento a las instancias y organizaciones que generen capacidades para una incidencia real.

A. Desde su rol y en el contexto específico de su dependencia ¿cuáles alternativas de solución podrían implementarse?	B. Desde su perspectiva ¿Cuáles son los canales y estrategias que podrían impactar en mayor medida este problema?
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Generar espacios para la revisión y construcción de dimensiones que posibiliten la ampliación del concepto de incidencia, dado que podríamos invisibilizar procesos comunitarios que transforman realidades e inciden en lo público y que claramente no están supeditados a la gestión institucional pública. ✓ Socialización de resultados de la dimensión de incidencia del índice de participación ciudadana en espacios reflexivos y de análisis que permitan ahondar en la mirada comprensiva de la misma. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Revisión de disposiciones normativas que posibilitan la emergencia de instancias de tal modo que se afiancen las vías para garantizar su incidencia en las disposiciones públicas.
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Disminuir la cantidad de escenarios de participación y brindar mayores instrumentos para la toma de decisiones a los que quedan 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Integración de los escenarios ✓ Modificación de actos administrativos para fortalecer escenarios.
<ul style="list-style-type: none"> ✓ La clave está en cualificar y fortalecer los liderazgos y espacios de participación y potenciar el uso de los mecanismos de participación 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Se deben establecer estrategias para garantizar que si bien, las sugerencias, propuestas o asesorías de las diferentes instancias o consejos o mesas asociadas a las diferentes políticas y herramientas de gestión no son obligantes, se les debe a estas instancias una retroalimentación constante de que, cómo y porqué se tuvo o no en cuenta su apreciación.

Problema 2. La relación entre la institucionalidad y los actores sociales de la participación ciudadana se caracteriza por la desconfianza, el descontento y la instrumentalización, agudizado por el contexto político del momento.

A. Desde su rol y en el contexto específico de su dependencia ¿cuáles alternativas de solución podrían implementarse?	B. Desde su perspectiva ¿Cuáles son los canales y estrategias que podrían impactar en mayor medida este problema?
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Capacitaciones a la ciudadanía para entender desde la norma, las actuaciones que puede realizar la institución-entidad, es decir, poder entender los marcos con los que se rige la administración y así poder tomar decisiones teniendo en cuenta las limitaciones de la ley. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Abrir espacios con la ciudadanía

A. Desde su rol y en el contexto específico de su dependencia ¿cuáles alternativas de solución podrían implementarse?	B. Desde su perspectiva ¿Cuáles son los canales y estrategias que podrían impactar en mayor medida este problema?
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Metodologías experienciales y juegos de roles para generar empatía, reconocimiento y aumentar la confianza. ✓ Transparencia en los procesos contractuales. ✓ Sensibilizar a la ciudadanía sobre las diferencias entre el accionar del estado y el accionar de los gobiernos. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Comunicación Pública ✓ Gobierno Abierto ✓ FOCI como direccionador y construcción de lineamientos para involucrar a la ciudadanía en todo el ciclo de gestión.
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Realizar excelente mi trabajo, siempre dar lo mejor de mí, generando desde mis acciones y actitud una perspectiva diferente para los distintos públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Comportamiento y actuar diferente e n los líderes políticos, para que desde la cabeza se genera la mayor desconfianza y poca credibilidad, así las bases hagan sus mayores esfuerzos.
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Producir y difundir conocimiento de experiencias emergentes novedosas (bien sea porque proponen nuevas estrategias o porque articulan nuevos actores) de asociación, trabajo conjunto y organización en los territorios. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Instancias, escenarios micro locales con una conexión directa con instancias de nivel distrital y más acompañamiento territorial articulado.
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Red relacional desde los sistemas de información que dé permanencia 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Implementar al 100% Medellín participa⁶
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Desde las escuelas seguir fomentando el pensamiento crítico, pero también la capacidad de imaginación para encontrar salidas conjuntas a dicha problemática 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Es importante tener procedimientos claros, criterios definidos, protocolos, entre otros, que se lleven a cabo independientemente de las preferencias o ventajas que pueden tener líderes o personas en el territorio o instituciones, de modo que no se favorezca a unos, en desmedro de otros, por las cercanías y aprecio mayor, que le tenga un directivo o servidor con capacidad de inclinar a su favor beneficios. ✓ Sancionar actos de corrupción y hacerlos visibles para mejorar el control en la comunidad, para ir restableciendo confianza.

⁶ Estrategia de Participación Ciudadana, es la sección donde está la información relacionada a los espacios, mecanismos y acciones que permiten la participación ciudadana en el ciclo de la gestión pública; diagnóstico, formulación, implementación, evaluación y seguimiento a través del portal web de la Alcaldía de Medellín, con el propósito de vincular a la ciudadanía y demás grupos de interés en las decisiones y acciones públicas, para fortalecer la incidencia, la promoción y garantía de la participación como derecho (Alcaldía de Medellín, 2023b)

A. Desde su rol y en el contexto específico de su dependencia ¿cuáles alternativas de solución podrían implementarse?	B. Desde su perspectiva ¿Cuáles son los canales y estrategias que podrían impactar en mayor medida este problema?
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Es importante que el reporte de los indicadores atienda a la definición de sí mismos, y no sean inflados para quedar bien en el plan de desarrollo. ✓ Es importante tener claridad de la asignación y ejecución de los recursos, dado que los recursos en contratos de logística no se comprenden cómo se ejecutan.
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Generación de acuerdos y alianzas mediados por consensos y compromisos que respondan a necesidades de actores y grupos y no solo a indicadores. ✓ Desarrollo de acciones conjuntas con actores de la participación que visibilicen compromisos en el servicio público. ✓ Generación y desarrollo de acciones favorables a la apropiación social del conocimiento que afiancen procesos de toma de decisiones mediados por la información adecuada, actualizada, veraz y objetiva. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Cualificación de procesos que propendan por el mejoramiento de la actitud del servidor público. ✓ Deconstrucción y construcción de medios de comunicación que potencien la visibilidad de los procesos comunitarios llevados a cabo por los actores y grupos de las comunidades y no solo de la institucionalidad.
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Definir claramente los roles de los actores y la actuación misional de los servidores públicos 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Ganar más en empatía
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Fortalecer los escenarios, espacios e instancias de participación para cualificar su participación y potenciar su incidencia en los asuntos públicos, fomentando la ética y la corresponsabilidad. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Los canales de comunicación e información deben garantizar el suficiente y permanente flujo de datos dentro y hacia afuera de la administración, conectando e involucrando a los actores en todas las fases de los procesos (o al menos de los que más les atañen). ✓ Se deben implementar procesos de formación para los servidores públicos para mejorar su relacionamiento con los ciudadanos, para entenderlos como nuestra razón de ser, para aprender a transmitir información acorde y respetando las particularidades de los diferentes públicos.

Problema 3. Las garantías a la participación ciudadana son formales (cumplimiento solo de la Ley), carecen de diversificación y creatividad para que se traduzcan efectivamente en incidencia e impacto

A. Desde su rol y en el contexto específico de su dependencia ¿cuáles alternativas de solución podrían implementarse?	B. Desde su perspectiva ¿Cuáles son los canales y estrategias que podrían impactar en mayor medida este problema?
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sensibilización profunda a servidores públicos sobre su rol en la sociedad ✓ Incremento de variables de calificación en concurso público de méritos enfocado a medir la vocación, idoneidad y compromiso con el servicio público. Sin estos elementos los servidores seguirán haciendo lo mínimo requerido y para cumplir la ley. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Voluntad política de los gobiernos para profundizar la democracia vía innovaciones democráticas.
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Primero debo conocer bien las normas para luego ejercer un rol activo y poder ofrecer alternativas de solución como servidor. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Quienes manejan el tema de manera permanente, continuar realizando mesas de trabajo que les permita generar nuevas estrategias y acciones para continuar en el proceso de socialización y sensibilización.
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Todos los programas y proyectos de fortalecimiento a la participación deberían partir de un principio de autonomía de las organizaciones e instancias. ✓ Generar gestión del conocimiento de los procesos de fortalecimiento. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ La arquitectura que en cada secretaría esté dedicada o tenga funciones de gestión del conocimiento ✓ Organismos de control
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Impactar en ciudadanía individual 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Medios más acordes a ciudadanía no organizada
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Crear sistema de estímulos a acciones de participación e incidencia, que lleven a cabo colectivos y logren transformaciones de impacto en la ciudad, normatividad, etc. ✓ Generar procesos formativos dirigidos a servidores, de modo que permitan la comprensión de la participación ciudadana como una oportunidad de hacer mejor las cosas y lograr mayores beneficios y no, por el contrario, como factor de obstáculo.
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Generación de propuestas que potencien la construcción colectiva de ideas de solución con grupos de valor, mediados por dispositivos alternativos para la participación, no institucionalizados, no normalizados, no formales (innovación social para la participación). 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Generación de estrategias de innovación social democrática, apalancadas, promovidas y acompañadas técnica y presupuestalmente por parte de las dependencias.
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Generar espacios de trabajo interinstitucional para la negociación de las acciones. (FOCI, SDPC) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Generación de equipos de trabajo específicos para la negociación e interlocución con actores involucrados.

A. Desde su rol y en el contexto específico de su dependencia ¿cuáles alternativas de solución podrían implementarse?	B. Desde su perspectiva ¿Cuáles son los canales y estrategias que podrían impactar en mayor medida este problema?
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Si bien las garantías materiales para la participación efectiva son importantes, lo que debe garantizar el estado es el acceso a la información a los bienes y servicios que administra. ✓ Se deben acercar proyectos o programas que incentiven el ejercicio del liderazgo, con estímulos económicos (becas, pagos de servicios públicos para sedes sociales).

Problema 4. Falta de acuerdo u homologación sobre cuáles son y cómo se articulan los instrumentos de planeación y gestión del Distrito que contribuyen a los objetivos de la participación ciudadana, es decir, a la visión y metas de sus actores.

A. Desde su rol y en el contexto específico de su dependencia ¿cuáles alternativas de solución podrían implementarse?	B. Desde su perspectiva ¿Cuáles son los canales y estrategias que podrían impactar en mayor medida este problema?
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Para avanzar en una solución consideramos que primero se deben identificar los instrumentos, para verificar si se pueden articular. 	
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Generar un programa de diálogos permanentes entre funcionarios encargados de los temas de participación en la Alcaldía con academia y otros actores territoriales de tal forma que se vayan construyendo sentidos comunes no estáticos. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Podría gestionarse desde FOCI
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Unificar instrumentos con sistemas de información más acordes y pertinentes 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sistema de información único e interoperable (territorial y nacional)
<ul style="list-style-type: none"> ✓ En la planeación del desarrollo hay instrumentos formulados (política pública y planes estratégicos) que fueron formulados en forma desarticulada (en algunos casos se formularon en tiempos distintos) En necesario que en el escenario de participación (consejo o comité) de implementación de la política pública se articulen estos instrumentos para hacer efectiva la solución del problema público para el cual se formuló. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Los planes estratégicos de implementación de las políticas públicas deben hacerse visibles en los planes de desarrollo par que cuenten con recursos para su ejecución.

A. Desde su rol y en el contexto específico de su dependencia ¿cuáles alternativas de solución podrían implementarse?	B. Desde su perspectiva ¿Cuáles son los canales y estrategias que podrían impactar en mayor medida este problema?
✓ Participar de los espacios o escenarios donde se aborde el análisis de la problemática.	✓ Desde la mesa FOCI hacer jornadas de trabajo que permitan el análisis de los instrumentos y llegar a acuerdos sobre su uso y aprovechamiento.
✓ Fortalecer los subsistemas del sistema distrital de planeación	✓ Darle mayor peso político a todos los instrumentos que movilizan la participación ciudadana.
✓	✓ Crear un repositorio público (o al menos de consulta interna) en el que reposen todos los instrumentos de planificación de la administración distrital.

Problema 5. La percepción y la medición de la incidencia de la participación ciudadana en lo público puede estar siendo afectada porque dicha categoría no está claramente homologada dentro de la institución.

A. Desde su rol y en el contexto específico de su dependencia ¿cuáles alternativas de solución podrían implementarse?	B. Desde su perspectiva ¿Cuáles son los canales y estrategias que podrían impactar en mayor medida este problema?
✓ Seguir impulsando el trabajo desde la mesa FOCI para construir o impartir lineamientos respecto del trabajo con la ciudadanía, que pase por la homologación de conceptos, procedimientos, etc.	✓ En el proceso de construcción, socialización y apropiación de lineamientos, tienen un rol fundamental el DAP (Departamento Administrativo de Planeación), Las Secretarías de Gestión Humana, Evaluación y control, en general todas las que participan en el direccionamiento estratégico.
✓ Generar un sistema de evaluación articulado al escenario de diálogos que se planteó anteriormente, es decir, un sistema no estático sino dinámico.	✓ Podría gestionarse desde FOCI
✓ Cualificar permanentemente a grupos de valor de acuerdo a un contexto	✓ Glosario de conceptos contundentes y estandarizados.
✓ Participar en los espacios de construcción y discusión institucionales que se generen para homologar asuntos de la entidad.	✓ Generar consensos respecto de conceptos y acciones comunes que permitan llegar a territorio con una visión compartida y un lenguaje común.

<p>✓ Generar batería de conceptos</p> <p>NOTA: Debemos fortalecer y trabajar más en lo axiológico, especialmente en la confianza y en la empatía.</p>	<p>✓ No se debe homologar</p>
<p>✓</p>	<p>✓ Procesos internos de formación de servidores públicos para entender y estandarizar términos como participación política, participación social, participación ciudadana, incidencia, etc.</p>

4. Juntas Administradoras Locales

4.1. Las Juntas Administradoras Locales y la participación ciudadana entre mayo de 2021 y mayo de 2023

El hito que define la situación de la participación de las JAL en el periodo comprendido entre mayo del 2021 y mayo del 2023 es la actualización del reglamento de funcionamiento del proceso de planeación del desarrollo local y presupuesto participativo (Decreto 0697 de 2017) a través del Decreto 0146 de 2022. Este cambio representa el malestar más generalizado del sector porque se afirma que sus disposiciones desconocen las funciones constituciones y legales de las JAL, generando múltiples conflictos en la toma de decisiones en el nivel territorial, especialmente con el consejo comunal o corregimental de planeación- CCCP.

En el relacionamiento con la administración distrital, se destacaron dos aspectos negativos: el cambio permanente de servidores públicos de distintos niveles jerárquicos, con los cuáles las JAL se relacionan y ante quienes gestionan sus procesos, y la ausencia de relacionamiento directa con el alcalde, el cual solo estuvo presente para la posesión de los ediles en cada comuna o corregimiento, pero no ha generado otro espacio para la articulación con esta corporación.

De manera general, las actividades de las JAL en estos dos últimos años se corresponden con el ejercicio y cumplimiento de sus funciones, sesiones ordinarias y extraordinarias y gestión y realización de proyectos de desarrollo comunal o corregimental, como la caravana por la paz en la comuna 8, la gestión conjunta con la administración y los líderes territoriales de diferentes organizaciones para la contenerización de la basura en muchos barrios de Medellín, la participación en el Congreso Nacional de Ediles en el año 2022 y las actividades preparativas para la realización de dicho evento en Medellín en agosto de 2023.

Por otra parte, ha habido también experiencias de fortalecimiento del capital social y episodios puntuales de renovación de los repertorios de participación. La experiencia de la Caravana de la Paz en la comuna 8 y la conformación de Comisiones de Paz en diferentes comunas, constituyen hitos que dan cuenta de una búsqueda por tejer redes

civiles de participación que contengan amenazas de violencia territorial. En esta construcción también ha habido casos de superación de conflictos partidistas al interior de las JAL y fortalecimiento del trabajo colectivo. Estos casos son relevantes ante un trasfondo de profunda desconfianza interpersonal al interior de las JAL provocado por diferencias partidistas y por la presencia en el territorio de dinámicas de criminalidad y conflicto armado que se imbrican con todo tipo de relaciones sociales.

Finalmente, durante este periodo no se encuentra una agenda de participación común como sector, pero sí una similitud en los temas abordados: denuncias ante entidades de control y gestión ante actores políticos e institucionales de carácter distrital, regional y nacional, para la solución de problemas de infraestructura educativa, seguridad alimentaria y atención a situaciones de emergencia ambiental; establecimiento de estrategias locales para la socialización de los planes de desarrollo local y de fortalecimiento del tejido social mediante el reconocimiento de actores sociales y el diálogo en torno a la construcción de paz.

4.2. Situación de la Participación Ciudadana en clave de la Política Pública de Participación Ciudadana

4.2.1. Capital social

Confianza social (entre la ciudadanía) y política (desde la ciudadanía)

Hay distintas formas de violencia, limitación transversal que afecta la participación ciudadana, que deterioran la confianza interpersonal y condicionan la labor de ediles y edilas. En el taller diagnóstico con el sector se mencionaron casos de amenazas a líderes debido a su gestión territorial y cómo estas amenazas influyeron en una baja disposición a la participación. En medio de estos procesos de violencia, ha habido prácticas que apuntan a fortalecer la confianza y a construir lazos de solidaridad como forma de contención frente a la violencia. Las caravanas por la paz impulsadas desde la JAL de la comuna 8 han sido referente para las JAL de las demás comunas que, desde el relacionamiento entre actores, contribuye a fortalecer el tejido social.

Por otra parte, hay una desconfianza política evidente que se expresa en cuestionamientos al rol de la administración distrital en la priorización de temas en los

procesos de presupuesto participativo y en la concentración de contrataciones en pocos actores. En el caso del presupuesto participativo, la consejera principal ante el CDPC manifestó que las votaciones estuvieron “dirigidas para que cumplan con el plan de desarrollo de la ciudad de Medellín, no para que cumplan con el plan de desarrollo de la comuna” [...] O sea que nosotros estamos haciendo con el PP lo que debía hacer con el recurso ordinario” (Entrevista Consejera Principal JAL).

En cuanto a la desconfianza social (entre la ciudadanía), es de destacar la desconfianza ante la labor de los CCCP debido a que, en la perspectiva de ediles y edilas, desconocen los planes de desarrollo de las comunas y las problemáticas sociales de las comunidades.

También hay imbricaciones entre la desconfianza política y social. Al interior de las JAL la adscripción política es fuente de conflictos, genera desconfianza en la labor de ediles y edilas a quienes se atribuye intereses partidistas, y -según se planteó en el Taller Diagnóstico con el sector- “afecta la imagen de las juntas a nivel de ciudad” (Taller Diagnóstico Sector JAL). El modo en que las dinámicas políticas afectan la confianza social no se da solo al interior de las JAL sino también en su relación con las comunidades que, frecuentemente, conciben a las y los ediles como actores al servicio de la administración distrital más que como líderes que pueden gestionar la resolución de problemas territoriales.

Finalmente, en situaciones en que las comunidades expresan su confianza en las JAL con la idea de que son actores claves en el territorio y que pueden ser relevantes para solucionar problemas sociales y de orden público; van de la mano con un desconocimiento respecto al rol específico que ocupan y el alcance de sus acciones. Esto lleva a cierto desencanto con su acción. En el taller diagnóstico se evidenció una experiencia que ilustra esta dinámica:

“En la comuna 11 hay violencia a causa del barrismo, el alcoholismo y la drogadicción. Los habitantes de la comuna que se sienten afectados por estos fenómenos acuden a la JAL en busca de respuesta o solución; incluso les piden ser intermediarios en ciertos conflictos, como las vacunas a los comercios. Sin embargo, lo máximo que puede hacer

la junta son audiencias públicas para tratar la problemática. La comunidad no entiende que los ediles no somos autoridades en el territorio. Los enfrentamientos de los fanáticos tirando piedras en las calles afectan las propiedades y son un riesgo para los habitantes. Igualmente, en esta comuna hay una gran presencia de habitantes de calle que llegan de otros sectores de la ciudad. Estas personas atracan, mendigan y en ocasiones les roban comida a los comensales en los restaurantes. Se afecta la población, el comercio y todo” (Taller Diagnóstico Sector JAL).

Reconocimiento entre actores sociales, políticos e institucionales

La importancia de las JAL es ampliamente reconocida por actores sociales, políticos e institucionales. No obstante, el reconocimiento de esta importancia es simultáneo con un desconocimiento social sobre sus funciones y, en la percepción de ediles y edilas, con un desconocimiento institucional sobre su importancia sociopolítica. Éste último se evidencia en la invitación a espacios institucionales que no son decisorios, y en el poco relacionamiento con actores políticos con capacidad de decisión. Al respecto, un punto crítico ha sido la no inclusión de necesidades y problemas priorizados colectivamente a nivel de comunas en audiencias convocadas por las JAL en los Programas Operativos Anuales de Inversiones (POAI). Esta situación genera desconfianza y desmotiva la participación.

Esta serie de demandas sobre el limitado reconocimiento a los ediles y edilas se enmarca en una disminución en el lugar ofrecido a las JAL tanto en el diseño institucional como a nivel político. Respecto a lo primero, el decreto 0146 de 2022 generó una serie de cambios que, en la perspectiva de ediles y edilas, implicaron un detrimento en su labor en tanto funciones previamente asignadas a ellos, quedaron en manos de los CCCP: “Somos un consejero común y corriente” (Taller Diagnóstico Sector JAL). Las y los ediles plantean que los CCCP no tienen el mismo régimen de inhabilidades e incompatibilidades que tienen las JAL, con lo cual sus procesos de priorización y contratación encuentran menores dificultades para gestionar intereses particulares. De otro lado, el deterioro en el reconocimiento también se expresa en la no consideración de las y los ediles como distritales sino como municipales, con el consecuente cambio en las funciones, remuneración y dignidad que ello implica.

Respecto al ámbito político, se extraña un mayor nivel de relacionamiento con el actual alcalde, quien no se reunió con los ediles durante el periodo estudiado (ni previamente).

En la perspectiva de quienes participaron en el taller diagnóstico, a nivel interno las JAL expresan un mayor reconocimiento a la participación de las mujeres, si bien se trata de un proceso en curso. Algo distinto ocurre con población LGTBIQ+ que suele ser objeto de discriminación por parte las y los líderes más adultos (la mayoría).

Relacionamiento entre actores sociales, políticos e institucionales y dificultades en la construcción de sujetos colectivos

La pérdida de facultades de las JAL y el correlativo fortalecimiento de los CCCP a partir del Decreto 0146 de 2022, genera una serie de tensiones entre ambos escenarios de participación, específicamente respecto a quién tiene poder de decisión sobre qué. Durante el taller diagnóstico con el sector se planteó que los “Acuerdos Locales” de las JAL tienen un carácter vinculante que no tienen las decisiones de los CCCP.

A nivel de relacionamiento social entre líderes y comunidad, la adscripción política ha sido ocasionalmente un obstáculo para el trabajo colectivo e incluso ha dado lugar a procesos de exclusión social que obstaculizan el rol de ediles y edilas. Las tensiones y conflictos, relacionados a su vez con bajos niveles de confianza interpersonal, derivan en enormes dificultades en la actuación de las JAL como sujetos colectivos. En el taller diagnóstico con el sector se afirmó que “la cosa política” es una debilidad porque los partidos políticos “dividen el accionar de las corporaciones” (Taller Diagnóstico Sector JAL).

Hay casos -como el de la JAL de la comuna 7- de superación de estas divisiones que conllevan una mejoría evidente en el trabajo colectivo. De igual forma, hay algunos intentos de superar las tensiones entre JAL y CCCP. En particular en la comuna 8 se implementó una estrategia de encuentros, salidas y asesorías para trabajar las diferencias entre JAL, CCCP y ASOCOMUNAL y mejorar el relacionamiento en torno al territorio.

Las relaciones entre JAL y comunidad se dan a través de encuentros barriales, audiencias e interacción a través de redes sociales.

El sector tiene una sede en el Centro Administrativo la Alpujarra, la oficina de ASOEDILES, pero no se encuentra activa. Las y los ediles se relacionan a nivel distrital mediante el grupo de WhatsApp “ediles Medellín”. Por otra parte, si bien las JAL no han logrado una articulación a nivel de ciudad, a nivel de zonas hay algunos casos de articulaciones importantes. Durante el taller diagnóstico con el sector se manifestó que esta era una fortaleza particularmente en la zona 2 (comunas 5, 6 y 7) y la zona 4 (comunas 11, 12 y 13).

Este deterioro en el capital social se manifestó claramente en el taller diagnóstico ante la pregunta por temas que deberían ser priorizados para los próximos años. Las y los participantes enfatizaron en temas que revelan dificultades en la construcción de sujetos colectivos (“Tener una asociación bien organizada”), problemas de relacionamiento (“Relaciones interpersonales y con los compañeros de la corporación”, “Escucha”, “Articulación entre la administración y las JAL”, “continuidad de los procesos de gestión cuando hay cambios de funcionarios”) y de reconocimiento (“Recuperar reconocimiento y valoración por parte de los y las servidores”), además de temas de formación para la participación (“capacitación” y “capacitación a servidores”) (Taller Diagnóstico Sector JAL).

4.2.2. Liderazgos y modelos de representación

Agenciamiento ciudadano e interés en los asuntos públicos

La convocatoria a escenarios de participación ha bajado debido también a un limitado interés en los asuntos públicos entendido, en palabras de la consejera principal ante el CDPC, como una falta en el “sentido de pertenencia con el territorio” (Entrevista Consejera Principal Sector JAL). Más allá de mencionar situaciones relativas al agenciamiento ciudadano, ediles y edilas enfatizan la necesidad de fortalecer procesos de formación ciudadana en la ciudad como vía para lograr mayores niveles de participación.

De otro lado, las denuncias de corrupción a ediles y edilas fueron asociados durante los encuentros con el sector con un desinterés de la ciudadanía en lo público.

Surgimiento y renovación de actores, sectores y agendas de la participación

Más allá de un surgimiento de nuevos actores, miembros del sector han innovado prácticas participativas que han buscado ser replicadas por otros miembros del sector. Ejemplo de esto es la Caravana por la Paz de la Comuna 8 que ha sido reconocida como un referente para otras comunas. Con inspiración en este proceso, en la comuna 7 se impulsó la creación de una Comisión de Paz (Taller Diagnóstico Sector JAL).

Respecto a las agendas de participación, uno de los temas que agrupa a los distintos miembros del sector es la violencia. Las y los ediles de la zona 2 (comunas 5, 6 y 7) se han articulado alrededor de la construcción del metro de la 80.

Con todo, hay dinámicas culturales ajenas a la construcción democrática que afectan la renovación y el fortalecimiento de los actores. Por ejemplo, ediles y edilas de la comuna 7 expresaron que, ante la construcción de lazos de confianza al interior de la JAL, miembros de la comunidad expresaron recelo y desconfianza. Otro factor que obstaculiza la renovación de actores y agendas es la dificultad en generar relevos generacionales y la reticencia a cambiar cursos de acción conocidos, sumado a cierta “inercia” y acomodamiento “a los beneficios económicos” (Entrevista Consejera Principal Sector JAL) por parte de algunos integrantes del sector.

Habilidades y competencias para el ejercicio de la ciudadanía plena y los liderazgos

La necesidad de una cualificación en los liderazgos fue reconocida durante el Taller Diagnóstico cuando se llamó la atención sobre la necesidad de capacitación a ediles en temas jurídicos, en políticas públicas distritales y en temas de contratación con el Estado. Al mismo tiempo, se percibe que la continuidad de los mismos liderazgos se justifica en habilidades y competencias estrechamente vinculadas a la experiencia participativa como la capacidad de gestión y la consolidación de un fuerte sentido de pertenencia.

Legitimidad de los liderazgos

La desconfianza en los liderazgos de las JAL se explica por la presencia de liderazgos que privilegian intereses partidistas y personalistas a intereses generales. Hay elementos propios del cargo que han sido utilizados en beneficio propio como incentivos económicos recibidos por ley, posibilidad de exigir favores y servicios a la población en contraprestación por la emisión de certificados, o de gestionar acciones en beneficio personal o partidista. A finales del período de estudio circuló en medios de comunicación que “algunos integrantes de las Juntas Administradoras Locales (JAL), estarían solicitando favores sexuales o económicos a los muchachos para avalar el servicio social que prestan en la comuna y deben presentar en las instituciones de educación superior” (El Tiempo, 2023a).

En simultáneo, la figura de las y los ediles es reconocida como central en la gestión de problemas sociales, pero con poca capacidad de incidencia ante situaciones que sobrepasan sus facultades (alcoholismo, drogadicción, vandalismo y violencia); lo cual deteriora aún más la legitimidad de estos liderazgos. Para contrarrestar estos efectos, las JAL han generado espacios de diálogo con las comunidades para dar a conocer su gestión y propiciar el reconocimiento de sus liderazgos.

4.2.3. Arquitectura Institucional

Apoyo de las autoridades público-administrativas a la participación ciudadana

Los frecuentes cambios en los secretarios de despacho generan traumatismos en los procesos participativos en tanto restan continuidad y coherencia a los procesos a nivel territorial. En el Taller de Diagnóstico se afirmó que “Algo que nos limita desde la administración, es que han cambiado mucho los secretarios y funcionarios, retrasando todos los procesos. Cada vez hay que iniciar y ha sido constante en estos dos últimos años” (Taller Diagnóstico Sector JAL). En el mismo sentido, los constantes cuestionamientos por parte de ediles y edilas a las dinámicas del presupuesto participativo y a la no incorporación de propuestas y necesidades priorizadas en audiencias en el POAI (Proyecto Operativo Anual de Inversiones), indican una

percepción negativa sobre la naturaleza del apoyo institucional a la participación ciudadana.

Estas situaciones dan cuenta de un débil marco estratégico de largo plazo que garantice continuidad y efectividad a los procesos participativos, así como la prelación de una relación sociedad-Estado que subordina lógicas institucionales a lógicas políticas y específicamente al clientelismo como modo de consecución de recursos sociales y materiales.

Finalmente, las y los ediles reconocen positivamente el apoyo monetario a su labor como un mediante el cual se garantizan mejores condiciones para la participación.

4.2.4. Incidencia

Entre las acciones de mayores efectos, ediles y edilas destacan las comisiones de paz. Plantean que esta iniciativa logró impactos positivos en convivencia y reducción de la violencia. Se redujo la presencia de grupos armados en escenarios de participación (especialmente presupuesto participativo) y también hay menos enfrentamientos armados.

Para ediles y edilas, esta incidencia tiene que ver con elementos propios del capital social más que con una normatividad que les otorgue herramientas para incidir de forma vinculante. En palabras de la Consejera Principal ante el CDPC, “El acuerdo 28 de 2017 nos quitó funciones a las JAL” (Entrevista Consejera Principal Sector JAL). En el mismo sentido se expresan otros miembros del sector respecto al acuerdo 0146 de 2022. Tampoco en presupuesto participativo y en los POAI encuentran incidencia las y los ediles en tanto no se sienten representados en los temas priorizados.

La falta de incidencia también se atribuye a la rotación de funcionarios -ligada para las y los ediles, a los cambios en los secretarios de despacho- que obstaculiza la gestión de soluciones y retrasa la continuidad de proceso de largo aliento.

Los distintos problemas de incidencia contribuyen a incrementar la desmotivación y el desinterés en la participación, con lo cual se dificulta la renovación de actores y agendas.

Otros elementos destacados por las y los ediles como logros están vinculados al fortalecimiento del sector más que dirigidos a la incidencia. Uno es el reconocimiento de dos (2) UVT⁷ como apoyo financiero a su gestión, y otro es la realización del Congreso Nacional de Ediles en Medellín entre el 1 y el 4 de agosto. No obstante, este último punto fue objeto de discusión en el taller diagnóstico en tanto varios ediles manifestaron que no participaron de la decisión, ni tampoco en el diseño y organización de este congreso.

4.3. Elementos del Entorno Territorial

El contexto de violencia es una dificultad para la participación en tanto erosiona la confianza interpersonal, dificulta la acción de las y los ediles y afecta la apertura y dinámica de los espacios de participación. Esto ha llevado a la búsqueda de alternativas orientadas a generar un entorno de paz que garantice la participación. La precariedad en los recursos materiales y sociales también es constantemente aludida. Es una situación paradójica porque las y los ediles -a diferencia de líderes de otros sectores- tienen una serie de beneficios económicos como honorarios y bonos que parecería asegurar una posición estable para la participación. No obstante, las obligaciones del cargo impiden que ediles y edilas tengan empleos fijos que les garanticen condiciones de vida digna.

Finalmente, el contexto político ha sido un elemento constantemente aludido durante todo el proceso participativo. La relación de ediles y edilas con partidos políticos ha dado lugar a tensiones internas, ha propiciado intereses partidistas que vician la participación y ha generado desconfianza social de parte de las comunidades.

4.4. Agenda

Durante el taller de construcción de agenda se jerarquizaron temas de interés en función de su prioridad para el sector, pero no se logró avanzar en la identificación de

⁷ Medida de valor que permite ajustar los valores contenidos en las disposiciones relativas a los impuestos y obligaciones administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales

escenarios e instancias⁸. A continuación, se enuncian las principales necesidades para el sector:

- Evaluación de la normatividad que regula las funciones y alcances de las JAL
- Formulación de una política pública que fortalezca a las JAL en incidencia y recursos.
- Mejorar la articulación entre Departamento Administrativo de Planeación y la Secretaría de Participación Ciudadana para su relacionamiento con las JAL.
- Creación de una asociación de ediles.
- Discutir régimen de inhabilidades para contratación de integrantes de los CCCP.
- Capacitación en relaciones interpersonales para la participación.

En cuanto a canales y medios, el sector se comunica a través del grupo de WhatsApp “ediles Medellín” y de correos de las y los ediles.

⁸ Dado que al taller asistieron pocas personas, se llevó a cabo un formulario virtual como instrumento alternativo, pero a la fecha sólo ha sido contestado por un edil.

5. Organismos Comunales

5.1. Federación de Acción Comunal de Medellín y la participación ciudadana entre mayo de 2021 y mayo de 2023

Se destacan como hitos del período 2021-2023 la afectación a causa de la pandemia, de los organismos comunales (Juntas de acción comunal, juntas de vivienda comunitaria, Asocomunales y Federación de acción Comunal), y de todos sus procesos desde la renovación cuatrienal de dignatarios, hasta las asambleas ordinarias y actividades comunitarias regulares (2020-2021-2022), los cuáles fueron aplazados territorialmente en atención a la declaratoria de emergencia sanitaria en Colombia por parte del Ministerio de Salud y Protección Social a causa del COVID-19, (Resolución 385 del 12 de marzo de 2020) y posteriormente mediante la Resolución 0337 del ministerio del interior (12 marzo de 2021) en la que explícitamente se suspenden las elecciones de directivos y dignatarios, hasta tanto, se supere la emergencia sanitaria, lo cual se extendió hasta mediados del año 2022 aproximadamente.

De otro lado se destaca la expedición de la Ley 2166 de 2021 *“Por la cual se deroga la Ley 743 de 2002, se desarrolla el artículo 38 de la Constitución Política de Colombia en lo referente a los organismos de acción comunal y se establecen lineamientos para la formulación e implementación de la política pública de los organismos de acción comunal y de sus afiliados, y se dictan otras disposiciones”*. Se desprende de lo anterior, la necesidad de hacer una pedagogía coordinada entre la administración distrital y los diferentes niveles de representación de los organismos comunales, de manera que el sector comunal de Medellín (499 organismos activos) apropie e incorpore en sus estatutos los nuevos lineamientos, pues los anteriores estuvieron vigentes por casi veinte años.

En el mismo sentido, esta nueva Ley condujo a la actualización de la Política Pública de Acción Comunal en Medellín (Acuerdo 28 de 2014), para lo cual desde la Administración se realiza en 2023 un proceso de construcción y consulta con los actores involucrados (Alcaldía de Medellín, 2023a).

La extensión del periodo de las y los dignatarios implicó un desafío en un contexto difícil para sostener procesos participativos, garantizar quorum en las asambleas y tomar decisiones. En general, el número de miembros de las juntas directivas se redujo. De igual forma, el nuevo escenario de virtualidad implicó retos en capacitación y acceso a medios digitales. Este escenario atravesó el proceso de elección de dignatarios y dio lugar a un ambiente de desconfianza en el proceso electoral.

Además de las dificultades derivadas del contexto pandémico, el periodo se caracterizó por dos factores que generaron inconformidad en el sector. Por una parte, tensiones con los CCCP y las JAL y suspicacias respecto a los procesos de contratación a nivel territorial, en medio de cambios normativos que restaron capacidad de incidencia a las JAC. Por otra parte, difícil relacionamiento con la administración distrital a tal punto que se plantearía que “todas las gestiones que se hicieron en esta administración han sido infructuosas” (Taller Diagnóstico Sector Comunal).

Por último, en el contexto de pandemia, los organismos comunales buscaron soluciones para la inseguridad alimentaria que atravesó la ciudad:

“Gestionamos mercados, hicimos donaciones, hicimos restaurantes comunitarios, almuerzos comunitarios, nos conseguimos recursos internacionales, la movilización social, conseguimos hasta unos permisos para que pudiéramos movernos como comunales y poder llegar a esas casas que no podían moverse porque estábamos en la restricción de salir” (Entrevista Consejeras Principal y Suplente Sector Comunal).

5.2. Los Organismos Comunales y la participación ciudadana entre mayo de 2021 y mayo de 2023

5.2.1. Capital social

Confianza social (entre la ciudadanía) y política (desde la ciudadanía)

Hay una baja confianza política que se expresa en una desconfianza hacia la administración distrital. Se plantea que las respuestas de la institucionalidad tardan, no responden a los intereses territoriales movilizados por las JAC, sólo favorecen a aquellos organismos comunales que apoyaron la campaña electoral del gobierno distrital; y que los técnicos que acompañan las juntas tienen intereses políticos que

vician su relacionamiento con las comunidades. Como consecuencia de esta desconfianza, las nuevas dinámicas de participación a través de la virtualidad dan lugar a suspicacias sobre suplantación en procesos electorales y de toma de decisiones, y respecto a campañas de desinformación o difamación a través de redes sociales digitales.

Durante los talleres diagnósticos se identificó que las y los líderes comunales sienten que la baja confianza no es unidireccional, sino que también se da desde la administración hacia los organismos comunales. Se expresó inconformidad con la manera en la que la Secretaría de Participación Ciudadana cumple sus funciones de inspección, vigilancia y control sobre los organismos de acción comunal dado que se percibe que “persigue a los comunales” en cuanto al cumplimiento de requisitos” (Taller Diagnóstico Sector Comunal).

Desde el sector también hay una gran desconfianza hacia otras instancias de participación con las cuales comparten territorios: las JAL y los CCCP. Se caracterizan estos espacios como politizados y se plantea que su misma dinámica no da garantías de transparencia. Durante uno de los talleres diagnóstico con el sector, se relató que en una sesión de un CCCP “no le fue permitido a una persona integrante del mismo, grabar la sesión o transmitirla en directo. Con esto se evita responder a la comunidad por las decisiones que cada integrante del consejo toma dentro de esta instancia” (2do Taller Diagnóstico Sector Comunal).

La cercanía de los organismos comunales con las dinámicas políticas a nivel barrial, comunal y de ciudad, genera un ambiente generalizado de desconfianza interpersonal que se refuerza en dinámicas de difamación y estigmatización que ocasionalmente dan pie a amenazas y acciones de violencia sobre líderes comunales. Las consejeras del sector ante el CDPC manifiestan que a causa de este tipo de dinámicas han realizado denuncias ante la Fiscalía y la inspección de policía, y se ha puesto en riesgo su continuidad al frente de las organizaciones y procesos que acompañan. Toda esta situación de confrontación, denuncia, rectificación fractura los procesos y las relaciones en las que están inmersas las y los líderes.

El ambiente de tensiones de los organismos comunales crea una impronta ante la comunidad que limita enormemente la motivación a participar y genera disminución en las personas dispuestas a integrar estos organismos. Integrantes del sector plantean que muchos de los argumentos de las personas para negarse a participar en las JAC están relacionados con los conflictos, problemas, chismes y asuntos de dinero.

Estas tensiones se dan en un contexto más amplio de violencia por grupos armados que en varios territorios influyen en la dinámica comunal mediante presiones violentas a favor o en contra de líderes comunales.

Reconocimiento entre actores sociales, políticos e institucionales

Entre el sector se percibe que hay poco reconocimiento a los organismos comunales por parte de las JAL y los CCCP. Para quienes integran el sector, estos espacios son “un caballito para hacer política” (2do Taller Diagnóstico Sector Comunal). Cambios normativos que han otorgado mayor peso en las decisiones a los CCCP son interpretados como un desconocimiento respecto a la importancia del sector que amenaza con su existencia misma: “Con el nivel de desmotivación actual, existe el riesgo de que se acaben las juntas de acción comunal a pesar de sus 60 años de historia y de su importancia en la construcción de comunidad y de país” (1er Taller Diagnóstico Sector Comunal).

En el sector hay expresiones de no reconocimiento hacia las mujeres. Las consejeras principales del sector ante el CDPC relatan que han recibido comentarios como “¿usted qué está haciendo aquí?, váyase para la casa” y “¿su esposo la deja venir acá?” (Entrevista Consejeras Principal y Suplente Sector Comunal). Estos comentarios se naturalizan o se lanzan en forma de chiste y desincentivan la participación femenina en los espacios. También hay casos de no reconocimiento a las comunidades indígenas. Las consejeras relatan que algunas JAC rechazan invitar población indígena que habitan sus territorios a los eventos que realizan.

Relacionamiento entre actores sociales, políticos e institucionales y dificultades en la construcción de sujetos colectivos

La relación con la administración distrital se percibe como desigual, difícil y estructurada a través de mecanismos formales de petición. Los cambios en secretarios de despacho, subsecretarios y otros funcionarios de la Secretaría de Participación Ciudadana entorpecen y ralentizan los procesos iniciados con las y los líderes comunales. Los líderes perciben su gestión como pedir limosna y sienten que no son tomados en cuenta en las decisiones de la administración. La relación con los operadores también es difícil en tanto, perciben las y los líderes comunales, hay un afán por ejecutar recursos de forma rápida más que por impactar en el fortalecimiento de los procesos participativos.

También se quejan de la pérdida de representatividad en el presupuesto participativo debido a cambios normativos, y alertan que los recursos priorizados por la comunidad no tienen el impacto que podrían tener porque cerca del 50% de éstos se queda en los intermediarios a través de los cuáles la administración contrata los proyectos. Se afirma que uno de los principales contratistas de estos recursos es Plaza Mayor, quién a su vez subcontrata con otras entidades y organizaciones, teniendo como consecuencia que “no lleguen a la comunidad los recursos priorizados sino migajas para pagar favores políticos” (2do Taller Diagnóstico Sector Comunal).

Durante el proceso de elecciones de nuevos dignatarios en el 2022, el relacionamiento interno del sector fue fundamental porque “la alcaldía no dio abasto”. El liderazgo de FEDEMEDELLÍN en cuanto a capacitación y promoción de este proceso fue considerado clave por las y los líderes comunales. Evidencia del rol de la Federación fue su participación en la Asamblea Nacional de la Confederación y la elección de una líder de Medellín como secretaria. A pesar de ello, el sector comunal atraviesa dificultades. Las actividades de la Federación no cuentan con alto nivel de convocatoria y esto se atribuye a problemas de comunicación.

Las asambleas, máximo escenario de los organismos comunales, son con frecuencia espacios de discusión y conflicto, muchas veces provocados por intereses particularistas, pero también originados en el diseño de elección de las y los

dignatarios. Se trata de un sistema de elección por planchas del cual sale elegida una junta directiva en la cual hay miembros de dos planchas con propuestas distintas o incluso opuestas, y con enormes dificultades para llegar a consensos y acuerdos en la orientación de las JAC. Estos conflictos desmotivan la participación comunitaria.

Finalmente, como resultado de la mutua desconfianza, se evidencia poca comunicación entre el CCCP y las JAC.

5.2.2. Liderazgos y modelos de representación

Agenciamiento ciudadano e interés en los asuntos públicos

Las y los líderes comunales perciben poco interés ciudadano en participar en el sector asociado a una concepción de estos escenarios como conflictivos y atravesados por intereses políticos. También manifiestan que las actividades del distrito no generan interés a los organismos comunales debido al “abandono por parte de la administración respecto a todas las juntas” (2do Taller Diagnóstico Sector Comunal).

Surgimiento y renovación de actores, sectores y agendas de la participación

La renovación del sector es difícil. Si bien se reconoce la necesidad de que “llegue gente que quiera proponer”, una gran proporción de líderes son adultos mayores mientras que es frecuente que “si llega gente joven la rechazan o discriminan” (Entrevista Consejeras Sector Comunal). Estas dificultades se profundizan por la disminución de miembros de los organismos comunales a raíz de las dificultades atravesadas en pandemia y especialmente el cambio de fecha en las elecciones. También se menciona que las presiones de operadores para ejecutar en poco tiempo recursos o las demoras en desembolsar dinero que corresponde a los organismos comunales, obstaculizan el fortalecimiento del sector.

Habilidades y competencias para el ejercicio de la ciudadanía plena y los liderazgos

Se destaca el proceso de Escuela de Formación en el marco de la Política Pública de Organismos de Acción Comuna en la cual FEDEMEDELLÍN se involucró activamente y que fue bien recibida por integrantes del sector. Por otra parte, en los talleres diagnósticos se identificó la capacidad de autogestión como una fortaleza del sector

Legitimidad de los liderazgos

En el sector se identifica que, aunque hay líderes democráticos, los liderazgos autoritarios, orientados por intereses particulares se presentan con mucha frecuencia: “incluso hay juntas, que sólo tienen una persona y es el que hace todos los papeles hasta la falsificación del acta” (Entrevista Consejeras Sector Comunal). La relación entre líderes y partidos políticos también lleva a que JAC sean un vehículo para promover campañas electorales y llevar a cabo prácticas clientelistas. Por otra parte, hay una fuerte desconfianza en la legitimidad de las y los líderes elegidos en el 2022 por suspicacias sobre la transparencia del procedimiento virtual a través del cual se hicieron las elecciones.

5.2.3. Arquitectura Institucional

Apoyo de las autoridades público-administrativas a la participación ciudadana

Al dialogar sobre apoyo institucional a la participación, las y los miembros del sector refieren a un proceso que viene de tiempo atrás y que tiene que ver con cambios administrativos en la estructura y funciones de las dependencias que, desde su perspectiva, han afectado al sector comunal. Estos cambios se produjeron mediante el decreto 883 de 2015 que otorga a la Secretaría de Participación Ciudadana una serie de funciones que refieren a “las organizaciones y redes de la sociedad civil” (artículo 140) en general y no se limita a los organismos comunales. Esto es percibido como una desventaja para el sector en tanto ha perdido centralidad en la atención y apoyo institucional, a pesar de que se trata de organizaciones que se distinguen por unas funciones de ley y una conformación más compleja y que son objeto de vigilancia. De este modo, para las y los líderes comunales la administración distrital no está siendo prospectiva, planificadora ni sistemática con el seguimiento a los organismos comunales, porque no se mide y no hay fuentes de indicadores para afirmar realmente si ha habido un cambio o evolución general o particular. Como se verá, esta apreciación puede ser contrastada con ejercicios como el realizado desde el propio CDPC en torno a un concepto sobre la Política Pública del sector construido desde su Comisión Política.

Los sucesivos cambios de en quienes ocupan cargos en la Secretaría de Participación Ciudadana también generan dificultades y traumatismos en el apoyo de las autoridades de la administración. Una de las amenazas identificadas durante los talleres diagnósticos fue que

“Los profesionales que acompañan a las Juntas de Acción comunal lo hacen por poco tiempo y los cambian, y el enfoque del acompañamiento es informar a la organización sobre sus obligaciones con la administración, es decir, exigir el cumplimiento de requisitos. Este acompañamiento se sugiere que sea más formativo y cooperativo” (2do Taller Diagnóstico Sector Comunal).

Desde el sector hay una queja constante sobre las limitaciones presupuestales para las JAC. Se menciona que éstas tienen pocos recursos, bajo apoyo para hacer visibles los planes de trabajo en el territorio, y dificultades con la dotación (por ejemplo, carencia de equipos de cómputo necesarios para las labores administrativas y de gestión). Se afirma que la disminución en el protagonismo del sector para la administración se evidencia en la reducción de refrigerios y apoyos para la realización de las asambleas ordinarias y las jornadas del “día blanco”.

Para quienes participaron en los talleres diagnósticos a esta falta de recursos se le suman costos de intermediación por parte de operadores y contratistas: “se priorizan recursos de fortalecimiento de la junta de acción comunal por valor de 10 millones de pesos, sin embargo, la ejecución real en la comunidad no llega a 4 millones de pesos” (2do Taller Diagnóstico Sector Comunal). Se afirma que uno de los principales contratistas de estos recursos es Plaza Mayor, quién a su vez subcontrata con otras entidades y organizaciones. Un caso relatado durante los talleres diagnósticos fue el de un contrato por \$ 11'700.000 de pesos en el cual Plaza Mayor cobró \$ 2'400.000 por concepto de administración y -después de otros costos- para el fortalecimiento de la JAC quedó un valor neto de \$4'000.000, del cual 1'500.000 se debía ejecutar directamente con la comunidad (2do Taller Diagnóstico Sector Comunal). De ahí que se planteará como una de las prioridades a futuro la corrección de la “situación de la contratación de los proyectos de fortalecimiento a las juntas de acción comunal, pues con estos recursos no se tiene impacto” (2do Taller Diagnóstico Sector Comunal).

Quienes participaron de este diagnóstico afirmaron que la administración distrital ha sido “permisiva” al no ejercer un control efectivo, y que quienes se están fortaleciendo son los contratistas y no las JAC.

Finalmente, el concepto sobre la Política Pública de los Organismos de Acción Comunal en la Ciudad de Medellín elaborado el CDPC, da cuenta de otras dimensiones del apoyo institucional que favorecen la participación y que tienen que ver con el cumplimiento de incentivos de la Política Pública Comunal como “el premio y el transporte para dignatarios y dignatarias” que “favorecen la construcción de condiciones de gobernanza desde lo local, al procurar que las y los actores del sector social comunitario tengan herramientas con las cuales puedan contribuir a los ejercicios de desarrollo local y poseer estímulos para materializar sus propuestas con la mirada y acompañamiento gubernamental” (CDPC, 2023, p. 11). También se da cuenta de la materialización de tarifas diferenciales en la prestación de servicios públicos a los inmuebles donde funcionan los salones comunales, contempladas en la ley 1989 de 2019.

Articulación interinstitucional y gobernanza para la participación ciudadana

Las inconformidades respecto al apoyo a la participación llevan al sector a plantear que el enfoque de la administración es de gobernabilidad más que de gobernanza, que entre las dependencias no hay articulación y que la articulación interinstitucional está viciada por objetivos políticos y clientelares (Taller Diagnóstico Sector Comunal).

Estas percepciones son contrarias al concepto elaborado por el CDPC, que da cuenta de la existencia de varias formas de articulación interinstitucional. En primer lugar, la Mesa de Concertación Comunal “posibilita el ejercicio de gobernanza” y que está integrada por “Fedemedellín, las y los presidentes de las Asocomunal del Distrito y la Secretaría de Participación Ciudadana” (CDPC, 2023, p. 10). Además, hay un Comité Técnico conformado por las secretarías responsables de esta política pública y Fedemedellín que “ha sido constante en cumplir su función” (CDPC, 2023: p. 10) de monitoreo, seguimiento y evaluación a la Política Pública Comunal.

Si bien se reconoce la necesidad de dinamizar estos escenarios a partir de una mayor frecuencia en su convocatoria, se reconoce la importancia de su existencia y los beneficios de su funcionamiento:

“El trabajo articulado entre la Mesa de Concertación Comunal, el Comité Técnico de la Política Pública y la Administración Distrital, ha permitido a ésta, conocer cuáles son las verdaderas necesidades de los organismos de acción comunal, y así, tomar decisiones administrativas que estén encaminadas a obtener una efectiva solución” (CDPC, 2023, p. 10)

De igual forma, este concepto informa sobre una valiosa articulación con ISVIMED, que da prioridad a los organismos comunales en la presentación de ofertas de planes de mejoramiento de vivienda y asigna dos puntos adicionales en la clasificación para acceso a beneficios; con la Secretaría de Educación respecto a la formación de docentes en temas de participación ciudadana; y con Sapiencia para la incorporación de pasantes universitarios a los organismos comunales.

Marco estratégico de largo plazo para la participación ciudadana orientado a la gestión por resultados

En el concepto elaborado por el CDPC se da cuenta de la necesidad de fortalecer el marco estratégico de largo plazo para garantizar continuidad en los procesos participativos de los organismos comunales. Se plantea como un reto la implementación de la Política Pública Comunal dado su alcance temporal que exige “la voluntad política de varias administraciones para destinarle los recursos y la importancia que merece” (CDPC, 2023, p. 11) y se afirma que es “apremiante que se le dé la importancia y la pertinencia que requiere, a la construcción de los planes de desarrollo comunal y su inclusión en los planes de las comunas, corregimientos y en el Plan de Desarrollo Distrital” (CDPC, 2023; p. 13).

Ineficaces procesos comunicativos hacia los ciudadanos y fortalecimiento del gobierno abierto

Los cambios en el personal de la Secretaría de Participación Ciudadana impactan negativamente en los procesos comunicativos con el sector. Por otro lado, se ha reducido la socialización de los proyectos que se ejecutaran en los territorios: “la

información de la alcaldía está a través de los perfiles personales de los funcionarios, entonces tiene uno que estar persiguiendo el funcionario de turno para enterarse” y “si uno no está en comunicación con alguien de la alcaldía o revisando las redes sociales, uno no se entera de esas cosas. Digamos que la comunicación se volvió tan masiva que al final al ciudadano de a pie, no le está llegando las cosas” (Entrevista Consejeras Principal y Suplente Sector Comunal).

El concepto realizado por el CDPC también indica la necesidad de mejorar los procesos comunicativos no sólo a nivel divulgativo sino también como modo de mejorar la interacción e interlocución entre los niveles de los organismos comunales, y entre estos y el Distrito (CDPC, 2023).

5.2.4. Incidencia

La incidencia del sector durante los últimos dos años tiene que ver en gran medida con gestiones para asegurar condiciones alimentarias a las comunidades. En cuanto a incidencia a través los escenarios de participación, las y los líderes comunales plantean que durante esta administración los resultados no han sido los esperados: “Lastimosamente no se identifican logros porque los lideres estamos solos guerreando en el territorio los medios para hacer actividades y proyectos. Estamos solos en el territorio. El logro es que las JAC siguen existiendo, luchando y gestionando en Medellín para el beneficio de la comunidad” (2do Taller Diagnóstico Sector Comunal).

Este diagnóstico contrasta con la apreciación del CDPC según la cual hay logros positivos en cuanto a la toma de decisiones administrativas encaminadas a solucionar necesidades del sector a partir del trabajo articulado entre la Mesa de Concertación Comunal, el Comité Técnico de la Política Pública y la Administración Distrital; y la contribución de dignatarios y dignatarias a procesos de desarrollo local a partir de incentivos contemplados en la Política Pública Comunal como los Premios Comunales y recursos para transporte.

5.3. Elementos del Entorno Territorial

Las y los líderes comunales reconocen que el contexto de violencia influye en la participación, pero centran su diagnóstico en otros factores. También plantean que las

limitaciones de recursos obligan a las JAC a emprender procesos de autogestión a través de los cuales logran funcionar y tener efectos en el territorio. En particular, la virtualidad (acceso a recursos digitales) ha sido un elemento que ha influido en la calidad de la participación durante el período. De otro lado, las carencias en habilidades para el manejo de herramientas digitales también son un limitante en la participación dado que la relación entre ciudadanía y Estado pasa cada vez más por estrategias mixtas que combinan lo presencial y lo virtual. Finalmente, el contexto político en cambio es frecuentemente mencionado como un factor que influye en las posibilidades de cada organismo comunal, la legitimidad de sus líderes y la fluidez de los trámites institucionales.

5.4. Agenda

Con el sector comunal no se realizó un taller de agenda, pero en el 1er Taller Diagnóstico se planteó la renovación de los estatutos de todos los organismos comunales (Juntas, Asocomunales, Juntas de Vivienda y Federación) con liderazgo de FEDEMEDELLÍN e incorporación de un enfoque territorial.

En cuanto a canales y medios, el sector no manifiesta uno en específico más allá del uso de WhatsApp y correos electrónicos personales y colectivos.

6. Consejo Territorial de Planeación

6.1. El Consejo Territorial de Planeación y la participación ciudadana entre mayo de 2021 y mayo de 2023

Entre 2021 y 2023 el Consejo Territorial de Planeación realizó seis (6) jornadas de encuentros territoriales con la comunidad (una semestral) para la recolección de insumos que aporten al seguimiento del Plan de Desarrollo Distrital; en cada encuentro participaron en promedio 17 sectores de 19 sectores activos⁹. De igual manera emitió

⁹ Según información del Departamento Administrativo de Planeación, los 19 sectores activos durante el período fueron: Cabildo Mayor, Comité de Participación Comunitaria en Salud (COPACOS), Comité Distrital de Discapacidad, Comunidades indígenas, Consejo Consultivo de Diversidad Sexual y de Género, Sector Afrodescendiente, Consejo Distrital de Cultura, JAC Zona Rural, JAL Zona Rural, JAL zona 3 - Centro oriental, JAL zona 4 - Centro occidental, JAL zona 6 - Sur occidental, Medios comunitarios de comunicación, Mesas ambientales, Organizaciones basadas en la fe, Organizaciones de mujeres, Profesionales, Trabajadores

cinco (5) conceptos sobre la evaluación y seguimiento a las metas del Plan de Desarrollo Distrital. El sexto informe, correspondiente al segundo semestre de 2023, está en construcción en el momento de la elaboración de este informe. En el período de referencia se destaca su iniciativa en la convocatoria a foros y conversatorios en temas de interés para el desarrollo de la ciudad, así como la participación de sus representantes en diferentes eventos locales y nacionales, como el Foro “Hablemos de Medellín” (Comfenalco, 2021), Encuentros regionales para el Seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo y diálogo para fortalecer la planeación participativa 2022-2026 (2022) y Conversatorio “Medellín: ¿Del qué al cómo?” (2023).

6.2. Situación de la Participación Ciudadana en clave de la Política Pública de Participación Ciudadana

6.2.1. Capital social

Confianza social (entre la ciudadanía) y política (desde la ciudadanía)

Durante los encuentros con el sector se percibió una alta confianza interpersonal que se traduce en buenas dinámicas de trabajo colectivo. Estas relaciones no sólo incluyen a consejeras y consejeros sino también a quienes apoyan técnicamente al CTP. El consejero principal del sector afirma que se trata de “un espacio tolerante y vinculante” (Entrevista Consejero Principal Sector CTP). Por otra parte, no se evidencian expresiones de confianza o desconfianza política.

A pesar de la confianza al interior del CTP, consejeras y consejeros expresan que su gestión es puesta en duda cuando los conceptos emitidos no responden a la percepción ciudadana sobre el cumplimiento del Plan de Desarrollo Distrital. Así, una de las amenazas identificadas durante el taller diagnóstico con el sector es la “Disparidad entre las cifras oficiales de cumplimiento de las metas del plan de desarrollo y la

sindicalizados y Universidades y Centros de Investigación, Hubo 12 sectores no activos (Consejo Consultivo de Economía Social y Solidaria, Consejo Distrital de Desarrollo Rural, Consejo Distrital de Juventud, Industria, Instituciones educativas públicas y privadas, JAL Zona 2 – Noroccidental, JAL Zona 5 - Sur oriental, ONG's infancia y adolescencia, ONG's sector social, Organizaciones de víctimas, Sector Construcción y Veedurías ciudadanas) y 4 vacantes (JAC Zona Urbana, JAL Zona 1 – Nororiental, ONG's ecológicas y Sector Comercio)

percepción de la ciudadanía sobre la realidad en los territorios” (Taller Diagnóstico Sector CTP)¹⁰.

Reconocimiento entre actores sociales, políticos e institucionales

Por parte de los sectores sociales de Medellín no hay un reconocimiento unánime sobre el CPT como escenario clave de participación: “se nombran los representantes y no asisten todos a las sesiones” (Entrevista Consejero Principal Sector CTP). Esta falta de reconocimiento también proviene de actores institucionales. De ahí que durante el taller diagnóstico se reconocieran como amenazas para el sector: “el desconocimiento de los servidores y las servidoras sobre el CTP y sus funciones”, la “falta de claridad y/o conocimiento por parte de la comunidad respecto a las funciones del CTP” y “en el ejercicio del seguimiento al Plan de Desarrollo, algunas secretarías reaccionan con prevención porque perciben este ejercicio ciudadano como un cuestionamiento a su quehacer” (Taller Diagnóstico Sector CTP).

Relacionamiento entre actores sociales, políticos e institucionales y dificultades en la construcción de sujetos colectivos

El relacionamiento del sector con el equipo técnico del Departamento Administrativo de Planeación que acompaña al consejo es constructivo y democrático: “es una relación muy horizontal en la que se puede construir diálogos y en particular con lo directora y con las personas que nos han acompañado desde la administración” (Entrevista Consejero Principal Sector CTP). El relacionamiento con actores institucionales de otras instancias es distinto y esta atravesado por tensiones y susceptibilidades: “reaccionan con prevención porque perciben este ejercicio ciudadano como un cuestionamiento a su quehacer” (Taller Diagnóstico Sector CTP).

A nivel interno, las relaciones entre quienes integran el CTP son positivas: “mucho respeto y cada uno puede dar su opinión así, los otros no están de acuerdo con la opinión, pero la pueden expresar libremente y tranquilamente” (Entrevista Consejero Principal Sector CTP). Este relacionamiento es considerado una fortaleza del sector: “La

¹⁰ En efecto, el informe emitido por el Consejo Territorial de Planeación en el 2022 fue positivo. En su presentación, la presidenta del CPT, Stella Restrepo, afirmó que: “nos dio un resultado de un 95% del Plan de Desarrollo de la Medellín Futuro, lo que nos alegra muchísimo” (Alcaldía de Medellín, 2022c)

articulación de los sectores a través de sus representantes al interior del CTP y que genera un conocimiento más amplio para todos sobre la realidad de la ciudad” (Taller Diagnóstico Sector CTP). Estas relaciones han llevado al CTP a un autorreconocimiento como sujeto colectivo que tiene una sólida estructura interna, autonomía y que incluso se ha posicionado como un referente en el país, debido a su organización, estructura, dinamismo y liderazgo.

De otro lado, se identifica que el Consejo Nacional de Planeación es un escenario de articulación vital para el sector en tanto permite evaluar cómo esta respecto a otros consejos del país y qué acciones puede desarrollar para su mejoría. Integrar este espacio es en sí mismo considerado un importante acto de participación ciudadana.

Por otra parte, hay dificultades en el relacionamiento con los sectores representados en el CTP. Durante el taller esta fue una debilidad enunciada en términos de afectaciones en “la comunicación y retroalimentación entre consejeros y sectores representados” provocadas por “desconexión con actores claves del sector que se representa”, limitaciones en la difusión de “información y convocatorias sobre los espacios de participación del CTP” y “desinterés, desmotivación o falta de compromiso de las personas” (Taller Diagnóstico Sector CTP).

6.2.2. Liderazgos y modelos de representación

Agenciamiento ciudadano e interés en los asuntos públicos

Las y los consejeros perciben bajo interés en los asuntos públicos por parte de los sectores sociales que se articulan en el consejo. Identifican “desinterés, desmotivación o falta de compromiso de las personas convocadas” y “falta de empoderamiento de la comunidad (y de los integrantes de los sectores representados) para participar en las actividades del CTP” (Taller Diagnóstico Sector CTP). Esto se da incluso a nivel de las y los representantes nombrados, quienes no asisten con constancia a las sesiones del CTP. Interpretan este bajo interés como provocado por las responsabilidades y dificultades personales implicadas en los ejercicios participativos.

Surgimiento y renovación de actores, sectores y agendas de la participación

El limitado agenciamiento ciudadano impide que haya renovación en el sector más allá de las elecciones de consejeros cada cuatro años. A esto se suma una debilidad identificada por quienes participaron del taller diagnóstico: la “deserción de algunos integrantes del CTP a lo largo del período del consejo” (Taller Diagnóstico Sector CTP).

Habilidades y competencias para el ejercicio de la ciudadanía plena y los liderazgos

Desde el sector se reconocen como una fortaleza los conocimientos de las y los consejeros sobre los sectores representados, así como los procesos de formación sobre sus funciones y la realidad territorial. En este sentido, se valora positivamente la participación en “eventos y actividades que permiten el aprendizaje continuo” como son los ejercicios de “formación e intercambio de saberes en congresos y encuentros con los CTP de otras ciudades o municipios” y la “capacitación en los conceptos de ciudad” (Taller Diagnóstico Sector CTP).

Por otra parte, se advierte que se requiere un “mayor conocimiento, detallado y profundo sobre POT y PDM, teniendo en cuenta que son dos instrumentos grandes y complejos” (Taller Diagnóstico Sector CTP) y que hay dificultades en comunicar adecuadamente visiones estratégicas de orden regional a las comunidades que plantean sus reivindicaciones basadas en las dinámicas locales.

Legitimidad de los liderazgos

En los ejercicios realizados, las y los participantes no discutieron explícitamente sobre problemas de legitimidad en los liderazgos. De hecho, el liderazgo de la presidenta actual fue valorado positivamente con relación a su orientación, gestión y coordinación. No obstante, durante la construcción del informe se enunciaron elementos que indican distancia, desconexión y desconocimiento entre las y los consejeros y sus sectores; lo cual da cuenta de problemas de representatividad e inclusión que afectan la legitimidad de los liderazgos en el CTP.

6.2.3. Arquitectura Institucional

Apoyo de las autoridades público-administrativas a la participación ciudadana

Hay una gran satisfacción con el apoyo técnico recibido para el ejercicio de las funciones del CTP, que es considerado una oportunidad (Taller Diagnóstico Sector CTP). No obstante, se plantean limitaciones financieras que pueden incidir en desmotivación de consejeras y consejeros que no cuentan con suficientes condiciones materiales (dinero y tiempo) idóneas para participar en escenarios que vayan más allá de la operación técnica del consejo. Al respecto, el consejero principal ante el CDPC relata que:

“El CTP tiene un recurso asignado desde la dirección del Departamento Administrativo de Planeación, pero es un recurso que no alcanza a cubrir todas las necesidades. Por ejemplo, muchos teníamos ganas de ir a participar en el Encuentro Nacional de Planeación Participativa [en 2021]. Nos tocó designar porque todo el CTP no podría ir; y ni siquiera era todo (póngale 15 personas) y no alcanzaban los recursos para ir. Entonces, para ejercer esa representación no hubo forma, tocó escoger y decidir sobre algunos, que no debería de ser porque un tema es que sí, que el que viene retroalimenta, pero no es lo mismo” (Entrevista Consejero Principal Sector CTP).

Articulación interinstitucional y gobernanza para la participación ciudadana

Si bien en el sector hay satisfacción con el apoyo recibido por el Departamento Administrativo de Planeación, se señala que hay poca articulación con otras secretarías que cobijan a los sectores sociales representados en el CTP.

6.2.4. Incidencia

Uno de las debilidades identificadas por el sector es que los conceptos elaborados respecto al Plan de Desarrollo y al Plan de Ordenamiento Territorial no son vinculantes. No obstante, se considera que la construcción misma de los conceptos puede tener influencia en la gestión de las autoridades en tanto se trata de conceptos construidos en conjunto con grandes sectores de la ciudadanía.

Aparte de estas formas de incidencia, se reconoce que la participación misma en el CTP tiene un carácter formativo que tiene efectos sobre las habilidades y capacidades de las y los consejeros.

6.3. Elementos del Entorno Territorial

No se generaron reflexiones sobre el contexto de violencia o el contexto político como factores del entorno que influyen la participación del sector. En cambio, la escasez de tiempo y dinero para participar sí es constantemente mencionada como un aspecto del entorno que puede generar desinterés o viciar la participación. La participación en múltiples escenarios amplía esta situación. De ahí que dos amenazas identificadas tengan que ver con estas limitaciones. Por una parte, la programación de agendas simultáneas “que imposibilitan que los y las representantes puedan asistir a las actividades”, y por otra “la falta de recursos de los consejeros [que] podría afectar el ejercicio de sus funciones” (Taller Diagnóstico Sector CTP).

6.4. Agenda

Con el Consejo Territorial de Planeación no se realizó un taller de agenda, pero en el taller diagnóstico se planteó la necesidad de capacitación sobre los cambios asociados al paso de Medellín de municipio a distrito¹¹.

En cuanto a canales y medios, el sector manifiesta que cuenta con una página web¹² y una página de Facebook¹³. Por otra parte, las y los consejeros hacen parte de un grupo de WhatsApp de los CTP a nivel nacional.

¹¹ Para subsanar esta situación, se llevó a cabo un formulario virtual como instrumento alternativo, pero no fue contestado por nadie.

¹² <https://ctpmedellin.com/>

¹³ <https://www.facebook.com/CTPMed>

7. Veedurías Ciudadanas

7.1. Las Veedurías Ciudadanas y la participación ciudadana entre mayo de 2021 y mayo de 2023

El periodo se caracteriza por una reducción del apoyo público a las veedurías ciudadanas y por procesos de fortalecimiento y renovación de actores en medio de relaciones de conflicto y tensiones al interior del sector. El sector hizo parte del movimiento ciudadano anticorrupción que irrumpió en la esfera pública durante el 2021. También, con ocasión de la pandemia, contribuyó a través de la gestión social en temas de seguridad alimentaria en la ciudad. La principal forma de participación de las veedurías fue el seguimiento a los planes de desarrollo locales. A partir de construcción de informes anuales que resultan de este seguimiento y de la preocupación por otros temas, emiten comunicados públicos y participan a través de medios de comunicación alternativos y comunitarios.

7.2. Situación de la Participación Ciudadana en clave de la Política Pública de Participación Ciudadana

7.2.1. Capital social

Confianza social (entre la ciudadanía) y política (desde la ciudadanía)

Hay una tendencia entre los miembros del sector a desconfiar de actores políticos e institucionales. Esto es de esperar en tanto, por definición, las veedurías se orientan al control social hacia esos actores. En respuesta, las y los veedores también perciben desconfianza y rechazo de parte de aquellos sobre quien se ejerce el control. Esta relación de desconfianza incluye también a otros actores sociales que ejecutan recursos públicos en el territorio. En algunos casos, los procesos hacia los que se hace seguimiento son de interés para actores armados en el territorio; lo cual contribuye a reforzar una atmosfera de desconfianza generalizada.

Por otra parte, algunas veedurías del sector han tenido una relación difícil con el gobierno distrital actual, que se ha referido negativamente hacia ellas. Un profesional social de la veeduría Todos por Medellín afirma que “nos han estigmatizado, y esa estigmatización es evidente” (Entrevista Profesional Social Todos por Medellín) dado

que el alcalde ha manifestado que no es una veeduría de confianza, que es mentirosa, y la ha asociado al Grupo Empresarial Antioqueño (GEA) para desacreditar su labor. Esta situación genera desconfianza y limita las posibilidades de participación ciudadana.

De este modo, durante el taller de agenda con el sector se identificaron varias amenazas que dan cuenta de este ambiente de desconfianza: “mala imagen de las administraciones locales”, “cooptación de escenarios”, “censura”, “persecución de otras personas”, “rechazo y los obstáculos de quienes se auditan”, “estigmatización por parte del gobierno de turno”, “estigmatización de las veedurías” y “temor al daño físico” (Taller Agenda Sector Veedurías).

Reconocimiento entre actores sociales, políticos e institucionales

Miembros del sector identifican que hay un bajo reconocimiento al sector. Este se presenta de diversas maneras. Una es mediante el cuestionamiento público. Además de generar desconfianza, la manera en que se presenta este señalamiento invalida la actuación de las veedurías y desconoce su rol en el fortalecimiento democrático. El profesional social de la veeduría Todos por Medellín relata que:

“Esta veeduría ha sido muy señalada desde esta administración, por este alcalde, pero nosotros no tenemos diferencias ideológicas con el alcalde, hay diferencias éticas, y la forma en que gobierna, pero no tenemos diferencias ideológicas. Hemos hecho veeduría al plan de desarrollo, y hemos hecho veeduría a los viajes que ha realizado y su participación en política...en diversas ocasiones, por estos motivos, nos ha señalado como una veeduría oscura” (Entrevista Profesional Todos por Medellín).

Otra forma de bajo reconocimiento es la exclusión de espacios de participación. La veeduría de la Comuna 6 lleva siete años excluida del Consejo Comunal de Planeación y no ha logrado apoyo institucional para regresar a este espacio.

Precisamente el apoyo institucional insuficiente es también interpretado como falta de reconocimiento sobre la importancia del sector. Al respecto, en el taller de agenda se planteó como amenaza el “desconocimiento de las veedurías” entendido como confusión sobre la especificidad de esta forma de control social respecto a otras formas de participación y que esto “deslegitima a las veedurías ciudadanas” (Taller Agenda

Sector Veedurías). Este es un punto crítico para quienes participaron en la construcción de este informe en tanto la labor de las veedurías tiene una normatividad específica que los habilita para emprender procesos y acceder a espacios que otro tipo de actores no pueden.

En conjunto, las amenazas identificadas por el sector relativas al bajo reconocimiento fueron “no ser relevantes para la administración”, “los acuerdos que están aprobando desde la municipalidad [el Distrito] no están dejando participación a los diferentes grupos y mesas”, “no se valora el trabajo del veedor”, “confundir los procesos sociales con procesos de veeduría”, “personas que no están registrados y se hacen llamar veedores o veedurías” y “poco reconocimiento y vinculación de las veedurías” (Taller Agenda Sector Veedurías). Por otra parte, destacaron como fortalezas los elementos normativos que soportan su labor.

Relacionamiento entre actores sociales, políticos e institucionales y dificultades en la construcción de sujetos colectivos

El relacionamiento con la actual administración distrital ha sido difícil. Durante este período el alcalde retiró apoyos al sector como por ejemplo la oficina que el alcalde anterior les había dado en comodato. Desde el sector se percibe que la alcaldía actual es impositiva, no genera espacios de participación con incidencia y sólo favorece liderazgos afines a sus intereses políticos y electorales.

El relacionamiento con actores institucionales, políticos (y a veces con otros actores sociales como aquellos que participan en los CCCP) se caracteriza por la confrontación. Para varios veedores esto se da a causa de que, en palabras del consejero principal ante el CDPC, “la gente es muy reacia al control, a nadie le gusta que lo vigilen” (Entrevista Consejero Principal Veedurías). También hay una predisposición adversarial de varios integrantes del sector que contribuye a reforzar la confrontación y dificultan un relacionamiento más productivo¹⁴. En palabras del profesional social de Todos por Medellín: “Muchas veedurías conciben el ejercicio de veeduría como un ejercicio de combate y les cuesta construir un relacionamiento estratégico con los organismos de

¹⁴ Esta predisposición se evidenció durante la realización del taller diagnóstico.

control. Muchas veces las veedurías no saben acceder y procesar la información que obtienen” (Entrevista Profesional Todos por Medellín).

Por lo general, con otros actores sociales hay un buen relacionamiento (con la salvedad mencionada de casos de conflicto con miembros de los CCCP). Se mencionan alianzas con organizaciones locales como Corporación Región, Medellín cómo Vamos, Casa de las Estrategias, y nacionales como Transparencia por Colombia. La veeduría Todos por Medellín es expresión de este relacionamiento: surgió en el 2020 con financiación de actores sociales y económicos como LUNSA, Comité Intergremial de Antioquia, FAONG, Fundación Mi Sangre, Picacho con Futuro, Corporación Región, entre otras. En general, el relacionamiento con organismos de cooperación y financiación es resaltado como una fortaleza. También hay una importante relación con los medios de comunicación alternativos y comunitarios que permite difundir los hallazgos de las veedurías.

Durante el taller de agenda se manifestó que, si bien una fortaleza del sector es la presencia en los territorios, hay necesidad de fortalecer el relacionamiento con actores sociales y específicamente comunitarios.

Respecto a la construcción del sector como un sujeto colectivo se evidencian fuertes divisiones, tensiones y dificultades en el logro de consensos. Durante los talleres de diagnóstico y agenda se expresó esta situación, pero también se identificaron puntos de encuentro relevantes para lograr acuerdos que, a futuro, posibiliten una posición más articulada entre las veedurías. Un aspecto crítico es la no existencia de una forma organizativa o un escenario social que articule al sector. Durante el taller de agenda se identificaron como debilidades la “desarticulación entre las veedurías” y la “falta de comunicación entre las veedurías” (Taller Agenda Sector Veedurías) y se planteó la importancia de “generar, después de este trabajo, la red de veedurías” (Taller Agenda Sector Veedurías).

A pesar de estas debilidades, el sector identifica un alto número de fortalezas que indican que, si bien hay dificultades en la actuación conjunta, los integrantes del sector se han fortalecido: “apropiación de un ejercicio de ciudadanía activa y crítica”, “transmisión de conocimientos protectores”, “protección de los derechos de las

comunidades”, “contribución al buen manejo del recurso común”, “aumento en el control político”, “iniciativas en los distintos sectores sociales”, “control que se ejerce sobre lo auditado”, “promoción de transparencia”, “independencia y rigurosidad”, “activismo activo [sic] y búsqueda de incidencia en las decisiones políticas de la ciudad”, “certificación”, “trabajo comunitario” y “desarrollo de estrategias” (Taller Agenda Sector Veedurías).

7.2.2. Liderazgos y modelos de representación

Agenciamiento ciudadano e interés en los asuntos públicos

Desde el sector se advierte que en la ciudad hay dinámicas de cooptación de los liderazgos y de distorsión del sentido de los espacios participativos. En el taller de agenda se expresó que “la participación se catapultó hace tiempo con el tema de los refrigerios, pero esto no es participación. Sé que hay gente que ha comido y vivido solo porque participan, y esto hay que pensarlo

” (Taller Agenda Sector Veedurías) y se identificó como una debilidad la “desmoralización de la participación ciudadana”. Estas consideraciones se refieren a la participación en general y no específicamente al sector. Sobre éste en particular se planteó que hay riesgos, una debilidad, cuando la “ideologización de los procesos de veeduría dificulta la independencia” (Taller Agenda Sector Veedurías).

Surgimiento y renovación de actores, sectores y agendas de la participación

En medio de las dificultades del sector ha habido un proceso de renovación de actores que deriva de la irrupción de la veeduría Todos por Medellín en el 2020 y de la integración de población joven a las veedurías ciudadanas existentes.

Habilidades y competencias para el ejercicio de la ciudadanía plena y los liderazgos

La renovación del sector ha ido de la mano de una mayor cualificación técnica, pero sus integrantes encuentran que todavía hay trabajo por hacer en ese sentido. En particular se evidencia la necesidad de mayor capacitación en “las distintas fases de las veedurías, tanto desde la recolección, análisis y sistematización de información, como la comunicación de las mismas” (Entrevista Profesional Todos por Medellín). Durante los

talleres se plantean varias debilidades en este sentido: “falta de unas mejores oportunidades de capacitación en la Ley”, “falta de conocimiento”, “falta de capacidad técnica”, necesidad de “capacidad técnica para escuchar e identificar las poblaciones que necesitan protección del Estado”, “desconocimiento de las rutas de atención en temas jurídicos”, “poca formación y capacidad para ejercer activismo” y “desconocimiento normativo” (Taller Agenda Sector Veedurías).

También se plantearon otros temas en los que es necesaria una mayor formación relacionados con el contexto territorial actual - “no conocemos la reglamentación que hay para Medellín y ahora Distrito Medellín, la normatividad que tienen los Distritos debe ser distinta, esto debe incidir en algo”- y con habilidades para el relacionamiento: “debilidades de expresión verbal” y “oportunidad, aprendizaje, tacto y diplomacia” (Taller Agenda Sector Veeduría).

Finalmente, desde el sector se reconocen fortalezas en habilidades para la participación como investigación, rigurosidad, compromiso y conocimiento de las problemáticas locales.

Legitimidad de los liderazgos

Durante los encuentros con el sector no hubo referencias claras a la legitimidad de los liderazgos. Se evidencia en el relacionamiento que hay actitudes más deliberativas y algunas más confrontacionales, pero más allá de eso no es posible dar cuenta del tipo de legitimidad de las y los líderes en el sector.

7.2.3. Arquitectura Institucional

Apoyo de las autoridades público-administrativas a la participación ciudadana

Durante el período de estudio, desde el sector se manifiesta haber perdido apoyo institucional. Varias veedurías no cuentan con condiciones materiales para realizar sus labores, les fue retirado el espacio físico con el que contaban, y no acceden permanentemente a recursos para su ejercicio.

Ineficaces procesos comunicativos hacia los ciudadanos y fortalecimiento del gobierno abierto

Hay dos aspectos resaltados por las y los integrantes del sector que revelan dificultades en la comunicación y el gobierno abierto desde el gobierno distrital actual: la falta de comunicación sobre los cambios implicados en el paso de la ciudad de municipio a distrito, y la falta de claridad sobre los procesos contractuales. Por otra parte, como apreciación general, desde el sector se percibe que al gobierno distrital le falta comunicación asertiva hacia la ciudadanía.

7.2.4. Incidencia

Para las y los veedores, la participación de las veedurías ha tenido efectos en el conocimiento de las comunidades respecto la gestión de los gobernantes y las instituciones públicas. Esta incidencia ha resultado de un ejercicio consciente de emprender procesos comunicativos a través de medios alternativos y redes sociales digitales al no encontrar mayor efectividad en la tramitación a través de los entes de control. También el proceso participativo mismo ha generado una mayor cualificación que se expresa en un relacionamiento más estratégico con los actores institucionales.

7.3. Elementos del Entorno Territorial

Desde las veedurías no se plantea que el contexto de violencia haya sido particularmente restrictivo para sus procesos más allá de las restricciones usuales a la movilidad en algunos territorios y el temor común a cualquier habitante de la ciudad respecto a ser víctima de algún hecho de violencia. Se plantea como un condicionante mayor la disponibilidad de recursos (tiempo y dinero). En este sentido, se evidencian grandes diferencias entre una veeduría con financiación permanente como Todos por Medellín y otras veedurías. Esto implica diferencias en cuanto a la posibilidad de contar con personal cualificado y tiempo para hacer investigación. Finalmente, no se discute a profundidad la relación entre dinámicas político-electorales y actuación de las veedurías. Todas las veedurías se identifican como autónomas respecto a actores políticos -aunque en algunos casos la necesidad de financiación mina esta autonomía- y plantean como, como un todo, el sector ha tenido una relación tensa con el actual gobierno distrital.

7.4. Agenda

Durante el taller de construcción de agenda con el sector se definieron los siguientes intereses prioritarios:

- Procesos de articulación y creación de red de veedurías
- Profundizar procesos de formación y capacitación
- Promoción y creación de veedurías en colegios y universidades.

En cuanto a canales y medios, el sector no explicita información al respecto más allá del uso de WhatsApp, correos electrónicos personales y colectivos, y medios alternativos¹⁵.

¹⁵ Por ejemplo, la Veeduría Ciudadana al Plan Estratégico de la Comuna 6 tiene un canal de YouTube permanentemente actualizado: <https://www.youtube.com/@veeduplancomuna6>

8. Sector Sindical

8.1. El Sector Sindical y la participación ciudadana entre mayo de 2021 y mayo de 2023

Durante el período estudiado el sector sindical hizo frente a los efectos adversos de la pandemia y empezó un cambio en su relacionamiento con las autoridades públicas. Con relación al primer punto, la no presencialidad afectó la dinámica organizativa del sector, estrechamente ligada al encuentro en los lugares de trabajo; y puso de presente los retos de actualización frente a las tecnologías digitales. La virtualidad introdujo cambios en las dinámicas laborales relacionados con un aumento en la carga de trabajo especialmente dramática en el caso de mujeres encargadas simultáneamente de la economía del cuidado. Respecto al segundo punto, la llegada al gobierno nacional de un presidente de izquierda implicó un replanteamiento en la relación tradicional de rechazo a los espacios estatales por parte del sector.

Durante el período, el sector acudió a su repertorio tradicional de acciones participativas: organización a través de sindicatos, colectivización de trabajadores, realización de asambleas, negociaciones tripartitas (gobierno, empresarios, sindicatos) para resolver problemas de las y los trabajadores y participación en la subcomisión departamental de la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales. Además de la agenda tradicional del sector, marcada por estos repertorios, entre el segundo semestre del 2022 y los primeros meses de 2023 hubo apoyo a la reforma laboral del gobierno nacional.

8.2. Situación de la Participación Ciudadana en clave de la Política Pública de Participación Ciudadana

8.2.1. Capital social

Confianza social (entre la ciudadanía) y política (desde la ciudadanía)

La violencia antisindical, la posibilidad de despidos y el cierre de espacios de oposición marcan las expectativas del sector ante actores institucionales y gobernantes. En general, el sector se siente en constante amenaza. El consejero principal ante el CDPC plantea que: “desafortunadamente en nuestro país hay resistencia a esta organización

y desafortunadamente también hay políticas gubernamentales que desestimulan la formación de este tipo de organización por amenazas de despidos” (Entrevista Consejero Principal Sector Sindical). De hecho, durante el taller de agenda se afirmó que: “si esta convocatoria se hubiera hecho por medio abierto como Facebook, no habría sido libre en sus intervenciones, porque en los espacios que hacen convocatoria abierta no hay control de quienes participan y puede poner en riesgo su seguridad, ya que son un sector muy perseguido” (Taller Agenda Sector Sindical).

En un recuento de las vicisitudes que ha atravesado el sindicalismo en la ciudad relatado durante el taller diagnóstico se evidencia cómo la desconfianza se dirige a múltiples actores, tanto armados como sociales (y específicamente a las Juntas de Acción Comunal):

“el paramilitarismo fue sacando de estos espacios al sindicalista, primeramente, con medidas de orden de percepción y luego de orden legal, las Junta de Acción Comunal se cerraron y se volvieron como un sindicato donde toman las decisiones a su interior a parte de la gente a quienes agrupa el barrio, por eso se llama acción comunal, se cierran y se vuelve un artífice de manipulación política, y de las políticas públicas” (Taller Diagnóstico Sector Sindical).

De este modo, algunas amenazas a la participación identificadas tienen que ver con situaciones de violencia (“estigmatización, amenazas y asesinatos de que son víctimas los dirigentes sindicales” y “señalamiento de que somos un grupo subversivo. Persecución social por ser líder social y sindical”), otras se refieren al contexto laboral (“falta de permisos para la actividad de participación social por parte de la empresa”, “constreñimiento a los trabajadores nuevos por pertenecer al sindicato”, “acoso laboral y presión”, y “formas de contratación laboral”), y finalmente otras tienen que ver con el rol de actores institucionales (“corrupción institucional que motiva y crea desconfianza de los trabajadores y de la dirigencia sindical”) y las dinámicas de espacios participativos (“las experiencias conocidas por los trabajadores de como el presupuesto participativo es manejado por mafias y combos en las comunas”).

La desconfianza hacia la institucionalidad fue un tema reiterativo en el taller diagnóstico que incluso se observó a la luz de las dificultades para convocar a este ejercicio: “Si nosotros no creemos en lo electoral ni en estos espacios, cómo vamos a

promover que participaran” (Taller Diagnóstico Sector Sindical). También se planteó que a la administración distrital “no le interesa nuestra participación en temas de ciudad, o solo formalmente [sí], pero no en lo real” y por lo tanto “al sindicato tampoco le interesa” integrar los escenarios formales de participación (Taller Diagnóstico Sector Sindical). Se identificó a la Secretaría de Educación como una entidad en la que hay corrupción y desinterés por el sector educativo.

Esta baja confianza en la institucionalidad es un aspecto que, en la visión actual del sector, debe cambiar: “a pesar de las dificultades que pueda tener la negociación finalmente con la administración se llegan a acuerdos. Lo que pensamos es que más allá de la negociación colectiva tenemos que hablar sobre otros temas” (Consejero Principal Sector Sindical).

Por último, se observa que hay una alta confianza en organismos internacionales - específicamente la Organización Internacional de Trabajo- que realiza una labor de promoción y defensa de los derechos laborales.

Reconocimiento entre actores sociales, políticos e institucionales

La desconfianza política y social por parte del sector se vincula a experiencias de estigmatización asociadas a concepciones adversas al sindicalismo: “se difunde a través de los medios de comunicación esta situación como si los sindicatos, líderes y lideresas sindicales fuéramos enemigos del país sabiendo que somos parte de la democracia” (Entrevista Consejero Principal Sector Sindical). Para las y los integrantes del sector, la estigmatización es generada por actores políticos, económicos y medios de comunicación a través de exclusión política, despidos y acoso laboral, y campañas mediáticas antisindicales.

A pesar de esto, dos de las oportunidades identificadas por líderes sindicales durante la construcción de este informe tienen que ver con una normatividad cada vez más garantista con el sector.

Por otra parte, al interior del sector se evidencia no reconocimiento hacia las mujeres, definidas como “machismo sindical” durante el taller diagnóstico. Se plantea que esta

situación no se repara con leyes de cuotas sino con incidencia y ejercicio de cargos de liderazgo en los sindicatos.

Relacionamiento entre actores sociales, políticos e institucionales y dificultades en la construcción de sujetos colectivos

Hay un relacionamiento constante y pautado con autoridades de gobierno y actores económicos para tratar temas laborales. De ahí que una de las fortalezas identificadas por el sector sean las relaciones con el Ministerio del Trabajo y, en el contexto del actual gobierno nacional, este relacionamiento se identifique como una oportunidad. También hay un relacionamiento histórico con otros actores sociales y un liderazgo en procesos de movilización social (por ejemplo, en la coordinación de las marchas del primero de mayo). Pero se identifica la necesidad de participar de una forma amplia en la discusión de temas de ciudad.

El sindicalismo tiene una estructura organizativa jerárquica que permite unificar demandas, movilizar recursos y generar acciones colectivas para el logro de objetivos. Las centrales obreras tienen una dirección nacional que orienta el ejercicio de las direcciones departamentales. Este no es un proceso unidireccional, sino que también estas generan discusiones y propuestas que suben al nivel nacional. Desde el sector sindical en Medellín se considera que, si bien temas salariales y de política laboral requieren una interlocución del nivel nacional entre centrales y ministerio del trabajo, es necesario fortalecer el nivel distrital a través de mayores articulaciones con otros actores sociales, discusiones de ciudad sobre asuntos de trabajo a nivel local y participación decidida en escenarios institucionales (consejos y comités distritales, y organismos comunales). En este sentido, se consideran como fortalezas la pertenencia “al CDPC y relacionarnos con otros sectores ciudadanos” y la “cercanía a la Secretaría de Participación Ciudadana” (Taller Diagnóstico Sector Sindical). La participación en los talleres para la construcción de este informe es considerada una expresión de esta voluntad.

Un gran número de fortalezas identificadas por el sector refieren a su construcción como sujeto colectivo: “permisos sindicales”, “solidez económica o sea presupuestos”, “cantidad de afiliados y líderes para hacerles llegar las comunicaciones”, “espacios,

medios de comunicación y físicos”, “espacios de discusión política”, “relaciones inter sindicales”, “presencia en todos los territorios y sectores productivos”, “espacios como sedes y auditorios sindicales” y “afiliados y líderes en todas las comunas” (Taller Diagnóstico Sector Sindical).

Desde estas fortalezas, el sector afrontó un reto importante durante el periodo de este informe. En tanto el sindicalismo tiene su base social en trabajadores concentrados en áreas físicas en donde se concentran las actividades laborales, con posibilidad de interacción y comunicación permanente, la no presencialidad durante la pandemia impactó el relacionamiento al interior del sector:

“Afectó la tasa de afiliación al estar encerrados en sus domicilios, en sus casas sin tener contacto con los demás trabajadores, la comunicación se perdió por completo, muchos compañeros inclusive en recortes de personal no se dieron por enterados de a quien despidieron, donde llegaban las cartas de despido de manera virtual” (Entrevista Consejero Principal).

En medio de estas restricciones, las videollamadas permitieron al sector continuar organizado y actualmente se consideran alternativas ocasionales que, de todos modos, no remplazan la participación presencial.

Por otro lado, el sector identificó algunas debilidades en su relacionamiento interno asociadas a dificultades en la construcción de consensos que surgen de la confrontación entre grupos “por cuestiones ideológicas” (Taller Diagnóstico Sector Sindical). También se plantea que desde las propias organizaciones obreras hay una tendencia al aislamiento y a inhibir la participación en eventos de ciudad.

8.2.2. Liderazgos y modelos de representación

Agenciamiento ciudadano e interés en los asuntos públicos

Las y los líderes identifican actualmente hay desconocimiento sobre las conquistas laborales del pasado y falta de interés en el sindicalismo como forma de organización y de acción colectiva necesaria para alcanzar derechos laborales. De este modo ubican como una debilidad las “influencias de la ideología patronal en los dirigentes y trabajadores promoviendo apatía e intereses personalistas” (Taller Diagnóstico Sector Sindical).

A esto se suma la baja confianza que el sector tiene hacia actores políticos e institucionales ha derivado en que sus agendas no prioricen los escenarios distritales de participación. En los casos en que deciden asistir a estos espacios, sólo tienen permiso laboral quienes pertenecen a las centrales obreras y principalmente miembros de las juntas directivas.

Surgimiento y renovación de actores, sectores y agendas de la participación

El sector tiene problemas con la renovación de actores derivadas de la baja sindicalización de la población laboral entrante, asociada a desinterés y a flexibilización en los contratos laborales. Debilidades mencionadas durante el taller diagnóstico fueron que “el sindicalismo se está envejeciendo con todos sus riesgos de debilitamiento” y que “no hay relevo generacional, ausencia de juventudes” (Taller Diagnóstico Sector Sindical).

No obstante, se evidencia renovación en la agenda del sector en dos sentidos: temas de género y trabajo que población femenina ha introducido paulatinamente y posicionamientos en favor de una mejor relación con la institucionalidad.

Habilidades y competencias para el ejercicio de la ciudadanía plena y los liderazgos

Varios elementos destacados por las y los líderes sindicales durante el taller diagnóstico tuvieron que ver con la formación de quienes integran el sector: “nivel educativo de la base y de todos los dirigentes” y “formación crítica y política para orientar” (Taller Diagnóstico Sector Sindical). En contraste, se identificó como una debilidad el desconocimiento sobre la normativa y los escenarios formales de participación ciudadana.

Legitimidad de los liderazgos

En el sector se identifica una combinación de rasgos democráticos y antidemocráticos en los liderazgos. Por un lado, las y los líderes son elegidos siguiendo formas de democracia sindical, y la toma de decisiones no es potestad exclusiva de las juntas directivas; pero, por otro lado, hay una fuerte jerarquía que otorga alta capacidad de influencia y direccionamiento a quienes están en niveles de liderazgo altos. Esta

jerarquía ocasionalmente da lugar a vicios en los liderazgos (privilegiar intereses o apuestas personales) y corrupción en algunos sindicatos.

8.2.3. Arquitectura Institucional

Apoyo de las autoridades público-administrativas a la participación ciudadana

En tanto ha habido un rechazo a integrarse en escenarios institucionales de participación, no hay alusiones del sector al apoyo de autoridades en sus procesos participativos. De un modo general -y más allá del nivel distrital- se considera que no hay apoyo en casos de violencia antisindical, que la protección a líderes sindicales es precaria y se deja en manos de quienes son amenazados y su red de apoyo a nivel familiar, social y sindical.

8.2.4. Incidencia

Desde el sector se plantea que la participación ciudadana no tiene incidencia. Se considera que la incidencia se presenta a través de los espacios de interlocución a nivel nacional.

8.3. Elementos del Entorno Territorial

El contexto de violencia antisindical, un entorno laboral adverso a la sindicalización y una tradición política de rechazo al movimiento obrero son vistos como factores que explican la baja participación ciudadana del sector. En el mismo sentido, la actualidad de un gobierno que propone una agenda laboral progresista es considerada una oportunidad y un incentivo a la participación

8.4. Agenda

Durante el taller de construcción de agenda se definieron los siguientes intereses prioritarios del sector:

- Articulación del sector con la dinámica de ciudad y territorial.
- Capacitación de las y los trabajadores para incidir en decisiones públicas en múltiples escenarios.

- Generar un “currículum de formación” para la participación en el mundo del trabajo.

En cuanto a canales y medios, el sector no manifiesta uno en específico más allá del uso de WhatsApp y correos electrónicos personales y colectivos. De hecho, hay desconfianza del sector en informar sobre canales de comunicación internos. Quienes participaron en los talleres diagnóstico y de agenda acuerdan crear un grupo de WhatsApp para hacer seguimiento al informe.

9. Federación Antioqueña de ONG

9.1. La Federación Antioqueña de ONG y la participación ciudadana entre mayo de 2021 y mayo de 2023

Durante el periodo hubo una reacomodación en las relaciones con la administración distrital que afectaron la fortaleza de las organizaciones y el reconocimiento social de la ciudad. De ahí que se generaran estrategias para sostenerse y fortalecer su autonomía financiera y política. Por ejemplo, se encontró en iniciativas como el Programa Suma Social un punto de apoyo para generar autonomía respecto al sector público y articulación a nivel interno. Enfrentar estos retos fue visto por las y los participantes de los talleres como una de las fortalezas del sector durante el periodo, la “capacidad de sobrevivir independientemente de la administración distrital” (Taller Diagnóstico Sector FAONG)¹⁶.

De igual forma el sector enfrentó retos derivados del contexto pandémico y postpandémico en cuanto a la adaptación a las nuevas formas de articulación a través de redes sociales digitales.

Las acciones de participación del sector se desarrollan a través de la participación en la construcción y seguimiento a políticas públicas en distintos escenarios de participación y cuerpos colegiados.

En este sentido, la agenda del sector durante el periodo estuvo orientada a fortalecer y crear articulaciones como modo de responder a las dificultades generadas por un contexto político adverso, un contexto social de vulnerabilidad y cambios asociados al contexto de pandemia y postpandemia. En este proceso de fortalecimiento y adaptación, se ha buscado impulsar agendas actuales como género y sostenibilidad ambiental en un esfuerzo por trascender “agendas efímeras” que dependen de los temas impulsados por cada administración. Finalmente, con el cambio de gobierno nacional y el impulso a la Paz Total,

¹⁶ El reacomodo en las relaciones con la administración no implica una ausencia de relaciones sino su disminución y la emergencia de tensiones y conflictos con el distrito. De otro lado, también hay continuidades derivadas de la existencia de la de las Organizaciones Sociales de la Sociedad Civil.

hay un progresivo interés en hacer parte de los escenarios de participación en el marco de este proceso de paz.

9.2. Situación de la Participación Ciudadana en clave de la Política Pública de Participación Ciudadana

9.2.1. Capital social

Confianza social (entre la ciudadanía) y política (desde la ciudadanía)

Si bien hay casos de amenazas a líderes por su gestión y conflictos por diferencias de intereses que generan desconfianza interpersonal en el sector, en general quienes asistieron a los talleres manifestaron que una de las fortalezas de las organizaciones sociales es el trabajo colectivo y que, por contraste, hay una fuerte desconfianza en las entidades públicas y poco interés en continuar una relación con ellas. Una expresión de la desconfianza política es la alusión durante los talleres a la “cooptación” de técnicos de las organizaciones por parte del gobierno distrital durante el periodo del informe.

Reconocimiento entre actores sociales, políticos e institucionales

El sector FAONG ha enfrentado desafíos en términos de reconocimiento y fortaleza social en la ciudad durante los últimos dos años. Esta percepción generalizada durante los encuentros contrasta con la existencia de una política pública al respecto y puede deberse a cambios en la relación con el sector público en el contexto del gobierno de turno. Más allá de estos cambios, los consejeros del sector ante el CDPC afirman que, si bien “la Federación ha sido respaldada, inclusive la Política Pública reconoce a las federaciones como sectores importantes y las respalda la ley”, esto no implica necesariamente “una incidencia real en las decisiones en esos escenarios de participación que no son vinculantes” (Entrevista Consejera Principal y Consejero Suplente FAONG)

En este contexto, algunas organizaciones sociales están adoptando enfoques creativos que van más allá de la participación en la construcción, ejecución y seguimiento a las políticas públicas y se dirigen a influir en los imaginarios colectivos mediante la búsqueda de nuevas formas de participación. Estos enfoques pueden ser importantes para revitalizar el papel y la influencia de las ONGs en la sociedad y en la agenda política.

Relacionamiento entre actores sociales, políticos e institucionales y dificultades en la construcción de sujetos colectivos

Históricamente las organizaciones protagónicas del sector -por ejemplo, Corporación Región, Convivamos y Viva la Ciudadanía- han buscado articularse entre sí y trabajar colectivamente principalmente en temas de construcción de paz y prevención de la violencia. La Federación Antioqueña de ONG es la organización de segundo nivel a través de la cual estas organizaciones han logrado coordinar esfuerzos y trazar objetivos comunes. Fortalezas del sector identificadas por sus integrantes tienen que ver con la capacidad de articularse en torno a temas específicos, la diversidad de las organizaciones existentes que lleva a que haya “complementación”, la claridad en cuanto a principios y valores internos, la alta capacidad de trabajo técnico y la capacidad social de las organizaciones.

Durante el periodo de este informe, las organizaciones identifican un decaimiento en el relacionamiento al interior del sector en el cual confluyen factores como la crisis económica generalizada en la ciudad y el país, y limitantes en la posibilidad de encuentros presenciales. En este marco, las organizaciones han buscado aliados que apoyen sus iniciativas. La cooperación internacional y el vínculo con la administración pública han sido claves para el fortalecimiento y continuidad de las organizaciones. Con todo, hubo un decaimiento en el relacionamiento entre varias organizaciones y el Distrito que, para las y los participantes durante el taller diagnóstico, se vincula a la desconfianza política en la alcaldía durante el gobierno actual. Así, una de las fortalezas del sector que se identifican es la “mínima relación con entidades públicas”, mientras que una de las amenazas es el hecho de “perder horizontalidad con la administración pública por temas contractuales” y cómo esto debilita “los procesos participativos por medio de amenazas” (Taller Diagnóstico Sector FAONG).

9.2.2. Liderazgos y modelos de representación

Agenciamiento ciudadano e interés en los asuntos públicos

Las organizaciones que conforman el sector se caracterizan por una vocación hacia los asuntos públicos y por posicionarse como agentes de transformación ciudadana. En este sentido, mantienen una postura crítica frente a lo que perciben como intentos de

“instrumentalización” para el cumplimiento de indicadores de gestión pública (Taller Diagnóstico Sector FAONG). Por otra parte, durante los talleres se identificó que los procesos propios de cada organización pueden generar dinámicas en las que se hace a “un lado lo común” y la participación se empieza a concebir “como una transacción” para la gestión de recursos de las organizaciones (Taller Diagnóstico Sector FAONG).

La necesidad de un fortalecimiento en la conciencia sobre el rol de lo público lleva a proponer la necesidad de “pensar o construir una escuela política itinerante de ciudadanía crítica y activa para las organizaciones donde adquieran una participación ciudadana más consciente y más incidente” (Taller Diagnóstico Sector FAONG).

Surgimiento y renovación de actores, sectores y agendas de la participación

El sector pasa por un momento de definición sobre el curso a seguir. Por una parte, se percibe la necesidad de renovación en actores y agendas, mientras que simultáneamente se identifican dificultades para llevar a cabo esta renovación. Se plantea que hay resistencia y temor al cambio, dificultad en el acceso a la información para nuevas generaciones que se integran al sector, problemas para la rotación de los equipos, riesgos para el fortalecimiento y renovación de las organizaciones sociales debido a la centralización y dependencia de la participación en los procesos de presupuesto participativo, incapacidad de construir agendas a largo plazo y no coyunturales, concentración de recursos en organizaciones consolidadas (“con músculo”), poca articulación con organizaciones nuevas.

En medio de estas dificultades, la identificación de necesidades de renovación, actualización y adaptación a los cambios en el entorno social y político; constituye un punto de partida para emprender futuros procesos de reorientación del sector. Al mismo tiempo, la irrupción de organizaciones que posicionan nuevos temas en la agenda pública¹⁷ invita a pensar en que el sector tiene las herramientas para renovarse.

¹⁷ Ejemplo de esto es la formalización de la organización “Trabajadoras Domésticas” a finales de 2021 y el fortalecimiento de “Putamente Poderosas” durante el mismo periodo. Ambas organizaciones participantes en los talleres realizados con el sector.

Habilidades y competencias para el ejercicio de la ciudadanía plena y los liderazgos

Quienes integran el sector cuentan con niveles altos de formación académica, lo cual garantiza el desarrollo de discusiones informadas; y de trabajo comunitario. No obstante, se identifican necesidades de cualificación en términos de participación institucional. Durante los talleres algunas organizaciones manifestaron que sólo recientemente habían conocido a la FAONG y al CDPC, plantearon la necesidad de mejorar las capacidades de mediación y conocimientos político-normativos sobre la participación ciudadana. Por otra parte, también hubo insistencia en la necesidad de generar espacios de formación tecnológica para una adecuada inserción en los ambientes contemporáneos de participación.

Legitimidad de los liderazgos

En general se perciben como democráticos los liderazgos en el sector. La FAONG ha impulsado liderazgos femeninos como forma de equilibrar las relaciones de género. También se menciona que estos liderazgos deben contar con unas capacidades específicas -que no son necesariamente democráticas o antidemocráticas- en gestión a todo nivel.

9.2.3. Arquitectura Institucional

Apoyo de las autoridades público-administrativas a la participación ciudadana

Desde el sector se plantea que el reconocimiento institucional a las organizaciones deriva en un apoyo a su participación¹⁸. No obstante, la falta de incidencia se interpreta como un apoyo no efectivo a la participación. En el mismo sentido, la centralidad de los procesos de presupuesto participativo es leída como una asimetría con respecto a otras formas de participación como aquellas llevadas a cabo por las organizaciones sociales.

9.2.4. Incidencia

Los integrantes del sector plantean que este incide mediante su participación en torno a diferentes políticas públicas, pero en seguida afirman que es difícil valorar qué tipo de

¹⁸ Se alude específicamente a la Política Pública de las Organizaciones Sociales de la Sociedad Civil

incidencia es en tanto no hay formas de evaluación y control hacia ésta. De igual forma, la implementación pasa por decisiones políticas que sobrepasan el alcance de la FAONG:

“Una debilidad es que todos esos procesos alcanzados en los acuerdos en el marco normativo es muy difícil llevarlos a la implementación y es porque las políticas públicas no se están viendo como vinculantes y de obligatoriedad de cumplimiento y cuando quedan a voluntad política es difícil obtener resultados positivos en cuanto recursos. El mayor éxito fue alcanzar el espacio de participación, la política pública, pero el fracaso está en la acción, que se vuelve limitante si no hay voluntad política gubernamental para los recursos suficientes que posibiliten los objetivos sociales” (Entrevista Consejera Principal y Consejero Suplente FAONG).

9.3. Elementos del Entorno Territorial

Durante los encuentros y la entrevista no se identificaron violencias que afectaran la participación. En cambio, sí se enfatizó la necesidad de recursos y la falta de tiempo como limitantes y se estableció que el contexto político sí puede influir en las dinámicas participativas del sector dado que implica restricciones u oportunidades para el acceso a recursos. En gran medida las discusiones durante los encuentros giraban sobre la necesidad de alcanzar autonomía para no depender de las oscilaciones políticas.

9.4. Agenda

Durante el taller de construcción de agenda se definieron los siguientes intereses prioritarios del sector:

- Fortalecimiento del trabajo en red de las organizaciones sociales.
- Posicionamiento del sector de las organizaciones sociales como reales actores del desarrollo y no solo como operadores contractuales.
- Reglamentación con real compromiso de cumplimiento de la interacción entre instancias representativas como CDPC y la administración distrital para una incidencia participativa.

En cuanto a canales y medios, el sector no manifiesta uno en específico más allá del uso de WhatsApp y correos electrónicos personales y colectivos. El director de la FAONG invita a

un próximo encuentro en el cual pensar la creación de un canal de comunicación para el sector.

Desde el equipo del INER se identificó que la página de Facebook de la FAONG¹⁹ es un canal en permanente actualización que informa sobre los eventos de ciudad llevados a cabo por el sector y por miembros de otros sectores.

¹⁹ https://www.facebook.com/federacionantioquenadeong/?locale=es_LA

10. Gremios Económicos²⁰

10.1. Los Gremios Económicos y la participación ciudadana entre mayo de 2021 y mayo de 2023

Los gremios económicos de la ciudad están representados por el Comité Intergremial de Antioquia. Si bien algunos miembros de este comité (como la Federación Antioqueña de ONG y la Asociación Antioqueña de Cooperativas – CONFECOOP ANTIOQUIA) se integran a espacios de participación de la ciudad, el comité como actor colectivo no hace parte del CDPC ni integra otros escenarios de participación ciudadana. Esto se evidenció durante la construcción de este informe en la ausencia de respuesta de parte del Comité Intergremial a la invitación de abrir un espacio en su agenda para la realización de un taller.

Por su parte el sector de la economía social y solidaria sí ha decidido participar tanto en el CDPC como en otros espacios de participación. Durante el periodo objetivo de este informe, este sector solidario empleó diferentes estrategias de participación ciudadana orientadas al desarrollo local y la construcción y seguimiento de políticas públicas; y desarrolló nuevas modalidades de participación virtual que permiten ampliar la participación y el alcance de las acciones del sector en tiempos de limitación a la presencialidad.

10.2. Situación de la Participación Ciudadana en clave de la Política Pública de Participación Ciudadana

10.2.1. Capital social

Confianza social (entre la ciudadanía) y política (desde la ciudadanía)

En el sector se identificó una baja confianza política que contrasta con procesos de construcción de confianza interpersonal. Respecto a la confianza política, miembros del sector plantean que el gremio económico tradicional logra mayor incidencia debido a acuerdos, alianzas y pactos directos con la alcaldía, por lo cual es favorecido por una

²⁰ A pesar de que el sector se llama Gremios Económicos, quienes asistieron a las actividades para la construcción de este informe -y el representante del sector ante el CDPC- se reconocen como sector de la Economía Social y Solidaria. Por lo tanto, este informe se enfoca en mayor medida en el sector solidario.

administración distrital que, en cambio, ignora e invisibiliza al sector solidario y los espacios de participación. Los grandes gremios alcanzan influencia sobre gobernantes y líderes políticos mediante financiación de campañas, por lo cual no es posible esperar que éstos tomen decisiones en beneficio del interés común cuando ello implique afectar los intereses privados. De ahí que, entre la base social, el cuerpo asociativo, se considere que la participación en espacios institucionales no ofrece posibilidades reales de incidencia y que no hay voluntad política ni compromiso institucional con el sector solidario.

La confianza interpersonal al interior del sector contrasta con la desconfianza política. Una de las fortalezas identificadas durante el taller diagnóstico fue la "capacidad de trabajo equipo". Esta confianza se deriva de la forma participativa y colectiva cómo se construyen las cooperativas: "Una cooperativa se forma y se fortalece en el tiempo [...] es a punta de participación, empanadas, rifitas que se hacen los pequeños capitales y se van formando y a punta de granjear la gestión comunitaria" (Entrevista Consejero Principal Gremios Económicos).

Reconocimiento entre actores sociales, políticos e institucionales

Una de las mayores amenazas que identifica el sector tiene que ver con un entorno adverso a la economía social y solidaria que se relaciona con problemas de poca visibilidad y reconocimiento. El discurso institucional suele enmarcar este tipo de economía en categorías como "empresa privada" o "gremio empresarial privado" con lo cual se evidencia un desconocimiento sobre las especificidades y dinámicas propias de lo solidario. Más allá de lo institucional, se plantea que hay un gran desconocimiento social y en la opinión pública sobre el sector, sus agendas y formas de asociatividad.

En el mismo sentido, integrantes del sector perciben la normatividad existente como favorable a "las economías capitalistas" (Taller Diagnóstico Sector Solidario): los grandes grupos económicos, principalmente del sector financiero. De igual forma se plantea que no hay un reconocimiento de sector en el Sistema Distrital de Planeación, en el sentido que no hay cifras diferenciadas que permitan identificar su aporte a las cifras nacionales.

Durante el Taller Diagnóstico se planteó que posiblemente la baja participación ciudadana del sector puede contribuir a esta situación y simultáneamente se advirtió que hay poca oferta de formación ciudadana focalizada hacia la economía social y solidaria.

Relacionamiento entre actores sociales, políticos e institucionales y dificultades en la construcción de sujetos colectivos

Si bien se plantea que las cooperativas y entidades que integran el sector tienen una estructura sólida para tomar decisiones y ejecutarlas, las y los participantes en los talleres plantean que esta estructura no incluye dinámicas participativas amplias y procesos comunicativos eficaces. De ahí que se afirme que hay debilidades en la interacción entre entidades de la economía social y solidaria, y falta de cohesión, lo cual dificulta la articulación del sector como un sujeto colectivo, un “frente común” (Taller Diagnóstico Sector Solidario) con objetos definidos y una agenda común: “deberíamos estar fortalecidos para participar de escenarios tales como el CDPC, al no haber integración del sector, limita la capacidad de incidencia” (Taller Diagnóstico Sector Solidario). Se asume que la confianza entre quienes conforman el sector, sumada al compromiso de sus líderes y el conocimiento que tienen de sus bases, posibilita revertir estas dificultades²¹.

De otro lado, durante los últimos dos años se ha buscado “establecer redes sociales y vínculos que permitan [fortalecer] el tejido social” (Entrevista Consejero Principal Gremios Económicos) para lo cual el sector se ha vinculado a espacios de participación a nivel distrital (como el CDPC). En el mismo sentido, se ha buscado fortalecer el relacionamiento con grandes actores económicos, pero sin mayores resultados: “Nosotros podemos mandarles un informe, pero les resbala, es que no les interesa” (Entrevista Consejero Principal Gremios Económicos).

En cuanto al relacionamiento con actores institucionales, durante el taller diagnóstico se planteó como una dificultad la poca articulación con la administración distrital. Se

²¹ De hecho también hubo voces durante el taller diagnóstico en sentido contrario que planteaban como una fortaleza del sector la “articulación sectorial”, “la capacidad de organización y autogestión” y la existencia de un “gremio unificado”.

estableció que la falta de una comunicación fluida era provocada por la convergencia entre la falta de reconocimiento institucional del sector y el desinterés de los gerentes de las entidades solidarias en los temas de participación. No obstante, se reconoce como positiva la existencia del Consejo Consultivo en el marco de la Política Pública para la Economía Social y Solidaria.

10.2.2. Liderazgos y modelos de representación

Agenciamiento ciudadano e interés en los asuntos públicos

El diagnóstico refleja la percepción de que la base social y el cuerpo asociativo del sector solidario muestran un bajo nivel de agenciamiento ciudadano (es decir, una alta apatía y desinterés por los asuntos públicos), asociado a una baja confianza en la participación ciudadana. Esto podría sugerir que las personas involucradas en el sector no sienten un fuerte compromiso o interés en participar activamente en los asuntos públicos de la ciudad. Asistentes al taller diagnóstico plantean que hay poca participación del sector solidario en la construcción de agendas y en la toma de decisiones públicas. Se menciona que los gerentes de las organizaciones del sector muestran poco interés y compromiso para participar en estos procesos. Esta falta de participación y compromiso podría estar relacionada con la percepción de que la participación en asuntos públicos no es prioritaria o beneficiosa para el sector.

Habilidades y competencias para el ejercicio de la ciudadanía plena y los liderazgos

Las y los participantes en el taller diagnóstico perciben falta de oferta institucional en formación ciudadana dirigida al sector solidario. Esta formación se concibe como una necesidad en tanto hay falta de conocimiento sobre los mecanismos de participación y, en los procesos de formación de la base social de la cooperativa, tampoco aparece como un tema con frecuencia. La falta de formación y orientación sobre cómo participar de manera efectiva en los asuntos públicos puede contribuir al desinterés y la baja participación del sector en estos espacios.

Surgimiento y renovación de actores, sectores y agendas de la participación

El sector tiene dificultades para la renovación de actores y agendas de la participación. Durante el taller se planteó que faltaba innovación y cambio en los liderazgos, actualización en los discursos y agendas, y adaptabilidad a las nuevas tendencias sociales, culturales y políticas. Esta situación es provocada, para los participantes en el taller diagnóstico, por la falta de formación y las dificultades ante el crecimiento de miembros del sector:

“La Participación al interior del sector también está en declive porque faltan proceso de educación [...] Si hay un fortalecimiento de las personas que participan en las organizaciones de economía social y ciudadana y que desata una participación ciudadana que es posible que ayude a que ese proceso de participación interna se eleve [...] hoy, el sector de la economía social y solidaria requiere un proceso más profundo de entender quiénes somos como sector para saber cómo aportamos a la sociedad” (Taller Diagnóstico Sector Solidario).

Legitimidad de los liderazgos

Los liderazgos en el sector se caracterizan por una legitimidad construida con base en las dinámicas propias de la solidaridad y el cooperativismo. No obstante, la falta de renovación del sector puede generar concentración de la participación en los mismos actores y, por esta vía, facilitar la emergencia de tendencias no democráticas por parte de las y los líderes.

10.2.3. Arquitectura Institucional

Apoyo de las autoridades público-administrativas a la participación ciudadana

Los escenarios de participación han permitido abordar temas relevantes para el sector solidario. No obstante, para las y los integrantes del sector, las oportunidades que se han abierto para plantear asuntos de interés social no implican que la participación del sector cuente con un apoyo sustantivo por parte de las autoridades, especialmente si se contrasta con la relación fluida y directa con alcaldía y actores políticos que tienen los gremios económicos tradicionales. De ahí que se plantee que los logros alcanzados tienen que ver más con las condiciones materiales para que líderes del sector participen

que con el apoyo a las organizaciones de la economía solidaria o con la traducción institucional de las demandas de la economía social y solidaria.

Articulación interinstitucional y gobernanza para la participación ciudadana

Durante el taller diagnóstico, las y los participantes identificaron la poca articulación interinstitucional como una amenaza u obstáculo a la participación. Se planteó que esta falta de articulación se debe al poco reconocimiento institucional al sector y a que no existe comunicación fluida generada desde quienes integran el sector provocada por la fuerte desconfianza política.

Ineficaces procesos comunicativos hacia los ciudadanos y fortalecimiento del gobierno abierto

No hubo menciones respecto al proceso comunicativo desde la administración distrital dado que se insistió en la dificultad del sector para entablar procesos comunicativos con una institucionalidad en la que no se confía, con la que poco se logra interacción e incidencia.

10.2.4. Incidencia

De las experiencias y percepciones compartidas por las y los participantes en los ejercicios metodológicos se desprende que la incidencia del sector es baja en los distintos escenarios de participación en tanto no se considera que sea real la influencia en la toma de decisiones, la construcción de políticas públicas y la elaboración de planes de desarrollo. Hay inconformidad en tanto esta falta de incidencia se contrasta con el alto nivel de influencia política de grandes gremios económicos que, sin acudir a escenarios formales de participación, alcanzan un nivel de efectividad mayor. Durante el taller diagnóstico se manifestó este sinsabor con las dinámicas participativas en estos términos:

“En la historia de Colombia hay una tendencia a la construcción de estructuras de participación ciudadana pensada más en espacios de información que de concertación, hay muchas estructuras, pero esas estructuras solo informan. Entonces nos olvidamos que las estructuras son para hacer una conexión entre estado y sociedad civil, ahí es donde nos equivocamos, nosotros no solo deberíamos ir al estado a pedir, sino a concertar y decidir conjuntamente ante una acción futura, entonces en los imaginarios aún continúan estas ideas. En Medellín hemos

sido muy proactivos, pero debemos avanzar ante lo que llamamos los pactos sociales. Pactos donde cada uno tiene sus responsabilidades y forma de hacerles seguimientos” (Taller Diagnóstico Sector Solidario).

10.3. Elementos Entorno Territorial

En el transcurso de la co-construcción del informe no se mencionó la violencia como un elemento de contexto que afectara al sector. Las principales dificultades de contexto mencionadas fueron las limitaciones en tiempo y dinero para garantizar una participación efectiva en los múltiples espacios de participación, los requerimientos normativos para formalizar entidades del sector y las limitaciones asociadas en cuanto a recursos y posibilidad de acceso a programas y políticas, y asimetrías generadas por el contexto político y el favorecimiento a los grandes gremios económicos.

10.4. Agenda

Durante el encuentro con el sector se definieron los siguientes intereses prioritarios:

- Promoción de espacios de mayor incidencia del sector en la participación del sector con la ciudad.
- Promoción de procesos de educación sobre participación al interior del sector.
- Articulación para la coordinación de las agendas del sector con agendas del Sistema Distrital de Planeación.

En cuanto a canales y medios, el sector no manifiesta uno en específico más allá del uso de WhatsApp y correos electrónicos personales y colectivos. Desde el equipo del INER se identificó que la página de Facebook de la CONFECOOP ANTIOQUIA (Confederación de Cooperativas de Antioquia)²² es un canal en permanente actualización que informa sobre los eventos de ciudad llevados a cabo por el sector.

²² https://www.facebook.com/confecoopantioquia?locale=es_LA

11. Organizaciones de Víctimas

11.1. Las Organizaciones de Víctimas y la participación ciudadana entre mayo de 2021 y mayo de 2023

El sector de las Organizaciones de Víctimas muestra una trayectoria de consolidación y fortalecimiento desde su creación, lo cual se puede observar en los últimos dos años en el reconocimiento público que hace La Secretaría de la No violencia a través de sus redes sociales en donde expresa que la Mesa Distrital de Participación Efectiva de las Víctimas -principal escenario de participación del sector- es el mayor espacio de interlocución entre la población afectada por el conflicto y las instituciones del Estado y destaca su labor en cuanto a la representación de las organizaciones de víctimas en el período 2021-2023 (Secretaría de la No-Violencia, 2023a).

De igual manera la Mesa mantiene una participación activa en el Comité de Justicia Transicional (artículo 173 de la Ley 1448 de 2011) que se realiza de manera trimestral y al que asiste el alcalde, todos los secretarios de despacho, la fuerza pública y las instituciones que se hacen parte del gran Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). En el mismo sentido, la mesa se reúne mensualmente en sesiones ordinarias, extraordinarias y/o descentralizadas y a través de sus distintos comités realiza actividades, participa de eventos y otros escenarios de participación como son los encuentros territoriales y poblacionales en el seguimiento al cumplimiento del acuerdo de paz, la gestión y entrega de libretas militares a jóvenes, la realización de acciones de prevención de la violencia sexual y de género y acciones para la generación de ingresos de la población víctima.

Durante el periodo la agenda del sector ha estado orientada a la garantía de la no repetición, el derecho a la verdad y medidas de reparación, en articulación con discusiones sobre lo que implica la paz territorial. En un contexto de oportunidad generado por la institucionalidad transicional, se ha posicionado el trabajo en torno a la desaparición forzada y la violencia sexual.

11.2. Situación de la Participación Ciudadana en clave de la Política Pública de Participación Ciudadana

11.2.1. Capital social

Confianza social (entre la ciudadanía) y política (desde la ciudadanía)

La condición de víctimas de quienes integran el sector conlleva en sí misma una fuerte desconfianza interpersonal derivada de amenazas y hostigamientos por parte de actores violentos. En respuesta, se han construido lazos de solidaridad que posibilitan la acción colectiva. No obstante, es común observar y escuchar tensiones al interior del sector que ponen en evidencia la permanencia de desconfianzas internas respecto a las motivaciones de fondo que impulsan la participación de sus compañeras y compañeros. Al respecto, la consejera principal ante el CDPC planteó que “a veces nos dejan a 2 o 3 peleando, porque el resto tiene intereses personales” (Entrevista Consejera Principal Víctimas).

Por otra parte, desde la Mesa Distrital de Participación Efectiva de Víctimas se han llevado a cabo procesos para fortalecer la confianza interpersonal derivada de otro tipo de situaciones. Por ejemplo, el acompañamiento a víctimas en trámites administrativos gratuitos para que no sean embaucadas por tramitadores que les cobran.

Reconocimiento entre actores sociales, políticos e institucionales

El sector cuenta con un fuerte reconocimiento institucional. Este reconocimiento no es exclusivo del nivel distrital, sino que hace parte de un ordenamiento legal y político transicional más amplio que pone a las víctimas en el centro de los procesos de transformación propios del postconflicto. Este reconocimiento institucional no se traduce mecánicamente en interacciones cotidianas que sean percibidas como simétricas o igualitarias más que discriminatorias por las y los integrantes del sector. Por ejemplo, la coordinadora de la Mesa Distrital de Participación Efectiva de Víctimas observa “cierta actitud de lástima en los espacios por nuestra condición de víctimas, en lugar de reconocernos como mujeres defensoras de los derechos de las víctimas nos nombran como las víctimas (Entrevista Coordinadora Mesa Distrital de Participación Efectiva de Víctimas).

En medio de este contexto, hay formas de no reconocimiento social al interior del sector como es el caso de las mujeres y los jóvenes. La coordinadora de la mesa afirma que

“los hombres siempre han tenido el poder y han dicho... casi que las mujeres no tienen voz, sino que ellos son los que pues...cuando nosotros empezamos a hacer... esa incidencia o a estar en los espacios siempre nos han querido callar, entonces no validan lo que nosotros decimos y hacemos...” (Entrevista Coordinadora Mesa Distrital de Participación Efectiva de Víctimas).

Relacionamiento entre actores sociales, políticos e institucionales y dificultades en la construcción de sujetos colectivos

El relacionamiento con actores institucionales es constante y se caracteriza por el trabajo conjunto en torno a los objetivos de la política pública de Atención y Reparación a Víctimas. De ahí que, en palabras de la consejera principal del sector, este relacionamiento “depende del cumplimiento del par”: cuando se aleja de las metas, la relación se empieza a basar en derechos de petición, reporte ante las entidades del SNARIV, y en última instancia tratamiento del tema en el Comité de Justicia Transicional. Una figura institucional clave en este relacionamiento es la Personería de Medellín, entidad con la cual se tienen reuniones mensuales para exponer problemas y gestionar soluciones, y quien ejerce la Secretaría Técnica de la Mesa Distrital de Participación Efectiva de Víctimas.

En la experiencia de quienes integran el sector, la participación en la Mesa Distrital de Participación Efectiva de Víctimas constituye un proceso de fortalecimiento de los actores y organizaciones en temas jurídicos, técnicos y en capacidades de liderazgo, a partir del cual es posible posicionar la voz de las víctimas ante actores políticos e institucionales. De igual forma, el reconocimiento y el relacionamiento institucional permite la continuidad de espacios de encuentro al interior del sector y con otros actores, lo cual fue resaltado como una oportunidad para la participación durante el taller diagnóstico.

En conjunto, el sector evidencia una fuerte fortaleza en su construcción como sujeto colectivo. Esto se evidencia en que, más allá de las tensiones internas, sus integrantes reflejan -y reconocen como fortalezas- la capacidad organizativa, la continuidad de los

procesos, la disposición al trabajo en equipo, la capacidad de gestión y movilización, y el reconocimiento de sus líderes,

Por otro lado, hay relaciones de tensión especialmente con el sector comunal. En el taller diagnóstico se identificó como amenaza la “Discriminación en algunos espacios de participación que limita la articulación especialmente con las juntas de acción comunal” (Taller Diagnóstico Sector Víctimas).

11.2.2. Liderazgos y modelos de representación

Agenciamiento ciudadano e interés en los asuntos públicos

En el taller diagnóstico se resaltó el agenciamiento ciudadano de quienes integran el sector como un rasgo positivo. Se identificaron como fortalezas la “disposición”, el “conocimiento”, una “buena actitud para participar”, el “compromiso con la participación”, el “empoderamiento”, el hecho de “persistir en los escenarios”. De hecho, se sostuvo que la ley 1448 de 2011 (Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones) se ha sostenido gracias a la participación de las víctimas, a su incidencia.

Paradójicamente el alto agenciamiento se vinculó con el “empobrecimiento” de quienes ejercen liderazgos. Durante el taller diagnóstico se relató como una situación común el que las y los líderes vivan sometidos a stress, problemas de salud y deterioros de la calidad de vida, causados por la presión a la que están sometidos, el modo en que distribuyen su tiempo entre acciones de participación, vida laboral y vida familiar; y las dificultades en adelantar procesos formativos que tengan continuidad.

Además de los aspectos positivos del agenciamiento y el interés en lo público, durante el taller diagnóstico también se identificaron debilidades como el “egoísmo”, el hecho de que “en ocasiones prima el interés económico” y la “falta de escucha y comunicación”.

Por otra parte, vale la pena agregar que el involucramiento en los asuntos públicos pasa por procesos de identificación y adscripción a un sector social que no siempre son “desinteresados”. La Coordinadora de la Mesa Distrital de Participación Efectiva de

Víctimas relata el caso de adultos mayores que, teniendo la posibilidad de reconocerse como víctimas, se identifican con aquel sector porque “fulanito les dijo que, si votaban por él, entonces tienen el subsidio, que tienen las gafas, tienen las flores, tienen el derecho a todos los programas” (Entrevista Coordinadora Mesa Distrital de Participación Efectiva de Víctimas).

Surgimiento y renovación de actores, sectores y agendas de la participación

Durante el periodo no se identificaron procesos de renovación de actores. Los espacios de participación y el sector mismo no brindan muchas oportunidades a nuevos convocados, y quienes lideran el sector tienen una amplia legitimidad y participan de múltiples espacios simultáneamente. Si bien no puede considerarse una renovación propia del periodo estudiado, sí resalta la continuidad del empoderamiento femenino en el sector.

Habilidades y competencias para el ejercicio de la ciudadanía plena y los liderazgos

Durante el proceso de co-construcción del informe se plantearon distintas habilidades y competencias que requieren ser atendidas para mejorar la participación del sector. Se planteó que la asistencia generalmente amplía de las víctimas a los escenarios de participación requiere de una cualificación en varios sentidos: conocimiento de espacios y mecanismos de participación, habilidades para el liderazgo, conocimientos técnicos y jurídicos, gestión de proyectos y de información, destrezas tecnológicas, procesos comunicativos internos y externos, habilidades de emprendimiento.

Las y los participantes al taller diagnóstico insistieron en que es necesario que se conozca la ruta de atención a la población víctima si bien manifestaron que ha habido un gran progreso al respecto. También reconocieron que la población víctima cuenta con becas y oportunidades de estudio que, bien aprovechadas, pueden contribuir a mejorar las dinámicas participativas.

Legitimidad de los liderazgos

El mecanismo de elección de líderes de la Mesa Distrital de Participación Efectiva de las Víctimas es democrático y quienes lideran el sector cuentan con amplia legitimidad entre

las bases. Durante el taller diagnóstico se identificó como una fortaleza el que “en el sector se cuenta con buenos liderazgos”.

Si bien hay líderes puntuales que se caracterizan por intereses personalistas, la dinámica misma de la mesa no genera incentivos para su permanencia en el espacio. En palabras de la consejera principal del sector:

“La compensación es muy poquita, a nosotros nos pagan en un mes 56000 pesos, no nos da ni siquiera para movilizarnos, la alimentación es muy regular y la mayoría somos diabéticos. Entonces quienes asisten por un interés particular, por lo general asisten al principio y luego no. Lo de que alguna manera ha depurado el espacio porque quiénes permanecemos allí estamos comprometidos” (Consejera Principal Sector Víctimas).

11.2.3. Arquitectura Institucional

Apoyo de las autoridades público-administrativas a la participación ciudadana

El amplio reconocimiento institucional del sector implica un efectivo apoyo de las autoridades a su participación. En este sentido se reconoce que Medellín ha sido pionera en la atención a población víctima. No obstante, las y los líderes lamentan que no haya mayor apoyo material y condiciones de seguridad para su asistencia y permanencia en los escenarios de participación:

“Las víctimas por lo general somos personas de escasos recursos. Que siempre nos ha tocado esforzarnos por su propia cuenta de movilizarnos de un lado para el otro para participar en los espacios, pero no ha habido como esas garantías de que se nos garantice un transporte, nos garantice la seguridad, porque hay mujeres o personas líderes y lideresas que se sienten afectadas por amenazas [y en ese caso] la movilidad no es igual, eso impide la participación” (Entrevista Coordinadora Mesa Distrital de Participación Efectiva de Víctimas).

Durante el taller diagnóstico se mencionaron también disponibilidad de espacios físicos e infraestructura para las organizaciones como aspectos en los que se requiere apoyo. Finalmente, se manifestó como un problema -al igual que en la mayoría de sectores- la rotación de secretarios de despacho y los traumatismos que ello genera.

Articulación interinstitucional y gobernanza para la participación ciudadana

El diseño institucional en torno a las víctimas implica una compleja articulación entre múltiples instancias estatales en los distintos niveles territoriales. Una tensión puntual identificada en esta red de articulaciones interinstitucionales son los conflictos entre la Personería y la Alcaldía de Medellín respecto al liderazgo de la Mesa de Participación Efectiva de las Víctimas. Normativamente la personería tiene la secretaría técnica y esto genera disputas con la alcaldía.

Procesos comunicativos hacia los ciudadanos y fortalecimiento del gobierno abierto

Un elemento reiterado durante el taller diagnóstico fue la falta de canales de comunicación institucional para la población, la dificultad en el acceso a información y calidad en la misma. Se reconoce que continuamente hay producción de documentos informativos sobre la situación del sector, pero se cuestiona cómo es comunicada esta información especialmente a las víctimas mismas. En el mismo sentido, se plantea que hay barreras institucionales que no permiten la respuesta oportuna a las solicitudes y que esto se da principalmente cuando funcionarios no explican o no dan bien la información.

11.2.4. Incidencia

La Mesa de Participación Efectiva de Víctimas ha tenido incidencia en gestionar la aplicación adecuada de medidas de reparación a la población víctima y distintas medidas de acompañamiento material a esta población. De modo más amplio, el sector de víctimas asume como logros el posicionamiento en la agenda pública de discusiones sobre desaparición forzada, violencia sexual y memoria. No obstante, se plantean críticas al carácter no decisorio de los espacios de participación y a la falta de diálogos a nivel de ciudad que trasciendan las divisiones sectoriales. Al respecto, la Coordinadora de la Mesa Distrital de Participación Efectiva de Víctimas afirma que “En las discusiones de presupuesto participativo se dividen o encasillan los temas y en consecuencia el dinero queda demasiado distribuido en pequeñas cantidades que no generan impacto” (Entrevista Coordinadora Mesa Distrital de Participación Efectiva de Víctimas).

11.3. Elementos del Entorno Territorial

La situación de victimización de la población que conforma el sector conlleva que la dimensión de violencia del contexto territorial sea particularmente crítica para sus integrantes. En este sentido, las y los líderes plantean con insistencia la necesidad de contar con mayor protección policial.

Por otra parte, el acceso a recursos materiales y sociales limita la posibilidad y calidad de la participación. Para quienes lideran el sector, la escasez de tiempo, dinero y calidad en la alimentación contribuyen al deterioro en la calidad de vida.

Por último, aunque las y los líderes tienen preferencias y alianzas políticas, el contexto político no es definido como un factor que influya en la Mesa de Participación Efectiva de Víctimas en tanto hay una institucionalidad fuerte que respalda un objetivo común.

11.4. Agenda

Durante el encuentro con el sector se definieron los siguientes intereses prioritarios sector:

- Fortalecimiento de canales de comunicación, información, consulta ciudadana y participación efectiva en la construcción de proyectos, de acuerdos o acciones.
- Continuidad de los proyectos en medio de cambios de funcionarios y administraciones.
- Fortalecimiento personal y organizativo en la población víctima que potencie la incidencia del sector y el surgimiento de nuevos líderes. Extensión de necesidades formativas a mayor población víctima.
- Formación en capacidades y habilidades de uso de tecnologías para la participación.

En cuanto a canales y medios, el sector no manifiesta uno en específico más allá del uso de WhatsApp y correos electrónicos personales y colectivos. El Equipo INER ubica la

página de Facebook de la Mesa Distrital de Participación Efectiva de Víctimas²³ como un espacio digital relevante para el sector. .

²³ <https://www.facebook.com/mesavictimamedellin>

12. Consejo Distrital de Juventud

12.1. El Consejo Distrital de Juventud y la participación ciudadana entre mayo de 2021 y mayo de 2023

Durante este período, el sector ha priorizado temas sobre construcción de paz, derechos humanos y convivencia y salud mental como parte del 5% del presupuesto de la Secretaría de Juventud que se destina según la priorización del Consejo Distrital de Juventud. Igualmente, durante este periodo el sector valoró la asistencia inicial a sesiones del Consejo de Gobierno, pero a raíz de un choque entre una líder indígena y el alcalde, la asistencia a este espacio les fue negada a los líderes de los diferentes sectores sociales.

El sector también manifestó reparos a propósito del proyecto de acuerdo 089 de 2022 en torno a la política pública de participación ciudadana que sustentaron una desconfianza del sector -y otros sectores sociales- en la administración distrital en general y en el CDPC en particular. Durante el mismo periodo, no se logró continuidad en procesos territoriales con el sector iniciados previos a la pandemia. La participación juvenil se centró en espacios de representación institucional y el relacionamiento con los jóvenes se replegó hacia espacios virtuales o hacia escenarios políticos, sin trabajos territoriales sostenidos. Durante los talleres se identificó este cambio como causa de la actual apatía y desmotivación hacia la participación juvenil.

La principal práctica participativa del sector son las sesiones mensuales del Consejo Distrital de Juventud en las cuales se abordan temas relacionados con la Política Pública de Juventud y asuntos emergentes. A nivel territorial la participación se da a través de clubes juveniles que reciben apoyo material del distrito a través de convocatorias públicas.

12.2. Situación de la Participación Ciudadana en clave de la Política Pública de Participación Ciudadana

12.2.1. Capital social

Confianza social (entre la ciudadanía) y política (desde la ciudadanía)

Hay una baja confianza en actores políticos e institucionales. Se plantea que los actores políticos son corruptos y cooptan escenarios de participación juvenil con fines electorales mientras que actores institucionales no reconocen a las y los jóvenes como interlocutores válidos. Experiencias sucedidas durante el periodo estudiado refuerzan esta desconfianza: la exclusión de la participación social en el Consejo de Gobierno a raíz de la manifestación pública de desacuerdos con el alcalde e inconformidades en el marco del proyecto de acuerdo 082 de 2022 en torno a la PPPC. En el marco de este evento, el Consejero Principal ante el CDPC percibe que la desconfianza con actores institucionales es mutua: “luego la secretaria de participación era buscando qué ideología política tenía [yo] porque quería tumbar la política pública” (Entrevista Consejero Principal y Consejera Suplente Juventud). El mismo tipo de relacionamiento basado en la mutua desconfianza se evidenció durante el Taller Diagnóstico, a propósito de actores políticos: “Le caes bien al político cuando estas con él, pero si ejerces tu derecho a no obedecer, entonces hay sí no es tan bonito” (Taller Diagnóstico Sector Juventud).

Como resultado, durante el taller diagnóstico, las y los jóvenes manifestaron como una amenaza la “disminución en la credibilidad en los espacios de participación, lo cual genera pesimismo a la hora de ejecutar las ideas iniciales” (Taller Diagnóstico Sector Juventud), es decir, las ideas que se priorizan en los distintos escenarios de participación.

En términos interpersonales, se evidencia una desconfianza hacia otros actores atravesada por diferencias generacionales. Desde el sector se asume que poblaciones mayores no priorizan agendas participativas y sociales sino intereses particularistas. También hay una desconfianza que no se dirige a actores concretos sino a un ambiente considerado adverso y hostil: “Temor por participar pues no se garantizan los derechos,

hay vulnerabilidad por temor a que se vea comprometida la integridad física o emocional de los jóvenes” (Taller Agenda Sector Juventud).

Reconocimiento entre actores sociales, políticos e institucionales

Desde el sector se destaca que hay un reconocimiento normativo e institucional de las y los jóvenes. Así, se plantea que una oportunidad para la participación son los escenarios y mecanismos abiertos para la participación juvenil: “instrumentos de gestión pública”, “escenarios amparados por la ley” y “Libertad de expresión” (Taller Diagnóstico Sector Juventud).

Durante los encuentros, integrantes del sector manifestaron constantemente su inconformidad con prevalecientes representaciones sobre la juventud que desconocen su agencia y autonomía política: “este es el reto gigante de decirle a la institucionalidad que tenemos poder de decisión, que podemos estar en cargos de representación, que podemos ser parte de las agendas de ciudad” (Entrevista Consejero Principal y Consejera Suplente Juventud). Estas representaciones dificultan el reconocimiento de las y los jóvenes y son percibidas como discriminaciones que provienen tanto de los grupos sociales de los que hacen parte como de la institucionalidad.

De hecho, en escenarios de otros sectores sociales en los cuales hay espacio para la participación juvenil también son comunes este tipo de representaciones. En este sentido, la imbricación de la identidad de joven con otras identidades socioculturales implica una doble situación de no reconocimiento. Las experiencias de este sector problematizan la comprensión del reconocimiento como apertura de espacios de participación diferenciados y se dirige a los modos de representación que se tiene de los actores sociales. Un ejemplo ilustra esto:

“La participación que al distrito de Medellín le importa de las juventudes negras es la que se hace en el baile, entonces le gusta mucho hablar con nuestros representantes culturales que cantan o bailan, no hay otra forma concebida. Incluso recuerdo el año pasado en una semana de la juventud, en el que insistíamos en que queríamos espacios de conversatorio y la chica de la secretaría dijo que podíamos buscar algo para que los jóvenes bailaran. Para nosotros este tema ha sido muy complicado” (Entrevista Consejero Principal y Consejera Suplente Sector Juventud).

Estas representaciones que no reconocen su agencia política conllevan prácticas que limitan la incidencia de la participación juvenil - “A los jóvenes nos ven así, ‘ay que lindos, le gusta participar’, y luego cuando estamos haciendo un aporte importante, dicen “ay hicieron un buen aporte, que bien’, pero no pasa nada” (Taller Diagnóstico Sector Juventud)- y dan lugar a un tratamiento paternalista hacia las y los jóvenes:

“Todo el tiempo nos hacen creer que nos están haciendo un favor, si nos dan un refrigerio tienen que estar agradecidos porque el señor alcalde nos dio un refrigerio, si nos dieron la instancia tenemos que estar agradecidos porque sin la voluntad de la administración ustedes no tendrían esto, y entonces así tenemos que dar las gracias por todo, de cosas que la misma ley nos da. Sienten que todo para los jóvenes es un favor, como si tuviéramos que estar agradecidos y arrodillados y no decir absolutamente” (Taller Diagnóstico Sector Juventud).

De ahí que durante el taller diagnóstico las mayores amenazas a la participación juvenil identificadas hayan estado relacionadas con el reconocimiento: “infantilización o creencia de que los jóvenes no tienen conocimiento”, “No reconocimiento de los procesos juveniles en los territorios”, “Invisibilización de incidencia desde la juventud”, “Adultocentrismo que infantiliza las iniciativas e intervenciones de los jóvenes”. Estos elementos llevan a quienes integran el sector a cuestionar la autenticidad de los espacios abiertos para la participación y a sugerir que se trata de formas simuladas con las cuales aparentar que efectivamente se escucha a las y los jóvenes.

Relacionamiento entre actores sociales, políticos e institucionales y dificultades en la construcción de sujetos colectivos

Derivada de las representaciones sobre la juventud que perciben integrantes del sector, y el relacionamiento con la institucionalidad está atravesado por tensiones frente a lo que se considera un trato infantilizante de parte de servidores públicos. El consejero principal del sector ante el CDPC afirma que:

“Nosotros somos muy críticos y les incomoda eso, y dicen que ustedes no reconocen lo que estamos haciendo y uno se pone a pensar: ¿yo por qué le debo reconocer lo que sabe que está haciendo bien y que lo tiene que hacer bien, yo le tengo que mostrar es lo que no está haciendo bien para ver si en algún momento lo hace mejor” (Entrevista Consejero Principal y Consejera Suplente Sector Juventud).

Estas relaciones llevan al sector a identificar la “instrumentalización” de la población joven por parte de actores institucionales y políticos como una de las mayores amenazas a la participación.

En cuanto al relacionamiento con actores sociales y la capacidad de construir sujetos colectivos, se enfatizan las dificultades en la realización de articulaciones territoriales que conectaran los escenarios institucionales de participación con las experiencias comunitarias y en darle continuidad a los procesos comunitarios durante el periodo estudiado. A pesar de estas dificultades correspondientes al periodo de estudio, el sector encuentra que la participación en luchas sociales -no institucionales- es una de sus fortalezas junto a una capacidad más amplia de “articular procesos y prácticas organizativas juveniles con organizaciones de base, entidades públicas, privadas y comunitarias”, una “cosmovisión propia”, “ahínco, esmero, construcción de realidades a través del diálogo”, y la “voluntad de hacer actividades propuestas por la comunidad” (Taller Diagnóstico Sector Juventud).

12.2.2. Liderazgos y modelos de representación

Agenciamiento ciudadano e interés en los asuntos públicos

Las y los líderes juveniles observan que la mayor debilidad del sector es el “desinterés” y expresado en el poco tiempo, recursos y espacio que las y los jóvenes priorizan para participar. Asocian esta debilidad con otras como falta de compromiso y voluntad en la juventud respecto a los asuntos públicos y “falta de cultura sobre la importancia de la participación” (Taller Diagnóstico Sector Juventud). Esto provoca grandes dificultades en los procesos de convocatoria a escenarios de encuentro y participación juvenil. Igualmente plantean que la poca incidencia y la “estigmatización” de la que son objeto explican en gran medida el desinterés en lo público.

Al mismo tiempo destacan como fortalezas la “empatía”, la “apropiación de espacios de incidencia”, el modo en que quienes participan han buscado “tomar las riendas y orientar las políticas públicas de la ciudad”, “la esperanza”, las “ganas de cambio”, el “conocimiento de los propios entornos”, la capacidad de “innovar” y aportar “oxígeno

en la participación”, “la agilidad para resolver necesidades”, la “resiliencia” y la capacidad de crítica social (Taller Diagnóstico Sector Juventud).

Surgimiento y renovación de actores, sectores y agendas de la participación

El sector atraviesa dificultades para su renovación. Se menciona que no hay nuevos referentes, modelos a seguir que puedan inspirar transformaciones en el sector; y que quienes lideran no son representativos de las juventudes en la ciudad.

Se reconoce la necesidad e interés en cambios, pero esto no se traduce en transformaciones dado el desinterés y la dificultad en convocar a nuevos integrantes a los espacios de participación.

Habilidades y competencias para el ejercicio de la ciudadanía plena y los liderazgos

Parte del desinterés de jóvenes en los escenarios de participación tiene que ver con formatos que no comprenden debido a que no conversan con sus prácticas y a que, en la percepción de las y los líderes juveniles, hay poca comprensión sobre las dinámicas participativas. En este sentido manifiestan que hay poca promoción a la formación política de los jóvenes. En contraste, identifican como fortalezas del sector algunas habilidades que comparten quienes han integrado los escenarios: “habilidades comunicativas”, “conocimiento y capacidad para interlocutar”.

Legitimidad de los liderazgos

La legitimidad de los liderazgos juveniles es problemática en tanto, más allá de los mecanismos de elección o el carácter democrático de las y los líderes, no hay unos vasos comunicantes fuertes con las bases juveniles ni interés de éstas en los escenarios participativos. Con esto se abre la vía para la cooptación político electoral. Al respecto los consejeros ante el CDPC plantean que la legitimidad es uno de los mayores retos de los escenarios participativos: “las asambleas de este tipo de jóvenes no son representativas, y suelen ser espacios cooptados por partidos políticos que finalmente no representan las juventudes afrodescendientes” (Consejero Principal y Consejera Suplente Sector Juventud).

12.2.3. Arquitectura Institucional

Apoyo de las autoridades público-administrativas a la participación ciudadana

El apoyo institucional es reconocido por las y los líderes juveniles como un elemento fundamental para garantizar los procesos participativos y lograr incidencia. La consejera principal del sector comparte cómo su experiencia participativa la ha llevado a replantear su posición respecto a la institucionalidad:

“Yo no creo que esté mal que este tipo de órganos tenga en sus bases lo institucional, incluso eso, para mí ha sido un movimiento, porque vengo de un sector poblacional y de unos procesos de territorio en donde para nosotros institución es igual al diablo, ósea la institución es mala. Pero lo que yo he podido de darme cuenta en este año que llevo en el CDJ es la importancia de tener espacios de representación o conquistar escenarios de la institucionalidad y moverlos, esto es lo que ha hecho el CDJ en su incidencia” (Entrevista Consejero Principal y Consejera Suplente Sector Juventud).

En este sentido, se valora que haya rubros de presupuesto participativo dirigido a las juventudes en los territorios. No obstante, hay diferentes elementos que, a juicio de quienes participaron en la construcción de este informe, requieren mayor apoyo: formación, recursos (espacios, transporte, materiales) y garantías. La necesidad de fortalecer los procesos formativos fue constantemente aludida en el taller diagnóstico. Por una parte, se afirmó que la poca formación política explicaba en gran parte el desinterés de las y los jóvenes en las dinámicas participativas; y por otro se planteó la importancia de una mayor capacitación por parte de quienes integran los espacios de participación.

De igual forma se planteó que la desfinanciación de las agendas públicas para la juventud genera concentración en pocas iniciativas y limitantes en la oferta institucional. Además, hay condiciones materiales que dificultan la participación como el transporte a la ciudad para las juventudes campesinas o medios de interpretación para las juventudes sordas. Mucha oferta institucional se localiza en el centro y esto dificulta el vínculo con las y los jóvenes en los diferentes territorios de la ciudad.

Finalmente se planteó que, en términos de garantías a la participación, hay barreras institucionales que tienen que ver con la falta de “voluntad política” para fomentar la

participación juvenil y generar procesos de incidencia efectiva; además de una problemática “burocratización” que desincentiva la participación. Igualmente se planteó como una debilidad del sector las dificultades en generar mecanismos de seguimiento y permanencia a los procesos. Otros aspectos mencionados en cuanto al apoyo institucional fueron la necesidad de actualizar los instrumentos de gestión.

Articulación interinstitucional y gobernanza para la participación ciudadana

Las y los líderes juveniles no perciben una articulación interinstitucional adecuada en tanto la sectorización de la participación dificulta abordar la juventud como un elemento transversal que compete a distintas dependencias.

Procesos comunicativos hacia los ciudadanos y fortalecimiento del gobierno abierto

Durante el taller diagnóstico se identificó el acceso a la información como una limitante para la participación.

12.2.4. Incidencia

Los efectos que ha tenido la participación de los jóvenes en el CPDC han sido sobre todo muy formales, expresan que han podido dar su voz y voto frente a asuntos importantes a nivel de ciudad tales como discutir la política pública de participación ciudadana. En este sentido destacan como formas de incidencia la participación en el Índice de Desarrollo Juvenil y la posibilidad de priorizar temas para ejecución con el 5% del presupuesto de la Secretaría de Juventud. Por otra parte, manifiestan que la participación en estos escenarios tiene un efecto formativo.

Sin embargo, consideran que hay una mínima incidencia real sobre los asuntos estructurales de la ciudad. En el taller diagnóstico se plantearon como aspectos negativos de la participación los siguientes: “hay participación de las juventudes, pero no genera nada”, “no es igual participar a incidir”, “agendas y apuestas juveniles poco incidentes dentro de las agendas públicas para las juventudes de la ciudad” (Taller Diagnóstico Sector Juventud).

12.3. Elementos del Entorno Territorial

Se reconoce el contexto de violencia en los territorios como un elemento que puede afectar la participación y se señala que hay desprotección de los jóvenes. También se plantea la escasez de recursos como limitante especialmente en jóvenes que se encuentran alejados del centro o incluso en el área rural, y la falta de tiempo y garantías laborales para las y los líderes juveniles puedan asumir los múltiples espacios abiertos.

Se señala que las representaciones de los jóvenes como sujetos sin agencia va de la mano con prácticas de cooptación partidista de los espacios de participación. El proceso de elección al CDJ constituye una contienda en la que participan partidos que avalan candidaturas y que, una vez se elige a las y los consejeros, buscan influir en sus decisiones.

12.4. Agenda

Durante el taller de construcción de agenda se definieron los siguientes intereses prioritarios del sector:

- Procesos de formación política con enfoque territorial en participación, cultura política y relacionamiento.
- Fortalecimiento de la formación política en Instituciones Educativas.
- Generar espacios de interlocución con la población juvenil a nivel territorial.
- Desarrollar procesos de transversalización e interseccionalidad del enfoque de juventud.

En cuanto a canales y medios, el sector no manifiesta uno en específico más allá del uso de WhatsApp y correos electrónicos personales y colectivos.

13. Organizaciones de Mujeres

13.1. Organizaciones de Mujeres y la Situación de la Participación Ciudadana en clave de la Política Pública de Participación Ciudadana

Las integrantes del sector caracterizan el periodo como marcado por la falta de respuesta de la administración distrital a sus demandas y por la reactivación

organizativa del sector en la postpandemia. Durante este periodo el sector se ha movilizado en torno a las agendas de lucha contra las violencias basadas en género y en torno a la construcción del sistema de cuidado en la ciudad. Una práctica innovadora han sido “los tendaderos”, espacios de dialogo en el cual las mujeres intercambian experiencias de violencias basadas en género y se aconsejan mutuamente.

13.2. Situación de la Participación Ciudadana en clave de la Política Pública de Participación Ciudadana

13.2.1. Capital social

Confianza social (entre la ciudadanía) y política (desde la ciudadanía)

La violencia de género conlleva un ambiente de desconfianza en las mujeres para participar que se profundiza por la existencia de con un contexto más amplio de violencia armada y violencia política.

El trato con la administración distrital actual ha generado un descenso en la confianza hacia la institucionalidad y durante el taller diagnóstico se evidenció una desconfianza más profunda hacia lo estatal basada en una percepción negativa de la política como anclada aún en prácticas tradicionales y corrupción.

Reconocimiento entre actores sociales, políticos e institucionales

Varias amenazas identificadas por las lideresas en el taller diagnóstico tuvieron que ver con el no reconocimiento a las mujeres. En varios casos se trató de un desconocimiento institucional: “no reconocimiento por entes gubernamentales y la misma comunidad”, “Falta de acciones afirmativas”, “Incorporación del enfoque de equidad de género en el plan de desarrollo social (no hay enfoque)”, “Falta de accesibilidad e inclusión de la participación de las mujeres” y “Falta de apoyo a los liderazgos de las mujeres” (Taller Diagnóstico Sector Mujeres). También se identificó una falta de reconocimiento a las labores del cuidado por parte de actores sociales, políticos e institucionales. Estas formas de desconocimiento contrastan con fortalezas identificadas referidas a la ley de cuotas y la normatividad que garantiza políticas públicas para el sector.

Por otra parte, el sector encuentra problemas de reconocimiento en los CCCP, no sólo hacia su identidad de mujeres sino a otros grupos poblacionales como las personas con discapacidad. También se expresa ambigüedad en las dinámicas de presupuesto participativo: por una parte, se plantea que a través de éste se ha promovido la equidad de género; mientras que, por otra, se menciona que las restricciones presupuestales ocasionalmente afectan las agendas de género. Sobre este punto, las lideresas lamentan que la Secretaría de Mujeres no ha escuchado las alternativas de solución presentadas por ellas.

Relacionamiento entre actores sociales, políticos e institucionales y dificultades en la construcción de sujetos colectivos

El sector participa en todo tipo de espacios de participación y se relaciona con la mayoría de los sectores sociales. Varias de las fortalezas que identifican tienen que ver con este relacionamiento: “buena convivencia entre mujeres y otros actores”, “ser participativas en todos los sectores” y “conocimiento de otros procesos” (Taller Diagnóstico Sector Mujeres).

La participación en múltiples espacios ciudadanos se asocia con la construcción del sector como un actor colectivo que ha logrado tener incidencia en la política electoral con la llegada de una mujer por el Movimiento Político Estamos Listas al Concejo de Medellín en el 2020. Varios elementos que indican la fortaleza del sector como sujeto colectivo identificados durante los talleres fueron: “sororidad entre mujeres y resiliencia”, “trabajo en equipo”, “cooperación”, “actitud de escucha propositiva”, “solidaridad poder de convocatoria”, “juntanzas” y “red de organizaciones de mujeres en su pluralidad” (Taller Diagnóstico Sector Mujeres).

Estas fortalezas no implican ausencia de conflictos. “En algunos espacios a las mujeres les cuesta trabajar en equipo, rivalizan y por eso algunos procesos no avanzan” (Taller Diagnóstico Sector Mujeres). Esto ha provocado que el sector no haya alcanzado consensos en torno a una agenda y una apuesta común. Finalmente, durante los talleres también se planteó que falta un espacio de articulación del sector a nivel de ciudad.

13.2.2. Liderazgos y modelos de representación

Agenciamiento ciudadano e interés en los asuntos públicos

Se señala que el miedo provocado por el contexto de violencia política, armada y de género limita la participación ciudadana. Junto al miedo, hubo alusiones a la “indiferencia” y a la “apatía” como debilidades del sector identificadas durante el taller diagnóstico.

Surgimiento y renovación de actores, sectores y agendas de la participación

En el sector hay dificultad en la renovación debido una resistencia al cambio y abrir espacio para nuevos liderazgos. También, las lideresas participantes en los talleres señalan que una de sus problemáticas es que en sus organizaciones la mayoría son personas adultas y la participación de las jóvenes es mínima, por posibles causas de tiempo, compromisos y ocupaciones, ya que estos liderazgos demandan tiempo, dedicación y recursos.

Habilidades y competencias para el ejercicio de la ciudadanía plena y los liderazgos

Las lideresas del sector valoran positivamente los espacios de formación ofrecidos por la Secretaría de Participación Ciudadana y la Secretaría de Mujeres en tanto contribuyen al empoderamiento femenino. Destacaron como oportunidades del sector los procesos de formación y fortalezas el compromiso, los saberes y aprendizajes de sus líderes. Habilidades y competencias que fueron vistas como fortalezas del sector son la “comunicación asertiva”, “decidir con información” y “capacidad de gestión” (Taller Diagnóstico Sector Mujeres).

Durante los talleres se evidenció que algunas lideresas no tienen un conocimiento profundo sobre la normatividad que cobija al sector a nivel local, nacional e internacional. Las lideresas por su parte identificaron algunas debilidades relativas a habilidades y competencias que pueden ser potenciadas como el “control de emociones” y la “formación del ser para el hacer” (Taller Diagnóstico Sector Mujeres). Otras debilidades identificadas fueron la “sobrecarga en la vida cotidiana” asociada a los múltiples espacios en los que participan las líderes.

Legitimidad de los liderazgos

En el sector no se identificó una reflexión sostenida sobre el carácter democrático o autoritario de los liderazgos. Se mencionaron áreas de mejoría en cuanto a capacidades y habilidades, así como tensiones entre mujeres en escenarios de participación; pero no hubo alusiones al tipo de liderazgo ejercido. No obstante, durante el ejercicio participativo se evidenciaron problemas de representación derivados de la distancia entre las consejeras del sector ante el CDPC y las organizaciones de mujeres de la ciudad que, a su vez, indican la necesidad de que haya un mayor acompañamiento de la Secretaría de las Mujeres a los procesos participativos en el marco de este consejo.

13.2.3. Arquitectura Institucional

Apoyo de las autoridades público-administrativas a la participación ciudadana

Durante el taller diagnóstico varias líderes resaltaron el apoyo de la Secretaría de las Mujeres para generar espacios de participación, pero también se manifestó descontento con la no tramitación de demandas desde el sector, la burocratización y la discontinuidad y los cambios de orientación en los procesos iniciados. El tipo de apoyo institucional que más se destacó fue la formación ciudadana, mientras que se identificó una falta de apoyo a emprendimientos económicos de las organizaciones de mujeres.

13.2.4. Incidencia

Durante la construcción del informe, las lideresas manifestaron que las principales formas de incidencia fue el trabajo en torno a la Agenda Ciudadana de las Mujeres de Medellín. Más allá de esto, expresan que la Política Pública para la Igualdad de Género de las Mujeres Urbanas y Rurales tiene problemas de implementación, aunque no explicitaron de qué problemas se trataba.

La consulta a la hoja de vida construida por el Departamento Administrativo de Planeación relativa a la Política Pública para la Igualdad de Género de las Mujeres Urbanas y Rurales del Municipio de Medellín da cuenta de la dificultad de precisar estos problemas dado que actualmente la Secretaría de las Mujeres se encuentra diseñando un instrumento de seguimiento a indicadores sensibles al género. En este sentido, esta

hoja de vida sólo se resaltan dificultades en formación interna y externa (a nivel de servidores públicos y de sociedad civil) en los temas y conceptos relevantes para implementar la política pública.

13.3. Elementos del Entorno Territorial

El sector identifica el contexto de violencia política, armada y de género como un obstáculo a la participación. Enfatizan también distintas debilidades que tienen que ver con la falta de recursos materiales y sociales como: “falta de solvencia económica”, difícil “situación económica”, necesidad de “transporte”, “falta de espacios, transporte, recursos económicos y tecnológicos”, “falta de accesibilidad (veredas) de la ruralidad a lo urbano”, y “falta de apoyo económico en las candidaturas para mujeres” (Taller Diagnóstico Sector Mujeres). Por último, se plantea que hay una sobrecarga en la vida cotidiana para las líderes que, en conjunto con las limitaciones de recursos, desincentivan la participación y la renovación del sector.

13.4. Agenda

Durante el taller de construcción de agenda se definieron los siguientes intereses prioritarios del sector:

- Formación y asesoría sobre las implicaciones que tiene para este sector el paso de Medellín de municipio a distrito.
- Seguimiento a la transversalidad con enfoque diferencial en todos los programas y proyectos estatales de la ciudad de Medellín.

En cuanto a canales y medios, el sector no manifiesta uno en específico más allá del uso de WhatsApp, Facebook, correos electrónicos personales y colectivos, y emisoras comunitarias.

14. Grupos Étnicos Indígenas²⁴

14.1. Grupos Étnicos Indígenas y la participación ciudadana entre mayo de 2021 y mayo de 2023

Este periodo estuvo marcado por 2 experiencias de participación ciudadana no formal: la Minga indígena del 2021 a nivel departamental y la protesta en el Centro Administrativo la Alpujarra durante el 2023. El primer evento concluyó con el logro de acuerdos con la gobernación de Antioquia en temas sociales, medioambientales y de derechos humanos (Alcaldía de Medellín, 2021). El segundo tuvo su origen en intervenciones distritales orientadas a prevenir la explotación sexual infantil que fueron interpretadas por miembros de la comunidad Embera Katío como excluyentes y estigmatizantes, y como medidas no efectivas para garantizar los derechos de la niñez indígena; y derivó en la apertura de una mesa de diálogo entre distrito y manifestantes.

Además de estas acciones, el sector ha participado en la Mesa Permanente de Concertación Indígena de Medellín y en las elecciones de delegados a los consejos distritales de víctimas, cultura, paz y con discapacidad. También han participado en elecciones de autoridades a través de asambleas y mingas.

Durante este periodo la agenda del sector se centró en eventos de desplazamiento forzado y económico, demandas de salud de población indígena desplazada, conflictos territoriales en los lugares de origen de la población desplazada y generación de empleo. También en el sector se ha discutido hasta qué punto la calidad de indígena que reconoce el Estado contribuye o no a resolver los problemas del sector.

14.2. Situación de la Participación Ciudadana en clave de la Política Pública de Participación Ciudadana

14.2.1. Capital social

Confianza social (entre la ciudadanía) y política (desde la ciudadanía)

En el Taller Diagnóstico con el sector se identificó una percepción negativa respecto a vicios de la participación ciudadana que se asocian con la politiquería y los votos. Esto

²⁴ Aunque este sector se nombra así en virtud de la normatividad que regula el CDPC, sus integrantes se autoidentifican como pueblos indígenas.

lleva a que la participación se considere ineficaz o interesada únicamente en ganar apoyo para las elecciones, en lugar de abordar problemas comunes. Esta percepción tiene que ver con una baja confianza política que engloba la visión respecto a las instituciones estatales. Participantes en el taller plantean que hay una distancia entre la normatividad respecto al sector y la efectividad de la institucionalidad en apoyar y proteger los derechos de las comunidades indígenas. Una excepción en este sentido es el trabajo realizado por la Secretaría de las Mujeres.

Al interior del sector se evidencia desconfianza hacia las autoridades indígenas en tanto, se plantea, hacen un uso personalista de sus cargos. Durante los talleres se expresó que hay dificultades para expresar cuestionamientos a decisiones o prácticas, en particular debido a temores respecto a las repercusiones sociales derivadas de poner en cuestión a las autoridades.

Reconocimiento entre actores sociales, políticos e institucionales

El sector indígena cuenta con un reconocimiento normativo e institucional derivado de un paradigma multiculturalista que se cristaliza en la Constitución colombiana. A pesar de ello, durante la aplicación de las técnicas para construir este informe emergieron formas de no reconocimiento percibidas por las personas que integran el sector.

En primer lugar, emergió la idea de que la forma en que se construyen las políticas públicas implica una traducción de los saberes indígenas a las formas de discurso occidental más que un proceso de diálogo intercultural a partir del cual se definen los objetivos del sector y los modos de caracterizar avances o retrocesos en la política pública. Esta es una discusión compleja por lo cual las comunidades afirman “adaptarse” con el fin de que el proceso de reconocimiento continúe. Así, respecto al cabildo como institución colonial plantean que “El cabildo como tal ahí va evolucionando y hace parte de las instituciones democráticas y no somos ajenos a las mismas dinámicas propias de los procesos participativos” (Consejeros Principal y Suplente Sector Indígena). No obstante, cuestionan otras formas de no reconocimiento institucional como la no transversalidad étnica en el plan de desarrollo y la titularidad de la gerencia étnica en una persona que no hace parte de los grupos étnicos.

Por otro lado, se afirma que la interacción cotidiana con actores sociales e institucionales también expresa un bajo reconocimiento: “La población indígena en la ciudad es invisibilizada y todavía existe un trato de mendicidad” (Entrevista Consejeros Principal y Suplente Sector Indígena). Esto da lugar a formas de discriminación social y laboral. Durante el Taller Diagnóstico se compartieron algunas experiencias: varias personas manifestaron rechazo de taxistas a transportarlas, y rechazo para permitirles ingresar a restaurantes o baños públicos.

De otro lado, hay formas de no reconocimiento internas al sector, específicamente a grupos poblacionales como mujeres y jóvenes que plantean esta misma situación a nivel transversal en los distintos sectores sociales. Esta situación no tiene que ver tanto con las posibilidades o no de hacer parte de escenarios de participación como con restricciones a la participación a nivel interactivo (por ejemplo, limitantes en acceso a información desde líderes, y asimetría en los usos de la palabra).

Relacionamiento entre actores sociales, políticos e institucionales y dificultades en la construcción de sujetos colectivos

El sector se organiza en 8 cabildos, reconocidos por la alcaldía, que reúne a los grupos indígenas que hacen presencia en la ciudad²⁵. Escenarios de participación en los que el sector se relaciona con otros actores son la Mesa Permanente de Concertación Indígena de Medellín y la Mesa Ampliadas de Salud. Estos escenarios brindan la oportunidad de definir metas y proyectos en colaboración. Sin embargo, la falta de cohesión interna y problemas de liderazgo dificultan la movilización frente a vulneraciones de derechos y falta de respuesta por parte de las autoridades distritales. Por otra parte, se plantea que la dirección de la Gerencia Étnica en manos de alguien que no viene del sector constituye en sí misma una dificultad para el relacionamiento.

Estas dificultades en el relacionamiento se vinculan con los desafíos y tensiones que enfrenta la construcción de sujetos colectivos en los grupos indígenas. Si bien la elección de autoridades en asambleas y mingas es una dinámica democrática, hay

²⁵ Los pueblos o comunidades que integran estos cabildos son Chibcariwak, Quillacingas Pastos, Embera, Inga, Nutabe, Wayuu, Kichwa y Zenú. Otras formas organizativas del sector son el Cabildo Universitario y, a nivel departamental, la Organización Indígena de Antioquia.

dificultades para efectuar un relevo generacional vinculadas a los modos de organización interna de los cabildos. Esto ha llevado al surgimiento de cabildos liderados por jóvenes. El caso paradigmático es el de Chibcariwak, primer cabildo de Medellín, del cual hubo una ruptura generacional que derivó en la creación de varios cabildos entre el 2018 y el 2019. Esta situación genera dificultades en la articulación entre cabildos. A pesar de las tensiones y desafíos en la construcción de sujetos colectivos y liderazgos, se observa una voluntad de mantener y promover la diferencia cultural de las comunidades que conforman el sector.

Estas tensiones también se imbrican con relaciones de género excluyentes que se expresan en poca presencia de mujeres gobernadoras, poca convocatoria a mujeres en los eventos del sector y relaciones verticales y excluyentes entre hombres y mujeres. En medio de esta situación, integrantes del sector -incluidos los consejeros ante el CDPC- reconocen el liderazgo femenino en la solución de problemas locales y se observa durante los talleres cómo progresivamente hay mayor articulación entre las mujeres para construir alternativas al interior del sector.

14.2.2. Liderazgos y modelos de representación

Surgimiento y renovación de actores, sectores y agendas de la participación

La renovación del sector cuenta con dificultades debido a dinámicas organizativas que obstaculizan la llegada de nuevos líderes. A pesar de ello, han surgido nuevos cabildos que evidencian un traumático relevo generacional, y la presencia de una mujer gobernadora que evidencia cambios en la estructura de género que pueden profundizarse en un futuro próximo. En este sentido, los talleres sectoriales fueron vistos como espacios que permitieron visibilizar inconformidades, desafíos y exclusiones.

Legitimidad de los liderazgos

Durante el proceso de construcción del informe fue común la alusión a elementos autoritarios, patrimonialistas y personalistas en los liderazgos. Por una parte, hay una percepción negativa sobre la relación entre autoridades indígenas y la esfera política. Se asume que en esta relación predominan los intereses personales de las autoridades

y los intereses políticos de los sectores políticos, más que la construcción de acuerdos que beneficien en su conjunto al sector. Por otra parte, se evidencian procesos de exclusión por parte de autoridades que no consultan sus decisiones y que no convocan al sector para deliberar sobre asuntos de interés común. De ahí que la ruptura generacional y su traducción en cismas organizativos se relacionan con un autoritarismo en los liderazgos.

La realización de los talleres para la construcción del informe es vista como una oportunidad en sí misma para expresar críticas y disenso en medio de una enorme dificultad para cuestionar la dinámica participativa del sector y el rol de los liderazgos en dicha dinámica. Esto se debe a una reticencia de las autoridades a no delegar y concentrar en pocas personas la participación.

Agenciamiento ciudadano e interés en los asuntos públicos

Durante los talleres diagnóstico y de agenda fue notorio cómo, más allá de los problemas de legitimidad en los liderazgos y las dificultades en la renovación de actores; hay un interés en los asuntos públicos que va más allá de los condicionamientos institucionales y materiales a la participación. No obstante, este no fue un tema discutido en los encuentros.

14.2.3. Arquitectura Institucional

Apoyo de las autoridades público-administrativas a la participación ciudadana

Si bien se alude contantemente a los problemas de reconocimiento social de los grupos indígenas y dificultades en el relacionamiento con actores institucionales, legal y políticamente hay un reconocimiento del estado colombiano que se traduce en que el reconocimiento del sector por parte del Distrito. Esto permite que los grupos indígenas compartan como pueblo y tengan garantías legales para desarrollar formas autónomas de gobierno y orden social. Esto sugiere que existe un nivel de diálogo y participación formal establecido entre las autoridades y el sector indígena.

A pesar de la existencia de este reconocimiento y de la tramitación de La Política Pública para la Protección de los Derechos de los Pueblos Indígenas, hay un sentimiento de falta

de garantía en la ejecución de la política y en la garantía efectiva de los derechos del sector. Se menciona que la política pública es poco efectiva debido a la falta de presupuesto y a la falta de transversalidad étnica en los planes de desarrollo. La visión de los consejeros del sector es bastante crítica. Para ellos la política pública es “letra muerta” (Entrevista Consejeros Principal y Suplente Sector Indígena).

Respecto a la Gerencia Étnica se manifestó inconformidad respecto a su dirección. Para las y los participantes en los talleres, así como para los consejeros del sector ante el CDPC, esta Gerencia debería ser llevada a cabo por integrantes de la misma comunidad étnica. Esto implica que el liderazgo y la toma de decisiones en cuestiones relevantes para la comunidad indígena deben ser dirigidos por aquellos que entienden y tienen una conexión cultural y étnica directa. También se plantea la necesidad de que la Gerencia cuente con mayor presupuesto para programas psicosociales y se focalice exclusivamente en atención a población étnica.

Durante el taller diagnóstico se hizo hincapié en la falta de recursos para respaldar la participación ciudadana y la atención a las necesidades de la población indígena. Esto abarca desde la falta de recursos para la ejecución de la política pública hasta la necesidad de recursos para eventos, alimentación, transporte y alojamiento.

De otro lado, y al igual que en otros sectores, se aludió a los cambios políticos en la administración distrital como momentos que afectan negativamente al sector indígena.

14.2.4. Incidencia

Como se ha mencionado anteriormente, la dificultad en traducir la normatividad y la política pública del sector en procesos de inclusión y reconocimiento a los grupos indígenas es señalada como un reto que aún no logra ser superado. En este sentido los consejeros del sector ante el CDPC señalan que: “son muchas las variables para que la política pública sea de alto impacto, para temas como planes de vida” (Consejeros Principal y Suplente del Sector Indígena).

De ahí que se asume que las formas de acción colectiva contenciosa sean consideradas como formas de participación con mayor incidencia. Así, la Minga del 2021 tuvo como

efecto -además de los logros con la gobernación- el registro de nuevos cabildos en Medellín como forma de garantizar derechos asociativos. Por otra parte, la protesta del 2023 derivó en la apertura de un espacio de diálogo con las autoridades distritales.

14.3. Elementos del Entorno Territorial

Algunos elementos del contexto territorial mencionados como amenazas para la participación son la imbricación entre política y participación, requerimientos formales que entorpecen el acceso a derechos (principalmente en cuanto al reconocimiento como sujetos indígenas y la formalización de cabildos) y la falta de recursos para la participación enmarcada en una precariedad amplia del sector. No se mencionan factores de violencia que influyan en los procesos participativos.

14.4. Agenda

Durante el taller de construcción de agenda se definieron los siguientes intereses prioritarios del sector:

- Creación de una escuela de formación política y liderazgo étnico con enfoque de género.
- Procesos de recuperación de lenguas nativas y costumbres ancestrales.
- Fortalecimiento de gobierno y derecho propio.

Ante la pregunta por los medios o redes sociales que utilizan para comunicarse en el sector, asistentes a los encuentros respondieron que varios cabildos contaban con páginas de Facebook. Los cabildos referenciados, sus perfiles y la última población realizada pueden ser vistos en la siguiente tabla.

Cabildos	Perfil	Última publicación
Chibcariwak	https://www.facebook.com/chibcariwak.cabildoindigena.5	Junio 2023
Nutabe	https://www.facebook.com/Cabildoindigenanutabe/	Diciembre 2022
Emberá	https://www.facebook.com/cabildoembera.valledeaburra/	Agosto 2023
Inga-Kamentsá	https://www.facebook.com/cabildoingakamentsa.demedellin/?locale=ar_AR	Agosto 2023

15. Comunidades Afrodescendientes

15.1. Los Grupos Afrodescendientes y la participación ciudadana entre mayo de 2021 y mayo de 2023

Durante el periodo de este informe, la dinámica participativa del sector ha tenido dificultades derivadas de la no presencialidad y la virtualidad de las interacciones. A partir de mediados del 2022, en un contexto ya favorable a la presencialidad, el sector ha empezado a encontrarse de forma más frecuente y a participar más activamente, pero el sector enfrenta dificultades en su articulación. La no construcción de una política pública del sector evidencia las dificultades para la participación y simultáneamente las potencia.

De este modo, no se identifican espacios constantes de encuentro del sector durante el periodo. Se han realizado asambleas comunitarias, pero con poca frecuencia. Integrantes del sector han participado en temas de etnosalud y vida saludable. También se han presentado expresiones de violencia contra personas transgénero cuya denuncia y acompañamiento han sostenido líderes afrodescendientes. Pero no se identifica una agenda clara de participación del sector a nivel de ciudad durante el periodo.

15.2. Situación de la Participación Ciudadana en clave de la Política Pública de Participación Ciudadana

15.2.1. Capital social

Confianza social (entre la ciudadanía) y política (desde la ciudadanía)

A nivel interno se evidencian problemas de confianza interpersonal derivadas de actitudes agresivas por género o por diferencias personales, lo cual dificulta la construcción del sector como sujeto colectivo. También hay una desconfianza interpersonal más amplia, que va más allá del sector, y que surge de amenazas hacia líderes y de situaciones de violencia intrafamiliar que afectan la participación de lideresas.

Si bien algunas lideresas y líderes confían en la institucionalidad como facilitadora de procesos participativos, en el taller diagnóstico se expresó escepticismo e incredulidad frente a la actuación institucional, se planteó que el sector no siente que sus problemáticas sean atendidas ni sus propuestas acogidas; y se identificaron como elementos negativos para la participación la “desconfianza y desinterés a la institucionalidad” y una “falta de voluntad política desde la institucionalidad” (Taller Diagnóstico Sector Afrodescendiente).

Reconocimiento entre actores sociales, políticos e institucionales

En los ejercicios realizados con líderes y lideresas afrodescendientes se manifestó inconformidad con el reconocimiento al sector por parte del gobierno distrital actual. Se afirmó que el alcalde no ha respondido las invitaciones para reunirse con el sector: “El problema: no nos escucha” (Taller Diagnóstico Sector Afrodescendientes).

Este no reconocimiento político contrasta con la normativa y los escenarios institucionales que favorecen la diferencia étnica y la identidad afrodescendiente. Oportunidades identificadas durante el taller diagnóstico fueron “la legislación a favor” y “la Comisión Consultiva de Antioquia”.

De otro lado, se plantearon formas de no reconocimiento de las mujeres y las diversidades sexuales al interior del sector. En este sentido, se identificaron como debilidades la “discriminación de género y diversidad sexual” y la “violencia simbólica” (Taller Diagnóstico Sector Afrodescendiente).

Relacionamiento entre actores sociales, políticos e institucionales y dificultades en la construcción de sujetos colectivos

En el sector se identifican algunos actores institucionales con los cuales ha habido un relacionamiento significativo como la Secretaría de Salud y la Secretaría de Participación Ciudadana, pero el sector llama la atención sobre el débil relacionamiento con el gobierno distrital actual y expresan que “falta comunicación con el alcalde actual y otras secretarías a las que compete el acuerdo 11 de 2006” (Taller Agenda Sector Afrodescendiente).

Ha habido relacionamiento con el Centro para la Diversidad Sexual e Identidad de Género para tratar la situación de personas transgénero que han sufrido violencia.

Respecto al relacionamiento con otros sectores sociales, se plantea como una debilidad la “falta de articulación de Presupuesto Participativo con el sector” (Taller Diagnóstico Sector Afrodescendiente).

A pesar de que se enfatizó en la presencia de liderazgos positivos en las organizaciones, durante los ejercicios metodológicos se evidenciaron grandes dificultades en la conformación del sector como sujeto colectivo durante el período de estudio. Durante la discusión sobre “la línea de la vida participativa 2021-2023” -dinámica con la cual se apuntaba a identificar hitos (eventos significativos) durante el periodo- se planteó que hay “conflictos desde las organizaciones afro, necesitamos que haya más unión y compromiso en nuestra comunidad; somos agresivos e injustos con el otro” (Taller Diagnóstico Sector Afrodescendiente). De este modo una de las debilidades identificadas fue que “no hay un trabajo organizativo constante” (Taller Diagnóstico Sector Afrodescendiente).

La desarticulación y dispersión de las organizaciones del sector, junto a las dificultades en generar lazos de confianza, obstaculizan la construcción del sector como actor colectivo con capacidad de deliberación, proyección, coordinación y actuación. Esto se expresa en los problemas de convocatoria para construir una política pública del sector. A su vez, la inexistencia de esta política pública potencia, en la percepción del sector, las dificultades del sector para organizarse y participar.

15.2.2. Liderazgos y modelos de representación

Agenciamiento ciudadano e interés en los asuntos públicos

El sector tiene poca capacidad de convocatoria a sus espacios participativo, lo cual es interpretado como falta de voluntad e interés en la participación. De este modo, la “falta de compromiso y dedicación por las personas del sector” fue definida como una debilidad de las organizaciones afrodescendientes (Taller Diagnóstico Sector Afrodescendiente).

La ausencia de una política pública es vista como un elemento que desmotiva a líderes a fortalecer los escenarios de participación. También se señala que varios líderes actúan motivados por intereses personalistas.

Surgimiento y renovación de actores, sectores y agendas de la participación

La dificultad de articulación del sector impide renovación del mismo. A esto se suma el que haya resistencia de las generaciones mayores a abrir los escenarios para que jóvenes lideren, y participación de las y los mismos líderes en una gran cantidad de espacios.

Habilidades y competencias para el ejercicio de la ciudadanía plena y los liderazgos

Las lideresas y los líderes señalan como una amenaza “los pocos procesos formativos” (Taller Diagnóstico Sector Afrodescendiente) e identifican que tienen la necesidad de fortalecer la gestión del tiempo, la delegación o división del trabajo, las capacidades comunicativas, la capacidad de gestión y negociación y los conocimientos sobre participación.

Legitimidad de los liderazgos

Si bien señalan la presencia de liderazgos positivos y comprometidos, también se evidencia una necesidad de fortalecer el carácter democrático de los mismos. Se señala un énfasis en liderazgos tradicionales cuyo criterio es la antigüedad y en concepciones transaccionales de la elección de liderazgos. En consecuencia, durante el taller diagnóstico se advirtieron como debilidades aspectos que apuntan a la legitimidad de los liderazgos: “no hay control, ni una rendición, ni un seguimiento de una devolución interna de los representantes” y “problemas internos para delegar” (Taller Diagnóstico Sector Afrodescendiente).

15.2.3. Arquitectura Institucional

Apoyo de las autoridades público-administrativas a la participación ciudadana

Se destaca la labor de la Secretaría de Salud, la Secretaría de Participación Ciudadana (especialmente la subsecretaría de Organización Social) y el acompañamiento técnico del Departamento Administrativo de Planeación a la participación del sector en el

Consejo Territorial de Planeación. No obstante, se reclama mayor apoyo a la participación por parte de la administración distrital. Al respecto, la consejera principal ante el CDPC afirma que:

“Nos falta acompañamiento y voluntad política porque en este momento estamos atrasados en la política pública de nuestro sector y ante las respuestas a nuestras solicitudes hasta los mismos consejeros estamos desmotivados y replanteados” (Entrevista Consejera Principal Sector Afrodescendiente).

En este sentido, una de las amenazas señaladas es que “no hay apoyo permanente de la institucionalidad” (Taller Diagnóstico Sector Afrodescendientes).

Procesos comunicativos hacia los ciudadanos y fortalecimiento del gobierno abierto

Se identifica como una amenaza el “poco espacio de divulgación de los eventos” (Taller Diagnóstico Sector Afrodescendiente).

15.2.4. Incidencia

En el sector no se identifican incidencias concretas de la participación. Se plantea que hay asistencia a escenarios de participación y evidencias (listados, fotografías) de esa participación, más no incidencia.

15.3. Elementos del Entorno Territorial

Se reconoce el contexto de violencia tanto armada como intrafamiliar como un factor que influye en la participación, pero no se discute ampliamente. Se hace más énfasis en las dificultades asociadas a los recursos en tanto las poblaciones afrodescendientes son, por lo general, comunidades vulnerables que enfrentan dificultades en su calidad de vida. Así, se mencionaron como amenazas para la participación: la “situación socioeconómica” y el “rol de trabajo de las mujeres” (Taller Diagnóstico Sector Afrodescendiente). También hubo referencias a las dificultades en acceso y manejo de herramientas virtuales para los escenarios participativos contemporáneos. Finalmente, no se mencionan elementos que den cuenta del contexto político y su relación con la participación ciudadana.

15.4. Agenda

Durante el taller de construcción de agenda se definieron los siguientes intereses prioritarios del sector:

- Escuela de formación política con enfoque étnico y de género.
- Formación en tecnologías para la participación.
- Creación de una red de comunicación comunitaria que construya una ruta de comunicativa que permita que la información llegue al territorio.

En cuanto a canales y medios, el sector no manifiesta uno en específico más allá del uso de WhatsApp y otras redes sociales, y correos electrónicos personales y colectivos.

16. Consejo Distrital de Desarrollo Rural

16.1. Consejo Distrital de Desarrollo Rural y la participación ciudadana entre mayo de 2021 y mayo de 2023

Durante el periodo se ha presentado una tensión en torno a los recursos que prioriza el Consejo Distrital de Desarrollo Rural (CDDR) de acuerdo a los corregimientos. Durante el 2022 los líderes de los corregimientos menos favorecidos tomaran una posición de defensa de dicho recurso, dando por resultado, por un lado, la distribución equitativa de los recursos, y el aumento del porcentaje del recurso que se prioriza en este espacio. Con estos recursos se han alcanzado beneficios para campesinos en insumos y herramientas, invernaderos, agroturismo y transformación.

Durante el periodo también se evidenció un mayor apoyo de la administración distrital al sector, mediante una mayor organización en cuanto a la producción, que va más allá de apoyo en insumos y herramientas, e incluye la cualificación de procesos formativos productivos. Sin embargo, esta apuesta no ha implicado una profundización o fortalecimiento de los procesos participativos y, por el contrario, el apoyo a la participación ciudadana en la ruralidad ha sido bajo.

En este marco, las principales acciones de participación del sector se han dado en torno al CDDR, principal escenario de encuentro de la población rural. Durante este período el sector continuó su agenda de participación con la lucha por la defensa, la valorización

y visibilización de la cultura campesina en la ciudad. Esta agenda da lugar a disputas en torno a la distribución de los recursos para el sector en tanto las y los consejeros rurales demandan que se reconozca la diferenciación entre actores rurales como punto de partida para asignar y priorizar recursos.

16.2. Situación de la Participación Ciudadana en clave de la Política Pública de Participación Ciudadana

16.2.1. Capital social

Confianza social (entre la ciudadanía) y política (desde la ciudadanía)

Desde el sector hay una profunda desconfianza hacia los actores institucionales que intervienen en los territorios rurales. En el taller diagnóstico se expresaron como amenazas elementos que dan cuenta de esto: “Muchas promesas incumplidas”, “Estudios excesivos sobre el estado de la ruralidad pero que no tienen trascendencia” y “Muchas propuestas que no se materializan, hacen que las personas ya no creen en la política” (Taller Diagnóstico Sector Rural).

En contraste, hay una visión positiva sobre el CDDR en tanto se plantea que el proceso de conformación garantiza que no se privilegien agendas partidistas.

También se evidencia una baja confianza interpersonal en los territorios como resultado de un contexto de violencia que habilita a actores oportunistas (no necesariamente armados) a amenazar a las y los líderes y desincentivar el agenciamiento ciudadano.

Reconocimiento entre actores sociales, políticos e institucionales

La mayor cantidad de amenazas identificadas por las y los consejeros del sector son relativas al desconocimiento del campesinado y, de modo más amplio, de los actores rurales, entre actores sociales, institucionales y políticos de la ciudad: “exclusión de la población campesina de los procesos de participación en la ciudad”, “estigmatización de los campesinos y campesinas de la ciudad”, “[el sector rural] no se visibiliza en espacios de participación de ciudad”, “no se valora la cultura campesina”, “la tecnología puede excluir a los campesinos tradicionales de los procesos actuales de la ciudad” y “la

mayoría de proyectos de la ciudad no incluyen al campesino” (Taller Diagnóstico Sector Rural).

Para la Consejera Principal ante el CDPC, una evidencia de que el distrito no lee las necesidades de la población rural es la forma cómo convoca y los lugares a dónde convoca las sesiones del CDDR). También relata desconocimiento de los procesos rurales en los condicionantes que pone para el otorgamiento de beneficios y la ejecución de programas y proyectos. Relata una experiencia que ilustra esto:

“Ellos no consideran al campesino. Yo lo viví en carne propia con mi mamá que se inscribió para el beneficio de los invernaderos. Cuando subieron a mi casa me dijeron que no aplicábamos para invernadero, ‘porque en este momento no tienes un entable’; y yo le dije que eso era lo que queríamos, ¡un invernadero!, y ellos no lo hicieron. Los compañeros de otros corregimientos dicen lo mismo, no es lo que la comunidad pide, ellos desconocen demasiado las necesidades del campesino” (Entrevista Consejera Principal Rural).

En el mismo sentido, la consejera suplente plantea que muchas iniciativas se diseñan desde y para lo urbano, asimilando los corregimientos a comunas y barrios. Desde el sector, esta incapacidad de “leer” sus especificidades tiene que ver con una concepción estratégica de lo rural, como espacio de extracción de rentas y votos. De este modo, el no reconocimiento refuerza la baja confianza política e institucional.

El no reconocimiento se expresa en una visión paternalista y exotizante de las y los campesinos: “acá cuando uno va a hablar de los campesinos, siempre es una imagen de pesar ‘qué pesar de los campesinos’, ‘pobrecitos’” y “No tenemos ahora garantías de nada, el Estado nos tiene muy olvidados, nos recuerdan cuando se dan cuenta que todavía hay campesinos y nos toman fotos y nos invitan a festivales, para nada mas servimos” (Taller Diagnóstico Sector Rural). También implica un desconocimiento de la diferenciación interna del sector y de sus procesos de identificación cultural: “campesino para el Estado es la persona que tiene tierra, pero resulta que no se considera al que trabaja por jornal, ellos no se consideran campesinos porque no tienen tierra” y “no hay protección a la cultura campesina” (Taller Diagnóstico Sector Rural).

Relacionamiento entre actores sociales, políticos e institucionales y dificultades en la construcción de sujetos colectivos

A nivel interno, el relacionamiento del CDDR implica una articulación entre organismos comunales, juntas administradoras locales y organizaciones campesinas que, en la percepción del sector, es constructiva y democrática. Durante los encuentros para la construcción de este informe no se evidenció relacionamiento con otros actores sociales por fuera del CDDR lo cual puede tener su explicación por la ubicación rural del sector. Tampoco se identificó el tipo de relacionamiento con actores políticos e institucionales más allá de la desconfianza y el no reconocimiento mencionados anteriormente.

En contraste con la amenaza de no reconocimiento, quienes participaron del taller diagnóstico expresaron como fortalezas elementos que tienen que ver con una positiva autoidentificación: “llevamos una tradición y una historia” y “somos personas honestas”. Varias de estas fortalezas expresan un relacionamiento general con la población de Medellín: “[somos] personas amables y dispuestas a recibir a las personas de la ciudad”, “le damos comida a las ciudades”, “cuidamos los bosques y damos aire limpio”, “nos sentimos parte de Medellín” (Taller Diagnóstico Sector Rural).

Finalmente, se expusieron dos debilidades que remiten a dificultades de articulación como un sujeto colectivo: “existen continuas discusiones al interior del sector para priorizar presupuestos” y “no sabemos cuántos somos, ni donde estamos ubicados” (Taller Diagnóstico Sector Rural). Esta última debilidad indica, de otro lado, problemas en el acceso a la información y en el apoyo institucional.

16.2.2. Liderazgos y modelos de representación

Agenciamiento ciudadano e interés en los asuntos públicos

Las y los líderes identifican un bajo interés en participar por parte de las comunidades representadas y lo asocian con la baja incidencia de los escenarios de participación - “Nos invitan a varias cosas, pero al final no salen con nada, la gente entonces se va aburriendo, no se motivan a nada” (Taller Diagnóstico Sector Rural)- y con un cambio

generacional en las actitudes respecto a la tradición rural, es decir, que la juventud rural privilegia proyectos de vida urbanos.

Surgimiento y renovación de actores, sectores y agendas de la participación

Desde el sector se advierte un cambio positivo en la administración distrital respecto a lo rural, un mayor apoyo a los procesos productivos. No obstante, este cambio no ha ido de la mano de fortalecimiento y profundización de los procesos participativos. Esto, en conjunto con el desinterés general (y especialmente juvenil) en la participación, ha dificultado la renovación del sector. Por el contrario, la agenda está orientada a una reivindicación que se ha sostenido desde hace varios años y que apunta directamente al no reconocimiento percibido por el sector: la defensa de la cultura campesina.

Habilidades y competencias para el ejercicio de la ciudadanía plena y los liderazgos

Para las y los consejeros, la participación en escenarios institucionales constituye una experiencia formativa en liderazgos y ciudadanía. Pero identifican como una debilidad la falta de “conocimiento” y “medios” para participar (Taller Diagnóstico Sector Rural).

Legitimidad de los liderazgos

En los encuentros con el sector hubo referencias positivas a los liderazgos, pero no una reflexión más profunda que permitiera identificar su carácter democrático o antidemocrático. Se destaca que los procesos de elección de las y los consejeros del CDDR son legítimos (transparentes y plurales) para las y los líderes rurales.

16.2.3. Arquitectura Institucional

Apoyo de las autoridades público-administrativas a la participación ciudadana

Respecto al apoyo de autoridades institucionales, líderes y lideresas campesinas indican que la Gerencia de Corregimientos no ha dinamizado la participación entre la población rural más allá de apoyar la realización de las fiestas campesinas. En el 2022 se llevó a cabo un proceso -en conjunto con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)- para rastrear los servicios que las y los campesinos podían vender, que no tuvo éxito en tanto no dialogó con las prácticas y representaciones locales sobre el territorio y sus procesos.

El resultado de este proceso es indicativo de una dinámica más amplia de expectativas no satisfechas por el proyecto tecnológico del distrito que, en la experiencia de quienes integran el sector, no trae beneficios a la población rural, sino que genera más exclusión. De igual forma, el apoyo a la participación no se asocia exclusivamente con la Gerencia de Corregimientos sino con la administración distrital en su conjunto. La experiencia de la Consejera Suplente ante el CDPC expresa esta situación: “Muchas veces las sesiones son allá en la administración y el tema de uno como líder que no trabaja y nos toca sacar plata para ir allá, y fuera de que nos toca sacar plata para el pasaje, saque plata para comer porque no nos dan nada, no nos dan refrigerios, ni almuerzo” (Entrevista Consejera Suplente Sector Rural).

Así, quienes participaron en el taller diagnóstico expresaron que el apoyo a la participación para el sector rural debe incluir, además de programas de inclusión, medios físicos a través de los cuales puedan conectarse con la ciudad, tales como el mejoramiento de medios de transporte e internet

Esta falta de apoyo a la participación contrasta con un enfoque más comprometido con las necesidades del sector durante los últimos dos años, que se expresa en el establecimiento de proyectos (principalmente productivos) de mayor estructuración y con visiones de largo plazo, y que da lugar a una serie de oportunidades identificadas por las y los consejeros del CDDR: “apoyo a la producción agrícola”, “posibilidad de que se mejore el sistema de transporte para conectarnos con la ciudad”, “seguimiento a los procesos” y “mayor inversión en el campo” (Taller Diagnóstico Sector Rural).

16.2.4. Incidencia

El sector rural ve como incidencia de su participación la priorización de presupuesto a través del CDDR. La consejera suplente ante el CDPC menciona que, debido a su gestión, el corregimiento de Altavista recibió un mayor presupuesto que permitió impulsar iniciativas relacionadas con insumos, invernaderos y agroturismo. Aparte de esta forma de incidencia -que es altamente valorada por las y los consejeros- no se identifican otros efectos de la participación.

16.3. Elementos del Entorno Territorial

Se identifica el contexto de violencia y la dinámica política como factores que puede inhibir o influir en los procesos participativos, pero no se amplía información al respecto. Las y los integrantes del sector enfatizan en cambio el acceso a recursos como un elemento que dificulta la participación en tanto limita las posibilidades de acción. Dificultades para obtener ingresos, conectividad, inseguridad alimentaria, limitaciones en la movilidad entre campo y ciudad y falta de tiempo son elementos que desincentivan cuando no imposibilitan la participación.

16.4. Agenda

Durante el encuentro de agenda se definieron los siguientes intereses prioritarios del sector:

- Levantamiento de un censo rural.
- Estrategias de integración entre los corregimientos y la ciudad, tanto en temas de infraestructura como en relacionamiento con actores sociales y escenarios de participación.

En cuanto a canales y medios, el sector no manifiesta uno en específico más allá del uso de WhatsApp y correos electrónicos personales y colectivos.

17. Consejo Distrital de Discapacidad

17.1. El Consejo Distrital de Discapacidad y la participación ciudadana entre mayo de 2021 y mayo de 2023

Para las y los participantes en el taller diagnóstico sobre el sector, en los últimos dos años han logrado posicionarse en la escena social de la ciudad a través de la participación en clubes deportivos, recreativos y de formación no formal. Durante el último año el sector ha luchado por conseguir mejores condiciones para la población con discapacidad, a través de veedurías permanentes a los proyectos que se ejecutan desde la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos.

El sector tiene una estructura de participación dada por la Política Pública para la inclusión de las personas con discapacidad del municipio [Distrito] de Medellín, a través de la cual se crea el Concejo Distrital de Discapacidad (CDD), un espacio que se elige a través del voto en urna, el cual solo pueden ejercer personas que estén declaradas con discapacidad a través de un diagnóstico médico. Esta política también crea los Comités Comunales y Corregimentales de Inclusión (CCI) que es donde los individuos que presentan esta situación pueden ejercer su participación.

Durante este periodo, el sector participó a nivel de ciudad a través del CDD en el marco del cual se hacen periódicamente reuniones con los secretarios de todas las dependencias del distrito para hacer seguimiento a los planes, programas y proyectos de la Política Pública para la inclusión de personas con discapacidad, y se convocan a sesiones extraordinarias para abordar otros puntos. También hubo presencia del sector en el Concejo de Gobierno del alcalde.

La agenda de participación durante el período estuvo marcada por procesos de control ciudadano a la administración distrital en cuanto al cumplimiento efectivo de un enfoque de inclusión en la ejecución de sus proyectos. Esto se enmarca en el que se considera como uno de los principales retos para la participación de este sector social: la necesidad de mayores y mejores recursos materiales y sociales para promover su inclusión y especialmente las posibilidades de movilidad en la ciudad. También hay una

demanda de propuestas de formación y capacitación que contemplen las necesidades del sector.

17.2. Situación de la Participación Ciudadana en clave de la Política Pública de Participación Ciudadana

17.2.1. Capital social

Confianza social (entre la ciudadanía) y política (desde la ciudadanía)

Entre las y los miembros del sector con los cuales se construyó este informe se identifica una gran desconfianza hacia la administración distrital y especialmente a la Secretaría de Participación Ciudadana. Los espacios de participación son vistos con sospecha, se duda permanentemente sobre las razones por las cuales son generados y se expresa que sólo contribuyen al cumplimiento de indicadores de políticas más que a un interés genuino en la incidencia de los actores sociales. Esta desconfianza se enmarca en un sentimiento más amplio de baja confianza política que da lugar a suspicacias constantes sobre corrupción y clientelismo en los programas y proyectos orientados desde todas las secretarías distritales.

La baja confianza política da lugar a desconfianza respecto a otros sectores sociales como las Juntas de Acción Comunal y las Juntas Administradoras Locales. Al respecto, la Consejera Principal del Sector ante el CDPC expresa que:

“Las organizaciones sociales no tenemos ayuda de nada, no hay caso, no hay forma de entrar a estos otros espacios, esto es un desgaste, en los CCCP está todo el combo de los que comen juntos, pero yo no. Todos los que comen juntos están juntos, pero como yo no como, no puedo estar ahí. Ese espacio es tan asqueroso que hasta los mismos funcionarios son aliados con esos líderes, ver a la administración aliada con los líderes comiendo todos del mismo plato” (Consejera Principal Sector Discapacidad).

Por otra parte, también hay amenazas de violencia física y expresiones discriminatorias hacia los liderazgos que menguan la confianza interpersonal.

Reconocimiento entre actores sociales, políticos e institucionales

La baja confianza puede estar asociada a una experiencia de no reconocimiento que fue vista como una de las mayores amenazas que enfrenta el sector para participar. La

población con discapacidad ha sido históricamente excluida de todo tipo de procesos de ciudad y afectada por la no consideración de sus especificidades (formas de movilidad, capacidades cognitivas o físicas) en las políticas públicas. De ahí que haya una sensación de vulnerabilidad frente a procesos de no reconocimiento institucional y social. A nivel institucional, se señala que no hay protección para la población con discapacidad. A nivel social se expresó que hay discriminación debido a una representación colectiva de la persona con discapacidad como anormal y sin posibilidad de agencia. Esta representación permea incluso las prácticas de los cuidadores, quienes -buscando ser apoyo- inhiben la agencia de sus sujetos cuidados.

Quienes participaron en el taller diagnóstico plantaron múltiples expresiones de no reconocimiento que englobaron como barreras de tres tipos: “las arquitectónicas, las actitudinales, y las barreras de comunicación” (Taller Diagnóstico Sector Discapacidad).

En términos de arquitectura (física) se afirmó que los espacios suelen ser excluyentes y que la población no cuida la infraestructura con enfoque integral. También hubo discusión sobre la necesidad de que la arquitectura tenga diseños universales que integren a las personas con discapacidad con todo tipo de poblaciones: “a la comunidad se le metió que cosas como una rampa son solo para las personas que tienen sillas de ruedas, pero no, una rampa les sirve a muchas personas, a las mujeres embarazadas, personas que van encartadas” (Taller Diagnóstico Sector Discapacidad).

La discusión sobre el diseño universal se integra a un cuestionamiento más amplio a la focalización y diferenciación de sectores. Por ejemplo, en términos educativos se señaló que “Según la ley la población con discapacidad debe estar incluida en la sociedad, tengo derecho de asistir a una universidad que considere mi condición, no a una escuela especial... eso es participación” (Taller Diagnóstico Sector Discapacidad).

En cuanto a las barreras actitudinales, se discutió sobre baja disposición de actores institucionales y sociales por integrar a la población con discapacidad. Por ejemplo, en los ámbitos educativo y laboral no se incorpora a personas con situación de discapacidad.

Relacionamiento entre actores sociales, políticos e institucionales y dificultades en la construcción de sujetos colectivos

La baja confianza y la experiencia de no reconocimiento permiten comprender el relacionamiento con otros actores y los modos en que se interpreta por parte del sector. En general, hay barreras comunicativas que limitan el relacionamiento con distintos tipos de actores en diferentes escenarios.

Desde la experiencia de las y los participantes en el taller diagnóstico, la relación con actores institucionales en escenarios de participación limita las posibilidades del sector, es difícil. La orientación de los comités de discapacidad por parte de las y los profesionales dinamizadores inhibe la libre participación al establecer agendas unidireccionalmente. De este modo, la relación se establece -de parte del sector- como un ejercicio constante de control ciudadano a la administración pública que refuerza tensiones con quienes acompañan institucionalmente a esta. De otro lado, la relación con las JAL y las JAC es atravesada por tensiones y conflictos.

A nivel interno el sector se caracteriza por apoyo mutuo, buen relacionamiento y construcción de autonomía respecto a la administración distrital²⁶. Estos elementos redundan en un fortalecimiento del sector como actor colectivo que se expresa en el establecimiento de reuniones mensuales de forma autónoma respecto a la Secretaría de Inclusión Social. La relación con las y los cuidadores es clave también en esta construcción y se caracteriza también por un apoyo mutuo. Durante el taller diagnóstico se hizo referencia a las siguientes fortalezas del sector relativas a la construcción de sujetos colectivos: “existen buenos líderes que defienden los intereses del sector” y “los cuidadores ejercen representación y liderazgo”.

Por otro lado, se plantea como una debilidad el hecho de no dar el salto desde la construcción del sector como sujeto colectivo hacia la “articulación política para exigir los derechos correspondientes” (Taller Diagnóstico Sector Discapacidad).

²⁶ Simultáneamente se mencionó la “falta de autonomía” como una debilidad del sector, pero asociada a la necesidad permanente de apoyo en virtud de las condiciones de discapacidad. En este sentido también se planteó como debilidad la presencia de “cuidadores o familia sobreprotectora que no permite la formación y acción política de las personas con discapacidad” (Taller Diagnóstico Sector Discapacidad).

17.2.2. Liderazgos y modelos de representación

Agenciamiento ciudadano e interés en los asuntos públicos

Desde el sector se plantea que la forma en cómo la administración distrital lleva a cabo los escenarios y procesos participativos desincentiva la agencia ciudadana y que, en virtud de esto, desde el sector se generan espacios alternativos e independientes.

Surgimiento y renovación de actores, sectores y agendas de la participación

No se evidencia surgimiento y renovación de actores y agendas en el sector.

Habilidades y competencias para el ejercicio de la ciudadanía plena y los liderazgos

Las discapacidades visuales, de movilidad, auditivas, entre otras, generan retos en cuanto a las habilidades y competencias para la participación y los liderazgos. A esto se suma el que varios integrantes del sector son personas que tienen grados de escolaridad bajos. En el taller diagnóstico se puso de presente como debilidad la ausencia de “conocimiento suficiente para hacer valer nuestros derechos” (Taller Diagnóstico Sector Discapacidad) y se planteó que la sobreprotección en el apoyo por parte de cuidadores y familiares deteriora las posibilidades de formación ciudadana de quienes integran el sector.

Por otro lado, se planteó como fortalezas la “capacidad de aprender y replicar” y “la capacidad de encuentro con otros que también tienen discapacidad” (Taller Diagnóstico Sector Discapacidad)”.

Legitimidad de los liderazgos

Durante los encuentros con integrantes del sector se evidenció que hay legitimidad en los liderazgos en tanto los procesos de elección de representantes han sido satisfactorios, y las y los líderes responden a los intereses del sector.

17.2.3. Arquitectura Institucional

Apoyo de las autoridades público-administrativas a la participación ciudadana

Durante los encuentros con el sector se insistió en que el apoyo de autoridades público-administrativas es limitado en tanto las necesidades diferenciales respecto a

transporte, accesibilidad y traducción no son atendidas plenamente. A esto se suma el que gran parte de la oferta participativa se concentra en el centro de la ciudad, con lo cual se limita la convocatoria para personas que, por su condición, deben asumir grandes costos para movilizarse. En el ambiente de desconfianza institucional y política que se vive en el sector, estas limitaciones se interpretan como derivadas de problemas presupuestales asociados a dinámicas políticas: “Una de las mayores dificultades que tiene la población con discapacidad para participar es la voluntad política y los presupuestos, que nos ganamos con reunirnos y decir que nos faltan cosas, cuando no se ponen los presupuestos correspondientes para fortalecernos” (Taller Diagnóstico Sector Discapacidad). De hecho, varias amenazas identificadas tuvieron que ver con aspectos presupuestales, de dotación e infraestructuras: “poca inversión en el sector”, “no existe un presupuesto para la población con discapacidad”, “no se garantizan traductores”, “pocos recursos para cuidadores”, “falta de materiales para actividades”, “carencia de espacios para el encuentro”, “poco mantenimiento de infraestructura” (Taller Diagnóstico Sector Discapacidad).

A pesar de estos puntos, también se manifestaron distintas oportunidades brindadas por el apoyo institucional a la participación: “oferta recreativa”, “oferta deportiva”²⁷, “algunos apoyos económicos que brinda la alcaldía”, “algunos buses están adaptados para personas con movilidad reducida”, “algunos espacios de infraestructura pública sirven para el encuentro de la población con discapacidad” y “apoyo al fortalecimiento de capacidades diferentes” (Taller Diagnóstico Sector Discapacidad). El reconocimiento de estas oportunidades indica que la crítica al apoyo a la participación no es tanto su inexistencia como su alcance.

Además de la atención a estas necesidades diferenciales, integrantes del sector expresan inconformidad por el rol institucional en los escenarios de participación. La consejera principal del sector ante el CDPC señala que la iniciativa sobre agendas, cronogramas, encuentros y capacitaciones correo por cuenta de los servidores de la

²⁷ Desde el sector hay un amplio reconocimiento a la oferta del Instituto de Deportes y Recreación de Medellín (Inder) para la población con discapacidad.

Secretaría de Inclusión Social y de la Secretaría de Participación Ciudadana; con lo cual se deteriora la iniciativa de la ciudadanía y se invisibilizan las demandas del sector.

17.2.4. Incidencia

El sector no identifica incidencias de su participación en escenarios de participación. La constante crítica a la administración distrital tiene que ver de hecho con la interpretación de que en tales escenarios no es posible realizar una participación efectiva, con consecuencias claras y en beneficio del sector. En este sentido, sólo se reconoce incidencia en acciones de control social que, desde su perspectiva, permiten develar situaciones de injusticia y corrupción, mientras contribuyen a garantizar mejorías en las condiciones materiales de la población con discapacidad.

17.3. Elementos del Entorno Territorial

En el marco del contexto territorial, la discapacidad se experimenta como vulnerabilidad aumentada, frente a situaciones de violencia, condiciones de accesibilidad en la ciudad, y un contexto político que privilegia intereses particularistas sobre la inclusión social.

17.4. Agenda

Durante el encuentro con el sector se definieron los siguientes intereses prioritarios:

- Educación inclusiva en Instituciones Educativas.
- Continuidad y fortalecimiento de Escuela para la Inclusión.
- Fortalecimiento y capacitación en formación con perspectiva diferencial.
- Apoyo monetario y psicológico a cuidadores.

En cuanto a canales y medios, el sector no manifiesta uno en específico más allá del uso de WhatsApp y correos electrónicos personales y colectivos.

18. Conclusiones y recomendaciones

Hay algunas tendencias comunes en la participación ciudadana entre los sectores representados en el CDPC durante la construcción de este informe. El principal reto es la capacidad de incidencia que tienen los escenarios formales de participación, la posibilidad de que las deliberaciones, conclusiones y priorizaciones en estos espacios tengan un carácter vinculante y un efecto visible sobre las decisiones político-institucionales sobre la ciudad. Una de las vías más reiteradas para lograr esto es generar (o activar) mecanismos para que las discusiones en los escenarios de participación se vean reflejadas en los proyectos de desarrollo a nivel distrital y territorial.

De otro lado, el logro de la participación es la formación misma de un conjunto de actores, organizaciones y liderazgos que tienen la capacidad de articularse y vincularse a la institucionalidad para el logro de objetivos colectivos. La participación como acción de formación democrática tiene efectos tanto en la deliberación pública como en la autogestión para la resolución de problemas identificados por los diferentes sectores sociales. En medio de los retos de incidencia, las dificultades en liderazgos y capital social y los obstáculos en el apoyo a la participación ciudadana, los logros en la participación anuncian la necesidad de dar un salto en la traducción político-institucional de los procesos participativos e, igualmente, en el posicionamiento del Consejo Distrital de Participación Ciudadana como escenario privilegiado de articulación entre sectores sociales, relacionamiento con la institucionalidad distrital y generación de relaciones de gobernanza basadas en la democratización de las relaciones sociales.

Por último, las recomendaciones realizadas por los sectores sociales que participaron en la construcción de este informe tienen dos alcances. Algunas se orientan al funcionamiento del CDPC en sí mismo y otras al conjunto de procesos institucionales de la participación ciudadana en Medellín.

Las recomendaciones para el CDPC son las siguientes:

- Se requiere un mayor posicionamiento del CDPC en cuanto a su incidencia; esto es, un mayor reconocimiento de su importancia por parte de la administración distrital y la apertura de mecanismos más claros para su efectividad. Esto permitiría a los sectores sociales tener más claro para qué se participa en este espacio y por qué vale la pena estar en él; además cumpliría con su deber ser como escenario central en la articulación social y el relacionamiento entre sociedad civil y Estado.
- Se plantea que este informe debe hacer parte del proceso de empalme con la siguiente administración distrital. En el mismo sentido se manifiesta la necesidad de garantizar la participación de la cohorte actual del CPDC en este proceso.
- Se sugiere que el CDPC asuma la revisión del Plan Indicativo de Participación Ciudadana.
- Se plantea la necesidad de que el CDPC estudie la relación entre la paz total y la participación ciudadana, así como su relevancia para el proceso de participación en los diálogos de paz.
- Se recomienda una mayor apertura a integrar temas de los sectores sociales. La experiencia de las y los consejeros es que la alta protocolización desincentiva la participación.
- Se sugiere que haya representación o asistencia de la Ruta de Presupuesto Participativo en el CDPC.
- Es necesario cambiar las denominaciones de algunos sectores con el fin de reconocer sus especificidades socioculturales. El sector llamado grupos étnicos indígenas sugiere ser nombrado como pueblos indígenas. El sector organizaciones de mujeres plantea que es más adecuado el nombre de Sector Mujeres. Los participantes del sector Gremios Económicos consideran que el nombre Gremio de la Economía Social y Solidaria es más preciso sobre quienes lo conforman.

- Hay sectores que no hacen parte del CDPC y que, por su importancia, deberían ser incluidos: Sector Cultural, Sector Ambiental, Sector Adultos Mayores, Sector Lésbico, Gay, Transexual, Bisexual, Intersexual y Queer (LGTBIQ+), Sector Migrante, Comité de Participación Comunitaria en Salud (COPACOS) y Barristas. En el mismo sentido, se plantea la necesidad de discutir qué es un sector y qué lo hace representativo en la ciudad.
- Abordar el Plan de Ordenamiento Territorial y otros procesos de planeación a nivel de ciudad en el CDPC.

Las recomendaciones sobre la participación ciudadana a nivel de Medellín son las siguientes:

- Garantizar la continuidad en los procesos participativos a través de una menor rotación del personal que integra los equipos de apoyo a estos procesos, la generación de acuerdos vinculantes en las distintas instancias de participación, y la articulación de los planes de desarrollo a nivel de ciudad y territorios con las decisiones tomadas en las instancias de participación.
- Democratizar el acceso a escenarios de participación. No centralizarlos en el Centro Administrativo la Alpujarra y en espacios en el centro de la ciudad sino ir también a los territorios. Esto es particularmente relevante para los sectores y las poblaciones rurales y con discapacidad.
- Generar una mayor articulación interinstitucional con el fin de planificar mejor la cantidad de espacios de participación de tal modo que la asistencia a éstos sea más significativa y los temas priorizados tengan una mayor capacidad de incidir en temas estratégicos de ciudad. Esta recomendación responde a la identificación de que una cantidad excesiva de espacios de participación genera limitaciones en tanto atomiza a los actores sociales, propicia la poli membresía y desgasta los procesos sociales.
- Desde el Consejo Territorial de Planeación se hicieron recomendaciones específicas sobre la necesidad de garantizar una mayor asistencia de sus

miembros a los encuentros del Consejo Nacional de Planeación y la necesidad de que una mayor articulación entre este consejo y el CDPC.

Fuentes

Abbott, A. (2016). *Processual Sociology*. The University of Chicago Press

Alcaldía de Medellín (2023a). Agenda regulatoria año 2023. Proyecto normativo Por medio de la cual se reglamenta la política pública de Organismos de Acción Comunal Acuerdo 028 de 2014 y Acuerdo 046 de 2021

Alcaldía de Medellín (2023b). *Estrategia de Participación*. <https://www.medellin.gov.co/es/participa/>

Alcaldía de Medellín (2022a). Documento Técnico Política Pública de Participación Ciudadana

Alcaldía de Medellín (2022b). *Cartilla Política Pública de Participación Ciudadana – Sistema Distrital de Participación Ciudadana*. <https://siciudadania.co/wp-content/uploads/2023/08/CARTILLA-PPPC-Y-SMPC-DIC-13-V-FINAL.pdf>

Alcaldía de Medellín (2022c). *Según el informe del Consejo Territorial de Planeación, el cumplimiento del Plan de Desarrollo de Medellín es del 95%*. <https://www.medellin.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/segun-el-informe-del-consejo-territorial-de-planeacion-el-cumplimiento-del-plan-de-desarrollo-de-medellin-es-del-95/>

Alcaldía de Medellín (2021). *Más de 300 indígenas regresaron a sus resguardos y agradecieron la hospitalidad recibida en Medellín*. <https://www.medellin.gov.co/es/sala-de-prensa/noticias/mas-de-300-indigenas-regresaron-a-sus-resguardos-y-agradecieron-la-hospitalidad-recibida-en-medellin/>

Consejo Distrital de Participación Ciudadana (2023). Concepto *ACUERDO 028 DE 2014 “Por medio del cual se adopta la Política Pública de los Organismos de Acción Comunal en la Ciudad de Medellín” - Reglamentado con el Decreto 1374 de 2015*.

El Tiempo (2023a). *Señalan a ediles de Medellín de pedir favores sexuales o plata a estudiantes*. <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/personeria-de-medellin-denuncio-que-ediles-estaria-extorsionando-jovenes-759402>

Secretaría de la No-Violencia (2023a). *Publicación Facebook Sin Título*. <https://www.facebook.com/photo?fbid=630443939118641&set=pcb.630444055785296>