

DOCUMENTO TÉCNICO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

SECRETARÍA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
REALIZADO CON EL APOYO Y ACOMPAÑAMIENTO TÉCNICO DE LA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA-SEDE MEDELLÍN
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS Y ECONÓMICAS

2022



Alcaldía de Medellín
Distrito de
Ciencia, Tecnología e Innovación



ALCALDÍA DE MEDELLÍN

DANIEL QUINTERO CALLE

Alcalde de Medellín

SECRETARÍA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

EQUIPO DIRECTIVO

JUAN GUILLERMO BERRÍO LONDOÑO

Secretario

LUIS GUILLERMO BRAND RENDÓN

Subsecretario de Planeación Local y Presupuesto Participativo

XILIANA CARDONA TAFURTH

Subsecretario de Organizaciones Sociales

MARTHA ISABEL NUPÁN MOSQUERA

Subsecretaria de Formación

EQUIPO TÉCNICO SECRETARÍA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

ORIANA GALINDO MUÑOZ

Coordinadora -Líder de Programa

LAURA CRISTINA ÁLVAREZ HERRERA

Supervisora- Profesional Universitaria

CLARA INÉS CORREA OCHOA



Profesional Universitaria

ALEJANDRA BURBANO ZAPATA

Apoyo a la Gestión

NICOLÁS GONZÁLEZ B.

Apoyo a la gestión

JUAN ESTEBAN GARRO VÉLEZ

Apoyo a la gestión

SUSANA BOTERO RENDÓN

Apoyo a la gestión

CAROLINA YOUNG GÓMEZ

Apoyo a la gestión

EQUIPO TÉCNICO UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

MARY LUZ ALZATE

CLARA ISABEL ARISMENDI OSPINA

ANDRÉS CAMILO DE LA OSSA



Tabla de contenido

LISTA DE FIGURAS.....	5
LISTA DE TABLAS	6
SIGLAS.....	7
PRESENTACIÓN.....	9
1. ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA 11	
1.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991 Y EL NUEVO MODELO CONSTITUCIONAL PARA LA PARTICIPACIÓN.	16
2. CONTEXTO NORMATIVO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA	22
2.1 JUSTICIA TRANSICIONAL Y PROTECCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	31
3. CONTEXTO Y MARCO INSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MEDELLÍN.....	35
3.1 MARCO INSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MEDELLÍN.	47
4. REFERENTES INTERNACIONALES PARA LA POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	63
4.1 GUÍAS PRÁCTICAS DEL REGLAMENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE BARCELONA... ..	64
4.2 PROYECTO DE REFORMA A LA ORDENANZA METROPOLITANA QUE ESTABLECE EL SISTEMA DE GESTIÓN PARTICIPATIVA, RENDICIÓN DE CUENTAS Y CONTROL SOCIAL DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO.	66
4.3 GUARDIANES CIUDADANOS, CHIHUAHUA, MÉXICO.	67
4.4 JUGAR Y PARTICIPAR. CUANDO LOS NIÑOS Y LAS NIÑAS SON PROTAGONISTAS DEL PLANEAMIENTO URBANO. BUENOS AIRES, ARGENTINA.	68
4.5 LA POLÍTICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA E INNOVACIÓN DEMOCRÁTICA EN ARAGÓN: ESTRATEGIA “ARAGÓN PARTICIPA”. ARAGÓN, ESPAÑA.	69
4.6 LA PLATAFORMA DEL INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE JALISCO.	70
4.7 ESPLUGUES PARTICIPA: GARANTIZANDO LA INCLUSIÓN. ESPLUGUES DE LLOBREGAT, ESPAÑA.....	71
4.8 EMPODERAMIENTO CIUDADANO PARA LA PARTICIPACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES. CÓRDOBA, ARGENTINA.	72
5. METODOLOGÍA DE LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	72
5.1 FASE DIAGNÓSTICA PRELIMINAR.	74
5.2 FASE DIAGNÓSTICA-PARTICIPATIVA	81
5.3 FASE DOCUMENTAL.	84
5.4 FASE COCREACIÓN.	87
5.5 FASE DE VALIDACIÓN	94
5.6 FASE DE ANÁLISIS.	98
6. DIAGNÓSTICO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	100
6.1 PROBLEMAS PRIORIZADOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.	101
6.1.1 <i>Problemas Centrados en el Núcleo del Capital Social</i>	102



6.1.2 Problemas Centrados en el Núcleo Liderazgo y los Modelos de Representación.....	117
6.1.3 Problemas Centrados en el Núcleo Arquitectura Institucional.....	137
6.1.4 Limitaciones Transversales a la Participación.....	155
6.2 PROBLEMA PÚBLICO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	174
7. OBJETIVOS, DIMENSIONES Y COMPONENTES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	179
7.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS, DIMENSIONES Y COMPONENTES	180
8. VISIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MEDELLÍN AL 2032	182
9. HORIZONTE ESTRATÉGICO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	183
10. PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	184
11. ENFOQUES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	186
11.1 ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS	187
11.2 ENFOQUE DIFERENCIAL.....	189
11.3 ENFOQUE INTERSECCIONAL	190
11.4 ENFOQUE DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE Y TERRITORIALMENTE EQUITATIVO.....	191
11.5 ENFOQUE PAZ Y NO VIOLENCIA.....	192
12. MAPA DE ACTORES.....	195
12.1 RUTA METODOLÓGICA PARA EL MAPEO DE ACTORES.....	196
12.1.1 Muestreo y bases de datos.....	196
12.1.2 Procesamiento de la información.....	197
12.1.3 Resultados.....	198
REFERENCIAS.....	207

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Participantes de los espacios de cocreación de la PPPC	90
Figura 2. Número de participantes por comuna y corregimientos.....	91
Figura 3. Número de participantes por grupo de valor.....	92
Figura 4. Problemas centrados en el núcleo de capital social.....	104
Figura 5. Confianza interpersonal en Medellín 2009 – 2019.....	108
Figura 6. Comparativa confianza interpersonal: Internacional-Nacional-Medellín.....	109
Figura 7. Confianza interpersonal en función del género	110
Figura 8. Estado de la confianza en Medellín.....	112
Figura 9. Confianza conferida al alcalde de Medellín, 2006-2019.....	113
Figura 10. Evolución de la confianza, conocimiento y calificación de la gestión del Concejo de Medellín	114
Figura 11. Problemas centrados en el núcleo de liderazgos y modelos de representación	119
Figura 12. Modo de designación de liderazgos en espacios de participación	122
Figura 13. ¿Qué tanto cree que ha cambiado el nivel de corrupción de Medellín durante el último año?.....	123
Figura 14. Participación en procesos de formación ciudadana	134



Figura 15. Conocimiento de los mecanismos de control social.....	136
Figura 16. Problemas centrados en el núcleo arquitectura institucional.....	138
Figura 17. Porcentaje de personas que consideran que la Administración y el Concejo Municipal apoyan y mejoran la participación ciudadana.....	147
Figura 18. Percepción sobre la información de los programas y proyectos de la Alcaldía de Medellín	154
Figura 19. Triángulo de la violencia.....	156
Figura 19. Bucle de la Violencia en el Territorio de Altavista, Medellín.....	157
Figura 20. Número de asesinatos de la población LGBTIQ+.....	169
Figura 26. Motivos por los que los actores han dejado de participar en los últimos 24 meses.....	171
Figura 27. Red de problemas identificados y validados en la estrategia de cocreación.	175
Figura 28. Participación en las decisiones públicas	177
Figura 29. Incidencia de los actores y organizaciones que participan	178
Figura 30. Mapa de actores según cruces de apoyo e influencia	201
Figura 31. Gráfico de relaciones de colaboración a la política pública.....	206

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Marco normativo que regula el derecho a participar y los mecanismos e instancias de participación ciudadana. 1991-1998.....	23
Tabla 3. Funciones y unidades de la Subsecretaría de Formación y Participación Ciudadana	48
Tabla 4. Funciones y unidades de la Subsecretaría de Organización Social.....	49
Tabla 5. Funciones y unidades de la Subsecretaría de Planeación Local y Presupuesto Participativo.....	51
Tabla 6. Modelos relación comunicación-participación-democracia.....	150
Tabla 7. Tipos de violencia de género	159
Tabla 8. Formas de discriminación.....	161
Tabla 9. Principales grupos que sufren discriminación	162
Tabla 10. Dimensión de las condiciones territoriales del IPCM 2017 y 2019.....	173
Tabla 13. Bases de datos para el mapeo de actores	196
Tabla 14. Escala Likert de tres puntos usada en la calificación de actores.....	197
Tabla 15. Cálculo de calificación media global para actores sociales de las mujeres	197
Tabla 16. Mapeo de actores por apoyo e influencia.....	198
Tabla 17. Clasificación de actores por nivel de influencia	201
Tabla 18. Calificación de actores por nivel de apoyo	202



SIGLAS

ASOCOMUNALES – Asociación de las Juntas de Acción Comunal de Medellín
ASOEDILES – Asociación de ediles de Medellín
CCCP – Consejos Comunales y Corregimentales de Planeación
CCDI – Centros Comunitarios de Desarrollo Integral
CIDH - Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNA - Coordinador Nacional Agrario
CNMH – Centro Nacional de Memoria Histórica
CNP - Comité Nacional de Paro
CMPC – Consejo Municipal de Participación Ciudadana
COMPES - Consejo Municipal de Política Económica y Social.
CP – Constitución Política de Colombia 1991
CRIC - Consejo Regional Indígena del Cauca
CTP - Consejo Territorial de Planeación
ELN - Ejército de Liberación Nacional.
EP - Entrevista Participante.
Equipo UNAL– Equipo de la Universidad Nacional de Colombia
ESMAD - Escuadrón Móvil Anti Disturbios
ET-PC – Enfoque Territorial de Participación Ciudadana
FAONG – Federación Antioqueña de ONG
FCHE – Facultad de Ciencias Humanas y Económicas, Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín.
Fedemedellín – Federación de Acción Comunal de Medellín
IPCM – Índice de Participación Ciudadana de Medellín
JAC – Juntas de Acción Comunal
JAL – Juntas Administradoras Locales
LGBTIQ+ – Lesbiana, Gay, Bisexual, Trans, Intersexual, Queer y colectivos que no están representados en las siglas anteriores.
Mesa FOCI – Mesa de Fortalecimiento a la Ciudadanía
NP - Núcleo Problema
ODS – Objetivos de Desarrollo Sostenible
OPPCM – Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín
PC – Participación Ciudadana
PCN - Proceso de Comunidades Negras.
PP – Presupuesto Participativo
PDL – Planes de Desarrollo Local
PPPC – Política Pública de Participación Ciudadana de Medellín
SIGC – Sistema de Gestión del Conocimiento
SMP – Sistema Municipal de Planeación



SMPC – Sistema Municipal de Participación Ciudadana

SPC – Secretaría de Participación Ciudadana.

UIE - Unidad de Investigación y Extensión de la Secretaría de Participación Ciudadana.



PRESENTACIÓN

El documento técnico de la Política Pública de Participación Ciudadana del Municipio de Medellín se ubica en la fase del diseño y estructuración de los componentes y acciones programáticas de la política. En este documento se exponen las maneras en que se identificaron, analizaron y validaron los problemas y alternativas de solución en materia de participación ciudadana en Medellín; necesidad básica para construir una opción política estructurada y factible, objetivo principal de la presente fase de formulación.

Este documento ahonda en el ejercicio analítico sobre el problema público y las alternativas de solución identificadas y planteadas para atenderlo. Por lo tanto, se realiza la exposición del conjunto de acciones llevadas a cabo en el transcurso de las 5 fases de diseño y formulación de la Política Pública, las cuales van desde lo diagnóstico-preliminar a lo diagnóstico-participativo, de lo documental a la cocreación y de la validación de la información recolectada al análisis de dichos datos e insumos. Estas acciones se han adelantado de forma conjunta con los actores de la Administración Municipal y con los actores individuales y colectivos del Municipio de Medellín; los cuales se describen de forma detallada por sectores, poblaciones y unidades territoriales en el capítulo de Mapa de actores. A su vez, estos actores se articulan, dialogan y debaten al interior de unas estructuras organizativas particulares como son: los escenarios, instancias y espacios de la participación; tanto los formales, que han sido creados por normas – leyes y actos administrativos – y de los cuales se hace un esbozo detallado en el capítulo de Marco normativo, como informales, gestados de forma autónoma por actores individuales y colectivos en el marco de condiciones contextuales de necesidades y anhelos de dichos actores, de los cuales también da cuenta la Ley 1757 de 2015 como objeto de fortalecimiento, protección y promoción. Cada uno de estos elementos es abordado de forma particular y extensiva en el presente documento.

A continuación, se presentan los contenidos de este documento a manera de introducción. El primer acápite de este documento contiene los antecedentes y el marco de referencia, donde se realiza un recorrido cronológico que tiene como punto de partida el siglo XX. Esto con el fin de describir la progresiva apertura del régimen político colombiano desde principios de dicho siglo. Esta narrativa tiene en cuenta varios momentos relevantes de la historia política del país a modo de un contexto histórico explicativo como lo son, la violencia bipartidista, el Frente Nacional, la promulgación de la Constitución Política de 1991 y sus posteriores desarrollos normativos. Desembocando en un segundo apartado que expone el marco institucional de la participación ciudadana en Medellín, donde se presenta cómo es que la participación ciudadana, la planeación y el ordenamiento del territorio se relacionan en los ámbitos nacional y local.

En el tercer capítulo se realiza una contextualización de la participación en Colombia, manteniendo un hilo cronológico en su estructura. En este se exponen



los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el país, que integran el bloque de constitucionalidad y ubican la participación como un derecho humano, y se presenta un recuento normativo y la exposición del posicionamiento de la participación ciudadana en la Constitución de 1991. También se detalla la reglamentación legislativa y el desarrollo jurisprudencial en materia de participación ciudadana, con un acápite dedicado a la justicia transicional y a la protección de la participación ciudadana, donde se examina, manteniendo la perspectiva normativa, la manera en la que la ley estipula hacer efectiva la participación ciudadana de todos los colombianos; enfatizando en los actores sociales y sectores que requieren especial atención y protección; entre estos, las víctimas del conflicto, y cómo se garantiza el concurso de la sociedad en general para la construcción de la paz. Finaliza, con un apartado dedicado a presentar un contexto de lo que ha sido la participación en Medellín y la evolución del marco institucional en materia de participación.

Posteriormente, este documento presenta un acápite dedicado a exponer referentes internacionales para la Política Pública de Participación Ciudadana, seleccionados y estudiados con el fin de evidenciar algunas experiencias significativas que pueden fortalecer la Política Pública. En esta elección de casos se tienen en cuenta cinco experiencias latinoamericanas y tres en diferentes localidades españolas.

Una vez se finaliza la etapa contextual del documento técnico, se expone la metodología de la formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana, mediante una descripción del proceso metodológico puesto en marcha para recolectar la información útil para la formulación de la Política Pública y, además, para reforzar lazos de confianza entre los ciudadanos y la institucionalidad pública. En este apartado se describen cinco fases metodológicas: la diagnóstica-participativa, la documental, la de cocreación, la de validación y la de análisis.

El apartado dedicado al diagnóstico de la Política Pública de Participación Ciudadana presenta los problemas de la participación ciudadana en Medellín, identificados a partir del proceso investigativo en el que fueron aplicadas herramientas documentales y teóricas para el rastreo y análisis de información, y de los insumos recolectados en la fase de cocreación. Este capítulo está dividido en dos momentos. El primer momento contiene la descripción de los tres núcleos problemáticos¹ y de las dos limitaciones transversales; que son definidas y conceptualizadas haciendo uso de información teórica y empírica. El segundo momento plantea el problema público de la Política Pública de Participación Ciudadana a partir de un análisis de red de problemas que, teniendo en cuenta parámetros estadísticos y cualitativos, expone la interconexión de los problemas

¹ Los núcleos problemáticos son utilizados como herramienta pedagógica y metodológica con el fin de identificar un problema y su entorno. Este concepto es explicado con mayor énfasis en el capítulo de diagnóstico de la Política Pública de Participación Ciudadana.



identificados y validados en la estrategia de cocreación. La red evidencia el problema central de la Política Pública y cuatro conexiones que ayudan a su delimitación de forma holística.

Una vez se concluye la etapa metodológica y diagnóstica de la estructura, se detallan los objetivos generales y específicos de la Política Pública de Participación Ciudadana. Como elementos prospectivos se reúnen en este texto, la visión de la Política Pública y los horizontes estratégicos de la misma. A su vez, se desarrollan los principios, que serán los marcos rectores transversales de todas las acciones programáticas y los enfoques que permitirán a los tomadores de decisiones tener claridad sobre la óptica desde la que se desarrolla la implementación de la Política Pública.

Finalmente, la formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana implica identificar los actores individuales y colectivos inmersos en las dinámicas relativas a la participación ciudadana en el Municipio; al igual que analizar los procesos de reconocimiento y relacionamiento que puedan existir entre los mismos, con el propósito de plantear alternativas para su articulación y el trabajo conjunto para la atención de los problemas de la Participación Ciudadana en Medellín. Por esta razón, en el presente documento se desarrolla un apartado que estudia -y explica la utilidad de su análisis-, a partir de actividades de recolección de datos cuantitativos y cualitativos, de bases de datos, de los espacios de cocreación y de encuestas de percepción; los niveles de apoyo y de influencia de los actores identificados.

1. ANTECEDENTES Y CONTEXTO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN COLOMBIA

Los antecedentes y el marco normativo de la Política Pública de Participación Ciudadana (PPPC) de Medellín describen los hitos más significativos asociados a la democracia y a la participación ciudadana en Colombia. Por lo tanto, el presente capítulo da cuenta de un recorrido cronológico sobre la progresiva apertura del régimen político colombiano desde principios del siglo XX, en un contexto caracterizado por la extendida violencia bipartidista, pasando por la experiencia del Frente Nacional y abordando los hechos acaecidos en las décadas que antecedieron el nuevo milenio; entre ellos, la promulgación de la Constitución Política de 1991 y sus posteriores desarrollos normativos, así como los acontecimientos sociales y políticos más relevantes de la participación ciudadana ocurridos hasta el año 2021.

La sociedad colombiana de comienzos del siglo XX se caracterizó por tener una población mayoritariamente rural, afectada por las múltiples guerras civiles desarrolladas durante todo el siglo XIX y por un cúmulo de situaciones sociales, económicas y políticas que la mantuvieron al margen del desarrollo económico. La derrota del Partido Liberal en la Guerra de los Mil Días implicó la consolidación del Partido Conservador en la dirección del poder político del Estado, respaldado por una Constitución Política de corte centralista, autoritaria y religiosa (Arias



Trujillo, 2017). No obstante, permanecieron activas durante la primera veintena del siglo algunas expresiones sociales organizadas que buscaron visibilizar las aspiraciones e inconformidades de los sectores populares de la época. Algunos ejemplos de estas fueron las sociedades de artesanos y de ayuda mutua, así como las múltiples instituciones de beneficencia y caridad (Londoño Botero, 1997).

Las sociedades artesanales y mutuales, así como los centros de beneficencia, empezarían a ser reemplazadas por las colonias campesinas, los arrendatarios rurales, las ligas agrarias y los sindicatos; que se verían influenciados no solo por estas primeras formas de organización social, sino por las ideas liberales y socialistas que empezaban a tomar fuerza en ese momento histórico (Londoño Botero, 1997). La década de 1920 fue testigo de una acelerada modernización del país, fruto del auge económico producido por los altos precios del café en el mercado internacional, las inversiones provenientes del extranjero y la indemnización estadounidense por la pérdida de Panamá. De esta manera la nación vería surgir una población rural y urbana más activa en términos de demandas sociales y políticas que se verían posteriormente reflejadas en la naciente lucha agraria y obrera (Arias Trujillo, 2017).

El movimiento estudiantil, invisibilizado hasta el momento, empezó a ser reconocido por su lucha a favor de la reforma universitaria liderado por la Federación Nacional de Estudiantes en 1922. Este movimiento logró celebrar durante esa década cuatro congresos en diferentes ciudades del país, en donde se trataron temas académicos y universitarios, además de asuntos políticos (Archila Neira, 2012). En esa misma época, resultarían significativos los procesos de organización indígena en departamentos como el Cauca o el Tolima. Los nacientes partidos de izquierda, como el Partido Socialista Revolucionario surgido en 1926 y el Partido Comunista creado en 1930, absorberían y articularían las nacientes demandas de los distintos segmentos sociales de aquellas primeras décadas, en las cuales el país se sumaría a las dinámicas de un mundo cada vez más interconectado en términos económicos y políticos (Arias Trujillo, 2017).

Siguiendo los ejemplos internacionales, los nacientes partidos de izquierda en Colombia se embarcaron en una política de agitación de los sectores populares para la demanda de derechos sociales, políticos y mejoras en las condiciones de vida y en ese contexto, el número de huelgas obreras aumentó significativamente durante la década. Resaltan los casos de los enclaves petroleros de Barrancabermeja entre 1924 y 1927 y la zona bananera de Magdalena en 1928; ambos contribuyeron a posicionar en la agenda política del país diversas cuestiones sociales y de reivindicación de derechos que acapararon parte del debate político en las décadas posteriores (Arias Trujillo, 2017).

Tras cincuenta años de consolidación del conservadurismo en la dirección del Estado colombiano, y en medio de una crisis mundial producto de la depresión económica producida en 1929, el partido liberal ascendió al poder en los comicios de 1930 con Enrique Olaya Herrera a la cabeza. Sin embargo, fue su



sucesor, Alfonso López Pumarejo, quién a través del proyecto político “*La revolución en marcha*” intentó dar respuesta a las múltiples demandas acumuladas por los trabajadores colombianos en las últimas décadas (Arias Trujillo, 2017).

Hacia 1936 se eliminaron algunas de las restricciones censitarias que poseía el voto ciudadano y que alejaban a la población de este ejercicio democrático por razones de escolaridad y de origen étnico o cultural. Pese a que se mantuvo la restricción de voto para las mujeres el electorado colombiano se volvió cada vez más amplio, masivo y diverso, lo que volcó a los partidos políticos hacia una competencia por conquistar los distintos nichos electorales que comenzaban a surgir en el país. En este contexto, los partidos de izquierda, como el Partido Socialista y el Partido Comunista, la disidencia liberal de Jorge Eliecer Gaitán, Unión Nacional Revolucionaria Izquierdista (UNIR), y los dos partidos tradicionales; se convirtieron en partidos de masas, que buscaron el apoyo de la población colombiana en su conjunto (Arias Trujillo, 2017).

Por su lado el movimiento estudiantil vivió un periodo de relativa calma, producto de las medidas adoptadas por el gobierno de López Pumarejo en materia educativa, que se encaminaron a buscar una educación de corte laico, técnico y con autonomía universitaria, que se materializó en la Ley 68 de 1935 o Ley orgánica de la Universidad Nacional (Archila, 2012).

Tras dieciséis años de gobierno liberal, el Partido Conservador regresó al poder de la mano de Mariano Ospina Pérez, quien fue sucedido, por el también liberal Laureano Gómez. El gobierno de Ospina Pérez debió enfocar su agenda en atender la cada vez más extendida violencia bipartidista, agudizada por los continuos ataques del sector más radical del Partido Conservador durante los años anteriores. Este periodo histórico fue testigo del nacimiento de diversas expresiones armadas como las guerrillas liberales y los “chulavitas”, así como de bandas civiles que pretendían enfrentar a campesinos y a los simpatizantes del Partido Liberal, Socialista y Comunista (Arias Trujillo, 2017).

Por su parte, Laureano Gómez fue elegido presidente en medio de un estallido social sin precedentes, resultado, entre otros, del asesinato del líder liberal Jorge Eliecer Gaitán. Esto, sumado al proceso de desmonte de las reformas emprendidas durante el gobierno de López Pumarejo, alentó a la cúpula militar, en cabeza del general Gustavo Rojas Pinilla, a dar un golpe de Estado en junio 1953, manteniéndose en el poder hasta 1957 (Arias Trujillo, 2017).

El gobierno militar fue bien recibido por una sociedad cansada de la violencia bipartidista que parecía no tener fin. Una vez en el poder empezó a tomar medidas para apaciguar los ánimos sectarios e hizo un llamado a la unidad nacional. Entre otras, ofreció una amnistía a los diferentes grupos armados, e incrementó el gasto público en materia de salud, vivienda, educación e infraestructura vial (Arias Trujillo, 2017).

Por su parte, el movimiento estudiantil vio conveniente el ascenso al poder del militar Rojas Pinilla, sin embargo, las medidas represivas adoptadas por este, un



año después de iniciado su mandato, marcaron un punto de no retorno entre estos y el régimen militar. Tal sería el descontento de los estudiantes que en mayo de 1957 lideraron las jornadas que obligaron al dirigente a entregar el poder a una junta militar designada por él mismo (Archila, 2012).

Entre 1956 y 1957, Alberto Lleras Camargo, como representante del Partido Liberal, y Laureano Gómez, como cabeza del Partido Conservador, realizaron una serie de acuerdos en España, conocidos como el Pacto de Benidorm, el Pacto de Marzo y el Pacto de Sitges. Con dichos pactos buscaron una salida acordada a la crisis política por la que atravesaba el país, el desmonte del gobierno de Rojas Pinilla y la Junta Militar para la restauración del mandato civil en las instituciones públicas (Arias Trujillo, 2017).

A través de estos pactos, se acordaron las disposiciones por medio de las cuales se reformó la Constitución Política de 1886, buscando garantizar la alternancia del poder en el ejecutivo y la representación igualitaria en los órganos colegiados (Arias Trujillo, 2017). Estos arreglos pasaron a ser conocidos como el acuerdo del Frente Nacional. Este se refrendó el primero de diciembre de 1957 por medio de un plebiscito, el primero en la historia de Colombia, con el cual se reconoció el derecho al sufragio electoral de las mujeres, reconocimiento que marcó un hito significativo en la ampliación de la participación democrática en el país (Arias Trujillo, 2017).

Este logro histórico fue el desenlace de intensos debates políticos en torno al feminismo y el papel de la mujer en el escenario público. El movimiento sufragista que se extendió de 1940 hasta 1957, agrupó, al interior de sus espacios de discusión, feminismos de corte conservador, liberal y socialista (Luna L, 2001). El reconocimiento del voto femenino durante los anteriores comicios abrió la puerta a una progresiva participación política de las mujeres; en 1958 por ejemplo, fueron electas las primeras senadoras de la República, y designadas las primeras ministras (Arias Trujillo, 2017).

Mientras los partidos tradicionales se turnaban la dirección del Estado, otras expresiones sociales empezaron a organizarse y manifestarse. La población indígena, por ejemplo, se organizó en un primer momento de la mano de las asociaciones campesinas a través de la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC); a partir de la cual buscaron, entre otras cosas, reclamar las tierras que les habían despojado, consolidar sus anteriores resguardos o frenar la colonización y expansión de la frontera agrícola. Posteriormente crearon su propia organización llamada Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) (Londoño Botero, 1997).

El descontento de muchos sectores sociales, que se vieron abiertamente excluidos de la representación política como consecuencia del pacto entre conservadores y liberales, permitió la consolidación de diferentes fuerzas armadas ilegales como las guerrillas de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), Ejército de Liberación Nacional (ELN), Ejército Popular de Liberación (EPL) y posteriormente el Movimiento Diecinueve de Abril (M-19).



La finalización del Frente Nacional en 1974 dio paso a los gobiernos de Alfonso López Michelsen y de Julio César Turbay Ayala, proyectos políticos que se caracterizaron por la represión a la movilización social, la persecución de líderes populares, activistas de izquierda y a las diversas guerrillas que ya buscaban consolidarse en el territorio nacional. Reflejo de esto fue el Estatuto de Seguridad decretado por el gobierno de Turbay que buscó principalmente limitar las libertades individuales, prohibir la reunión en los espacios públicos, los bloqueos de las vías y las manifestaciones escritas o gráficas (Centro de Análisis y Asuntos Públicos, 2019).

El gobierno de Belisario Betancur, desarrollado entre 1982 y 1986, buscó implementar medidas que bajaran los ánimos de una sociedad enardecida por las medidas represivas tomadas en los anteriores gobiernos. Betancur inició procesos de diálogo con grupos armados de importancia de la época como el M-19 y las FARC-EP (Guzmán, González y Eversley , 2017) y aunque dichos procesos no llegaron a feliz término durante ese periodo presidencial, los intentos de restaurar el orden nacional por la vía del diálogo continuaron con el gobierno del presidente Virgilio Barco (1986-1990). Pese a los esfuerzos, las dificultades que afrontaba el Estado en temas de legitimidad de sus instituciones, crisis de los derechos humanos, orden público y la violencia producto del narcotráfico, el crecimiento y consolidación de las guerrillas y la creciente ola paramilitar llevaron a la idea de la necesidad de una reforma constitucional:

hacía tiempo que se debatía la necesidad de estas reformas, pero a finales de los años ochenta se generalizó la idea de que, además de legitimar y modernizar el Estado, ellas eran requisito para conjurar la violencia. Triunfó la tesis de las causas objetivas, así que pobreza, corrupción y falta de democracia eran producto de las deficientes instituciones, y también eran causantes de la violencia. (Lemaitre Ripoll, 2016, p. 8)

Es a partir de las condiciones expuestas que un cambio constitucional florece, planteándose como alternativa para establecer un nuevo orden democrático “pluralista, tolerante y descentralizado”, liderado por actores con la capacidad de poner sobre la mesa las múltiples demandas sociales desatendidas o ignoradas durante décadas. Los abanderados de los proyectos de cambio democrático fueron jóvenes universitarios, intelectuales, miembros de ONG y gentes provenientes de varios sectores de la izquierda radical (Uribe Hincapié, 2002).

El gobierno del presidente Virgilio Barco interpretó el momento político que vivía el país y propició el voto por la convocatoria a una Asamblea Constitucional paralela a las elecciones presidenciales de mayo de 1990². De esa manera se

² En la proclama del 14 de diciembre de 1989, ante la frustración por la caída de la reforma constitucional propuesta por el gobierno de Virgilio Barco y de los acuerdos de paz en ella incluidos, el Movimiento Diecinueve de Abril (M-19) convocó a rehacer el pacto de paz directamente con el pueblo en una Asamblea Constituyente surgida de un



abrieron paso los acuerdos que se concretaron en la administración de César Gaviria, entre ellas, la convocatoria a elecciones de la Asamblea Nacional Constituyente en diciembre de 1990.

La Séptima Papeleta, promovida por los estudiantes y muchos otros sectores en las elecciones legislativas y regionales de marzo de 1990, fue la síntesis de esos procesos de movilización democrática y por la paz, y la base de una insubordinación ciudadana contra la violencia y a favor de la democracia. (Grupo de Memoria Histórica [GMH], 2013, p. 149)

La Constitución Política de 1991 se constituyó en el marco normativo a partir del cual se plantearon elementos importantes como la ampliación de la representatividad y la inclusión de nuevos actores sociales en las decisiones políticas; el fortalecimiento del Estado y la administración de justicia; el aumento del gasto social y la expansión de la cobertura de los servicios de educación, salud y Seguridad Social, además de referirse a disposiciones sobre la participación ciudadana, entre otros.

1.1 Constitución Política de 1991 y el nuevo modelo constitucional para la participación.

Con su aprobación se trazó la ruta de navegación para la participación, donde la misma se designa desde el preámbulo y es desarrollada en el articulado posterior como principio, función del Estado y derecho fundamental. Incluso, se estipulan medidas específicas para grupos poblacionales determinados como jóvenes y mujeres. También, se señalan mecanismos para ejercer el derecho a la participación como la consulta popular, el referendo, el plebiscito, la iniciativa legislativa, la revocatoria del mandato y el cabildo abierto³ (Velásquez, F., González, E., Martínez, M., Peña, J., Arévalo, J. y Vargas, J., 2020).

Al respecto, Maceo Riso (2011) menciona que “la Carta Política le confiere a la participación ciudadana un cierto estatus jurídico, que genera distintas implicaciones desde el punto de vista del derecho [...] entre otros aspectos, su carácter de fin esencial del Estado y de derecho fundamental” (p. 130). Esto, según el estudio de este investigador, se debió a la influencia de referentes teóricos del constitucionalismo deliberativo, que generaron “[...] un ambiente académico proclive a la institucionalización de un nuevo concepto de democracia que quedó inserto en la Constitución, y que efectivamente influenciaron los debates sostenidos alrededor del mismo en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente” (Maceo Riso, 2011, p. 130).

Por lo anterior, la Constitución Política supone el reconocimiento de la voz ciudadana, la necesidad de entrada de otros actores históricamente excluidos de la escena política y de la libertad de asociación: “la Constitución Política, definió

golpe de opinión por la vía pacífica (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, p. 149).

³ Para profundizar revisar el preámbulo y los artículos 1°, 2°, 3°, 23, 37, 40, 45, 74, 79, 88, 95, 103, 270 y 342, entre otros, de la Constitución Política de Colombia de 1991.



la participación como característica y eje estructurante del país: un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista” (León Gutiérrez, A., Hincapié, L. A., Villa, G. M., 2016, p. 213).

Si bien la visión de participación ciudadana recogida en la nueva carta política se expresa en la conformación, ejercicio y control del poder político (Constitución Política de Colombia [C.P.] , 1991), ésta también entendió la participación en un sentido más amplio, definiendo a la esfera política como una más de las muchas que integran la sociedad, pues estableció como uno de los fines del Estado colombiano “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación” (C.P., 1991, art. 2°) y, en ese sentido, asoció a la participación como elemento transversal a todas decisiones que afectan la vida de las personas.

Al respecto de los elementos anteriormente tratados es importante resaltar que, por un lado, la Corte Constitucional ha manifestado que la participación como derecho fundamental se expresa en la posibilidad de la intervención en la conformación, ejercicio y control del poder político a través de mecanismos que sean realmente efectivos:

El carácter más o menos abierto del reconocimiento constitucional del derecho de los ciudadanos a participar, implica reconocer que su nivel de realización puede ser diferenciado. Esto supone que dicho derecho, reconocido como fundamental, otorga a los ciudadanos una facultad, prima facie, para exigir amplias posibilidades de intervención en la conformación, ejercicio y control del poder político. (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-150, 2015)

Por otro lado, la Corte Constitucional es clara al determinar el carácter universal y expansivo del derecho a participar (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-150, 2015), lo que implica que la regulación de los mecanismos de participación en una determinada norma jurídica, en ninguna forma impiden o limitan el desarrollo de otras formas de participación, ni niegan el ejercicio de derecho político alguno que no esté contenido en la misma (Ley 134, 1994, art. 1; Ley 1757, 2015, art. 1).

En el marco de la Constitución Política de 1991, cobran relevancia algunas normas internacionales que desarrollan la participación ciudadana mediante lo que la Corte Constitucional denomina *bloque de constitucionalidad*; específicamente a partir de la noción *lato sensu* que establece que dicho bloque: “estaría conformado no solo por el articulado de la Constitución sino, entre otros, por los tratados internacionales de que trata el artículo 93 de la Carta” (Corte Constitucional, C-191, 1998). Ejemplo de lo anterior es la Declaración Universal de Derechos Humanos, donde se señala el derecho de toda persona a participar del gobierno de su país directamente o por intermedio de representantes, y establece que la voluntad del pueblo se constituye como la base del poder público (Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 217 A (III),



1948). Posteriormente, en el mismo sentido continúan el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos al disponer la libre determinación como un derecho de todos los pueblos (Ley 74, 1968, art. 1).

Otra norma internacional relevante es la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida también como el “Pacto de San José”, que reitera el derecho de los ciudadanos a participar en la dirección de los asuntos públicos en forma directa o por intermedio de representantes que deben ser libremente elegidos (Ley 16, 1972, art. 23). Más recientemente, a inicios del siglo XXI, la Organización de Estados Americanos –OEA-- aprobó la Carta Democrática Interamericana según la cual, la democracia representativa se refuerza con la participación permanente de la ciudadanía (Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, Carta Democrática Interamericana, 2001, art. 1). Esto implica que entre la representación y la participación no se presenta una relación dicotómica, si no que entre ambas se establece una relación de complementariedad. Esta norma destaca, además, la necesidad de la transparencia en la gestión pública y la libertad de expresión y de prensa para la participación libre de la ciudadanía (Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, Carta Democrática Interamericana, 2001, art. 4).

La participación como un derecho y una responsabilidad constituye una condición necesaria para el ejercicio pleno y efectivo de la democracia, razón por la que promover las diversas formas de participación redundaría en su fortalecimiento (Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, Carta Democrática Interamericana, 2001, art. 6). Finalmente, la Carta Democrática Interamericana menciona la necesidad de la promoción de la participación plena e igualitaria de la mujer en las estructuras políticas estatales a fin de promover y ejercitar una cultura democrática (Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, Carta Democrática Interamericana, 2001, art. 28).

Retomando el panorama nacional, aunque la Constitución Política de 1991 amplió los mecanismos de participación y abrió la esfera pública a sectores históricamente excluidos, en la realidad del país persistieron difíciles circunstancias que dificultan, aún hoy, desarrollar el mandato constitucional, producto de la violencia derivada de la expansión de grupos paramilitares, guerrilleros y la guerra contra narcotraficantes (Arias Trujillo, 2017, p. 265). A pesar de las difíciles circunstancias asociadas a la violencia, en 1994 se promulgó la Ley 134 que reguló los mecanismos de participación ciudadana como “la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular, del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto” (Ley 134, 1994, art. 1).

Finalizando el gobierno de Cesar Gaviria, 1990 a 1994, a través de la Ley Orgánica del Presupuesto se reguló el componente participativo en la planeación, instituyéndose instancias como el Consejo Nacional de Planeación y los Consejos Territoriales de Planeación (Parra Ramírez y Pinzón Zarate,



2015). A las condiciones de pobreza, desempleo y violencia de inicios de la década del noventa, se sumó la falta de legitimidad de las instituciones del Estado, en particular del Gobierno Nacional a raíz de la financiación de dineros del narcotráfico en la campaña del entonces candidato presidencial Ernesto Samper Pizano, quien resultó elegido para el periodo presidencial que va de 1994 a 1998 (Murillo & Valdivieso, 2002).

En el marco del gobierno de Ernesto Samper, en términos de participación fue promulgada la Ley 388 de 1997, que reguló disposiciones sobre el ordenamiento territorial y estableció la participación democrática en el mismo (Ley 388, 1997, art. 3°). Sobre la participación ciudadana en los planes de desarrollo y ordenamiento territorial, fue relevante el impulso de las organizaciones sociales para la materialización de dichas regulaciones democráticas:

El despliegue de la planeación participativa en Colombia se evidenció entre 1997 y el 2000 cuando se hicieron convocatorias para la creación de los consejos territoriales de planeación los cuales se impulsaron con la activa participación de diferentes líderes de organizaciones sociales. (Parra Ramírez & Pinzón Zarate, 2015, p. 65)

Ernesto Samper fue sucedido por Andrés Pastrana, cuyo gobierno se desarrolló entre los dos últimos años del Siglo XX y los dos primeros del siglo XXI -1998 a 2000-. Su elección se produjo gracias a la movilización social para solicitar la salida negociada al conflicto y el respeto de los derechos humanos en el marco de un contexto nacional de ilegitimidad institucional y de violencia armada de grupos paramilitares y guerrilleros. Durante este mandato se instaló una mesa de negociación entre el gobierno nacional y la guerrilla de las FARC-EP para explorar una salida negociada al conflicto armado. Sin embargo, dicho proceso resultó infructuoso y generó una gran frustración nacional que se vio reflejada en las siguientes elecciones presidenciales en las que el candidato que resultó electo abanderó la confrontación armada del Estado contra los grupos subversivos (Velásquez et al., 2020a).

En el año 2002, inició el primer gobierno presidencial de Álvaro Uribe 2002 a 2006, que se extendería un periodo más -2006 a 2010-. Su presidencia se caracterizó por ser autoritaria y promover el Estado de opinión como fase superior del Estado Social de Derecho consagrado en la carta política de 1991 (Velásquez et al., 2020a). Dicha concepción de Estado consistía en la acción de gobierno enmarcada en la opinión mayoritaria de la población y el sometimiento de las minorías a las decisiones del gobernante. En el año 2003, Uribe promovió un referéndum que reformó la Constitución para permitir la reelección presidencial, lo que allanó el camino para su segundo mandato en la presidencia de la República. En el año 2009 intentó promover un segundo referéndum mediante la Ley 1354 de 2009 para facilitar su tercer periodo presidencial, sin embargo, no tuvo éxito debido a la declaratoria de inconstitucionalidad de dicha Ley por parte de la Corte Constitucional⁴ (Velásquez et al., 2020a).

⁴ Al respecto, puede consultarse la Sentencia C-141 de 2010 de la Corte Constitucional.



En el escenario político nacional emergió un fenómeno denominado “parapolítica”, que consistió en una serie de acuerdos llevados a cabo en su mayoría en el año 2001 entre paramilitares y políticos de regiones donde operaba dicho actor armado; el proyecto tenía como fin apropiarse del poder político en las elecciones de 2002 a Concejos, Alcaldías, Gobernaciones y Congreso. Al respecto, Salvatore Mancuso “señaló que el 35% del Congreso elegido en 2002 tenía lazos con el paramilitarismo” (Velásquez et al., 2020, p. 62). Luego, en el 2003 se produjo la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia promovido por lo que se denominó la *Ley de Justicia y Paz*.

Por otro lado, en los periodos presidenciales de Álvaro Uribe, la centralización del gobierno implicó la pérdida de autonomía de las autoridades locales y la reducción de los departamentos y municipios a la implementación de las decisiones tomadas en la casa de Nariño. Así mismo, se desarrollaron procesos de participación ciudadana de carácter utilitarista que se llevaron a cabo a través de la estrategia de Consejos Comunitarios:

En este modelo, la participación ciudadana fue entendida como una herramienta utilitaria “en las áreas y temas establecidos por el régimen político, para los fines concretos señalados y en escenarios definidos, sin deliberación ni confrontación de ideas” (Fung, 2007). Esta visión utilitarista se concretó en los consejos comunitarios de gobierno considerados por este último como “la máxima expresión de la democracia participativa, teniendo en cuenta que en ellos confluía la ciudadanía, las autoridades locales y el Gobierno nacional para definir soluciones a los problemas que enfrentaban los territorios y sus poblaciones” (DNP, 2004). (Velásquez et al., 2020a, p. 61)

Las banderas de los dos periodos de gobierno de Álvaro Uribe se pueden sintetizar en seguridad democrática, confianza inversionista y cohesión social, enmarcadas en un fuerte discurso antiterrorista y determinadas por la estigmatización a cualquier tipo de oposición a su gestión, mediante el señalamiento de los adversarios como guerrilleros y/o auspiciadores del terrorismo:

el Gobierno promovió el discurso de la cohesión social, concebida como la tercera pata del trípode, junto con la seguridad democrática y la confianza inversionista. Se trató en lo fundamental de una apuesta que buscaba la adscripción ciudadana al proyecto político encarnado por el presidente Uribe, así como la aceptación de que las diferencias sociales pueden ser reducidas a través de la inversión privada como movilizadora del empleo. Completa el cuadro la convicción de que la seguridad y la desaparición de la guerrilla eran la clave para el desarrollo nacional, sin que ello incluyera la discusión sobre la tierra y la iniquidad, ambas consideradas como términos subversivos. (Velásquez et al., 2020a, p. 75)

En lo que se refiere a la manifestación social, durante el periodo 2002-2008 se presentaron protestas en todo el territorio nacional, registrándose unas cifras que



se catalogaron como históricas, y que contenían en su agenda temas de derechos humanos y reclamos de protección a derechos económicos, sociales y culturales:

Entre el año 2002 y 2008 de los 1.120 municipios que en 2007 existían en el país, 554 sirvieron de escenario para las protestas. La movilización social alcanzó en 2007 el mayor auge desde 1975 a esa fecha, cuando se reportaron 800 protestas y en el año 2008 la cifra llegó a 950. Según el diario El Espectador “Las protestas en la era Uribe fueron motivadas por violaciones a los derechos humanos, desconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales. También es el reflejo del desacuerdo con políticas gubernamentales y el incumplimiento de pactos. (Parra Ramírez & Pinzón Zarate, 2015, p. 66)

En 2010 se posesionó como presidente Juan Manuel Santos, quien estuvo en el gobierno durante dos periodos presidenciales, entre 2010 y 2018, al igual que su antecesor. En su elección Santos contó con el respaldo de Uribe y se presentó como el continuismo de su programa de gobierno; sin embargo, muy rápidamente se desmarcó de la radicalidad discursiva en el periodo anterior e intentó restablecer las deterioradas relaciones internacionales entre Colombia y Venezuela⁵. En lo concerniente a la paz, iniciaron los diálogos exploratorios para lograr una salida negociada al conflicto armado con las guerrillas de las FARC-EP y el ELN, proceso que con el primer grupo armado terminaría con un acuerdo de paz y la consecuente dejación de armas por parte de dicho grupo subversivo (Velásquez et al., 2020a). Estos procesos de negociación no contaron con un camino fácil; se propuso refrendar el acuerdo logrado con las FARC-EP mediante un plebiscito en el año 2016 y en las votaciones se impuso electoramente la opción por el no; es decir, la oposición al acuerdo logrado, lo que implicó la renegociación de lo acordado inicialmente (Velásquez et al., 2020a).

Referente a la participación, en el año 2011 se aprobó la Ley de Víctimas -Ley 1448-, que planteó una participación efectiva e incidente de las mismas en políticas para su atención integral y estableció las mesas de víctimas a nivel nacional, departamental y municipal. También fue promulgada la Ley 1551 de 2012, que reiteró la función que tienen los municipios en materia de promoción de la participación ciudadana. Otra norma que entró en vigor en este periodo con el propósito de promover la participación fue la Ley Estatutaria de Participación

⁵ Durante el gobierno de Álvaro Uribe en Colombia (2002-2008) y el gobierno de Hugo Chávez en Venezuela (1999-2013) las relaciones internacionales entre ambos países estuvieron en permanente tensión y varias ocasiones se presentaron rupturas comerciales y políticas. Entre los motivos que generaron tensión se encuentran los señalamientos hacía el expresidente venezolano por parte de su homólogo colombiano de apoyar grupos terroristas como las guerrillas colombianas y por parte del expresidente venezolano al colombiano, el señalamiento de ser un peón del imperio y auspiciar grupos de mercenarios contra su gobierno (BBC Mundo, 2009).



-Ley 1757 de 2015-, mediante la cual fueron creados los sistemas nacional, departamental y local de participación, y planteó elementos regulatorios de temas como las veedurías ciudadanas, rendiciones de cuentas y mecanismos de participación, entre otros. Para el año 2018 se promulgó el Estatuto de la Oposición, una deuda histórica de la carta política de 1991 y un compromiso del acuerdo de paz alcanzado en el año 2016. (Velásquez et al., 2020).

La movilización social durante este periodo de gobierno tuvo gran relevancia, a nivel nacional se manifestaron estudiantes, universitarios, maestros y sindicatos, y en el 2013 se desarrollaron paros masivos como el agrario, camionero y el de mineros artesanales:

El informe de la Policía Nacional publicado en octubre de 2011 resaltaba el significativo aumento de la movilización en el primer año del gobierno Santos, cuando el número de manifestantes llegó a casi medio millón de ciudadanos. [...] el 2013 sería el de mayor conflictividad, en la base del CIBEP, se registraron 1.027 protestas durante ese año. El mayor número de luchas desde 1975. (Parra Ramírez & Pinzón Zarate, 2015, p. 66)

En el año 2018 se posesionó como presidente Iván Duque Márquez -2018 a 2022- quien en materia de movilización y participación social afrontaría dos grandes paros a nivel nacional; el primero de ellos, en 2019, en contra de la reforma laboral y pensional, además de temas más generales como las privatizaciones y la corrupción (Escuela Nacional Sindical, 2019); posteriormente, en el año 2021, se llevó a cabo un nuevo paro nacional, esta vez enmarcado en un contexto con condiciones de salud pública, sociales, políticas y económicas que impuso la pandemia del Covid-19. El aliciente de dicha movilización fue la oposición a la reforma tributaria propuesta por el gobierno y posteriormente incorporó reclamos contra la brutalidad policial (Pardo, 2021). Como ejercicio de participación, destaca en este periodo la consulta popular anticorrupción en el año 2018, que, si bien no logró el umbral de votos requeridos para continuar su trámite en el Congreso, movilizó a las urnas a 11.645.000 colombianos (Torrado & Marcos, 2018).

2. CONTEXTO NORMATIVO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En lo que se refiere al desarrollo normativo de la participación ciudadana, destaca la regulación mediante Ley Estatutaria de los mecanismos de participación del pueblo como la iniciativa popular legislativa y normativa, el referendo, la revocatoria del mandato, el plebiscito, el cabildo abierto y la consulta popular en los órdenes nacional, departamental, distrital y municipal. Así como la participación democrática en organizaciones civiles (Ley 134, 1994, art. 1).

Para 1994 los *Planes de Desarrollo Municipal* se configuraron como el principal instrumento de planeación para la toma de decisiones, los cuales debían ajustarse al programa de gobierno propuesto al inscribir la candidatura. Este instrumento se convirtió en la ruta de las administraciones, que debía formularse



bajo procesos que incluyeran herramientas de seguimiento y evaluación; lo que facilitó la posibilidad de realizar un control a la gestión pública (Ley 152, 1994).

Aunado a las normas anteriores sobre mecanismos de participación y planeación, a lo largo de los años noventa, se fue instaurando una amplia y compleja infraestructura normativa para fortalecer la participación ciudadana que ensanchó las oportunidades para que diversos sectores de la población pudieran intervenir en el escenario público. Una parte de esta normatividad se recoge en la siguiente Tabla .

Tabla 1. Marco normativo que regula el derecho a participar y los mecanismos e instancias de participación ciudadana. 1991-1998.

Instrumento Jurídico	Contexto de regulación del mecanismo/instancia de participación	Mecanismos/Instancias de participación previstos	Año
Decreto-Ley 2491	Se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia	Acción de tutela	1991
Ley 131	Se reglamenta el voto programático	Voto programático	1994
Ley 134	Regula los mecanismos de participación ciudadana	Iniciativa popular legislativa y normativa, el referendo, el plebiscito, la consulta popular y el cabildo abierto	1994
Ley 142	Se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios	Comités de desarrollo y control social de servicios públicos domiciliarios	1994
Ley 152	Establece los procedimientos y mecanismos referentes a los planes de desarrollo	Consejos territoriales de planeación	1994
Decreto 1757	Establece las modalidades y formas de participación social en la prestación de servicios de salud	Comités de participación comunitaria en salud	1994
Ley 388	Establece un mandato para que los municipios del país formulen sus respectivos Planes de Ordenamiento Territorial	Consejo consultivo de ordenamiento territorial, municipal o distrital	1997
Ley 472	Regula las acciones populares y de grupo señaladas el artículo 88 de	Acción popular y acción de grupo	1998



Instrumento Jurídico	Contexto de regulación del mecanismo/instancia de participación	Mecanismos/Instancias de participación previstos	Año
	la Constitución Política de Colombia.		
Ley 489	Dicta las normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional	Audiencias Públicas, ejercicio del control social de la administración, veedurías ciudadanas, consejo ciudadano de control de gestión y de resultados de la inversión pública (CGRI)	1998

En el año 2003 se reglamentaron las Veedurías Ciudadanas siendo el mecanismo democrático de representación para que los ciudadanos ejerzan vigilancia a la gestión pública y demás órganos de la administración (Ley 850, 2003). Este mecanismo de participación se constituyó en uno de los avances significativos en materia de participación. Durante el inicio del siglo XXI, continuó la regulación nacional en temas de participación ciudadana, ver

Tabla

Tabla 2. Marco normativo que regula el derecho a participar y los mecanismos e instancias de participación ciudadana. 2001-2018

Instrumento Jurídico	Contexto de regulación del mecanismo/instancia de participación	Mecanismos/Instancias de participación previstos	Año
Ley 720	Regula la acción voluntaria de los ciudadanos colombianos	Acción voluntaria	2001
Ley 850	Reglamenta las veedurías ciudadanas	Veedurías ciudadanas	2003
Ley 1145	Organiza el Sistema Nacional de Discapacidad	Consejo Nacional de discapacidad y consejos departamentales y municipales de discapacidad	2007
Ley 1251	Procura la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores	Consejo Nacional del Adulto Mayor	2008
Ley 1341	Constituye el reconocimiento por parte del Estado a la promoción del acceso, uso y apropiación de las TIC	Contenidos multiplataforma donde la población participe	2009



Instrumento Jurídico	Contexto de regulación del mecanismo/instancia de participación	Mecanismos/Instancias de participación previstos	de Año
Ley 1474	Dicta normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública	Rendición de cuentas y veedurías ciudadanas	2011
Ley 1437	Expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo	Derecho de petición	2011
Ley 1451	Dicta normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios	Veedurías Ciudadanas	2012
Ley 1712	Regula el derecho de acceso a la información pública, los procedimientos para el ejercicio y garantía del derecho	Solicitud de acceso a la información pública	2014
Ley 1757	Regula la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas	Revocatoria del mandato, iniciativa popular legislativa y normativa, consulta popular, referendo, plebiscito, cabildo abierto alianzas para la prosperidad, consejos de participación ciudadana, sistemas de participación ciudadana, presupuesto participativo, veedurías ciudadanas	2015
Decreto 1499	Regula el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG)	Política de Participación Ciudadana en la Gestión Pública	2017
Ley 1909	Regula el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes.	Derecho fundamental a la oposición política	2018

La ley estatutaria 1757 de 2015, se constituye en el más reciente referente legal de la participación ciudadana. En ella se dictan disposiciones en materia de



promoción y protección del derecho a la participación ciudadana, tiene como objeto “*promover proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político*” (Ley 1757, 2015, art. 1).

Regula los mecanismos constitucionales de participación, sin limitar la posibilidad de que se desarrollen otras formas o expresiones de participación, ni el ejercicio de derechos políticos que no se encuentren explícitamente consignados en esta ley. Además de ello estipula que todos los planes de desarrollo deben incluir medidas que promuevan la participación de todas las personas en aquellas decisiones que los afectan y el apoyo a las diferentes formas de organización de la sociedad. De igual manera, la norma establece que los planes de gestión de las instituciones públicas harán explícita la forma como se facilitará y promoverá la participación de las personas en los asuntos de su competencia. Informa que las discusiones que se susciten en el marco de la formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana deberán realizarse en escenarios presenciales o mediados por medios electrónicos (Ley 1757, 2015, art. 2).

El artículo tercero de la ley estatutaria hace alusión a los mecanismos de participación y los clasifica de acuerdo a su origen, así las cosas, resalta que son de origen popular, la iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas -Congreso, Asamblea y Concejo, el cabildo abierto y la revocatoria del mandato; el plebiscito por su parte se origina en la autoridad pública y el referendo y la consulta popular es de origen mixto (Ley 1757, 2015, art. 3).

Por su parte, la Corte Constitucional menciona otras posibles formas de clasificación de los mecanismos de participación ligados al tipo de relación de estos con el poder político. Un primer criterio de clasificación está relacionado con la función que cumplen los ciudadanos en el mecanismo, diferenciándolos entre quien tomará las decisiones -elección de representantes-, los que promueven una deliberación para la toma de decisiones -cabildo abierto e iniciativa popular normativa- y finalmente los que permiten adoptar una decisión -referendo, consulta popular, revocatoria de mandato y plebiscito- (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-150, 2015).

Un segundo criterio relacionado con el papel que cumple el derecho al voto en aquellos mecanismos que lo contemplan, se diferencian entonces los que imponen una decisión que modifica el orden jurídico existente -referendo y revocatoria del mandato-, los encaminados a implementar una determinada decisión -consulta popular- y los que tienen como finalidad apoyar una decisión política concreta -plebiscito-.

Un tercer criterio, que marca diferencias a partir del grado de intervención de las autoridades. Aquellos que cuentan con una amplia intervención en razón de su iniciativa, convocatoria, desarrollo y resultados como el cabildo abierto; los que tienen una moderada intervención de las autoridades públicas -iniciativa popular



normativa, consulta popular y plebiscito- y los que cuentan con poca intervención de las autoridades -referendo constitucional derogatorio y aprobatorio, revocatoria del mandato- (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-150, 2015).

El capítulo I del título II de la ley 1757 de 2015, establece las reglas comunes a los mecanismos de participación ciudadana de origen popular. Estos mecanismos deberán contar con un promotor y con un comité promotor, cumplir con los requisitos para la inscripción, registrar la propuesta, acceder al formulario de recolección de apoyos, y recolectar el número establecido de apoyos de acuerdo con el mecanismo de participación elegido, entregar los formularios en los plazos previamente establecidos, etapa de verificación y certificación de los apoyos, trámite ante la respectiva corporación pública y revisión constitucional (Ley 1757 de 2015).

Para la coordinación y promoción de la participación ciudadana, el legislador ordenó crear el Consejo Nacional y los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales de Participación Ciudadana (Ley 1757, 2015, art. 77). El Consejo Nacional tiene el objetivo de asesorar al Gobierno Nacional en la definición, promoción, diseño, seguimiento y evaluación de la Política Pública de Participación Ciudadana en Colombia (Ley 1757, 2015, art. 77). El consejo, contará con la participación del ministro del interior, el director del Departamento Nacional de Planeación, un Gobernador elegido por la Federación de Departamentos, un alcalde elegido por la Federación Colombiana de Municipios, un representante de las asociaciones de víctimas, un representante del Consejo Nacional de Planeación o las asociaciones de consejos territoriales de planeación, un representante de la Confederación Comunal, un representante de la Asociación Colombiana de Universidades ASCUN, un representante de la Confederación Colombiana de ONG o de otras federaciones de ONG, un representante de las federaciones o asociaciones de veedurías ciudadanas, un representante de los gremios económicos, un representante de los sindicatos, un representante de las asociaciones campesinas, un representante de los grupos étnicos, una representante de las asociaciones de las organizaciones de mujeres, un representante del Consejo Nacional de Juventud, un representante de los estudiantes universitarios, un representante de las organizaciones de discapacitados y un representante de las Juntas Administradoras Locales (Ley 1757, 2015, art. 79).

A su vez, los integrantes de los Consejos a nivel Departamental, Distrital y Municipal serán los representantes que ejercen funciones equivalentes a los delegados al Consejo Nacional de Participación (Ley 1757, 2015, art. 81).

Algunas de las principales funciones del Consejo Nacional de Participación Ciudadana son:

- c) Evaluar de manera permanente la oferta participativa estatal para sugerir al Gobierno Nacional la eliminación, fusión, escisión y modificación de las instancias y mecanismos de participación ciudadana existentes, d)



asesorar al Gobierno Nacional en la definición de estrategias que motiven a la ciudadanía para presentar iniciativas para el mejoramiento de la participación ciudadana, e) promover en todo el país la cultura y la formación para la participación, evaluar las políticas y programas de participación ciudadana. (Ley 1757 de 2015, art 80)

Como una de las estrategias para la promoción de la participación ciudadana en las administraciones de orden Departamental, Municipal y Distrital, la ley 1757 ordena la creación en los municipios de categoría especial de primera o segunda, un Sistema de Participación Ciudadana que busque integrar los diferentes espacios de deliberación y concertación con las instancias de participación. Este sistema deberá ser liderado y puesto en marcha por los Consejos Municipales o Distritales de participación ciudadana (Ley 1757 de 2015, art 86).

Además, insta a las entidades territoriales a crear oficinas para la promoción de la participación ciudadana, estas deberán estar adscritas a las secretarías designadas para tal fin. En el caso de Medellín corresponde a la Secretaría de Participación Ciudadana la responsabilidad de promover el derecho a la participación. En este orden de ideas, algunas funciones de la secretaría estarán enfocadas entre otras a:

a) formular las políticas locales de participación en armonía con la política nacional y con el concurso de las distintas instancias institucionales y no institucionales de deliberación existentes y con las entidades que conforman el Estado a nivel local, b) hacer seguimiento al cumplimiento de las políticas locales de participación, así como hacer seguimiento a los compromisos de las administraciones emanados de los ejercicios de control social, c) diseñar y gestionar estrategias e instrumentos que concreten en las realidades locales las políticas nacionales en materia de participación y organización de la ciudadanía. (Ley 1757 de 2015, arts. 88 y 89)

El capítulo III del Título VII de la ley, hace referencia a los acuerdos participativos, puntualmente del proceso de presupuesto participativo como mecanismos de asignación equitativa, racional, eficaz, eficiente y transparente de los recursos públicos, que busca fortalecer la relación Estado-Sociedad Civil, y que propende por establecer alternativas que aseguren la participación efectiva de la sociedad en la programación participativa y que deberán vincularse a los planes de desarrollo previamente concertados de los gobiernos regionales, distritales, municipales y de las localidades (Ley 1757 de 2015, arts. 90 y 91).

Otro aspecto regulado en la Ley en mención es el control social, que, en palabras de la Corte Constitucional:

Constituye, juntamente con la rendición de cuentas, un mecanismo para incentivar, promover y garantizar la actuación de la ciudadanía en el seguimiento de las actividades de las entidades y funcionarios a cuyo cargo se encuentra el cumplimiento de funciones públicas o de



administración de recursos públicos. (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-150, 2015)

En este orden de ideas, se fortalece el ejercicio del control social y rendición de cuentas dotándolos de diversas herramientas que permitan la realización efectiva de este derecho de los ciudadanos, que tiene por objeto el seguimiento y evaluación de las políticas públicas y la gestión desarrollada por las autoridades y los particulares que ejercen funciones públicas (Ley 1757, 2015, art. 61).

Sobre el control social se establece que quien lo ejerza podrá:

- a) Solicitar la información pública que se requiera para el desarrollo de su labor, en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo;
- b) Presentar observaciones de la labor desarrollada al ente encargado de la política pública;
- c) Presentar peticiones, denuncias, quejas y reclamos ante las autoridades competentes;
- d) Presentar acciones populares en los términos de la Ley 472 de 1998;
- e) Presentar acciones de cumplimiento en los términos de la Ley 393 de 1997;
- f) Presentar acciones de Tutela en los términos del Decreto número 2591 de 1991;
- g) Participar en Audiencias Públicas ante los entes que las convoquen;
- h) Hacer uso de los recursos y acciones legales que se requieran para el desarrollo del control social.

(Ley 1757, 2015, art. 61)

Los objetivos del control social están encaminados, entre otros, a fortalecer la cultura de lo público, mejorar la gestión y prevenir la corrupción en los asuntos públicos, complementar la labor de los organismos de control, promover el liderazgo y la participación democrática. Establece además que todos los niveles de la administración pública están sujetos a ejercicios de control social, excepto los que se encuentren reservados (Ley 1757, 2015, arts. 64 y 65).

También hacen parte de los ejercicios de control social las veedurías ciudadanas, éstas podrán crear redes de veedurías a nivel nacional o de las entidades territoriales con el objetivo de establecer mecanismos de comunicación, información, coordinación y colaboración entre sí. Están facultadas para solicitar peticiones ante las autoridades y ejercer las acciones que consideren necesarias ante los jueces de la República (Ley 1757, 2015, arts. 67 y 68).

La rendición de cuentas por su parte es un proceso o método conformado por un conjunto de normas procedimientos, metodologías, estructuras, prácticas y



resultados por medio de las cuales las entidades públicas de todos los niveles y los servidores públicos dan a conocer los resultados de su gestión, a partir de un ejercicio esencialmente dialógico a todos los interesados, incluyendo las demás entidades públicas y los organismos de control social.

Este ejercicio comprende acciones de petición de información y explicaciones, así como la evaluación de la gestión, con el objetivo de contribuir a procesos de transparencia al interior de la gestión de la administración pública, con miras a alcanzar los principios de buen gobierno, eficacia, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas (Ley 1757, 2015, art. 48).

La norma establece la obligatoriedad de la rendición de cuentas como un ejercicio que permite explicar e informar a la ciudadanía la gestión realizada en la ejecución de sus planes de acción, en el entendido que se regirá bajo los principios de continuidad y permanencia, apertura y transparencia, amplia difusión y visibilidad. Además, busca emprender acciones que permitan informar de manera oportuna, en un lenguaje claro y comprensible y que fomente la comunicación y el diálogo participativo entre la rama ejecutiva del poder público, la ciudadanía y la sociedad civil.

Con el propósito de cumplir los objetivos trazados frente al ejercicio anteriormente mencionado, el legislador estipuló la creación del *Manual Único de Rendición de Cuentas* como una guía de obligatorio cumplimiento para las entidades públicas. Además de ello instó a las entidades a elaborar una estrategia anual de rendición, que cumpla con todos los lineamientos estipulados en dicho manual (Ley 1757, 2015, arts. 49,50,51 y 52).

El legislador propone que las autoridades de la Administración Pública de todos los niveles se comprometan a crear espacios presenciales o virtuales en donde los ciudadanos y las organizaciones sociales puedan evaluar la gestión y los resultados de cada una de las entidades. Adicionalmente, menciona que estas entidades deberán procurar por generar espacios de difusión masiva que garanticen a los interesados o a la ciudadanía en general un adecuado acceso a la información y a los informes de gestión (Ley 1757, 2015, art. 53).

Las Corporaciones Públicas de orden territorial⁶ deben realizar un plan de acción y un informe de gestión para la rendición de cuentas por lo menos una vez al año. Estos informes deben quedar consignados en la página web de la respectiva Corporación y deben contener, por lo menos, el número de proposiciones presentadas, negadas, aprobadas y pendientes; además deben presentar un informe que dé cuenta de los asuntos administrativos, financieros, laborales y contractuales de cada entidad (Ley 1757, 2015, arts. 58 y 59).

Finalmente, es importante destacar de la Ley 1757 de 2015, la concepción de la participación ciudadana como un derecho y una responsabilidad para las personas, lo que implica participar en la planeación, implementación, seguimiento y evaluación de la gestión pública; así como recibir información y

⁶ Juntas Administradoras Locales, Concejos Municipales y Asambleas Departamentales



capacitación en temas relacionados. Esto comprende, además, el deber de informarse y de respetar las decisiones tomadas de forma democrática. Y, en lo que refiere a expresiones asociativas formales, promueve realizar ejercicios de rendición de cuentas. Adicionalmente, señala los atributos del derecho a participar:

- a) Disponibilidad: cuando el ciudadano cuenta con las condiciones normativas, institucionales y sociales para participar en la construcción de lo público en los términos de equidad, con reconocimiento de la autonomía ciudadana;
- b) Acceso: cuando el ciudadano puede ejercer la libre expresión, libre asociación, libre movilización, protesta social, elegir y ser elegido; en condiciones de equidad e igualdad, sin ningún tipo de discriminación, que permita la expresión de sus diferencias, intereses, posiciones políticas y visiones de futuro de manera autónoma;
- c) Calidad: refiere a la pertinencia, oportunidad, suficiencia de la información y la cualificación ciudadana para la incidencia real de la participación en la construcción de lo público y el desarrollo de procesos democráticos;
- d) Permanencia: entendida como la garantía de procesos sostenibles de participación ciudadana, logrando mayor incidencia en la construcción de lo público.

(Ley 1757, 2015, art.109)

En síntesis, la Ley 1757 de 2015 se erige como la consolidación de los avances normativos en materia de participación ciudadana y en el potencial acceso a los mecanismos de participación directa, a partir de la flexibilización de las exigencias para acceder a la iniciativa popular legislativa y normativa o a la revocatoria del mandato. También fortalece los ejercicios obligatorios de rendición de cuentas por parte de las autoridades y desarrolla principios que guían dicha rendición. Finalmente, crea una estructura para la armonización de los procesos de participación con los Consejos Nacional, departamental, distrital y municipal de Participación Ciudadana y el Sistema Nacional de Participación que los aglutina (Ley 1757, 2015).

2.1 Justicia Transicional y Protección de la Participación Ciudadana.

Hasta aquí se ha desarrollado un contexto cronológico de la participación en Colombia, se enmarcaron los tratados internacionales ratificados por el país que integran el bloque de constitucionalidad y ubican la participación como un derecho humano; se planteó un recuento normativo en el que se destaca el posicionamiento de la participación ciudadana que otorga la constitución de 1991, su reglamentación con leyes como la 134 de 1994 y otras que constituyeron el ensanchamiento de los mecanismos e instancias de participación ratificadas y posicionadas en 2015 con la ley 1757 de participación



democrática y la sentencia C-150 de la Corte Constitucional que reafirma el estatus de derecho fundamental a la participación ciudadana.

Desde estas perspectivas en las que confluyen “leyes de diverso rango, propósito y ámbito” (Hurtado Mosquera & Hiestroza Cuesta, 2017), la participación ciudadana adquiere una amplitud que puede diluir su ejercicio en muchas normas, mecanismos e instancias, pero a su vez ofrece un repertorio amplio en el que Estado y ciudadanos pueden desarrollar políticas y encontrar herramientas que materialicen la armonía y complementariedad de la participación ciudadana y la representación política.

Hurtado Mosquera e Hiestroza Cuesta (2016) señalan que el hecho que la Ley 1757 de 2015 no derogue leyes anteriores como la 134 de 1994, genera conflictos en términos de vigencia y aplicación de normas, sin embargo, destacan que:

con la nueva normatividad de participación democrática, se convierte a la participación como un eje transversal de los planes de desarrollo y de gestión, adoptando a está, como una política pública de Estado, estableciendo la obligación de que todo plan de desarrollo contenga medidas para promover la participación de todas las personas en las decisiones que los afectan y, así mismo, que los planes de gestión de las instituciones públicas hagan explícito como participarán las personas en los asuntos de su competencia. (Hurtado Mosquera Y Hiestroza Cuesta, 2017, p. 68)

En esa medida, la Ley 1757 de 2015 se ofrece como eje de articulación y orientación desde sus lineamientos, con los propósitos de otras normas que convergen en la profundización de la democracia participativa como la posibilidad de garantizar a los ciudadanos el goce efectivo de sus derechos individuales y colectivos, con enfoques que garanticen la inclusión de diferentes sectores y grupos poblacionales.

Por las circunstancias históricas de conflicto social y armado que ha vivido Colombia, las víctimas se erigen como uno de esos sectores que precisa de especial atención por su condición de vulneración y por el rol protagónico que ha conquistado como actor político a partir de su trabajo colectivo en busca de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición que le han otorgado conocimiento profundo de las problemáticas sociales.

Partiendo de los alcances de la Ley 1757 de 2015, que estipula que “el objeto de la presente ley es promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político” (Ley 1757 de 2015, art. 1), la protección del derecho a la participación se entiende como uno de los fines esenciales del Estado, que se encuentra respaldado en el artículo 2 de la Constitución Política y los numerales b, d y j del artículo 104 de la Ley Estatutaria de participación que establecen como obligaciones del Estado:



- b) Garantizar la participación ciudadana en los temas de planeación del desarrollo, de políticas sociales, de convivencia ciudadana y reconciliación, y de inclusión de poblaciones tradicionalmente excluidas;
- d) Proteger a los promotores de las instancias de iniciativa ciudadana para que se puedan desenvolver en condiciones apropiadas sus ejercicios de participación ciudadana;
- j) Blindar el desarrollo de este tipo de ejercicios de la influencia de los actores armados ilegales o de otras fuentes de ilegalidad.

(Ley 1757,2015, art. 104)

Apuntar a la convivencia ciudadana y la reconciliación, a la protección de líderes y a blindar los ejercicios de participación de la influencia de la ilegalidad, conecta estas obligaciones estatales consignadas en la Ley 1757 de 2015 con las pretensiones de diferentes leyes de justicia transicional creadas en el marco de las graves violaciones a los Derechos Humanos con ocasión del conflicto social y armado en el país, que buscan un tránsito hacia la paz, que garantice los derechos de los ciudadanos de manera plena, como lo concibe la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras en su artículo 149, numeral i) donde destaca la necesidad del “fortalecimiento de la participación efectiva de las poblaciones vulneradas y/o vulnerables, en sus escenarios comunitarios, sociales y políticos, para contribuir al ejercicio y goce efectivo de sus derechos culturales”. Con ese propósito la Ley de Víctimas contempló la creación de la Mesa de Participación de Víctimas y el protocolo de participación efectiva que tiene el propósito de garantizar que las entidades públicas encargadas de tomar decisiones en el diseño, implementación y ejecución de los planes y programas de atención y reparación remitan con anticipación a las Mesas de Participación de Víctimas de todos los niveles territoriales, las decisiones proyectadas otorgándoles a los miembros de las respectivas mesas la posibilidad de presentar observaciones que sean debidamente valoradas por las instituciones públicas encargadas de tomar las decisiones. (Ley 1448, 2012, art 149, 193 y 194).

Como se explicó en el contexto cronológico, los diferentes diálogos y negociaciones de paz con grupos al margen de la ley, han contemplado dentro de sus acuerdos la apertura de espacios de participación política y la inclusión de las comunidades y sus territorios en los procesos de planeación para el desarrollo económico y social a través de la participación ciudadana.

Desde esta perspectiva, el acuerdo de paz entre las FARC-EP y el Estado colombiano firmado en 2016, mantiene esos mismos objetivos de ampliación de la participación política en términos de representación, pero además busca hacer efectiva la participación ciudadana de todos los colombianos⁷ y en particular de

⁷ Se trata de construir una paz estable y duradera, con la participación de todos los colombianos y colombianas. Con ese propósito, el de poner fin de una vez y para siempre a los ciclos históricos de violencia y sentar las bases de la paz (Acuerdo final



las víctimas a través de su vinculación activa en todos los procesos de implementación de los acuerdos de paz.

Para ello, erige la participación ciudadana como fundamento de todos los acuerdos que conforman el Acuerdo Final, garantizando el concurso de la sociedad en general para la construcción de la paz “y [la] participación en particular en la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas en los territorios, que es además una garantía de transparencia” (Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, 2016, p. 6-7). En consecuencia, el acuerdo de paz dedica el punto 2 a la *Participación política: apertura democrática para construir la paz*, como fundamento para el reconocimiento de diferentes actores y la construcción de confianza.

Volviendo sobre las concurrencias de la Ley 1757 de 2015, que reglamenta algunos aspectos de la participación ciudadana en el país, y los acuerdos de paz, que establecen la participación ciudadana como fundamento de su implementación; se encuentra que las dos normas coinciden en la necesidad de brindar seguridad y protección a los actores y escenarios de participación, en fomentar la inclusión e incidencia real de los ejercicios de participación ciudadana con enfoques diferenciales, en promover el acceso a la información y el control social como garantía de transparencia.

Entre las disposiciones emanadas del acuerdo de paz en relación con el ejercicio de la participación ciudadana se destacan:

- Las garantías de seguridad para el ejercicio de la política, que además “brinde garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución de dirigentes por motivo de sus actividades políticas, de libre opinión o de oposición” (Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, 2016).
- Política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa [...] Con el objetivo de fortalecer la participación en la elaboración, discusión, seguimiento a la ejecución y evaluación de los procesos de planeación y presupuestación, y promover su incidencia en las decisiones administrativas. (Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, 2016).
- Promoción de una cultura política democrática y participativa. Con el fin de ampliar y de robustecer la democracia y de esa manera consolidar la paz, es necesario promover una cultura política participativa, fundamentada en el respeto de los valores y principios democráticos, la aceptación de las contradicciones y conflictos propios de una democracia pluralista, y el reconocimiento y respeto por el opositor político. (Acuerdo

para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, 2016, p. 6)



final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, 2016). Además, propende por la resolución de conflictos en el marco del diálogo democrático, así como la prevención de prácticas como el clientelismo y la corrupción.

- Compromiso con la promoción, el respeto y la garantía de los derechos humanos.

En conclusión, la ley 1757 de 2015 ofrece un marco coherente que permite aglutinar, articular y focalizar el amplio abanico normativo para una construcción armónica de políticas públicas que garanticen, promuevan y protejan el derecho a la participación ciudadana; incorporando enfoques diferenciales capaces de incluir sectores y poblaciones vulnerables y/o minoritarias, que requieren de especial atención y protección, lo que facilita el enlace con normas de carácter transicional como los acuerdos de paz entre el Estado colombiano y las FARC-EP, que ponen como centro la participación ciudadana en sentido general y la participación de las víctimas en particular, constituyéndose en una oportunidad para avanzar en la profundización de la democracia participativa.

3. CONTEXTO Y MARCO INSTITUCIONAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MEDELLÍN

El Municipio de Medellín no fue ajeno a la violencia que padecía el país en la década del 80. El informe *Medellín: Memorias de una Guerra Urbana 2017*, señala que el periodo entre 1982 y 1994 se caracterizó por ser el momento de “despliegue de la violencia de Pablo Escobar y el terrorismo y al mismo tiempo, el ejercicio de la violencia política, con alta complicidad de las instituciones estatales, conocida como la ‘guerra sucia’” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017, p. 23). Sin embargo, desde los años 80 en la ciudad los grupos sindicales, las asociaciones y algunos partidos políticos no tradicionales comenzaron a fortalecerse y lograron representación en el Concejo Municipal de Medellín y la Asamblea Departamental de Antioquia, a pesar de que tuvieron dificultades para involucrarse en dinámicas de participación al convertirse en blanco de la violencia política (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017).

Medellín experimentó un proceso de transformación urbana y social participativa en el que fueron fundamentales las Juntas de Acción Comunal⁸ (JAC) como instancias de organización, movilización y planeación comunitaria; enmarcadas en un contexto de ampliación de las funciones del Estado y su intención de tratar distintas problemáticas latentes como la pobreza y la desigualdad en las zonas marginadas de las ciudades. De esta manera se institucionalizaron estos espacios comunales y barriales como instancias determinantes para la efectiva

⁸ La acción comunal fue elevada a rango constitucional a través del artículo 38 superior y reglamentada por medio de las leyes 743 de 2002, 753 de 2002, el Decreto 890 de 2008 y el Acuerdo Municipal 67 de 2006, por el cual se crea el programa para la Promoción y Fortalecimiento de las organizaciones.



participación ciudadana en los territorios (Moreno Orozco, 2014). Las principales reivindicaciones de estas organizaciones comunitarias se pueden recoger en:

Servicios sociales, educación, salud, cultura, recreación y deportes, fundamentalmente. Otras reivindicaciones tienen que ver con aspectos de infraestructura como apertura y pavimentación de las vías, canalización y cubrimiento de quebradas, consecución de rutas de transporte, adecuación y mejoramiento de algunos servicios públicos, defensa de espacios públicos y protestas contra obras de valorización. (Naranjo, 1991, p. 92)

Además de las JAC, las Juntas Administradoras Locales⁹ (JAL) se constituyeron en un espacio relevante para la organización comunal y la promoción de la participación ciudadana. Las JAL tendrían rango de acción municipal y se diferenciarían de acuerdo con la ubicación geográfica de la misma, es decir, si el territorio era de carácter urbano no podía tener un número inferior a 10.000 habitantes y se le conocería como comuna y si el territorio era rural, se seguiría llamando corregimiento (Castañeda Orozco, A. M., Feijoo, A. P. y Sepúlveda, A. F., 2013). Posteriormente, el Decreto reglamentario 1333 de 1986 estipuló que por lo menos una tercera parte de los miembros de las JAL debían ser elegidos a través del voto de los ciudadanos de las diferentes comunas y corregimientos.

En la década de los 90's, el Gobierno Nacional, mediante Decreto presidencial 1875 del 17 de agosto de 1990, creó la Consejería Presidencial para Medellín, una estrategia focalizada para atender los problemas que vivía la ciudad. El documento de diagnóstico del Departamento de Planeación 2562 del 28 de octubre de 1991, por el que se justificó la creación de la consejería, recogió un balance de los problemas que presentaba el municipio en materia de salud, educación, seguridad, empleo, pobreza, desigualdad, justicia y en un apartado planteó al narcotráfico como el detonante de la violencia:

El narcotráfico propició de manera significativa el incremento de la violencia, la transformación de las bandas juveniles en bandas profesionales de sicarios, el aumento del secuestro y la impunidad, afectando diferencialmente los sectores sociales y los espacios territoriales de toda la ciudad, así como la presencia y legitimidad misma del Estado. (Departamento Nacional de Planeación, 1991, p. 10)

El diagnóstico propuso los programas que la Consejería Presidencial debía impulsar para el desarrollo social del municipio, entre los cuales se proyectó la participación ciudadana como uno de sus objetivos, a través de programas como

⁹ Referente al aspecto normativo las JAL se encuentran estipuladas en el artículo 318 de la Constitución Política de 1991, la Ley 1757 de 2015 desarrolla algunas disposiciones sobre la materia y para el caso de Medellín, la regulación se encuentra en el Acuerdo 25 de 1991, Acuerdo 41 de 1992, Acuerdo 10 de 1995, Acuerdo 63 del 2008, Acuerdo 09 del 2011, Acuerdo 02 del 2013 que reformó el Acuerdo 09 del 2011 y finalmente en el Acuerdo 24 del 2013.



la creación de *Juntas de Participación y Conciliación ciudadana* para promover la participación comunitaria en los asuntos públicos; *Fondo de Inversiones Semilla*, para financiar proyectos definidos por las juntas de participación; la creación de las *Casas de la Juventud*, para acercar a los jóvenes a sus comunidades, y la continuidad del programa de televisión *Arriba mi barrio*, como instrumento para la promoción de la participación de los jóvenes (Departamento Nacional de Planeación, 1991).

La relevancia del proyecto *Arriba mi barrio* para la ciudad radicó en la convocatoria amplia de participación a todos los sectores comunitarios, sociales, religiosos, académicos y estatales, donde se invitaba a pensar los problemas municipales y buscar soluciones. De acuerdo con los testimonios presentados en el informe sobre Medellín: Memorias de una Guerra Urbana del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH) se convocaron foros donde:

se pusieron en diálogo los diversos saberes: el saber académico de las universidades, el saber técnico de los funcionarios del Estado y el saber popular que la gente, los grupos, y las comunidades habían construido a lo largo de décadas de resolver, a través de convites y formas organizativas, sus más inmediatas necesidades colectivas. Al mismo tiempo, asuntos que hasta entonces se decidían en las oficinas de funcionarios o de agentes concretos del Gobierno con especialistas, como el tema de la seguridad, pasaron a ser discutidos en los foros, es decir, se volvieron temas de ciudad. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017, p. 346)

Desde la Consejería Presidencial se realizaron cinco Seminarios de Alternativas de Futuro -1991 a 1995- a nivel municipal. Asimismo, durante este periodo se convocaron las Mesas de Trabajo por la Vida, las cuales fueron una respuesta social ante la masacre que en 1992 un comando de la policía cometió en el barrio Villatina¹⁰. Las mesas se enfocaron en trazar estrategias encaminadas a la convivencia pacífica y la resolución de conflictos en los barrios de Medellín y en el Municipio en general. Gracias a esta iniciativa, el 27 de febrero de 1993, se realizó en el Jardín Botánico la primera *Fiesta por la Vida*, que durante ese año fue sucedida por ocho fiestas más, en donde se desarrollaron actividades como:

conciertos, chirimías, mimos, comparsas y juegos deportivos; foros y talleres sobre el derecho a la vida, un plebiscito por la vida en la comuna 11, cabildos comunitarios por la paz y la convivencia, jornadas de ayuno por la paz y eucaristías y encuentros artísticos. (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017, p. 350)

¹⁰ El 15 de noviembre de 1992, fueron asesinados a manos de un comando de policías vestidos de civil adscritos al F-2, 9 jóvenes que pertenecían al grupo juvenil Jóvenes Forjadores de Futuro adscrito a la Parroquia de Nuestra Señora de Torcoroma. (Parroquia de Villatina).



Estos procesos de convocatoria ciudadana generaron la visibilización de sectores comunitarios reprimidos y amedrentados por la violencia, pero que venían consolidándose en los territorios al tiempo que el proceso de la Consejería generó en la ciudad el surgimiento de organizaciones sociales, que apostaron por reconstruir el tejido social y las relaciones comunitarias. Así surgen la *Red Juvenil*, *Barrio Comparsa*, *Convivamos*, *Corporación Cultural Nuestra Gente* y la *Corporación para el Desarrollo Picacho con Futuro*.

Asimismo, este proyecto de la Consejería y sus *Seminarios de Alternativas de Futuro para Medellín* tuvieron gran incidencia en la transformación territorial de acuerdo con el balance realizado en el 2009 en el *Plan Estratégico para Medellín y el Área Metropolitana*¹¹, que contó con la participación de procesos comunitarios y el apoyo de Organizaciones No Gubernamentales y universidades; donde se cuestionó la visión de la ciudad como un solo territorio o unidades micro barriales, con miras a pensarla en una escala intermedia: la zona y la comuna. Es así como se propicia la planeación zonal y se cimientan las bases para la configuración del Sistema Municipal de Planeación (Echeverría Ramírez y Bravo Giraldo, 2009). Este último fue reglamentado mediante el Acuerdo 043 de 1996, en el cual se estableció el marco general para la construcción de los Planes de Desarrollo del Municipio de Medellín, y fue el resultado de una fuerte movilización de organizaciones sociales y comunitarias, así como de pobladores a lo largo y ancho del territorio, que ya venían gestando procesos de planeación zonal y local participativa en temas de desarrollo (Carvajal-Londoño, 2019, p. 6).

El Acuerdo 43 de 1996 ha sido considerado la primera forma de reglamentación de la participación para el Municipio. En su artículo 12, éste definió tres subsistemas:

- Subsistema de *coordinación para la planeación y el desarrollo*: tenía como objetivo establecer los mecanismos de dirección, coordinación y organización de los recursos necesarios para el proceso de planeación.
- Subsistema de *seguimiento, evaluación y control del proceso de planeación*: este se encargaría de diseñar, integrar y coordinar acciones relacionadas con la evaluación y el control de la gestión.
- *Subsistema de organización y educación para la participación ciudadana* en la planeación: Se encargaría de capacitar a la población en materia de planeación, apoyar los procesos de la planeación zonal y capacitar a los funcionarios en planeación participativa; la importancia de este último radicó en que se dirigió hacia el fortalecimiento de la participación territorial.

¹¹ Informe de final de la consultoría acordada con el Departamento Administrativo de Planeación Municipal con el fin de realizar un balance sobre el Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana – 2015 (PEMAM) en el Municipio de Medellín.



Igualmente, el Acuerdo creó el Consejo Municipal de Planeación como órgano consultivo y el principal espacio para la participación ciudadana, que estaría integrado por instancias de la administración con el acompañamiento de la representación de las JAL, las JAC, la industria, el comercio, Organizaciones Sociales, mujeres, negritudes, indígenas, profesionales, ecologistas e instituciones de educación.

En cuanto a los Planes de Desarrollo, estos deberían responder al programa de gobierno presentado al momento de inscripción de la candidatura; con vigencia del periodo del alcalde y el cual debía contar con amplia difusión antes y después de ser aprobado por el Concejo Municipal. Otro de los elementos a resaltar es que el acuerdo en su artículo 49 concibió la creación de los Planes Zonales para las zonas, comunas o corregimientos, los cuales serían elaborados con la participación de las comunidades a través de los Comités Comunitarios de Desarrollo Integral (C.C.D.I). El plan debía incluir un diagnóstico de sus problemas, la descripción y priorización de sus necesidades, estrategias y plan de inversiones, planes que se denominaron “Plan operativo Anual de Inversiones” (POAI). Una vez definidos los planes zonales debían ser presentados a la comunidad, un mes después de aprobado el plan de desarrollo y serían aprobados por las Juntas Administradoras Locales de las cuales hicieron parte (Acuerdo 28, 2017).

El Sistema Municipal de Planeación reconoció la importancia de la participación ciudadana en la construcción de ciudad, el conocimiento gestado en los barrios, comunas y corregimientos y la fortaleza de los procesos que se venían dando con las organizaciones sociales. El reconocimiento de ese saber comunitario se afianzó a través de la regulación normativa la relación de confianza entre la administración y las comunidades. Con los Planes Zonales se aportó a la construcción del diagnóstico para el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) del municipio (Echeverría, María; Bravo, 2009) los cuales fueron reglamentados por la Ley 388 de 1997. Para el caso de Medellín la construcción se realizó bajo la administración del alcalde Juan Gómez Martínez -1998 a 2000-.

La construcción del POT incluía una estrategia de participación en el marco de la cual se generó un trabajo por zonas y corregimientos que implicó pensar la ciudad desde los actores locales y sus territorios inmediatos, consultando el imaginario de ciudad que ellos tenían. Este proceso sumó nuevos discursos y subjetividades a la participación, generando deliberación sobre el modelo de ciudad que se quería posicionar con este plan y contribuyendo a la relación entre territorio, planeación y participación. (Carvajal-Londoño, 2019, p. 5)

Para el cierre de la década de los 90’s, Medellín había dado grandes pasos para la planeación participativa desde ámbitos comunitarios y sociales y, de manera paralela, instauraba un marco normativo que trazaba la ruta de la participación y su construcción articulada, sin embargo, para Ramírez (2008) actores político buscaron poner límites a esos procesos, como lo hizo el exalcalde Luis Pérez Gutiérrez -2001 a 2003-, quien trató de desmontar el Acuerdo 43 de 1996, no dio



continuidad a los Planes Operativos Anuales de Inversión (POAI) y retiró la financiación de los planes ya formulados (Carvajal-Londoño, 2019). En dicho proceso, “debió enfrentar la oposición de las coaliciones participativas compuestas por Organizaciones No Gubernamentales, universidades, técnicos y ciertas organizaciones comunitarias”. (Ramírez Gallegos, 2008, p. 68).

A pesar de este momento de transición, el municipio ya contaba con procesos organizativos y barriales que continuaron su marcha a pesar de la distancia que se había trazado durante el periodo 2001-2003, procesos de tal arraigo que pusieron en discusión la necesidad de recuperar el terreno ganado desde la década de los noventa, lo que condujo a un nuevo periodo de reorganización y agrupación recogido por el movimiento Compromiso Ciudadano, bajo la administración del exalcalde Sergio Fajardo –2004 a 2007-.

Esta administración incorporó modificaciones al Sistema Municipal de Planeación establecido en 1996, incluyendo la creación e institucionalización de la Planeación local (PL) y el Presupuesto Participativo (PP) (Acuerdo 43, 2007). Este nuevo capítulo de la participación ciudadana significó la incorporación de instrumentos y mecanismos de control, la inclusión de nuevos órganos como los Consejos Comunales y Corregimentales, las Asambleas Barriales y Veredales con la intención de legitimar la planeación del desarrollo local. (Acuerdo 43,2007)

La Planeación Local y el Presupuesto Participativo activaron nuevas formas de relacionamiento ciudadano, las cuales se vieron reflejadas en las decisiones de priorización para la destinación de los recursos y en la participación colectiva para el diseño de los Planes de Desarrollo Local. La ciudadanía amplió sus fronteras territoriales de participación más allá de las formas barriales con la incorporación de estas modalidades de participación y, por ende, se dieron otras formas de articulación con la Administración Municipal, así como la inclusión de otros sectores de la población y de proyectos que no habían sido considerados en los Planes de Desarrollo Municipal al ser planteados por sectores externos. A su vez, se abrió una nueva agenda para la toma de decisiones y la creación de nuevos escenarios de deliberación en los territorios.

la ciudadanía y sus organizaciones sociales, cívicas y comunitarias han priorizado recursos del PP para sus PDL; han implementado metodologías complementarias; diseñado sus propios mapas de barrios en atención a sus referentes territoriales; conformaron nodos para la formulación y ejecución del PDL como figura intermedia entre el barrio y la comuna; se han movilizado en torno al ejercicio de planeación, ya sea para valorarlo o criticarlo; los contenidos de los PDL han servido para orientar las discusiones en los escenarios dispuestos por el PP; han priorizado iniciativas con impacto en la ciudad, como el programa de educación superior; [y] han formado sus líderes y lideresas en metodologías para la formulación de proyectos, en enfoques de desarrollo y nociones asociadas. (León Gutiérrez et al., 2016, p. 221)



Durante este gobierno se propendió, además, por transformar las prácticas clientelares y corruptas; generando estrategias de rendición de cuentas y ferias de la transparencia en la contratación pública a través del Decreto Municipal 1095 de 2008 (Carvajal-Londoño, 2019). Igualmente, con la reglamentación de las Veedurías Ciudadanas¹², Medellín ya contaba con diferentes organizaciones que venían orientando esfuerzos para ejercer control sobre las entidades administrativas. Una de las alianzas más representativas que se constituyó fue la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín conformada por distintas organizaciones de la sociedad civil (Conciudadanía, Corporación Región, Corporación Convivamos, Mujeres que Crean, Viva la Ciudadanía, Federación Antioqueña de ONG, Escuela Nacional Sindical, Central Unitaria de Trabajadores, Asociación de Institutores de Antioquia y Cooperativa Confiar).

El informe presentado en el 2007 por la Veeduría al Plan de Desarrollo 2004-2007, destacó la recuperación de la confianza social, el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias, la realización de los Congresos Ciudadanos¹³, la consolidación de Presupuesto Participativo y la conformación de los Consejos Comunales y Corregimentales. El mismo informe, hizo un llamado a la formulación de planes zonales, comunales y barriales, pues consideraron que se “limitaron a la definición de inversiones intrazonales, en muchos casos dispersas y en otros casos como réplicas de los programas sectoriales ya establecidos por la Administración Municipal” (Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín, 2007, p. 18).

Otro de los avances en participación fue el desarrollo de acciones encaminadas a grupos poblacionales específicos con el fin de generar programas que buscaran disminuir prácticas discriminatorias y aumentar los procesos de participación; es el caso de la creación de la Secretaría de las Mujeres, que, a partir de programas de formación en liderazgo, equidad de género y derechos humanos, buscó aumentar la incidencia política de las mujeres en espacios de decisión. Asimismo, a través de la Secretaría de Cultura Ciudadana y su subsecretaría Metro juventud, se destinaron recursos para implementar el programa de Presupuesto Participativo “PP joven” como estrategia de inclusión

¹² *Medellín Cómo Vamos*, es otra de las iniciativas, la cual se conformó en el 2006, como una alianza interinstitucional privada que tiene por objetivo el seguimiento y análisis a la calidad de vida en la ciudad. *Todos por Medellín*, de reciente creación, tiene por objetivo hacer veeduría para la defensa del patrimonio público.

¹³ Estos se pensaron como estrategia complementaria a Presupuesto Participativo, generando escenarios para la ampliación de la democracia a escala territorial de ciudad, en los cuales los temas estratégicos de la participación también se abordarán. Hubo cinco versiones entre 2005 y 2010, dos de ellas en el periodo de gobierno de Salazar, que abordaron ejes de discusión como: la equidad, el desarrollo humano, la cultura de la legalidad, la inclusión social, la lucha contra la pobreza y la profundización de la democracia participativa (Carvajal-Londoño, 2019).



de las propuestas de este sector poblacional. Programa que posteriormente fue institucionalizado (Acuerdo 46,2010):

En el diseño inicial planteó una expansión progresiva en las diferentes comunas de la ciudad, iniciando a modo de prueba piloto en las comunas 6 - 12 de octubre y 13 - San Javier, territorios con una alta complejidad social, pero con la existencia simultánea de actores y procesos organizativos de gran riqueza. (Carvajal-Londoño, 2019, p. 10)

Con el Plan de Desarrollo del exalcalde Alonso Salazar -2008 a 2011- se dio continuidad a los programas que se habían constituido en la administración anterior, con especial énfasis en los procesos formativos para cualificar la participación, el conocimiento de los instrumentos y los espacios de participación, así pues se planteó como uno de sus proyectos la “Formación ciudadana para el desarrollo local y la gestión pública democrática”, que incluía semilleros de participación y escuelas de formación socio-política, orientados a “(...) la cualificación de liderazgos ciudadanos en aspectos relacionados con la gestión pública, el desarrollo local, planeación y presupuesto participativo, control social y democracia, gestión cultural y recreativa, calidad de la educación y perspectiva generacional y de género” (Acuerdo 16, 2008). En particular, retomando la importancia de la participación de la mujer a partir de la visión de equidad de género, se desarrollaron programas para su promoción.

La Secretaría de las Mujeres, que había sido creada en el gobierno anterior y se reconocía como un logro en la incidencia de este grupo poblacional, mantuvo su trabajo por la defensa de los derechos de las mujeres y la promoción de su empoderamiento y participación política. (Carvajal-Londoño, 2019, p. 16)

Así mismo, se logró la visibilización de nuevos actores en la escena pública, ejemplo de ellos fueron las víctimas, desplazados, líderes defensores de los servicios públicos domiciliarios y población LGBTIQ+ (Velásquez et al., 2020a, p. 240). Se promovieron mediante el Acuerdo 03 de 2019 las mesas zonales y corregimentales en temas ambientales con el fin de facilitar la articulación y participación sobre esta temática específica (Carvajal-Londoño, 2019, p. 19), como también se emprendieron acciones de articulación al interior de la Administración Municipal.

Se identificó que la articulación entre las distintas dependencias y programas que ofertaban participación era urgente, lo cual llevó a que se crearan instancias como la Mesa para el Fortalecimiento de la Ciudadanía FOCl y el Comité de Enlace y seguimiento CES que han hecho esfuerzos constantes de conectar componentes técnicos y políticos de la oferta, manteniendo actuación a la fecha. (Carvajal-Londoño, 2019, p. 18)

Durante el periodo de gobierno del exalcalde Aníbal Gaviria -2012 a 2015- se establecieron escenarios de participación adicionales a los del Presupuesto Participativo, ejemplo de ellos, fueron las denominadas jornadas de vida y equidad en las cuales el alcalde y su equipo de funcionarios se desplazaban a



los territorios. Se realizaron cambios en la metodología con la que ya se venía trabajando en la planeación del presupuesto participativo, de forma tal que se priorizó la presentación de proyectos desde las comunas y corregimientos respecto a la inversión en iniciativas comunitarias que se venía dando (Carvajal-Londoño, 2019).

Posteriormente en el periodo del exalcalde Federico Gutiérrez -2016 a 2019- se modificó el Sistema Municipal de Planeación (Acuerdo 28, 2017) en el marco de la Ley estatutaria 1757 de 2015, derogando el Acuerdo 43 de 2007. El Sistema Municipal de Planeación se redefinió como:

El conjunto de autoridades, instancias, actores, procesos e instrumentos de planeación y gestión, de organismos y modalidades de ejecución, administración y control; así como de procedimientos de seguimiento y evaluación, información y formación, que interactúan de manera articulada, integral y coordinada en el tiempo y en diferentes escalas, para el logro de contextos decisionales, institucionales y de participación que profundicen la democracia y promuevan el desarrollo equitativo en el marco de la misión institucional del Municipio de Medellín. (Acuerdo 28, 2017, art. 2)

Además, hace explícito que el Sistema Municipal de Planeación -SMP- hace parte del Sistema Municipal de Participación Ciudadana -SMPC- (Acuerdo 28, 2017). Lo cual implica que el Consejo Territorial de Planeación¹⁴ y el Consejo Municipal de Participación como instancias de la sociedad civil deben establecer mecanismos de comunicación para garantizar la planeación participativa (Acuerdo 28, 2017), y serán el Departamento Administrativo de Planeación y la Secretaría de Participación Ciudadana las responsables de desarrollar estrategias para dicha articulación. En cuanto al Presupuesto Participativo se delegó en el alcalde establecer el procedimiento metodológico para las fases que orientan su ejecución y expedir su reglamentación. Las fases definidas en el acuerdo fueron: planeación, priorización, ejecución, seguimiento y evaluación.

Adicional a los cambios en el SMP, en materia de participación, en este periodo se destaca la conformación del Consejo Municipal de Participación Ciudadana (CMPC), el cual es presidido por el secretario de Participación o quien delegue y acompañado por la Secretaría de Participación Ciudadana, su composición cuenta con una representación amplia de múltiples sectores del orden comunitario, social, público, privado, entre otros. De acuerdo con la Ley Estatutaria 1757 (2015), esta instancia de participación “se encargará junto con las autoridades competentes, de la definición, promoción, diseño, seguimiento y evaluación de la política pública de participación ciudadana en sus territorios, así como de la articulación con el Consejo Nacional de Participación” (Art. 81).

¹⁴ El Consejo Territorial de Planeación dentro del acuerdo tiene un capítulo especial donde se define quienes conforman su reglamentación y funciones.



El CMPC como máxima instancia ciudadana para la participación, fue instalado oficialmente el 31 de marzo de 2016. A partir de este momento, el consejo definió una periodicidad mensual para reunirse y determinó para su funcionamiento interno cuatro comisiones de trabajo: comisión política, comisión de formación, gestión interna y la comisión de comunicaciones. Dichas comisiones se reúnen para estudiar y analizar los temas que les compete de acuerdo con las funciones asignadas. Después de reunidos deben presentar sus análisis y propuestas en las sesiones ordinarias del consejo para su aprobación.

Durante este primer periodo del CMPC se destaca la realización del “Primer Informe sobre la situación de la Participación Ciudadana en el Municipio de Medellín” presentado en el año 2019, pero que responde a un trabajo iniciado en el año 2017 con la recolección de información preliminar, construcción metodológica y la presentación y ajuste del cronograma de trabajo para, a la postre en el año 2018, iniciar el trabajo que se había planeado (Consejo Municipal de Participación Ciudadana [CMPC], 2019). La recolección de la información para la construcción del informe sobre la calidad de la participación en Medellín se desarrolló a través de la remisión de un cuestionario a los sectores activos del CMPC, de los cuales nueve respondieron el cuestionario remitido (CMPC, 2019).

Una vez recolectada la información necesaria para desarrollar el informe, en el 2019, el CMPC llevó a cabo el proceso de análisis de la información recolectada con el fin de establecer conclusiones al respecto. Sobre este proceso de análisis el CMPC concluyó que:

las respuestas, en definitiva, resultaron bastante disímiles en algunos casos relacionadas directa y únicamente con un sector o con situaciones particulares, en otras, desde una perspectiva más amplia, pero en todo caso no completamente de ciudad, mientras que la respuesta de la Administración Municipal, por ejemplo, mostraba un amplio análisis haciendo una relación con los resultados del Índice de Participación Ciudadana, las metas logradas y los retos por alcanzar. (CMPC, 2019, p.6).

Por lo anterior, se definió que el Primer Informe Sobre la Situación de la Participación Ciudadana en el Municipio de Medellín no podría tener una visión homogénea, razón por la cual se determinó finalmente que el informe contaría con todas las respuestas recibidas por los sectores participantes y la matriz con la información recolectada (CMPC, 2019). Por lo anterior, se definió que el Primer Informe Sobre la Situación y la calidad de la Participación Ciudadana en el Municipio de Medellín no podría tener una visión homogénea, razón por la cual se determinó finalmente que el informe contaría con todas las respuestas recibidas por los sectores participantes y la matriz con la información recolectada (CMPC, 2019).



Durante el periodo 2016-2019, se construyó también la “Estrategia y Plan de Comunicaciones del Consejo Municipal de Participación Ciudadana” con el siguiente objetivo:

La estrategia de comunicaciones del CMPC tendrá como objetivo general: diseñar y promover las acciones necesarias que conduzcan a la promoción y difusión de las actividades realizadas por el Consejo Municipal de Participación Ciudadana, mediante procesos de información que generen el fortalecimiento participación ciudadana, haciendo énfasis en el diálogo e interacción en torno a los temas relacionados con la protección del derecho a la participación democrática. (CMPC, s.f., p. 6)

Esta estrategia contempla tres públicos a los cuales dirigir la información, ellos son: Público Interno, Públicos Externos y Públicos de la Institucionalidad. Y cuenta también, con un plan de medios que incorpora la Activación del portal web, Fortalecimiento de las redes sociales, Activación de boletines electrónicos internos, Articulación con los medios comunitarios y alternativos, Promoción de espacios de articulación con la ciudadanía, Diseño e impresión de material pedagógico e informativo y Material de Marketing (CMPC, s.f.).

Posteriormente, el 15 de mayo de 2020 se instaló de manera virtual la segunda cohorte de consejeros y consejeras, y se aprobó el plan de trabajo para el presente cuatrienio. Este nuevo consejo definió para su periodo 5 comisiones, a saber, comisión de comunicaciones, comisión de formación, de gestión interna, política y de género, es de resaltar que esta última comisión fue una de las novedades incorporadas por el nuevo consejo, que formuló como su objetivo la transversalización del enfoque de género en todo el accionar del CMPC (CMPC, 2021).

Partiendo de las funciones asignadas por el legislador en el artículo 80 de la ley 1757 de 2015, las diferentes comisiones plantearon un conjunto de objetivos que direccionarían el actuar del Consejo por los próximos años. Algunos de los objetivos planteados por los y las consejeras son; diagnosticar el estado de paridad en las instancias de participación de la ciudad de Medellín, apoyar la operación del sistema de seguimiento y evaluación de la política pública de participación ciudadana, trabajar articuladamente con las comisiones del Consejo y la oficina de las mujeres lideresas para garantizar la incorporación del enfoque de género en todas las actividades y acciones a ejecutar, fomentar la inclusión del enfoque de género en los diferentes campos de acción y procesos que adelanta el CMPC en cumplimiento de sus funciones, crear las herramientas técnicas y metodológicas necesarias para garantizar la incorporación del enfoque de género en el trabajo misional del Consejo; impulsar a nivel local, el desarrollo de buenas prácticas organizacionales y de relacionamiento social, basadas en el respeto por el otro y la ejecución de ejercicios democráticos enmarcados en la ética; incentivar que la Política Pública de Participación Ciudadana se convierta en un instrumento direccionador de la participación en la ciudad, articulando en torno a ella, los esfuerzos y acciones de espacios,



instancias, instituciones públicas y privadas encaminadas en la garantía de este derecho fundamental; realizar acciones permanentes de autoevaluación, que contribuyan con el fortalecimiento del Consejo como instancia de participación líder en la ciudad y coadyuvar con la administración municipal en la generación de alianzas con el sector privado, mediante la producción de incentivos que motiven su vinculación en beneficio y cualificación de la participación ciudadana local (CMPC, 2021).

A partir de los objetivos anteriormente mencionados, las diferentes comisiones plantearon un grupo de actividades y acciones para materializar las metas, algunas de las más destacadas son: elaborar y poner a consideración de las dependencias de la administración municipal propuestas para incentivar y promover la inversión del sector privado en planes, programas y políticas para la promoción de la participación ciudadana en la ciudad; construir indicadores que permitan determinar el grado de avance y ejecución del plan de trabajo del CMPC; identificar las políticas públicas a las que se hará seguimiento y evaluación teniendo en cuenta el grado de incorporación del enfoque de género; funcionar como uno de los escenarios de seguimiento a la política pública de participación ciudadana, analizando la incorporación del enfoque de género en sus distintas etapas; incentivar la participación de los actores representados en los diferentes sectores del Consejo, en la formulación e implementación de la PPC y el SMPC; implementar el plan estratégico de comunicaciones del Consejo, estrategia para visibilizarlo y posicionarlo como una importante instancia motivadora y cualificadora de la participación ciudadana local y diseñar e implementar el manual de identidad gráfica del CMPC.

El Plan de Desarrollo “Medellín Futuro 2020-2023” le apuesta a la participación ciudadana como un eje transversal que oriente los procesos, programas y proyectos institucionales en donde se fortalezca la gobernanza, definida como “la capacidad para generar sinergias y fortalecer la construcción de lo público y la democracia, con la valoración de los disensos y el favorecimiento de estrategias de concertación sobre los mejores acuerdos posibles” (Alcaldía de Medellín, 2020c).

El Plan de Desarrollo “Medellín Futuro 2020-2023, recoge los programas de gestión del conocimiento e innovación social para la participación, formación ciudadana para la participación, fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias para la participación, y el programa de promoción y profundización de la democracia; este último tiene el objetivo de “profundizar la democracia y promover la participación social y política de toda la ciudadanía, a partir del reconocimiento e inclusión de los nuevos actores, sectores, organizaciones, mecanismos y agendas, a través de estrategias de planificación, movilización, control social a lo público”. Cuenta también con varios proyectos dentro de los que destaca la formulación e implementación de la Política Pública de Participación Ciudadana (Alcaldía de Medellín, 2020b), para el cual se han adelantado par de contratos interadministrativos con la Universidad Nacional de



Colombia, en aras de acompañar técnica y metodológicamente la formulación de la Política Pública en mención.

Se concluye así, un recorrido cronológico a nivel nacional y local donde se establece una relación entre participación ciudadana, planeación y ordenamiento del territorio. Se observa también como la movilización social ha sido un escenario que ha permitido la expresión de la participación ciudadana. Los escenarios de participación en Colombia se vieron fortalecidos con la carta política de 1991, pero independiente de ello, han sido utilizados por la población aún en condiciones institucionales, políticas y sociales adversas como forma de expresión democrática.

3.1 Marco Institucional de la Participación Ciudadana en Medellín.

En este apartado se desarrolla la oferta institucional con la que cuenta la Administración Municipal de Medellín para promover, proteger y garantizar la Participación Ciudadana; incluye procesos anteriores a la creación de la Secretaría de Participación Ciudadana pero que en la actualidad son lideradas por la misma, debido a sus funciones misionales.

En el año 2012 se realizó la reestructuración administrativa del Municipio de Medellín (Decreto 1364, 2012), lo que implicó que la Secretaría de Desarrollo Social que contaba entonces con las subsecretarías de Organización y Participación Ciudadana e Integración Socio-Económica; se transformara en la Secretaría de Participación Ciudadana como:

Una dependencia del nivel central que tendrá como responsabilidad definir las políticas de Participación Ciudadana y fortalecer la ciudadanía activa, mediante estrategias de movilización, formación, organización y participación democrática, para contribuir al desarrollo humano integral, a la dinamización de una sociedad participante con cultura política, capaz de transformar la ciudad con equidad, inclusión, convivencia y transparencia. (Decreto 883 de 2015)

Para ello, se establecieron tres subsecretarías: Formación y Participación Ciudadana (Tabla 3), Organización Social (Tabla 4), y Planeación Local y Presupuesto Participativo (Tabla).



Tabla 3. Funciones y unidades de la Subsecretaría de Formación y Participación Ciudadana

SUBSECRETARÍA DE FORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA		
FUNCIONES DE LA SUBSECRETARIA	UNIDADES	OBJETIVO DE LAS UNIDADES
Dirigir e implementar procesos formativos, mediante acciones estratégicas y pedagógicas, a través del desarrollo de competencias, habilidades y destrezas para la incidencia en el desarrollo local, la transformación de la cultura política y la participación democrática	Unidad de Investigación y Extensión para la Participación	Desarrollar procesos de investigación aplicada y gestión del conocimiento, apropiando la sistematización de la experiencia pedagógica del Sistema de Formación Ciudadana para la Participación, para cualificar el impacto de los procesos formativos
Desarrollar, implementar y promover la investigación social y la gestión del conocimiento en el campo de la formación y la participación ciudadana, para cualificar el impacto de los procesos formativos, promover estrategias de pedagogía social, que garanticen la información suficiente y la interlocución y el relacionamiento necesario para una participación ciudadana cualificada		
Promover estrategias de pedagogía social, que garanticen la información suficiente y la interlocución y el relacionamiento necesario para una participación ciudadana cualificada, promover la cualificación y el surgimiento de liderazgos, implementando estrategias de formación y generación de cultura política para la participación democrática ciudadana en Medellín y la región		
Proyectar al Municipio de Medellín y a las regiones en la formación política y en la participación ciudadana, dinamizar la movilización social a través de acciones de información, comunicación, sistematización e investigación, para el posicionamiento de la	Unidad de Gestión Formativa para la Participación	Articular las acciones y el control social de lo público ofertadas por las dependencias de la Alcaldía de Medellín, a través de una propuesta pedagógica que racionalice recursos y esfuerzos institucionales con el propósito de desarrollar competencias ciudadanas para el



SUBSECRETARÍA DE FORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA		
FUNCIONES DE LA SUBSECRETARIA	UNIDADES	OBJETIVO DE LAS UNIDADES
participación ciudadana en la construcción y desarrollo de la ciudad		ejercicio y cumplimiento de deberes y derechos, el respeto a la diversidad, la promoción de una ciudadanía crítica, responsable y activa, la cualificación de la participación democrática para el desarrollo local, el fortalecimiento de la convivencia y el control social a lo público
Implementar y ejecutar las políticas y directrices que establezca la Secretaría de Gestión Humana y Servicio a la Ciudadanía, en materia de gestión de trámites, procedimientos administrativos, peticiones, quejas, reclamos y sugerencias		
Implementar y ejecutar las políticas y directrices que orienten el Plan de Ordenamiento Territorial en el ámbito de sus funciones		
Implementar, mantener y mejorar el Sistema Integral de Gestión para los procesos que dirige o participa, de acuerdo con las directrices definidas por la entidad		

Nota: Elaboración propia con información tomada del Decreto 883 de 2015 art 141 y la Resolución 2023 de 2015, art 20, 23

Tabla 4. Funciones y unidades de la Subsecretaría de Organización Social

SUBSECRETARÍA DE ORGANIZACIÓN SOCIAL		
FUNCIONES DE LA SUBSECRETARIA	UNIDADES	OBJETIVO DE LAS UNIDADES
Fortalecer el trabajo y las capacidades de las organizaciones de la Sociedad civil para mejorar el funcionamiento interno mediante acciones de promoción, acompañamiento y control	Unidad de Gestión Comunal	Dirigir, formular, ejecutar y evaluar los planes y acciones de fortalecimiento, vigilancia, inspección y control de los organismos comunales del Municipio de Medellín; mediante lo establecido en la norma; con el propósito de generar confianza, preservar el interés general y certificar la legalidad de las actuaciones, tanto de los organismos comunales como de sus dignatarios
Garantizar el acceso de las organizaciones sociales a los espacios de participación, Impulsar el trabajo en red para articular las capacidades colectivas que generen mayor impacto social, potencien su representatividad, faciliten la transferencia de conocimientos y		



SUBSECRETARÍA DE ORGANIZACIÓN SOCIAL		
FUNCIONES DE LA SUBSECRETARIA	UNIDADES	OBJETIVO DE LAS UNIDADES
racionalicen los recursos organizacionales e institucionales.		
Promover la creación de nuevas formas de asociatividad para incrementar los niveles de participación ciudadana que aporten a las transformaciones que requiere la ciudad		
Estimular la modernización y las prácticas exitosas de las organizaciones y redes sociales, para la optimización de los recursos acordes con las exigencias de la sociedad		
Implementar y ejecutar las políticas y directrices que orienten los procesos de apoyo		
Implementar y ejecutar las políticas y directrices que establezca la Secretaría de Gestión Humana y Servicio a la Ciudadanía, en materia de gestión de trámites, procedimientos administrativos, peticiones, quejas, reclamos y sugerencias		
Implementar y ejecutar las políticas y directrices que orienten el Plan de Ordenamiento Territorial en el ámbito de sus funciones		
Implementar, mantener y mejorar el Sistema Integral de Gestión para los procesos que dirige o participa, de acuerdo con las directrices definidas por la entidad		

Nota: Elaboración propia con información tomada del Decreto 883 de 2015 art 142 y la Resolución. 201950071111 de 2019, art 2



Tabla 5. Funciones y unidades de la Subsecretaría de Planeación Local y Presupuesto Participativo.

SUBSECRETARÍA PLANEACIÓN LOCAL Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO		
FUNCIONES DE LA SUBSECRETARIA	UNIDADES	OBJETIVO DE LAS UNIDADES
Dirigir la promoción de la participación ciudadana en el desarrollo local, mediante alianzas y acuerdos que permitan la incidencia de la ciudadanía en los recursos públicos por medio de la presupuestación participativa, para el mejoramiento de sus condiciones de vida	Unidad de Gestión Participativa en el Desarrollo Local	Gestionar tácticas para construir un liderazgo compartido y una intervención en la gestión institucional, a partir de instrumentos y modelos de gestión, como la Planeación Local y Presupuesto Participativo, que permitan la elaboración de una agenda política de largo plazo, que articule los agentes del desarrollo y mantenga los niveles de confianza y cumplimiento del manejo de las finanzas públicas.
Ejecutar e implementar procesos de planeación local y presupuestación participativa, mediante la deliberación, concertación y decisión de la inversión pública, para potenciar su impacto sobre el desarrollo humano integral, creando condiciones y generando oportunidades de inclusión y equidad en los territorios de la ciudad		
Articular los procesos participativos locales para la priorización, formulación y gestión de planes, programas y proyectos de iniciativa ciudadana que contribuyan al desarrollo del Municipio de Medellín		
Fortalecer instancias, mecanismos e instrumentos de participación ciudadana en el ámbito municipal, comunal y corregimental para la consulta, deliberación, decisión y control en los asuntos públicos, apoyar la gestión de las Juntas Administradoras Locales para garantizar el cumplimiento de sus funciones corporativas en el territorio.		
Coordinar con el Departamento Administrativo de Planeación, la construcción participativa de las metodologías e instrumentos de planeación, gestión, ejecución y seguimiento del desarrollo integral en las comunas y los corregimientos.	Unidad de Dinamización y Movilización Ciudadana	Diseñar, implementar y evaluar estrategias de dinamización, movilización y articulación para aumentar la participación ciudadana y el diálogo constructivo para el desarrollo adecuado de la gestión y ejecución de
Articular los equipos técnicos y de participación ciudadana de las diferentes secretarías y entes descentralizados que operan en el territorio, para promover el acceso integral de la comunidad a la oferta institucional y promover el control social y la rendición de cuentas como ejercicios responsables de participación		



SUBSECRETARÍA PLANEACIÓN LOCAL Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO		
FUNCIONES DE LA SUBSECRETARIA	UNIDADES	OBJETIVO DE LAS UNIDADES
ciudadana para garantizar transparencia en el manejo de los recursos públicos y en el cumplimiento de las alianzas y los acuerdos sociales.		iniciativas ciudadanas, con el fin de lograr el desarrollo humano integral de la población municipal
Implementar y ejecutar las políticas y directrices que orienten los procesos de apoyo		
Implementar y ejecutar las políticas y directrices que establezca la Secretaría de Gestión Humana y Servicio a la Ciudadanía, en materia de gestión de trámites, procedimientos administrativos, peticiones, quejas, reclamos y sugerencias		
Implementar y ejecutar las políticas y directrices que orienten el Plan de Ordenamiento Territorial en el ámbito de sus funciones		
Implementar, mantener y mejorar el Sistema Integral de Gestión para los procesos que dirige o participa, de acuerdo con las directrices definidas por la entidad		

Nota: Elaboración propia con información tomada del Decreto 883 de 2015 art 143 y la Resolución 2023 de 2015, art 45.

Para Carvajal-Londoño (2019) entre 2004 y 2011 se dio un aumento en la oferta institucional pública frente a la participación, con la creación de normas locales que sirvieron para el fortalecimiento de las organizaciones sociales y la cualificación de los procesos que se venían gestando y colindaron con la llegada:

a la Administración Municipal de gobiernos progresistas simpatizantes de la participación, también recoge el acumulado de casi dos décadas de esfuerzos de líderes, organizaciones sociales y comunitarias y ciudadanos por construir o transformar, desde sus distintas acciones colectivas y organizativas, una ciudad diferente; utilizando la participación como medio o estrategia para la planeación del desarrollo, la gestión y transformación local, el diagnóstico y reconocimiento de sus necesidades y potencialidades, la incidencia en la gestión pública municipal, la construcción de confianza entre sus pares y con el mismo Estado municipal y la democratización de las relaciones sociales y la vida en comunidad (Carvajal-Londoño, 2019, p. 42)

Entre los procesos de fortalecimiento a la participación ciudadana destaca la creación del Sistema Municipal de Planeación de Medellín mediante el Acuerdo



43 de 1996, que estableció la participación ciudadana en los procesos de planeación como Planes de Desarrollo Municipal y Planes zonales (Acuerdo 43, 1996). Lo anterior se complementó con el Presupuesto Participativo, que surgió en Medellín en el año 2004 con una destinación del 5% del presupuesto anual de inversiones del municipio; sin embargo, este último solo se institucionalizó en el el 2007; cuando:

ante la dificultad de hacer una reforma estructural al Sistema Municipal de Planeación, se optó por incorporar al Acuerdo 43 de 1996, un capítulo que desarrollara de manera det allada y extensa la planeación local y el presupuesto participativo, dando origen al Acuerdo 043 de 2007 (Proyecto de Acuerdo 55, 2017)

En este Acuerdo se definió Presupuesto Participativo como “una herramienta de gestión participativa de los recursos de inversión asignados a las comunas y corregimientos que hacen parte del presupuesto anual del Municipio” (Acuerdo 43, 2007). También en el año 2007, surgieron iniciativas como Presupuesto Participativo Joven, que se institucionalizaría mediante el Acuerdo 46 de 2010 (Carvajal-Londoño, 2019).

De las modificaciones al Acuerdo 043 de 20007 se cuestionó que:

generó un desbalance en la estructura del Sistema al dar un significativo peso, en el articulado y contenidos, a un procedimiento presupuestal y a un proceso de planeación. Además, también se sostuvo que se generaron duplicidades en los espacios de participación y confusión en el alcance de las Juntas Administradoras Locales en temas de planeación local y presupuesto participativo (Proyecto de Acuerdo 55, 2017).

Desde la creación del Sistema Municipal de Planeación en 1996, el balance de la participación ciudadana se ha considerado positivo, visto desde la transformación de la relación entre la ciudadanía y la administración, la cual ha sido una construcción en doble vía; desde la administración, con la apuesta de crear espacios, herramientas, canales de comunicación y destinación de recursos para la participación; desde la ciudadanía, sentando las bases para la decidida apropiación de esos mecanismos con miras a la transformación de problemas en la construcción de alternativas de solución comunitarias y de ciudad. Sin embargo, como todo proceso de construcción, ha presentado momentos de inestabilidad, agotamiento, acercamiento y distanciamiento de actores con dinámicas de participación por fuera del esquema de la planeación y ha fortalecido liderazgos comunitarios, aunque también ha sido sitiado por prácticas clientelares.

De acuerdo con el informe presentado por el Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín (OPPCM) en el 2018, el Sistema Municipal de Planeación presentaba cinco problemas estructurales:



- Corrupción en el Presupuesto Participativo.
- Ausencia de un sistema de monitoreo, evaluación y control del Sistema Municipal de Planeación.
- Relación conflictiva entre el Plan de Desarrollo Municipal, el Presupuesto Participativo y los Planes de Desarrollo Local.
- Ausencia de formación ciudadana para la participación.
- Problemas en la institucionalidad. (Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín, 2018, p. 8)

Bajo un contexto de modernización y actualización de los procesos institucionales y con el interés de fortalecer la planeación participativa, la administración, a través del DAP, tuvo la iniciativa del proyecto de acuerdo 028 durante el año 2016, el cual se radicó y discutió en el año 2017. Este Proyecto de Acuerdo, dio “una definición a autoridad, instancia e instrumentos que en el Acuerdo 43 de 2007 solamente se listaban; e incorporó otros instrumentos, contemplando los estratégicos, los sectoriales y los institucionales” (Proyecto de Acuerdo 55, 2017).

Cabe anotar que la necesidad de actualizar y ajustar el Sistema Municipal se dio también en correspondencia con el proceso de modificación de la estructura administrativa, que incluyó transformaciones en las funciones y denominación de algunas de las entidades. En este proceso se plantearon “modificaciones relacionadas con las unidades descentralizadas de planeación y programación, creadas en el Acuerdo 43 de 2007” (Proyecto de Acuerdo 55, 2017).

En el Proyecto de Acuerdo 28, se definió al Sistema Municipal de Planeación como:

El conjunto de autoridades, instancias, actores, procesos e instrumentos de planeación y gestión, de organismos y modalidades de ejecución, administración y control; así como de procedimientos de seguimiento y evaluación, información y formación, que interactúan de manera articulada, integral y coordinada en el tiempo y en diferentes escalas, para el logro de contextos decisionales, institucionales y de participación que profundicen la democracia y promuevan el desarrollo equitativo en el marco de la misión institucional del Municipio de Medellín. (Acuerdo 28, 2017, art. 2).

Éste acuerdo hizo explícito que el SMP hacía parte del SMPC (Acuerdo 28, 2017), lo cual implica que el Consejo Territorial de Planeación¹⁵ y el Consejo Municipal de Participación como instancias de la sociedad civil deben establecer mecanismos de comunicación para garantizar la planeación

¹⁵ El Consejo Territorial de Planeación dentro del acuerdo tiene un capítulo especial donde se define quienes conforman su reglamentación y funciones.



participativa (Acuerdo 28, 2017) y serán el Departamento Administrativo de Planeación y la Secretaría de Participación Ciudadana las responsables de desarrollar estrategias para dicha articulación.

A partir del Sistema Municipal de Planeación, el Presupuesto Participativo y los Planes de Desarrollo Local se ha promovido la participación ciudadana en la planeación para el desarrollo del municipio y permitido la incidencia de los sujetos individuales y colectivos en la decisión de los asuntos de interés público. Se constituyen por tanto el SMP, PDL y PP en procesos que deben ser fortalecidos en el marco de la Política Pública de Participación Ciudadana.

Otro proceso significativo llevado a cabo por la Administración Municipal es el Sistema de Formación para la Participación Ciudadana, concebido como “la estrategia para articular las acciones de formación para la participación ofertados por las dependencias de la Alcaldía de Medellín”(Alcaldía de Medellín, 2019g, p. 10) y que tiene como objetivo:

Articular las acciones de formación para la participación ofertadas por las dependencias de las Alcaldía de Medellín, a través de una propuesta pedagógica que integre esfuerzos institucionales y desarrolle capacidades ciudadanas para el ejercicio y cumplimiento de deberes y derechos; el respeto a la diversidad, la promoción de una ciudadanía crítica, responsable y activa; la cualificación de la participación democrática para el desarrollo social; el fortalecimiento de la convivencia y el control social (Alcaldía de Medellín, 2019g, p. 17).

La primera experiencia formativa pionera para la participación fue el proyecto de Semilleros Infantiles, que se institucionalizó como Política Pública de Medellín a través del Acuerdo 186 de 2013. En el inicio de este tipo de procesos formativos orientados por la Administración Municipal jugó un rol fundamental la Planeación Local y El Presupuesto Participativo, toda vez que “se dio una presupuestación del recurso en iniciativas relacionadas con la creación de las Escuelas de Formación Sociopolítica en la mayoría de las comunas y corregimientos de la ciudad; la continuidad y fortalecimiento de los semilleros infantiles para la participación” (Alcaldía de Medellín, 2019g, p. 8). Así, se continuó fortaleciendo este proceso que para el año 2005 se amplió más allá de la formación a niños y niñas, vinculando también a “juventudes, mujeres, adultos, etnias, participantes de organizaciones sociales y delegados del programa Planeación Local y Presupuesto Participativo, servidores y servidoras públicos, y contratistas del orden municipal” (Alcaldía de Medellín, 2019g, p. 8).

Con la creación de la Unidad de Formación para la Participación en el año 2011, se llevó a cabo una reflexión sobre los “públicos, fines, metodologías y estrategias” (Alcaldía de Medellín, 2019g, p. 8) de la formación para la participación, con el objetivo de comprender de forma integral los aspectos que la componen. Para ello, se contó con la participación de diversos actores de la



Alcaldía y la sociedad civil como la Mesa Técnica de Formación Ciudadana y diversas organizaciones sociales. Este proceso de análisis identificó las siguientes falencias:

ausencia de propuestas de formación, de diagnósticos, investigaciones y referentes conceptuales consensuados, y la falta de conocimiento del contexto político y social en el que se desarrollan los procesos de formación. (...) En suma, se evidenciaron situaciones asociadas a la falta de lineamientos comunes para la formación ciudadana, bajo impacto de las acciones formativa y de capacitación, y desarticulación en los procesos de formación ciudadana al interior de la Administración Municipal” (Alcaldía de Medellín, 2019g, p. 9)

Para atender los hallazgos, se le asignó a la Subsecretaría de Formación y Participación de la Secretaría de Participación Ciudadana la tarea de “diseñar estrategias para articular las acciones de formación para la participación ofertadas por las dependencias de la Alcaldía de Medellín” (Alcaldía de Medellín, 2019g, p. 8), para lo que se definieron los “lineamientos conceptuales y metodológicos para la implementación de la propuesta formativa del sistema de formación ciudadana para la participación” y determinar los propósitos de la formación:

- Generar espacios de formación que promuevan el juicio crítico en procesos de participación y convivencia.
- Generar estrategias para el desarrollo de destrezas comunicativas que propicien interacciones socio discursivas enmarcadas en procesos dialógicos de participación crítica y propositiva.
- Promover el reconocimiento de sí mismo, del otro y del territorio como construcción sociocultural.
- Fomentar la aprehensión y defensa de los derechos, deberes y responsabilidades como fundamentos del ejercicio de la ciudadanía.
- Incentivar el reconocimiento y la práctica de valores éticos y políticos como principios necesarios para la convivencia. (Alcaldía de Medellín, 2019g, p. 17)

Los aprendizajes de la Administración Municipal en aspectos formativos para la participación se constituyen en un insumo valioso, que aporta a la Política Pública de Participación Ciudadana respecto a la consolidación de los procesos formativos poblacionales en el territorio y de funcionarios y contratistas de la Alcaldía, a través de la articulación con diversos actores para promover la participación de los sujetos individuales y colectivos.

El documento CONPES 3661 (2010) estableció la Política Nacional para el Fortalecimiento de los Organismos de Acción Comunal, con el objetivo de definir un conjunto de estrategias, acciones y metas que contribuyeran al



reconocimiento, autonomía e independencia de estos organismos comunales (p.2). Para ello se crearon diversos espacios de deliberación con los diferentes niveles de organización comunal¹⁶, académicos y líderes comunales, en los que se logró identificar un problema central, relacionado con el fortalecimiento interno y la falta de coordinación de la oferta institucional a la que las organizaciones podían acceder. Además, fue posible la identificación de tres ejes temáticos a través de los cuáles se manifestaba este problema: la dificultad del Estado para canalizar adecuadamente las iniciativas comunales, las debilidades de los organismos de acción comunal y su sostenibilidad económica (CONPES 3661, 2010, p.28).

En relación con los organismos comunales y las organizaciones sociales, el Municipio de Medellín adoptó la Política Pública de Organismos de Acción Comunal -Acuerdo 28 de 2014- y la Política Pública de las Organizaciones Sociales de la Sociedad Civil -Acuerdo 52 de 2015- como mecanismos que buscaban dotar de herramientas a estas organizaciones para la toma de decisiones de los asuntos públicos y que se han constituido como referentes importantes para la construcción de la Política Pública de Participación Ciudadana.

En Medellín, la Política Pública de Organismos de Acción Comunal se define como:

el escenario que genera, facilita y propone las herramientas para la toma de decisiones de los organismos de acción comunal, mediante la gestión de múltiples recursos, para la ejecución de acciones, que acompañadas desde el sector público, aproximan a los organismos comunales al logro de objetivos de desarrollo local y progreso comunitario, aumentando las oportunidades y las capacidades de sus líderes y de las comunidades que representan (Acuerdo 28, 2014, art. 2)

Como objetivos, esta política pública se propuso los siguientes:

1. Reconocer a las organizaciones comunales como actores esenciales para el desarrollo de la comunidad, a través del fomento de estrategias y a los organismos comunales al logro de objetivos de desarrollo local y progreso comunitario, aumentando las oportunidades y las capacidades de sus líderes y de las comunidades que representan.
2. Desarrollar procesos de fortalecimiento que propendan por la autonomía y la sostenibilidad de las organizaciones comunales, mediante la gestión y ejecución de proyectos y convenios que aporten al mejoramiento del accionar comunal.

¹⁶ Confederación de Juntas de Acción Comunal, Federación de Juntas de Acción Comunal y Juntas de Acción Comunal.



3. Fomentar el liderazgo comunal a través de la generación de oportunidades e incentivos que permitan un mayor acceso a servicios y programas.
4. Promover procesos de formación y cualificación para el liderazgo desde la educación no formal hasta la formación técnica, tecnológica y/o profesional para el desarrollo comunitario y el ejercicio de la democracia.
5. Institucionalizar y fortalecer el trabajo en red de los organismos comunales, en beneficio de los territorios con otras organizaciones públicas y privadas para obtener esfuerzos y acciones de complementariedad_(Acuerdo 28, 2014, art. 5)

Estos objetivos serían vehiculizados a través de 6 líneas estratégicas, 5 líneas de acción y 9 estrategias, que responderían no sólo a los objetivos previamente planteados, sino también al objetivo central de la Política Pública Nacional de los Organismos de Acción Comunal, que buscó “fortalecer a las organizaciones de acción comunal a través de una estrategia que facilite las herramientas para la correcta gestión, funcionamiento interno y sostenibilidad financiera de dichos organismos” (CONPES, 2010, p. 42).

Por su parte la Política Pública de las Organizaciones Sociales de la Sociedad Civil fue definida como un proceso participativo que busca ordenar las acciones públicas que tienen como destinatario final las organizaciones sociales, a través de la promoción de herramientas para el desarrollo, fortalecimiento, acompañamiento y sostenibilidad de las mismas (Acuerdo 52, 2015, art. 3).

Esta Política Pública identificó seis problemas que afectaban a las organizaciones sociales del Municipio de Medellín, a saber, los bajos niveles de participación de los habitantes del municipio al interior de las organizaciones sociales, el poco reconocimiento del valor de estas organizaciones por los diferentes sectores sociales, la baja capacidad técnica y política para afrontar los retos misionales, los bajos niveles de comunicación de estas organizaciones con el Estado, con sus bases y entre ellas mismas, la débil organización de niveles superiores y la débil interacción entre el Estado y la ciudadanía como corresponsables del destino del Municipio (Proyecto de Acuerdo 352, 2015, p. 18). Para afrontar estos problemas se plantearon ocho líneas estratégicas encaminadas a identificar y registrar la oferta de las organizaciones y su portafolio de servicios, a formar de manera permanente a las organizaciones y redes sociales del Municipio con programas para cualificar a sus integrantes, a promocionar la rendición pública de cuentas, a generar espacios técnicos interinstitucionales, a promocionar espacios de referencias nacionales e internacionales para la adopción de buenas prácticas en el sector social, a gestionar recursos para la proyección y permanencia en el tiempo de las organizaciones sociales, a la creación de instancias de impulso y gestión de la política pública y a la innovación y apropiación de las tecnologías de empoderamiento y participación (Acuerdo 52, 2015, art. 9).



Estas Políticas Públicas son referentes importantes de la Política Pública de Participación Ciudadana, en la medida en que "son auténticos mecanismos de participación de la ciudadanía que proyectan su objeto en diferentes áreas del que hacer social, en cuanto constituyen mecanismos democráticos de representación en las distintas instancias de participación, control y vigilancia de la gestión pública" (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia C-580, 2001). A su vez, la Política Pública de Participación Ciudadana se convierte en el instrumento o marco de acción para potenciar a nivel de la Administración Municipal los objetivos y acciones planteadas por ambas políticas, en cuanto al reconocimiento de las organizaciones sociales y comunales, el fortalecimiento de sus liderazgos, mejorar sus procesos organizativos y capacidades técnicas, generar redes sólidas de articulación entre actores. Igualmente, se articula a través de acciones que promueven prácticas de transparencia y rendición pública de cuentas y control social que son herramientas para incrementar la visibilidad y la credibilidad de las Organizaciones Sociales y Comunales. También, se plantean procesos formativos con enfoques diferenciales, intersectoriales e interseccionales para el reconocimiento de sus condiciones y demandas, que aporten a la resolución de conflictos y faciliten la construcción de agendas comunes.

Otro proceso que ha venido adelantando la Secretaría de Participación Ciudadana es la construcción desde el año 2013 del Sistema Municipal de Participación Ciudadana (SMPC) a través del Convenio de Asociación No. 4600048556, con el Instituto Popular de Capacitación (IPC), que tenía como objeto: "la formulación e implementación de estrategias de promoción y articulación de escenarios de participación y movilización ciudadana a través de los Centro de Integración Barrial". Con la entrada en vigor de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, se estableció que:

En todos los distritos y municipios de categorías especial, de primera o segunda, habrá un sistema de participación ciudadana integrado por los espacios municipales o distritales de deliberación y concertación del respectivo nivel que articulan las instancias de participación ciudadana creadas por las leyes. Dicho sistema será liderado y puesto en marcha por el Consejo de participación de la respectiva entidad territorial (Ley 1757, 2015, art. 86).

Durante los años 2017 y 2018 se inició un segundo proceso llevado a cabo entre el Municipio de Medellín y la Universidad de Antioquia; a través del Contrato Interadministrativo No. 4600070665 de 2017 que tuvo como objeto "la implementación de una agenda de trabajo para la construcción del Sistema Municipal y Sistemas Locales de Participación Ciudadana". Partiendo de estos dos resultados, en el segundo semestre de 2018 se da inicio al tercer momento de construcción, retroalimentación y consolidación del SMPC, bajo el Convenio



Interadministrativo No. 4600076324 de 2018. Para el año 2019, la Secretaría de Participación Ciudadana, desarrolla la formulación e implementación de estrategias de promoción y articulación de escenarios de participación y movilización ciudadana.

Finalmente, para el año 2021, se suscribe el Contrato Interadministrativo No. 4600090086 “Para acompañar técnica y metodológicamente la finalización de la formulación y aprobación de la Política Pública de Participación Ciudadana” y realizar la finalización del diseño del Sistema Municipal de Participación Ciudadana (SMPC). Este último, de acuerdo con lo ordenado por la Ley Estatutaria 1757 de 2015, ha sido definido como: un dispositivo de articulación de instancias, actores, espacios, recursos, instrumentos, procesos y acciones que atiendan, transformen o den respuesta a los problemas, agendas públicas y necesidades ciudadanas en clave de promoción, protección y fortalecimiento de la participación ciudadana.

Este Sistema tiene un carácter abierto, flexible y dinámico y se encuentra conformado por tres subsistemas: Ciudadanía, Estatal y Gobernanza. Además, cuenta con un comité técnico encargado de la dinamización del Sistema¹⁷.

En esta vía el Sistema Municipal de Participación Ciudadana se entiende también complemento en la implementación de la Política Pública de Participación Ciudadana, en su rol articulador del Estado y la Ciudadanía de cara a la promoción, protección y el fortalecimiento de la participación ciudadana de los actores individuales y colectivos del municipio de Medellín. El Sistema acoge los objetivos, enfoques, principios, dimensiones, componentes y acciones estratégicas de la Política como elementos estructurantes de su propio funcionamiento y dinamización. Sin que esto último riña con la posibilidad de recibir o atender problemas públicos que, por sus características emergentes o coyunturales, no hayan quedado diagnosticados o previstos en la Política Pública¹⁸.

¹⁷ Para conocer en detalle la conformación, integrantes, funciones y articulación entre los subsistemas y equipos del Sistema Municipal de Participación Ciudadana (SMPC) remitirse al entregable DOCUMENTO CON LA FINALIZACIÓN DEL DISEÑO DEL SISTEMA MUNICIPAL DE PARTICIPACIÓN (SMPC).

¹⁸ Para profundizar en la relación entre el Sistema Municipal de Participación Ciudadana (SMPC) y la Política Pública de Participación Ciudadana (PPPC) revisar el entregable DOCUMENTO CON LA FINALIZACIÓN DEL DISEÑO DEL SISTEMA MUNICIPAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA. En el documento se describen en detalle las formas de interacción y operativización de la relación de estos dos instrumentos. Siendo menester señalar aquí que el reconocimiento de la complementariedad entre estos dos instrumentos, no supone que el Sistema se conciba como instrumento para implementación de la Política, sino que, pues su diseño deja abierta la posibilidad de ser



A su vez, se traza como alcance para el Sistema Municipal de Participación Ciudadana el siguiente: inicia con la activación del sistema por medio de la identificación de un problema o asunto de interés público, para su abordaje a través de la articulación y la deliberación. Finaliza con la cocreación de soluciones democráticas entre los actores individuales y colectivos y la administración municipal que atiendan, transformen o den respuesta a los problemas públicos, agendas públicas, necesidades ciudadanas y demás procesos que requieran de la activación del Sistema._ A partir del desarrollo y resultados de los procesos que se han venido mencionando, la Secretaría de Participación Ciudadana ha adquirido una centralidad importante en la promoción y fortalecimiento de la participación ciudadana que la ha llevado a la generación de estrategias que le brinden elementos para la toma de decisiones. Entre ellos: el Índice de Participación Ciudadana de Medellín (IPCM) y el Sistema de Información y Gestión del Conocimiento (SIGC), el Índice de Participación Ciudadana de Medellín (IPCM) es una estrategia teórico-metodológica implementada para la medición de la calidad de la participación desde un enfoque territorial de la participación.

El IPCM es una estrategia e indicador que a partir de encuestas a individuos que participan, organizaciones y colectivos, posibilita medir y analizar la calidad de la participación ciudadana desde un enfoque multidimensional que involucra las condiciones territoriales, las prácticas de los actores y los efectos de la participación; además dinamiza sus análisis en torno al reconocimiento de tres ámbitos en los que es posible que ella se genere: ciudadanía-ciudadanía, Estado-ciudadanía y ciudadanía-Estado. (Si.Ciudadanía, 2020, s. p.)

Metodológicamente, cabe decir que calidad de la participación en el IPCM se mide en un rango de 0 a 1, siendo 0 nula calidad y 1 máxima calidad. Las mediciones del IPCM se han realizado en dos ocasiones, la primera en el año 2017 donde se encontró que “el indicador global de la Calidad de la Participación fue de 0,411, lo cual significa que la ciudad está en un nivel medio” (Alcaldía de Medellín, 2019c, p. 7). Para el año 2019 la Ciudad obtuvo 0,511 como indicador global de la calidad de la participación (Si.Ciudadanía, 2020, s. p.). Como se observa, la calidad de la participación mejoró en un punto porcentual respecto a la medición anterior. El IPCM se articula con el Sistema de Información y Gestión del Conocimiento (SIGC), en tanto fueron concebidos como metodologías

dinamizado o puesto en funcionamiento por problemas públicos o “emergencias” no previstas en la Política. Sobre esto último conviene revisar el apartado del documento del Sistema en donde se puntualiza cuáles asuntos o problemas públicos constituyen entradas al mismo, pues allí se hace una descripción pormenorizada de las tipologías de las entradas al Sistema, diferenciando entre aquella denominadas “de implementación de la Política Pública”, las que corresponden a las “agendas ciudadanas y los asuntos de interés público” y de “seguimiento y evaluación de los a los acuerdos del Sistema Municipal de Participación”.



complementarias para medir y analizar la Participación Ciudadana, estos *generan* “inteligencia territorial sobre la participación ciudadana, consideran a individuos y colectivos desde sus particularidades poblacionales, articulan datos cualitativos y cuantitativos” (Alcaldía de Medellín, 2017a, p. 13) y tienen como “finalidad hacer lectura de la realidad de la participación para el fortalecimiento de la democracia y la construcción de lo público” (Alcaldía de Medellín, 2017a, p. 13).

El IPCM mide la calidad de la participación a partir de variables territoriales concentradas en tres dimensiones; Las variables que miden las condiciones territoriales, las que miden a los actores y sus prácticas y las que miden los efectos o resultados del ejercicio de la participación (Alcaldía de Medellín, 2017a, p. 14). A su vez, será uno de los instrumentos que va a permitir medir, evaluar y hacer seguimiento a la PPPC.

El SIGC está definido como: “una metodología innovadora de aprendizaje cooperativo multi-agente que permite organizar, disponer, gestionar y producir información y conocimiento para la inteligencia territorial sobre la participación ciudadana por medio de aprendizajes y reflexiones entre el Estado, sociedad civil y academia” (Alcaldía de Medellín, 2017a, p. 16).

Al respecto de la relación entre el Índice de Participación Ciudadana, el Sistema de Información y Gestión del Conocimiento y la Política Pública de Participación Ciudadana, en un documento del año 2017, la Alcaldía afirmó:

El IPCM y el SIGC se constituyen como insumos valiosos para la Política Pública de Participación Ciudadana en la medida que recopilan, organizan y gestionan información de la calidad de la participación ciudadana en Medellín, constituyéndose como valiosas fuentes de información e insumos claves en el Plan Estratégico de la política pública (Alcaldía de Medellín, 2017a).

En este marco institucional es importante mencionar que, en el año 2017, el gobierno nacional mediante Decreto 1499 reglamentó el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) como:

Un marco de referencia para dirigir, planear, ejecutar, hacer seguimiento, evaluar y controlar la gestión de las entidades y organismos públicos, con el fin de generar resultados que atiendan los planes de desarrollo y resuelvan las necesidades y problemas de los ciudadanos, con integridad y calidad en el servicio”(Decreto 1499, 2017, art. 2.2.22.3.2.)

La implementación de MIPG se extiende a todos los organismos y entidades de los órdenes nacional y territorial de la Rama Ejecutiva del Poder Público, por ende, al Municipio de Medellín. Entre sus objetivos se encuentra “Facilitar y promover la efectiva participación ciudadana en la planeación, gestión y evaluación de las entidades públicas” (Decreto 1499, 2017 art. 2.2.22.3.3), lo que se complementa con la Política de Participación Ciudadana en la Gestión Pública que, a su vez, hace parte de las Políticas de Gestión y Desempeño Institucional



formuladas por el Departamento Administrativo de la Función Pública. Es así que se busca fortalecer la relación entre el ciudadano y el Estado a través de la promoción de la participación ciudadana en el ciclo de la gestión pública¹⁹.

En ese sentido, una de las relaciones específicas que se pueden establecer con la política pública es efectivamente la dimensión gobernanza y gobernabilidad, donde se desprenden las propuestas para el fortalecimiento administrativo, específicamente en los procesos de gestión pública que su vez permita la consolidación y articulación de las dependencias para la construcción de procesos enfocados al servicio ciudadano y la generación de resultados con valor público a través de los bienes y servicios.

En función del mismo propósito deberá funcionar el Sistema Municipal de Participación Ciudadana cuyo objetivo es ser un dispositivo de articulación entre el Estado y la Ciudadanía para garantizar procesos de planeación participativa y ejercicios de incidencia en los que esté presente la interlocución de las instancias, mesas, dependencias que dinamizan la participación en los esfuerzos por identificar grupos de valor e interés, desarrollar mapeos de actores, así como articular bienes y servicios en la solución de problemas y asuntos públicos.

Asimismo, para efectos del MIPG la participación se convierte en un ejercicio vital que permite entender las demandas ciudadanas, lo que, a su vez, mejora los procesos de planeación estratégica. La Mesa de Fortalecimiento a la Ciudadanía que se consolida como Mesa Temática de Concertación y que para efectos del Plan Estratégico juega un rol central en la implementación de la Política Pública de Participación; es la encargada junto con el liderazgo de la Secretaría de Participación Ciudadana y el Consejo Municipal de Participación Ciudadana (CMPC) del desarrollo de estrategias de participación, movilización social, formación y organización; que hace que sea central para el presente modelo.

4. REFERENTES INTERNACIONALES PARA LA POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El presente capítulo expone algunos referentes internacionales que pueden aportar a los procesos de participación ciudadana que la Política Pública de Participación Ciudadana incorporará como parte de sus acciones.

Según el Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (2015), una buena práctica de participación ciudadana se identifica a partir de criterios de innovación, replicabilidad, factibilidad, impacto positivo sobre la comunidad y recepción asertiva sobre la comunicación del proceso participativo.

En este sentido, este apartado tiene como objeto evidenciar algunas experiencias significativas y buenas prácticas relacionadas con los procesos de intervención pública en materia de participación ciudadana, definidos por los

¹⁹ El ciclo está compuesto por las fases de diagnóstico, formulación, implementación, seguimiento y evaluación.



criterios anteriormente mencionados, y que pueden fortalecer la Política Pública de Participación Ciudadana de Medellín.

4.1 Guías Prácticas del Reglamento de Participación Ciudadana de Barcelona.

En el año 2017 fue aprobado el nuevo Reglamento de Participación Ciudadana de Barcelona, España, como resultado de la concertación entre la ciudadanía, organizaciones, asociaciones y agencias de gestión pública con el objeto de “ofrecer una herramienta sencilla que permita a cualquier vecino o vecina de la ciudad aproximarse al Reglamento de Participación Ciudadana y conocer y usar todos los recursos que esta norma pone a su alcance” (Ayuntamiento de Barcelona, 2019, p. 9).

El reglamento estableció la inclusión híbrida entre lo digital y la presencial frente a la participación; reconociendo el valor democrático de abrir nuevos canales para la ciudadanía, los órganos de participación, procesos y consultas ciudadanas. En términos de facilitar la accesibilidad a este reglamento, se editaron cuatro guías prácticas de la participación ciudadana en Barcelona en formato bilingüe, según los canales propios del reglamento y las iniciativas ciudadanas.

La Guía *Promover. Las iniciativas ciudadanas*, se enfoca en la promoción de las iniciativas ciudadanas a través de la exposición de rutas para el fomento de acciones colectivas y la priorización de la agenda política local en escenarios de representación y toma de decisiones. Con este objetivo, establece la creación de una comisión promotora para elaborar solicitudes derivadas de las pretensiones colectivas, se presentan una serie de canales, presenciales y virtuales, para la publicación, difusión y aval de las iniciativas; además de abrir espacios para la deliberación y determinación colectiva entre los actores sobre las iniciativas propuestas.

La Guía *Debatir. Los procesos participativos*, se relaciona con la promoción del debate y el contraste de argumentos al interior de la ciudadanía o entre esta y la administración pública. Este proceso se presenta mediante espacios, presenciales y virtuales, concertados y accesibles, que fomentan el diálogo de saberes, el intercambio de experiencias y el acceso a herramientas de validación y sistematización.

En la Guía *Coproducir. Los órganos de participación*, define los órganos de participación y los medios de encuentro regular entre el ayuntamiento y la ciudadanía para debatir las políticas municipales e incidir en la toma de decisiones; estableciendo que pueden ser territoriales, sectoriales o por ámbito de actuación (Ayuntamiento de Barcelona, 2019). En total reconoce 6 órganos de participación para la articulación colectiva, la incidencia pública, la rendición de cuentas sobre el estado de las políticas públicas municipales, los diagnósticos de problemas locales específicos y la realización de planes de acción desde el trabajo en red.



Finalmente, la Guía 4 *Decidir. Las consultas ciudadanas*, expone la importancia que tienen los procesos decisorios, a partir del intercambio de ideas en los espacios de controversia pública en la ciudad. Como regla previa al proceso consultivo, esta guía establece que se deben realizar al menos dos debates públicos. Paralelamente, se debe garantizar el acceso integral a los canales de información y datos abiertos sobre la cuestión a consultar, abrir espacios públicos donde se encuentren la diversidad de ideas y ampliar el espacio hacia la participación digital.

Los lineamientos que define el Reglamento de Participación Ciudadana de Barcelona reconocen las dificultades que se presentan en la relación ciudadanía-ciudadanía y ciudadanía-Estado en términos comunicativos. En este sentido, se establecen una serie de canales, análogos y digitales, y herramientas pedagógicas y facilitadoras para que la ciudadanía participe desde sus posibilidades y contextos.

Para el caso del proceso de formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana de Medellín, esta estrategia es un referente ejemplar para el conocimiento y acceso a la información en lenguajes amigables para la ciudadanía, lo que puede impactar en las problemáticas que derivan de la falta de apropiación del conocimiento en el ejercicio de los derechos a la participación; en tanto que define herramientas para promover el debate público y ampliar las dimensiones de la participación, fortaleciendo los contextos digitales.

Este referente internacional cuenta con una plataforma digital diseñada con un software libre, que pone a disposición de toda la ciudadanía el acceso a los procesos participativos. Este tipo de plataformas son una herramienta interesante para las acciones propuestas de forma transversal de la política pública, ya que permite una interacción dinámica con la Administración Municipal; además de contribuir a afianzar los procesos de seguimiento, evaluación y control social de lo público por parte de la Administración Municipal y los actores individuales y colectivos.

Asimismo, este tipo de plataformas abren un canal de comunicación importante para recoger las iniciativas ciudadanas para ser analizadas, discutidas e incorporadas en los programas de la Administración Municipal. Además, también posibilita realizar consultas dirigidas a la ciudadanía para los procesos de evaluación y seguimiento, que brinden lineamientos para los ajustes que se requieran en los planes anuales de las diferentes secretarías.

Finalmente, como estrategia tecnológica directa o indirectamente apunta al fortalecimiento de la confianza de los actores entre sí, hacia la institucionalidad y sus procesos; y por ende al reconocimiento de sus apuestas territoriales y sus intereses.



4.2 Proyecto de Reforma a la Ordenanza Metropolitana que Establece el Sistema de Gestión Participativa, Rendición de Cuentas y Control Social del Distrito Metropolitano de Quito.

El Concejo Metropolitano de Quito expidió la Ordenanza 187 en 2006, esta estableció el sistema de gestión participativa, rendición de cuentas y control social del Distrito Metropolitano de esa misma ciudad. El objeto era impulsar la participación ciudadana en la definición y ejecución de planes, programas y políticas de la municipalidad, en sentido de amplitud de garantías para la participación local y el fortalecimiento de la democracia participativa.

En el año 2015, inició el proceso de revisión y ajuste a la Ordenanza, considerando los mecanismos de participación que incluye la nueva Constitución del año 2008, entre otros aspectos de especial interés para fortalecer el sistema de participación, las garantías de incidencia sobre las políticas públicas, los procesos deliberativos y de organización comunitaria.

Esta reforma planteó varios momentos de interés para fortalecer el Sistema de Participación Ciudadana, partiendo del establecimiento de una hoja de ruta en materia de política pública, talleres y procesos formativos con funcionarios, talleres de diagnóstico con la ciudadanía para identificar los problemas que afectan las dinámicas de participación de cara a la construcción de acciones desde la co-gestión y la apropiación social de la participación.

Las metodologías desarrolladas para la identificación de las problemáticas que afectan el Sistema de Participación Ciudadana incluyeron a la ciudadanía desde un diálogo abierto, según la diversidad de organizaciones, culturales y políticas, que inciden sobre el diseño de nuevas y sencillas formas de reducir la crisis de representatividad, cualificar a las y los líderes a partir del reconocimiento sobre el trabajo que realizan, estrategias de comunicación asertiva y extendidas a la sostenibilidad en la interacción entre la ciudadanía no organizada, organizaciones de la sociedad civil y autoridades municipales.

El diseño metodológico de los diálogos se adaptó a cada fase del proceso de reforma, reconociendo la importancia de ampliar las voces de la ciudadanía desde el principio de horizontalidad en la hoja de ruta, los talleres con funcionarios públicos, diagnósticos sobre el estado de la participación ciudadana en Quito, mesas de trabajo conjuntas entre la municipalidad y actores clave que priorizaron las organizaciones sociales, los cabildos y las universidades del distrito. Una vez concluidos los encuentros de diálogo, se recopilaron todos los audios, herramientas didácticas e insumos para sistematizar, según metodología cualitativa, la calidad de las intervenciones en relación con las orientaciones normativas de la política.

Para Medellín, estos se consideran procesos formativos y pedagógicos amplios que podrían fortalecer la capacidad de incidencia de las instancias formales de participación, el alcance de la corresponsabilidad ciudadana como un eje articulador a los procesos y dinámicas de participación no formales, desde el reconocimiento al diálogo abierto entre los actores clave de los territorios.



Lo que, en términos de acciones, se traduce en la posibilidad de incorporar elementos centrales que la política pública puede fortalecer, como son sus procesos de formación para las organizaciones sociales, con la vinculación de estrategias que fomenten la corresponsabilidad en las decisiones de priorización que realizan las comunidades. Como es el caso del presupuesto participativo, una de las estrategias fuertes de la Secretaría de Participación Ciudadana para la destinación de los recursos públicos, donde se pueden establecer mecanismos para que las comunidades cuenten con conocimientos para ser consecuentes con las decisiones que les favorecen. Sin embargo, este tipo de apropiación se puede lograr cuando las organizaciones se han fortalecido; situación que se evidencia cuando se dan procesos formativos profundos sobre la responsabilidad que implica la toma de decisiones de carácter colectivo y que no se queden en manos de unos cuantos. Asimismo, otra característica que tiene este proceso presentando, es por la metodología consultiva amplia que incorporó, lo que generó no solo la necesidad de capacitar a las comunidades para la participación, para la importancia del ejercicio del control social, sino que logró que los proyectos priorizados tengan mayor legitimidad en el ámbito territorial y, consecuentemente, que logren generar mayor apropiación.

Finalmente, de este proceso se dio como resultado adicional la incorporación de un “estímulo participativo”, que consiste en la asignación preferencial de recursos para obras o proyectos cuando los Planes de Desarrollo Local se construyen de manera participativa, cuando se incluyen acciones encaminadas a grupos poblacionales diferentes; tales como, niñas, niños, adolescentes, adultos mayores o mujeres, incentiven los derechos ciudadanos, incorporen la formación ciudadana y se propongan mecanismos transparentes para el manejo de los recursos. Programas como estos pueden ser también acciones que la política pública implemente y que apunten a alcanzar los objetivos propuestos en los componentes estratégicos.

4.3 Guardianes Ciudadanos, Chihuahua, México.

El proyecto Guardianes Ciudadanos, realizado durante el año 2019, tenía como objeto principal vincular a la ciudadanía mediante mecanismos de contralorías sociales, como un actor imprescindible del seguimiento a la prestación de servicios públicos básicos (recolección de basura, alumbrado y arbolado urbano) por parte del gobierno local y las empresas delegadas para la prestación de los servicios.

La promoción de espacios ciudadanos para la evaluación de intervenciones públicas sobre su entorno local es determinante para la participación ciudadana con la gestión social del territorio e interacción con las entidades públicas para conocer su funcionamiento, desafíos y oportunidades.

La vinculación de guardianes depende del interés que tengan las y los vecinos para participar en el proceso. Una vez se registran al programa reciben una capacitación general sobre sus funciones, derechos y deberes. Cuando la capacitación concluye, los participantes contarán con la información de todos y



cada uno de los servicios que reciben en su colonia; así como quién, cómo, cuándo y dónde deben brindarlos, con el fin de facilitar la observación y vigilancia del cumplimiento de los contratos y obligaciones adquiridos por las diferentes partes, con datos actualizados en tiempo real publicados en una plataforma virtual (Sindicatura Chihuahua, 2020).

Guardianes Ciudadanas se constituye como una experiencia significativa por su potencial innovador para incentivar la participación ciudadana más allá de las instancias formales de participación. Su clave metodológica diseñada desde la formación para el seguimiento y evaluación de acciones que tienen incidencia en la cotidianidad de la vida de los ciudadanos permite vincular procesos culturales de corresponsabilidad al cuidado de lo público, en diálogo con los principios de transparencia y participación.

El proyecto Guardianes Ciudadanos, realizado durante el año 2019, tenía como objeto principal vincular a la ciudadanía mediante mecanismos de contralorías sociales, como un actor imprescindible del seguimiento a la prestación de servicios públicos básicos (recolección de basura, alumbrado y arbolado urbano) por parte del gobierno local y las empresas delegadas para la prestación de los servicios.

4.4 Jugar y Participar. Cuando los Niños y las Niñas son Protagonistas del Planeamiento Urbano. Buenos Aires, Argentina.

En el año 2019, se planteó en Buenos Aires, Argentina, el proyecto Jugar y Participar con la finalidad de ampliar la igualdad hacia la participación desde la diversidad y garantías para el efectivo cumplimiento del derecho de niñas y niños a ser escuchados como actores activos en la transformación de la ciudad.

Se realizó un acercamiento a las niñas y los niños, considerando sus procesos de desarrollo cognitivo e interés de manifestar sus percepciones sobre su forma de ver la vida y los espacios para el crecimiento en entornos agradables.

En un lugar de especial interés, como lo es el patio de recreo, se abrieron posibilidades para imaginar, según sus gustos, la organización y oferta de atracciones o recursos naturales que pudiera tener para el goce de los derechos de la niñez. De acuerdo con la *Secretaría de Comunicación, Contenidos y Participación* de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2020), la estrategia se dividió en dos dinámicas:

- Dinámica A: una actividad creativa de dibujo en los atriles del patio de juego con niños y niñas de entre 3 y 5 años; la premisa central era que cada participante dibujara el patio de juego de sus sueños, los mediadores observaban y tomaban cuenta de las expresiones, inclinaciones y actitudes de interés en la apropiación de su espacio.
- Dinámica B: una apuesta de cocreación en mesas de trabajo con niños y niñas entre los 6 y 10 años; según las percepciones, gustos e ideas de los participantes, se realizó un diagnóstico sobre el estado actual en el patio



de juego y se desarrollaron actividades para ejecutar alternativas de solución hacia su espacio de juego.

Es de resaltar el programa *Jugar y Participar* por su noción integradora, ya que la niñez suele ser apartada de los espacios de co-construcción y participación. *Jugar y Participar* es una enseñanza para la formulación de la PPPC en tanto que permite proyectar estrategias de largo plazo donde lo novedoso de la cultura, sociedad y tecnología son tenidos en cuenta. Involucrar a la niñez es la participación-planeación tiene un valor agregado para el grupo, el desarrollo y desempeño sensorial y creativo, en la construcción del urbanismo y aprovechamiento eficaz del territorio desde la vivencia de la niñez.

La replicabilidad de la propuesta se ajusta a las particularidades del territorio y su contexto, en esencia es un planteamiento de ciudad que evidencia la importancia de escuchar a la niñez, para ser tenidos en cuenta en los procesos de planeación y prospectiva, pues son ellos quienes en el futuro decidirán los destinos de su ciudad.

4.5 La Política de Participación Ciudadana e Innovación Democrática en Aragón: Estrategia “Aragón Participa”. Aragón, España.

La ampliación de la democracia participativa requiere integrar a la ciudadanía en los procesos de decisión y planeación sobre el territorio, según los conocimientos y experiencias que se tengan; y reforzar el interés sobre los sujetos destinatarios de la política pública para la corresponsabilidad, gestión, seguimiento y retroalimentación.

En este contexto, el Gobierno de Aragón, España, puso en marcha la formulación de su Política de Participación de cara a la participación más allá de los espacios formalmente representativos y con el propósito de resolver las debilidades al interior del sistema de participación local, evidenciadas en la desmotivación, problemas organizativos, frustración, instrumentalización y debilidad institucional.

El establecimiento de compromisos comunes entre la ciudadanía y el gobierno como hoja de ruta en asuntos formativos, inclusivos y abiertos hacia una nueva cultura política en su naturaleza deliberativa, movilizadora de actores y vinculada a las nuevas tecnologías para el alcance de toda la ciudadanía y la transparencia (Gobierno de Aragón, 2016).

El proceso consultivo del Gobierno de Aragón para la ciudadanía en el proceso de formulación de su Política de Participación e Innovación Democrática, parte del diseño de instrumentos para recolectar las percepciones, imaginarios e intereses de la ciudadanía y de las organizaciones sociales en materia de participación y acceso a los datos abiertos; en al menos 229 debates temáticos que partieron del reconocimiento de las particularidades de cada actor y enlazando sus controversias sobre las dinámicas en el nivel de incidencia que pueda tener sobre la ciudadanía.



Para el caso de Medellín, esta experiencia aporta lineamientos metodológicos en la formulación de la política pública con la incorporación de estrategias asincrónicas de consulta ciudadana, ampliando la inclusión de actores, con el uso de herramientas e instrumentos tecnológicos de cara a la deliberación sobre los problemas públicos. A su vez es un mecanismo que permite hacer seguimiento a los compromisos que se pacten.

4.6 La Plataforma del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.

Esta propuesta se compone de un conjunto de programas y actividades permanentes, que abarcan desde mecanismos de participación ciudadana, hasta un banco de programas que busca visibilizar buenas prácticas internacionales, nacionales y locales que se consideren innovadoras, las cuales pueden ser consultadas de manera abierta. Sin embargo, no es simplemente un banco de proyectos, la idea es que estas puedan ser visibilizadas, por lo que se promueve su implementación y adaptación de acuerdo con los contextos. Además, propende porque la información sea lo más clara posible y de consulta abierta. Y sobre todo que sea una plataforma de intercambio de buenas experiencias e ideas.

Uno de los aspectos a resaltar de esta plataforma es que cuenta con un micrositio denominado *Botiquín de Primeros Auxilios Contra la Violencia en Razón de Género*, el cual arroja información sobre la participación política de las mujeres. Esta iniciativa permite generar acciones concretas en pro de estimular, garantizar y generar canales de acceso para la participación política de las mujeres. Asimismo, cuenta con un Tablero Electoral, el cual consiste en otorgar a la ciudadanía herramientas para poder emitir un voto informado. Esta plataforma tiene por objetivo que la ciudadanía pueda hacer seguimiento y exigir el cumplimiento de las propuestas presentadas por las candidaturas en proceso de elección.

Este tipo de plataformas, para la ciudad de Medellín no requieren grandes inversiones porque son los mismos funcionarios quienes las alimentan y administran. Además, permite la generación de redes a nivel interno y externo por la accesibilidad de la información, que puede ser consultada por cualquier entidad o ciudadano que requiera acercarse a nuevas estrategias, que le permitan mejorar sus procesos o atender las necesidades que reclama la ciudadanía.

Este tipo de plataformas de gestión de la información no solo mejoran los canales de comunicación existentes, sino que permiten la elaboración de diagnósticos para la construcción de proyectos desde y para la ciudadanía. Permiten la interacción entre actores y la institucionalidad para el diseño de nuevos programas o la posibilidad de evaluar las acciones implementadas por cualquier política pública. Además, aportan en la generación de redes entre actores y la posible vinculación del sector privado en el acompañamiento de las iniciativas ciudadanas o la réplica de los proyectos exitosos en otros contextos territoriales.



Adicionalmente, la plataforma podría ser útil para la ampliación de los procesos formativos para el fortalecimiento de la participación, a partir de la consulta de material didáctico, foros, seminarios o módulos de capacitación. Procesos que pueden ser dirigidos a diferentes grupos poblacionales (niños, niñas, adolescentes, adulto mayor, mujeres, entre otros) que promueven el aprendizaje de los valores democráticos y de la participación en los asuntos que les afectan.

4.7 Esplugues Participa: Garantizando la Inclusión. Esplugues de Llobregat, España.

El Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat, España, decidió cambiar la metodología del Presupuesto Participativo realizada entre 2014 y 2017 debido a que las dinámicas de la Mesa del Presupuesto Participativo no facilitaban una amplitud en los procesos deliberativos, propositivos y de priorización sectorial.

Con el propósito de alcanzar niveles de acceso e igualdad desde un enfoque diverso y que reconociese las nuevas tecnologías como herramientas de innovación democrática, se definieron espacios específicos para la elaboración de propuestas que se alimentan desde el encuentro de saberes entre el personal técnico del ayuntamiento y la ciudadanía participante.

Luego, según los lineamientos técnicos, se establecieron los criterios que priorizaron las propuestas y fueron sometidas a votación presencial y virtual; una vez fueron elegidas las propuestas ganadoras, se reconocen públicamente por su pertinencia en la trayectoria participativa e inclusiva de la localidad. A cada una de las iniciativas presentadas se realizan procesos de seguimiento y evaluación concomitante con valor de retroalimentar a la ciudadanía la gestión realizada y corregir posibles fallas sobre el diseño de la intervención (Ayuntamiento de Esplugues de Llobregat, 2020).

La presente apuesta de innovación sobre la metodología de presupuesto participativo es clave en términos de relacionar los diferentes procesos de participación dentro del mismo ecosistema. De esta forma, las decisiones públicas se intervienen por iniciativa ciudadana a través del fortalecimiento en los procesos deliberativos, de planeación y retroalimentación con el uso de nuevas tecnologías.

La arquitectura de código abierto y adaptabilidad hace replicable la experiencia en contextos de convocatoria similares. Replicar las metodologías de esta experiencia significativa en Medellín encajaría con las necesidades de articular los escenarios presenciales con la participación digital, mediante estrategias que contribuyan a reducir la brecha de acceso a los recursos de internet y faciliten la inclusión de la ciudadanía al debate público. En este escenario, las discusiones ciudadanas, técnicas y sectoriales, tendrían un espacio en la discusión del presupuesto participativo, sin parámetros que puedan orientarse a la exclusión. Para esto, se requiere abrir nuevos canales de interacción entre la ciudadanía y el ejercicio del presupuesto participativo con sentido formativo, transparente y de valoración de alternativas para las problemáticas locales.



4.8 Empoderamiento ciudadano para la participación en la toma de decisiones. Córdoba, Argentina.

Este programa implementado en Córdoba, Argentina, se denomina “ecosistema” de democracia participativa, que consiste en un conjunto de herramientas que apunta a crear un concepto de *Córdoba, como Capital Social*. El programa busca que la participación se incorpore en todas las áreas de gobierno, lo cual tienen por objetivo que la opinión de los vecinos haga parte del diseño e implementación de las políticas públicas. Este ecosistema se basa en la gobernanza y el desarrollo humano, como enfoques claves para el fortalecimiento de la participación ciudadana. La participación amplia en el proceso de formulación de las políticas públicas garantiza que las decisiones que se tomen sean legitimadas y no se desapruében una vez implementadas.

Lo que plantea esta propuesta para el caso de Medellín puede verse como una estrategia para el diseño de la oferta institucional de la administración, esto en articulación con las plataformas de consulta que se proponen en los referentes descritos anteriormente. Puede significar el posicionamiento de una marca de ciudad donde la participación ciudadana sea el sello en la estructuración de programas y proyectos con vinculación directa de la ciudadanía. Proyecto que debería iniciar al interior de la administración bajo el liderazgo de la Secretaría de Participación Ciudadana, con el objetivo de fortalecer la arquitectura institucional y en el marco de acción que otorga la Política Pública.

A manera de conclusión, este apartado ha mostrado algunos referentes de buenas prácticas en la gestión y la incorporación de procesos participativos para la toma de decisiones en el ámbito público. En el caso de la formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana, la importancia de estas prácticas se fundamenta en que la ciudadanía interviene de manera articulada con el gobierno, lo que puede constituir el empoderamiento social, el fortalecimiento de los programas y proyectos con la incorporación de una visión del espacio público como un espacio ciudadano efectivo y real; además, el control social a los ejercicios pactados, la definición de metas y propósitos colectivos.

Asimismo, la visibilización de la información que se propone en algunos de estos referentes, con los ejercicios de control social sobre la formulación e implementación de las políticas públicas permiten la entrada de sugerencias, aportes o propuestas, lo que otorga mayor solidez, coherencia y sostenibilidad a las acciones planteadas como horizonte de la política pública y, por ende, la posibilidad de alcanzar los objetivos propuestos.

5. METODOLOGÍA DE LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Actualmente se identifica una variedad de definiciones del concepto de política pública surgidas del trabajo e indagaciones desarrolladas por académicos, instituciones u organizaciones públicas; e influenciadas por las tradiciones teóricas y atendiendo a las necesidades, las problemáticas y los propósitos propios de los contextos que han motivado su formulación. Considerando la



amplia variedad de definiciones presentes en la literatura académica, Ordóñez–Matamoros (2013) sostiene que estas se pueden clasificar en dos tradiciones: en las primeras, están las pragmáticas de tradición norteamericana, que prestan especial atención a las políticas públicas como respuestas a situaciones problemáticas; y las otras, las normativas y positivas, están asociadas a la tradición europea, con énfasis en los procedimientos, en la naturaleza coherente y consciente que estos deben presentar y en relación con el planteamiento de los objetivos de la política pública.

Entre las definiciones de política pública asociadas a la primera tradición, destaca la definición de Bubnick y Bardes (1983), que las entienden como “acciones gubernamentales –lo que los gobiernos dicen y lo que hacen en relación con un problema o controversia–” (como se cita en Ordóñez-Matamoros, 2013, p. 29); o Anderson (2003), que define la política pública como “una orientación deliberadamente seguida por un actor o por un grupo de actores al tratar un problema o una cuestión que les concierne” (p. 3).

En lo que respecta a la segunda tradición, cercana al análisis de las políticas públicas en Colombia, destaca la definición de Muller y Surel (1998), quienes establecieron que una política pública “designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos políticos –administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos” (como se cita en Ordóñez-Matamoros, 2013, p. 30). Por su parte, Roth (2009) las define como:

Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por los medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (p. 26).

Además, Vargas (1999) entiende las políticas públicas como “el conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables” (p.57). Finalmente, considerando que las definiciones expuestas no tienen en cuenta, de manera explícita, el papel que juegan el conocimiento y el ejercicio analítico en la definición, formulación e implementación de políticas. Ordóñez-Matamoros (2013) las define, desde el punto de vista operacional, como el conjunto de “acciones implementadas en el marco de planes y programas gubernamentales diseñados por ejercicios analíticos de algún grado de formalidad, en donde el conocimiento, aunado a la voluntad política y a los recursos disponibles, viabilizan el logro de objetivos sociales” (p. 31).

A partir de las nociones de políticas públicas expuestas, es posible identificar algunos elementos de significativa importancia, por mencionar:



- Estas parten del reconocimiento de problemas y/o controversias, u objetivos colectivos.
- Comienzan a materializarse mediante un conjunto de iniciativas y decisiones tomadas de forma sistemática, a partir de las cuales se establecen orientaciones o cursos de acción para el logro de los objetivos estipulados.
- Dan cuenta de la actuación de las instituciones, producto de las decisiones tomadas en el marco de los cursos establecidos.

De este modo, las políticas públicas tienen como propósito solucionar o transformar el problema público o la situación socialmente considerada como insatisfactoria. Ahora bien, referenciados estos elementos significativos, resulta importante también describir de forma clara, sintética e ilustrativa el proceso metodológico de diseño y formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana. Puesto que, describir las etapas, procedimientos, herramientas y métodos que dan sustento a su elaboración, permite ahondar en su encuadre teórico-conceptual y pragmático-operacional. Además, identificar en el plano local del Municipio de Medellín los elementos nodales que deben constituir a las políticas públicas. Permite también la delimitación de una definición de carácter situado. Por lo anterior, es preciso mencionar ahora el ejercicio secuencial, lógico, riguroso, participativo y cocreativo que ha permitido gestar la presente política pública.

5.1 Fase diagnóstica preliminar.

Durante el año 2019, la Secretaría de Participación Ciudadana dinamizó el desarrollo de un ejercicio de reflexión colectiva, entre actores institucionales, ciudadanos y expertos académicos, que permitiera identificar -de manera panorámica- los principales problemas y retos a los que debería atender una Política Pública de Participación Ciudadana en el Municipio de Medellín. Lo anterior, en cumplimiento de lo dispuesto y orientado por la Ley 1757 de 2015 en materia de política pública. A continuación, se da cuenta de forma sintética y reflexiva sobre esta etapa inicial de diseño de la presente política pública, la cual combinó la estrategia de Seminario-Taller de nivel municipal, con la rigurosa consulta y análisis de fuentes secundarias. Además, es menester destacar que esta etapa preliminar se constituye en la condición de posibilidad del desarrollo de los ejercicios de formulación participativa y cocreativa que se llevaron a cabo durante los años 2020 y 2021, con el acompañamiento técnico y metodológico de la Universidad Nacional de Colombia, en los que se retomaron los datos y reflexiones adelantadas en dicha etapa de diseño para ser sometidos a estrictos ejercicios de contrastación, verificación y ajuste.

Así pues y, en primer término, de acuerdo con lo dispuesto por el Departamento Administrativo de Planeación (DAP), la ruta de formulación que deben seguir las políticas públicas en el Municipio acoge una serie de lineamientos procedimentales para dotar de un carácter secuencial, ordenado, lógico y riguroso el ejercicio de su construcción. No quiere decir esto que, el proceso que se deba seguir en la formulación de toda política pública sea un paso a paso



estandarizado y rígido, sino que existen unos elementos orientadores que permiten ir desarrollando unos momentos clave de la política pública, divididos a grandes rasgos en dos etapas, el durante y el después de la política, como lo señala el procedimiento de ISOLUCIÓN (Cód. PR-DIES-031 Versión 1 del 2017). Con todo, estas dos etapas abordan una serie de tópicos o preguntas claves, a saber:

- La identificación del problema. Esta incluye dar respuesta al qué, el por qué y el para qué de la política pública en cuestión.
- La delimitación del mapa de actores. Es decir, considerar a todos aquellos actores individuales o colectivos, ciudadanos o institucionales, que deben verse involucrados en el proceso de formulación de la política pública. Sea porque son su población objeto o los responsables y corresponsables del gerenciamiento de dicha política pública.
- La elaboración de propuestas de alternativas de solución. En las que se clarifiquen asuntos como su viabilidad y urgencia con relación a los problemas que atiende la política pública y sus objetivos.
- La definición de los objetivos de la política pública. Es decir, que se busca lograr con la formulación e implementación de este instrumento de gestión pública. Aclarando los plazos en los que se espera cumplirlos y los recursos con los que se cuenta o los que se destinarán para este fin.
- Construir estrategias. Da cuenta de un proceso sistémico de definición de unas rutas de actuación integradas por acciones concretas y recursos para la implementación de esas acciones. Las cuales deben desembocar en el cumplimiento de los objetivos de largo aliento que se trace la política pública.
- Adoptar las decisiones. Tiene que ver con el proceso de definición colectiva, por parte de los actores implicados en la política pública, de los objetivos, metas, acciones para su cumplimiento, medios y recursos para la implementación de las acciones, entre otros. Además, implica la definición de un medio para la adopción de la política pública, sea este COMPES, Acuerdo Municipal, Decreto u otro.
- Formular el plan de acción. Se trata de la hoja de ruta para llevar a cabo lo planteado en la política pública, a través de la definición de objetivos específicos más claros y delimitados, programas y proyectos a implementar, recursos, responsables y corresponsables, plazos de ejecución e indicadores de cumplimiento de las acciones definidas.
- Socializar y realizar seguimiento. Es el proceso asociado a difundir de manera amplia e inclusiva lo acordado en la política pública, con la comunidad en general y con la población objeto de la política en particular. Por otro lado, se acuerdan mecanismos e instrumentos que permitan hacer seguimiento y evaluación al cumplimiento de los objetivos definidos en períodos de tiempo claros y secuenciales (Alcaldía de Medellín, 2019b, p. 7 y 8).



Aclarado lo anterior, y tomando como guía este derrotero del Departamento Administrativo de Planeación, la Secretaría de Participación Ciudadana adelantó, en segundo lugar, el ejercicio diagnóstico de los problemas de la participación ciudadana como primera fase del diseño de la política pública. Viabilizando un proceso de reflexión que permitiera conocer las percepciones, acumulados y apuestas de los actores antes enunciados, y realizar análisis de convergencias de estos puntos de vista múltiples y complejos sobre la participación ciudadana. Este proceso buscó también, motivar la identificación de rutas de solución conjuntas que se orientaran a propósitos comunes a todos los habitantes del Municipio de Medellín. Todo lo anterior, construido a través de la figura del Seminario - Taller “Retos de la participación en Medellín, hacia la construcción de una política pública”, el cuál contó con la participación de 55 ciudadanos, 75 servidores públicos y 15 expertos académicos que se reunieron para debatir y plantear análisis que permitieran entender el estado de la participación ciudadana en el Municipio y sus principales causas y efectos. Este escenario de Seminario - Taller sirvió también como ejercicio piloto de funcionamiento del Sistema Municipal de Participación Ciudadana (SMPC)²⁰, dispositivo de articulación de la participación ciudadana en materia de recursos, instancias, escenarios, actores, etc. Y ámbito de implementación de la subsiguiente Política Pública de Participación Ciudadana, cuya creación y puesta en funcionamiento también está ordenada por la Ley 1757 de 2015 (Alcaldía de Medellín, 2019b).

Además, lo anterior fue contrastado con más de 50 fuentes secundarias de relevante interés académico, teórico, metodológico y conceptual, las cuales sirvieron para consolidar un documento de análisis exhaustivo que sentó las bases para las siguientes fases del proceso de formulación de la política pública. Garantizando, a su vez, la toma de decisiones asertivas sobre este asunto de interés público, basadas en la información, el conocimiento y el debate entre los actores implicados (Alcaldía de Medellín, 2019b).

En tercer lugar, conviene enunciar aquí las principales características de la propuesta metodológica²¹ en la que se soportó el desarrollo la fase de “diagnóstico del problema”, en la que se tuvieron en cuenta tres principales categorías de análisis: necesidades, obstáculos y limitaciones de la participación ciudadana. Además, los siguientes objetivos y propósitos:

Construir el diagnóstico sobre las problemáticas que limitan, obstaculizan o dificultan la participación ciudadana en Medellín, a través de fuentes

²⁰ Para profundizar en el proceso de pilotaje del Sistema Municipal de Participación Ciudadana (SMPC) revisar *Alcaldía de Medellín. (2019h). Sistema Municipal de Participación Ciudadana. Secretaría de Participación Ciudadana, Medellín.*

²¹ Para profundizar en los referentes teórico-conceptuales de la fase inicial de diagnóstico adelantada por la Secretaría de Participación Ciudadana, consultar *Alcaldía de Medellín (2019b). Documento Diagnóstico de la Política Pública de Participación Ciudadana.*



secundarias y fuentes primarias como actores de la ciudadanía y servidores públicos en el marco del pilotaje del Sistema Municipal de Participación Ciudadana, de tal forma que éste sea soporte para la formulación de la política pública de participación ciudadana. (Alcaldía de Medellín, 2019b, p. 12)

En esta misma vía, la Secretaría de Participación Ciudadana, optó por un diseño metodológico concreto, el cual constituye una apuesta -entre el universo amplio de posibles enfoques que existen para realizar diagnósticos y las múltiples herramientas e instrumentos para la recolección, procesamiento y análisis de la información recolectada-, por dotar de rigurosidad metodológica y técnica al diagnóstico a elaborar. A continuación, se referencia la estructura del diseño metodológico adelantado, seguida de una descripción sintética de cada paso:

- Definición del propósito del diagnóstico. Centrado en una definición de tipo causal, es decir, de la problemática o problemáticas que limitan, obstaculizan dificultan y obstruyen la participación ciudadana, a través de la indagación y consulta de fuentes secundarias.
- Exploración de fuentes secundarias (estudios, investigaciones, artículos e informes que describan situaciones problemáticas que limitan u obstaculizan la participación). Implicó la elaboración de un inventario de documentos que incluye investigaciones, informes, sistematizaciones, publicaciones, memorias de eventos académicos, entre otros. Este se construyó con ejercicios previos adelantados por la Unidad de Investigación de la Secretaría de Participación Ciudadana en el año 2016, y complementados por los funcionarios delegados de las demás Unidades y Equipos de la SPC a la Mesa Interna para la Formulación de la Política Pública. En total se listaron 77 fuentes²², de las cuales se consultaron 55. Entre sus principales autores se encuentran: 1) 9 - sector de ONG como Corporación Región, Instituto Popular de Capacitación – IPC, Viva la Ciudadanía, entre otras; 2) 8 – sector académico en el cual se encuentran producciones de las universidades de Antioquia, EAFIT, UNAULA, entre otras; 3) 54 – Institucionalidad como la Personería y Alcaldía de Medellín, esta última a través de convenios de asociación o contratos con universidades y ONG, y 4) 6 son producidas por las alianzas entre la academia, la empresa privada y ONG, específicamente Medellín cómo vamos y Pa´ Dónde Vamos. (Alcaldía de Medellín, 2019b, p. 14)

Posteriormente, este *corpus* documental fue organizado de forma sistemática a través de una matriz relacional de problemáticas de la participación ciudadana identificadas en los textos y las definidas en la Ley 1757 de 2015. Este análisis permitió identificar distintos grados de relacionamiento (o diferencia). Además, la matriz permitió ir consignando las alternativas de solución que surgían de las fuentes secundarias para atender a los problemas de la participación señalados por los autores.

²² Este inventario se encuentra disponible en *Alcaldía de Medellín (2019b). Documento Diagnóstico de la Política Pública de Participación Ciudadana. Anexo No 1: Inventario de fuentes secundarias, Medellín.*



En lo que respecta aquellos problemas de la participación que no se correlacionaban con los definidos en la Ley 1757, estos se filtraron a través de una matriz de frecuencia, para destacar aquellos que tenían un mayor grado de enunciación en los documentos. Luego, se procedió a delimitar un grupo de 15 “categorías problemáticas”²³ que pudieran ser convalidados o refutados por los actores institucionales, ciudadanos y académicos convocados al Seminario - Taller (Alcaldía de Medellín, 2019b).

Finalmente, se pasó a un ejercicio de abstracción de esas 15 categorías problemáticas, el cual implicó asociar las hipótesis, planteamientos y reflexiones expresadas por los autores de los textos, a posibles causas o efectos de dichas categorías. Este procedimiento también se realizó a través de una matriz²⁴ que, además, permitió vincular de manera más clara las alternativas de solución listadas a causas de problemáticas específicas. Además, orientar las acciones a la transformación de los efectos de estas problemáticas o a la generación de nuevos efectos (positivos).

- Definir el método de convalidación y retroalimentación de fuentes secundarias con las fuentes primarias.

Definir actores como fuentes primarias de información. Este paso consistió en el proceso de contrastación y validación del diagnóstico logrado a partir de las fuentes secundarias con diferentes grupos de valor y públicos institucionales. Esta parte del ejercicio se hizo de manera separada para garantizar que se pudieran complementar las problemáticas identificadas en la fase de lectura

²³ Estas fueron: i. Bajos niveles de capital social. ii. Liderazgos autoritarios y auto-referenciados. iii. Dificultad para articular intereses particulares y colectivos. iv. Bajo nivel de conocimiento del derecho a la participación. v. El conflicto armado, prácticas ilegales (narcotráfico, extorsión, vacunas, fronteras invisibles). vi. Concentración de las decisiones en un círculo tecnocrático y político cerrado, poco abierto a la voz ciudadana, (apatía, desmotivación y/o falta de compromiso de los servidores). vii. Creciente desconfianza de la ciudadanía, entre ellos mismos y hacia la institucionalidad. viii. Clientelismo (vicios políticos, corrupción). ix. Pobreza, desigualdad e inequidad. x. Débil estrategia comunicacional, formativa y pedagógica. xi. Débil arquitectura institucional (desarticulación, debilidad o retroceso en modelo democrático). xii. Poco reconocimiento, confianza y aceptación hacia la institucionalidad pública. xiii. Exclusión, discriminación, segregación. xiv. Poca garantía del derecho a la participación (dificultad en disponibilidad de tiempos, recursos y autonomía organizacional, precarios volúmenes de información sobre el territorio al alcance de la población, dificultad para acceder a nuevas tecnologías). xv. Desconfianza frente a los procesos contractuales. Tomado de *Alcaldía de Medellín (2019b). Documento Diagnóstico de la Política Pública de Participación Ciudadana. Medellín, p. 14 y 15.*

²⁴ Para conocer la matriz referenciada con mayor profundidad consultar *Alcaldía de Medellín (2019b). Documento Diagnóstico de la Política Pública de Participación Ciudadana. Anexo No. 3: Correlacionamiento causa-efecto, Medellín.*



analítica de las fuentes secundarias, con las posiciones situadas, percepciones e intereses de los actores ciudadanos o institucionales. Una vez desarrollado el proceso al interior de los grupos de valor ciudadanos y entre los actores institucionales, se pasó a un espacio de encuentro e intercambio, el cual fue también el pilotaje del SMPC como escenario de convergencia²⁵ entre el Estado y la ciudadanía, para decantar y clarificar aún más las problemáticas de la participación ciudadana en el Municipio de Medellín.

A su vez, como modalidad de trabajo para dar los debates en torno a las categorías identificadas, se optó por la estructura de un Seminario - Taller. Este contó con una fase introductoria, a cargo de un experto académico e investigador en cada una de las problemáticas de la participación previamente delimitadas. Estos expertos desarrollaron introducciones a los problemas a partir de ponencias, que arrojaron también un insumo escrito que atendía a las siguientes interrogantes: ¿Cómo afecta ese problema la participación ciudadana? ¿Qué incidencia tiene la participación ciudadana en la transformación de la problemática? ¿Qué asuntos debe contemplar la Política Pública de Participación Ciudadana para garantizar el acceso y la promoción de la participación ciudadana en esa temática? Estos documentos fueron retomados por subgrupos de trabajo de cerca de 10 personas, en los que interactuaban los diferentes actores convocados (institucionales y ciudadanía) y que tuvieron como tarea la convalidación de las causas y efectos de las problemáticas asignadas. Todo lo anterior, a partir de la herramienta metodológica del “árbol de problemas”, cuyos resultados fueron socializados en la plenaria del Seminario - Taller por cada uno de los subgrupos (Alcaldía de Medellín, 2019b).

Establecimiento de mecanismos de correlación de las categorías problemáticas analizadas por fuentes primarias. La realización de este paso se planteó a partir de dos mecanismos. Primero, la discusión en la denominada “comisión de convergencia” entre el Estado y la ciudadanía. Estos estuvieron a cargo de visibilizar y hacer emerger las sintonías y diferencias que existían entre los actores, con relación a la comprensión de cada categoría problemática y plasmarlas gráficamente en el árbol de problemas. En segundo lugar, el diligenciamiento de una matriz de correlación, similar a la del proceso de

²⁵ Cabe aclarar que, durante el pilotaje del Sistema Municipal de Participación Ciudadana (SMPC) realizado en el año 2019, el nombre asignado al subsistema que integra a los actores institucionales (Administración Municipal y Conglomerado Público) y ciudadanos (actores individuales y colectivos) era el de “Subsistema de Convergencia”. Como es posible identificar en el *Documento con la Finalización del Diseño del Sistema Municipal de Participación Ciudadana (SMPC)*, este subsistema pasó a renombrarse como “Subsistema Gobernanza”. Esto, con el propósito de armonizar sus funciones y tareas con el “Modelo de Gobernanza” desarrollado en el documento *Plan Estratégico de la Política Pública de Participación Ciudadana*. El cual constituye la hoja de ruta para la implementación de las acciones estratégicas definidas en este instrumento de planeación y gestión de la PPPC.



indagación con fuentes secundarias, pero aplicada a las percepciones y opiniones de los actores convocados al evento, como procedimiento para identificar problemática(s) central(les) para ser resuelta por la Política Pública de Participación Ciudadana.

Procesamiento y análisis de la información. Para este momento se empleó la herramienta metodológica de la “línea del tiempo”, en la que se consignó la evolución histórica de los problemas de la participación ciudadana en el Municipio de Medellín. Realizando segmentaciones por periodos significativos de tiempo²⁶ de la historia del Municipio, que permitieran identificar problemas coyunturales, permanencias, continuidades, ciclos, etc. Todo lo anterior, a partir de una visión conjunta y articulada de los diferentes actores institucionales y ciudadanos, con el acompañamiento y asesoría de los expertos académicos.

Se concluyó con la definición de una agenda o ruta de trabajo para la fase dos de la Política Pública de Participación, la cual debía continuar articulando a los actores institucionales (administración municipal y conglomerado público) y a la ciudadanía (actores individuales y colectivos). Dicha agenda es retomada a continuación.

- Proceso metodológico adelantado durante los años 2020 y 2021 de forma cocreativa entre la Secretaría de Participación Ciudadana, los diferentes grupos de valor e interés, la ciudadanía en general, con el acompañamiento técnico y metodológico de la Universidad Nacional de Colombia.

En el año 2020 se continuó con la segunda fase del proceso de formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana, periodo en el cual fue preciso hacer frente -de manera creativa e innovadora- al contexto de la pandemia del COVID-19, como escenario inédito que ha llevado al límite las formas de organización y agenciamientos de las comunidades a nivel local, regional, nacional e internacional, y que ha implicado una crisis social, económica, ambiental y de salud pública. Lo anterior, planteó unas limitaciones a sortear con los recursos y capacidades instaladas del equipo formulador integrado por la Secretaría de Participación Ciudadana (SPC), con el acompañamiento técnico y metodológico de la Universidad Nacional de Colombia.

Limitaciones que, en algunos casos, se han transformado en oportunidades, acercando dinámicas de trabajo, metodologías, plataformas y dispositivos tecnológicos a los actores estratégicos de la participación ciudadana en Medellín, quienes tienen el conocimiento experiencial y técnico sobre sus sectores, territorios y que, en un contexto anterior a la pandemia, se hubiesen enfrentado a limitaciones distintas, como las agendas laborales y organizativas propias o la falta de recursos y condiciones de infraestructura para desplazarse a los escenarios de construcción colectiva y colaborativa de los insumos.

²⁶ A saber: “antes de los 90s, 90-2000, 2000-2005, 2005-2009, 2009-2014, 2014-2020” (Alcaldía de Medellín, 2019b, p.18).



Dicho esto y, en atención a los retos propios del contexto de la pandemia COVID-19, el equipo de la Secretaría de Participación Ciudadana y la Universidad Nacional de Colombia diseñaron y ajustaron -ágilmente- una metodología de trabajo colaborativo, la cual se constituye como hoja de ruta para una navegación efectiva, oportuna y flexible que ha permitido recolectar información útil para la Política Pública de Participación, y que ha buscado también, reforzar lazos de confianza entre los ciudadanos y la institucionalidad pública.

En esta vía, a continuación, se presenta una narrativa ilustrativa del paso a paso que se desarrolló en las siguientes 4 fases de formulación de la política pública, siendo preciso recordar que estas se sustentan en los acumulados, documentos, anexos, reflexiones y propuestas señaladas en el apartado “Fase Diagnóstica Preliminar”.

5.2 Fase Diagnóstica-Participativa

En esta fase se retomaron los insumos recolectados y documentos elaborados por la Secretaría de Participación Ciudadana en la “Fase Diagnóstica Preliminar” (2019)²⁷. Lo que permitió un segundo escenario de diálogo con los actores claves de la PPPC²⁸, esta vez con unas bases de trabajo ya consolidadas y una delimitación más clara de dichos actores -reflejada en la convocatoria al Consejo Municipal de Participación Ciudadana (-CMPC-), como máxima instancia de participación del Municipio de Medellín con representación ciudadana, a las mesas de trabajo de la Administración Municipal (Mesa Interna de Formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana y Mesa de Fortalecimiento a la Ciudadanía -Mesa FOCI-) y la alianza interinstitucional entre Estado, ciudadanía y academia (Alianza Sí.Ciudadanía)-; aspectos que derivaron en una visión aún más clara y cualificada de los problemas de la participación ciudadana en el municipio, sus causas y efectos, y sus posibles rutas de solución.

Lo anterior, de acuerdo con la agenda definida para la segunda fase de formulación de la Política Pública, permitió la consecución de insumos complementarios para la elaboración de los documentos: *Mapeo de actores de la participación ciudadana como insumo a la Política Pública de Participación Ciudadana de Medellín*²⁹, *Documento que dé cuenta de los problemas de la*

²⁷ A saber: *Alcaldía de Medellín (2019b). Documento Diagnóstico de la Política Pública de Participación Ciudadana, Medellín. Y sus respectivos anexos. Alcaldía de Medellín. (2019g). Sistema Municipal de Participación Ciudadana. Secretaría de Participación Ciudadana, Medellín. Y sus respectivos anexos.*

²⁸ Conviene recordar que en dicha fase se habló de actores institucionales, actores ciudadanos y expertos académicos.

²⁹ Para mayor detalle revisar *Alcaldía de Medellín (2021a). Mapeo de actores de la participación ciudadana como insumo a la Política Pública de Participación Ciudadana de Medellín, Medellín.*



*participación ciudadana en Medellín*³⁰, *Informe de Avance del Plan Estratégico de la Política Pública de Participación Ciudadana de Medellín*³¹, entre otros.

Así pues, como ruta de trabajo para el logro de estos fines se optó por el desarrollo de tres estrategias metodológicas, a saber: la categorización de problemas, los laboratorios con públicos de valor de la Secretaría de Participación Ciudadana y las entrevistas con actores claves de la participación.

La primera estrategia, dinamizada por la Mesa Interna de Formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana³², desarrolló el proceso para definir los problemas públicos de la participación en Medellín. Así, se plantearon tres momentos al interior de este proceso:

- i. Identificación de problemáticas a partir de fuentes secundarias: esto implicó el rastreo de fuentes, la obtención y el procesamiento de insumos (a partir de la revisión de documentos como el Diagnóstico de la Política Pública de Participación Ciudadana elaborado también por la SPC en 2019, las fichas MGA de proyectos desde el 2016, los insumos de la formulación del Plan de Desarrollo Municipal -PDM- Medellín Futuro 2020-2023, entre otros).
- ii. Primer análisis y categorización de los problemas de la participación ciudadana: realizado a través de 1 taller interno de la Unidad de Dinamización y Movilización Social (UDMS), 1 taller interno de la Unidad de Investigación y Extensión (UIE) y la socialización de los resultados de estos talleres con el Equipo Formador de la PPPC (aquí se obtuvieron 21 problemáticas identificadas por todos los equipos y unidades de la SPC, que se categorizaron según los tres ámbitos de análisis de IPCM).
- iii. Depuración, síntesis y resultado: momento desarrollado a partir de 1 taller de la UDMS, 5 ejercicios de asociación entre todos los equipos y unidades de la Secretaría de Participación y 1 taller con el Equipo Formador (esto permitió depurar las 21 problemáticas identificadas y dejar solo 8 problemas asociados de la participación ciudadana, agrupados en 3 núcleos problemas para la construcción del diagnóstico. Además, se definió el enfoque de trabajo para abordar cada núcleo problemático).³³

³⁰ Para mayor información consultar *Alcaldía de Medellín (2021b). Documento que dé cuenta de los problemas de la participación ciudadana en Medellín, Medellín.*

³¹ Para profundizar al respecto revisar *Alcaldía de Medellín (2021c). Informe avance del Plan Estratégico de la Política Pública de Participación Ciudadana de Medellín, Medellín.*

³² Equipo conformado por miembros de la Secretaría de Participación Ciudadana y coordinado por la Unidad de Dinamización y Movilización Social, que tiene como misión impulsar la creación de la presente Política Pública, la cual quedó inscrita en el Plan de Desarrollo Medellín Futuro 2020-2023.

³³ Para profundizar en cada uno de los resultados de estos momentos revisar *Alcaldía de Medellín (2021b). Documento que dé cuenta de los problemas de la participación ciudadana en Medellín. Apartado 2.2.3. Ruta Metodológica, Medellín, p. 54-59.*



En suma, como resultado del proceso anteriormente descrito se obtuvo la delimitación de 3 núcleos problemas, definidos de la siguiente manera: “1. Centrado en la constitución de sujetos políticos y el capital social para la organización social y la participación ciudadana; 2. Centrado en los modelos de representatividad y liderazgo y; 3. Centrado en el funcionamiento y capacidad de respuesta del Estado para ampliar la participación ciudadana y profundizar la democracia” (Alcaldía de Medellín, 2021b, p. 59).

El anterior trabajo se consolidó como insumo para el desarrollo de los “Laboratorios con públicos de valor de la Secretaría de Participación Ciudadana”, segunda estrategia metodológica definida para esta fase de formulación de la política pública. Cuyo objetivo fue delimitar de forma más precisa y con el concurso de un mayor número de actores, los núcleos problemas antes enunciados. Así, durante este año 2020 se realizaron los laboratorios con el Consejo Municipal de Participación Ciudadana (CMPC), la Mesa de Fortalecimiento a la Ciudadanía (Mesa FOCl) y la Alianza Sí.Ciudadanía.

Estos espacios de trabajo colaborativo siguieron una metodología, conformada por cuatro momentos que se describen a continuación. 1. Caracterización de las problemáticas y sus relaciones de causalidad en torno a la participación ciudadana en Medellín para la elaboración del mapeo de problemas. 2. Identificar los actores clave y sus relaciones en torno a la participación ciudadana en Medellín, con la finalidad de contribuir a la construcción del mapeo de actores. 3. Elaboración de propuestas de soluciones frente a las problemáticas de la participación ciudadana en Medellín. 4. Proyectar escenarios para la ruta de formulación de la PPPC que tengan en cuenta diferentes actores de la sociedad civil.

Finalmente, la tercera estrategia metodológica adelantada en esta fase implicó el desarrollo de 88 entrevistas a actores claves de la participación ciudadana en Medellín. Escogidos a partir de lo que autores como Otzen y Manterola (2017) definen como una “selección por conveniencia”, que da cuenta de una técnica de muestreo no probabilístico, en la que la selección de los sujetos de estudio (en este caso a entrevistar), depende de ciertas características, cualidades o criterios que el investigador define de forma autónoma, siendo la “conveniente accesibilidad y proximidad de los sujetos para el investigador” uno de estos posibles criterios (p. 230). Dichas entrevistas estuvieron distribuidas de la siguiente manera: 5 académicos expertos en la materia, 18 a integrantes de ASOCOMUNAL, 22 a consejeros del CMPC, 13 a miembros de las JAL, 5 a integrantes de las JVC y 26 a funcionarios públicos. Posteriormente, los entrevistados fueron anonimizados³⁴ y codificados de la siguiente manera: EP-001: E por entrevista y P por participante.

³⁴ Esto obedeciendo al tratamiento de datos personales señalado por cada uno de los participantes y respondiendo, además, a los consensos generados en los espacios de co-creación.



En síntesis, a estos actores se les preguntó por los principales problemas de la participación ciudadana en la ciudad de Medellín y sobre las posibles alternativas de solución, así como por la influencia de los actores más estratégicos en el tema de la política pública.

5.3 Fase documental.

Esta fase es complementaria de la “Diagnóstica-participativa”, compartiendo tanto la temporalidad (año 2020) como las limitaciones, retos y potencialidades del contexto (pandemia Covid-19). Así, el trabajo desarrollado durante esta fase implicó el abordaje y exploración de las problemáticas de la participación ciudadana, a través del análisis de un repositorio de información con cerca de 100 documentos y más de 350 referencias bibliográficas, los cuales permitieron poner en diálogo las elaboraciones teóricas e investigativas con las realidades materiales y empíricas de la participación ciudadana de Medellín.

Este ejercicio tuvo en cuenta un acumulado de fuentes e insumos elaborados o facilitados por la Secretaría de Participación Ciudadana³⁵, así como también

³⁵ Es menester destacar: a) *Alcaldía de Medellín. (2011a). Política pública para el fortalecimiento de las organizaciones sociales de la sociedad civil del Municipio de Medellín (Número 74). Alianza Fondo FOCUS.* b) *Alcaldía de Medellín. (2011b). Razones de la deserción de delegados en PP. Secretaría de Cultura Ciudadana, Subsecretaría Metrojuventud, Secretaría de las Mujeres y Secretaría de Desarrollo Social, Medellín.* c) *Alcaldía de Medellín. (2017a). Nuevas Metodologías para la Participación Ciudadana de Medellín.*

https://issuu.com/siciudadania/docs/nuevas_metodologias_para_la_participacion_ciudadana d) *Alcaldía de Medellín. (2017b). Resultados Índice de Calidad de la Participación Ciudadana de Medellín 2017: Primera medición. Alcaldía de Medellín.* http://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/12167/1/PimientaAlejandro_2018_ResultadosIndiceCalidad.pdf e) *Alcaldía de Medellín. (2018). Propuesta de Sistema Municipal de Participación y Sistemas Locales de Participación Ciudadana.* f) *Alcaldía de Medellín. (2019a). Calidad de la participación ciudadana de Medellín: Resultados IPCM 2019. Alcaldía de Medellín.* g) *Alcaldía de Medellín. (2019b). Documento diagnóstico de la política pública de participación ciudadana. Alcaldía de Medellín.* h) *Alcaldía de Medellín. (2019c). La Participación Ciudadana La experiencia de las mujeres y los jóvenes de Medellín. Alcaldía de Medellín; Universidad de Antioquia.* i) *Alcaldía de Medellín. (2019d). Los ciudadanos que somos. Encuesta de cultura ciudadana de Medellín 2019. En Municipio de Medellín (Ed.), Angewandte Chemie International Edition, 6(11), 951–952.* [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/Cultura/Programas/Shared_Content/Documentos/2019/encuestacc-medellin-2019-digital_\(1\).pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/Cultura/Programas/Shared_Content/Documentos/2019/encuestacc-medellin-2019-digital_(1).pdf) j) *Alcaldía de Medellín. (2019e). Política Pública de Cultura Ciudadana en el Municipio de Medellín (Vol. 53, Número 9).* https://www.researchgate.net/publication/338754029_Plan_Estrategico_de_la_Politica_Publica_de_Cultura_Ciudadana_de_Medellin_2019/link/5e28da304585150ee77b2e



otros hallados en bibliotecas de la ciudad de Medellín, repositorios institucionales, páginas web y archivos personales.³⁶ Los cuales fueron

[44/download](#) k) Alcaldía de Medellín. (2019f). *Resultados de la participación ciudadana de Medellín: Resultados IPCM 2019*. Alcaldía de Medellín. l) Alcaldía de Medellín. (2019g). *Sistema de formación ciudadana para la participación* (Número 52). https://www.medellin.gov.co/iri/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/PresupuestoParticipativo/Publicaciones/Shared_Content/Publicaciones/2019/ABC_Banco_de_Herramientas_de_Formación_Ciudadana.pdf m) Alcaldía de Medellín. (2019h). *Sistema Municipal de Participación Ciudadana*. Secretaría de Participación Ciudadana, Medellín. n) Alcaldía de Medellín. (2020a). *Calidad de la participación ciudadana de Medellín. Resultados IPCM 2019 (Resultados de la medición del índice de participación ciudadana de Medellín)*. Alcaldía de Medellín. ñ) Alcaldía de Medellín. (2020b). *Documento Preliminar de la Política Pública de Participación Ciudadana [documento no publicado]*. o) Alcaldía de Medellín. (2020c). *Plan de desarrollo Medellín futuro 2020-2023*. Alcaldía de Medellín. <http://doi.wiley.com/10.1111/ens.12293> <http://dx.doi.org/10.1016/j.meeqid.2010.01.004> <http://dx.doi.org/10.1016/B978-0-12-384890-1.00016-9> <http://dx.doi.org/10.1016/j.forsciint.2010.12.004> <https://doi.org/10.1016/j.forsciint.2018.12.002> p) Alcaldía de Medellín. (2020d). *Plan Municipal Afrodescendiente 2020-2029 (Vol. 1)*. Alcaldía de Medellín. https://www.medellin.gov.co/iri/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/InclusionSocial/Programas/Shared_Content/Documentos/2020/Plan_Municipal_Afrodescendiente_2020-2029.pdf q) Alcaldía de Medellín, & Corporación Región. (2008). *Informe final redes y organizaciones sociales estudio exploratorio*. Alcaldía de Medellín. r) Alcaldía de Medellín, & Corporación Región. (2010). *La formación ciudadana desde la administración local. Sistematización de cinco iniciativas gubernamentales desarrolladas entre el 2000 al 2009*. Alcaldía de Medellín. s) Alcaldía de Medellín, & Corporación Región. (2014). *El conflicto comunitario en el ejercicio colectivo de la ciudadanía*. Secretaría de Participación. t) Alcaldía de Medellín, & Instituto Popular de Capacitación. (2014). *Fortalecimiento a las redes sociales gestoras del desarrollo local y municipal para la movilización y participación ciudadana*. Alcaldía de Medellín. u) Alcaldía de Medellín, Instituto Popular de Capacitación. (2016). *Estado del arte del Control Social -Ciudadano a la Gestión Pública*. Alcaldía de Medellín. v) Alcaldía de Medellín. Secretaría de Participación Ciudadana. (2021d). *Núcleos problemáticos construidos por la secretaría de participación ciudadana en el marco de la mesa interna de formulación (Documento Interno de Trabajo 2021-1)*. Solo por destacar algunos de los documentos insumo de altísimo valor para llevar a buen puerto el proceso de diseño y formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana del Municipio de Medellín.

³⁶ Para profundizar en los aportes de cada uno de estos documentos al diseño y formulación de la PPPC revisar Alcaldía de Medellín (2021b). *Documento que dé cuenta*



organizados, procesados y analizados siguiendo el procedimiento que se describe a continuación.

En primer lugar, se desarrolló la clasificación de documentos, contando con tres categorías: 1) Documentos técnicos diagnósticos, algunos publicados y otros sin publicar y que se encuentran en custodia de la Secretaría de Participación Ciudadana de Medellín; 2) Libros académicos de circulación comercial; 3) artículos científicos indexados en bases de datos especializadas en ciencias políticas, ciencias sociales y administración. Cada uno de los tres tipos de documentos fueron centralizados en el editor bibliográfico Mendeley © v.2021 y fueron clasificados en los softwares de análisis de datos Maxqda © (v.2020) y Atlas.ti © (v.8) en cada una de las tres categorías, con el fin de planificar la lectura de los documentos.

En segundo lugar, se adelantó la codificación y configuración de las categorías analíticas. En los softwares Maxqda © (v.2020) y Atlas.ti © (v.8) se realizaron los procesos de codificación, en ambos se hizo codificación inductiva. En total se generaron 15 categorías y un total de 135 códigos con 5.352 fichas bibliográficas en los idiomas español, inglés y portugués³⁷.

En tercer lugar, se aplicaron las ecuaciones de búsqueda en bases de datos especializadas. Como se indicó anteriormente, en la presente fase para el diagnóstico de problemas también se hizo uso de literatura científica. El procedimiento para encontrar información en este tipo de documento fue el siguiente: 1) selección de la base de datos, para el caso Web of Science; 2) formulación y aplicación de las ecuaciones de búsqueda; 3) lectura rápida de los Abstract; 4) clasificación de los documentos y; 5) codificación de las variables.

En cuarto lugar, se definió la estrategia de análisis. Optando por dos modelos, a saber: 1) el análisis de problemas y 2) los problemas núcleo como estrategia narrativa para la interpretación de los problemas. La primera fue seleccionada debido a que permite la comprensión de causas y efectos de los problemas y, la segunda siguiendo el trabajo consolidado por la Secretaría de Participación Ciudadana.

En cuarto lugar, se realizó la agrupación de problemas. Como resultado de un proceso metodológico que se surtió al interior de la Secretaría de Participación.

de los problemas de la participación ciudadana en Medellín. Apartado 2.2.3. Ruta Metodológica, literal B. Fuentes secundarias de información, Medellín, p. 63-72

³⁷ Para conocer en detalle los códigos y frecuencias de las categorías descritas revisar *Alcaldía de Medellín (2021b). Documento que dé cuenta de los problemas de la participación ciudadana en Medellín. Apartado 2.2.3. Ruta Metodológica, literal B. Fuentes secundarias de información, Tabla 4. Códigos y frecuencias de categorías, Medellín, p. 67.*



Para ello un grupo de expertos³⁸ en participación ciudadana enunciaron una serie de problemas y utilizaron el árbol de problemas para expresar cada problema en términos de causas y efectos. Posteriormente, un grupo especializado más reducido agrupó por medio de una metodología deliberativa a los problemas en tres ejes y a estos ejes los llamó problemas núcleo. Cada problema contenía a su vez una serie de problemas subsidiarios y a su vez una estrategia de solución³⁹.

Finalmente, en sexto lugar, se adelantó un trabajo de contrastación argumentativa. Método de carácter descriptivo, mediante el cual se analizó cada núcleo problema con la siguiente secuencia: 1) anuncio del núcleo problema, 2) conceptualización del núcleo problema, 3) descripción de los problemas subsidiarios y 4) contrastación en fuentes primarias y secundarias.

5.4 Fase cocreación.

En primer lugar, en lo que respecta a la fase de cocreación de la Política Pública de Participación Ciudadana, cabe señalar que ésta se desarrolló -además de la coyuntura de la pandemia del COVID-19 (de la cual se ha dado cuenta en los apartados anteriores)- en medio de un complejo y agitado escenario de movilización social de carácter nacional. Éste inició el día 28 de abril del año 2021, fecha en la que distintas expresiones del movimiento social -especialmente centrales obreras, plataformas, organizaciones, movimientos sociales de carácter nacional y el Comité Nacional Paro (CNP)- convocaron a una jornada de “Paro Nacional” en rechazo al proyecto de Reforma Tributaria presentado por el ejecutivo, en cabeza del presidente Iván Duque y el entonces ministro de hacienda, Alberto Carrasquilla (Colombia Informa, 2021a).

Dicha jornada de movilización tuvo como consigna “En defensa de la vida, la paz y la democracia”, y entre sus temas de agenda, el de posicionar la defensa de la vida de los líderes y lideresas sociales y de los y las excombatientes firmantes del Acuerdo de Paz; el rechazo a la estigmatización y montajes judiciales a líderes y lideresas sociales; la defensa del Acuerdo de Paz, la demanda de una Renta Básica de urgencia y la exigencia de la retoma inmediata de negociaciones entre el Gobierno Nacional y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) (Lanzas y Letras, 2021).

No obstante, lo que parecía sería una jornada de movilización de un día, con marchas en las principales ciudades del país, fue escalando poco a poco a un denominado “estallido social”. Este fue sumando cada día a la ciudadanía no

³⁸ Se incluye a la ciudadanía como experto. Las voces de la ciudadanía se recogieron por medio de diversos instrumentos que la Secretaría de Participación Ciudadana ha desarrollado a lo largo de su experiencia como autoridad público administrativa.

³⁹ Lo aquí enunciado fue tratado, desde otra perspectiva, en el apartado “Fase Diagnóstica Preliminar” del presente capítulo. En caso de querer profundizar más al respecto se puede revisar *Alcaldía de Medellín. (2019b). Documento diagnóstico de la política pública de participación ciudadana. Alcaldía de Medellín.*



organizada en plataformas o movimientos sociales tradicionales, también a los principales movimientos de los pueblos indígenas del país, que algunos meses antes se habían movilizado en la Minga Nacional (se puede destacar especialmente a los pueblos Nasa y Misak y a la organización del Consejo Regional Indígena del Cauca -CRIC-) (Colombia Informa, 2021b).

Además, a las movilizaciones también se fueron vinculando movimientos campesinos y de negritudes como el Coordinador Nacional Agrario (CNA), las Dignidades Campesinas, el Proceso de Comunidades Negras (PCN), entre otros. Así, la jornada de movilización se fue extendiendo y agudizando en términos de una confrontación, que expresaba, cada vez más, el descontento de la juventud marginal y precarizada y el rechazo, de buena parte de la ciudadanía, a las políticas y actuaciones del Gobierno Nacional (Colombia Informa, 2021b).

El escenario de movilización social, también se vio agudizado por las múltiples violaciones a los derechos humanos por parte de la Policía Nacional y el Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD), las cuales empezaron a escalar presentándose el asesinato de civiles, que se encontraban o no participando de los ejercicios de movilización o del proceso de confrontación; ya que la agitación social también implicó expresiones violentas -espontáneas u organizadas- por parte de grupos de manifestantes, ya fuera en reclamo de sus exigencias o como medidas de defensa a la represión por parte de los actores estatales (Temblores ONG, Indepaz & Páais, 2021).

Ahora bien, en ciudades como Cali y Bogotá el grado de confrontación fue tal que el Gobierno Nacional tomó la determinación de militarizar algunas zonas. Esta medida fue recibida de forma crítica por parte de diferentes sectores de la sociedad colombiana y de la comunidad internacional. Además, el número de asesinatos, desapariciones y violaciones de DD.HH. alcanzó cifras polémicas y preocupantes, lo que hizo que en el mes de julio, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos realizara una visita al país (Temblores ONG, Indepaz & Páais, 2021).

Cabe resaltar que pese al agitado contexto, la sociedad civil también expresó sus reivindicaciones de maneras creativas, culturales, comunitarias y artísticas, y con el tiempo empezaron a constituirse espacios asamblearios de carácter barrial, comunal, zonal y municipal o distrital.

Las movilizaciones se realizaron por cerca de cuatro meses y tres de ellos coincidieron con las fechas de desarrollo de los “Talleres de cocreación para la formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana” (Alcaldía de Medellín, 2021d). Aspecto que ciertamente condicionó o situó la participación ciudadana en estos espacios, porque en algunos casos el contexto de conflictividad social y de debate argumentado, permitió que las intervenciones y reflexiones de los espacios de trabajo colectivo y colaborativo estuvieran altamente cualificadas, situadas y que tuvieran un nivel de conocimiento experiencial del municipio de Medellín, la región y el país, con el que quizá en otro momento de la historia no hubiera sido posible contar. En otros casos las



jornadas de movilización o los episodios de confrontación y violencia significaron que actores convocados a los talleres no pudieran asistir o decidieran no hacerlo.

En cualquier caso, cabe resaltar que la participación ciudadana en los espacios de cocreación se vio favorecida porque para la formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana, se aplicó un diseño metodológico⁴⁰, elaborado con el propósito de que sirviera como espacio de formulación participativa y cocreativa amplia de la Política Pública, recogiendo todos los desarrollos e insumos adelantados en las tres fases que antecedieron a este momento de formulación. Esta metodología se aplicó durante los meses de mayo, junio y julio del 2021, como se ha dicho antes, en el marco de un agitado contexto social, político y económico.

Esta fase se desarrolló metodológicamente a través del enfoque territorial de la participación ciudadana (ET-PC), el cual se define como:

una construcción teórico-práctica que sirve de referente conceptual a la necesidad de comprender la participación ciudadana en Colombia, en Medellín, en las comunas y los corregimientos... Permite leer la experiencia de participación ciudadana en Medellín desde un punto de vista situado en unas coordenadas territoriales e históricas, es decir que parte de reconocer la realidad particular de configuración histórica de la experiencia participativa en la ciudad, la cual, a su vez, no es posible de concebir sin tener en cuenta la importancia determinante de la dimensión territorial en el análisis de la participación ciudadana. (Alcaldía de Medellín, 2019f, p. 9).

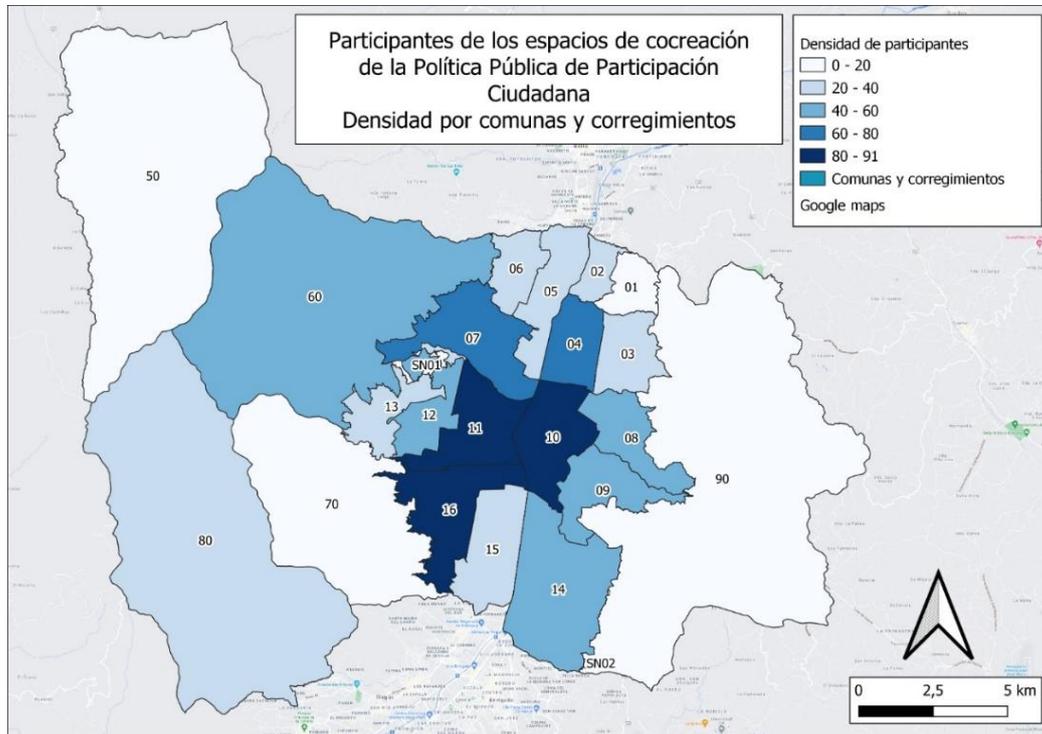
Este enfoque se aplicó a dos agrupamientos: el zonal, que se desarrolló mediante un trabajo de agrupación intersectorial en perspectiva de las 6 zonas que constituyen el Municipio de Medellín⁴¹; y el técnico, donde se trabajó en aquellos espacios de interlocución permanente, creados para la consolidación de un diálogo y concertación sobre los temas públicos, entre actores sociales y políticos y de éstos con las autoridades municipales. En estos espacios de cocreación participaron 1.272 personas, que se ubican en la Figura 1.

⁴⁰ Para conocer en detalle el Diseño Metodológico mencionado revisar *Alcaldía de Medellín (2021d). Diseño metodológico y plan de trabajo para el desarrollo de la estrategia de participación ciudadana y co-creación para la formulación de la Política Pública. Alcaldía de Medellín.*

⁴¹ Medellín tiene una distribución zonal a saber: centro occidental, centro oriental, noroccidental, nororiental, suroccidental, suroriental y los corregimientos.



Figura 1. Participantes de los espacios de cocreación de la PPC

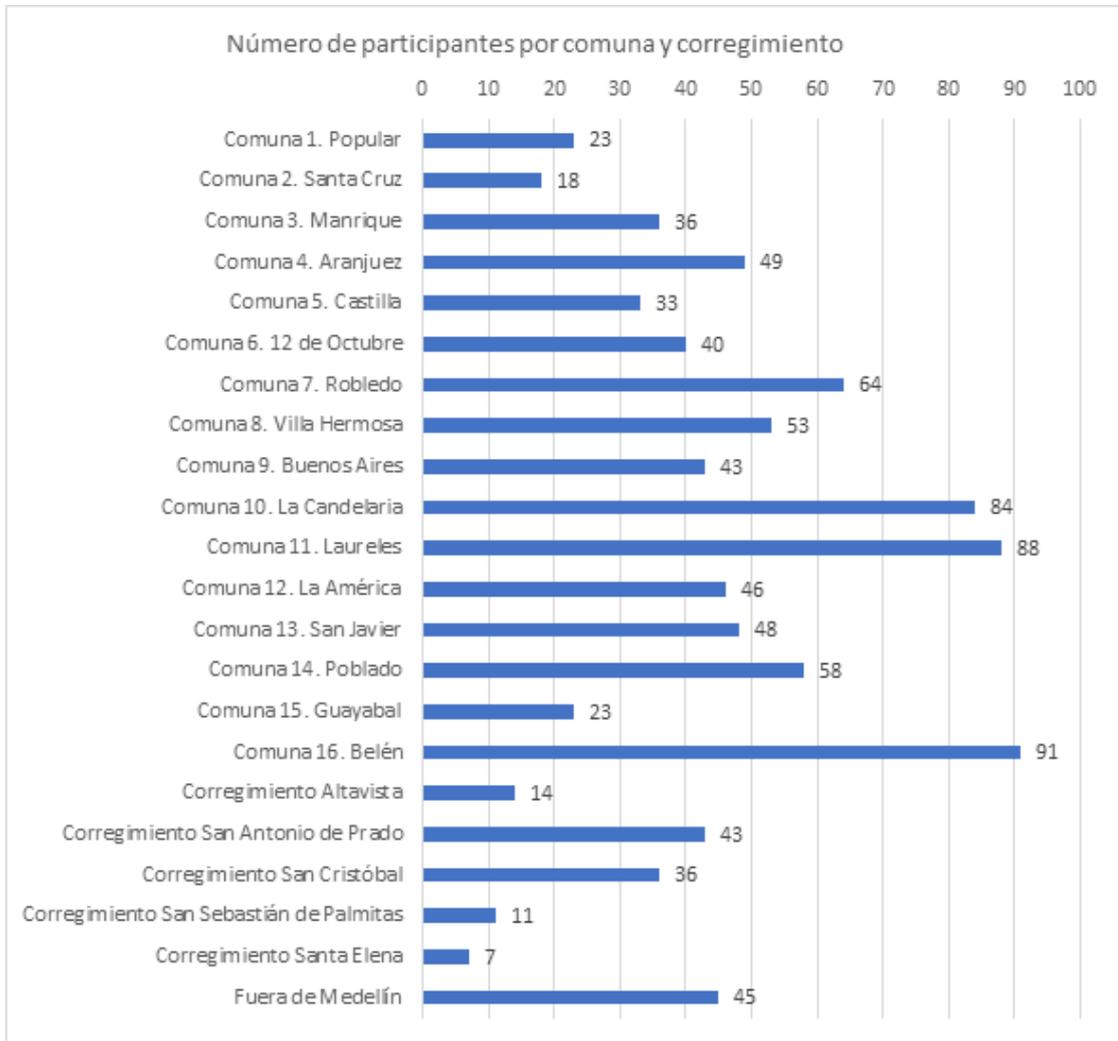


Nota: Elaboración propia. Documento de sistematización de la estrategia de participación ciudadana y de cocreación para la formulación de la política pública. (2021)

Durante esta fase de construcción colaborativa se realizaron 36 encuentros sincrónicos distribuidos en 24 espacios de cocreación con sectores y grupos poblacionales tales como: ambientalistas, animalistas, cultura, adulto mayor, control social, universitario, LGBTIQ+, discapacidad, víctimas, ONG, JAC, JAL, CMPC, mujeres, gremios económicos, juventud, sindicatos, medios de comunicación, Escuela RED, afrodescendientes, indígenas, niños, niñas y adolescentes, y la comunidad en general; 6 territoriales entre zonas y corregimiento y; 6 técnicos, en los que participaron la Mesa de Fortalecimiento a la Ciudadanía (Mesa FOCI), la Alianza Sí.Ciudadanía y la Mesa de Interna de Formulación de la PPC. El número de personas participantes por unidad territorial y grupo de valor e interés se representa a continuación en la Figura 2.



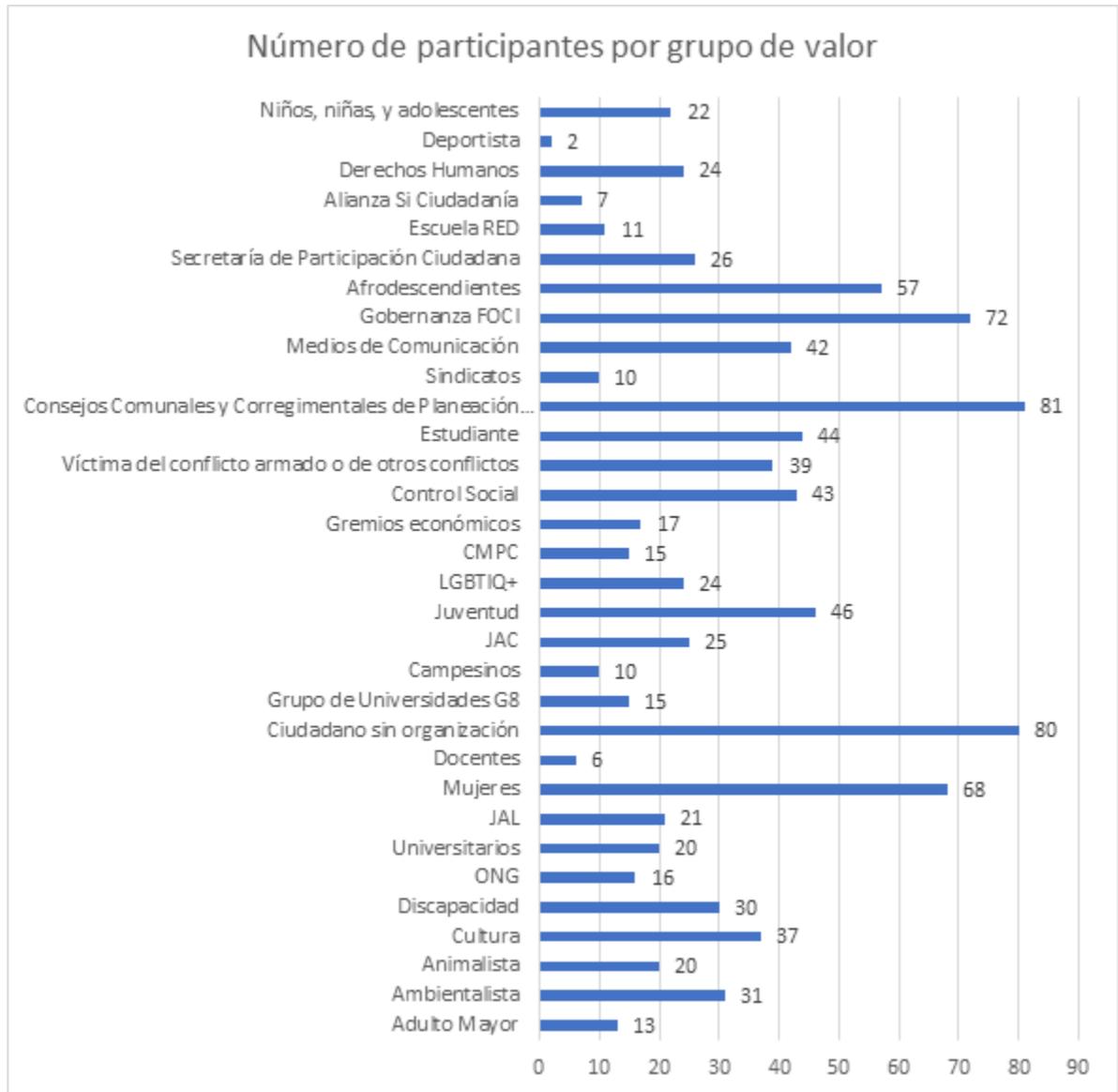
Figura 2. Número de participantes por comuna y corregimientos.



Nota: Elaboración propia. Documento sistematización de la estrategia de participación ciudadana y cocreación para la formulación de la política pública (2021)



Figura 3. Número de participantes por grupo de valor.



Nota: Elaboración propia documento sistematización de la estrategia de participación ciudadana y cocreación para la formulación de la política pública. (2021)

La estructura de trabajo de estos escenarios de cocreación se desarrolló en una serie de momentos orientados a la consecución de insumos e ideas en dos campos. El primero, asociado a los problemas de la participación ciudadana en Medellín, donde se buscaba desarrollar un proceso de contrastación, validación, ajuste, modificación e identificación de nuevos problemas. El segundo, enfocado a identificar las alternativas de solución a esos problemas de la participación; es decir, a reconocer acciones y estrategias orientadas a la superación/solución de los problemas mencionados anteriormente.



Todo lo anterior, a partir de un ejercicio de formulación colectiva, en el que el trabajo colaborativo y las experiencias y conocimientos de los grupos de valor y los grupos de interés fueron las principales herramientas de construcción de la política pública.

De manera sintética, la metodología de los talleres de cocreación se desarrolló a partir de 5 momentos:

- Presentación del espacio, sus objetivos y participantes. Se desarrolló una contextualización del camino recorrido hasta el momento en el proceso de diagnóstico e indagación previa para la formulación de la Política Pública; además, se trazaron los acuerdos de trabajo del taller y se realizaron las presentaciones de los participantes y del equipo que dinamizaría el espacio.
- Identificación del contexto territorial. Se desarrolló a partir de la ubicación espacial de los participantes del taller en un mapa del Municipio de Medellín y la descripción que cada uno de ellos hizo de lo que entendía por participación ciudadana. De este espacio se obtuvo un marco de referencia de las zonas, barrios y comunas desde los que se hablaría durante el taller.
- Contrastación, validación, ajuste, modificación e identificación de nuevos problemas. A partir de la herramienta “línea del tiempo”⁴², los participantes describieron sus trayectorias de participación, intereses y motivaciones para la participación y los elementos que consideraban dificultan o potencian la participación ciudadana. Al finalizar este momento se obtuvo una lista de problemas que se agruparon en unos núcleos problemáticos definidos en el proceso de diagnóstico de las fases previas.
- Formulación de alternativas de solución a los problemas identificados en el punto anterior. Esto se hizo mediante un ejercicio de “matrices prospectivas”⁴³, facilitado desde la herramienta de mapas mentales. Allí, los asistentes proyectaron futuros deseados de la participación ciudadana, con un horizonte temporal que los ubicó en el 2032. En este ejercicio, los participantes conectaron acciones, propuestas y problemas identificados, con los futuros deseados. El ejercicio buscó consolidar

⁴² Para profundizar en esta herramienta metodológica consultar *Alcaldía de Medellín (2021d). Diseño metodológico y plan de trabajo para el desarrollo de la estrategia de participación ciudadana y co-creación para la formulación de la Política Pública. Apartado 5.1.8. Técnicas y herramientas sincrónicas. Tabla 9. Línea del tiempo. Alcaldía de Medellín, p. 45.*

⁴³ Para profundizar en esta herramienta metodológica consultar *Alcaldía de Medellín (2021d). Diseño metodológico y plan de trabajo para el desarrollo de la estrategia de participación ciudadana y co-creación para la formulación de la Política Pública. Apartado 5.1.8. Técnicas y herramientas sincrónicas. Tabla 11. Prospectiva. Alcaldía de Medellín, p. 48.*



propuestas concretas y sus acciones específicas para lograr la resolución de los problemas y la consolidación de los futuros proyectados.

- Evaluación del taller. La evaluación se hizo mediante dos estrategias: la primera consistió en el diligenciamiento de una encuesta rápida de evaluación en la que se preguntó por aspectos como el proceso de convocatoria, la pertinencia de las herramientas, el desempeño de los talleristas, entre otros. Y la segunda, consistió en la realización de intervenciones libres por parte de los participantes.

Durante esta fase también se contó con estrategias asincrónicas⁴⁴ con 8 diferentes instrumentos, a saber: caja de la transparencia, urna virtual de participación, formulario virtual, “nuestras ideas”, sondeos a estudiantes de Ciencia Política, misión, validación de problemas, perfil de capacidades internas y perfil de la situación externa.

5.5 Fase de validación

Se trata de la penúltima fase de la ruta metodológica para el diseño y formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana del Municipio de Medellín. Esta buscaba dos objetivos concretos: el primero de ellos, determinar y validar los problemas, clasificados en Núcleo Problema (NP), que identificaron los actores individuales y colectivos, y la administración municipal en cualquiera de las estrategias descritas en la “fase de cocreación”; el segundo, determinar y validar las alternativas de solución, clasificadas, de acuerdo con el problema que describieron los actores participantes de cualquiera de las estrategias de cocreación.

Para esto, la ruta metodológica definió una serie de procesos de orden cuantitativo y cualitativo que a continuación se describen de manera sintética.

En lo que respecta a la validación de los problemas de la participación ciudadana en el municipio de Medellín, se cuantificaron los problemas identificados. Para ello se hizo uso de la estadística descriptiva y se generaron factores de ponderación que permitieron calcular de forma precisa los problemas identificados, obteniendo un panorama general que ofrece un filtro a partir de la baja, media o alta frecuencia de aparición de los problemas. En este procedimiento todos los problemas tuvieron la misma probabilidad de ser escogidos y de ser parte de los problemas identificados como insumos para la formulación de la política pública. Esta selección se hizo por medio de tres vías: una total, una parcial y una ponderada. Luego de tener el listado de problemas con las tres vías (total, parcial y ponderada), se procedió a compararlas, de forma que para que un problema fuese clasificado como tal debió estar en al menos

⁴⁴ Para profundizar en la descripción de las estrategias asincrónicas revisar *Alcaldía de Medellín (2021d). Diseño metodológico y plan de trabajo para el desarrollo de la estrategia de participación ciudadana y co-creación para la formulación de la Política Pública. Apartado 5.3. Técnicas y herramientas asincrónicas. Alcaldía de Medellín, p. 81-98.*



una de las tres vías; de esta forma se pueden reconocer y registrar problemas para sectores específicos que no fueron masivos en el total de la muestra, pero si preponderantes para un sector, actor o zona; y validar los problemas que las personas han identificado y que coinciden con la propuesta de diagnóstico que se ha construido desde la fase 1 de formulación de la política, que dieron pie a la estructuración de los núcleos problema de la Política Pública de Participación Ciudadana.

A continuación, se presenta un breve resumen de cada una de las tres vías de validación cuantitativa⁴⁵:

Vía total de validación de problemas. Para calcular la vía total de validación de los problemas se hizo uso de dos insumos. El primero, fue la lista de problemas construida por el equipo de trabajo de la Universidad Nacional de Colombia, que se basó en una construcción colaborativa de la Mesa Interna de Formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana, anterior a la fase 1 (diagnóstica preliminar) del actual diseño de política pública⁴⁶. Y el segundo, lo constituyeron los problemas recolectados en la fase 2 (cocreación) de la Política Pública de Participación Ciudadana.⁴⁷

Esta vía de validación permite comparar la frecuencia de nombramiento de cada problema con el total de los problemas mencionados. Así, se estableció un límite de 2%, es decir, si un problema superaba el umbral del 2% de menciones era considerado como un problema de la participación. Este porcentaje es principalmente determinado en función del nivel de confianza esperado a partir de la experticia y la representatividad de los participantes en los espacios de cocreación, lo que hace que estos aportes sean sustentados y claros, características que admiten un umbral bajo de validación, de manera que permite incluir el mayor número posible de problemas garantizando la inclusión efectiva del proceso diagnóstico a partir de las realidades territoriales. Este porcentaje también se define en tanto el 2% equivale a cerca de 43 menciones, lo

⁴⁵ Para profundizar en el proceso de validación de los problemas de la participación ciudadana para el diseño y la formulación de la política pública revisar *Alcaldía de Medellín. (2021e). Sistematización de la estrategia de participación ciudadana y co-creación para la formulación de la Política Pública. Apartado 4.3. Los problemas asociados a la participación ciudadana en Medellín. Alcaldía de Medellín, p. 46-75.*

⁴⁶ Si se desea conocer el listado detallado revisar *Alcaldía de Medellín (2021b). Documento que dé cuenta de los problemas de la participación ciudadana en Medellín. Alcaldía de Medellín.*

⁴⁷ Para conocer en detalle lo aquí expresado revisar `BD_problemas_unificados_Asin_Sinc.csv`.



que se aproxima a un promedio de, al menos, una mención del problema en cada espacio de cocreación.

Vía parcial de validación. Para calcular la vía parcial de validación de los problemas se hizo uso de los mismos insumos para la validación total (lista de problemas de la fase uno, más los problemas acopiados en la fase de cocreación). Con estos insumos se contabilizaron los problemas dentro de cada núcleo y se calcularon sus porcentajes. La validación se obtuvo al calcular el porcentaje de los problemas sobre el total de todos los problemas por núcleo en todas las estrategias (sincrónicas y asincrónicas) y, aquellos que luego de este cálculo superaron el 5% de menciones fueron validados; es decir, los problemas que forman cada núcleo corresponden al 100% del mismo, de allí se selecciona cada problema asociado y se calcula a qué porcentaje del núcleo corresponde.

Vía ponderada de validación de problemas. Para calcular la vía ponderada de todos los problemas que resultaron de los talleres de cocreación, se usaron dos insumos: Un instrumento de recolección asincrónico, denominado TAsin01_formulario_largo.pdf⁴⁸ y la base de datos resultado de este instrumento.⁴⁹ Esta vía de validación se obtuvo de calcular el porcentaje de la valoración que hicieron las personas de cada uno de los problemas (Escala de Likert). El criterio de validación para un problema fue que cada problema superará el umbral de 50% de las respuestas que reconocen al problema como un problema válido para la participación; en términos de Likert, aquellos problemas que se encontraban en los niveles 4 y 5 de la escala. El límite en la presente metodología fue establecido siguiendo la referencia de otros estudios como el de Jiménez et al (2020).

Además, se desarrollaron dos vías de validación de carácter cualitativo, que se describen a continuación:

Vía núcleo de validación. El insumo de esta vía, fueron los problemas validados por medio de las tres vías. Esta vía permitió clasificar los nuevos problemas recolectados en la Fase de cocreación y asignarlos a un núcleo.

Para ello se usó un instrumento de calificación de los problemas, donde se les preguntó a funcionarios de la Mesa Interna de Formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana en qué núcleo deberían estar

⁴⁸ Para conocer el instrumento asincrónico en cuestión revisar *Alcaldía de Medellín. (2021e). Sistematización de la estrategia de participación ciudadana y cocreación para la formulación de la Política Pública. (Tabla 5). Instrumento de recolección información y de comunicación de resultados de la estrategia cocreación sincrónica técnicos, Alcaldía de Medellín, p. 25.*

⁴⁹ Ver *Alcaldía de Medellín. (2021e). Sistematización de la estrategia de participación ciudadana y co-creación para la formulación de la Política Pública. Anexo TAsin01_formulario_largo. Alcaldía de Medellín.*



los nuevos problemas. Luego, se procesaron los datos del instrumento y se socializó el resultado con los integrantes de la mesa, en exposición magistral en el Taller Técnico de Plataforma Estratégica, luego se les preguntó si estaban de acuerdo con los resultados de clasificación de los nuevos problemas. Esta validación, sumada a la numérica, permitió clasificar los problemas en núcleos.

Vía grupo de expertos. A partir de las experiencias en los espacios de cocreación y del conocimiento técnico, metodológico, académico e investigativo el equipo de acompañamiento técnico y metodológico para la formulación de la Política Pública de la Universidad Nacional de Colombia, conformado por profesionales de todos los niveles académicos -profesionales, magísteres y doctores-, validó problemas que no superaron los umbrales estadísticos, pero que son estructurales y transversales a la participación ciudadana. Esta validación se hizo en dos extensas jornadas de trabajo, cuya base fue la argumentación técnica y académica de las decisiones.

Como resultado del proceso se obtuvo que, del total de los 2.167 problemas identificados en la Fase de Co-creación, el 74,9% se clasificaron dentro de los problemas validados en la Fase 1; el 13,1% dentro de los problemas validados en la Fase 2 y el 12,0% restante al interior de los problemas que no fueron validados. Es decir que, el 88,0% de los problemas enunciados por las personas en la fase anterior fueron validados, lo que representa un total de 1.907 problemas.

La validación de las alternativas de solución se hizo usando dos vías. La primera se hizo mediante el uso de estadística descriptiva, lo que permitió que se generaran factores de ponderación que permitieron cuantificar de forma precisa las alternativas identificadas; lo que se complementó con una estrategia basada en el criterio de que las alternativas enunciadas se considerarían como válidas si se derivaban de un problema ya validado.

En una segunda vía, como complemento del procedimiento descrito y debido a que las propuestas de las personas expresan de forma particular el modo de entender las soluciones, se generó otro sistema de clasificación asociado a la aplicabilidad de la solución (que sea realizable o no sea realizable). Finalmente, se determinaron las alternativas de solución que quedaron incluidas como insumo, luego de los filtros y se descontaron aquellas alternativas que no son realizables según un primer filtro que identificó las propuestas que no corresponden al ámbito de actuación de la Administración Municipal.

De lo anterior se deriva que, de las 683 alternativas de solución recopiladas en la “Fase de Cocreación”, 431 cumplieron con los criterios establecidos, lo que equivale a un porcentaje de validación total del 63%. Un total de 17 alternativas



no cumplieron con el primer criterio, mientras que 235 más no cumplieron con el criterio de aplicabilidad⁵⁰.

5.6 Fase de análisis.

Lo primero que debe señalarse con relación a la “fase de análisis” es que, en sentido estricto, cada una de las fases de la metodología para la formulación de la Política Pública ha implicado un momento de análisis. Estos han sido descritos de forma sintética en los apartados anteriores y, permiten ver la forma en la que se han establecido derroteros teórico-conceptuales, sistemático-organizacionales, estadístico-descriptivos, de agrupación intersectorial y etaria, de encuadre a partir de las mediaciones de la comunicación, entre otros; para sacar el mayor provecho de la información y datos recolectados, para el logro de los objetivos planteados por la Secretaría de Participación Ciudadana para la finalización de la formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana.

Lo anterior permite ubicar el proceso analítico-interpretativo como una constante a todo el ejercicio de diseño y formulación de la Política Pública, sea en las fases “diagnóstica preliminar”, “diagnóstica-participativa” y “documental” (Fase 1) o en las fases de “cocreación” y “validación” (Fase 2). Este diseño, como se ha señalado reiteradamente, está motivado por lo dispuesto en la Ley 1757 de 2015; las orientaciones de la Secretaría de Participación Ciudadana; las causas y efectos de las necesidades, limitaciones, obstáculos a la participación ciudadana; los anhelos y aspiraciones de los actores individuales y colectivos del municipio de Medellín a este respecto; y las recomendaciones y consideraciones técnicas y metodológicas de la Universidad Nacional de Colombia.

Partiendo de lo anterior, es necesario destacar que en esta fase de análisis se adelantaron o plantearon los ejercicios metodológicos que dan paso a la formulación de la denominada “plataforma estratégica”⁵¹, entendida a partir de momentos o ejercicios de trabajo colectivo y colaborativo que permiten la construcción del plan estratégico y del plan de seguimiento y evaluación de la Política. Para ello se trabajó en los siguientes componentes: 1. El análisis situacional estratégico que se compone de los perfiles de capacidades interna y por el de oportunidades y amenazas; 2. La ruta estratégica integrada por la misión y la visión; 3. Las líneas estratégicas (que en el caso de la presente política pública se traducen en dimensiones y componentes) y; 4. los indicadores estratégicos recolectados a través de ejercicios de cocreación.

⁵⁰ Para profundizar a este respecto revisar *Alcaldía de Medellín. (2021e). Sistematización de la estrategia de participación ciudadana y cocreación para la formulación de la Política Pública. Apartado 4.4. Alternativas de solución a los problemas asociados a la participación ciudadana en Medellín, Alcaldía de Medellín, p. 77-81.*

⁵¹ Para profundizar en el paso a paso del diseño de la Plataforma Estratégica revisar *Alcaldía de Medellín. (2021e). Sistematización de la estrategia de participación ciudadana y cocreación para la formulación de la Política Pública. 4.5. Plataforma Estratégica. Alcaldía de Medellín, p. 100-125.*



Para el desarrollo del análisis situacional estratégico, en los talleres técnicos se emplearon dos instrumentos sincrónicos: uno para el perfil de capacidades internas (interno) y otro para el perfil de oportunidades y amenazas (externo) y, se logró identificar una serie de debilidades, amenazas, oportunidades, fortalezas, que tiene la Administración Municipal para la implementación de la política pública.

Para la construcción de la misión se usó una herramienta (*padlet*) en la que se consignaron una serie de respuestas a los interrogantes frente al deber ser de la participación ciudadana en el 2032. Para el procesamiento de la información se realizó una compilación de las respuestas de las personas, sin emplear criterios de exclusión.

Para la aproximación a lo que deben ser las líneas estratégicas y los indicadores de la Política Pública se desarrolló un instrumento sincrónico de recolección de información y en el procesamiento de la información no se excluyó ninguna de las propuestas realizadas.

Toda esta información le permitió al equipo de la Secretaría de Participación Ciudadana y de la Universidad Nacional de Colombia definir, describir y sustentar teórica y empíricamente las dimensiones y componentes a partir de las cuales se definen las líneas estratégicas, que guiarán la implementación de la Política Pública de Participación Ciudadana del Municipio de Medellín, como estrategias para la atención, impacto, transformación y superación del problema público y de los núcleos problemáticos que lo configuran.

Este ejercicio se realizó, ubicando este proceso de análisis entre la delimitación, sistematización y validación de problemas identificados en el diagnóstico y la fase de cocreación de la Política Pública; y el horizonte estratégico, visión e indicadores de esta. Esto último, tomando como asidero las teorías del cambio, las cuales apuntan a describir los procesos o las representaciones concretas que permiten el tránsito de una situación o estado específico a una situación o estado deseado, mediante el diseño e implementación de una serie de estrategias, programas, políticas o acciones que permitan efectuar de manera exitosa y evaluable ese tránsito.

Lo anterior, permite concluir el valor preponderante que tienen los procesos de análisis para el encuadre, agrupación y organización sistemática de las acciones estratégicas a desplegar en la Política Pública, a partir de la figura de dimensiones y componentes, toda vez que estos juegan el papel de “bisagra” entre el problema público que desea atender la presente Política Pública y la visión de Medellín en materia de participación ciudadana en el corto, mediano y largo plazo.

Finalmente es importante señalar que, los resultados de este proceso de análisis se describen a profundidad en los siguientes capítulos del presente documento técnico. Con especial atención en los capítulos de *Diagnóstico de la Política Pública de Participación Ciudadana*; *Objetivo, Visión y Horizonte Estratégico de la Política Pública de Participación Ciudadana* y *Dimensiones de la Política*



Pública de Participación Ciudadana. Además, la versión más pragmática y aplicable de las conclusiones del análisis está expresada en el documento del *Plan Estratégico de la Política Pública de Participación Ciudadana*, como instrumento de planeación y gestión para la implementación de la Política.

6. DIAGNÓSTICO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La participación ciudadana en Medellín como proceso y práctica política situada se ha transformado de acuerdo con las dinámicas de las necesidades sociales de su momento. Medellín y su participación han sido marcadas por luces y sombras representadas en oleadas de violencia y resistencia. Pese a ello, la ciudad se ha robustecido social, económica, política, cultural e institucionalmente para incluir y tramitar las demandas que la vida en sociedad implica.

Entendida también como la relación entre sociedad civil y Estado, la participación ciudadana es uno de los derechos y prácticas políticas que más incide en los procesos de la gestión y administración pública, pues es a través de ella que se logran lecturas de contexto, surgen políticas públicas como solución a problemáticas y se gestan procesos de planificación del desarrollo incluyentes; procesos en donde se comparten intereses, necesidades y prioridades.

Para un municipio como Medellín, signado por los diversos conflictos sociales, pero también por una movilización ciudadana de largo aliento, la participación ciudadana debe ser leída a través de sus múltiples contextos, territorios, sectores, diferencias, diversidades y problemas que intervienen en ella, reconociendo las singularidades culturales que atraviesan sus actores sociales e institucionales. Partiendo de las consideraciones anteriores, a continuación, se pretende dar cuenta, a través de una lectura metódica y analítica, de las problemáticas con sus categorías y variables, que hoy permiten tomar una fotografía sobre la participación ciudadana en Medellín y, a su vez, plantean retos institucionales y sociales que debe enfrentar el municipio para robustecer los mecanismos, espacios y formas de participación.

Para ello, se recurre a la estrategia de análisis de problemas que

permite determinar las causas más relevantes de un problema social. Este análisis se realiza bajo la consideración de que su conocimiento sirve como pauta para la selección de alternativas de solución. El análisis de problemas ofrece una primera idea del impacto social que tendría el proyecto, en la medida que permite identificar los efectos o consecuencias que serían evitados si el problema fuera solucionado. Desde el punto de vista cognitivo, el análisis de problemas es un estudio transversal: busca establecer relaciones causales en torno a un problema, en un momento dado, a través del descubrimiento de interrelaciones entre las distintas variables. (Medianero & Maúrtua, 2015, s.p)

Un problema es un asunto o cuestión que debe ser solucionado, puede ser una contradicción o un conflicto (Trinchet & Trinchet, 2007). Para la comprensión de



problemas se hizo uso de la metodología de la investigación holística⁵² (Hurtado de Barrera, 1998), particularmente del ciclo holístico para la interpretación de problemas complejos (Morin, 1997), el cual se compone de cuatro niveles: perceptual, aprehensivo, comprensivo e integrativo.

Por otro lado, la estrategia narrativa para exponer los problemas de la participación en Medellín fue la de *problemas núcleos*. Ésta es una estrategia metodológica que se adapta del contexto pedagógico para el presente diagnóstico y se define como:

un problema, una necesidad, una oportunidad o un vacío en el conocimiento que aglutina diferentes disciplinas, permitiendo un abordaje integral, un tipo de mediación pedagógica y una propuesta didáctica específica, con el fin de contribuir a generar conocimiento pertinente tanto para los contextos sociales como para las mismas disciplinas (UNAD, 2020, s.p)

De acuerdo con lo anterior, la estrategia identifica un problema y los aspectos sociales, políticos, económicos que lo envuelven, es decir, las situaciones que rodean al problema; los contextos que expresan carencias o dificultades (históricas o actuales) de la participación en Medellín, lo que lo define y diferencia de otros problemas. Lo anterior permite hacer una lectura amplia de cara a la identificación de los distintos elementos a tener en cuenta al momento de exponer dicho problema, lo cual va más allá de enumerar cuáles son las dificultades de la participación ciudadana.

El presente apartado se desarrolla a través de dos momentos. El primero, aborda los problemas priorizados para la Política Pública de Participación Ciudadana teniendo en cuenta las fuentes secundarias y primarias descritas en la metodología anteriormente presentada, relacionadas con las distintas fases del diagnóstico y el proceso de cocreación; y el segundo, plantea el problema público que la Política Pública abordará en los próximos años. El apartado tiene como propósito ubicar a lectores y actores sociales en el entramado que un tema como la participación ciudadana genera.

6.1 Problemas Priorizados de la Política Pública de Participación Ciudadana.

Pensar cuál es el problema de la participación es, sin lugar a duda, uno de los retos más importantes para la ciudad, las instituciones, los habitantes y sus actores sociales. Para alcanzarlo, en el camino se realizaron varios procesos de investigación como lo fueron la medición de la calidad de la participación con el Índice de Participación Ciudadana; la revisión de fuentes secundarias y la

⁵² Esta metodología permite ver la investigación “como un proceso global, evolutivo, integrador, concatenado y organizado” (ver en: <https://sites.google.com/site/investigacionurbanistica/home/seminario-de-investigacion-i/material-didactico-seminario-de-investigacion-i/la-investigacion-holistica>).



realización de laboratorios ciudadanos y los procesos de cocreación; en los que participaron habitantes, actores sociales, empresarios, servidores públicos y académicos de la ciudad.

La información analizada se clasificó en tres núcleos problemáticos y dos limitaciones transversales. La estructura de los próximos cuatro apartados inicia con una definición conceptual de los núcleos alrededor de la participación ciudadana, luego presenta un diagrama de relaciones entre los elementos teóricos y los datos empíricos y, por último, presenta un estado en cifras y narrativas sobre el estado de la participación ciudadana.

El primero de los núcleos es el de capital social y describe las redes, los relacionamientos y los reconocimientos sociales que se adquieren en sociedad y que influyen o no en la toma de decisiones de carácter público. El segundo núcleo, corresponde a los liderazgos y modelos de representación, en él se entrecruzan las capacidades y características que consolidan los actuales líderes, condensa las barreras por las cuales se obstaculiza el surgimiento de los actores y el agenciamiento de las personas. El tercer núcleo, centrado en la arquitectura institucional, presenta la condensación de las dificultades sociales en la institucionalidad, así como las complicaciones que esta tiene al pretender desplegar ejercicios de participación ciudadana. Finalmente, se presentan las *limitaciones transversales a la participación*, o los problemas estructurales que influyen en la participación de los actores sociales.

El documento discute y propone argumentos que evalúan la comprensión de la participación ciudadana en Medellín, convirtiéndose en una ruta categorial y metodológica con la cual se proyectan las dimensiones para el fortalecimiento del derecho a la participación en la ciudad.

6.1.1 Problemas Centrados en el Núcleo del Capital Social

El capital social es un concepto polivalente tanto en su comprensión teórica como en su aplicación (Castiglione, 2008). Algunos teóricos lo plantean como un conjunto de elementos disponibles o controlados por los actores (Esser, 2008). Por otra parte, se relaciona con las consideraciones de Bowles y Gintis (2002), quienes afirman que una comunidad puede captar los mejores aspectos de una buena gobernanza, cuando presta atención a cualidades propias de la acción grupal y no a lo que poseen los individuos. En este punto también es importante la consideración de un grupo de entidades diversas que se caracterizan, de forma general, por los recursos dispuestos para los actores que se relacionan entre sí y las acciones que se pueden establecer. Pese a la diversidad de definiciones sobre el capital social, hay consensos sobre algunos de sus atributos que permiten abordar el concepto, esos atributos son: las redes, la confianza, las instituciones y la acción colectiva (Ostrom & Ahn, 2010).

La relación entre las redes y el capital social reside en el reconocimiento y la posibilidad de aprovechar los recursos y beneficios dispuestos por los asociados a una red, pueden ser individuales o grupales; los recursos de las redes son de acceso o movilización de acuerdo con las relaciones sociales establecidas en la



red. Por ello, si bien el capital social depende de las redes sociales, la relación no es equivalente e intercambiable, ya que son las redes las que proporcionan las condiciones necesarias para el acceso y el uso de recursos integrados (Lin, 2008). Así, es necesario señalar que las redes y sus características no son idénticas a los recursos, de manera que una variación en la característica de la red puede contribuir a que se aumente o disminuya el acceso a los recursos o, que todos los involucrados accedan a los beneficios del capital social del sistema.

La confianza es un concepto que da cuenta de las expectativas que tienen los actores en los demás integrantes de una red y, a su vez, de estos en su totalidad (Offe, 1999; Yamagishi & Yamagishi, 1994). Las expectativas de los actores tienen fundamento histórico, son producto del aprendizaje generado en el marco de experiencias pasadas en materia de reconocimiento y aprovechamiento. Se erigen como fundamento de la creencia en que los integrantes de la red actuarán de forma positiva o conveniente respecto a los intereses del colectivo. La obligación o intención de acceder al intercambio de recursos y beneficios con uno o varios integrantes de la red, puede suponer la preexistencia de confianza como un medio para su construcción y consolidación entre quienes participan de los procesos colectivos.

Las instituciones fueron comprendidas como acuerdos de tipo formal-legal (Eckstein, 1963), que abarcan las reglas, procedimientos y organizaciones formales de gobierno, el poder legislativo y judicial, y los partidos políticos en el marco del Modelo de Westminster (Rhodes, 1995). Los nuevos institucionalismos ampliaron el anterior planteamiento y comprenden a las instituciones como aquellas reglas establecidas que facilitan la interacción social, o como patrones de comportamiento que son productos sociales rígidos (Eslava, 2010; Hodgson, 2011; Ostrom, 2008). Por ello, habrá que comprender a las instituciones como un proceso de dos momentos, el instituyente y lo instituido (Gil Montes & Mareno Brito, 2012). Además, cabe señalar que la interacción enmarcada en organizaciones y redes, más el nivel de confianza existente entre los actores, son insumos para el desarrollo institucional en la medida que resulten de acuerdos o contribuyan al nacimiento de estos a través de la acción colectiva.

La acción colectiva da cuenta de procesos de trabajo conjunto en la que un grupo de actores contribuye para la atención de un dilema social y el logro de un conjunto de objetivos considerados como deseados. La acción colectiva puede surgir de forma espontánea o puede ser el resultado de la articulación y coordinación estructurada de los actores involucrados; puede ocurrir una vez o de forma recurrente, dependiendo del problema o propósito que busca atender (Villaveces, 2009). Además, es necesario considerar que la acción colectiva tiende a dar cuenta de la existencia de redes de interacción, confianza de los actores y cambios institucionales.

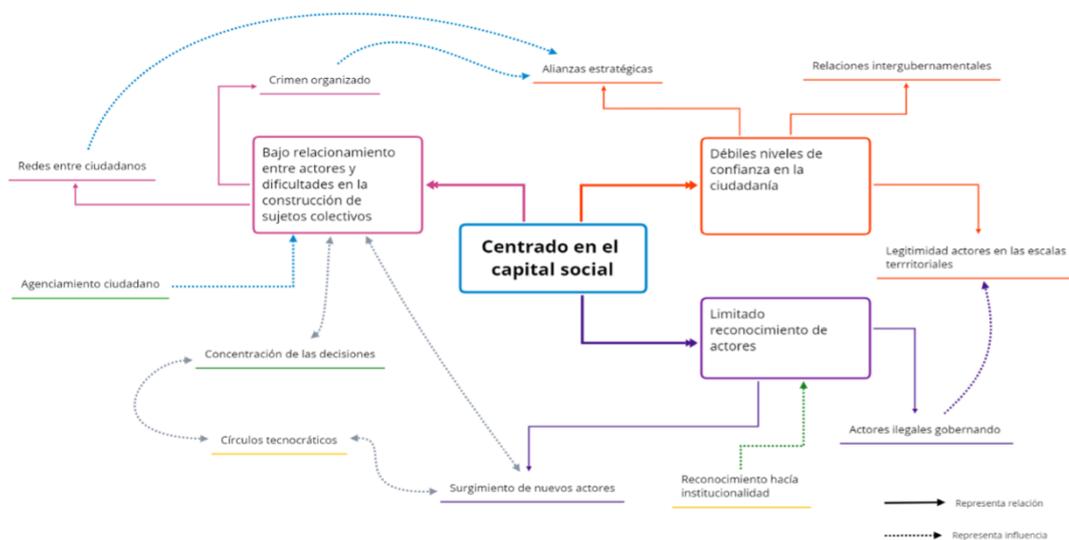
Así, el capital social se erige como un activo valioso para los actores sociales, ya que, como objeto de estudio o enfoque para el fortalecimiento de valores



cívicos y democráticos, ahonda en la observación, análisis y el potencial de modificación sobre los elementos relevantes para el desarrollo de la ciudadanía, la sociedad civil y la cultura cívica de las democracias, haciendo énfasis en el papel fundamental del reconocimiento social basado en la confianza, las instituciones y la cooperación, para el progreso e incidencia del conjunto de actores interesados en las decisiones y acciones que les competen.

Este encuadre teórico-conceptual permitió identificar los atributos del capital social, con ello, se realizó un ejercicio de reflexión, relacionamiento y validación de los problemas subsidiarios a este núcleo problemático, que se pueden visualizar en la Figura 4.

Figura 4. Problemas centrados en el núcleo de capital social



Nota: Elaboración propia (2021)

Los problemas asociados al núcleo centrado en el capital social fueron validados en los espacios de cocreación. En estos se halló que el problema asociado más mencionado por las personas fue *la limitada incidencia de los actores en las tomas de decisiones* con 245 referencias, seguido por *limitado reconocimiento de actores* con 218 referencias, luego se encuentra el problema relacionado con los *inestables niveles de confianza* con 194 referencias, y por último el *bajo relacionamiento entre actores y dificultades en la construcción de sujetos colectivos* con 88 referencias.

Los problemas del capital social hacen alusión directa a aquellas capacidades instaladas en un contexto social amplio que permiten la participación de los ciudadanos, dados los elementos vinculados desde la teoría clásica del tema; tales como la confianza, la cooperación, la coordinación, entre otros, con un beneficio mutuo. Partiendo de las anteriores consideraciones y debido a que el problema definido como limitada incidencia de los actores en la toma de decisiones, fue el problema que mayor cantidad de menciones tuvo por parte de



los participantes en los espacios de cocreación y fue el que mayores conexiones tuvo en la red de problemas, éste se definió como el problema central de la participación ciudadana en Medellín y, por lo tanto, se excluyó de la clasificación inicialmente hecha donde se lo ubicó como asociado al núcleo de capital social, para convertirse, en su asociación con otros problemas, en el problema público de la Política Pública de Participación Ciudadana, quedando el núcleo de capital social compuesto por los tres problemas restantes.

En relación al núcleo de capital social, los ciudadanos son enfáticos en determinar que el principal problema asociado es el limitado reconocimiento que tiene la administración municipal sobre los actores y las iniciativas de participación que germinan desde los territorios y/o entre sectores, que también están marcadas por el reconocimiento entre los actores sociales presentes en Medellín. Este reconocimiento está ligado a elementos como la negociación de agendas de desarrollo en los territorios y en los sectores organizados.

6.1.1.1 Limitado reconocimiento entre actores sociales, políticos e institucionales

El reconocimiento entre los actores implicados en las dinámicas de participación ciudadana puede verse en relación a tres dimensiones: la primera se refiere al reconocimiento que reciben las instituciones estatales por parte de los ciudadanos y que remite de manera directa a las discusiones sobre la legitimidad; la segunda hace referencia a qué tan representadas o recogidas están, en las decisiones que toman quienes ejercen funciones políticas o de gestión pública, las diversidades que existen en la sociedad y, en ese sentido, se refiere al reconocimiento por parte de los actores institucionales y políticos hacia el ciudadano y el papel preponderante que debería tener en aquellos espacios donde se construye lo público, en general, y en las decisiones sobre aspectos que afectan de manera directa su vida y bienestar, en particular. Finalmente, está el reconocimiento que se produce entre actores sociales diversos, con variados intereses y diferentes construcciones socio-culturales y que influye en las posibilidades de inclusión, construcción conjunta y de cambio social. Todos estos elementos pueden conjugarse para conducir a mejores procesos de gobernanza, en tanto facilitan a los agentes de la participación la formación de redes que permiten el acceso y uso de recursos; así como la construcción de expectativas que viabilicen la acción articulada; conduciendo a la modificación de reglas para la interacción social y política o de patrones de comportamiento arraigados que imposibilitan o dificultan la formación de una sociedad democrática e incluyente.

En relación con lo anterior, debe decirse que el reconocimiento entre los actores sociales, políticos e institucionales en Medellín, parte, necesariamente, del cuestionamiento de los patrones de relaciones sociales que aún existen en espacios de participación y que llevan, de manera directa o indirecta, a la discriminación de aquellos tradicionalmente excluidos; esto mediante el ejercicio de violencias de tipo simbólico o cultural, dirigidas con mayor fuerza contra grupos integrados por mujeres, población LGBTQ+, indígenas,



afrodescendientes y personas en situación de discapacidad, entre otros; de lo que se deriva que el tratamiento del problema subsidiario relacionado con el reconocimiento entre actores se vincula, de manera directa, con la necesidad de tratar, transversalmente y en ámbitos sociales e institucionales, fenómenos de discriminación y exclusión, teniendo en cuenta que los mismos tienen fuertes bases culturales, se alimentan de exclusiones que tienen fundamentos estructurales y pueden contribuir desde la producción, hasta la justificación de la violencia directa.

Partiendo de la conexión existente entre la limitación transversal relacionada con las dinámicas de violencia en sus diferentes dimensiones y el problema del reconocimiento en general, puede concretarse lo relacionado específicamente con el problema de reconocimiento que aquí pretende desarrollarse. En relación a la primera y segunda dimensión del problema, es preciso recordar que la legitimidad del Estado está basada en el reconocimiento de los ciudadanos hacia el mismo (Ruder & Woods, 2019); el reconocimiento del Estado como ente que gobierna, partiendo de las necesidades del ciudadano (benevolencia) y en el marco de valores (integral) que el ciudadano ha construido desde su identidad y subjetividad, es fundamental para la construcción de un proyecto político de administración de un territorio.

En Medellín, los actores sociales señalan que la administración tiene un limitado reconocimiento sobre ellos y sus iniciativas de participación desde los territorios. A su vez, las diversas prácticas sociales, políticas y económicas de los líderes han diezmando el reconocimiento que los actores sociales y políticos le confieren al gobierno de la ciudad, así, han afectado el reconocimiento ciudadano e incidido en las distancias que éstos marcan respecto a las élites y los proyectos de cada administración (Andrews, 2020). El Instituto Popular de Capacitación (IPC) y la Alcaldía de Medellín (2016) exponen factores como la falta de planeación, la ineficiencia de los funcionarios públicos, las irregularidades en procesos de contratación de obras, entre otros, como elementos que refuerzan la percepción ciudadana de corrupción, con la consecuente pérdida de confianza que impacta sobre la sensación de no reconocimiento:

El alcance o trascendencia de los fenómenos de corrupción ha tocado de manera significativa aspectos como el nivel de credibilidad y confianza de las y los ciudadanos en sus instituciones públicas, el nivel de reconocimiento y valoración de los partidos, funcionarios públicos, políticos, incluidos los de la rama judicial, quienes estarían obligados a dar ejemplo en la lucha contra la corrupción en la persecución de los delitos, en la rigurosidad de la implementación de la justicia, en la sanción ejemplarizante y la defensa de la institucionalidad, como referente de convivencia y armonía entre los ciudadanos y ciudadanas asociados. (p. 44)

A su vez, el ciudadano no percibe un reconocimiento, toda vez que siente que hay un favorecimiento al corrupto y al ilegal, esto sin importar si se trata de una relación Estado-ciudadano, viceversa o ciudadano-ciudadano. Por ello, es



necesario señalar que la interacción enmarcada en organizaciones y redes, así como el nivel de confianza existente entre las personas y grupos que los integran, pueden ser insumos para desarrollo institucional y social en la medida en que resulten de acuerdos o contribuyan al nacimiento de estos.

Los grupos de valor que más mencionaron el problema de reconocimiento fueron los indígenas y las mujeres, lo que muestra, que además de ser una de las dificultades más abordadas, su afectación sobresale en actores sociales históricamente excluidos y como lo muestran los siguientes relatos, la falta de reconocimiento se genera por parte de actores institucionales, pero también entre actores sociales: “hay un límite a la participación, es el desconocimiento de los enlaces territoriales de las dinámicas de las comunas y corregimientos. Ellos vienen en total descontextualización” (Talleres de cocreación, Sector mujeres, 2021);

las mujeres que ejercemos la participación desde la estrategia de prevención en violencia hacia las mujeres somos excluidas y estigmatizadas (...) entonces permanece ese poder para pocos, los mismos líderes y las mismas lideresas. Siempre los mismos con las mismas y no se ve una participación de otras comunidades (Talleres de cocreación, Sector mujeres, 2021).

La importancia que se le otorgó a este problema durante los talleres de cocreación también se puede medir en que fue el que más alternativas de solución recibió por parte de los participantes en el núcleo de capital social y en que estas alternativas están direccionadas a la visibilización de la diversidad de actores que se involucran en los procesos de participación y, desde allí, al reconocimiento de las especificidades territoriales y sectoriales que deberían marcar necesidades y formas particulares de intervenir los problemas sociales.

El reconocimiento y respeto de las diferencias, finalmente permite *la incidencia en las decisiones por parte de los ciudadanos en los asuntos públicos*, lo que influye en la construcción de las redes, instituciones, sujetos, así como en el diseño y ejecución de acciones; cuando la ciudadanía no tiene la posibilidad de decidir pierde el interés por los asuntos públicos, máxime cuando estos procesos no están alineados a sus necesidades.

6.1.1.2 Débiles niveles de confianza social y política entre y desde la ciudadanía.

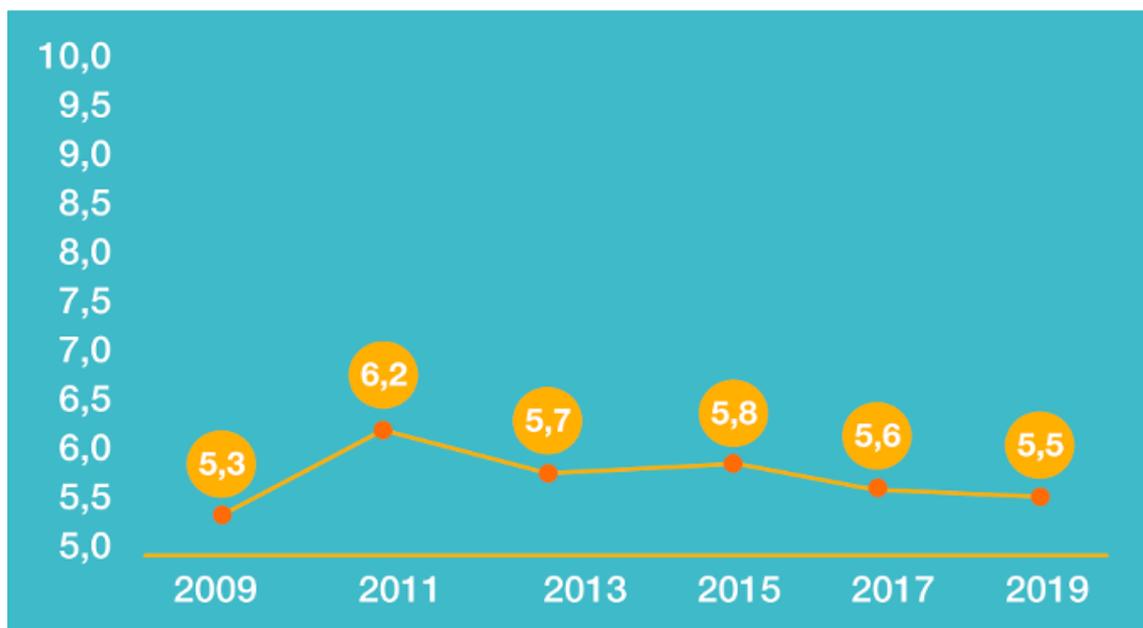
La confianza como estado psicológico es influenciada por situaciones y hechos concretos (Weymouth et al., 2020) y puede presentarse entre múltiples actores sociales y políticos, por lo que se habla de confianza social o interpersonal y confianza política. La primera se refiere a la confianza entre los actores sociales o ciudadanos, y cuando existe se traduce en la creación o formación de vínculos entre personas, sustentados en la creencia de que las intenciones que mueven la actuación de otro son buenas; por lo que en términos de participación ciudadana potencia las posibilidades de construcción conjunta. La segunda se refiere a la confianza que desarrollan los ciudadanos hacia el sistema político en



general, o hacia quienes los representan en diversos escenarios, principalmente los institucionales; ésta se sustenta en un juicio hecho por los ciudadanos de que los actores políticos actuarán conforme a sus expectativas (Rivera, 2019).

En relación a la primera dimensión de la confianza, implicada en la construcción de capital social, nos referimos entonces a las relaciones entre actores sociales, partiendo del hecho de que la Encuesta de Cultura Ciudadana de 2019 sostiene que los registros de los últimos diez años respecto a la confianza interpersonal en Medellín muestran que la misma no presenta alteraciones abruptas en el imaginario de los ciudadanos.

Figura 5. Confianza interpersonal en Medellín 2009 – 2019

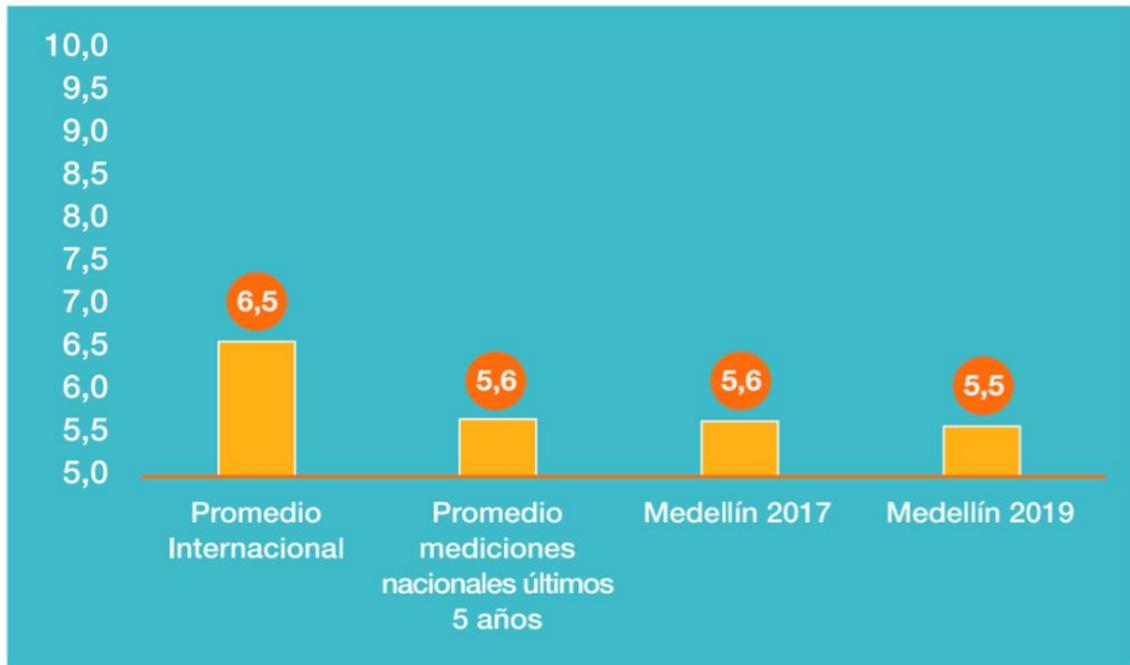


Nota: Alcaldía de Medellín (2019d, p. 47).

El promedio del indicador en la figura anterior, contrastado con la confianza interpersonal en el ámbito internacional (Figura 6), permite inferir que Medellín está cerca del promedio y que aporta a la confianza interpersonal del país.



Figura 6. Comparativa confianza interpersonal: Internacional-Nacional-Medellín

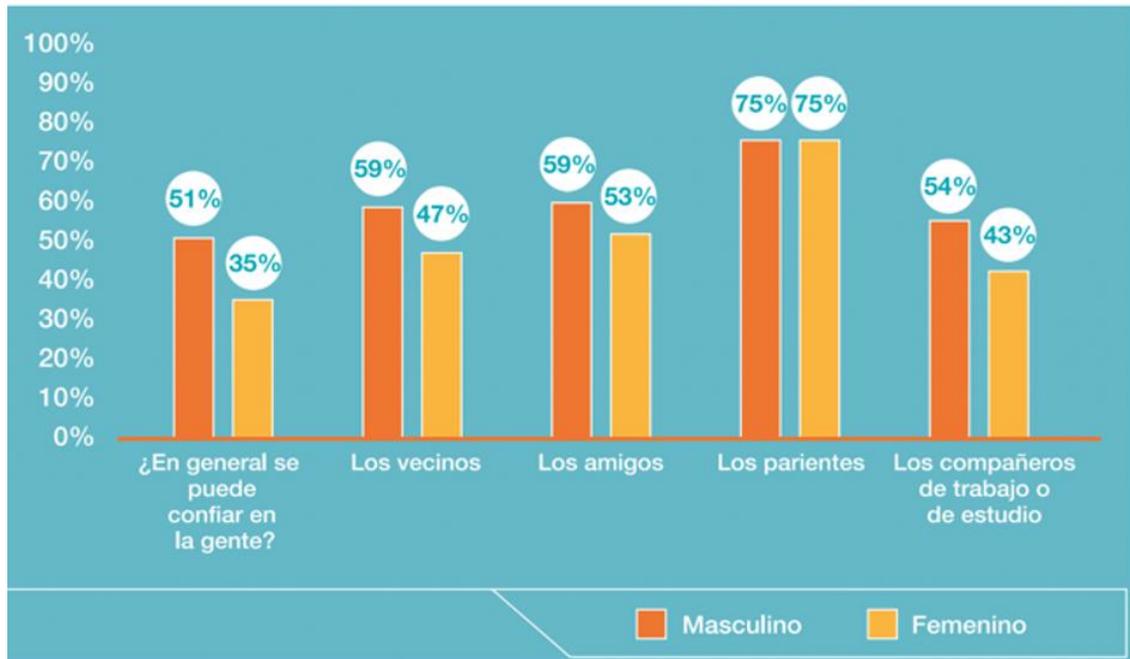


Nota: Alcaldía de Medellín (2019d, p. 47).

No obstante lo anterior, según la Encuesta de Cultura Ciudadana de Medellín (2019d), se deben mejorar aspectos de la confianza interpersonal desde enfoques diferenciales, pues se encontró, por ejemplo, que para la pregunta sobre la confianza en función del género, la cercanía establecida por las interacciones laborales, vecinales o de amistad, genera mayores niveles de confianza que la que se establece con otros actores. En las mediciones se señaló que el nivel de confianza también está influenciado por el estrato socioeconómico: entre grupos de personas de igual estrato hay confianza, pero cuando estos se integran hay menor confianza; así entre más amplia es la diferencia socioeconómica, menor confianza existe.



Figura 7. Confianza interpersonal en función del género



Nota: Alcaldía de Medellín (2019d, p. 47).

Las anteriores cifras señalan una ruta de intervención en torno a la necesidad de construir puentes y facilitar el relacionamiento entre ciudadanos desde diferentes formas de habitar el territorio; de igual manera, sugieren la necesidad de fortalecer la confianza interpersonal como condición para el mejoramiento de la participación ciudadana y la democratización de la ciudad; la desconfianza afecta la voluntad de asociación, el deseo de pertenecer a una organización o vincularse a procesos o colectivos que apunten a la transformación de problemas de interés público. Por otra parte, el comportamiento de los indicadores evidencia que, por ejemplo, las mujeres confían menos en todos los grupos de personas o ámbitos de la vida social (exceptuando las relaciones de parentesco), lo que se traduce en, efectivamente, menores posibilidades para tejer redes o pertenecer a ellas y por tanto menor incidencia en los asuntos públicos.

Como se ha planteado antes, este problema subsidiario también hace referencia a la confianza política. En relación con la participación política hay tres influenciadores en los niveles de confianza: 1) la competencia, definida como la capacidad que tienen los agentes políticos para contribuir a los resultados que la ciudadanía requiere (Mayer et al., 1995); 2) la benevolencia, entendida como una valoración realizada por la ciudadanía sobre la motivación que tienen los agentes políticos para actuar conforme a los intereses de la misma comunidad, es decir, que los agentes políticos se alineen con los intereses de la ciudadanía (Mcknight et al., 2002) y; 3) la integridad o la percepción de que los agentes políticos se adhieren y aceptan el conjunto de principios que la ciudadanía considera como válidos y valiosos (Mayer et al., 1995). La ausencia de cualquiera de los tres influenciadores disminuye la percepción de confianza y debilita el capital social;



ya que cualquiera de las partes puede tener buenas intenciones, pero ser incapaces de cumplirlas, o bien pueden ser competentes, pero poco fiables o carentes de integridad (Albrecht, 2014).

Retomando los tres hechos influenciadores, Weymouth et al (2020) entienden a la desconfianza como “el juicio de una persona de que otra persona o cuerpo interdependiente tiene tanto la benevolencia y competencia para actuar en [contra del] interés en asuntos de importancia” (p. 2). En el contexto de la participación ciudadana, se puede decir que la desconfianza política es un subconjunto de la confianza social (Newton & Zmerli, 2011), razón por la cual la desconfianza política es la creencia de los ciudadanos en la poca benevolencia o la baja intención de los agentes políticos para trabajar a favor de los intereses colectivos, y en la incompetencia e inhabilidad de estos agentes para lograr resultados en materia de gobernanza (Keele, 2007). Estos agentes pueden ser políticos o instituciones, y el resultado de la gobernanza puede ir desde prestar un servicio hasta el cumplimiento de una norma, o incluso otros hechos políticos como la transparencia o la oportuna representación. Estos tres influenciadores tienen un impacto directo sobre la pérdida de legitimidad de los liderazgos en Medellín, otro de los problemas prioritarios a intervenir por esta Política Pública y sobre el que se ahondará en el siguiente núcleo de problemas relacionados con los liderazgos y los modelos de representación.

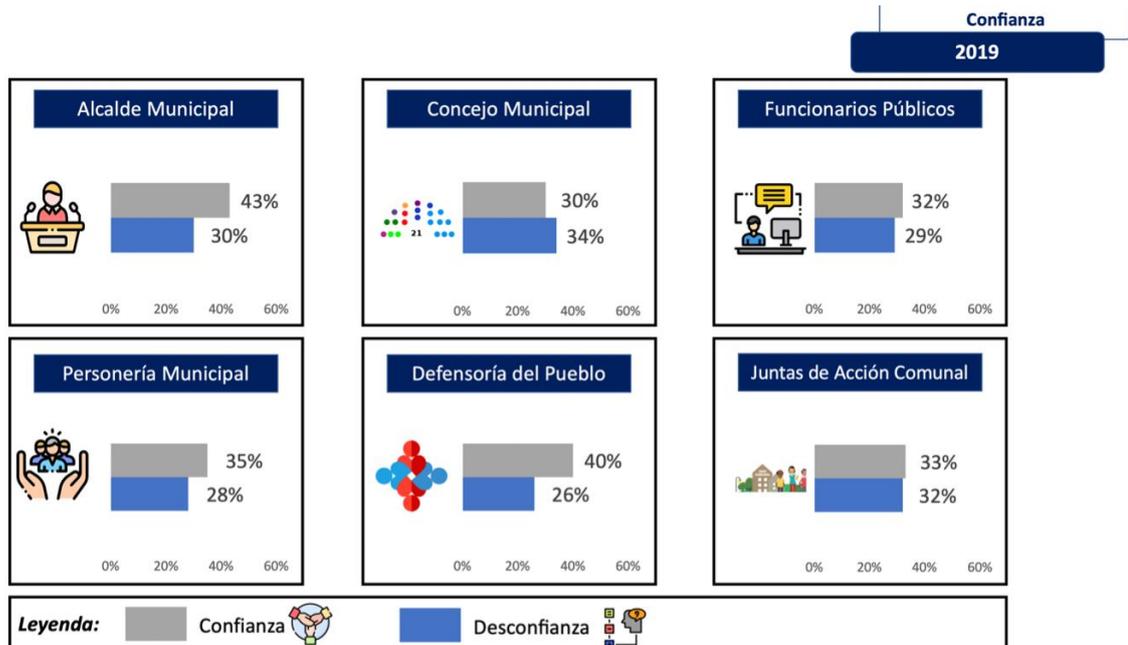
Ahora bien, cabe aclarar que el estado de la confianza que tiene la ciudadanía en los agentes políticos (Estado) es variado y no se puede unificar en un solo estado de la confianza, ni por el Estado en general, ni en el transcurso del tiempo. Lo anterior se describe mejor con ejemplos: 1) la confianza que le confieren los ciudadanos a agentes políticos es sensible a la estructura del Estado. Los ciudadanos no tienen la misma percepción de confianza con respecto al Concejo de Medellín, a la alcaldía, a los entes de control, a las universidades, a las fuerzas armadas e, incluso, esa confianza tampoco es igual para las personas que son parte de estas instituciones: concejales, alcalde, gobierno universitario o policías. La confianza en el Estado cambia de acuerdo con la institución, la organización social, la dependencia, e incluso de acuerdo con los funcionarios que hacen parte de esta estructura organizacional. 2) La confianza también puede variar en el transcurso del tiempo y, no sólo al tiempo calendario, sino en función de los periodos administrativos de los gobiernos y las coyunturas sociales, políticas o económicas; de ahí que en Medellín se haya presentado mayor confianza, por ejemplo, en gestiones gubernamentales que se conectan más con los ideales de los ciudadanos o se consideran más benévolas e integrales.

Al respecto, vale la pena señalar que, de acuerdo con la información obtenida a partir de la última medición del Índice de la Participación Ciudadana de Medellín (IPCM), realizada en 2019, fue posible establecer que la institución pública en la que se evidencia un mayor porcentaje de desconfianza es el Concejo Municipal; mientras que la el Alcalde Municipal y la Defensoría del Pueblo son las instituciones públicas en los que menos desconfían los ciudadanos que participaron de la medición. Por su parte, las Juntas de Acción Comunal y los



Consejos Comunales y Corregimentales de Planeación (CCCP), que representan las principales instancias de planeación local y participación de las comunas y corregimientos del Municipio, son los actores de la sociedad civil en los que más desconfían los ciudadanos.

Figura 8. Estado de la confianza en Medellín



Nota: Elaboración propia, datos obtenidos (Alcaldía de Medellín, 2017, 2019a).

Al respecto, en los talleres de cocreación se señaló lo siguiente:

un problema gigante es un Concejo Municipal que no está y no lo vemos sintonizado con las necesidades de la ciudad. Eso genera una desconexión con lo público (...) hace que a las comunidades que llegan todos los días con mil dificultades no se le atienda (Talleres de cocreación, Sector Control Social, 2021).

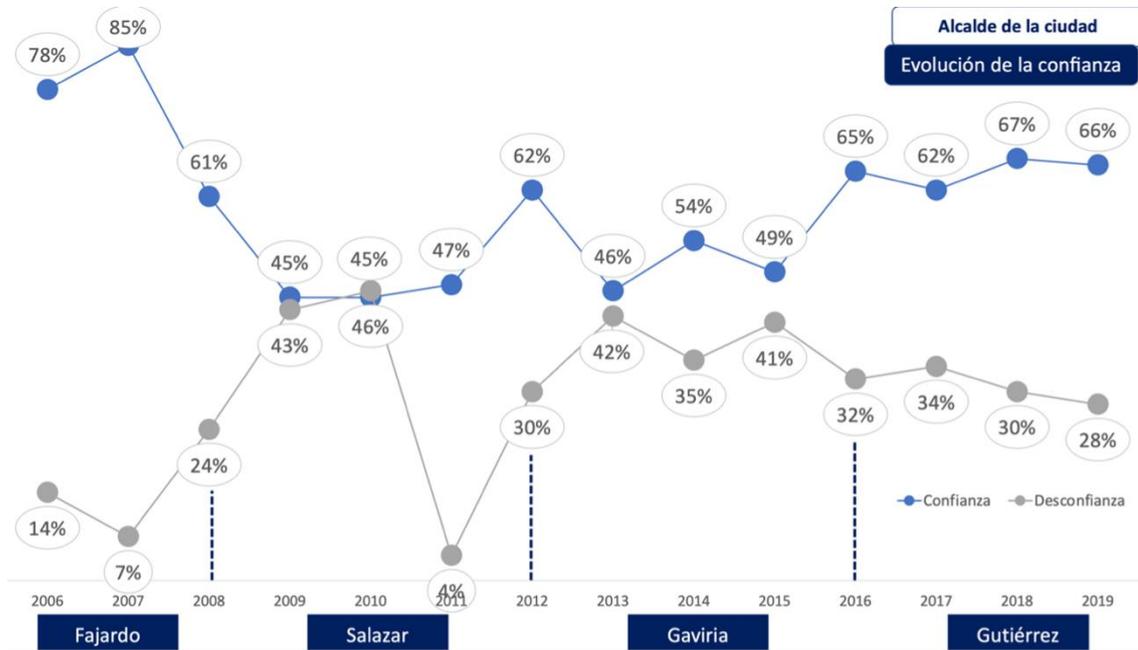
Como se ha planteado antes, frente a las instituciones como el Concejo de Medellín, la alcaldía, los entes de control, universidades y fuerzas armadas, los ciudadanos tienen una percepción de confianza diferencial e incluso, esa confianza tampoco es igual para los funcionarios y las personas que son parte de estas instituciones.

Históricamente, la confianza conferida al alcalde de Medellín ha sido predominantemente alta (Figura 9), debido a factores como las estrategias de comunicación empleadas para difundir resultados de gestión y para la entrega de obras gestionadas y ejecutadas; además de la continuidad en algunos de los proyectos de ciudad y la constante exposición en los medios de comunicación (Andrews, 2020). La exposición en los medios hace que el reconocimiento de la



figura del alcalde por parte de los ciudadanos aumente y esto le da mayor probabilidad de obtener una valoración positiva.

Figura 9. Confianza conferida al alcalde de Medellín, 2006-2019.

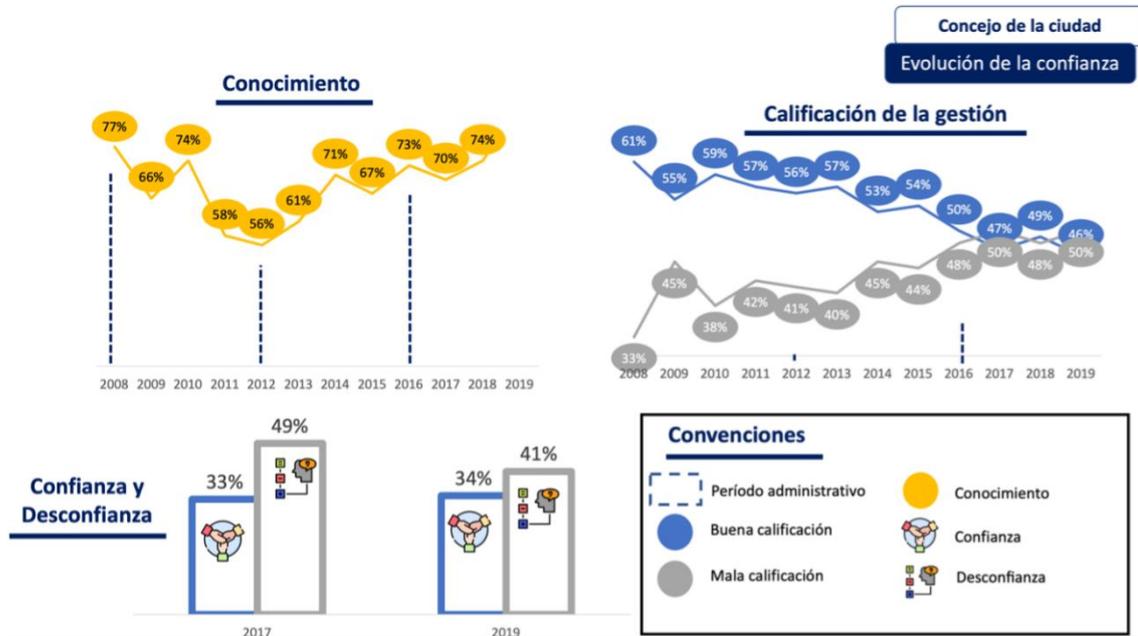


Nota. Elaboración propia, datos de Medellín Cómo Vamos (2019).

Por su parte, el Concejo de Medellín, a pesar de ser una de las instituciones públicas que goza de un mayor reconocimiento entre los habitantes del Municipio, también es una de las instituciones que mayor descalificación obtiene de su gestión (Figura 10). Esto, en parte, se debe a que entre la mayoría de la población existe la percepción de que el Concejo y sus concejales son uno de los ejes de prácticas como el clientelismo (Andrews, 2020).



Figura 10. Evolución de la confianza, conocimiento y calificación de la gestión del Concejo de Medellín .



Nota. Elaboración propia con datos obtenidos de Medellín Cómo Vamos (2019), Alcaldía de Medellín (2017b, 2019a).

La desconfianza ciudadana aumenta al sentir que los mandatarios, líderes o instituciones se basan en prácticas clientelares y corruptas que se alejan de la defensa de lo común y se fundamentan en intereses particulares, desembocando en pérdida de legitimidad en los liderazgos, desinterés en los asuntos públicos (como se expone a profundidad en el núcleo 2) y detrimento de la democracia en la ciudad.

Respecto de la relación entre corrupción y confianza, Correa (2017) afirma lo siguiente:

La percepción de corrupción que tengan las naciones sobre sus mandatarios, es un factor primordial para medir cómo está funcionando una democracia. Por ejemplo, si en un país democrático donde son muy constantes en los medios de comunicación los casos de corrupción en el Estado [...] las personas que pertenecen a este Estado se sentirán decepcionadas del trabajo de sus instituciones generando cada vez problemas más graves en la interacción entre los individuos y este Estado. (p.63)

Así, los débiles niveles de confianza entre los actores sociales son un problema que afecta a la participación y media las relaciones con las autoridades. Esto es muy importante, pues si se revisan los niveles de confianza en medios como Si.Ciudadanía (Alcaldía de Medellín, 2017b, 2019c, 2019f) y Medellín Cómo Vamos (2019), se puede ver que estos niveles estaban siendo relativamente estables (incluso favorables); pero en los talleres fue evidente que la confianza



no es óptima y puede haberse deteriorado, sobre todo hacia la Administración Municipal y sus funcionarios: “falta sinergia y que los funcionarios entiendan sus funciones, las personas que están a cargo desconocen la normatividad y se vuelven una barrera en el acceso a la información que impide realmente la participación ciudadana” (Talleres de cocreación, Sector Control social, 2021).

Los talleres evidenciaron que el grupo de valor que más mencionó este problema fue el de los Concejos Comunales y Corregimentales de Planeación; en general, se asocia a una percepción ciudadana de bajos niveles de transparencia en los procesos burocráticos institucionales y en los procesos electorales para los cargos de representación en las instancias de participación, que se pueden resumir en tres expresiones de los participantes al taller con el Consejo Municipal de Participación Ciudadana: Falta de credibilidad en los procesos, falta de voluntad política de los funcionarios de turno para garantizar la participación y, procesos participativos permeados por la corrupción (Talleres de cocreación, CMPC, 2021).

La desconfianza política es considerada como una de las causas de diversos procesos de desintegración y fragmentación social que se ven, a su vez, como el germen del individualismo, la destrucción de identidades colectivas, las luchas territoriales, la incapacidad de cohesionar intereses locales de problemáticas comunes e incluso la incapacidad de incidencia que tienen algunos actores sociales (Alcaldía de Medellín, 2019b; Instituto Popular de Capacitación, 2003). Los efectos negativos se perciben también en el reconocimiento y relacionamiento de los actores sociales.

6.1.1.3 Bajo relacionamiento entre actores sociales, políticos e institucionales y dificultades en la construcción de sujetos colectivos.

El relacionamiento y las alianzas son fundamentales para garantizar la gobernabilidad, la construcción de soluciones colectivas y el fortalecimiento de la gobernanza, pues los entramados de actores sólidos facilitan la deliberación y enriquecen la participación. Un actor organizado o que pertenezca a una red puede obtener resultados más eficaces en los procesos participativos, en tanto puede multiplicar su repertorio de recursos y acciones a partir de la articulación de voluntades y esfuerzos. Más aún, los resultados pueden tener un mayor impacto si se construyen redes de relaciones entre los distintos actores. Según Gurza, Achayra & Houtzager (2005), las organizaciones que tienen fuertes vínculos con partidos políticos, agencias estatales o sindicatos tienen mayores posibilidades de incidencia en las decisiones y en las acciones a mejorar, debido a que cuentan con más oportunidades de influir en el diseño de las instituciones, en los cuerpos legislativos y en las agencias estatales.

Al respecto, algunos datos del Índice de Participación Ciudadana del 2019 arrojan que solo el 26.7% de las organizaciones sociales en Medellín tienen alguna relación con partidos políticos, pero también se señalan articulación, cooperación, alianzas y acciones conjuntas entre organizaciones sociales en diferentes niveles.



Una síntesis de lo manifestado en los talleres de cocreación ilustra cómo se afecta la participación y la incidencia a partir del bajo relacionamiento: se alude a una “falta de articulación entre las JAC, las JAL y las organizaciones sociales” (Talleres de cocreación sector JAC, 2021). Por otro lado, se manifiesta que hay “relaciones de rivalidad que obstruyen el trabajo común” lo cual dificulta procesos de construcción colectiva y propuestas organizadas (Talleres de cocreación, sector medios comunitarios de comunicación, 2021).

Adicionalmente, es importante anotar que estas dificultades son causadas por relaciones de competencia entre organizaciones e instancias por el acceso a recursos; problemas y conflictos relacionados con dificultades en la comunicación; por carencia de espacios que propicien el reconocimiento e interacción entre colectivos, instancias u organizaciones; por la ausencia o insuficiencia de habilidades y competencias para la deliberación donde se identifican lógicas impositivas y prácticas autoritarias al interior de las organizaciones e instancias. Las dificultades también se deben a prácticas de exclusión, discriminación y falta de reconocimiento frente a ciertos actores de la participación, que refuerzan la atomización entre colectivos y organizaciones. Así se expresó este problema en el diagnóstico de la Política Pública de Organizaciones Sociales del Municipio de Medellín:

muchas organizaciones expresaron la existencia de malos entendidos, rumores, chismes y pugnas por el poder a su interior, dado que no existen canales ni mecanismos de comunicación efectiva y asertiva entre sus integrantes. Igualmente, se indicó que no existe una comunicación efectiva, abierta y concreta de las OS con las comunidades, con otras organizaciones sociales ni con el Estado, lo que se debe a que se carece de canales e instancias apropiadas que viabilicen la información, visibilicen las acciones, tramiten el conflicto y promuevan el trabajo en red (Alcaldía de Medellín, 2011a, p.41)

Lo anterior refleja las dificultades que tienen los actores individuales y colectivos a la hora de generar sinergias o establecer intereses comunes, lo que evidencia el bajo relacionamiento. Asimismo, cuando una organización despliega acciones en función de un objetivo, sea éste de carácter económico, cultural, social o simbólico, implica que su decisión se orienta en favor de los intereses de la organización, lo que puede repercutir en la exclusión de otros actores (Porter, 1998 en Durston, 2000). La exclusión del otro cuando se trabaja por un objetivo común no es negativa en sí misma, sin embargo, es importante resaltar que las alianzas o la generación de redes potencian la capacidad de incidencia de los actores en las decisiones públicas (Martínez, 2006), pero para la formación de redes, se requiere que los actores encuentren un beneficio en gestionar recursos de forma colectiva, lo que significa establecer mecanismos para la construcción de relaciones de cooperación.

Las relaciones de cooperación se basan en la confianza por el beneficio mutuo, aunque ésta no necesariamente genera por sí sola el aumento de los niveles de participación. (Durston, 2000); por lo que se requiere el establecimiento de una(s)



agenda(s) común(es) entre los actores. De acuerdo con la medición hecha en el 2019 del Índice de Participación Ciudadana en Medellín, las organizaciones reconocen “(...) que tienen más efecto las acciones cuando se realizan de manera grupal o colectiva que cuando se hacen de forma individual, en tanto los grupos generan mayores niveles de confianza, respaldo y certeza.” (Alcaldía de Medellín, 2019a, p. 40).

En conclusión, los bajos niveles de relacionamiento entre actores dificulta la construcción de sujetos colectivos, problema subsidiario que anudado a los ya planteados, como los débiles niveles de confianza entre la ciudadanía y con el Estado, y el limitado reconocimiento de los actores, afectan la participación ciudadana desde el núcleo de capital social.

6.1.2 Problemas Centrados en el Núcleo Liderazgo y los Modelos de Representación.

El liderazgo es una práctica social compartida y distribuida. En un sistema social, el liderazgo surge si se establecen vínculos y relaciones entre los actores. Estos vínculos y relaciones buscan la consecución de objetivos y el alcance de resultados (Roberth y Christopher, 2011). Sin embargo, el liderazgo contiene un factor psicosocial que puede facilitar u obstaculizar la articulación y/o el fortalecimiento de un grupo humano (Montero, 2006).

El liderazgo implica un proceso interpersonal, en el que un individuo (líder) pretende transmitir su visión de forma que sus seguidores la incorporen como propia (Kacmar, Andrews, Harris y Tepper, 2013). Esta acción solo puede lograrse por medio de una red colaborativa de trabajo conformada por personas motivadas y comprometidas por concretar la visión, hecho que puede transformar la realidad de todos (líder y seguidores) (Mudde y Kaltwasse, 2014).

El liderazgo es una función de grupo (Dion, 1968). Este se produce cuando se dan interacciones entre un gran número de individuos que adoptan patrones estructurados de autoridad y subordinación (Langlais, 2014). Como patrón, el liderazgo contiene tres elementos esenciales (1) el líder o equipo de líderes; (2) los seguidores y, por último, (3) las relaciones funcionales que existen entre ellos (Dion, 1968).

La representación puede comprenderse como acto que le permite a un líder desarrollar los intereses de un grupo o una colectividad; “los actos del representante obligan al representado, pero este tiene la posibilidad de controlar y exigir responsabilidades al gobernante a través de mecanismos institucionalizados” (Sartori 2007 como se cita en Llona Rosa, 2017, p. 48). La representación es direccionada de tres formas: “a) la idea de mandato o delegación; b) el concepto de representatividad, es decir de semejanza o similitud o, c) con la idea de responsabilidad” (Sartori 2007 como se cita en Llona Rosa, 2017, pp. 48-49). Estos direccionamientos terminan siendo modelos con los cuales un representante o líder inclina su forma de representar.

Peruzzotti (2008), plantea cuatro teorías para ubicar a los modelos de representación. Inicia con los aportes de Schumpeter y su visión minimalista o



elitista de la democracia, donde el lado crucial de la relación representativa es el de los representantes, o clases gobernantes: “el problema de la representación se reduce entonces a un problema de liderazgo adecuado” (p. 11). En su construcción, Peruzzoti continúa con los aportes de B. Manin, incorporando la rendición de cuentas o *accountability* con la teoría schumpeteriana. Como tercer acto se presenta la crítica de Przeworski, Manin y Stokes a las elecciones como mecanismo de *accountability*, donde si bien no abandonan la idea de rendición de cuentas, sí se presupone desacoplar la noción de *accountability* gubernamental de la idea de escuchar la voluntad de los representados, planteando la estructura de pesos y contrapesos donde el modelo de representación se circunscribe a la actuación del representante a los intereses públicos. El último modelo de representación trabajado por este autor es el de Plotke, quien propone un equilibrio que configura la representación como vínculo, señalando que: “las relaciones de representación requieren tanto de representantes como de representados activos. Incorpora[ndo] la diversidad de prácticas participativas de la sociedad civil” (Plotke, 1997, como se cita en Peruzzotti, 2008, p. 15).

Frente a los modelos de representación, Llona Rosa, basándose en la exposición que hace Grompone, sintetiza cuatro factores concluyentes:

- i) por la manera en que se toman las decisiones en sociedades grandes y complejas (no es posible remitirse a un sistema de democracia directa por un problema de escala), ii) por el problema de la imprevisibilidad en la gestión del gobierno que demanda decisiones rápidas y que por tanto implica cierto nivel de discrecionalidad por parte del representante, iii) por la posibilidad de articular diferentes actores sociales y consolidar instituciones, y iv) por su potencial para construir una deliberación en la gestión pública, que no puede ser garantizada por la sola participación ciudadana. (2017, p. 50)

Los problemas de los liderazgos y los modelos de representación hacen referencia a un conjunto de elementos internos y externos que están vinculados a las competencias, habilidades y el capital político que un líder debe tener, pero que condiciona los diversos modelos de representación, tanto los más tradicionales, como los modelos que han ido surgiendo en los últimos años.

En la Figura 11 se presentan los problemas que en Medellín se asocian con los liderazgos y los modelos de representación.



Figura 11. Problemas centrados en el núcleo de liderazgos y modelos de representación



Nota: Elaboración propia (2021)

Como puede observarse en la Figura anterior, en este núcleo se recogen los siguientes cuatro problemas subsidiarios: pérdida de legitimidad de los liderazgos; dificultades para el surgimiento y renovación de actores, sectores y agendas de la participación; limitado agenciamiento ciudadano y desinterés en los asuntos públicos; y las limitadas habilidades y competencias para el ejercicio de la ciudadanía plena y los liderazgos. En el proceso de cocreación se encontró que el problema asociado más mencionado fue el *agenciamiento ciudadano limitado y desinterés en los asuntos públicos* con 137 menciones, seguido por *pérdida de legitimidad en los liderazgos* con 120 menciones, las *dificultades para el surgimiento y renovación de actores, sectores, sentidos y agendas de la participación* con 116 menciones, y las limitadas habilidades y competencias para el ejercicio de la ciudadanía plena y los liderazgos con 85 menciones.

A continuación, se presentan estos problemas a través de un orden lógico de enunciación que da cuenta de cada uno en particular y de cómo conforman el problema núcleo, teniendo en cuenta la relación conceptual y práctica hallada, tanto en los insumos teóricos, como en la fase de cocreación.

6.1.2.1 Pérdida de legitimidad de los liderazgos.

En el marco del debate acerca del poder político, de su definición y características; es decir, de aquello que lo hace único y lo diferencian de otras formas de poder, uno de los elementos que resalta está relacionado con la



justificación del mismo. Este problema pone de manifiesto la cuestión de la legitimidad, que indaga, en principio y de forma general, por las razones que justifican o sustentan el origen y ejercicio del poder político que reviste a los liderazgos de individuos y organizaciones en el marco de los procesos políticos actuales.

Entre las narrativas que han sido identificadas como principios de la legitimidad, Bobbio (2016) destaca que la más relevante en la actualidad es aquella que relaciona la legitimidad con la efectividad del poder, de acuerdo con la cual una parte importante de la legitimidad de un poder político se relaciona con su capacidad de hacer efectivo el cumplimiento de un ordenamiento jurídico e institucional. No obstante, tal como lo señala Bobbio, en los Estados modernos el principio de efectividad no agota el de legitimidad, pues existen otros elementos que pueden repercutir en la última. Partiendo de lo anterior, para el caso de los liderazgos políticos de individuos y organizaciones, pueden considerarse factores que se relacionan con el ordenamiento jurídico, tales como la elección democrática de estos liderazgos, pero también otros elementos relacionados con la capacidad de los líderes para gestionar y hacerse a recursos para la satisfacción de las demandas de sus representados, para el agenciamiento ciudadano y la atención de problemas de interés público, en el marco del relacionamiento con otros actores individuales y colectivos.

Podría decirse que entre esos últimos elementos también debe considerarse el desarrollo de prácticas que favorezcan de la misma manera o en igualdad de condiciones a todos los actores sociales y políticos, y que eviten fenómenos de corrupción y clientelismo; en un contexto caracterizado por la existencia de reglas claras, transparentes y de fácil conocimiento para todos los interesados y en todos los niveles de gestión de los asuntos de interés público: entre las comunidades y los líderes locales; entre los líderes sociales y políticos y los funcionarios estatales y, en general, entre los ciudadanos y los funcionarios estatales.

Desde esta mirada ampliada de la legitimidad como efectividad en el desempeño del rol de los liderazgos, que abarca la gestión de asuntos de interés público y de relacionamiento, es posible establecer una relación directa entre esta problemática específica y la confianza; previamente abordada en el núcleo de los problemas centrados en el capital social. En este sentido, vale la pena recordar que la confianza tiene un fundamento histórico asociado al aprendizaje generado en el marco de experiencias pasadas en materia de reconocimiento, relacionamiento, movilización de intereses y gestión de asuntos de interés colectivo. Partiendo de lo anterior puede afirmarse que la legitimidad encuentra en la confianza uno de sus soportes; y la confianza puede construirse teniendo como uno de sus fundamentos la efectividad del poder político y social.

Teniendo en cuenta que la legitimidad de los liderazgos se vincula a la efectividad en el relacionamiento y en la gestión de asuntos de interés colectivo, y que en el marco del orden jurídico nacional y local el poder político no se manifiesta exclusivamente en el liderazgo de las instituciones públicas y de los



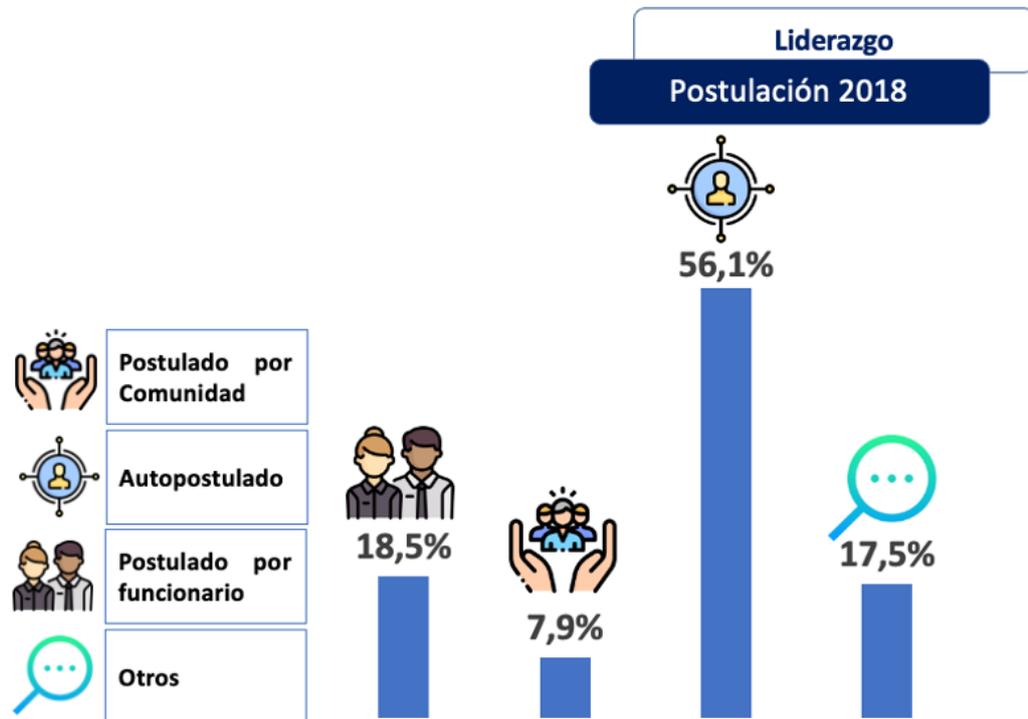
funcionarios públicos de elección popular, sino que se extiende al rol desempeñado por actores individuales y colectivos de la sociedad civil organizada en instancias y redes de participación formales e informales; los indicadores que dan cuenta de la confianza en actores individuales y colectivos y de estos con las instituciones del Estado, como se expuso en el núcleo de problemas centrados en el capital social, resultan de gran utilidad también para dar cuenta de la legitimidad de los liderazgos como una problemática de significativa relevancia en materia de participación ciudadana en el municipio de Medellín.

En torno al problema de la legitimidad de los liderazgos sociales y comunitarios, representantes del sector de juventud que participaron en los talleres de cocreación manifestaron de manera contundente algunas de las situaciones que desencadenan la pérdida de legitimidad en los liderazgos: expresaron que los líderes son personalistas, adultocéntricos y que se perpetúan en un tipo de cacicazgo; que les segregan y no les permite ejercer su agencia (Talleres de cocreación, Sector juventud, 2021). Por su parte, sectores como las JAL, cuya forma de elección es por voto popular, expresan que la pérdida de su legitimidad como líderes está ligada a la concentración de poder, que siempre son “los mismos con los mismos” y que hay clientelismo en las formas de elección; además, manifestaron que la razón por la que la ciudadanía ve a los líderes de los espacios políticos de manera negativa se debe a que su labor tiende a ser asociada con prácticas corruptas y por el desconocimiento de sus funciones (Talleres de cocreación, Sector JAL, 2021).

Partiendo de la información obtenida de la fase de cocreación, se puede afirmar que el liderazgo y la representación tienen en común la confianza otorgada por un grupo al representante, y esa confianza se relaciona con las nociones de representatividad de los actores sociales y políticos y los estilos de liderazgo; lo que a su vez se vincula con los procesos que siguen los representantes para llegar a ocupar los puestos. En ese sentido, idealmente, la designación de un líder debe pasar por un proceso de reconocimiento ciudadano que puede expresarse mediante la designación o el voto. Sin embargo, la Encuesta de Participación Ciudadana realizada por el Foro Nacional por Colombia (2018) muestra que el 18.5% de los líderes llegan a espacios de participación debido a que fueron postulados por un funcionario, el 56.1% se auto postuló y solo el 7.9% lo hizo porque su comunidad lo postuló. Lo que indica que la designación no democrática de los líderes es generalizada en el país (Figura 12).



Figura 12. Modo de designación de liderazgos en espacios de participación



Nota: Elaboración propia, datos de Foro Nacional por Colombia (2018).

De otro lado, se encuentran los cuestionamientos a la representatividad de los diferentes sectores en el ejercicio de los liderazgos, así como los procesos de renovación de las personas que están en los cargos de autoridad. Frente a estos temas se expresan afirmaciones como las siguientes: “los líderes buscan un interés particular y no colectivo” (Talleres de cocreación, Sector juventud, 2021). “hay concentración del poder por parte de algunas personas” (Talleres de cocreación, Sector JAC, 2021).

Como se ha planteado, en estrecha relación a las problemáticas referenciadas, se encuentra el que los ciudadanos participantes en los talleres de cocreación consideran que deben estar en redes clientelares para poder acceder a sus peticiones, pues si no se está en estas redes se corre el riesgo de no acceder al beneficio o derecho solicitado. A esto se suma la percepción de la existencia de persistentes prácticas corruptas, que han contribuido a que en la opinión pública se homologue clientelismo y corrupción; usándose como sinónimos para señalar prácticas negativas que influyen en la pérdida de confianza en los liderazgos y, por lo tanto, en la pérdida de legitimidad de los mismos.

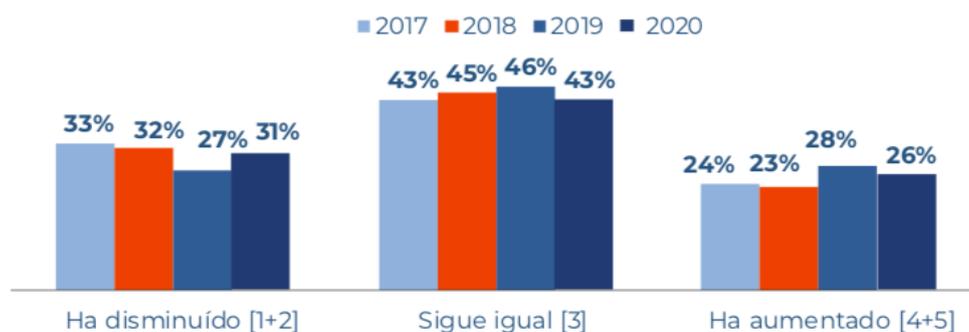
Para comprender de mejor manera las relaciones que pueden establecerse entre los fenómenos de corrupción y clientelismo, así como sus implicaciones en términos de participación ciudadana, puede acudir a algunas definiciones académicas sobre los conceptos. En relación con la conceptualización de clientelismo, Caciagli (1996) señaló que ha sido definido como “un modo de



vinculación política entre un patrón y un cliente construido sobre la base de transacciones asimétricas” (Rehren, 2020, p. 130). La anterior definición puede complementarse teniendo en cuenta que las relaciones de clientelismo operan en dos niveles más: el segundo se refiere a las conexiones que se establecen entre “agregados de personas y patronos y burócratas” y el tercero a las “interfases” que vinculan comunidades enteras de la sociedad” (Schmidt, 1972, como se citó en Leal y Dávila, 1990, p. 22). De este fenómeno social y político puede decirse, además, que se caracteriza “por la apropiación privada de recursos oficiales con fines políticos” (Leal & Dávila, 1990, p. 26); una característica que permite ver su relación estrecha con la corrupción, más aún si se asume la definición de corrupción presentada por Transparencia Internacional, que sostiene que ésta puede entenderse como “el abuso de posiciones, poder o confianza, para beneficio particular en detrimento del interés colectivo, realizado a través de ofrecer o solicitar, entregar o recibir, bienes en dinero o en especie, a cambio de acciones, decisiones u omisiones” (Transparencia Internacional, 2003, como se citó en Gamarra, 2006, p. 3).

La anterior aproximación conceptual permite ubicar que el problema de la permanencia de prácticas corruptas y clientelares que afectan la participación ciudadana hace parte de dinámicas sociales, históricas, políticas y económicas estructurales de la sociedad y, aunque en la actualidad no hay indicadores, índices o encuestas sobre el clientelismo, la Encuesta de Percepción Ciudadana de Medellín 2019 permite acercarse al sentir ciudadano frente al tema de la corrupción.

Figura 13. ¿Qué tanto cree que ha cambiado el nivel de corrupción de Medellín durante el último año?



Nota. Tomado de Medellín Cómo Vamos (2020, p. 76).

La información planteada en Figura 13 permite evidenciar una relativa estabilidad en la percepción de la ciudadanía acerca de la corrupción en Medellín entre 2017 y 2020. Sin embargo, y pese a que el 31% de la muestra consideró que la corrupción ha disminuido en 2020, vale la pena destacar que la mayor parte de los encuestados considera que la corrupción sigue igual o ha aumentado.

En lo referente a la corrupción, Gupta (2012) ha investigado sobre el impacto de las prácticas en el bienestar de los ciudadanos y cómo estas acercan o alejan al ciudadano del Estado. El autor ha encontrado que estas prácticas producen



violencia estructural que se traduce en los resultados arbitrarios de las acciones burocráticas y “la indiferencia por parte de los funcionarios que acompañan esa arbitrariedad” (p. 6). Sin embargo, no se puede centrar todo el problema en el gobierno, hay que insistir en que estas arbitrariedades no son la voluntad absoluta del aparato político, pues no es rentable (políticamente hablando) para ningún gobierno producir ciudadanos inconformes (McGee, 2014); como se ha planteado antes, es necesario considerar que tanto las prácticas corruptas como las clientelares tienen un fuerte arraigo en lo social.

Los insumos recolectados en la fase de cocreación realizada en el marco de la formulación de la presente Política Pública permiten inferir que cuando el líder no tiene legitimidad, ya sea por la forma en que llegó a representar o porque cuando está representando no atiende el espectro de necesidades de sus representados; se suele profundizar la desconfianza de la ciudadanía en este líder, lo cual produce una crisis de representatividad que afecta los procesos de liderazgo como: surgimiento, consolidación y agenciamiento de los actores sociales. Es decir que, la garantía de un buen líder representa todo un escenario de oportunidades que van desde la confianza en el sistema político, la legitimidad al gobierno, la posibilidad de participar más activamente por parte de los actores sociales, así como la posibilidad de acceso a bienes y servicios públicos por parte de todos los ciudadanos.

Como se ha dicho antes, en Colombia en general, y en Medellín en particular, algunos sectores interesados en ocupar los espacios de participación tienen alta probabilidad de ser designados a título personal por un funcionario o ser autodesignados, hecho que pone en entredicho los mecanismos democráticos para esta asignación (Velásquez et al., 2020b). Esto produce que muchos de los líderes de estos sectores trabajen por los intereses que rodean a su grupo y su mentor político. Los resultados del Índice de la Calidad de la Participación Ciudadana llaman la atención al respecto:

Pudiéramos decir que al ubicarse las JAL y las JAC en el umbral más bajo de contribución a la participación ciudadana, nos está interrogando por la legitimidad, pertinencia y eficacia de estos organismos, tanto desde el punto de vista de cómo son elegidos o conformados, es decir, qué tanto representan realmente la diversidad ciudadana de sus territorios; como desde la perspectiva de cuáles son los medios e instrumentos que tienen para operativizar sus decisiones en los territorios locales. He aquí toda una inquietud sobre el gobierno y las formas de la representación política ciudadana en el ámbito local, donde la legitimidad y eficacia de estos organismos requiere ser tendencialmente igual y positiva para aportar estratégicamente al fortalecimiento de lo público y la profundización de la democracia. (Alcaldía de Medellín, 2019a, p. 50)

Esta autodesignación genera una percepción de autoritarismo que deslegitima la acción comunitaria de los líderes. Para el año 2017, el 27.41% de los encuestados para la construcción del Índice de Participación calificaron el liderazgo en sus territorios como autoritario y, en el 2019, la percepción de



autoritarismo se incrementó en un 6,59% . No obstante, y aunque el vínculo de esta percepción con la persistencia de prácticas clientelares y corruptas no puede establecerse aquí de manera directa, si vale la pena recordar que Leal y Dávila (1990, p. 22) sostuvieron que la lealtad y la fidelidad, “como base de la contraprestación de servicios”, constituyen los valores sociales que dan contenido ideológico al clientelismo; un fenómeno al que se asocian características como el autoritarismo y el paternalismo.

Como se mostró anteriormente, el porcentaje que considera a los liderazgos como autoritarios es alto. Al respecto, la encuesta a organizaciones y colectivos del Índice de Participación Ciudadana de Medellín (2019) expone que al interior de los procesos sociales se mantienen “... estilos y formas en las que las principales acciones y la toma de decisiones siguen quedando en manos de una sola persona, se mantienen en algunas de las organizaciones liderazgos tradicionales y no hay una distribución horizontal y amplia del poder entre los actores sociales partícipes de los procesos” (p. 36). En este sentido, en la medición se plantea la necesidad de impulsar procesos de sensibilización y promoción que permitan revisar al interior de las organizaciones y colectivos la idea de unidad, construcción de lo común y el trabajo en equipo.

Además, la concentración de los liderazgos y poder en los mismos sujetos y el escaso relevo generacional como problemáticas identificadas desde la medición del Índice de Participación del año 2017, dan cuenta de la rotación y transformación de liderazgos como un reto en materia de participación ciudadana, que llama la atención acerca de la necesidad de que todos los que participan en un grupo tengan la capacidad aportar, decidir e incidir; aspectos estrechamente relacionados con el problema subsidiario que se presenta a continuación.

6.1.2.2 Dificultades para el surgimiento y renovación de actores, sectores y agendas de la participación.

Otro problema asociado a este núcleo es la dificultad para la renovación de procesos organizativos, surgimiento y renovación de actores, sectores y agendas de la participación dentro de los grupos de ciudadanos. A pesar de que, desde la Constitución Política de 1991, en Medellín se viene aumentando la participación de forma cuantitativa, es decir, cada vez son mayores los registros de ciudadanos que participan, existe una percepción por parte de los expertos de que “estos mecanismos fueron poco efectivos a la hora de influir en la formulación de las políticas públicas y de promover procesos reales de concertación social y política” (Alcaldía de Medellín, 2019b, p. 118). Para Bernal y Castaño (2005) es claro que, hasta que los sectores sociales no avancen en su organización social y política, no tendrán el poder necesario para ser parte de las decisiones políticas de la ciudad, como se ilustra a continuación:

Las clases populares y las clases medias que no han detentado el poder en la ciudad pusieron su parte para tratar de mantener el maltrecho sistema democrático de Medellín; el problema estuvo entonces en los



diversos obstáculos que tuvo que enfrentar esa organización y participación social y en que las élites empresariales, los gobernantes y la clase política, que siempre han tenido el poder en la ciudad, no cumplieron con su parte. No valoraron ni respetaron esos esfuerzos comunitarios; no cumplieron en muchos casos con los acuerdos y pactos establecidos; no aceptaron, ni aceptan, ceder un poco de ese poder económico y político y promover un modelo político más abierto e incluyente; no están dispuestos a realizar una real redistribución de la propiedad y del ingreso, en la perspectiva de ayudar a mejorar las condiciones de vida de las mayorías y, de esta manera, poner una base material a la democracia en la ciudad. (Bernal y Castaño, 2005, p. 105, como se cita en Alcaldía de Medellín, 2019b)

Esta problemática se encuentra asociada al peso que tiene el sistema político sobre los grupos de ciudadanos (O'Donnell, 2010) y a la reproducción de imaginarios sociales y políticos que generan fuertes presiones que llevan a la exclusión de sectores poblacionales que tienen una capacidad de renovarse y de incidir políticamente como son los jóvenes, las tribus urbanas, la comunidad LGBTIQ+ e incluso las mujeres (Cepeda-Bolívar, 2017).

Una parte importante de las dificultades para que las organizaciones comunitarias obtengan logros de mayor impacto en sus objetivos está en su interior. La baja densidad de las relaciones, la centralización de los vínculos en una persona, la baja renovación de liderazgos y el foco de la relación con el municipio y otros actores públicos puesto solo en la obtención de recursos materiales, constituyen obstáculos para que la comunidad acceda a recursos disponibles para mejorar sus condiciones de vida y aumentar su autonomía. (Zambrano et al., 2009, p. 74)

A su vez, estos procesos de renovación enfrentan a diversos sectores de ciudadanos. Por ejemplo, los sectores excluidos como los jóvenes o las mujeres ven con recelo los liderazgos ejercidos por los líderes comunitarios que promueven un liderazgo tradicional y politiquero (Alcaldía de Medellín, 2011). De acuerdo con datos recolectados en talleres de cocreación realizados durante el 2021, algunos grupos pueden restringir la participación de otros, desestimular la producción de liderazgos y generar enfrentamientos que alejan a estos del Estado, así como diezmar el agenciamiento que pueden tener dichos grupos. Como se ha sostenido antes, en estos talleres se expresó que existen unas relaciones jerárquicas donde los hombres más adultos están ubicados en un lugar que limita la participación de otras personas y que, además, no permiten el ejercicio participativo como actores activos, asunto que se liga a la existencia de "líderes amañados en sus cargos" que no permiten un relevo en los espacios de participación (Talleres de cocreación, Sectores juventud y víctimas, Territorial CCCP 4, 12, 13, 50, 2021). Asunto que en el taller con el sector de mujeres se asoció con la violencia y discriminación basada en género, pues una de las formas en que la violencia patriarcal es ejercida es el impedimento para que



surjan y se ejerzan, por parte de otros sujetos, otras formas de liderazgo e incluso de la participación misma.

Es así como este problema da cuenta de ejercicios de violencia simbólica contra sectores como los jóvenes y las mujeres, aislándolos y excluyéndolos de los espacios de decisión y de los canales de comunicación; pasando también por procesos de estigmatización de estos.

Por otro lado, en los talleres de cocreación se planteó la necesidad de generar mecanismos eficaces de control social sobre las personas que ocupan cargos de representación en instancias de participación ciudadana, tramitar las quejas que los ciudadanos interponen en este sentido y gestionar que los entes de control y funcionarios encargados apoyen la vigilancia sobre las actuaciones y gestiones de dichos representantes.

En los párrafos anteriores se evidencia que las dinámicas de participación existentes incrementan la sensación de exclusión de los sectores ya excluidos y si bien esta percepción puede impulsar procesos endógenos de participación que pueden movilizar localmente la asociatividad y la cohesión, también es cierto que propicia la concentración de poder en pocos líderes y pocos sectores, evitando que se renueven los procesos de liderazgo, representatividad y agenciamiento.

Si bien el aumento de la participación no ha ido acompañado con cambios sustanciales de las prácticas relacionales al interior de las organizaciones de ciudadanos, es cierto, también, que la participación de nuevos actores y agendas trae la oportunidad de propiciar y agilizar cambios y movilizar a nuevos actores con renovadas prácticas.

A su vez, la renovación limitada y lenta de procesos organizativos también limita la capacidad de resolver los conflictos que se generan con las instituciones del Estado, ya que con liderazgos tradicionales se aplican acciones tradicionales y, por lo tanto, se usan las mismas fórmulas para la solución de los viejos y nuevos problemas de la participación. Las tensiones entre las instituciones, los actores políticos y los ciudadanos en el territorio son muy comunes, sobre todo en territorios y ciudadanos excluidos. Estas tensiones ocurren cuando el Estado lleva soluciones e incluso problemas a los territorios de forma inconsulta o desconociendo los procesos culturales con los que las comunidades construyeron esos problemas (Higgins, 1999), lo que se relaciona con el problema de reconocimiento del que se habla en el núcleo de capital social. Esta acción del Estado no alcanza a ser vista por la comunidad como solución, sino más bien, como intromisión; hecho que produce resistencias o movilizaciones que generan un alejamiento o un conflicto (McGee, 2014). Según Alcaldía de Medellín (2019b), esta situación es una evidencia de la incapacidad de solucionar las diferencias entre actores de la política, razón por la cual se “genera brechas en el relacionamiento que desata reacciones adversas en la ciudadanía, debilitando el deseo participativo y causando incredulidad y desconfianza hacia la institucionalidad como un gran rechazo hacia sus procesos de gestión pública”



(pp. 132–133), e imposibilitando o desanimando el surgimiento de nuevos actores y agendas de la participación.

Para el año 2019, según la encuesta de cultura política, en la ciudad de Medellín el 41.3% de los encuestados expresaron que tuvieron algún tipo de conflicto con instituciones o con otros ciudadanos (Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2019). Por su parte, la medición del Índice de Participación Ciudadana de Medellín del año 2019 indicó que ante la pregunta: ¿Se han presentado conflictos entre la administración y la organización o colectivo social? el 78,78% dio una respuesta afirmativa. Al referirse a las posibles soluciones de los conflictos se sostuvo que: “una mayor coordinación en la agenda municipal, información con buen tiempo de antelación y en doble vía y una coordinación con los organismos municipales como el Consejo Municipal de Participación, ayudarían a mejorar este indicador”. (p. 40)

Cuando se leen de manera cruzada las intervenciones de los participantes de los talleres de cocreación, los datos estadísticos resultantes de las encuestas a individuos y organizaciones, y la teoría al respecto; se evidencian elementos significativos. Existen intrincadas relaciones de poder que limitan la participación de actores, sectores y agendas, perpetuando la presencia de los sujetos que se encuentran mejor ubicados en la correlación de fuerzas o detentan más poder en los escenarios de participación. Limitando así, además de la agencia, la posibilidad de que otros temas y problemáticas sean desarrollados en los espacios de participación. Uno de los principales obstáculos para esta renovación de liderazgos y actores es precisamente el poder acumulado por actores y sectores tradicionales que no permiten el cambio, porque de hecho las condiciones actuales les son favorables.

No identificar las relaciones de poder mencionadas anteriormente en este mismo acápite, reproduce la violencia simbólica y evita su transformación. Identificar la problemática, entenderla, escuchar y atender las necesidades de los sujetos inmersos en la participación que han sido excluidos y posibilitar su agencia, ayudaría a refrescar las miradas, agendar nuevas acciones, justificar nuevas voluntades políticas y construir nuevas formas de relacionamiento.

6.1.2.3 Limitado agenciamiento ciudadano y desinterés en los asuntos públicos.

Para O’Donell (2010) la agencia ciudadana es la capacidad que tiene cualquier ciudadano, haciendo uso de su razón y su discernimiento moral, de tomar decisiones políticas basadas en sus intereses y para su beneficio. Es decir que, los ciudadanos son quienes configuran las demandas para transformarlas en hechos sociales y políticos, convirtiéndose en los vectores de la democratización y de las acciones que conllevan a conseguirla. Así pues, el agenciamiento ciudadano corresponde tanto a la expresión como a la acción de la agencia ciudadana encaminada a la construcción de las decisiones políticas, expresiones que pueden verse limitadas por motivos que se puntualizarán más adelante en este mismo acápite. La limitación en la construcción de agencia ciudadana



restringe el ejercicio participativo y, por lo tanto, pone en peligro la capacidad de acción y de expresión de los ciudadanos (Newton & Zmerli, 2015), (Baño, 1998; Fung, 2006).

El IPCM del año 2019 realizó una encuesta dirigida específicamente a los individuos que no participan, exponiendo una serie de afirmaciones que dan cuenta de sus actitudes y apreciaciones frente a oportunidades y restricciones de la participación ciudadana en Medellín (Alcaldía de Medellín, 2019a). El informe de resultados señala que:

En cuanto a “sentirse convocado a participar”, el 65 % de los encuestados expresa estar “en desacuerdo” o “totalmente en desacuerdo” con que lo han convocado a participar, mientras que el 31 % está “de acuerdo” o “totalmente de acuerdo” en que lo han convocado a participar. Estos resultados contrastan con los datos ofrecidos [...] [frente a la pregunta sobre] el interés de los actores por “lo que tiene que ver con lo público y comunitario”, en donde el 70,1 % expresa estar “de acuerdo” o “totalmente de acuerdo” con sentir interés mientras que el 23,9 % plantea “estar en desacuerdo” o “totalmente en desacuerdo”. (Alcaldía de Medellín, 2019a, p. 71)

Los resultados de dicha encuesta afirman que: “Estos datos de la caracterización de la población no participante demuestran que existe un alto potencial participativo, pues en la medida que el 44,8 % expresa no haber sido convocada a participar, el 48,5 % se interesa por lo público-comunitario, el 52 % cree que participar tiene efectos y un 38 % quiere capacitarse”. Lo que puede llegar a significar un escenario propicio para que actores y sectores que no hacen parte de instancias o escenarios de participación, quieran sumarse (Alcaldía de Medellín, 2019a).

Se plantea lo anterior sin desconocer las formas no institucionalizadas de participación que también aportan en la construcción de lo público desde el trabajo colectivo autónomo en territorios y sectores específicos del municipio; lo que indica la necesidad de tener presente que el interés en los asuntos públicos no se expresa exclusivamente mediante la participación en escenarios formales.

En los talleres de cocreación la limitación de la agencia ciudadana fue expresada en varios puntos, el primero relacionado con la falta de espacios y condiciones propicias para las personas pertenecientes a “lo rural, a las periferias, a la comunidad sorda, a la comunidad con diversidad funcional, comunidades étnicas, etc.” (Talleres de cocreación, Sector juventud, 2021). Lo que llama la atención sobre la relación del problema con la limitación transversal que se encuentra asociada a las violencias por discriminación; violencias que afectan el adecuado reconocimiento de las necesidades y diferencias, como requisito indispensable para garantizar posibilidades efectivas de participación.

Complicado resulta también convivir respetuosamente con una pluralidad de identidades y desarrollar una participación crítica entre los ciudadanos en un contexto con tantas discriminaciones socioculturales, con unas



fracturas económicas tan sangrantes y sin que los derechos más elementales [estén garantizados] [...] En ese sentido, hablar de cobertura de derechos sociales, en una utopía para la mayor parte de la humanidad (Beas, 2009, p.31)

En este contexto una forma de limitar la agencia de personas pertenecientes a sectores tradicionalmente excluidos, se produce al no garantizar su acceso a la información, pues, sostienen, que muchas veces no les llegan las convocatorias a los eventos donde pueden participar o, también pasa, que no hay conciencia sobre los derechos de las personas con discapacidad, lo que desestimula su participación en tanto evidencia que estas personas se encuentran en espacios donde no se sabe nada sobre ellos, o lo que se sabe está mediado por representaciones y estereotipos (Talleres de cocreación sector discapacidad, 2021).

Por su parte, algunos de los líderes de los Consejos Comunales y Corregimentales de Planeación de las comunas 4, 12, 13 y 50 expresaron un segundo punto, al considerar que una de las formas en que se debilita su agencia es, precisamente, que no tienen capacidad de incidir en la planeación y ejecución de proyectos en su propio territorio (Talleres de cocreación, Territorial CCCP 4, 12, 13 y 50, 2021).

Como tercer punto se encuentra que el ejercicio de la participación y la capacidad de tomar decisiones que la afectan fue ligado por el sector de víctimas a la visibilidad y la posibilidad de influir en la transformación. Por esto expresaban que el Estado no conoce ni ha visibilizado a las víctimas y que por esta razón no han sido tenidas en cuenta en los procesos de participación. Aquí una intervención textual que recoge este punto: “Llevo dos años en la mesa de víctimas y no me han dejado exponer mi proyecto” (Talleres de cocreación, Sector víctimas, 2021). De allí que afirmaciones como “la participación ciudadana en Medellín no es vinculante” hayan sido reiterativas en los diferentes talleres (Talleres de cocreación, Sector JAL, 2021) y se presente como un reto para los diferentes actores, sociales e institucionales, de cara a la implementación de la presente Política Pública.

Los talleres de cocreación también arrojaron información relevante sobre cómo el desestimulo y parte del desinterés generado en los ciudadanos se produce debido a las prácticas burocráticas, reproducidas y normalizadas en el tiempo entre los ciudadanos y los funcionarios públicos; lo que impacta en el ejercicio de agenciamiento ciudadano. Gupta (2012) ha investigado sobre el impacto de las prácticas burocráticas cotidianas en el bienestar de los ciudadanos y cómo estas acercan o alejan al ciudadano del Estado. El autor ha encontrado que estas prácticas producen violencia estructural que se promulga mediante los resultados arbitrarios de las acciones burocráticas y “la indiferencia por parte de los funcionarios que acompañan esa arbitrariedad” (p. 6). Pero, no se puede centrar todo el problema en el gobierno, estos resultados son producto de instituciones y procesos estatales desagregados (débil arquitectura institucional),



donde, incluso los mismos funcionarios se ven afectados por la naturaleza de estas compartimentaciones.

Algunos elementos que surgieron al respecto en los talleres de cocreación están relacionados con los proyectos y su ejecución en los territorios, se relataba que estos llegan a los territorios de manera prefabricada o “diseñados por la administración sin tener en cuenta a la comunidad” (Talleres de cocreación, Territorial CCCP 4, 12, 13 y 50, 2021). Explicando que: “la participación se ha perdido porque las decisiones las toma directamente la administración y solo se busca la ciudadanía para convalidar lo ya decidido” (Talleres de cocreación, Territorial CCCP 4, 12, 13 y 50, 2021) o que los proyectos son aprobados sin tener en cuenta a la ciudadanía, “abriendo espacios que no son para construcción sino para validación de los mismos” (Talleres de cocreación, Sector JAC, 2021). Afirmando que, un factor que problematiza lo ya anunciado es que los proyectos que sí construye la comunidad no son financiados ni tenidos en cuenta o, son presentados y usurpados por la administración y sus funcionarios (Talleres de cocreación, Territorial CCCP 4, 12, 13 y 50, y Afrodescendientes; 2021).

También se encuentra arraigada en la cultura política local la percepción de que el control ciudadano sobre la acción de un funcionario público no es bien recibida; no es entendida como una práctica de agenciamiento ciudadano de los asuntos públicos, por lo que se desestima o cuestionan las acciones que desde la ciudadanía se emprenden para solicitar rendición de cuentas:

La mentalidad de los servidores públicos respecto al control ciudadano (intimidante e incómodo): el derecho de petición a veces utilizado para indisponer a la administración; servidores públicos no dominan suficientemente la ley, sus respuestas no son oportunas ni entregan información suficientemente acorde a lo solicitado. Todo esto redundando en la falta de reconocimiento del papel de las veedurías y de su incidencia en el compromiso de los funcionarios frente a la ciudadanía. No se ha entendido que la vigilancia contribuye a fortalecer el trabajo de los entes de control del Estado. (Alcaldía de Medellín, 2019b, p. 217)

Así se habló del tema en los talleres de cocreación:

A los funcionarios no les gusta que se haga control social. Me han sacado del grupo de la mesa de discapacidad por el mero hecho de tratar de hacer control social (...) Ausencia de respuesta por parte de la administración frente a solicitudes recurrentes de la comunidad para satisfacer sus necesidades. (Talleres de cocreación, Sector víctimas, 2021)

Otro elemento importante que describe el limitado agenciamiento es la voluntad política. Esta voluntad política debe verse como el resultado de una agencia ciudadana plena. Es decir, se logra voluntad política en la medida que los ciudadanos han logrado generar que su necesidad ingrese a la agenda pública. Esta voluntad es un elemento esencial para garantizar el relacionamiento por medio de la agencia. La voluntad política está directamente relacionada con el



cálculo político que el funcionario o gobierno establece con respecto a las necesidades de un conjunto de ciudadanos, pero también con el capital social que logren movilizar los ciudadanos para que sus agendas sean consideradas.

Para muchos actores sociales, la falta de voluntad política por parte de las autoridades es un medidor de la confianza y la legitimidad de ellos mismos frente a sus seguidores. Un líder que no es capaz de incidir en la voluntad de una administración es un líder que puede perder seguidores. En este sentido, el líder genera sus estrategias para garantizar esta voluntad, entre ellas prebendas, clientelismo y hasta corrupción; prácticas sociales y culturales arraigadas en la cultura pública y que contribuyen en la producción y reproducción de relaciones entre los ciudadanos y el Estado, cuya principal característica es que favorecen a aquellos que conocen las rutinas y *performance* necesarios para llevar a cabo un trámite en el que esté involucrado un representante del Estado y perjudicar a aquellos que no las conocen o han decidido no seguirlas, justamente por la ausencia de transparencia en el desarrollo de los procesos (Gupta, 2015). Ahora, también es posible otra lectura de esta problemática, pues si se mira desde otra perspectiva, la voluntad política posibilita la gestión de los recursos necesarios para garantizar desde el cumplimiento de unos objetivos estratégicos de gobierno, hasta la perpetuación de una propuesta política vía votación popular.

Para finalizar, vale decir que la agencia ciudadana es una expresión del hacer ciudadano en el marco de la gestión de su proyecto de vida colectivo. Si bien en la ciudad se han acumulado experiencias negativas por prácticas culturales que han perdurado y se han transmitido, también se han dado procesos organizativos comunitarios, lo que significa que aún siguen floreciendo nuevas expresiones de esa agencia ciudadana, que pueden reconvertir las prácticas consideradas negativas o, incluso, vencer la apatía y otras resistencias a la participación.

6.1.2.4 Limitadas habilidades y competencias para el ejercicio de la ciudadanía plena y los liderazgos.

Cuando se enuncian habilidades y competencias para el ejercicio de la ciudadanía y los liderazgos se está haciendo alusión a un conjunto de destrezas emocionales y comunicativas que deben desarrollar los ciudadanos para convivir, cohesionarse y participar con otros.

Pensar más por sí mismos, decidir lo mejor para resolver sus dilemas, encontrar la forma justa de conciliar sus deseos y propósitos al lado de los que tienen los demás. Desarrollar habilidades que les permiten examinarse a sí mismos; reconocer sus reacciones y sus actos; entender por qué es justo actuar de una manera y no de otra; expresar sus opiniones con firmeza y respeto; construir en el debate; cumplir sus acuerdos, proponer, entender y respetar las normas. (Ministerio de Educación Nacional, 2004, s. p)

Para ejercer una ciudadanía plena y superar la visión de una ciudadanía pasiva se debe comprometer un sistema educativo (formal e informal) que transforme



viejas prácticas y que comprometa nuevos conocimientos, sistemas de transferencia del conocimiento y sistemas de valores. De acuerdo con la medición del Índice de Participación Ciudadana realizada en el 2019, frente a la participación en procesos de formación, Medellín necesita:

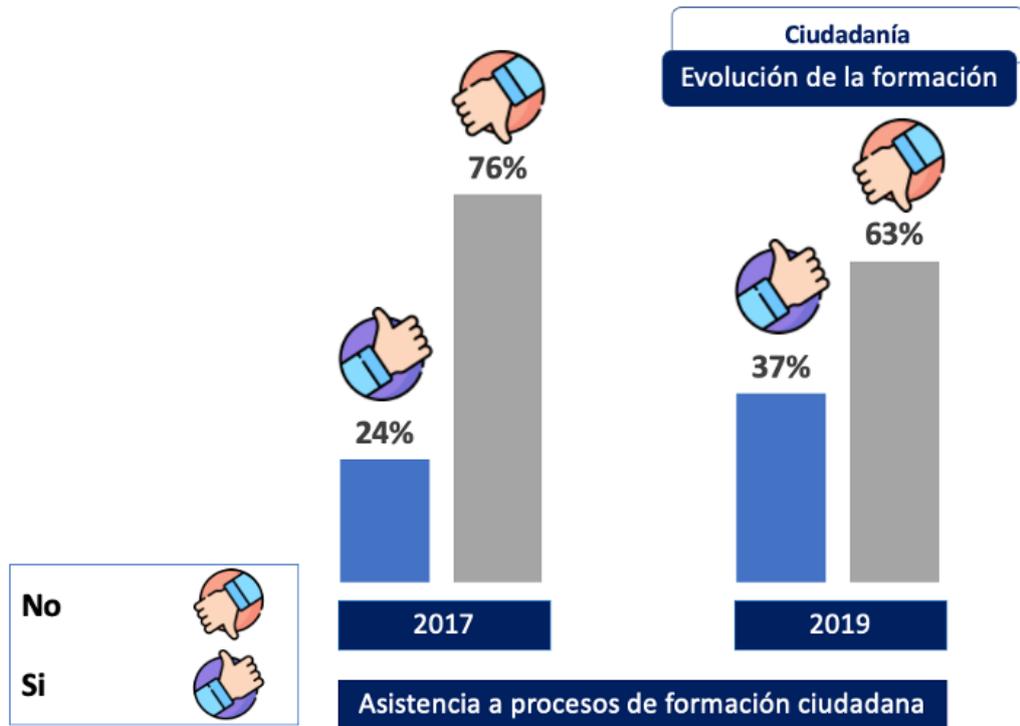
programas de formación ciudadana avanzada que ayuden a superar los esquemas educativos/ formativos clásicos, generen propuestas situadas territorialmente y coherentes con las especificidades de los actores y combinen de mejor manera el uso de la internet con un uso no necesariamente intensivo de los equipamientos municipales y comunitarios. (Alcaldía de Medellín, 2019a, p. 33)

En los talleres de cocreación se planteó como una solución ante el problema aquí tratado, el fortalecimiento de capacidades a partir de procesos de formación ciudadana para potenciar la incidencia, adquirir habilidades en alternativas de resolución de conflictos, ampliar el conocimiento y las estrategias de uso de mecanismos formales e informales de participación política, e involucrar a los ciudadanos en procesos de construcción de memoria histórica. En ese mismo ámbito formativo, se propuso que la pedagogía ciudadana afiance el conocimiento de los derechos, puesto que, en palabras de una de las personas asistentes al taller: *“Una víctima formada y cualificada tiene la capacidad de exigir sus derechos, de tener incidencia y representación”* (Talleres de cocreación, Sector víctimas, 2021).

Cuantitativamente, el 63% de los entrevistados señalaron no haber participado de los procesos de formación ciudadana, mientras que el 37% sí ha acudido a los procesos (Alcaldía de Medellín, 2019a). Al respecto, véase Figura 14.



Figura 14. Participación en procesos de formación ciudadana



Nota: Alcaldía de Medellín (2019a, p. 33).

En la encuesta realizada a organizaciones y colectivos para la medición del Índice de Participación Ciudadana en 2019, los resultados relacionados con el conocimiento de los mecanismos formales e institucionalizados de participación por parte de la ciudadanía, muestran que aunque no es alta la utilización de los mecanismos: “los procesos de formación al respecto no son generosos, asunto que se convierte en reto para el fortalecimiento de la calidad de la participación en la ciudad” (Alcaldía de Medellín, 2019a, p. 37). En cuanto a la participación en procesos de formación ciudadana por parte de individuos, el 61 % dice no haber participado, siendo el 40% mujeres y el 21% hombres, mientras frente a los que participan se afirma lo siguiente:

La población que dice participar de estos procesos representa un 37%, así, el 26% son mujeres y el 11% hombres. Teniendo en cuenta el histograma, la distancia entre hombres y mujeres es esperada dado que ya se había observado que es mayor la proporción de mujeres que participan, con relación a los hombres, y en coherencia con la emergencia de ellas como actrices de la participación en la ciudad durante las últimas dos décadas (Alcaldía de Medellín, 2019a, p. 54)

Un asunto muy relevante que las participantes del taller con el sector de mujeres introdujeron en el debate, es el tipo de formación para la participación que se imparte y el enfoque diferencial que debe tener. Es decir, la formación para la participación y la formación de liderazgos debe ser antipatriarcal y poner en la



discusión las estructuras de poder que dificultan el ejercicio del derecho a la participación de las mujeres. Es así como la falta de formación en asuntos de género, sobre todo en los hombres que ocupan espacios de poder, también fue planteado como un problema en los espacios de cocreación porque ocasiona que los espacios de participación estén masculinizados y sean violentos. Las asistentes reconocen que la falta de oportunidades para la participación de campesinas, adultas mayores, jóvenes y mujeres en condiciones de vulnerabilidad, es una consecuencia de esa misma violencia estructural que dificulta la posibilidad de incidir políticamente (Talleres de cocreación, Sector mujeres, 2021).

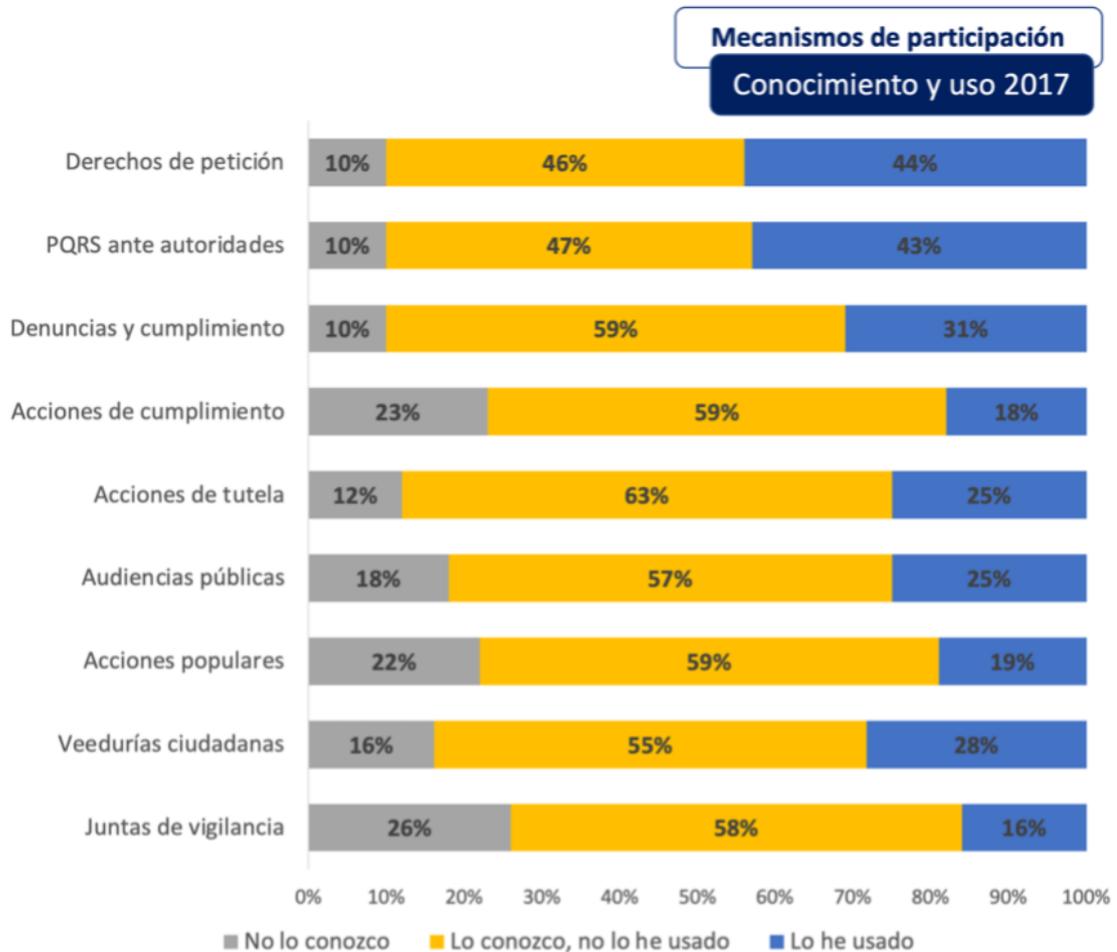
Para Turbay, Macías y Angarita (2009), la formación ciudadana debe procurar la adquisición de habilidades que le permitan al ciudadano ejercer su ciudadanía. En este sentido, los participantes en los espacios de cocreación afirman que la ausencia de habilidades ciudadanas dificulta el ejercicio del liderazgo. Se considera que la falta de acceso a información y promoción de los mecanismos de participación ciudadana obstaculiza la construcción de habilidades que garanticen la promoción de liderazgos. “A las comunidades se les dificulta acceder a las ofertas institucionales por el limitado acceso que tienen a la información, y la falta de capacitación en herramientas virtuales” (Talleres de cocreación, Sector control social, 2021).

Los participantes de los espacios de cocreación presentan afirmaciones acerca de que la formación en competencias para la participación es prioritaria y que debe darse en espacios de iniciación de la participación como colegios o semilleros de participación con los niños, niñas y adolescentes, pues reconocen que la oferta de capacitaciones no es suficiente para abarcar las necesidades de formación ciudadana (Talleres de cocreación Sectores Escuela red, juventud, control social; 2021).

Por otra parte, las limitadas habilidades ciudadanas disminuyen la capacidad de ejercer control ciudadano. Para ejercer este control es preciso contar con información acerca de los mecanismos de control social y su funcionamiento; además de conocimientos sobre el Estado, la información sobre los procesos legales y la empatía suficiente para ejercerlo en un marco ético, véase Figura 15.



Figura 15. Conocimiento de los mecanismos de control social



Nota. Alcaldía de Medellín (2019a, p. 33).

En el taller de cocreación con el sector de control social, los participantes identificaron problemas relativos al tema aquí planteado. Aseguran que los tiempos institucionales son muy lentos, que hay desconocimiento de los mecanismos de participación y su uso es complejo (Talleres de cocreación Sector control social, 2021).

En Medellín se ha evidenciado que uno de los factores que influye en los bajos niveles de control social está relacionado con las competencias y habilidades ciudadanas, se encontró que la ciudadanía:

no cuenta con la transparencia e información completa, suficiente y oportuna por parte de las autoridades, enfrenta trabas institucionales para el acceso a la información, lo que dificulta el control ciudadano y ello impide que el ejercicio de responsabilidad ciudadano incida en la prevención de fenómenos de corrupción. (Alcaldía de Medellín e Instituto Popular de Capacitación, 2016 como se citó en Alcaldía de Medellín, 2019b, p. 225)



Por otra parte, las limitadas habilidades ciudadanas fomentan los liderazgos autoritarios. Esto es una consecuencia de estrategias fallidas de formación ciudadana y de las prácticas culturales asociadas a la acción política local (Sol, 2012), que pueden ser cambiadas en el marco de un proceso cultural y pedagógico que identifique estos vicios políticos y permita corregirlos.

Recapitulando, el núcleo problema centrado en los liderazgos y modelos de representación contiene problemas subsidiarios que implican dificultades para el surgimiento y reconocimiento de nuevos actores, sectores y agendas de la participación. También se identifican problemáticas de liderazgos con visión estratégica limitada, debido a la ausencia de habilidades ciudadanas básicas para el liderazgo, lo que dificulta una apuesta por la planificación estratégica, las alianzas entre actores y la solución de conflictos sociales.

6.1.3 Problemas Centrados en el Núcleo Arquitectura Institucional.

Arquitectura institucional es un concepto emergente y poco elaborado, usado en ocasiones como sinónimo de diseño institucional. Según Arenilla (2019) ha tenido mayor trascendencia y elaboración a partir de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y la Agenda 2030, siendo un escenario para la reflexión y el cumplimiento de las metas y objetivos.

La arquitectura institucional es decisiva en tanto que la “acción pública no será eficaz si no es mediante alianzas múltiples entre actores institucionales públicos, los organismos internacionales, las organizaciones sociales y el sector privado” (Arenilla, 2019, p. 9). El planteamiento puesto en una dinámica local corresponde a lo expuesto por Meuleman (2008), Subirats (2010) y González (2017) sobre gobernanza o metagobernanza, ya que presta especial atención a las capacidades y posibilidades de acción de las instituciones públicas, agentes económicos y actores sociales para articularse y cooperar frente a la atención de dilemas comunes.

Se entiende que la gobernanza rescata e integra los atributos constitutivos del capital social desde las perspectivas teórica y conceptual, también se concibe como un enfoque de gestión, que reconoce y desarrolla elementos necesarios para el fortalecimiento del rol de los actores sociales en el marco de las democracias, apuntando al desarrollo de la cultura cívica.

El propósito de la arquitectura institucional para la participación ciudadana, entendida como proceso y práctica situada de los actores, es la consolidación de una democracia satisfactoria que permite la amplificación del relacionamiento y agenciamiento de los actores sociales, promoviendo liderazgos sanos, tejiendo confianza, fortaleciendo el capital social y la legitimidad estatal. Además, la arquitectura debe ir encaminada a ampliar la participación y la responsabilidad en los diferentes niveles territoriales. En síntesis, la arquitectura institucional:

refleja la estructura organizativa y de funcionamiento del gobierno y cómo sus integrantes se relacionan y transmiten información y conocimiento entre sí y con otros agentes, estableciendo vínculos de responsabilidad o de otro tipo para alcanzar las metas establecidas [...] [además] condiciona

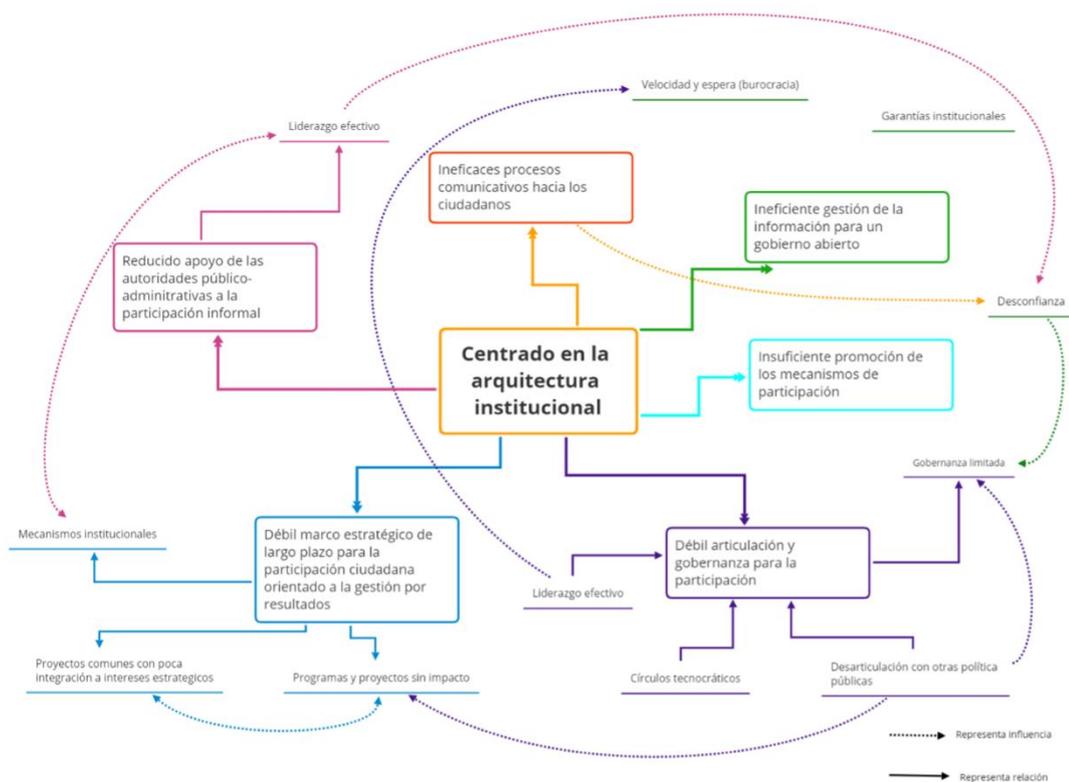


la fortaleza institucional y, a partir de aquí, la satisfacción con la democracia -vinculada a las instituciones y a las políticas públicas-, que se conecta con la confianza social a través de la satisfacción con la vida. (Arenilla, 2019, pp. 13–15)

De acuerdo con Arenilla (2019), desarrollar un buen ejercicio de arquitectura institucional implica realizar cambios en las estructuras, decisiones y procesos tendientes a aumentar la diversidad y la participación ciudadana. Para su diagnóstico plantea cinco variables para medir la arquitectura institucional que, situada en los intereses locales sirve de guía para el análisis del presente núcleo problemático, estas son: liderazgo efectivo, mecanismos institucionales, capacidad institucional, relaciones intragubernamentales y participación/comunicación.

Partiendo del anterior encuadre teórico, a continuación, se presentan los asuntos que, en el proceso de formulación de la presente Política Pública, emergieron como problemas de la participación asociados a la arquitectura institucional.

Figura 16. Problemas centrados en el núcleo arquitectura institucional



Nota: Elaboración propia (2021)

En el núcleo centrado en la arquitectura institucional se encontró que el problema asociado más mencionado por las personas: fue el *reducido apoyo de las autoridades público-administrativas a la participación ciudadana* con 122



menciones, luego se ubica el *débil marco estratégico* con 75 menciones, seguido por la *débil articulación interinstitucional y gobernanza para la participación ciudadana* con 71 menciones.

En el proceso se asociaron a este núcleo dos nuevos problemas. El primero inicialmente llamado *gestión inadecuada o ineficiente gestión de la información por parte de actores institucionales* que contó con 69 menciones. Sin embargo, con base en el contexto y las experiencias de los actores al mencionar el problema, se logró establecer que éste hace referencia a dos problemas diferentes, pero de igual importancia, a saber: *ineficientes procesos comunicativos hacia los ciudadanos, y limitada gestión de la información y el conocimiento*.

En síntesis, los problemas de la arquitectura institucional hacen referencia a las capacidades instaladas por parte de las autoridades estatales, sobre todo aquellas que garantizan la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Resulta interesante que tanto ciudadanos como técnicos fueron muy críticos y tuvieron una participación activa cuando se abordaron los problemas alrededor de la arquitectura institucional, sobre todo en lo concerniente a lo que se debe mejorar, a lo que se debe implementar y a lo que se debe suprimir en aras de que la participación mejore en cantidad, pero también en incidencia.

6.1.3.1 Débil articulación interinstitucional y gobernanza para la participación ciudadana.

Vale la pena comenzar señalando que, de acuerdo con Meuleman (2008), Subirats (2010) y González (2017), es posible identificar tres tipos de gobernanza; que corresponden, respectivamente, a tres tipos de patrones o esquemas de gobierno de los Estados occidentales para atender problemas y necesidades de interés colectivo a partir de la posguerra, y a los cambios sociales asociados a las implicaciones de esas transformaciones. El primer de ellos es aquel que en la literatura académica suele ser definido como gobernabilidad, o gobernanza de Estado, y se refiere al auge del modelo de Estado Social o de Bienestar; dando cuenta de un patrón de gobierno en el que las instituciones del Estado, especialmente de la rama ejecutiva, son las únicas facultadas para conducir a su sociedad hacia unos objetivos de desarrollo y bienestar preestablecidos (Aguilar, 2006; Lechner, 1996; Catlaw, 2007). El segundo es la gobernanza de mercado, que supuso una respuesta a la sobrecarga de los sistemas políticos, que se expresó en la capacidad del Estado de responder a las demandas de sus sociedades desde finales de la década de los sesenta del Siglo XX (Crozier, et al., 1975). La gobernanza de mercado, que de acuerdo con Catlaw (2007) expresa el fracaso de la burocracia centralizada y la ingeniería social dirigida por el gobierno, se caracterizó por el recorte de las funciones del Estado como actor preponderante para el desarrollo de las sociedades y, en consecuencia, por la entrada de agentes de mercado a desempeñar funciones que antes eran atendidas por instituciones públicas de la



rama ejecutiva (Aguilar, 2006; Meuleman, 2008; Subirats, 2010; González, 2017).

El tercer tipo de gobernanza, que de acuerdo con las formas en las que se expresa puede ser identificada como gobernanza comunitaria (Bowles & Gintis, 2002), gobernanza de redes sociales o de organizaciones sociales (Jessop, 2008; Meuleman, 2008), explica procesos de autogestión social y comunitaria para la auto-provisión de bienes y servicios y la movilización social, que supusieron alternativas de respuesta a las incapacidades del Estado y a las falencias del mercado para la provisión de bienes y servicios y a la materialización de los derechos humanos.

Reconociendo como un problema la falta de articulación entre los esfuerzos realizados por actores pertenecientes a los diferentes sectores para contribuir al desarrollo y el bienestar social, autores como Meuleman (2008), plantean el concepto de gobernanza -metagobernanza-, que se entiende como un medio para producir cierto grado de gobernanza coordinada, mediante el diseño y la gestión de combinaciones de las gobernanzas jerárquica, de mercado y de redes, para lograr las mejores respuestas posibles desde el punto de vista de los responsables del desempeño de las organizaciones del sector público (p. 68). La metagobernanza a la que se refiere Meuleman (2008), que en este documento será entendida como gobernanza, retirando el prefijo meta, da cuenta de la necesidad de vincular a los procesos directivos de la sociedad a un amplio espectro de actores pertenecientes al gobierno, el mercado y la sociedad civil, con el propósito de articular acciones colectivas para la atención de dilemas comunes (González, 2017).

Partiendo de lo expuesto, es posible entender que los problemas relativos a la gobernanza dan cuenta tanto de las limitaciones asociadas en este caso a la articulación entre las dependencias de la Alcaldía de Medellín y otras entidades estatales, como al relacionamiento efectivo entre estas y los actores pertenecientes a los sectores productivos, sociales y comunitarios para la participación y atención colectiva de problemas de interés público.

Para evidenciar esta problemática, vale la pena comenzar planteando el desafío de ampliar la conformación de alianzas estratégicas con todos los actores individuales y colectivos de la sociedad buscando mayor participación de estos en el proceso de configuración, decisión e implementación de acciones (Arenilla, 2020). La dificultad para establecer estas alianzas puede ser evidenciada, entre otras cosas, rescatando información diagnóstica presentada en apartados anteriores, tal como: el limitado nivel de confianza interpersonal entre ciudadanos, la desconfianza de la ciudadanía respecto a algunas de las más relevantes instituciones públicas y a las principales instancias de participación formales en los escenarios locales, y a la percepción de clientelismo y corrupción en corporaciones públicas y liderazgos sociales. De igual forma, las relaciones que se tejen entre los actores y la Administración Municipal se ven debilitadas y limitadas por la forma en la que se ha dado el acercamiento con las comunidades cuando se está en el proceso de construcción de un proyecto social, o en la



manera como se ha desarrollado un proceso estratégico que impacta un determinado territorio. Esta debilidad se evidencia en la percepción ciudadana y tiene su causa en el Estado, en palabras de los entrevistados y participantes de los encuentros de cocreación:

A veces se imponen proyectos sin hablar con la comunidad como la construcción de la Biblioteca en la Comuna 15[...] cuando la administración llega al territorio llega con las cosas listas, no a construir en conjunto, todo está montado desde antes, aunque sea por presupuesto participativo [...] por ejemplo] la Secretaría lleva las resoluciones ya desarrolladas para que las JAL firmen los actos administrativos (Talleres de cocreación, CMPC, 2020).

Esta problemática fue inicialmente evidenciada en el diagnóstico preliminar realizado en el marco del proceso de formulación de la Política Pública y continuó discutiéndose en los talleres de cocreación. Como se lee en la cita anterior, hace referencia a varios ámbitos de la ejecución de proyectos, desde los estratégicos estructurados desde el Plan de Desarrollo Municipal, hasta el Presupuesto Participativo. Esto, además de dar cuenta de cierto nivel de instrumentalización de los liderazgos, actores e instancias de la participación ciudadana, evidencia la pervivencia de elementos propios de la gobernanza jerárquica de Estado y del débil relacionamiento entre las dependencias de la Alcaldía de Medellín y los sectores sociales y comunitarios en las comunas y corregimientos del Municipio.

En este sentido, y en relación con Presupuesto Participativo, el Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín señaló que:

era evidente que en muchos casos se había roto la relación entre el PP y los PDL (c); es decir, se pierde la oportunidad de impulsar el PP como instrumento de financiación de los PDL (el desarrollo local) mediante su incorrecto uso, inclinado a la satisfacción de beneficios clientelares o personales (OPPCM, 2017).

Por otro lado, y en lo que respecta al relacionamiento entre las entidades públicas y la ciudadanía, vale la pena traer a colación la información procedente del Índice de Participación Ciudadana de Medellín; específicamente de la medición del relacionamiento entre administración municipal y ciudadanía a través de la dimensión de actores y prácticas, que se refiere a "...la relación que se da entre Estado, ciudadanía y territorio, por tanto, muestra las lógicas institucionalizadas (o no institucionalizadas) de movilización, e incluye lo relacionado con las características de los actores, su articulación y dinámica en el territorio" (Alcaldía de Medellín, 2019a, p. 13). Esta dimensión (actores y prácticas) tuvo un resultado global de 0,563, que, dentro del estándar cuantitativo utilizado, está en un nivel moderado, el cual

refleja la riqueza de experiencias, repertorios y distintas formas de acción social con que Medellín cuenta [...] Sin embargo, al contrastar este resultado con el de la dimensión de efectos, se puede deducir el carácter



aislado y discontinuo de estas prácticas en tanto no logran altos niveles de efectividad e incidencia. (Alcaldía de Medellín, 2019a).

A partir del contraste entre la medición de la dimensión de actores y prácticas con la dimensión de efectos, el análisis cualitativo del Índice de Participación sugiere la “necesidad de mayor presencia y efectividad diferenciada del Estado en todos los territorios de la ciudad con condiciones y oportunidades que contribuyan a garantizar el derecho a la participación” (Alcaldía de Medellín, 2019a, p.25). Como se puede observar, además de evidenciarse la pervivencia de patrones de gobierno jerárquicos, que desconocen las capacidades de los actores individuales y colectivos establecidos en los territorios, y de la percepción ciudadana de un relacionamiento mediado por prácticas clientelares; la ciudadanía percibe que hace falta presencia del Estado en los territorios para contribuir al desarrollo de oportunidades en materia de participación ciudadana, es decir, demandan la reivindicación de las instituciones públicas como actores meta gobernantes para promover la participación y el relacionamiento en las comunas y corregimientos de Medellín.

Por su parte las y los servidores públicos comparten la percepción sobre las dificultades para este relacionamiento y los obstáculos que se generan al interior de la administración municipal sobre la forma de promover y garantizar el derecho a la participación, lo que dificulta también la vinculación ciudadana y se traduce en bajos niveles de participación, frente a lo cual señalan: “tienen responsabilidad las entidades públicas, las organizaciones sociales y las instancias de participación [...puesto que la] participación no es un proceso homologado entre las distintas dependencias de la Alcaldía, cada dependencia maneja la participación de manera diferenciada” (Talleres de cocreación, Mesa FOCI, 2020).

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).

La falta de coordinación y articulación al interior de la administración municipal impide la visibilización y atención de grupos de interés y valor que hayan estado posiblemente excluidos o marginalizados de la participación en cualquiera de los momentos del ciclo de gestión pública; de igual manera esta desarticulación afecta la optimización de la oferta institucional para atender de manera más eficaz y expedita las necesidades y agendas de la ciudadanía y sus organizaciones. La coordinación interna pasa por el fortalecimiento de los procesos comunicativos de cara al ciudadano desde el principio de



transparencia, incentivando el diálogo e interlocución Estado-Ciudadanía y la construcción conjunta de soluciones a los diferentes problemas públicos.

En lo que respecta a la articulación entre las entidades públicas, es preciso señalar que este es un aspecto de significativa importancia, toda vez que un efectivo relacionamiento entre éstas es una condición indispensable para una gobernanza eficaz. En este sentido, vale la pena destacar que la gobernabilidad, enmarcada en la gobernanza, pasa a ser entendida como un elemento que destaca la necesidad de articular los recursos de estas organizaciones y los procesos que llevan a cabo como condición necesaria para facilitar la articulación con los demás actores individuales y colectivos, y para contribuir efectivamente a la atención de demandas y problemáticas sociales (Aguilar, 2006; González, 2017). De esta manera, es posible afirmar que el relacionamiento y la articulación entre las dependencias de la Alcaldía de Medellín es un factor determinante para promover procesos de participación ciudadana, sentar bases para la incidencia de los demás actores individuales y colectivos en la toma de decisiones, y para diseñar e implementar acciones que permitan atender efectivamente las problemáticas y necesidades colectivas.

6.1.3.2 Reducido apoyo de las autoridades público-administrativas a la participación ciudadana.

El presente problema subsidiario surgió de los laboratorios y entrevistas realizadas y contrastado en los espacios de cocreación. De acuerdo con los participantes, este problema se refiere al reducido acompañamiento y de las autoridades público-administrativas a los escenarios de participación formales y no formales o informales, es decir, de aquellos que generalmente no participan o interlocutan con el Estado por medio de la representación política, los canales institucionales y las instancias de participación definidas por normas nacionales y municipales. Este apoyo de las autoridades público-administrativas a la participación, debe entenderse, a su vez, como la manera en que el Estado asegura y garantiza los medios para la materialización de la participación ciudadana, lo que incluye escenarios físicos y virtuales, herramientas para la participación y garantías para el ejercicio del derecho a participar.

Los escenarios de participación no formal pueden verse como expresiones y movimientos ciudadanos en los que se adelantan procesos a nivel sectorial y territorial, que impulsan iniciativas orientadas al capital social, cultural e incluso económico, con importantes acumulados en la construcción de tejido social para la ciudad de Medellín. Especialmente, se refiere a aquellos actores individuales, organizaciones sociales y comunitarias, y a las redes que estos actores conforman, que nacieron en el marco de la violencia y el conflicto urbano que hoy siguen siendo un interlocutor importante en el desarrollo de diferentes iniciativas por el derecho a la ciudad y el desarrollo local.

Éstas incluso han llegado a poner en el escenario propuestas participativas y de desarrollo que son contrarias a las presentadas desde las administraciones, que estuvieron centradas, fundamentalmente, en la formación de líderes para la



gestión y el conocimiento de los mecanismos de participación, generando procesos en los que el énfasis no era el fortalecimiento para el ejercicio de la política, que diera valor a las discusiones públicas sobre problemáticas estructurales como, por ejemplo, los usos del suelo urbano, la concentración de la renta e, incluso, el modelo de desarrollo adoptado y lo que para el municipio y sus habitantes implicaba, sino un ejercicio participativo despolitizado e institucionalizado (Franco, 2004).

En este contexto, la discusión se refiere al tipo de participación y de ciudadano que se quiere y se promueve, así como a la capacidad que tienen los agentes institucionales para valorar las propuestas participativas que vayan más allá de la gestión, y para contribuir con la apertura de escenarios y espacios que les permitan, a quienes participan, discutir conjuntamente temas que son estructurales y pensarse diferentes modelos de ciudad.

Al respecto de la participación, Franco (2004) y Uran (2009) señalan que, aunque la planeación participativa transformó la relación Estado-ciudadanía a través de nuevos espacios y procedimientos, los límites a los que dio lugar la democracia participativa y que conllevaron a un nuevo *disciplinamiento* organizacional de la sociedad (Medellín Torres, 1994) no afectaron a todas las expresiones ciudadanas, pues algunas decidieron no acogerse a la dinámica que llevaba a que el problema de la participación se enfrascara en un tema de capacidades técnicas, en la articulación de procesos de planeación y la elaboración de proyectos. En ese orden de ideas, muchas de las expresiones sociales de la ciudad tuvieron una posición selectiva en tanto a formalizar sus organizaciones con ciertas reservas para acceder a recursos públicos o incluso radicalizaron sus posturas en contra de esas nuevas reglas de juego.

Todo lo anterior se configura en uno de los motivos por el cual es necesario resaltar la necesidad de que el Estado se plantee nuevas maneras de relacionarse con diversos actores individuales y colectivos, trascendiendo la oferta participativa existente para buscar que el derecho a la participación ciudadana formal y no formal encuentre una amplia gama de escenarios, medios y herramientas para su materialización. Lo dicho anteriormente, se soporta en los testimonios realizados en los encuentros: “no hay decisiones vinculantes de las juventudes libres (ajenas a partidos u otras expresiones institucionales) en los procesos de participación”; de igual manera se dijo que “la participación ha sido instrumentalizada y cooptada desde ciertas formas institucionales como mecanismos de legitimación o legalización de procesos políticos o ciertas políticas públicas y de desarrollo comunitario” (Talleres de cocreación, CMPC, 2020).

Frente a este tema, también es importante reconocer el fenómeno de las nuevas ciudadanías, relacionadas generalmente con las expresiones culturales y juveniles de Medellín, que aún con una marcada incidencia en agendas públicas, son reticentes a los procesos de participación ciudadana formales. Para el año 2018 la encuesta de percepción ciudadana señaló que, respecto a las formas de organización, las asociaciones que agremiaron a una mayor proporción de

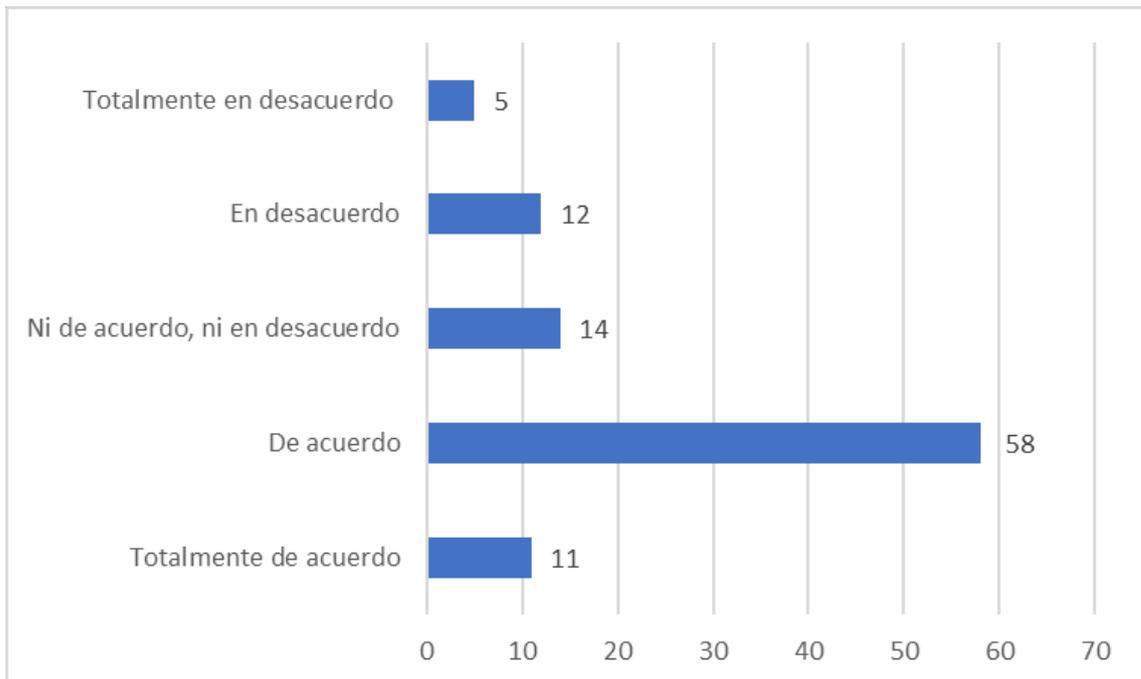


personas fueron los grupos deportivos, culturales con un 14% (Medellín Cómo Vamos, 2018). Igualmente, el Índice de Participación Ciudadana señaló que, aunque los jóvenes son el sector poblacional que más participa, las dinámicas adulto-céntricas de los espacios de participación son precisamente un obstáculo para su incidencia. El Índice, además, resaltó que hay un mayor interés por “el arte, la música, la cultura, el deporte y, en general, del universo sensible, que de los grandes ideales de transformación social o de las formas institucionalizadas para la participación” (Alcaldía de Medellín, 2019a).

Lo anterior ubica un claro contraste de las necesidades de algunas de las nuevas expresiones ciudadanas con la necesidad marcada que presentan organizaciones interesadas en la discusión de temas estructurales más amplios de los que se ha hablado antes; pero, al mismo tiempo, permite ver la necesidad de concebir como importantes las diferentes inquietudes que se expresan en la participación no institucionalizada y el valor que tienen las mismas en la construcción de la sociedad; así como los retos que implica la consideración e inclusión de posturas y necesidades de sujetos políticos disímiles.

Por otro lado, aunque la medición del Índice de Participación en 2019 indica que el 69% de los encuestados consideran que el Gobierno y el Concejo Municipal apoyan y mejoran la participación ciudadana (figura 17) y aclarando que no puede establecerse cuánto de ese apoyo se da a la participación informal; es importante señalar que debe mejorarse la percepción respecto a este rubro, dado que, el mismo índice señala que el 17,9% de los encuestados durante ese mismo año desarrolló prácticas de convites, mingas o actividades como voluntariado en obras para el beneficio de la comunidad y el 14,9% dijo haber participado en protestas y movilizaciones sociales. Esta información indica que por lo menos el 32,8% de los encuestados participan en dinámicas no institucionalizadas, que igualmente contribuyen a la construcción de lo público.

Figura 17. Porcentaje de personas que consideran que la Administración y el Concejo Municipal apoyan y mejoran la participación ciudadana



Nota. Elaboración propia, datos obtenidos de Alcaldía de Medellín (2019a).

Lo planteado anteriormente da cuenta de un rol importante de actores que no necesariamente hacen parte de espacios formales y que, desde la participación autónoma, pueden contribuir en la construcción de un municipio más equitativo e incluyente. Al respecto vale la pena señalar que la Alcaldía de Medellín viene avanzando en la solución de estos aspectos a partir del diseño del Sistema Municipal de Participación Ciudadana, que posibilitará interlocutar con esas otras expresiones; a su vez, viene construyendo y dotando de infraestructura los espacios y las organizaciones a través de adquisiciones, préstamos en comodato, ofreciendo diferentes espacios o centros donde los procesos sociales y comunitarios se encuentran para desarrollar sus actividades de manera autónoma; también con presupuesto participativo se promueven acciones que generan procesos de capital social importantes.

De igual forma, debe señalarse la trascendencia en la promoción de los mecanismos de participación ciudadana, consagrados en la Constitución Política de Colombia de 1991 y regulados por la Ley 1757 de 2015: la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto. Es posible afirmar que el uso tanto de los mecanismos de participación ciudadana definidos por la Ley como el de otras formas o alternativas de participar es reducido o limitado. En este sentido, es preciso considerar que las dificultades asociadas a la inscripción y trámite de los mismos, pueden contribuir a inhibir su uso; así como pueden hacerlo la insuficiente promoción y formación para su utilización por parte de la ciudadanía.

En relación a esta problemática, vale la pena señalar que la existencia de mecanismos es un avance en las condiciones, pero su no reconocimiento,



apropiación y utilización por parte de los ciudadanos puede suponer un obstáculo para la calidad de la participación (Alcaldía de Medellín, 2020a). Por lo tanto, aumentar el apoyo para la participación ciudadana implica además establecer e implementar estrategias orientadas a promocionar los mecanismos de participación ciudadana, y a la formación de actores individuales y colectivos para favorecer su uso.

Finalmente, vale destacar que este problema subsidiario se relaciona con las *limitaciones transversales* definidas en términos de condiciones materiales y sociales para la participación, que deben ser atendidas de forma focalizada, territorializada y desde perspectivas diferenciales e intersectoriales, de tal manera que se valoren y promuevan tanto las formas de participación formales como las no institucionalizadas, y se consideren los aportes que las mismas le pueden hacer a Medellín, para la construcción, como se ha dicho antes, de una sociedad justa, incluyente y equitativa.

6.1.3.3 Débil marco estratégico de largo plazo para la participación ciudadana orientado a la gestión por resultados.

Un marco estratégico es una perspectiva estructurada utilizada para definir el modo en el que a través de un proyecto o iniciativa se apoyan los objetivos clave de las partes interesadas. El problema subsidiario hace referencia a los objetivos, apuestas y visiones de los actores individuales y colectivos sobre la participación ciudadana en Medellín y su materialización a través de instrumentos de planificación y gestión que les den trascendencia y continuidad en el tiempo, con un horizonte de largo plazo.

En los talleres de cocreación se mencionó de varias formas que la participación no se ha logrado articular en el municipio, porque ha dependido de la voluntad política (Taller de cocreación, CMPC, 2021). Esa voluntad política, es la que se expresa en buena medida en cada Plan de Desarrollo Municipal, como materialización del programa de gobierno de cada nuevo alcalde de la ciudad. Siendo objeto de formulación cada cuatro años, los Planes de Desarrollo no logran proyectar programas o proyectos en el largo plazo, a no ser que estos respondan a determinantes normativos de mayor jerarquía y obligatorio cumplimiento como acuerdos y decretos locales y decretos y normas del orden nacional; en este caso se puede hablar de continuidad en algunas de las iniciativas que contiene el Plan, pero se ve comprometido un diseño de la oferta institucional orientada a la solución de problemas, primando el cumplimiento de obligaciones de Ley.

En este contexto de formulación de los Planes de Desarrollo Municipales, las políticas públicas aprobadas y en implementación se consideran también de obligatoria observancia en el proceso, y en esa lógica, la Política Pública de Participación Ciudadana sería una respuesta a la necesidad de contar con ese marco estratégico de mayor alcance y como resultado de las apuestas y visiones de los actores individuales y colectivos de la participación en Medellín, esto entendiendo que los cambios en los ciclos de gobierno y gestión desarticulan,



reinician o dejan a la deriva procesos ciudadanos que deben presentarse nuevamente ante el Estado y, de no contar con voluntad política para su atención, deben ser presionados a través de la movilización social y otros mecanismos informales y formales de participación (Alcaldía de Medellín, 2021e, p.75-77).

Además, en este problema subsidiario, no solo se evidencian dificultades de diseño de la oferta, sino que afecta la garantía de la participación al proyectar planteamientos de soluciones fijas, estandarizadas y rígidas, sin enfoques situados, ni de largo aliento.

Por otro lado, este débil marco estratégico a largo plazo se traduce en una ineficiente respuesta del Estado a las demandas, solicitudes y necesidades que plantean los actores individuales y colectivos. Ineficiente en tanto, pese a existir respuestas por parte de la Administración Municipal, estas no siempre se dan dentro de los plazos en los que efectivamente se requieren por parte de las comunidades en los territorios, sectores o grupos poblacionales⁵³. Como se ha visto antes, también se manifestó en los talleres de cocreación que una de las consecuencias de este problema es la desarticulación del Plan de Desarrollo Municipal y los proyectos liderados por la alcaldía, con los planes de desarrollo local y las necesidades particulares de los territorios que perduran mucho más que un periodo de gobierno.

Adicionalmente, en los talleres de cocreación se apuntó a que en la ciudad “no se ha transversalizado la participación ciudadana en las acciones estatales” (Taller de cocreación, sector control social, 2021). Esto último enunciado en los

⁵³ Aquí es importante anotar el carácter contextual o de necesidad sentida de los actores individuales y colectivos, más allá de los plazos establecidos por la ley para la atención de solicitudes o demandas presentadas a través de mecanismos como el derecho de petición o la tutela, por ejemplo. Es decir, la falta de celeridad no necesariamente implica incumplimiento por parte de la Administración Municipal de los plazos que le otorgan las leyes, sino poca efectividad en los plazos de respuesta o de atención a lo requerido en el marco de la necesidad, demanda o solicitud específica.

A modo de ejemplo puede mencionarse el caso de los barrios de la parte alta de la comuna 8, Villa Hermosa. Donde, desde hace cerca de 10 años ha existido una demanda y reclamo ciudadano en términos del reconocimiento de sus barrios por parte de la Administración Municipal y, en esta vía, la adecuación de los mismos para una habitabilidad en condiciones dignas. Sin embargo, pese a que la administración haya contestado de forma efectiva los recursos interpuestos por la ciudadanía durante más de 10 años, hace poco tiempo se logró el reconocimiento de barrios como Altos de la Torre o El Faro y la creación de sus Juntas de Acción Comunal. Y aún hoy, el barrio El Faro y sectores del barrio Altos de la Torre no cuentan con conexión a algunos servicios públicos domiciliarios como el agua, pese a que el reclamo existe hace una década (Cabildo abierto Vivienda y Hábitat Comuna 8, 2021).



ejercicios participativos se identificó como una tarea bastante sensible que debe liderar la Secretaría de Participación Ciudadana hacia el interior de la administración municipal en cumplimiento del Sistema de Gestión de Calidad (que hace parte del Modelo Integrado de Planeación y Gestión-MIPG) y que orienta el modelo de operación por procesos en la Alcaldía de Medellín asignándole a la dependencia el direccionamiento del proceso Fortalecimiento a la Ciudadanía; este último debe transversalizar lineamientos en materia de participación ciudadana hacia todas las dependencias de la Alcaldía y el conglomerado público (incluyendo sus apuestas programáticas), y no varía con los cambios de gobierno o con cada nuevo plan de desarrollo, por lo que contiene un enorme potencial como catalizador de esas visiones y metas de largo plazo de los que han carecido algunos programas y proyectos en materia de participación ciudadana.

Como ya se señaló, esta transversalización de la participación ciudadana, tiene vocación de permanencia y larga duración a través del proceso de Fortalecimiento a la Ciudadanía y la Mesa de Articulación del proceso FOCI. Esta última tiene por objetivo “mejorar las capacidades institucionales que favorezcan el fortalecimiento de los ejercicios democráticos de la ciudadanía, a través de la actuación coordinada y articulada entre las diversas dependencias de la Alcaldía de Medellín y partiendo del reconocimiento e incorporación en todo el ciclo de las políticas públicas de las diversas agendas, intereses, actores, escenarios e instancias de la participación existentes que conforman el Sistema Municipal de Participación de Medellín”. Es importante anotar que esa transversalización del enfoque tiene una relación directa con el problema subsidiario de débil articulación interinstitucional como se expuso en el numeral anterior.

En el Laboratorio desarrollado con la Mesa de Fortalecimiento a la Ciudadanía, esta aporta elementos para comprender este problema subsidiario al señalar que existe un “débil marco estratégico de largo plazo para la participación ciudadana orientado a la gestión por resultados”, esto es, que incorpore procesos de evaluación rigurosos frente al efecto generado por los programas y proyectos en torno a los cuales se realiza la inversión pública para la participación ciudadana (Talleres de cocreación FOCI, 2020). Nuevamente, lo que se identifican son proyectos que no miden sus efectos o impactos en el mejoramiento o aumento del bienestar de las personas, y sus procesos participativos en este caso, lo que indica la necesidad de diagnosticar grupos de valor, sus necesidades, aspiraciones y expectativas frente a la participación ciudadana, para tomar estos elementos como línea base que permita monitorear el avance de la presente Política Pública y en general planear mejor y crear mejores programas y proyectos enfocados en la profundización de la democracia.

6.1.3.4 Ineficaces procesos comunicativos hacia los ciudadanos y fortalecimiento del gobierno abierto.

Desde la cotidianidad es posible determinar la relevancia de la comunicación para la sociedad humana, y desde allí entender su intervención en los proyectos democráticos y “la necesidad de expresar nuestro pensamiento, [...] de debatir



con quienes estamos en contacto, de descubrir nuestras coincidencias y analizar las diferencias” (Méndez y Morales, 2010, p. 89). En esta lógica, la expresión política en democracia parte del entendimiento mutuo y la coordinación social, y no solo requiere de diferentes formas de participación, sino también del uso de medios y canales de comunicación que movilicen la conversación entre actores individuales y colectivos a diferentes niveles, así como de la apertura del Estado para promover el intercambio de ideas entre actores y acoger demandas sociales (Rojas, 2006a).

Como se muestra en la Tabla 6, diferentes modelos han sido desarrollados para establecer la relación comunicación-participación-democracia:

Tabla 6. Modelos relación comunicación-participación-democracia

Modelo círculo virtuoso (Pipa Norris, 2000)	Modelo de mediación comunicativa (McLeod, J. M., Zubric, J., Keum, H., Deshpande, S., Cho, J., Stein, S., & Heather, M. 2001)	Modelo de infraestructura comunicativa (Matei, S., & Ball-Rokeach, S. J. 2003)
<p>Establece que la comunicación refuerza el activismo de quienes ya participan y son activos políticamente. Además, otras experiencias sugieren que incluso el efecto de causalidad es recíproco pero asimétrico, de forma que una persona que participa tiende a comunicar, pero una persona que habla (hace parte de un proceso comunicativo), tiende a participar de forma más significativa (Shah, Cho, Eveland & Kwak, 2005, y Rojas, 2006b)</p>	<p>Establece que el uso de medios y canales de comunicación entre actores individuales y colectivos, así como su uso con carácter informativo impacta directa e indirectamente la participación. De forma directa sobre los comportamientos participativos, e indirectamente incrementando el conocimiento y la eficacia política, lo cual trae como consecuencia mayor participación (McLeod, Scheufele & Moy, 1999).</p>	<p>El concepto de infraestructura comunicativa es compuesto por dos elementos, el contexto de la acción comunicativa que incluye las dimensiones físicas, psicológicas, socioculturales, económicas y tecnológicas de las interacciones cotidianas, y un sistema narrativo multinivel que incluye agentes del nivel macro, mezo y micro-social. Entendiendo estos dos elementos, se construyen procesos comunicativos que promueven eficazmente la participación e integran la comunidad.</p>

La comunicación guarda una estrecha relación con la participación de los actores individuales y colectivos. Esta facilita la promoción y movilización de agendas públicas, da cuenta de la percepción ciudadana, y su efectividad puede influir en los niveles de confianza entre actores, especialmente en las relaciones Estado-Ciudadanía y Ciudadanía-Estado; “la comunicación hace posible difundir y



transmitir la información de calidad que se genera en toda la entidad, tanto entre dependencias como frente a los grupos de valor” (Función Pública, s.f.). Sin embargo, las instituciones no son uniformes y obedecen a procesos que son afectados por dinámicas de poder internas y externas (Jessop, 2008), por ello:

contar con servidores públicos bien informados, sobre cómo opera la entidad, y con ciudadanos bien informados sobre cómo hacer efectivos sus derechos, fomenta la eficiencia, la eficacia, la calidad y la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas por parte de la administración y el control social ciudadano. (Función Pública, s.f., s.p.)

Diferentes grupos de actores también manifiestan debilidades frente a procesos comunicativos. Actores de control social expresan en general la “falta de un sistema de comunicación efectivo y que llegue a todas las personas”, mientras que otros grupos son más específicos, como los estudiantes que resaltan la “falta de difusión, comunicación e información sobre espacios de participación”, o actores de las Juntas de Acción Comunal que refiriéndose a la administración municipal dicen que “no existe comunicación interna entre las entidades de la alcaldía” (Taller de cocreación control social, estudiantes, y JAC, 2021).

Lo señalado no se aleja del análisis planteado por servidores públicos de la Secretaría de Participación Ciudadana cuando afirman que la comunicación es una de las “dificultades para tejer y construir con los otros, lo colectivo” (Talleres de cocreación, Mesa FOCI, 2020). Al respecto se suman los resultados del Índice de Participación Ciudadana de 2017, al referir que la comunicación desde la institucionalidad es:

un reto grande en cuanto a las maneras de informar y comunicarse con las organizaciones sociales y comunitarias. Si bien las instituciones públicas y las organizaciones sociales realizan grandes esfuerzos para comunicarse mediante los medios masivos tradicionales (prensa escrita, radio y televisión), los medios virtuales, especialmente las redes sociales, se han venido posicionando con fuerza como uno de los principales mecanismos de comunicación para la participación; sin embargo, ello no desplaza un medio tan tradicional en las comunidades y territorios como lo es la comunicación mural (carteleras y vallas públicas), las cuales se insertan en los espacios públicos y de movilidad cotidiana de las y los ciudadanos (la calle, el salón comunitario, la recepción de los edificios, etc.). (Instituto de Estudios Regionales, 2018, p. 46)

Ampliando la comprensión del problema, los participantes del sector afrodescendiente señalan que la comunicación debe llegar a los territorios “... hay que establecer un canal de comunicación que llegue al territorio y que sea pues de acceso a las comunidades” (Talleres de cocreación, sector control social, 2021). Afirmación que traza un reto para establecer la direccionalidad de la información, esto es, que no solo se presente en la relación Estado-ciudadanía, sino que contemple, como se afirman desde el paradigma del gobierno abierto, las relaciones ciudadanía-Estado y ciudadanía-ciudadanía,



especialmente cuando en general, en medios y canales de comunicación a nivel latinoamericano, se ha legitimado un esquema unidireccional -Estado-ciudadanía- (Méndez y Morales, 2010)

Finalmente, es de resaltar el rol de los medios y canales de comunicación como facilitadores y proveedores de información, mediante el cual se potencian procesos formativos. Esto aporta en el fortalecimiento de habilidades para la participación de los actores, y permite transformar la percepción frente a la eficacia política que tienen sobre sí mismos, de manera que, al sentirse más eficaces participan más (Campbell et al., 1960, Verba et al. 1995). En este sentido, los talleres de cocreación con el grupo de Control Social señalan que existe "... un problema en el acceso a la información, este es configurado, también en la forma en que se comunica la información de las instituciones" (Taller de cocreación, Sector Control social y CMPC, 2021). Ejemplificando lo planteado, se dice que:

la falta de comunicación entre la administración y el representante del Consejo Comunal hace que sea más corta la participación y que se rompa [...la articulación] entre los líderes de la comuna y los funcionarios públicos de la Secretaría de Participación. (Talleres de cocreación, CMPC, 2020)

Es clave entender, además, el vínculo existente entre el reconocimiento de la importancia de procesos comunicativos horizontales y bidireccionales, y el trabajo para el fortalecimiento y la consolidación de un gobierno abierto. Este puede entenderse como

El conjunto de mecanismos y estrategias que contribuyen a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo. (Indias, 2017)

En tal sentido, la comunicación gubernamental no se limita a la publicación de información producto del desarrollo de programas y proyectos, sino que además, debe propender por la ideación y materialización de canales efectivos para el flujo e intercambio de información con la ciudadanía, permitiendo así identificar demandas y gestionando de manera inteligente y colaborativa las soluciones.

Al mismo tiempo, desde los talleres de cocreación se señalaron como alternativas de solución a los problemas de la participación ciudadana la información y comunicación para la formación: "Información y formación ciudadana a través de herramientas tecnológicas", "educación y acceso a la información para la construcción de territorio" (Talleres de cocreación Cultura y JAL, 2021)

Con estos planteamientos se busca evidenciar la necesidad de armonizar la comunicación desde los diferentes niveles de información y expresión para que



se convierta en insumo para el debate democrático y la movilización de agendas públicas en el marco de los procesos de participación ciudadana, así mismo, para que la Alcaldía pueda, desde una perspectiva de gobierno abierto, darle cabida a las demandas ciudadanas identificadas gracias a la aplicación de paradigmas comunicativos amplios y bidireccionales.

6.1.3.5 Limitada gestión de la información y el conocimiento

El problema subsidiario integra tres elementos conceptuales. El primero se refiere a la información comprendida como un “conjunto organizado de datos contenido en cualquier documento que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o controlen” (Ley 1712, 2014).

Un segundo concepto comprende la gestión de la información que, de acuerdo con MIPG “permite la operación interna de una entidad, así como de la información externa, esto es, aquella que le permite una interacción con los ciudadanos; para tales fines se requiere contar con canales de comunicación acordes con las capacidades organizacionales” (Función pública, s.f.).

Finalmente, el tercer concepto clave para articular el problema subsidiario y su comprensión en la arquitectura institucional es el gobierno abierto. Para el caso, y siguiendo la definición brindada en el problema subsidiario inmediatamente anterior, el gobierno abierto debe entenderse como el marco desde el cual se establece un puente entre la información que tiene origen en acciones del Estado, la liberación de la misma para el uso de la ciudadanía, y la identificación de problemas o soluciones a partir de los procesos de análisis y deliberación a los que da lugar el uso de tal información.

En este orden de ideas, el problema subsidiario surgido de los espacios de cocreación se refiere a la disponibilidad de la información para la interacción de los actores individuales y colectivos; la cual puede provenir tanto de los medios dispuestos, como de los servidores públicos. Esta disponibilidad se vincula a aspectos como: 1) el seguimiento que un actor social puede realizar a un dato, 2) la accesibilidad de la información, exigida a los órganos del sistema.

Frente a esta problemática de gestión de la información y su relación con la gestión de lo público, es ilustrativo lo que la Alcaldía de Medellín y la Corporación Nuevo Arco Iris plantearon en el año 2004:

no se tuvieron los datos necesarios acerca de los diagnósticos de cada comunidad, para enriquecer o mirar la viabilidad de sus proyectos, situación en la que se señalaba que las Secretarías la desconocían o se negaban a dar la información. Es así cómo se identifican momentos en donde “no se dieron unos reales criterios que respondieran a las expectativas” en palabras de un Vocero comunal, ni que permitieran tomar decisiones acertadas, dificultando con ello la labor de los CCCP. (Alcaldía de Medellín, 2019b, p. 146)

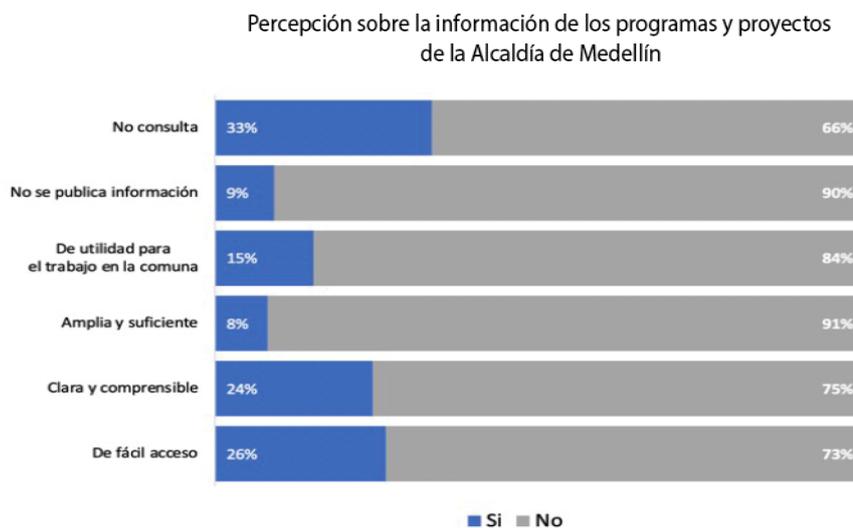
Los problemas generados por la ineficiente gestión de la información y el conocimiento debilitan la arquitectura institucional, en tanto que los actores



individuales y colectivos no disponen de los elementos necesarios y suficientes para la toma de decisiones, el control a lo público y la injerencia social sobre el Estado, por lo que dicho impedimento tiene consecuencias negativas sobre la relación Estado-ciudadanía.

Además, impide que los actores implicados se ubiquen en un mismo nivel jerárquico. Al respecto de la problemática, el Índice de Participación Ciudadana (Alcaldía de Medellín, 2019a) muestra que el déficit participativo en la ciudad, se debe a razones que tienen que ver con el acceso a la información que publica la Alcaldía de Medellín, y la calidad y pertinencia de ésta para los actores y sus agendas ciudadanas. Para un acercamiento a la impresión en este tema, en la medición del Índice se le preguntó a la ciudadanía sobre las consideraciones que tienen respecto a la información sobre programas y proyectos.

Figura 18. Percepción sobre la información de los programas y proyectos de la Alcaldía de Medellín



Nota: Adaptado de Alcaldía de Medellín (2019a, p. 32).

Como resultado, de 100 organizaciones o colectivos a los que les preguntó, 66 no se acercan a la información, ya sea porque el acceso a la misma no es fácil; la información suministrada no es suficiente ni clara; o la información suministrada no siempre es acorde al trabajo que estos actores adelantan en las comunas y corregimientos. En ese sentido, las cifras presentadas por el Índice de Participación señalan una barrera o problema sobre gestión de la información y el conocimiento en la administración municipal. Este problema desestimula la participación y va “en contrasentido de los esfuerzos de hacer de Medellín una ciudad de gobierno abierto en ruta hacia una “Ciudad Inteligente”” (Alcaldía de Medellín, 2019a, p. 31).



6.1.4 Limitaciones Transversales a la Participación.

El presente apartado desarrolla los problemas transversales que influyen en la participación ciudadana de Medellín. Responden a las dinámicas sociales, históricas, políticas y económicas estructurales de la sociedad identificadas de forma situada en los talleres de cocreación.

Aunque guardan profunda relación con los problemas abordados en los núcleos problemáticos, se separan de estos porque aparecen con especial énfasis y reiteración en las manifestaciones ciudadanas dentro de la etapa de diagnóstico y validación; porque tienen la capacidad de afectar el conjunto de los procesos de participación ciudadana, aunque no se relacionen solamente con ellos; y en consecuencia deben intervenir mediante estrategias articuladas en el marco institucional de la corresponsabilidad.

Partiendo de lo anterior y frente al tema de la corresponsabilidad y el carácter transversal del tema de la participación ciudadana cabe aclarar que “no hay que pensar que [la transversalidad como] función compensatoria logrará resolver todas las limitaciones. la transversalidad puede ser un instrumento complementario, pero no aporta omnipotencia ni omnipresencia” (Serra, 2005, p. 7). La transversalidad debe comprenderse como un instrumento administrativo (Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH), n.d.; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, n.d.; Serra, 2005; Torres Bonilla, 2016), para integrar la acción estratégica de la administración y avanzar en las demandas ciudadanas.

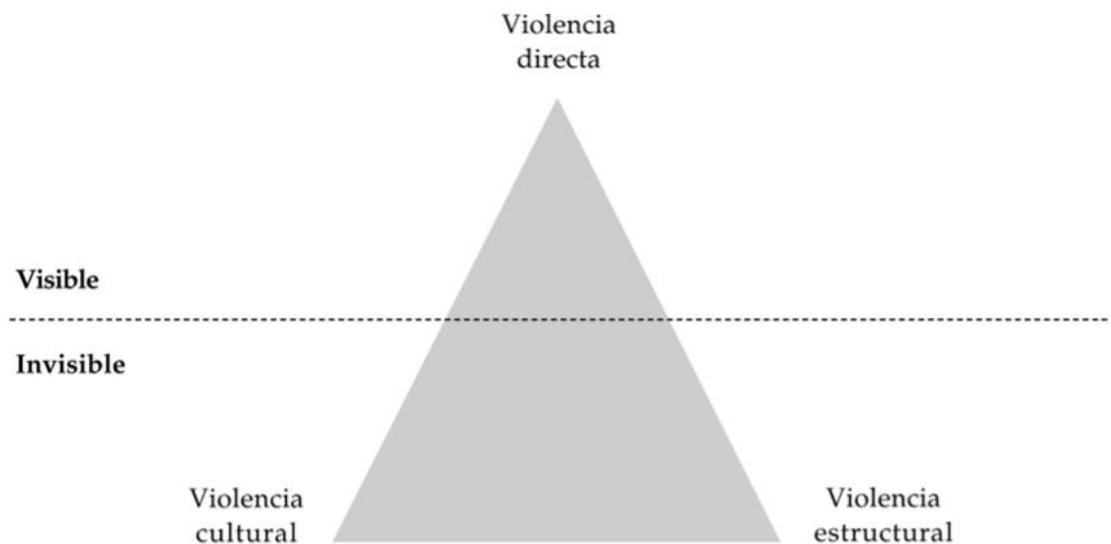
A continuación, se presentan los dos problemas transversales de la participación ciudadana en Medellín.

6.1.4.1. Persistentes prácticas de violencias que afectan la participación ciudadana de los actores sociales.

Plantear la existencia de **violencias** en plural encamina un acercamiento a lo multidimensional del concepto (Ferrandiz Martín y Fixa Pampols, 2004), ya que como prácticas sociales son difíciles de aprehender desde una sola teoría (Alzate-Zuluaga Y Jiménez-García, 2021). Para hacer comprensible el concepto se abordarán de manera sintética la violencia estructural, la violencia cultural y la violencia directa. Para facilitar el abordaje, se presenta el triángulo de la violencia de Galtung en la Figura 23.



Figura 19. Triángulo de la violencia



Nota: Galtung (1998, p. 15)

Según Galtung (1998) la violencia tiene fronteras. En la cúspide del triángulo se halla la directa que es visible y puede ser física y/o verbal. Abajo se ubican, por un lado, la violencia cultural siendo "... la suma total de todos los mitos, de gloria y trauma y demás" y, por el otro, la estructural descrita como aquella sumatoria "...de todos los choques incrustados en las estructuras sociales y mundiales, y cementados, solidificados, de tal forma que los resultados injustos, desiguales, son casi inmutables" (p. 16).

Estas violencias, de acuerdo con el autor son la base de la violencia directa y como se observa en la Figura 25 son invisibles, no obstante, es preciso señalar que estas han pasado en la historia social, política, económica y cultural como invisibles por la forma en que se han dado los relatos. Por ejemplo, Galtung señala respecto a los defectos o riesgos de que una democracia sea la dictadura del 51% y a que las decisiones de política exterior sean adoptadas democráticamente, pero carezca de legitimidad, que "... en la teoría democrática hay violencia cultural. Ambos defectos se pueden eliminar si la democracia funciona como un diálogo hacia el consenso más que como un debate hacia el voto. Sin embargo, eso puede ser demasiado lento, haciendo necesaria la acción no violenta" (Galtung, 1998, pp. 105–106).

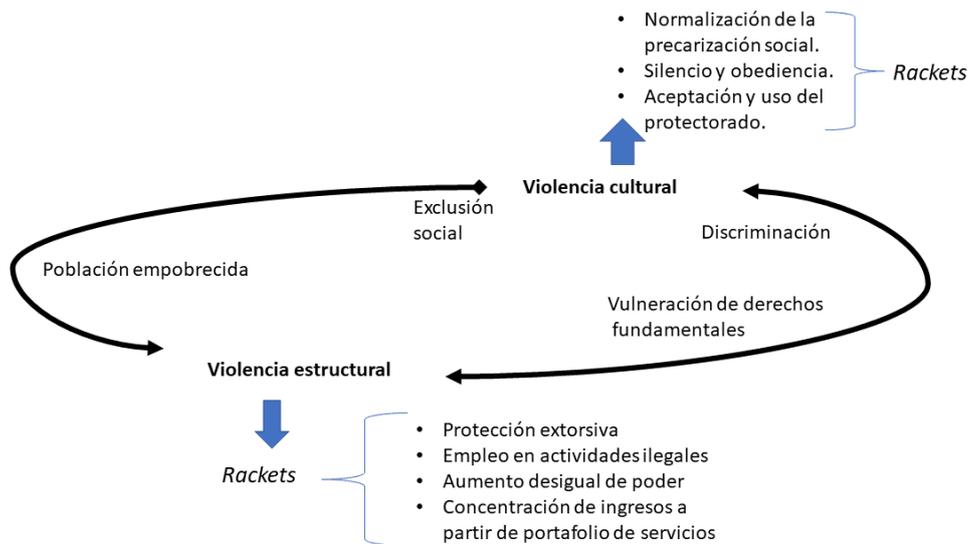
En este orden de ideas, la violencia desde esta concepción tripartita se convierte en un bucle, alimentado por la distribución desigual del poder y de los recursos, que entra a formar parte de las estructuras sociales y es inherente a su funcionamiento; está estrechamente ligada a las causas de las instituciones sociales y; opera, desde los sistemas legales de cada sociedad, creando el numeroso grupo de ciudadanos excluidos, estigmatizados y sin incentivos reales para su participación dentro de la legalidad y, al contrario, cada vez más



estimulados para vincularse a los negocios ilegales y que se alimentan de la violencia directa, Véase (Alzate-Zuluaga y Jiménez-García, 2021)

Figura 19. Bucle de la Violencia en el Territorio de Altavista, Medellín.

El bucle de la violencia en el territorio de Altavista, Medellín (Colombia)



Nota: El bucle de la violencia. Fuente Alzate-Zuluaga y Jiménez-García (2021).

Este acercamiento al concepto de violencia muestra su complejidad, raíces estructurales, riesgos y algunas expresiones y consecuencias que dan luces de su influencia en las dinámicas sociales. En esta vía, el problema de las *'persistentes prácticas de violencias que afectan la participación ciudadana de los actores sociales'* fue planteado en los espacios de cocreación con algunas especificidades a saber, las *violencias por actores armados* y las *violencias de género*; estas, al ser prácticas instauradas en la estructura social y cultural de la ciudad, deberán ser objeto de la Política Pública de Participación Ciudadana en aras de **contribuir** a mejorar las condiciones de los actores sociales desde la gestión y articulación que subyace al principio de corresponsabilidad entre las diferentes dependencias municipales.

6.1.4.1.1 Violencias por actores armados.

Donde se evidencia la baja capacidad de respuesta del Estado, está la vulneración del derecho fundamental de la vida, en este caso, para los promotores y líderes de la participación en el municipio "... algunos servidores públicos que asisten a los territorios pueden ver amenazada su integridad física, lo que limita los procesos de participación" (Talleres de cocreación, 2020-2021, EP-009). Y, frente a "... los pocos liderazgos buenos que hay, no pueden trabajar solos porque los matan por esas mismas causas (Talleres de cocreación, 2020-2021, EP-010). Aunque este problema público está fuera del centro de dirección de la Política Pública de Participación Ciudadana, los participantes de los espacios de cocreación plantean la importancia de fortalecer las relaciones



intragubernamentales con otras dependencias de la Alcaldía, para que se apoye, brinde especial protección y se busquen alternativas de solución.

En Medellín, las comunidades han sufrido exclusión social que se acumula en distintos periodos y en los que la presencia del Estado ha sido precaria (Rentería-Ramos & Jiménez-García, 2020), al tiempo que han visto el ascenso y reconfiguración de los actores ilegales para el control territorial, como las organizaciones criminales que han cooptado los espacios donde se puede ejercer de forma libre y segura la ciudadanía; esto es lo que ocurre con los pobladores de los territorios violentamente controlados (Alzate-Zuluaga Y Jiménez-García, 2021) donde los actores ilegales incluso han usurpado funciones del Gobierno Municipal como el cobro de impuestos, la administración de justicia y la prestación del servicio de seguridad (Garay & Salcedo, 2012; Rentería-Ramos y Jiménez-García, 2020).

La injerencia de estos actores ilegales en asuntos de construcción del territorio compite con la oferta institucional de la ciudad y esto sucede debido a que las organizaciones han establecido mecanismos de agencia de problemas públicos que resultan ser más efectivos que los que tiene el Gobierno Municipal (Garay & Salcedo, 2012), en buena medida debido a que son sustentados en la capacidad de ejercer violencia (Raffo López Y Gómez Calderón, 2017), lo que provoca fenómenos de pérdida de credibilidad en el Estado. Al respecto la Alcaldía de Medellín (2019a) sostiene que existe:

poca credibilidad en las instituciones del estado: los grupos que ejercen la gobernabilidad y gobernanza por la falta de la presencia del estado. La gente podría pagar la extorsión creyendo en la organización ilegal que le plantea un sentimiento de seguridad; de esta manera se legitima esta especie de supraestado por encima del Estado mismo. (p. 38)

Otra investigación sobre el tema señala que:

los vecinos de barrios con un alto índice de vulnerabilidad a violencia pandilleril, típicamente dominados por pandillas, muestran al mismo tiempo mayores niveles de miedo a ser víctimas de violencia en sus barrios. La existencia de grupos que actúan fuera de la ley en el barrio y el miedo a ser víctimas de estos grupos puede interpretarse como una clara evidencia de la ineficiencia del Estado en garantizar la seguridad ciudadana, lo que puede reforzar sentimientos de desconfianza en el gobierno. (Córdova, 2017, p. 53)

Usurpación y cooptación de espacios e instancias estatales y de participación ciudadana son algunos de los elementos expuestos y que afectan de forma directa y en su conjunto el buen desarrollo de los procesos de participación ciudadana y que los ciudadanos perciben como fenómenos de largo aliento, que cortan de tajo las acciones colectivas que incidan sobre la solución de sus necesidades: “Participar en ese entonces (1990-1997) era muy precario a raíz de la violencia, y también en este momento (...) ha sido una manera de decir: si



usted denuncia recuerde que tiene familia” (Talleres de cocreación, Sector mujeres, 2021)

6.1.4.1.2 Violencias de género.

Retomando el planteamiento de Galtung (1998) sobre los tres tipos de violencia afirmaremos que la referida al género puede ubicarse tanto en la violencia cultural, como en la estructural y la violencia directa. Por ahora, vale la pena plantear que las violencias de género se enfocan a los grupos poblaciones mujeres y LGBTIQ+, lo que no implica negar que los hombres también son objeto de estas y en ese sentido, deben considerarse las mismas en relación a los patrones hegemónicos de masculinidad.

De acuerdo con ONU Mujeres, las violencias de género “tiene[n] su origen en la desigualdad de género, el abuso de poder y la existencia de normas dañinas [que] ... colocan a las mujeres y niñas en situación de riesgo frente a múltiples formas de violencia”. Para explicar las diferencias, a continuación, se presentan las definiciones de la ONU sobre los tipos de violencia.

Tabla 7. Tipos de violencia de género

Tipos de violencia	Descripción
Violencia económica	Consiste en lograr o intentar conseguir la dependencia financiera de otra persona, manteniendo para ello un control total sobre sus recursos financieros, impidiéndole acceder a ellos y prohibiéndole trabajar o asistir a la escuela.
Violencia psicológica	Consiste en provocar miedo a través de la intimidación; en amenazar con causar daño físico a una persona, su pareja o sus hijas o hijos, o con destruir sus mascotas y bienes; en someter a una persona a maltrato psicológico o en forzarla a aislarse de sus amistades, de su familia, de la escuela o del trabajo.
Violencia emocional	Consiste, por ejemplo, en minar la autoestima de una persona a través de críticas constantes, en infravalorar sus capacidades, insultarla o someterla a otros tipos de abuso verbal; en dañar la relación de una pareja con sus hijas o hijos; o en no permitir a la pareja ver a su familia ni a sus amistades.
Violencia física	Consiste en causar o intentar causar daño a una pareja golpeándola, propinándole patadas, quemándola, agarrándola, pellizcándola, empujándola, dándole bofetadas, tirándole del cabello, mordiéndole, denegándole atención médica u obligándola a consumir alcohol o drogas, así como empleando cualquier otro tipo de fuerza física contra ella.



Violencia sexual	Conlleva obligar a una pareja a participar en un acto sexual sin su consentimiento.
-------------------------	---

Nota: ONU Mujeres (n.d.).

La Política Pública para la Igualdad de Género de las Mujeres Urbanas y Rurales de Medellín nos presenta cifras que evidencian las situaciones de vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres en el municipio. Por ejemplo, la tasa de desempleo de las mujeres es del 11,9% lo que representa 3.5% más frente a los hombres; las mujeres ganan un 16% menos que los hombres y el porcentaje de participación de mujeres en instancias y escenarios es bajo, el 38% son integrantes de las JAC y solo el 34,6% hacen parte de cargos del nivel decisorio.

Planteando los datos en términos de violencia física y sexual la cifra crece, el 83.2% de las mujeres son víctimas de un tipo de violencia de pareja; las niñas, adolescente y mujeres representan el 75.7% de las víctimas de la violencia intrafamiliar y el 87,4% han sufrido violencia sexual. De este último porcentaje el 77% ha sido niñas y adolescentes.

Sobre expresiones de violencia política, en los talleres de cocreación se denuncia que:

las mujeres que ejercemos la participación desde la estrategia de prevención en violencia hacia las mujeres somos excluidas y estigmatizadas (...) entonces permanece ese poder para pocos, los mismos líderes y las mismas líderes. Siempre los mismos con las mismas y no se ve una participación de otras comunidades (Talleres de cocreación, Sector mujeres, 2021).

Además de las huellas en los cuerpos e historias de vida, la violencia de género incrementa la desconfianza entre géneros. En la Figura 7 se expuso el porcentaje de confianza para el 2019, según los datos, el 46,8% de los encuestados afirmaban confiar en las personas, pero al ver los datos discriminados por género solo el 35% de las encuestadas puede confiar y, esta confianza se expresa en un entorno claro: vecinos, amigos y compañeros de estudio/trabajo.

6.1.4.1.3 Violencias por discriminación que afectan la participación ciudadana.

Medellín está compuesta por múltiples grupos sociales, que, dadas sus condiciones intrínsecas, en ocasiones encuentran una serie de barreras fácticas y formales para el ejercicio pleno de sus derechos. Y, como se encontró en los talleres de cocreación, son sujetos de diferentes formas de discriminación (Coello Garcés, 2020). Pero además de este hallazgo, se observó que existen barreras sistémicas y que las discriminaciones son de tipo multidimensional; y que su entrecruzamiento impide el goce del derecho a la participación. Las formas de discriminación interseccional que se hicieron evidentes en la fase cocreativa de este proceso, invitan a superar la visión de sujeto y a analizarlas



como insertas en todos los grupos que constituyen la diversidad de nuestra sociedad (Ahora nos toca participar, 2021).

Como lo afirma Coello Garcés (2020), si bien el ejercicio de los derechos tiene su fundamento en la igualdad sustantiva, esta es apenas una meta y no basta con reconocerla formalmente, sino que debe ser aplicada en la práctica de manera reforzada. Es decir que, en materia de derechos políticos y de participación ciudadana aún quedan asignaturas pendientes para lograr el ejercicio pleno de estos en condiciones de igualdad y libres de discriminación.

Haciendo una reflexión que tenga en cuenta la experiencia empírica de la fase cocreativa y la revisión teórica, se encuentra la necesidad de establecer una relación de diálogo entre la participación ciudadana y la inclusión y no discriminación, como una estrategia necesaria para fortalecer la democracia y la cohesión social desde la diferencia (Ahora nos toca participar, 2021); pues

a pesar de los instrumentos de derechos humanos para combatir la desigualdades y discriminaciones hacia las personas pertenecientes a estos grupos, el escenario de exclusión es latente, y por tanto, urge la visibilización de estas personas como sujetas de derecho desde una perspectiva integral. Esto quiere decir que, para la realización de sus derechos civiles y políticos y, en específico, su derecho a la participación, hay que atender diversas circunstancias e incluso la realización de otros derechos (Ahora nos toca participar, 2021).

Los espacios de cocreación con grupos poblacionales permitieron evidenciar variadas prácticas de discriminación en torno a lo étnico, racial, nacionalidad, clase, y diversidad de género. Por ello, en el presente documento se las presenta como una problemática transversal de la Política Pública de Participación Ciudadana, para que en el marco de la implementación de la misma sean tratados desde los principios de la misma, fundamentalmente los relacionados con la dignidad humana y la igualdad, y, desde los enfoques diferencial e interseccional.

Para Amnistía Internacional la discriminación, como práctica, se presenta “cuando una persona no puede disfrutar de sus derechos humanos o de otros derechos legales en condiciones de igualdad con otras personas debido a una distinción injustificada que se establece en la política, la ley o el trato aplicados” (Amnistía Internacional, s. f., s. p.). De la discriminación como concepto general también es posible señalar algunas formas (Tabla 8) que contribuyen a aclarar el planteamiento.

Tabla 8. Formas de discriminación

Formas de discriminación	Descripción
--------------------------	-------------



Discriminación directa	Tiene lugar cuando se hace una distinción explícita entre grupos de personas, como resultado de la cual los individuos de algunos grupos tienen menos capacidad que los de otros para ejercer sus derechos.
Discriminación indirecta	Tiene lugar cuando una ley, una política o una práctica se presenta en términos neutrales (es decir, no hace ninguna distinción explícita) pero perjudica de modo desproporcionado a un grupo o grupos específicos.
Discriminación interseccional	Tiene lugar cuando varias formas de discriminación se combinan y dejan a un grupo o grupos específicos en una situación aún mayor de desventaja.

Nota: (Amnistía Internacional, s. f., s. p.).

El valor de estas prácticas se sustenta en los prejuicios que guían a otros bajo imaginarios de identidad grupales, lo cual le es funcional a las políticas de la culpa y el miedo y se relaciona con lo que Galtung (1998) ha definido como violencia cultural. Pueden estar alimentadas por los estilos de liderazgo que se ejercen y, como se observó en la Tabla 8, también pueden presentarse en instituciones o normas. Las formas de discriminación son predominantemente aplicadas a grupos o personas con características específicas, como puede observarse en la Tabla 9.

Tabla 9. Principales grupos que sufren discriminación

Tipos de discriminación	Descriptor
Discriminación étnica y racial	Negación sistémica de los derechos a las personas por su color de piel, etnia y ascendencia. También se comprende como racismo.
Discriminación contra personas extranjeras o xenofobia	Las personas que a causa de crisis o conflictos migran o se refugian en otro país, estos son usados discursivamente por líderes y grupos como causantes de los problemas económicos y sociales de su país.
Discriminación contra las personas LGBTIQ+	“Las personas sufren discriminación por amar a quien aman, por sentirse atraídas por determinadas personas y por ser quienes son. Las personas LGBTIQ+ pueden ser tratadas injustamente en todas las esferas de su vida, ya sea en el ámbito de la educación, el empleo, la vivienda o el acceso a los servicios de salud, y pueden sufrir acoso y violencia” (Amnistía Internacional, s. f., s. p.)



Discriminación de género	de	“tiene su origen en la desigualdad de género, el abuso de poder y la existencia de normas dañinas [además] colocan a las mujeres y niñas en situación de riesgo frente a múltiples formas de violencia” (ONU Mujeres, n.d.).
Discriminación por razón de discapacidad	por de	Es el tratamiento dado a las personas con discapacidades generando estigma, ostracismo y el trato con pena o con miedo.

Nota: Amnistía Internacional (s. f., s. p.) y ONU Mujeres (n.d.).

A continuación, se presentan los casos de cuatro grupos poblacionales y las formas de discriminación que les afectan, atendiendo a los insumos de los talleres de cocreación y a fuentes estadísticas y bibliográficas. Se reitera que el propósito de mencionarlos de manera explícita implica un reconocimiento de importancia para el desarrollo y ejecución de la Política Pública de Participación Ciudadana.

Indígenas.

Néstor Iván Lagos (2020) indígena Zenú y vicegobernador del Cabildo Indígena Chibcariwak afirma que los procesos migratorios contemporáneos de comunidades indígenas a la ciudad de Medellín pueden dividirse en varias oleadas. La primera la ubica en los años 20, cuando algunos miembros de la comunidad Embera Eyabida fueron traídos a la ciudad por las misioneras de la Madre Laura. La segunda ocurrió en la mitad del siglo XX, cuando empezaron a llegar miembros de otras comunidades como los Ingas, Kichwa y Embera Chami principalmente motivados por el comercio de extractos de plantas, artesanías y otros productos. La tercera sucedió durante las décadas de los 80 y 90's, cuando hubo mayor desplazamiento de indígenas a la ciudad que, principalmente, huían de la violencia en sus territorios y, buscaban alternativas de vida.

Lagos (2020) señala que actualmente hacen presencia en Medellín miembros de 34 pueblos indígenas. Algunos de ellos son: Misak del Cauca, Wayuu de la Guajira, Curripaco del Guainía, Tule de Panamá y Antioquia, Wuanan del Chocó, Zenú de Córdoba y Antioquia, Pijao del Tolima, Nasa del Cauca, Uitoto del Amazonas, Kichwa del Ecuador, Inga del Putumayo, Embera Dobida del Chocó, Arhuaco del Cesar.

En los talleres de cocreación se contó con la presencia de algunas comunidades indígenas que habitan la ciudad, algunas de estas fueron: Wayúu, Nutabe, Inga, Zenú y Embera. Desde 1998, la Administración Municipal ha destinado recursos y programas para incluir a la población indígena de la ciudad. En 2008 se ejecutó el *Proyecto sistematización de las experiencias con comunidad indígena en Medellín*, para ello, se conformaron siete mesas temáticas que permitieran el diseño y la formulación de la Política Pública para la Población Indígena de Medellín. Zapata y Agudelo (2014) señalan que la dificultad principal por la cual esta política pública no se terminó fue el obtuso planteamiento de la



administración al reducir la diversidad, cosmogonía y autonomía de las 22 etnias que habitaban el municipio, además, “su débil institucionalidad y su poca capacidad de cohesionar a las diferentes comunidades se expresó en la existencia de vicios tradicionales de clientelismo, corrupción y manipulación del poder delegado en sus principales líderes” (Zapata & Agudelo, 2014, p. 139).

A pesar de las tensiones, en 2019 a través del Acuerdo 130 del mismo año se adoptó la Política Pública para la protección de los derechos de los pueblos indígenas en el Municipio de Medellín. Sobre esta, el numeral 2.1 del artículo 7 señala “fortalecer a los cabildos, el liderazgo de las mujeres indígenas, sus procesos organizativos tradicionales, instituciones y sistemas jurídicos propios” respetando la autonomía de los pueblos indígenas; y el numeral 7 del artículo 14 señala la necesidad de “impulsar la participación de los representantes de los pueblos indígenas en el contexto de ciudad, de acuerdo con sus procesos organizativos propios y que no estén adscritos a los Cabildos” (Acuerdo 130 de 2019).

Se espera que con este proyecto se contrarresten las formas de violencia que se ejercen contra la población indígena que habita Medellín, entre ellas el racismo institucional; una de las formas de violencia que identificaron los participantes del taller de cocreación desarrollado con el sector de indígenas. Esta forma de violencia fue ubicada como un problema que impide el ejercicio del derecho a la participación ciudadana. Este racismo, expresaron los participantes, puede expresarse de diferentes maneras: el desconocimiento de los funcionarios de la Secretaría de Participación Ciudadana sobre la participación ciudadana diversa y en ese mismo sentido, la falta de un enlace indígena con la misma Secretaría; el asignarles el rótulo de “sector”, pues, según sus consideraciones, invisibiliza su historicidad y, además, niega la interculturalidad de los pueblos indígenas que habitan estos territorios (Talleres de cocreación, Sector indígenas, 2021).

Esta desarticulación entre la institucionalidad tradicional y las entidades indígenas de carácter especial, hace que las autoridades indígenas no sean tenidas en cuenta en los procesos de participación ciudadana y, por tanto, no se da una coordinación que permita involucrar los pueblos indígenas a los procesos de participación ciudadana desde sus usos y costumbres, lo que genera una exclusión que se extiende a los procesos de planeación y ordenamiento territorial tramitados por la vías y mediante instrumentos de planeación tradicionales como el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) o los Planes de Desarrollo Local (PDL), sin que se tenga en cuenta los Planes de Vida (PV) como expresión de la planeación desde la cosmovisión indígena, lo cual perciben estos pueblos como una negación de sus ciudadanía, una negación de su derecho a la ciudad.

Como se mencionó anteriormente, manifestaron que no se sienten recogidos por la Secretaría de Participación Ciudadana, por ese desconocimiento de los asuntos indígenas y por la falta de funcionarios que puedan hacer de puente como un enlace indígena o una coordinación del enfoque indígena.



Desde sus intervenciones orales explicaron que la problemática del reconocimiento va más allá del otorgamiento de la ciudadanía, pues para que el mismo sea funcional debe ir más allá de lo formal-legal hacia la construcción de ejercicios donde se respeten y valoren sus construcciones ancestrales sobre la manera en que se organizan política y socialmente (Talleres de cocreación, Sector indígenas, 2021). Al fenómeno que afecta a los indígenas en Medellín Coello Garcés (2020) lo denomina “ciudadanía como estatus de exclusión” (p. 95), pues afirma que, aunque la ciudadanía puede entenderse como el vínculo político de una persona con el poder público en condiciones de igualdad, en la práctica no se produce así; en el contexto de Medellín esta población es portadora de una ciudadanía de tipo legal, pero encuentra obstáculos para su ejercicio pleno, y esto está directamente relacionado con las condiciones de desigualdad y discriminación de las que son sujetos (Coello Garcés, 2020).

A manera de conclusión, se trae otra de las formas de discriminación que tiene la capacidad de recoger las antes mencionadas. Se trata de la discriminación epistémica, que se desprende de la violencia epistémica, que como lo explica Genara Pulido (2009):

se viene produciendo en América Latina desde hace más de quinientos años. Se entiende que la violencia epistémica la constituye[n] una serie de discursos sistemáticos, regulares y repetidos que no toleran las epistemologías alternativas y pretenden negar la alteridad y subjetividad de los Otros de una forma que perpetúa la opresión de sus saberes y justifica su dominación. Esto es, violencia ejercida a través de regímenes de saber y la represión epistemológica de los otros mediante la denigración e invalidación de sus propios saberes a partir de determinados regímenes discursivos universales que representan y re-inventan para sí mismos. (p. 173)

Esta se pudo detectar en los comentarios que expresaban una imposición de las formas del ejercicio político participativo occidentalmente centrado, que desconoce y minimiza las construcciones sociales y políticas de grupos como los de indígenas; homogenizando, invisibilizando y creando estereotipos sobre sus conocimientos y saberes ancestrales.

Afrodescendientes.

En Medellín, según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), habitan un 2,52% del porcentaje nacional de afrodescendientes. Prestando especial interés en la población, el municipio ha venido actuado a través del Acuerdo 11 de 2006 que planteó e implementó el *Consejo Municipal para Asuntos y Políticas Públicas de las Comunidades Afrodescendientes habitantes en el Municipio de Medellín*, el cual se erigió como un “organismo asesor y consultivo de la Administración Municipal” con funciones como la garantía de derechos, el reconocimiento, la capacitación y la participación en políticas públicas, planes y programas de desarrollo para la comunidad.



El anterior acuerdo buscó ser derogado a través del Acuerdo 56 de 2015, mediante el cual se adoptaría la *Política Pública para la Población Afrodescendiente en el Municipio de Medellín*. Sin embargo, la pesquisa de Arnedo Mendoza (2020) señaló que la Política Pública no contenía articulación (gobernanza) con dependencias, instancias y planes de acción; es decir, era una Política en letra muerta; razón por la cual, la Federación de Consejos Comunitarios y Organizaciones de Base de Comunidades Negras de Antioquia (FEDECOBAN) demandó la Política Pública y como resultado se anuló el Acuerdo 56 y se mantuvo el Acuerdo 11 de 2006. Las razones del fallo judicial tuvieron que ver con que “los mecanismos deben ser idóneos para garantizar la participación efectiva de las comunidades” (Juzgado Quince Administrativo Oral del Circuito de Medellín, 2019). No obstante lo anterior, se puede observar que el *Plan Municipal Afrodescendiente 2020–2029* se sustenta del acuerdo derogado; lo que reafirma la posición de desconfianza, impide el reconocimiento y debilita la gobernanza de actores.

A este panorama institucional se suma el hecho de que persisten problemas sobre participación de población afrodescendiente, previamente diagnosticados a nivel nacional. Entre ellos se encuentran la “baja participación y representación de la población afro en espacios políticos e institucionales; [...] [la] débil capacidad institucional de los procesos organizativos de la población afrocolombiana, palenquera y raizal; [...] [y el] escaso reconocimiento y valoración social de la diversidad étnica y cultural como uno de los factores que definen la identidad nacional” (Ministerio del Interior, 2009, p. 9. como fue citado en Alcaldía de Medellín, 2020b, p. 18). Los problemas diagnosticados que se citan en el párrafo anterior no distan mucho de lo expresado en los talleres de cocreación en los que participó esta población, en términos de, por ejemplo, la invisibilización de los pueblos étnicos en los espacios de participación; el intento de invisibilización del papel histórico y económico de la población afrocolombiana; el racismo institucional (expresado en la falta de conocimiento de los funcionarios acerca de los enfoques étnicos y diferenciales) y, el racismo sistémico y estructural (Talleres de cocreación, Sector afrodescendientes, 2021)..

En estos talleres de cocreación también se expresó que entre las violencias que hacen parte de un entrelazamiento que obstaculiza o mina el camino para el correcto ejercicio del derecho a participar se encuentra, igualmente, la violencia contra las mujeres pertenecientes a este grupo poblacional y la estigmatización de la población afrodescendiente.

De las intervenciones de los participantes en dicho taller de tipo sectorial, queda claro que “la violencia” debe ser entendida de manera plural por varias razones: primero, porque actúa de manera interseccional sobre cada individuo, como lo expresaron las participantes mujeres cuando narraban sus experiencias y las de sus hijos sobre el machismo y el racismo en la escuela. Segundo, porque actúa de manera rizomática. Es decir, la invisibilización del papel histórico y económico de la población afrocolombiana en la construcción del Estado-nación, por tomar



uno de los casos, aunque afecta a personas e individuos, se trata de un tipo de violencia que lo que pretende es borrar o alterar el aporte que sujetos y actores sociales colectivos, en este caso pueblos, han elaborado, con el fin de imponer un relato de historia que sitúe a estas poblaciones en un lugar histórico inferior; lo que se conoce en teoría decolonial como colonización del saber y violencia epistémica (Talleres de cocreación, Sector afrodescendientes, 2021).

Migrantes.

El derecho de participación política de todas las personas sin exclusión por nacionalidad ha sido materia de análisis de autores como Clicerio Coello Garcés (2013) y (2016). Quien afirma que: “en la actualidad ya no se justifica la exclusión de los no nacionales en el ejercicio de los derechos de participación política, ya que forman parte del *demos* y, por tanto, están en posibilidad de intervenir en los asuntos de la cosa pública, previo cumplimiento de determinados requisitos de residencia y condición legal” (p. 96).

Autoras como Ariadna Estévez (2016), evidencian la insuficiencia del concepto de ciudadanía como herramienta de análisis que fundamente el reconocimiento de derechos a los migrantes y plantea un argumento en favor de los derechos humanos como herramienta analítica para proponer el reconocimiento de derechos a las personas que han dejado temporal o definitivamente su país para establecerse en otro. Además, pone sobre la mesa la discusión sobre las propuestas de postciudadanía, cuyo objetivo es trascender las tendencias de la ciudadanía a la exclusión y enfocarse en el carácter universal y humanista de los derechos humanos.

La discriminación por condición migratoria se evidenció en los talleres de cocreación con relación a las personas de origen venezolano. Una de las mujeres que participó de estos encuentros, manifestó que asistía al taller porque:

queremos hacernos visibles [...] estamos acá para hacernos visibles para que ustedes sepan que hay una comunidad dentro de otra comunidad que todo es posible si nos damos las manos. Que nosotros somos cinco mujeres que estamos caminando, como decimos en lo coloquial en Venezuela “pateando la calle”.

Su necesidad de ser visibilizadas está marcada, según la intervención de la participante, porque no quieren que se les vea como personas que piden en las calles o engañan a otros, sino que comparten sus saberes e intentan trabajar de manera conjunta con el fin de salir adelante con sus familias; para ello se han organizado en grupos de WhatsApp desde el año 2019, “en función a migrantes venezolanos y colombianos retornados, y también colombianos en vulnerabilidad (...) a través de instituciones internacionales que nos apoyan” (Talleres de cocreación, Sector mujeres, 2021).

La mujer afirmó sentirse orgullosa y en un tipo de rol representativo ante espacios de participación de su zona, pues en su sector las Juntas de Acción Comunal: “me toman en cuenta en la parte participativa”. Agregando que son ellas quienes conocen las necesidades de su comunidad. Es decir, este grupo



de mujeres ha servido de enlace entre la población migrante de Pradera parte baja en la Comuna 13 y los espacios comunales de participación (Talleres de cocreación, Sector mujeres, 2021).

Medellín para el 2020 tuvo 140.143 migrantes según los datos de Migración Colombia. En 2021, según los registros de la Alcaldía de Medellín, el municipio cuenta con alrededor de 78.000 migrantes venezolanos con Permiso Especial de Permanencia (PEP) vigente. Sin embargo, revisando los datos del Observatorio de Venezuela y Fundación Konrad Adenauer (2020), pudo encontrarse que el 53,4% del total de migrantes permanecen en Colombia con un estatus de irregular. Según los planteamientos de ambas entidades, el estatus de la persona de nacionalidad extranjera es el punto de partida de la vulneración de los derechos, pues su condición de irregularidad se convierte en un nicho de oportunidades para el abuso y la discriminación.

Estigmatización a las diversidades sexuales

La estigmatización fue otra de las situaciones enunciadas en los espacios de cocreación. Es una práctica que refiere a la marca impuesta a grupos o individuos considerados anormales, inferiores, peligrosos, diferentes, periféricos, deshonorosos (Campus, s/f; Stolkiner Y Vázquez, 2009; Wacquant et al., 2014). Cuando se señala la ‘marca impuesta’ se hace referencia a una práctica en la que marcaban a las personas para señalar y avergonzar a los sujetos estigmatizados; en la actualidad estas prácticas han cambiado por representaciones simbólicas y discursivas en lo colectivo. En este sentido, se encuentra el planteamiento de García (2015) al señalar que la estigmatización se sostiene en las relaciones entre los ‘unos’ y los ‘otros’ en la que cobra vigencia, por ejemplo, el descredito que es “... un atributo que estigmatiza a un tipo de poseedor [y] puede confirmar la normalidad de otro y, por consiguiente, no es honroso ni ignominioso en sí mismo” (Goffman, 1986, como se citó en García Peña, 2015, p. 44).

Continuando con una línea de investigación de Goffman, Cedeño Astudillo (2019) presenta tres niveles de estigmas que se presentan contra las personas transgénero:

El **estigma estructural** se refiere a las normas sociales, ambiental, leyes y políticas institucionales que limitan los recursos, oportunidades y el bienestar de las personas estigmatizadas.

Los **estigmas interpersonales** tienen una afectación más peligrosa [...] es la etiqueta que de una u otra forma legítima un trato discriminatorio – no institucionalizado– hacia una persona o grupo de personas que no se adaptan a los cánones sociales creados para mantener una moralidad impuesta, como los grupos LGBTI, pospenados, minorías raciales, etc. [...] Este tipo de estigma [...] se deriva del trato diario con sus semejantes y no de una política estatal (Quiles del Castillo, 1998)

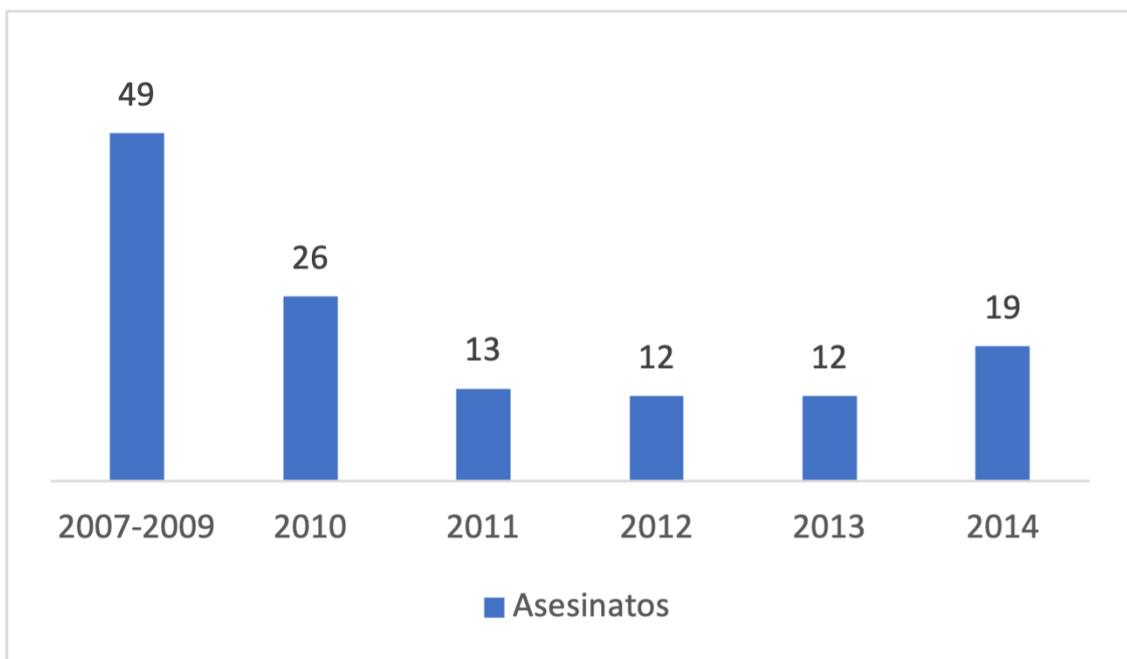
El **estigma individual** acarrea que los procesos psicológicos de las personas trans se vean afectados por una etiqueta que les afecta



internamente, generando expectativas ansiosas de rechazo, evitación y ocultamiento del estigma, y disminución de la autoeficacia para hacer frente a los factores estresantes relacionados con ellos. (Quiles del Castillo, 1998, White Hughto, Reisner y Pachankis, 2015, como se citó en Cedeño Astudillo, 2019, pp. 80–82)

De acuerdo con García Peña (2015), las personas configuran un uso del poder (ellos) para ejercer las violencias (a los otros). En este orden de ideas, se presentan datos del Plan estratégico de la Política Pública LGBTI (2018) sobre el grupo poblacional, buscando un acercamiento a la situación en materia de derechos humanos. Así, en la Figura 25 se presenta una gráfica de los asesinatos cometidos contra personas de este grupo poblacional.

Figura 20. Número de asesinatos de la población LGBTIQ+



Nota: Subsecretaría de Grupos Poblacionales, Secretaría de Inclusión Social Familia y Derechos Humanos (2018).

A la anterior situación habrá que agregar que la vulneración a los derechos humanos se registró por actores armados. Entre ellos, los ilegales usaron la intimidación, panfletos, agresiones y desplazamientos. En lo que tiene que ver con los legales la Personería señala que la Fuerza Pública es el actor que ejerce mayores vulneraciones contra el grupo poblacional. A lo anterior se suman los “casos de discriminación en instituciones educativas, que fueron desde las prohibiciones de manifestar afecto dentro de las sedes educativas, hasta el control y la vigilancia del uso de baños públicos para estas personas” (Subsecretaría de Grupos Poblacionales Secretaría de Inclusión Social Familia y Derechos Humanos, 2018, p. 35)



Desde los planteamientos anteriores queda claro que son múltiples las violencias contra la población LGBTIQ+, pero ¿cómo se expresa la violencia contra las diversidades sexuales y del género en relación con la participación ciudadana?

Las personas que participaron del taller con el sector LGTBIQ+ comentaron desde sus historias de vida que una de las formas de violencia que más les ha afectado teniendo en cuenta su identidad de género ha sido la persecución, lo que ha provocado que deban desplazarse de manera forzosa; dejando sus lugares de origen, sus familias y las comunidades donde ya habían construido lazos sociales. Enfrentarse a otra ciudad o municipio genera que de nuevo se tengan que enfrentar a la exclusión y el rechazo de sociedades que han creado representaciones alrededor de sus expresiones de identidad. Así pues, las mujeres trans que participaron de este taller identificaron el silenciamiento y el desplazamiento forzado como las principales expresiones de violencia que les impide incidir en los espacios de participación (Talleres de cocreación, Sector LGTBIQ+2021).

Otra de las dificultades que narran desde sus testimonios es que los imaginarios creados alrededor de sus formas de vida y/o apariencia física, les ubica en un lugar fijo y estático utilizando la estigmatización para la creación de estereotipos que, a largo plazo, les restringe el acceso a los derechos. Así lo comentan algunas participantes venezolanas que estuvieron en el taller, al mencionar que la falta de reconocimiento de los migrantes venezolanos obstaculiza el ejercicio participativo y que esta situación se agrava cuando se trata de una persona trans, por mencionar un caso en particular. Es decir, se identifica que existe una interseccionalidad que complejiza la manera en que las violencias afectan a uno o varios individuos (Talleres de cocreación, Sector LGTBIQ+, 2021).

La estigmatización como proceso de subjetivación opera fácticamente de muchas maneras como fue expuesto en los párrafos anteriores. Sin embargo, algunas de las asistentes agregaron una problemática que conecta las limitaciones transversales tratadas en este apartado; se trata de la restricción a los derechos fundamentales como el acceso a una vivienda digna, el acceso a la salud y a la educación. Si se trae de nuevo la definición de discriminación mencionada al inicio, observamos que estos derechos humanos son impedidos debido a una distinción que, en este caso, es su identidad sexual y de género. Es allí donde opera este tipo de discriminación que permite la visualización acerca de cómo la violencia simbólica del silenciamiento y la falta de representación, escala al impedimento del desarrollo humano de las personas.

6.1.4.2 Deficientes condiciones (recursos) materiales y sociales para el efectivo y continuo ejercicio de la participación ciudadana.

La presente limitación transversal apunta a examinar las condiciones materiales y sociales que los actores sociales de Medellín necesitan para desarrollar su participación de forma efectiva y continua. Lo cual implica saber, entre otras cosas, por qué unos actores (individuales o colectivos) participan y otros no, reconociendo que los procesos y prácticas de la participación son mediados por

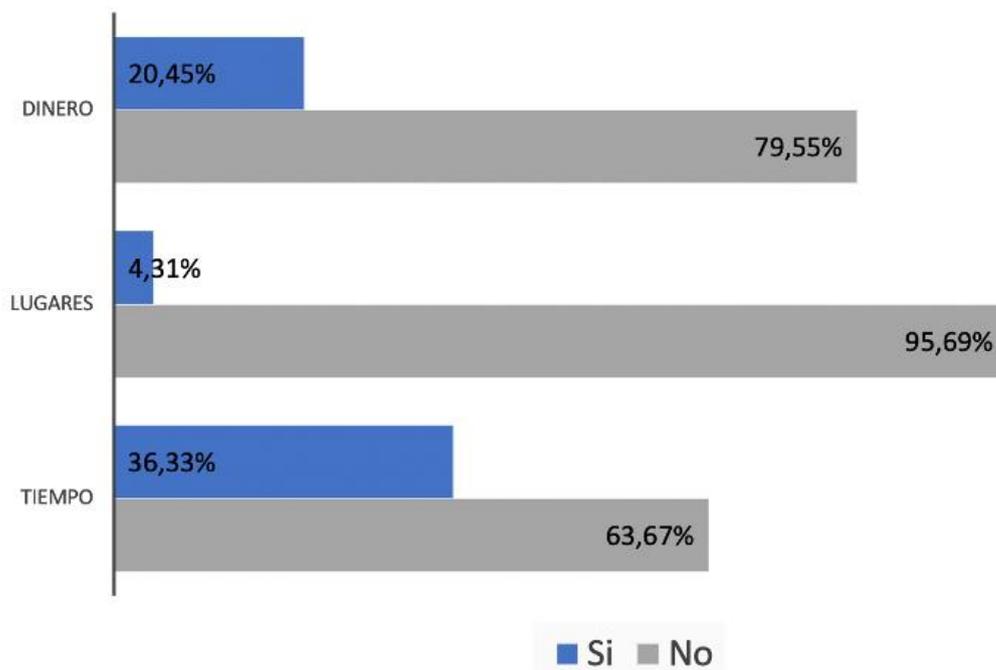


una racionalidad de tipo vital (Espinosa, 2009), es decir, del entendimiento de los recursos, roles y posiciones del actor en su entorno.

En relación a esta limitación transversal los líderes consultados en espacios de cocreación señalaron que las responsabilidades individuales, las distancias, la demanda de tiempo, el acceso a espacios, entre otros, implican invertir un recurso social y económico para poder cubrir las demandas que conlleva desarrollar la participación ciudadana, en sus palabras: los “líderes no reciben recursos por su trabajo y, por ejemplo, para desplazarse de su zona con la intención de participar en reuniones los líderes no tienen un pasaje” (Talleres de cocreación, Sí.Ciudadanía, 2020). Desde otra perspectiva, lo anterior se traduce también en “un problema de "accesibilidad" porque algunos dignatarios no tienen pasajes y los integrados del Metro que les otorgan no cubren las rutas de barrios periféricos de la comuna de ellos” (Talleres de cocreación, Sí.Ciudadanía, 2020).

En relación a la misma problemática pueden considerarse los análisis hechos desde el Índice de Participación Ciudadana sobre algunos factores que obstaculizan la participación. Como puede observarse en la Figura 26, la citada medición indica que la falta de dinero y tiempo son factores que influyen en la participación.

Figura 21. Motivos por los que los actores han dejado de participar en los últimos 24 meses.



Nota: Elaboración propia, datos del IPCM (2019)

La deficiencia de los recursos materiales y sociales para la participación influye en la autonomía de los actores para participar y en ese sentido indica la necesidad de hacer una apuesta por posicionar la idea de la igualdad como



principio para la participación activa. También llama a considerar la necesidad de establecer una relación de proporcionalidad sistémica en la que se tenga en cuenta que, a mayores necesidades básicas satisfechas y buen desarrollo de las capacidades humanas, mayor autonomía de un actor social. Lo anterior llama la atención sobre el hecho de que estas dificultades no afectan de la misma manera a toda la población analizada y por lo tanto, las acciones que se emprendan desde la implementación de esta Política Pública deben dirigirse desde los enfoques diferencial e interseccional con un fuerte apoyo de las dependencias y actores corresponsables, para que efectivamente puedan mejorarse las garantías de los actores individuales y colectivos, promoviendo condiciones que permitan el encuentro y la apropiación de los espacios públicos, desde el reconociendo de la diversidad de actores y sus necesidades.

Las limitaciones transversales a la participación implican un análisis de las relaciones entre desigualdad-pobreza-recursos, en este sentido:

La conexión empírico-conceptual entre desigualdades económicas y pobreza marca, por ende, un criterio axiológico y político de interpretación del problema social de la pobreza y la desigualdad y una toma de postura respecto a la justicia, desde la cual es posible asumir que aunque la pobreza tiene muchas manifestaciones, la más relevante y la que resulta más apremiante es la pobreza de acceso (y de disposición) de recursos materiales, de ingresos y de bienes en el sentido de satisfactores, y que también se traduce en carencias de poder económico, de poder social, político y jurídico. *Carencias de autonomía*, en síntesis, que imposibilitan a la persona satisfacer sus necesidades básicas y desarrollar sus capacidades y funcionamientos humanos y ejercitar, por lo tanto, su libertad real. (Ribotta, 2021, pp. 162-163)

Estas condiciones materiales y sociales deben ser observadas en los territorios y desde perspectivas territoriales, sectoriales y poblacionales para comprender los factores que influyen en el buen desarrollo de la participación ciudadana. Al respecto de las limitaciones relacionadas con lo sectorial y poblacional el problema puede evidenciarse claramente cuando se trata de la participación de mujeres, pues, entre otros factores, la sobrecarga en el trabajo doméstico -con las consecuencias que ello acarrea en términos de inserción de las mismas en el mercado laboral y para su autonomía económica-, termina repercutiendo en su empoderamiento, dificultado también por las limitaciones que tienen las mujeres en términos de sus recursos comunicativos y formativos (Secretaría de Mujeres, año) (Acuerdo 102 de 2018). En relación a lo territorial, el Instituto de Estudios Regionales (INER) de la Universidad de Antioquia, construyó la dimensión *condiciones territoriales* para observar la calidad de la participación en el Índice de Participación Ciudadana:

se refiere a la configuración territorial pre-existente, en cuanto a las estructuras y procesos sociopolíticos necesarios para que la participación se pueda dar, lo cual se expresa en las garantías estatales para posibilitar los mecanismos de participación y el control social, así como la



oportunidad que tienen los actores ciudadanos de tener las capacidades que permiten que la práctica de la participación ciudadana conlleve al fortalecimiento de la democracia. (Instituto de Estudios Regionales, 2017, p. 5)

El análisis de estas condiciones se desarrolló en cinco atributos a saber: formación, infraestructura de internet, infraestructura física, amenazas, acceso y uso de información, restricciones en términos de tiempo, economía e interés. Los resultados comparados entre la medición del 2017 y 2019 del Índice de Participación Ciudadana (Tabla 10), evidencia que las condiciones han aumentado a nivel de ciudad, sin embargo, es importante resaltar que además de lo territorial, es evidente que para las organizaciones y colectivos hay mayores posibilidades para el desarrollo de la participación, en comparación con quienes participan individualmente.

Tabla 10. Dimensión de las condiciones territoriales del IPCM 2017 y 2019

Unidad de análisis	Condiciones territoriales 2017	Condiciones territoriales 2019
Individuos que participan	0,277	0,433
Organizaciones y colectivos	0,455	0,668
Resultado agregado De Medellín	0,366	0,551

Nota: Alcaldía de Medellín (2017, 2020a).

La dimensión vista a una escala zonal expone datos semejantes para las dos mediciones. No obstante, al observar la zona suroriental, la cual solo tiene una comuna (Poblado) los números dan cuenta de lo diferencial de un territorio amplio con barrios y sectores desiguales que afectan el indicador del índice. Luego, el anterior énfasis no tiene la intención de decir que las demás zonas de la ciudad tengan las mejores condiciones territoriales.

Tabla 11. Dimensión de las condiciones territoriales del IPCM 2017 y 2019, nivel zonal

Zona	Condiciones territoriales 2017	Condiciones territoriales 2019
Centro occidental	0,286	0,443
Centro oriental	0,223	0,444



Noroccidental	0,332	0,441
Nororiental	0,297	0,434
Suroccidental	0,246	0,406
Suroriental	0,271	0,383
Corregimientos	0,256	0,435
Medellín	0,277	0,433

Nota: Alcaldía de Medellín (2017, 2020a).

De acuerdo con las tablas presentadas, la Política Pública de Participación Ciudadana deberá proyectar apoyos y articularse a diversas iniciativas para facilitar, especialmente a los actores sociales que participan, las garantías para el libre, autónomo y pleno ejercicio de la participación ciudadana, como se ha dicho antes, desde una perspectiva territorial, pero también teniendo en cuenta las diferencias sectoriales y poblacionales.

6.2 Problema Público de la Política Pública de Participación Ciudadana.

La construcción de una política pública implica definir un problema público sobre el cual la administración pública y los grupos de valor e interés centran sus esfuerzos a través de una planeación para implementar acciones que cambien una realidad pre-existente.

Como se ha podido observar, los problemas de la participación ciudadana de Medellín son variados, situados y algunos de gran amplitud y trazabilidad. Por lo anterior, para sintetizar y vincular las vivencias e inteligencias de los actores sociales, éstos se presentan en una red. La red es una estrategia que permite visualizar los problemas, así como sus conexiones e interacciones. También propone una priorización de los problemas partiendo de las distintas interrelaciones que se establecen para emprender acciones a implementar que impacten en la solución de otros problemas. Lo cual, en una proyección a largo plazo de la Política Pública significa una reducción de esfuerzos tendientes a potenciar la participación por los vínculos que se sugiere tienen los problemas y, en consecuencia, sus alternativas de solución.

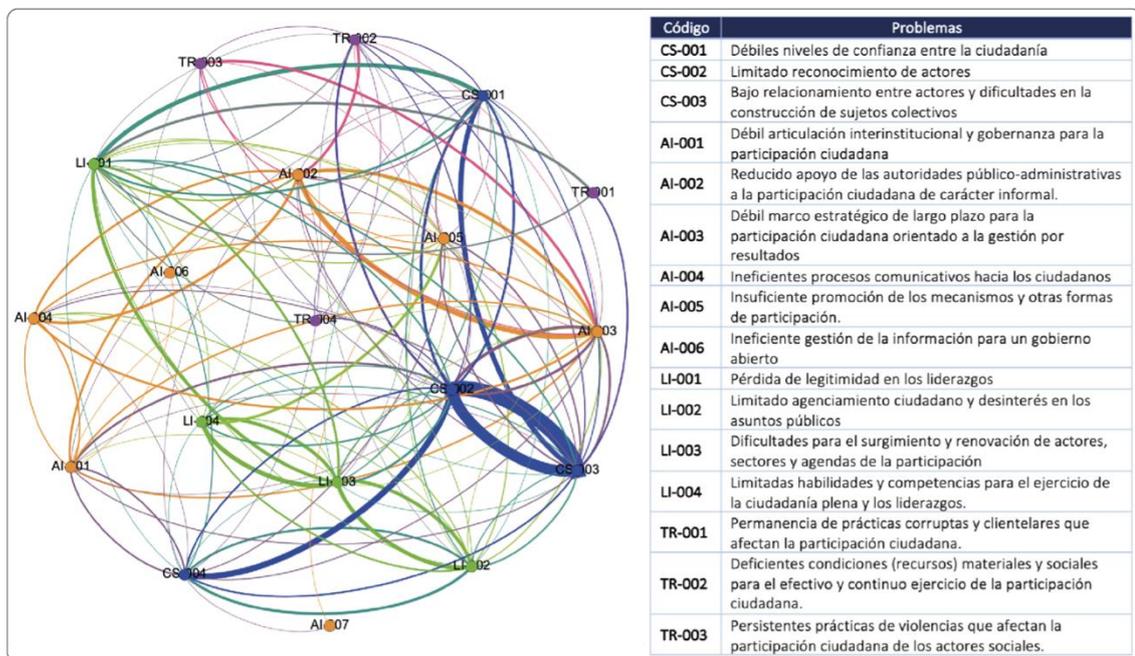
A partir de esta problematización en red donde dialogan parámetros estadísticos y cualitativos, provenientes de fuentes primarias y secundarias, se puede señalar que *la limitada incidencia de los actores en la toma de decisiones* define el núcleo central del problema público de la participación ciudadana en Medellín; estando determinado éste por el carácter relacional de la red, pues ésta muestra las conexiones de los problemas, permitiendo identificar los más significativos y la



derivación del problema central, así como su influencia en la construcción de las redes, instituciones, sujetos, y en el diseño y ejecución de acciones. Como se ha planteado antes, el problema de la incidencia estuvo ubicado inicialmente en el núcleo de capital social y luego, mediante el análisis de redes, fue identificado como el problema central de la participación ciudadana en Medellín, justamente en virtud de sus conexiones con problemáticas como el reconocimiento, la articulación y el agenciamiento de los actores colectivos en Medellín.

La Figura 27 muestra la forma en que se interconectan los problemas. Cada nodo (punto) representa un problema y cada arista que conecta un nodo representa la intensidad de esa conexión de forma que entre más gruesa es la línea, mayor es la conexión entre problemas.

Figura 22. Red de problemas identificados y validados en la estrategia de cocreación.



Partiendo de los planteamientos vinculados con el análisis relacional de la red, así como de la figura anterior, es preciso notar que el problema central de la Política Pública de Participación Ciudadana se delimita, de manera holística, mediante las cuatro conexiones que se presentan a continuación:

- CS-002 con CS-003: el limitado reconocimiento de actores con la limitada incidencia de los actores en la toma de decisiones.
- CS-003 con CS-001: la limitada incidencia de los actores en la toma de decisiones con débiles niveles de confianza entre la ciudadanía.
- CS-001 con LI-001: los inestables niveles de confianza entre la ciudadanía con la pérdida de legitimidad de los liderazgos.



- CS-002 con CS-004: el limitado reconocimiento de actores con el bajo relacionamiento entre actores y dificultades en la construcción de sujetos colectivos.

Las conexiones tienen como punto de partida el reconocimiento de los actores, siendo un factor importante para el proceso y práctica individual y colectiva de la participación. Este reconocimiento es reclamado por los actores sociales en dos vías, uno entre actores sociales y otro entre la institucionalidad frente a ellos, es decir, ambos actores se necesitan para poder construir, en este caso, la participación ciudadana. Esto se amplía cuando el reconocimiento es observado en tres ámbitos: lo físico, que depende de la existencia; lo universal, que implica la garantía de derechos y las demandas de lo inexistente y la solidaridad, donde se pueden cruzar los proyectos de vida individuales con los colectivos. En este sentido, si un actor social no es tenido en cuenta, sus derechos no son reconocidos y los proyectos no se vinculan; se desconoce al actor y, por consiguiente, su nivel de incidencia tiende a ser nulo, además, con el tiempo puede terminar alejándose de la participación.

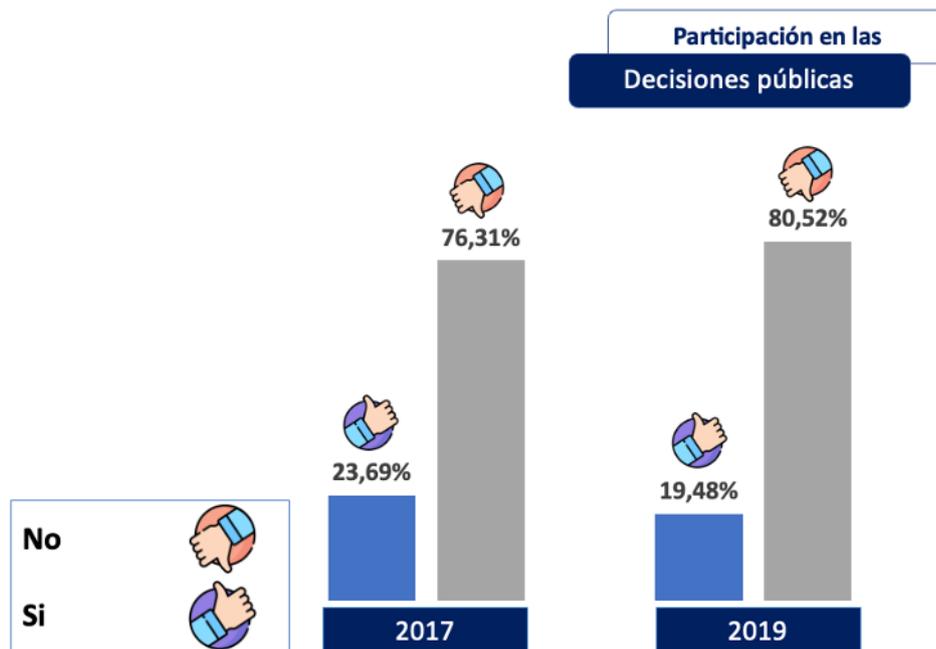
La relación problemática anterior, se incrementa cuando a la red sistémica se le agrega la pérdida de confianza, donde los actores sociales se fracturan en diferentes direcciones, la horizontal con los “iguales” y la vertical frente a la institucionalidad. Esto se hizo evidente cuando se observó la confianza en relación con grupos poblacionales discriminados (mujeres, LGBTIQ+, afrodescendientes, indígenas, migrantes, entre otros), lo cual se vincula con dimensiones propias de la participación como son las garantías y los modelos de representación. Retomando lo dicho en apartados anteriores, cuando el líder no tiene legitimidad, ya sea por la forma de acceder a la representación o por sus prácticas cuando está representando, se profundiza la desconfianza de los actores sociales en los líderes, hecho que produce una crisis de representatividad y que afecta los procesos de liderazgo, en asuntos tales como, el surgimiento, la consolidación y el agenciamiento de los actores sociales.

Así, mediante diferentes conexiones los problemas de la participación se van reproduciendo y representando en el Estado local (Medellín). Esto se comprende cuando los actores institucionales y sociales se observan como una condensación de relaciones en el Estado como el tramitador de los problemas sociales (Poulantzas, 1979). Así, el Estado de acuerdo con sus fines plantea una *arquitectura institucional* donde los servidores y autoridades no pueden desplegar un ejercicio de facilitador, garante y promotor de la participación ciudadana, debido a obstáculos como el relacionamiento interno de las dependencias (gobernanza interna), la ausencia de proyecciones estratégicas de largo plazo y la ineficiente gestión de la información. Además, esto está atravesado por prácticas de corrupción y clientelismo, donde se deteriora el interés de los actores sociales; las violencias en los diferentes territorios, bien sea por bandas criminales que incluso restringen el ingreso del Estado a través de los funcionarios, o por la baja capacidad de respuesta frente a las violaciones de derechos humanos.



La solución de todas estas problemáticas pasa por la posibilidad del fortalecimiento de actores con visiones democráticas de lo público y las relaciones sociales; que además reconozcan la necesidad de la participación y le apuesten a la apertura de posibilidades para la incidencia real de los ciudadanos en la construcción del municipio. A propósito de la calidad de la participación ciudadana en individuos y organizaciones, el Índice de Participación Ciudadana de Medellín en sus dos mediciones (2017 y 2019), indagó la incidencia de los actores a través de dos indicadores: 1) el comportamiento y toma de decisiones de los líderes; 2) la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones de su comuna o corregimiento. Respecto al segundo indicador, en ese momento la medición del Índice preguntó a cada ciudadano si en los últimos 24 meses había participado en “iniciativas, propuestas o proyecto que beneficien su comuna o corregimiento” (Alcaldía de Medellín, 2019a, p. 62) y los resultados señalaron que para el año 2019 el porcentaje de personas que no participaba era del 80,5%, mostrando un incremento en la tendencia respecto al año 2017, cuando el 76.31% de los encuestados dijeron no participar en las decisiones públicas. Véase Figura 28.

Figura 28. Participación en las decisiones públicas



Nota: Elaboración propia, datos obtenidos de Alcaldía de Medellín (2019a).

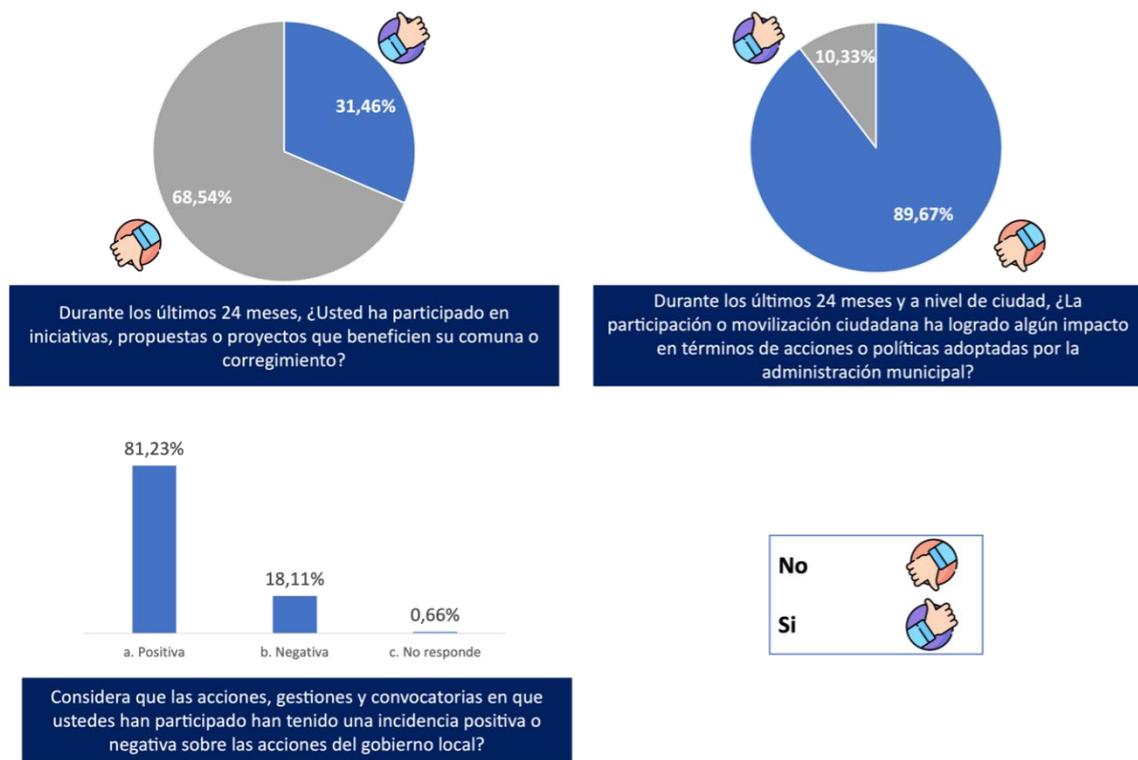
De acuerdo con la figura anterior, las cifras del Índice de Participación Ciudadana (2019) permiten señalar que tanto en el 2017 como en el 2019 existen barreras que contribuyen al “desinterés de los pobladores en las dinámicas de la participación” (p. 62), lo cual contribuye a perpetuar la tradición de concentrar las decisiones. Además, en determinadas comunas y barrios hallaron argumentos donde afirman que estas dinámicas de participación “... siguen siendo de información y consulta y que las posibilidades de gestión, fiscalización e iniciativa



son pocas, dejando en manos de pocos, en especial de los gobiernos locales, regionales y nacionales, las decisiones finales” (Alcaldía de Medellín, 2019e, p. 63).

En este orden de ideas, la ciudadanía ha expresado sistemáticamente en el proceso de cocreación que los agentes políticos tienden a usar la participación ciudadana como un elemento legitimador de sus políticas, por lo que la participación solo alcanza un nivel informativo. Lo cual, no solo limita las decisiones o su incidencia, sino que deteriora el reconocimiento y la confianza entre actores: “nos dicen: participen, construyamos, pero ya lo tienen todo listo y eso es un obstáculo gigante para nosotros poder ejercer y construir territorios de paz, territorios de educación, territorios de vida, territorios de participación” (Talleres de cocreación, Sector mujeres, 2021). La Figura 29 también muestra algunas expresiones ciudadanas en torno a la poca incidencia de sus propuestas a partir de la encuesta del Índice de Participación Ciudadana.

Figura 23. Incidencia de los actores y organizaciones que participan



Nota. Elaboración propia, datos obtenidos del IPCM, 2019

Todo ejercicio de participación ciudadana tiene la aspiración de conducir a la toma de decisiones con incidencia de los ciudadanos, no solamente con un carácter consultivo. De este modo, existen diferencias entre: 1) la intención de participar, 2) la inclusión de la ciudadanía en procesos consultivos y 3) su participación vinculante en procesos decisorios.



En esta perspectiva, los ciudadanos creen que se deberían establecer mayores y mejores mecanismos que permitan que las propuestas, planes, proyectos e ideas formulados en escenarios de participación ciudadana adquieran un carácter vinculante, para lo cual se requiere iniciar por una profundización y ampliación de la voluntad de escucha de los gobernantes y funcionarios públicos frente a lo que proponen los actores sociales, como lo ilustra el siguiente relato: “algunos líderes tienden a retirarse de escenarios y espacios porque cuando mi voz no es escuchada, cuando mi propuesta no es tenida en cuenta [...] realmente no es una participación” (Talleres de cocreación, Sector mujeres, 2021). No solo una escucha para hacer sentir a la gente que participa, sino para reconocer con juicio y responsabilidad, la validez de sus saberes y necesidad de las propuestas y su viabilidad en la gestión pública o en los planes de gobierno (Alcaldía de Medellín e Instituto Popular de Capacitación, 2014, como se citó en Carvajal-Londoño, 2019).

El hecho de que los Consejos Comunales y Corregimentales de Planeación (CCCP) hayan sido el grupo de valor que más mencionó este problema, da cuenta de la centralidad de este, en tanto los CCCP son una instancia central en las dinámicas institucionales de la participación en torno a la planeación local del desarrollo y un engranaje con la ciudadanía por su cercanía a las comunidades. En este mismo sentido, el análisis de la red de problemas arroja que el problema de la real incidencia es el que más conexiones establece y, por tanto, el que más impacto tendría si se logra intervenir.

Partiendo de la interconexión de problemas presentada anteriormente, se puede señalar que el problema público de la participación ciudadana en Medellín es la *“baja incidencia en la toma de decisiones de asuntos de interés público, asociada al limitado reconocimiento, articulación y agenciamiento de los actores individuales y colectivos”*.

7. OBJETIVOS, DIMENSIONES Y COMPONENTES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

A partir de los problemas priorizados, así como de la definición del problema público que de estos se deriva, a continuación se presentan sus objetivos, general y específicos, así como las dimensiones que orientarán la implementación, seguimiento y evaluación de la Política Pública de Participación Ciudadana de Medellín.

Cada una de las dimensiones tiene unos componentes específicos. Dimensiones y componentes se derivan de los elementos relacionados con cada uno de los núcleos problema presentados en el apartado correspondiente al diagnóstico de la Política Pública, y a los mismos están asociados cada uno de los objetivos específicos que desarrollan o descomponen el objetivo general de la presente Política Pública, definido en términos de: *“generar condiciones para la incidencia directa en la toma de decisiones de los asuntos de interés público a través del*



reconocimiento, articulación y agenciamiento de los actores individuales y colectivos del municipio”.

El objetivo general tiene asociados tres objetivos específicos, traducidos en tres dimensiones y sus componentes.

7.1 Objetivos específicos, dimensiones y componentes

El primer objetivo se definió en términos de *promover el reconocimiento y la confianza entre los actores individuales y colectivos con el propósito de aumentar su incidencia en los asuntos de interés público*, y desde el mismo se busca intervenir los problemas vinculados a lo que aquí se ha denominado el núcleo del capital social, mediante acciones vinculadas a la dimensión de reconocimiento y confianza y sus componentes definidos en términos de confianza y reconocimiento entre actores individuales y colectivos.

Las acciones a desarrollar en relación a este punto partirán del entendimiento de que el *reconocimiento y la confianza* comprenden prácticas de relacionamiento para una convivencia democrática, en la que se entiende a los diferentes actores individuales y colectivos, junto a la administración municipal, como una red amplia e interdependiente cuya existencia se deriva de la valoración, respeto, consciencia del otro y autoconsciencia de sí con relación a la existencia del otro. Implica coexistir pacíficamente, brindando garantías y condiciones para ser escuchados y atendidos en sus opiniones, apuestas, propuestas y visiones sobre el Municipio. En la Política Pública de Participación Ciudadana, esta dimensión propende por fortalecer el marco sociocultural e institucional, en el que se soportan las expectativas y anhelos presentes entre los actores individuales y colectivos.

El segundo objetivo específico busca *impulsar procesos de agenciamiento de actores individuales y colectivos, propendiendo por el fortalecimiento y surgimiento de liderazgos para la participación democrática, incluyente, pluralista y transparente* y se vincula al núcleo de problemas asociados a los liderazgos y los modelos de representación y, en consecuencia, a la dimensión de agenciamiento y modelos de representación y sus componentes: legitimidad de los liderazgos, modelos de representación y surgimiento y renovación de actores individuales y colectivos.

La dimensión de *agenciamiento y modelos de representación* es entendida aquí como relacionada con el desarrollo de oportunidades y capacidades para que los actores individuales y colectivos se involucren, de manera activa e incidente, en la transformación de sus realidades a través de la participación ciudadana. Propende por la consolidación de sujetos políticos que se movilicen colectivamente; esto implica que se fortalezcan y promuevan liderazgos colectivos que visibilicen las demandas y agendas de sus comunidades para transformarlas en hechos sociales y políticos

El tercer y último objetivo se definió como *fortalecer las capacidades y funcionamiento de la Administración Municipal para profundizar y fortalecer la*



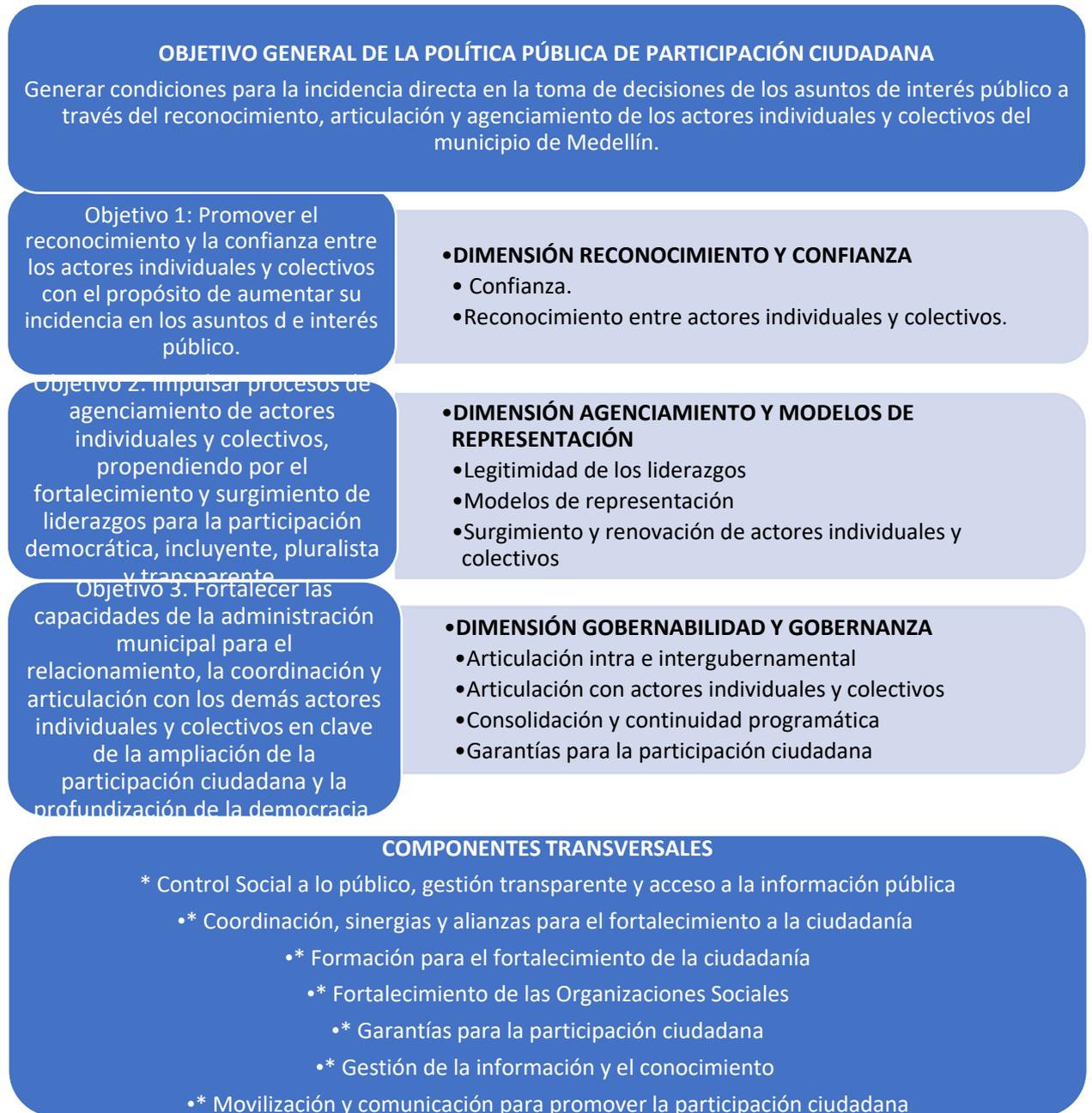
democracia, desde el relacionamiento, coordinación y articulación con los demás actores individuales y colectivos; está asociado al núcleo de arquitectura institucional y a la dimensión de gobernabilidad y gobernanza y sus componentes: articulación intra e intergubernamental; articulación con actores individuales y colectivos; consolidación y continuidad programática y garantías para la participación ciudadana.

En la presente Política Pública *la gobernabilidad* se refiere a las actuaciones y agenciamientos del gobierno, da cuenta de la capacidad de este para implementar sus planes, políticas y decisiones; por otro lado, *la gobernanza* hace referencia a los procesos de articulación, coordinación y concertación sobre los objetivos de una sociedad dinamizados por las políticas, este proceso de acuerdo se lleva a cabo entre el gobierno y los actores sociales, políticos y privados.

Como se ha dicho antes, los anteriores son los objetivos específicos que guiarán la implementación, seguimiento y evaluación de la Política y en ese sentido, han sido las guías para la definición de líneas y acciones estratégicas a desarrollar en la misma. Pero además de los componentes específicos asociados a cada dimensión la Política Pública cuenta con cinco componentes transversales en torno a los cuales se desarrollarán diferentes acciones que cruzarán las tres dimensiones ya definidas y constituyen, en buena medida, los enfoques con los que se han abordado históricamente los problemas de la participación ciudadana desde la administración municipal.



Tabla 12. Objetivos, dimensiones y componentes de la Política Pública de Participación Ciudadana



8. VISIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MEDELLÍN AL 2032

En el año 2032 los actores individuales y colectivos de Medellín inciden en la toma de decisiones de los asuntos de interés público para la ciudad desde los diferentes niveles territoriales, a partir de la aplicación de estrategias, instrumentos y acciones coordinadas para la participación que garanticen su



reconocimiento, articulación, agenciamiento y control social para una sociedad democrática e incluyente.

9. HORIZONTE ESTRATÉGICO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La Política Pública de Participación Ciudadana y su plan estratégico se plantea en un horizonte temporal de doce años, se busca que las diferentes estrategias que están allí descritas puedan convertirse en objetivos institucionales como mecanismo de articulación con la planeación que lleva a cabo la entidad, así como sus dependencias, garantizando que la Política Pública de Participación Ciudadana sea transversal al proceso de gestión pública local. En ese orden de ideas, el reconocimiento de los actores sociales para su incidencia en la toma de decisiones desde diferentes niveles territoriales implica el fortalecimiento endógeno y exógeno de los ámbitos que abarca la democracia participativa específicamente en lo relativo a los problemas que durante el desarrollo de este proceso se identificaron como capital social, liderazgos, modelos de representatividad y arquitectura institucional.

El Plan Estratégico establece acciones por formas de agrupamiento que en el marco de esta Política Pública se denominarán dimensiones y componentes y se configuran como aquellas temáticas que están ligadas al problema público identificado. Esto hace que cada acción que pueda desarrollarse, aunque pertenezca a una dimensión específica, impacte a las demás, es decir, que las acciones que se puedan desarrollar, por ejemplo, para el reconocimiento y la confianza también favorezcan a las otras propuestas asociadas a la gobernabilidad, la gobernanza y el control social. Es por ello por lo que, el Plan Estratégico de la Política Pública se definen acciones a corto, mediano, largo plazo, pero también su necesaria vinculación en los instrumentos de planeación que permiten implementar la Política, en este caso, los planes de desarrollo de los gobiernos subsiguientes, al igual, que las diferentes acciones contempladas en políticas públicas como la de organizaciones sociales y la planeación local en conjunto con presupuesto participativo.

- Acciones de corto plazo: 1-4 años
- Acciones de mediano plazo: 4-8 años
- Acciones de largo plazo: 8 a 12 años

Es de resaltar la importancia de la ciudadanía en la implementación de la Política Pública, teniendo en cuenta, que el plan estratégico es uno de los documentos que permite la conexión que se puede establecer con el Estado para el monitoreo, el seguimiento y la evaluación de este ejercicio. La importancia de su difusión en los primeros años será vital para que se convierta en una herramienta que contribuya a la garantía del derecho a la participación, haciendo la revisión y el ajuste de las alternativas de solución cada 4 años y que sea un proceso de co-implementación con los grupos de valor e interés que han contribuido de manera activa en las propuestas.



Las metas planteadas y sus indicadores de resultado e impacto serán también reflejo de avances importantes que hace la Administración Municipal, en complemento con el Índice de Participación Ciudadana, como instrumento que evalúa la calidad de la participación.

Partiendo de lo anterior, se insta a que los efectos de estas estrategias propendan por reconocer y restablecer la confianza, generen garantías y condiciones para la participación, permitan traducir las demandas ciudadanas en acuerdos programáticos, contribuyan al fortalecimiento de las redes de gobernanza entre actores sociales, y al interior de la Administración Municipal; para coordinar acciones, optimizar recursos y construir conocimiento, de cara a las necesidades y anhelos ciudadanos.

10. PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El presente apartado establece los parámetros éticos, filosóficos y pragmáticos de la Política Pública de Participación Ciudadana, estos se establecen partiendo de reconocer las experiencias internacionales, nacionales y los resultados de los espacios de cocreación desarrollados en la formulación de la presente Política. Estos principios serán los marcos rectores y deberán transversalizar todas las acciones asociadas a la misma; su nivel de importancia radica en el aporte que hacen a la posibilidad de trazar y constituir escenarios, recursos y actores deseados para la ciudad que se quiere.

Dignidad humana: es el principio fundante del Estado, tiene valor absoluto y constituye el presupuesto esencial para la efectividad del sistema de derechos y garantías constitucionales, erigiéndose como la máxima pauta de interpretación y orientación de la acción de las instituciones públicas y de los demás actores individuales y colectivos inmersos en los procesos asociados a la Política Pública de Participación Ciudadana. De igual forma, es la máxima orientadora del deber ser de los procesos y de la oferta institucional relativa a la Política Pública. (Alcaldía de Medellín, 2020b, Documento Preliminar de la Política Pública de Participación Ciudadana [documento no publicado]; Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia T-291, 2016).

Participación democrática: expresa no sólo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, que se fundamenta en el pluralismo, la tolerancia y la protección de los derechos y libertades; así como en una gran responsabilidad de los ciudadanos en la definición del destino colectivo. No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones, sino que implica, adicionalmente, que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Mediante este principio se busca fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual (Ley 1757, 2015, Art.1; Corte Constitucional, Sala plena, Sentencia C-180, 1994).



Soberanía popular: significa que el poder público emana de la ciudadanía y por tanto es la que otorga legitimidad al Estado y los gobiernos. La soberanía popular como principio busca el reconocimiento de la voluntad popular en la toma de decisiones públicas, promover la participación de un mayor número de actores individuales y colectivos en las decisiones que les afecten o sean de su interés. (Alcaldía de Medellín, 2020b; C.P., Art 3).

Igualdad: principio asociado a la dignidad humana, reconoce que todas las personas son iguales ante la ley en el marco de las normas preexistentes y de la doctrina jurisprudencial; es decir, que todas las personas gozan de los mismos derechos y obligaciones. Por lo tanto, y en lo que respecta a la Política Pública de Participación Ciudadana y al Sistema Municipal de Participación, partiendo del reconocimiento de las diversidades existentes en una sociedad heterogénea, el principio de igualdad da cuenta de la necesidad de garantizar el acceso y la participación de todos los actores individuales y colectivos, considerando sus características, atributos, rasgos distintivos y capacidades, al igual que las barreras que dificulten el acceso a los diferentes mecanismos, formas e instancias de participación en igualdad de condiciones.. (C.P., 1991 ; Corte Constitucional, sala plena, Sentencia C-178 , 2014).

Cooperación: posibilidad de los actores individuales y colectivos de relacionarse entre sí y con las instituciones públicas para perseguir objetivos concretos e incidir en procesos de toma de decisiones y gestión de asuntos públicos que sean de su interés a nivel municipal, comunal, corregimental o barrial. Resalta las ventajas que ofrece el trabajo articulado y coordinado en el que los actores involucrados en los procesos de participación cooperan para la construcción de rutas de solución y/o acuerdos públicos (Alcaldía de Medellín, 2020b, Documento Preliminar de la Política Pública de Participación Ciudadana [documento no publicado]).

Corresponsabilidad: se refiere a una responsabilidad compartida y asumida por igual entre las partes; propende por un equilibrio en el reparto de tareas, compromisos, responsabilidades entre las personas individuales para el fortalecimiento de ejercicios colectivos de gobierno de lo público. Cuando desde el Estado se construyen estrategias con enfoque de corresponsabilidad, se apunta a que los actores individuales y colectivos contribuyan al cumplimiento de las metas y objetivos establecidos, reconociendo que del goce de los derechos se desprenden también de deberes ciudadanos. En el marco de la Política Pública de Participación Ciudadana y el Sistema Municipal de Participación, se entiende que la corresponsabilidad es consecuencia del ejercicio de una ciudadanía activa que manifiesta interés por los asuntos públicos y actúa en consecuencia a este. (Corte Constitucional, Sala Plena, Sentencia T-301, 2014 ; Acuerdo 02, 2020).

Autonomía: libre opción que tienen los actores individuales y colectivos de participar de la toma de decisiones y de la gestión de asuntos públicos de su interés, de forma independiente, informada y en ejercicio pleno de su voluntad.



(Alcaldía de Medellín, 2020, Documento Preliminar de la Política Pública de Participación Ciudadana [documento no publicado]).

Transparencia e integridad: propende por el deber de proporcionar y facilitar el acceso a la información relacionada con asuntos públicos y determinados por la ley en las condiciones más favorables posibles y a través de los medios y procedimientos expeditos y de fácil acceso a la población en general, sin mayores limitaciones que las establecidas por la ley. Igualmente, se refiere a la calidad de la conducta de los servidores del Municipio de Medellín, mediante la cual deben ejercer sus funciones públicas de manera honesta y transparente, teniendo como criterios de acción, la eficiencia de su función, la preferencia por los intereses colectivos sobre el particular, el control sobre sus propias funciones, el adecuado manejo de los dineros y bienes públicos, el evitar y el denunciar toda conducta que atente contra la probidad tanto de los demás servidores, como de la ciudadanía. (Ley 1712, 2014, Art 3; Ley 1437, 2011, Art 3; Acuerdo 65, 2008, Art 3)

Diálogo y deliberación: el diálogo y la deliberación son prácticas que contribuyen a la construcción de prácticas sociales, políticas y culturales incluyentes y democráticas. El diálogo es un ejercicio que potencia el entendimiento de los participantes a partir del intercambio de puntos de vista; se genera principalmente en torno a la clarificación y la comprensión de un asunto de interés común y permite la transformación de relaciones conflictivas, cimentar o reparar vínculos y construir relaciones de confianza entre los involucrados.

La deliberación incluye el diálogo, pero va más allá, en tanto parte del interés por llegar a una solución de un problema o asunto importante para quienes deliberan; para ello es necesario el entendimiento basado en conversaciones claras, respetuosas e informadas. En términos políticos, la deliberación implica identificar coincidencias entre diferentes puntos de vista, asumir responsabilidades y hacer elecciones que contribuyan a la mejor solución posible.

11. ENFOQUES DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los enfoques para el desarrollo de políticas públicas se comprenden como marcos de actuación que permiten concebir la realidad de otras formas, hacen énfasis en determinados aspectos para intervenirla con métodos y técnicas más oportunos para solucionar sus problemáticas (Alcaldía de Medellín, 2020c). Los enfoques son complementarios entre sí, lo que implica que los elementos problemáticos que no son totalmente tramitados por uno pueden ser abarcados por otros de una manera más eficaz. A diferencia de los principios, los enfoques no son jerarquizables.

Abordar enfoques en la formulación, ejecución y evaluación de una política pública fortalece, en un proceso de re-significación, la gestión pública. Los enfoques permiten a los tomadores de decisiones tener claridad sobre la óptica desde la que se desarrolla la política pública de inicio a fin, pues son el canal en



el que se enmarcan las cuestiones teóricas y prácticas. En este sentido, los enfoques que se proponen para la Política Pública de Participación Ciudadana son: derechos humanos, diferencial, intersectorial; de desarrollo humano sostenible y territorialmente equitativo y de paz y no violencia.

11.1 Enfoque de Derechos Humanos

Los Derechos Humanos (DDHH) se comprenden como “aquellos que toda persona, sin importar su raza, sexo, etnia, lengua, nacionalidad o religión posee como derechos inherentes desde su nacimiento”(Agencia de la ONU para los Refugiados [ACNUR], 2017). Los DDHH en su historia han tenido un debate sobre su clasificación que tiene asidero en la configuración geopolítica del mundo bipolar. Es decir, el polo liberal proponía que estos se enmarcaban en los derechos civiles y políticos; mientras que, para el polo socialista, se circunscribían en los derechos económicos y sociales. Ambos modelos se ven reflejados en los pactos aprobados las Naciones Unidas Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (Sotillo Antezana, 2015).

Como es conocido, los derechos fundamentales están divididos en tres generaciones; Sotillo (2015, p. 177), sostiene que fue el jurista checo-francés Karl Vasak quien presentó la clasificación, buscando su comprensión, pero la misma terminó entendiéndose como una forma jerarquizada de los mismos. En la clasificación propuesta se encuentran. los derechos humanos de primera generación o derechos civiles y políticos, surgidos de las revoluciones francesa y norteamericana en el siglo XVIII; los de segunda generación, corresponden a los sociales, económicos e, inclusive, culturales, que se gestaron desde las reivindicaciones de los movimientos sociales de finales del siglo XIX; y, los derechos de tercera generación, que se desarrollan en el presente siglo, se corresponden con el “derecho a [la] paz, a la autodeterminación, a la protección ambiental” (Valente Adarme & Giménez Mercado, 2010, p. 55).

Aquí el *enfoque de derechos humanos* se plantea como aquella perspectiva integral que guía las intervenciones públicas para dar el paso a la concreción de los derechos reconocidos y positivados, es decir, este enfoque, supone la trascendencia del reconocimiento del derecho a su materialización en las personas (Villa Rivera, 2011b). Los criterios para comprender el alcance del enfoque se toman de “*The Human Rights Based Approach to Development Cooperation Towards a Common Understanding Among UN Agencies*” (2003), el cual señala los siguiente seis principios:

- **Universalidad e inalienabilidad:** los derechos humanos son universales e inalienables. Todas las personas de todo el mundo tienen derecho a ellos. La persona humana no puede renunciar voluntariamente a ellos y tampoco otros pueden quitárselos.
- **Indivisibilidad:** los derechos humanos son indivisibles. Ya sean de carácter civil, cultural, económico, político o social, todos ellos son inherentes a la dignidad de la persona humana. En consecuencia, todos



ellos tienen la misma condición de derechos y no pueden clasificarse, a priori, en un orden jerárquico.

- **Interdependencia e interrelatividad:** la realización de un derecho a menudo depende, total o parcialmente, de la realización de otros.
- **Igualdad y no discriminación:** todos los individuos son iguales como seres humanos y en virtud de la dignidad inherente a cada persona. Todos los seres humanos tienen los derechos y libertades sin distinción alguna de raza, color, sexo, origen étnico, edad, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, el origen nacional o social, la discapacidad, la propiedad, el nacimiento o cualquier otra condición, según lo consignado en los tratados de derechos humanos.
- **Participación e inclusión:** toda persona y todos los pueblos tienen derecho a la participación, libre y significativa, la contribución y el disfrute de un desarrollo civil, económico, social, cultural y político en el que los derechos humanos y las libertades fundamentales puedan ser realizados.
- **Rendición de cuentas y estado de derecho:** los Estados y otros garantes son responsables de la observancia de los derechos humanos. A este respecto, deben cumplir las normas jurídicas consagradas en los instrumentos de derechos humanos. Si no lo hacen, los titulares de derechos agraviados tienen derecho a entablar un procedimiento de reparación adecuada ante un tribunal competente u otro juez de conformidad con las normas y procedimientos previstos por la ley.

Los anteriores principios facilitan la relación de complementariedad de los derechos, reconocen a los individuos como sujetos de derechos y deberes en el marco del ejercicio de la democracia participativa y les permiten a las dependencias encargadas de las intervenciones públicas contribuir de manera directa o indirecta a la garantía de los mismos en su totalidad.

Partiendo de los planteamientos anteriores, en la Política Pública de Participación Ciudadana se comprenderá que el enfoque de derechos humanos busca que éstos se puedan enmarcar en la serie de garantías inherentes a la dignidad, entendida como cualidad de los seres humanos que permite su reconocimiento, en tanto asegura, no sólo los atributos que le son propios a las personas como los derechos civiles y políticos, sino también, las condiciones materiales e inmateriales como los derechos económicos y sociales, ambientales sin distinción de raza, sexo, etnia, lengua, nacionalidad o religión (Sotillo Antezana, 2015). Es por ello que el enfoque de derechos apunta a la materialización de los derechos reconocidos y positivizados. Parte de la idea de interdependencia y universalidad de los derechos humanos, razón por la cual propende por su satisfacción integral.

Así mismo reconoce a los individuos como sujetos de derechos y deberes en el marco del ejercicio de la participación democrática. Este enfoque se convierte en una perspectiva que guía las intervenciones públicas, en la medida que,



contribuye a que la participación sea un ejercicio transversal al reconocimiento de las personas, toda vez, que la dificultad de incidir en asuntos públicos impide la satisfacción de sus necesidades y expone a nuevas amenazas en contra de sus derechos a la vida digna, a la integridad personal y a la igualdad.

11.2 Enfoque Diferencial

Inicialmente, en la concepción del Estado moderno la población se concibió como su elemento humano, pero sin acceso o ejercicio del poder (Díaz Revorio, 2018, p. 155). Con el transcurso del tiempo y al calor de los cambios sucedidos en el Estado contemporáneo, estos sujetos ya no se conciben solo como supeditados a un poder, sino como portadores de la soberanía que, al mismo tiempo, los vuelve detentadores de una amplia diversidad de derechos y deberes.

Los cambios culturales, sociales, económicos y políticos también implicaron que la comunidad que inicialmente fue vista como un todo homogéneo empezara a reconocerse desde sus especificidades y como algo no monolítico, en el sentido de que ya no se concibe únicamente al pueblo o comunidad como portadora de unos rasgos generales, sino que se reconocen, e incluso se reivindican, diversidades. En Colombia, estos cambios se han venido reconociendo, por ejemplo, la Ley 1448 de 2011, o Ley de Víctimas, con la introducción del enfoque diferencial, hecha con el objetivo de obtener información con más nivel de detalle para la toma de decisiones públicas.

En concordancia con lo anterior y reconociendo el valor de la diferencia, así como la inexistencia de condiciones iguales para toda la población que participa, en la presente Política Pública se adopta el enfoque diferencial, entendido como un método de análisis y una guía para la acción. Como método de análisis, permite visibilizar las características particulares de personas y poblaciones; y como guía para la acción busca garantizar el goce de los derechos, teniendo en cuenta sus particularidades y diferencias. En términos de acción, desde un sentido afirmativo, el enfoque diferencial propende por el reconocimiento de la necesidad de valorar y proteger la diversidad humana; y desde un sentido correctivo, busca intervenir las condiciones o situaciones que dificultan o impiden el goce efectivo de los derechos.

Aquí se asume la importancia de este enfoque, reivindicando que el reconocimiento de las particularidades culturales, étnicas, de género, etarias es fundamental para la implementación de la Política Pública de Participación Ciudadana. En ese sentido, es necesario plantear que en términos del enfoque diferencial deben contemplarse los relacionados con el Ciclo Vital, la Condición-Situación, lo Étnico y el género, que se presentan a continuación:

Enfoque de ciclo de vida: reconoce el tránsito y las etapas de la vida, comprendido desde el nacimiento hasta la muerte. Concibe el desarrollo de las personas en contextos sociales, políticos y económicos específicos; cuestión que afecta las dimensiones físicas, emocionales, sociales y



cognoscitivas de las personas. Este ciclo se divide en cuatro etapas: niñez, juventud, adultez y vejez.

Enfoque de condición situación: las condiciones se comprenden como características que no cambian con el paso del tiempo, pues la persona a lo largo de su vida permanece con estas. Por otro lado, las situaciones son aquellas que pueden cambiar con el paso del tiempo e incluyen los componentes, internos o externos, que las rodean. Parten de una perspectiva transversal de derechos que aboga por el reconocimiento de las diferencias e intersubjetividades para la atención de las necesidades específicas de grupos poblacionales en los territorios.

Enfoque étnico: parte del reconocimiento de que las poblaciones negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras, room e indígenas se constituyen como sujetos de derechos ciudadanos y colectivos diferenciados. En este sentido, el diseño e implementación de intervenciones públicas debe tener en cuenta sus identidades y particularidades socioculturales, para garantizar el goce de los derechos en el marco de las diferencias, conforme con lo estipulado en la normatividad colombiana.

Enfoque de género: reconoce las diferencias que hay entre las identidades de género y orientaciones sexuales, y las implicaciones que tienen a nivel social y de participación; para con esto, entender las particularidades de cada individuo y actuar en consecuencia. Desde este enfoque se propende por erradicar la desigualdad y discriminación en razón de género y orientación sexual, buscando consolidar la libertad, garantía de derechos y oportunidades para la participación

11.3 Enfoque interseccional

Diferentes países han venido implementando y agregando a lo diferencial la interseccionalidad, lo cual facilita ver y mostrar las convergencias categoriales en un individuo. Por ejemplo, para el caso de los Estados Unidos de América, Kimberlé Crenshaw, se ha pronunciado a favor del enfoque “con el objetivo de hacer evidente la invisibilidad jurídica de las múltiples dimensiones de opresión experimentadas por las trabajadoras negras de la compañía estadounidense General Motors” (Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), 2020, p. 7).

Por lo que se refiere al enfoque diferencial e interseccional en las políticas públicas ejecutadas por organismos estatales, se entienden como aquellos encaminadas a revelar los intereses de determinadas poblaciones que se encuentran, o se pueden encontrar, en alguna o varias situaciones de “discriminación, inequidad y de injusticia social” (García-Ruiz et al., 2010, p. 113). La necesidad de acoger estos enfoques en el marco de las relaciones Estado-sociedad, es importante porque, fundamentalmente en el accionar del Estado, no basta con evidenciar las problemáticas que sufren estas poblaciones debido a sus características particulares, sino que, es necesario que partiendo de dicho



reconocimiento, se acojan aquellas maneras de pensar y de actuar, que garanticen sus derechos y fomenten su desarrollo humano.

Con fundamento en los anteriores planteamientos se asume que el enfoque interseccional parte del reconocimiento de que en la vida de las personas convergen características biológicas, sociales y culturales que interaccionan en niveles múltiples y simultáneos, afectándola de manera directa y generando maneras particulares de experimentarla. Así interseccionalidad plantea la indisoluble conexión entre dos o más categorías de diferencia, de las cuales dependen las oportunidades y la realización de derechos. En ese sentido, este enfoque posibilita que los procesos que se generen en términos de Participación Ciudadana partan de una mirada integral del ser humano, que se vincula y complementa con el enfoque diferencial.

11.4 Enfoque Desarrollo Humano Sostenible y Territorialmente Equitativo.

El presente enfoque articula tres formas complementarias y relacionales para dirigir la acción estatal, estas son: el desarrollo humano, el desarrollo sostenible y los territorios en equidad. Para ello, se toma como punto de partida el Plan de Desarrollo Municipal Medellín Futuro 2020-2023.

Frente a la cuestión del desarrollo humano, se encuentra el planteamiento de Amartya Sen (2000), quien sostiene que las libertades se obtienen cuando la persona logra desarrollar sus capacidades, y estas, a su vez, le permiten tener acceso a ciertas oportunidades y condiciones que se traducen en bienestar y dignificación de la vida humana. Desde la perspectiva del desarrollo humano, es posible afirmar que en la medida en la que se amplían las capacidades de las personas, se amplían también sus libertades y derechos.

En cuanto a la sostenibilidad, es preciso recordar que en correspondencia con los Objetivos del Desarrollo Sostenible, tiene tres ámbitos de acción: la social, ambiental y económico. Para la Presente Política Pública se hace énfasis en el social que se comprende como aquella sostenibilidad que “fomenta el desarrollo de las personas, comunidades y culturas para conseguir un nivel global de calidad de vida, sanidad y educación adecuado y equitativo”(ACCIONA, 2020, s.p). Así promueve la responsabilidad colectiva, la equidad social, la justicia ambiental y la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras.

Con la referencia a lo territorialmente equitativo se busca transitar de la formulación de políticas con una visión fraccionada de la realidad, a políticas que privilegian la multidimensionalidad del territorio. Su objetivo es el de pasar de las políticas generales y universalistas y dar cuenta de problemáticas específicas o situadas, mediante un proceso de planificación aplicado a las construcciones territoriales en un diálogo entre sus actores sociales y la institucionalidad (Treminio, 2010). En este sentido el Plan de Desarrollo de Medellín concreta su operatividad al señalar que este “aborda la necesidad que tiene la ciudad de plantear respuestas que contribuyan con efectividad a cerrar



las brechas sociales, políticas y económicas que existen entre comunas y corregimientos” (2020c, p. 52).

Partiendo de los presupuestos anteriores el enfoque aquí propuesto, se entenderá, en el marco de implementación de la Política Pública, como una guía o marco de acción que entiende el desarrollo como un proceso que necesariamente debe prestar atención a tres elementos estrechamente relacionados entre sí: el fortalecimiento de las potencialidades humanas, la gestión sostenible de nuestras relaciones con el ambiente y la materialización de la equidad entre los territorios.

Desde este marco de acción se reconoce la importancia de contribuir al desarrollo humano, entendido como expansión de las capacidades que detentan los individuos, por lo tanto, las posibilidades que tienen los actores individuales y colectivos de dotarse de las herramientas e instrumentos necesarios para vivir y enfrentarse a los retos del mundo. Además, reconoce la importancia de añadir a la mirada del desarrollo los principios de la sostenibilidad ambiental, destacando la necesidad de conservar la vida ante la falta de certezas del conocimiento científico, el exceso de imperativos tecnológicos y económicos. Finalmente, este enfoque hace énfasis en la equidad territorial, relacionada con la necesidad que tiene el Municipio de plantear respuestas que contribuyan a cerrar las brechas sociales, políticas y económicas que existen hoy entre las diferentes comunas y corregimientos.

Es por esto que el enfoque territorial permite, en términos de participación ciudadana, ubicar la planeación y el desarrollo como procesos esenciales que posibilitan la integralidad, sostenibilidad y goce de los derechos humanos en todos los ámbitos y desde la especificidad de cada territorio, pues como lo señala el Instituto de Estudios Regionales (2017), el enfoque territorial posibilita el análisis de cómo esas diversas expresiones entre actores se concretizan en un espacio, convirtiendo la participación “en una práctica política situada, individual o colectiva, de involucramiento con los asuntos públicos de interés en una o varias escalas territoriales (local, municipal, nacional)” (p.3).

11.5 Enfoque Paz y no violencia

El Plan de Desarrollo Medellín (2020-2023) “Medellín futuro”, citando cifras del registro único de víctimas RUV, establece que en la ciudad se asientan 688.773 víctimas del conflicto armado (p.164). Este número de personas se convierte en un elemento significativo a la hora de estructurar la planificación municipal, ya que da cuenta del gran impacto que generan los fenómenos de violencia sobre la ciudadanía y el goce pleno de sus derechos, lo cual impone la necesidad de una atención integral y articulada desde las diferentes dependencias de la alcaldía en materia de seguridad, derechos humanos, participación ciudadana, construcción de memoria y demás estrategias que contribuyan al acceso a la verdad, la justicia, reparación y las garantías de no repetición, medidas restaurativas que reclaman las víctimas y la sociedad en general.



Para la Política Pública de Participación Ciudadana es fundamental articular acciones transversales que contribuyan a la protección del derecho a la participación que demanda la Ley 1757 de 2015, para lo cual aprovecha los instrumentos que brindan los procesos y normas de la justicia transicional y en particular los emanados del punto dos del Acuerdo final de paz sobre participación política como: garantías para los movimientos y organizaciones sociales; Garantías para la movilización y la protesta pacífica; participación ciudadana a través de medios de comunicación comunitarios, institucionales y regionales; garantías para la reconciliación, la convivencia, la tolerancia y la no estigmatización, especialmente por razón de la acción política y social en el marco de la civilidad; control y veeduría ciudadana y; política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa (Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, 2016).

Así mismo, para la Política es fundamental acoger nociones y enfoques que se direccionan desde el Plan de Desarrollo Municipal como la seguridad humana y ciudadana, la construcción de paz territorial y los principios de no violencia, en pro de estrategias que prevengan situaciones de agresión contra las libertades civiles y políticas de los ciudadanos.

A continuación, se esbozan algunas características de las nociones de seguridad humana y ciudadana, principios de no violencia y construcción de paz territorial, que ubican los énfasis pertinentes y constituyen aportes a este enfoque, en pro fortalecer los objetivos y acciones propuestas desde la política pública.

Como lo propone Hernández (2020) el concepto de seguridad humana busca desligarse del uso estrecho de la noción de seguridad, introduciendo de manera preponderante dos elementos: los derechos humanos y la responsabilidad de protegerlos como orientadores de las acciones de las autoridades. En esta perspectiva el Plan de Desarrollo Medellín Futuro se acoge a una visión más amplia propuesta por las Naciones Unidas donde “la seguridad humana subraya la necesidad de contar con una nueva estructura que combine los programas de paz y seguridad, desarrollo y derechos humanos de manera más eficaz, eficiente y orientada a la prevención” (Naciones Unidas, 2015, p. 4, como se citó en Medellín, 2020).

En relación con los principios de no violencia, se destacan en este enfoque los tendientes a promover y acompañar iniciativas ciudadanas para el trámite y resolución de conflictos, entendiendo “lo indispensable que resulta ser la acción organizada y pacífica de la sociedad civil en la generación de pactos y acuerdos para vivir en comunidad sin recurrir a la violencia” (Cante & Ortiz, 2006, p. 16). En el texto que contiene la cita anterior se desarrollan una serie de reflexiones encaminadas a incorporar tres elementos que son útiles al enfoque que aquí se propone: la reconciliación como actitud para afrontar las diferencias sin ver en el otro un enemigo, aunque siga siendo un adversario; la resistencia civil entendida como la forma pacífica de reclamar las reivindicaciones ciudadanas y el acceso a la justicia; y la creatividad como alternativa que aporte diversidad de repertorios



desde lo simbólico, para ampliar las visiones, las comprensiones y, por tanto, las posibilidades de solución de los conflictos.

En cuanto a la construcción de paz territorial, el enfoque de paz y no violencia integra el punto dos del Acuerdo final de paz, que fortalece los objetivos de la Política Pública de Participación Ciudadana, principalmente en la protección de la participación y la inclusión con incidencia real de sectores diversos de la sociedad a través de:

La construcción y consolidación de la paz, en el marco del fin del conflicto, [que] requiere de una ampliación democrática que permita que surjan nuevas fuerzas en el escenario político para enriquecer el debate y la deliberación alrededor de los grandes problemas nacionales y, de esa manera, fortalecer el pluralismo y por tanto la representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad, con las debidas garantías para la participación y la inclusión política (Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, 2016, p. 7).

Tener en cuenta la perspectiva del acuerdo final de paz y su implementación, principalmente en el punto dos de participación política, llena de sentido democrático la construcción de paz territorial, en tanto se integra a las comunidades en el diagnóstico situado de sus problemas, desde el ámbito de la seguridad humana y ciudadana y el acceso garantías para las víctimas, pero también en la solución de las necesidades de toda la población a través de la construcción de alternativas a partir de procesos participativos que se pueden articular, entre otros, a través de instrumentos como los planes de desarrollo local.

En síntesis, el enfoque de paz y no violencia en la Política Pública de Participación Ciudadana, orienta acciones transversales tendientes a la protección del derecho a la participación, garantizando las libertades civiles y políticas desde la concepción de seguridad humana y ciudadana que le apuesta a la construcción de paz territorial, la no violencia y la prevención de violencias, en articulación con el punto dos de participación política del acuerdo final de paz, propiciando su implementación en el Municipio de Medellín.

Desde este enfoque se propende por el afianzamiento del respeto y reconocimiento al pluralismo de actores, impulsado desde la construcción y fortalecimiento de escenarios participativos regidos por el respeto a la expresión de diversas fuerzas y manifestaciones sociales y políticas; así como por la garantía de que todas las personas puedan participar libres de violencia física, cultural y estructural. De lo anterior se colige que este enfoque se relaciona de manera estrecha con la necesidad de que las intervenciones que se realicen en función de proteger, promover y fortalecer el derecho a la participación se hagan desde enfoques diferenciales e interseccionales que viabilicen la participación en igualdad de condiciones y permitan no solo superar los imaginarios y dinámicas construidas en el marco del conflicto armado y los procesos de



violencia vividos, sino también construir territorios donde todos y todas puedan vivir y participar con dignidad y sin miedo.

12. MAPA DE ACTORES

La construcción de la Política Pública de Participación Ciudadana implica analizar los actores sociales con los cuales se busca resolver conjuntamente las problemáticas asociadas a los asuntos públicos de la Participación Ciudadana en Medellín. Un actor es "... un individuo, función, grupo, comité, equipo burocrático, una coalición o incluso el Estado, que busca interferir o moldear una política pública" (Fuenmayor, 2017, p. 44).

En función de la definición de Fuenmayor (2017) que reconoce la versatilidad de los actores agrupados o individuales, su voluntariedad y capacidad de incidencia en las decisiones de gobierno; cobra relevancia el análisis de sus intereses e influencias, además de su alcance, configuración y características fundamentales, dado que los actores sociales,

están permanentemente en un proceso de incorporación de reivindicaciones sociales, políticas, culturales, que se van constituyendo en proyectos colectivos de futuro, proyectos a partir de los cuales es posible la diversidad y transformación de las situaciones de exclusión y el reconocimiento de las múltiples diferencias concebibles de identidad colectiva y de luchas por los derechos vulnerados. (Alzate-Zuluaga, 2010, p. 69)

En este sentido, Medellín tiene un amplio espectro de actores sociales que pueden influir en la Política Pública de Participación Ciudadana y por ello es importante el mapeo de actores, que como

herramienta para entender la realidad de un escenario social específico[,] sirve para "tomar una fotografía" de las personas y grupos que participan de una serie de interacciones sociales sostenidas y dirigidas a abordar un problema público. Puede constituirse como el lente que permite identificar actores, intereses, recursos y estrategias de toma de decisión y acción. (Silva, 2016, p. 68)

Para contextualizar el mapeo de actores hecho para la formulación de la presente Política Pública, es necesario precisar que los actores que tienen injerencia en las políticas públicas se clasifican en públicos y privados (Mendieta & Nuñez, 1948; Subirats, et al., 2008). Estos últimos pueden dividirse en grupos objetivos, grupos beneficiarios finales y grupos del tercer nivel. A esta clasificación se le agregó la naturaleza jurídica del actor y su importancia en la construcción de la política pública, con base en la teoría de la mecanización social o teoría de los agrupamientos sociales (Mendieta & Nuñez, 1948) y partiendo de lo anterior, en contraste con la información es posible afirmar, como punto de partida, que en la ciudad de Medellín existen 2.294 diferentes tipos de actores que tienen intereses (afectan o son afectados) relacionados con la



participación ciudadana. De este total, el 33,0% pertenecen a las autoridades público-administrativas, el 65,5% a grupos del tercer sector y el 1,5% a grupos de beneficiarios.

12.1 Ruta metodológica para el mapeo de actores.

12.1.1 Muestreo y bases de datos.

El ejercicio de mapeo fue desarrollado a partir de muestreos por conveniencia (Otzen & Manterola, 2017) que permitieron la recolección de información cualitativa y cuantitativa en tres bases de datos (Tabla 12).

Tabla 13. Bases de datos para el mapeo de actores

ID	Base de datos	Estrategia de recolección	Descripción de la estrategia
1	Base de datos recolectada por el equipo de trabajo de la Universidad Nacional de Colombia con información a partir de la experiencia de 88 actores clave	Entrevistas	Hizo parte de un grupo de estrategias conformadas por mesas de trabajo, entrevistas, y laboratorios, que fueron desarrollados con actores clave para la participación con miras a identificar actores, su afiliación organizacional y su ubicación en el territorio. El insumo principal para el apartado fueron las entrevistas.
2	Base de datos recolectada por el equipo de trabajo de la Universidad Nacional de Colombia con información a partir del criterio de expertos con experiencia verificable en el campo de política pública: funcionarios SPC, académicos, y líderes organizacionales	Método Delphi	Delphi se soporta en el hecho de que los juicios que emiten un grupo de expertos son más confiables y fiables que los realizados por un grupo de individuos, y suele ser usado como un instrumento para solucionar problemas o cuando hay conocimiento incompleto sobre un fenómeno o un concepto (Jiménez-García & Rentería-Ramos, 2020; Steurer, 2011). A través de una encuesta creada en <i>Microsoft Forms</i> se recolectó información acerca del nivel de influencia y apoyo de diversos actores con relación a la política pública.
3	Base de datos recolectada por el equipo de trabajo de la Universidad Nacional de Colombia con información a partir del criterio de expertos del equipo formulador de la política y su experiencia en los espacios de cocreación.	Método Delphi	



12.1.2 Procesamiento de la información

La injerencia de los actores en la política pública se determinó a través del nivel de apoyo e influencia, ya que entender la posición de un actor desde estas dos variables permite mitigar costos (sociales, políticos y financieros) y potenciar la identificación de problemas y soluciones en los territorios (Silva, 2016; van Deth, 2008). Para determinar estos niveles, se realizaron dos procedimientos atendiendo a las características de la información de las tres bases de datos.

Para las encuestas (Base de datos 1), se realizó un proceso de clasificación evaluando los niveles de apoyo e influencia en función de las respuestas de los expertos. Así, se cuantificaron todas las referencias de cada entrevistado sobre otros actores, o sobre sí mismo, lo cual permitió a partir de las frecuencias absolutas de las menciones, generar un rango de 0 a 1 dentro del cual tres niveles fueron definidos: Bajo (0.00 a 0.59), Medio (0.60 a 0.79), y Alto (0.80 a 1). Por otro lado, para el método Delphi la encuesta usó una escala Likert de tres puntos para recoger las respuestas de los expertos así:

Tabla 14. Escala Likert de tres puntos usada en la calificación de actores

Variable	Escala	Valoración	Variable	Escala	Valoración
Apoyo	Alto	3	Influencia	Alta	3
	Medio	2		Media	2
	Bajo	1		Baja	1

En la encuesta los participantes calificaron a cada uno de los actores (68 en Base de datos 2, y 65 en Base de datos 3⁵⁴). Posteriormente, los niveles de apoyo e influencia fueron determinados a partir de la calificación media con base en la siguiente escala: *Bajo (0.00 a 1.79), Medio (1.80 a 2.49), Alto (2.50 a 3.00)*.

Con el fin de ponderar los resultados obtenidos de las tres bases de datos, ambos procesos de procesamiento resultan en un mismo tipo de clasificación (Alto, medio, bajo). De esta forma, se asigna valor a cada uno de los niveles (Alto=3, Medio=2, y Bajo=1), permitiendo generar una calificación media global de la siguiente forma:

Tabla 15. Cálculo de calificación media global para actores sociales de las mujeres

Actores sociales de las mujeres	Base de datos 1		Base de datos 2		Base de datos 3		Calificación global	
	Apoyo	Influencia	Apoyo	Influencia	Apoyo	Influencia	Apoyo	Influencia

⁵⁴ Para la tercera base de datos se ajustaron los actores a ser calificados soportado en el desarrollo de los espacios de cocreación incluyendo nuevos grupos poblacionales y espacios como el Concejo Municipal de Participación Ciudadana.



Resultado	Medio	Alto	Medio	Alto	Alto	Bajo	Medio	Medio
Valor	2	3	2	3	3	1	2.3	2.3
Escala: Bajo (0.00 a 1.79), Medio (1.80 a 2.49), Alto (2.50 a 3.00)								

12.1.3 Resultados

A continuación, se presenta cómo estos actores podrían influir en la implementación de la Política Pública. La Tabla 15 da cuenta del grado de influencia y de apoyo de los actores calificados.

Tabla 16. Mapeo de actores por apoyo e influencia

Tipos de actores	ID	Entidad o instancias	Valoración	
			Apoyo	Influencia
AP	1	Alcalde de Medellín	Medio	Medio
AP	2	Concejo Municipal de Medellín	Bajo	Medio
AP	3	Departamento Administrativo de Planeación	Alto	Alto
AP	4	Entes de control locales, regionales, nacionales	Bajo	Bajo
AP	5	Gerencia de corregimientos	Alto	Alto
AP	6	Gerencia de diversidades sexuales e identidades de género	Medio	Medio
AP	7	Gerencia étnica	Alto	Medio
AP	8	Policía Metropolitana	Bajo	Bajo
AP	9	Secretaría Comunicaciones	Medio	Bajo
AP	10	Secretaría Control y Gestión Territorial	Bajo	Bajo
AP	11	Secretaría Cultura Ciudadana	Alto	Medio
AP	12	Secretaría Derechos Humanos	Bajo	Bajo
AP	13	Secretaría Desarrollo Económico	Bajo	Bajo
AP	14	Secretaría Educación	Bajo	Bajo
AP	15	Secretaría de Hacienda	Medio	Medio
AP	16	Secretaría Gobierno	Bajo	Medio
AP	17	Secretaría inclusión Social	Medio	Medio
AP	18	Secretaría Infraestructura	Bajo	Bajo
AP	19	Secretaría de Innovación Digital	Bajo	Bajo
AP	20	Secretaría Juventud	Medio	Medio



Tipos de actores	ID	Entidad o instancias	Valoración	
			Apoyo	Influencia
AP	21	Secretaría Medio Ambiente	Bajo	Bajo
AP	22	Secretaría Movilidad	Bajo	Bajo
AP	23	Secretaría Mujeres	Alto	Medio
AP	24	Secretaría No Violencia	Bajo	Medio
AP	25	Secretaría Participación Ciudadana	Alto	Alto
AP	26	Secretaría Planeación	Medio	Medio
AP	27	Secretaría Salud	Bajo	Bajo
AP	28	Secretaría Seguridad y Convivencia	Bajo	Medio
GT	29	Actores sociales adultos mayores	Alto	Medio
GT	30	Actores sociales animalistas	Alto	Medio
GT	31	Actores sociales campesinos	Bajo	Bajo
GT	32	Actores sociales de cultura	Bajo	Bajo
GT	33	Actores sociales de Derechos Humanos	Bajo	Medio
GT	34	Actores sociales discapacidad	Alto	Medio
GT	35	Actores sociales de la juventud	Medio	Medio
GT	36	Actores sociales de la salud	Bajo	Bajo
GT	37	Actores sociales de las barras	Bajo	Bajo
GT	38	Actores sociales de las mujeres	Medio	Medio
GT	39	Actores sociales de lo ambiental	Bajo	Bajo
GT	40	Actores sociales indígenas	Medio	Bajo
GT	41	Actores sociales LGBTIQ+	Medio	Medio
GT	42	Actores sociales niñez, infancia y adolescencia	Medio	Bajo
GT	43	Actores sociales sindicalistas	Bajo	Bajo
GT	44	Actores sociales universitarios	Alto	Bajo
GT	45	Alianza Si.Ciudadanía	Alto	Alto
GT	46	ASOCOMUNAL	Alto	Alto
GT	47	ASOEDILES	Alto	Alto
GT	48	Cámara de Comercio	Bajo	Bajo
GT	49	Consejos Comunales y Corregimentales de planeación	Medio	Medio

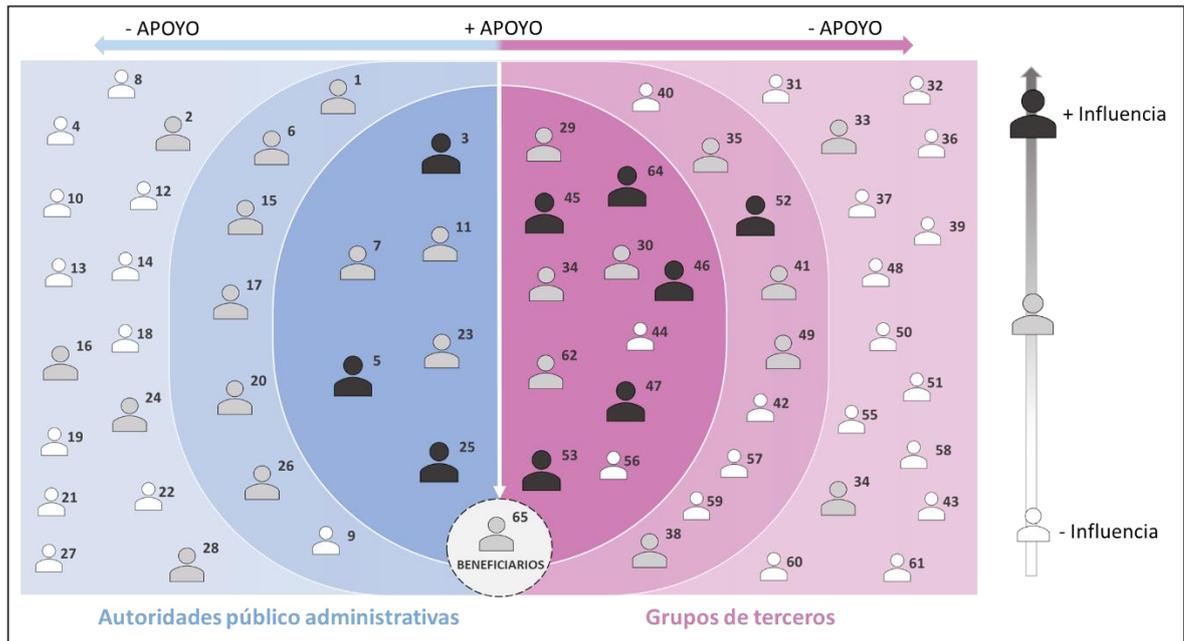


Tipos de actores	ID	Entidad o instancias	Valoración	
			Apoyo	Influencia
GT	50	Gremios Económicos	Bajo	Bajo
GT	51	Instituciones educativas	Bajo	Bajo
GT	52	Juntas Administradoras Locales	Medio	Alto
GT	53	Juntas de Acción Comunal	Alto	Alto
GT	54	Madres comunitarias	Bajo	Medio
GT	55	Medios comunitarios, alternativos, independientes y ciudadanos	Bajo	Bajo
GT	56	ONG's	Alto	Bajo
GT	57	Organización afro	Medio	Bajo
GT	58	Organizaciones de la sociedad civil	Bajo	Bajo
GT	59	Organizaciones de víctimas	Medio	Bajo
GT	60	Organizaciones religiosas	Bajo	Bajo
GT	61	Partidos Políticos	Bajo	Bajo
GT	62	Veedurías ciudadanas y control social	Alto	Medio
GT	63	Actores armados ilegales	Bajo	Medio
GT	64	Consejo Municipal de Participación Ciudadana	Alto	Alto
BE	65	Ciudadanía en general	Medio	Medio

AP: Autoridades público-administrativa
GT: Grupos de terceros
BE: Beneficiarios



Figura 30. Mapa de actores según cruces de apoyo e influencia



La Figura es una representación gráfica formada con base en dos variables que determinan la posición de los actores con respecto a la Política. Comprender el equilibrio entre apoyo e influencia es esencial para la Secretaría de Participación Ciudadana como la principal responsable de la implementación de la política pública, ya que direcciona la estrategia de interacción que puede generar mayor legitimidad en el amplio espectro de actores, especialmente considerando que la participación ciudadana es transversal al gobierno de la ciudad.

La identificación de los niveles de influencia sirve para determinar los actores más estratégicos. Estos actores más influyentes por lo general movilizan acciones y sirven de referente para otros actores. Comprender el nivel de influencia para la Secretaría permite reevaluar las relaciones que sostiene con los actores y priorizar la potenciación de las relaciones más benéficas para la Secretaría en pro de la implementación de la Política Pública. La Tabla 17, agrupa los actores calificados de acuerdo con el nivel de influencia.

Tabla 17. Clasificación de actores por nivel de influencia

Influencia alta	Influencia media	Influencia baja
Secretaría Participación Ciudadana	Alcalde de Medellín	Entes de control locales, regionales, nacionales
Departamento Administrativo de Planeación	Concejo Municipal de Medellín	Policía Metropolitana
Consejo Municipal de Participación Ciudadana	Gerencia de diversidades sexuales e identidades de género	Secretaría Comunicaciones
Gerencia de corregimientos	Gerencia étnica	Secretaría Control y Gestión Territorial
	Secretaría Cultura Ciudadana	Secretaría Derechos Humanos
	Secretaría de Hacienda	
	Secretaría Gobierno	
	Secretaría inclusión Social	



Influencia alta	Influencia media	Influencia baja
Alianza Si. Ciudadanía ASOCOMUNAL ASOEDILES Juntas Administradoras Locales Juntas de Acción Comunal.	Secretaría Juventud Secretaría Mujeres Secretaría No Violencia Secretaría Planeación Secretaría Seguridad y Convivencia Actores sociales adultos mayores Actores sociales animalistas Actores sociales de Derechos Humanos Actores sociales discapacidad Actores sociales de la juventud Actores sociales de las mujeres Actores sociales LGBTIQ+ Consejos Comunales y Corregimentales de planeación Madres comunitarias Veedurías ciudadanas y control social Actores armados ilegales y ciudadanía en general	Secretaría Desarrollo Económico Secretaría Educación Secretaría Infraestructura Secretaría de Innovación Digital Secretaría Medio Ambiente Secretaría Movilidad Secretaría Salud Actores sociales campesinos Actores sociales de cultura Actores sociales de la salud Actores sociales de las barras Actores sociales de lo ambiental Actores sociales indígenas Actores sociales niñez, infancia y adolescencia Actores sociales sindicalistas Actores sociales universitarios Cámara de Comercio Gremios Económicos Instituciones educativas Medios comunitarios, alternativos, independientes y ciudadanos ONG Organización afro Organizaciones de la sociedad civil Organizaciones de víctimas Organizaciones religiosas Partidos Políticos

El nivel de apoyo también es esencial para determinar la legitimidad de los procesos asociados a la implementación de la Política. Si bien esta calificación no es sobre la relación entre los actores, es una radiografía del estado actual de la comunicación entre ellos, por ello, influir positivamente en esta comunicación puede permitir la consolidación de agendas de trabajo. La Tabla 18, agrupa los actores calificados de acuerdo con el nivel de apoyo.

Tabla 18. Calificación de actores por nivel de apoyo

Apoyo alto	Apoyo medio	Apoyo bajo
Secretaría de Participación Ciudadana	Alcalde de Medellín	Concejo Municipal de Medellín



Apoyo alto	Apoyo medio	Apoyo bajo
Consejo Municipal de Participación Ciudadana Departamento Administrativo de Planeación Gerencia de corregimientos Gerencia étnica Secretaría Cultura Ciudadana Secretaría Mujeres actores sociales adultos mayores actores sociales animalistas actores sociales discapacidad actores sociales universitarios Alianza Si.Ciudadanía ASOCOMUNAL ASOEDILES Juntas de Acción Comunal ONG veedurías ciudadanas y control social	Gerencia de diversidades sexuales e identidades de género Secretaría Comunicaciones Secretaría de Hacienda Secretaría inclusión Social Secretaría Juventud Secretaría Planeación actores sociales de la juventud actores sociales mujeres actores sociales indígenas actores sociales LGBTQ+ actores sociales niñez, infancia y adolescencia Consejos Comunales y Corregimentales de planeación Juntas Administradoras Locales organizaciones afro organizaciones de víctimas Ciudadanía en general	Entes de control locales, regionales, nacionales Policía Metropolitana Secretaría Control y Gestión Territorial Secretaría Derechos Humanos Secretaría Desarrollo Económico Secretaría Educación Secretaría Gobierno Secretaría Infraestructura Secretaría de Innovación Digital Secretaría Medio Ambiente Secretaría Movilidad Secretaría No Violencia Secretaría Salud Secretaría Seguridad y Convivencia actores sociales campesinos actores sociales de cultura actores sociales de Derechos Humanos actores sociales de la salud actores sociales de las barras actores sociales de lo ambiental actores sociales sindicalistas Cámara de Comercio gremios económicos Instituciones educativas Madres comunitarias medios comunitarios, alternativos, independientes y ciudadanos organizaciones de la sociedad civil organizaciones religiosas partidos políticos

El panorama planteado en Figura , junto con la clasificación de actores en la Tabla 17 y la Tabla 18, generan diferentes retos a la Secretaría de Participación Ciudadana:

- 1) Los actores más importantes para la Política Pública de Participación Ciudadana (PPPC) se encuentran en el centro de la figura, donde coinciden niveles de apoyo y de influencia y que son superiores a los que tienen el promedio de actores. Estos deben ser vistos como nodos de



- conectividad donde los actores que apoyan la Política, pero no han consolidado un grado de influencia en el sistema de actores, puedan acumular capitales de reconocimiento y confianza de forma que su influencia crezca en beneficio de la implementación de la misma a partir de la promoción de espacios de deliberación.
- 2) Es necesario ampliar la base de actores con alto nivel de influencia, es decir, aquellos con la capacidad de movilizar acciones para la ejecución de la Política. Aparte de la Secretaría de Participación Ciudadana, solo hay dos actores dentro del grupo de autoridades público-administrativas con alto nivel de influencia. La focalización de este tipo de actores puede ser realizada a partir de la corresponsabilidad que sea establecida en el plan estratégico. De igual forma, el número de actores en grupos de terceros debe ser ampliado fortaleciendo el rol de actores como los Consejos Comunales y Corregimentales de Planeación, o los actores de veedurías ciudadanas y control social, que funcionan como engranajes o nodos de conexión con otros actores con niveles de influencia bajos.
 - 3) Consolidar a los actores con apoyo Alto y Medio como actores estratégicos implica fortalecer los lazos de confianza entre ellos y con la Secretaría de Participación Ciudadana, para que su acción en territorio se traduzca en nuevos apoyos de sectores que hoy presentan un apoyo Bajo, a través de estrategias de comunicación y acción articulada.
 - 4) El principal reto de la Secretaría de Participación Ciudadana es aumentar el apoyo y garantizar los mecanismos y medios para que se aumente la influencia de los actores que se encuentran en la zona dos. Pero es claro, que no es necesario tener la misma estrategia con todos los actores. Aquí es donde es importante su clasificación estratégica, pues se deben priorizar a quienes trabajan conforme a los intereses de la Política Pública de Participación Ciudadana, a la visión de gobierno y a las capacidades instaladas de la Secretaría de Participación Ciudadana.

Para afrontar estos retos, es importante retomar el análisis de redes sociales⁵⁵ realizado en la Fase I de la formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana. La Figura 31, muestra tres comunidades que se configuran a partir de actores principales dentro de las que se encuentran la Secretaría de Participación Ciudadana, la Secretaría de Inclusión Social, y ASOCOMUNALES. Su importancia radica en la densidad de la red, que hace relación al número de actores con los cuáles están conectados, y a su peso, que está relacionado con la cantidad de conexiones (nodos) que existen entre los actores principales.

La red puede ser interpretada en relación con el mapa de actores a través de los relacionamientos apoyo-densidad, influencia-peso. Así, un actor cuya red sea densa se relaciona con un alto número de actores, y puede ser estratégico para

⁵⁵ Contrato interadministrativo No.460087073 de 2020. Mapeo de Actores de la Participación Ciudadana como insumo a la Política Pública de Participación Ciudadana de Medellín.

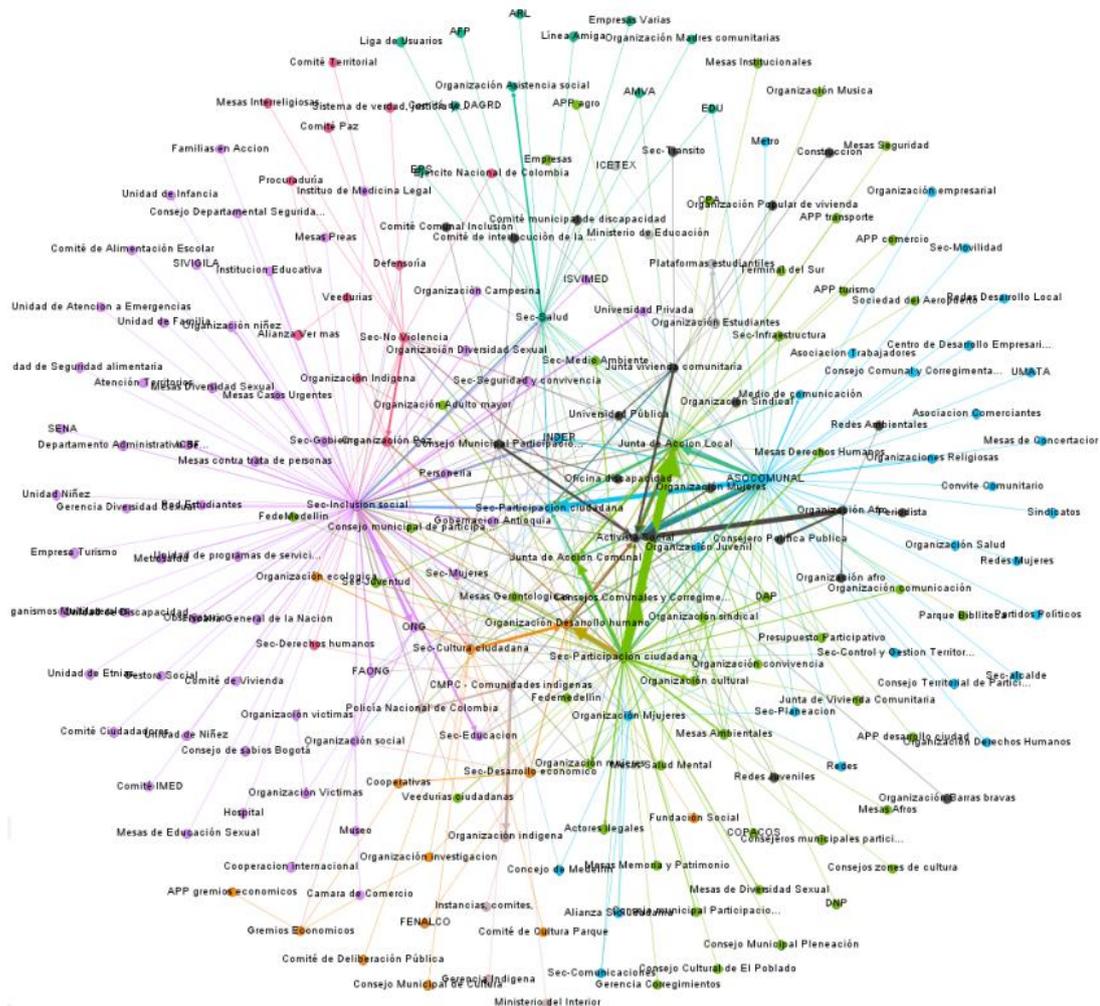


incrementar el nivel de apoyo especialmente de actores en la periferia de la red, lo cual incrementa la legitimidad del proceso de implementación de la Política. Mientras que un actor con red de mayor peso puede funcionar como sombrilla debido al número de nodos entre este y la Secretaría de Participación, de manera que cuenta con mayor capacidad para la movilización de acciones para ejecutar la Política.

Con base en lo anterior, la Secretaría de Inclusión Social como actor principal de una red de alta densidad, debería figurar como actor con alto nivel de apoyo a la Política, sin embargo, como puede observarse en la tabla 18 ésta presenta un nivel de apoyo medio. Mientras que ASOCOMUNALES como actor principal de una red de mayor peso, si aparece como actor con un nivel de alta influencia en la Tabla 17.



Figura 31. Gráfico de relaciones de colaboración a la política pública



Nota. Alcaldía de Medellín (2020, p. 91).

Según la Figura 31, otros actores estratégicos son la Secretaría de No Violencia, la Secretaría de Cultura Ciudadana, y Actores sociales de las mujeres, ya que, a pesar de no contar con redes de alta densidad, trabajan como nodos de conexión entre los actores que configuran las tres comunidades principales y los actores periféricos con niveles de influencia y apoyo bajos. Finalmente, es importante destacar el rol que deben jugar los Consejos Comunales y Corregimentales de Planeación, y el Consejo Municipal de Participación Ciudadana ya que gravitan entre las comunidades mencionadas, y se conectan con nodos de liderazgo de diferentes actores clasificados en grupos de terceros, permitiendo la territorialización en la implementación de la Política.

Para concluir, vale reiterar que la red se convierte en una herramienta esencial para determinar la ruta de priorización frente al fortalecimiento de las relaciones con aquellos actores con niveles de influencia y apoyo medio, que tienen el potencial de fortalecer el proceso de implementación de la Política, así como una



herramienta para contrastar y definir acciones que soporten su implementación con base en las dinámicas de relacionamiento.

Referencias

ACCIONA. (2020). *¿Que es el desarrollo sostenible?*
https://www.accionacom.es/desarrollo-sostenible/?_adin=02021864894



- Agencia de la ONU para los Refugiados [ACNUR]. (2017). *Clasificación de derechos humanos según la ONU*.
<https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/eventos/tipos-de-derechos-humanos-segun-la-onu>
- Ahora nos toca participar. (2021). *Miradas para la inclusión*.
<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/chile/17716.pdf>
- Albrecht, S. L. (2014). Perceptions of Integrity , Competence and Trust in Senior Management as Determinants of Cynicism Toward Change. *Public Administration and Management*, 7(4), 320–343.
https://www.researchgate.net/publication/229002682_Perceptions_of_integrity_competence_and_trust_in_senior_management_as_determinants_of_cynicism_toward_change
- Alcaldía de Medellín. (2011a). Política pública para el fortalecimiento de las organizaciones sociales de la sociedad civil del Municipio de Medellín (Número 74). Alianza Fondo FOCUS
- Alcaldía de Medellín. (2011). *Razones de la deserción de delegados en PP*. Secretaría de Cultura Ciudadana Subsecretaría Metrojuventud, Secretaría de las Mujeres y Secretaría de Desarrollo Social, Medellín.
- Decreto 1364 Por el cual se adopta la Estructura de la Administración Municipal, se definen las funciones de sus organismos y dependencias, se crean y modifican unas entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones, (2012).
- Alcaldía de Medellín. (2017a). *Nuevas Metodologías para la Participación Ciudadana de Medellín*.
https://issuu.com/siciudadania/docs/nuevas_metodolog_as_para_la_participacion_ciudadana
- Alcaldía de Medellín. (2017b). *Resultados Índice de Calidad de la Participación Ciudadana de Medellín 2017: Primera medición*. Alcaldía de Medellín.
http://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/12167/1/PimientaAlejandro_2018_ResultadosIndiceCalidad.pdf
- Alcaldía de Medellín. (2019a). *Calidad de la participación ciudadana de Medellín: Resultados IPCM 2019*. Alcaldía de Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2019b). *Documento diagnóstico de la política pública de participación ciudadana*. Alcaldía de Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2019c). *La Participación Ciudadana La experiencia de las mujeres y los jóvenes de Medellín*. Alcaldía de Medellín; Universidad de Antioquia.
- Alcaldía de Medellín. (2019d). Los ciudadanos que somos. Encuesta de cultura ciudadana de Medellín 2019. In Municipio de Medellín (Ed.), *Angewandte Chemie International Edition*, 6(11), 951–952.
<https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/Cult>



ura/Programas/Shared Content/Documentos/2019/encuestacc-medellin-2019-digital (1).pdf

- Alcaldía de Medellín. (2019e). *Política Pública de Cultura Ciudadana en el Municipio de Medellín* (Vol. 53, Issue 9).
https://www.researchgate.net/publication/338754029_Plan_Estrategico_de_la_Politica_Publica_de_Cultura_Ciudadana_de_Medellin_2019/link/5e28da304585150ee77b2e44/download
- Alcaldía de Medellín. (2019f). *Resultados de la participación ciudadana de Medellín: Resultados IPCM 2019*. Alcaldía de Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2019g). *Sistema de formación ciudadana para la participación* (Issue 52).
[https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/PresupuestoParticipativo/Publicaciones/SharedContent/Publicaciones/2019/ABC Banco de Herramientas de Formación Ciudadana.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/PresupuestoParticipativo/Publicaciones/SharedContent/Publicaciones/2019/ABC%20Banco%20de%20Herramientas%20de%20Formaci%C3%B3n%20Ciudadana.pdf)
- Alcaldía de Medellín. (2020a). *Calidad de la participación ciudadana de Medellín. Resultados IPCM 2019 (Resultados de la medición del índice de participación ciudadana de Medellín)*. Alcaldía de Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2020b). *Documento Preliminar de la Política Pública de Participación Ciudadana [documento no publicado]*.
- Alcaldía de Medellín. (2020c). *Plan de desarrollo Medellín futuro 2020-2023*. Alcaldía de Medellín.
<http://doi.wiley.com/10.1111/ens.12293>
<http://dx.doi.org/10.1016/j.meegid.2010.01.004>
<http://dx.doi.org/10.1016/B978-0-12-384890-1.00016-9>
<http://dx.doi.org/10.1016/j.forsciint.2010.12.004>
<https://doi.org/10.1016/j.forsciint.2018.12.002>
- Alcaldía de Medellín. (2020d). *Plan Municipal Afrodescendiente 2020–2029* (Vol. 1). Alcaldía de Medellín.
[https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/InclusionSocial/Programas/Shared Content/Documentos/2020/Plan Municipal Afrodescendiente 2020-2029.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/InclusionSocial/Programas/Shared%20Content/Documentos/2020/Plan%20Municipal%20Afrodescendiente%2020-2029.pdf)
- Alcaldía de Medellín, & Instituto Popular de Capacitación. (2016). *Estado del arte del Control Social -Ciudadano a la Gestión Pública*. Alcaldía de Medellín.
- Alzate-Zuluaga, M. L. (2010). El discurso hegemónico sobre las acciones colectivas de resistencia civil Casos comunas 8, 9 y 13 de Medellín The Hegemonic Discourse about Collective Actions of Civil Resistance Cases Communes 8, 9 and 13 of Medellín. *Estudios Políticos, (ene-jun)*(36), 67–93.
- Alzate-Zuluaga, M. L., & Jiménez-García, W. G. (2021). Rackets and the Markets of Violence: A Case Study of Altavista, Medellín, Colombia. *Latin*



- American Perspectives*, 48(1), 28–41.
<https://doi.org/10.1177/0094582X20975012>
- Amnistía Internacional. (n.d.). *Discriminación*. Amnistía Internacional.
<https://www.amnesty.org/es/what-we-do/discrimination/>
- Anderson, J. E. (2003). *Public policymaking: An introduction* (Houghton Mifflin (ed.)).
- Andrews, P. (2020). Part 1 : Enabling better public sectors. *The Mandarin*.
<https://www.themandarin.com.au/wp-content/uploads/2019/12/Public-Sector-Pia-Review-Part-1.pdf>
- Archila, M. (2012). El movimiento estudiantil en Colombia, una mirada histórica. *Observatorio Social de América Latina*, 31.
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/osal/20120417105250/OSAL31.pdf>
- Arenilla, M. (2019). La arquitectura institucional y el cumplimiento de la Agenda 2030 en Iberoamérica. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, 0(75), 5–44.
- Arias Trujillo, R. (2017). *Historia de Colombia contemporánea (1920-2010)*.
<https://books.google.com/books?id=AdkG9322oRoC&pgis=1>
- Arnedo Mendoza, L. (2020). *Limitaciones de la política pública adoptada mediante el Acuerdo 56 de 2015 para la atención de necesidades de la población afrodescendiente en el municipio de Medellín* [Universidad EAFIT].
<https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/24805/TESIS DE GRADO APROBADA FINAL.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Carta Democrática Interamericana, (2001).
https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm
- Resolución 217 A (III), 183a. Sesión Plenaria (1948).
[https://undocs.org/es/A/RES/217\(III\)](https://undocs.org/es/A/RES/217(III))
- Constitucion Política de Colombia 1991, Imprenta Nacional de Colombia 125 (2015). <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion politica de Colombia - 2015.pdf>
- Ayuntamiento de Barcelona. (2019). *Guías prácticas de la participación ciudadana en Barcelona*. Ayuntamiento de Barcelona.
https://ajuntament.barcelona.cat/participaciociudadana/sites/default/files/documentos/1_esp_iniciatives_orgcc.pdf
- Beas, M. (2009). Ciudadanía y procesos de exclusión. *Diversidad Cultural y ciudadana*, 2, 21-32. <file:///C:/Users/1039459632/Downloads/Dialnet-CiudadaniaYProcesosDeExclusion-2963063.pdf>
- Benavente, M. C., & Valdés, A. (2014). *Políticas públicas para la igualdad de género Un aporte a la autonomía de las mujeres. Un aporte a la autonomía de las mujeres*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe



- (CEPAL).
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37226/6/S1420372_es.pdf
- Bowles, S., & Gintis, H. (2002). Social capital and community governance. *Economic Journal*, 112(483), 419–436. <https://doi.org/10.1111/1468-0297.00077>
- Campus. (n.d.). *La estigmatización: el otro virus al que nos enfrentamos*. Universidad de La Sabana.
<https://www.unisabana.edu.co/portaldenoticias/al-dia/la-estigmatizacion-el-otro-virus-al-que-nos-enfrentamos/>
- Carvajal-Londoño, Y. (2019). *Trayectorias e hitos de la participación ciudadana en Medellín, 2003-2018*. Fundación Foro Nacional por Colombia.
- Castañeda Orozco, A. M., Feijoo, A. P., & Sepúlveda, A. F. (2013). *Juntas Administradoras Locales en Colombia, 1991-2012* [Universidad Libre seccional Pereira].
<https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/16784/JuntasAdministradoras1991a2012.pdf?sequence=1>
- Castiglione, D. (2008). *Introduction: Conceptual issues in social capital theory* (D. Castiglione, J. van Deth, & G. Wolleb (eds.)). Oxford University Press Inc. <https://global.oup.com/academic/product/the-handbook-of-social-capital-9780199271238?cc=co&lang=en&#>
- Cedeño Astudillo, L. F. (2019). La estigmatización: una forma normalizada de la violencia intragénero. *Universidad y Sociedad*, 11(4), 77–85.
<http://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus>
- Centro de Análisis y Asuntos Públicos. (2019). *Análisis de la calidad de la democracia en Colombia* (H. H. Gómez (ed.)).
<http://html.rincondelvago.com/democracia-en-colombia.html>
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. CNMH-Corporación Región-Ministerio del Interior-Alcaldía de Medellín-Universidad EAFIT-Universidad de Antioquia.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2017). *Medellín: memorias de una guerra urbana*. CNMH-Corporación Región-Ministerio del Interior-Alcaldía de Medellín-Universidad EAFIT-Universidad de Antioquia.
- Correa, M. (2017). Corrupción en Colombia: el lado de un país en Desarrollo. *Revista Jurídica Mario Alario D’Filippo*, IX (18), 55-74
- Cepeda-Bolívar, J. P. (2017). Agenciamiento político y subjetividad política de la “Red Comunitaria Trans” en Bogotá, Colombia. *Jangwa Pana*, 16(2), 169. <https://doi.org/10.21676/16574923.2128>
- Coello Garcés, C. (2020). Participación ciudadana libre de discriminación. In S. A. Guerrero (Ed.), *Hacia una democracia participativa. Ensayos y*



reflexiones (pp. 94–122). Ensayos y reflexiones.

Decreto 1499 de 2017 [Presidencia de Colombia]. Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2011, (2017).

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=83433>

Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH). (n.d.). *Manual para la transversalización del enfoque de derechos humanos con equidad*.

<https://www.corteidh.or.cr/tablas/28829.pdf>

Acuerdo 43 de 1996 [Concejo de Medellín]. Por el cual se crea el Sistema Municipal de Planeación y se establece el Acuerdo general para el Plan de Desarrollo del Municipio de Medellín, Pub. L. No. 579 (1996).

https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/A_CONMED_0043_1996.htm

Acuerdo 43 de 2007 [Concejo de Medellín]. Por el cual se crea e institucionaliza la planeación local y el Presupuesto Participativo en el marco del Sistema Municipal de Planeación – acuerdo 043 de 1996 - y se modifican algunos de sus artículos, 18 (1996).

Acuerdo 16 de 2008, Gazeta oficial 167 (2008).

Acuerdo 46 de 2010 [Concejo de Medellín]. Por el cual se institucionaliza el Programa para la participación de la juventud en Planeación y Presupuesto Participativo PP Joven, (2010).

Concejo de Medellín. (2014). *Acuerdo 28 de 2017 [Concejo de Medellín] Por medio del cual se adopta la Política Pública de los Organismos de Acción Comunal en la Ciudad de Medellín*.

Acuerdo 52 de 2015 [Concejo de Medellín] Por medio del cual se adopta la política pública de las Organizaciones Sociales de la Sociedad Civil en el Municipio de Medellín, Pub. L. No. 4356 (2015).

[https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal del Ciudadano/Equidad de Género/Secciones/Normas/Documentos/2011/Acuerdo 52 de 2011.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Equidad%20de%20G%C3%A9nero/Secciones/Normas/Documentos/2011/Acuerdo%2052%20de%202011.pdf)

Acuerdo 28 de 2017 [Concejo de Medellín]. Por medio del cual se modifica el Acuerdo 43 de 2007 y se actualiza el Sistema Municipal de Planeación del municipio de Medellín, Pub. L. No. 4444 (2017).

https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/A_CONMED_0028_2017.htm

Congreso de Colombia. (1968). *ley 74 de 1968 por la cual se aprueban los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos* (Vol. 1968, Issue diciembre 26).



- Ley 16 de 1972 [Congreso de la República de Colombia]. Por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José de Costa Rica”, firmado en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, (1972).
- Ley 134 de 1994 [Congreso de la Republica de Colombia]. Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Resumen, (1994).
- Ley 134 Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana., (1994).
http://www.elabedul.net/Documentos/Leyes/1994/Ley_134.pdf
- Ley 152 de 1994 [Congreso de la República de Colombia]. Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, (1994).
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0152_1994.html
- Ley 388 de 1997 [ongreso de la República de Colombia]. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. Ordenamiento Territorial, (1997).
- Ley 850 de 2003 [Congreso de la República de Colombia] Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. Resumen, (2003).
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0850_2003.html
- Ley 1757 de 2015 [Congreso de la República de Colombia]. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática, (2015).
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1757_2015.html
- Consejo Municipal de Participación Ciudadana. (n.d.). *Documento Borrador Estrategia y Plan de Comunicaciones del Consejo Municipal de Participación Ciudadana de Medellín*. <https://doi.org/10.1016/b978-84-458-1666-0.50005-8>
- Consejo Municipal de Participación Ciudadana. (2019). *Primer Informe Sobre la Calidad de la Participación en el Municipio de Medellín*.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2010). *Documento CONPES 3661 [Política Nacional para el Fortalecimiento de los Organismos de Acción Comunal]*.
- Constitución Política, (1991).
[https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion politica de Colombia - 2015.pdf](https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf)
- Córdova, A. (2017). La incidencia de las pandillas en los barrios salvadoreños y su efecto en la legitimidad política. *América Latina, Hoy*, 77, 47–66.
<https://doi.org/10.14201/alh2017774766>
- Corte Constitucional. (1994). *Sentencia C-180-94*.
- Sentencia C-191-98, (1998).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-191-98.htm>



- Corte Constitucional. (2001). *Sentencia C-580-01*.
- Corte Constitucional. (2014). *Sentencia C-178-14*.
- Sentencia T-301-14, (2014).
- Sentencia C-150-15, (2015).
<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-150-15.htm>
- Sentencia T-291-16, (2016).
- Dávila, L. F. (2016). Violencia urbana , conflicto y crimen en Medellín : una revisión de las publicaciones académicas al respecto. *Revista Criminalidad*, 58(2), 107–121.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2019). *Encuesta de cultura política 2019*. Archivo Nacional de Datos.
<http://microdatos.dane.gov.co/index.php/catalog/644/study-description>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2020). *Guía para la inclusión del enfoque diferencial e interseccional*.
<https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/guia-inclusion-enfoque-difencias-intersecciones-produccion-estadistica-SEN.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (1991). *Programa presidencial para Medellín y el Área Metropolitana*.
- Díaz Revorio, F. J. (2018). *Fundamentos Actuales para una teoría de la Constitución* (Vol. 1, Issue 1). Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5384/6.pdf>
- Dion, L. (1968). The Concept of Political Leadership: An Analysis. *Canadian Journal of Political Science*, 1(1), 2–17.
<https://www.jstor.org/stable/pdf/3231692.pdf>
- Echeverría, María; Bravo, M. (2009). *Balance sobre el Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana*.
- Echeverría Ramírez, M. C., & Bravo Giraldo, M. V. (2009). *Balance sobre el Plan Estatégico de Medellín y el Área Metropolitana*.
[https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal del Ciudadano/Planeación Municipal/Secciones/Plantillas Genéricas/Documentos/5to Congreso Ciudad/Balance Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeacion%20Municipal/Secciones/Plantillas%20Gen%C3%A9ricas/Documentos/5to%20Congreso%20Ciudad/Balance%20Plan%20Estrat%C3%A9gico%20de%20Medell%C3%ADn%20y%20el%20%C3%81rea%20Metropolitana.pdf)
- Eckstein, H. (1963). A Perspective on Comparative Politics, Past and Present. In D. Apter & H. Eckstein (Eds.), *Comparative Politics: A Reader* (pp. 3–32). Free Press of Glencoe. https://uk.sagepub.com/sites/default/files/upm-binaries/24808_Ch_01.pdf
- Escuela Nacional Sindical. (2019). *Las 10 razones para el paro nacional*.
<https://ail.ens.org.co/noticias/las-10-razones-del-paro-nacional-del-21-de-noviembre/>



- Eslava, A. (2010). Análisis neoinstitucional de políticas públicas. In *Enfoques para el análisis de Políticas Públicas* (pp. 97–122). Universidad Nacional de Colombia.
https://www.researchgate.net/publication/255968924_Analisis_neoinstitucional_de_politicas_publicas
- Esser, H. (2008). The two meanings of social capital. In D. Castiglione, J. van Deth, & G. Wolleb (Eds.), *The Hand Book of Social Capital* (pp. 22–49). Oxford University Press Inc. <https://global.oup.com/academic/product/the-handbook-of-social-capital-9780199271238?cc=co&lang=en&#>
- Estévez, A. (2016). ¿Derechos humanos o ciudadanía universal? Aproximación al debate de derechos en la migración. *Revista Mexicana de Sociología*, 78(1), 61–87. <https://doi.org/10.22201/iis.01882503p.2016.1.53476>
- Ferrandiz Martín, F., & Fixa Pampols, C. (2004). Una mirada antropológica sobre las violencias. *Alteridades*, 14(27), 159–174.
<https://digital.csic.es/bitstream/10261/12998/1/74702710.pdf>
- Foro Nacional por Colombia. (2018). *Encuesta de participación ciudadana de Colombia*. Foro Nacional por Colombia.
- Fuenmayor, J. (2017). Actores en las decisiones públicas: aportes desde el enfoque de análisis de políticas. *Económicas Cuc*, 38(2), 43–60.
<https://doi.org/10.17981/econcuc.38.2.2017.04>
- Función Pública. (n.d.). *Cómo opera MIPG*.
https://www.funcionpublica.gov.co/web/mipg/como-opera-mipg#menu_horizontal_iconos_34571184
- Franco, Vilma. (2004), “Violencias, conflictos urbanos y guerra civil: el caso de Medellín”, en Balbín Álvarez, Jesús William, *Violencias y conflictos urbanos: un reto para las políticas públicas*, Medellín, Instituto Popular de Capacitación, pp.59-111.
- Gamarra, J. (2006). Pobreza, corrupción y participación política: una revisión para el caso colombiano. Documentos de trabajo sobre economía regional, Banco de la República, (70), p-p. 1-49. https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/DTSER-70_%28VE%29.pdf
- Galtung, J. (1998). *Tras la violencia, 3R: reconstrucción, reconciliación, resolución. Afrontando los efectos visibles e invisibles de la guerra y la violencia* (Gernika Gogoratuz (ed.)).
<https://digital.csic.es/bitstream/10261/12998/1/74702710.pdf>
- Garay, L., & Salcedo, E. (2012). *Redes ilícitas y reconfiguración de Estados. El caso Colombia*. ICT, Fundación VORTEX.
- García-Ruiz, S., Ruiz-Varón, E., Díaz-Hernández, T., Rozo-Lesmes, P., & Espinosa-de Gutiérrez, G. (2010). El enfoque poblacional: las personas como centro de las políticas. *Revista de Investigaciones En Seguridad*



- Social y Salud*, 0(12), 129–142.
[http://salud.univalle.edu.co/escuelas/rehabilitacion/Logros/Publicaciones/523_11._el_enfoque_poblacional_las_personas\[1\].pdf](http://salud.univalle.edu.co/escuelas/rehabilitacion/Logros/Publicaciones/523_11._el_enfoque_poblacional_las_personas[1].pdf)
- García Peña, L. L. (2015). “Normales” y estigmatizados: los símbolos de la estigmatización social en Juan Rulfo. *Espiral, Estudios Sobre Estado y Sociedad*, 22(64), 41–66. <https://doi.org/10.32870/espiral.v22i64.2919>
- Gil Montes, V., & Mareno Brito, R. (2012). Algunos referentes teóricos sobre el concepto de institución. *Area 3. Cuadernos de Temas Grupales e Institucionales*, 16, 1–13. <http://www.area3.org.es/Uploads/a3-16-refteorinstitucion.pdf>
- Gobierno de Colombia, & Farc-EP. (2016). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (pp. 1–294).
- González, N. (2017). *Hacia la gobernanza del agua: implicaciones de la gestión integrada del recurso hídrico en el departamento de Antioquia* [Universidad Nacional de Colombia].
<http://bdigital.unal.edu.co/57448/7/1037594734.2017.pdf>
- Grupo de Memoria Histórica [GMH]. (2013). *¡Basta Ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Imprenta Nacional.
- Gupta, A. (2012). *Red Tape: Bureaucracy, Structural Violence and Poverty in India* ((Kindle ed). Duke University Press.
- Gupta, A. (2015). Fronteras borrosas, el discurso de la corrupción, la cultura de la política y el estado imaginado, p-p. . En P. Abrams, A. Gupta y T. Mitchell. *Antropología del Estado*. FCE
- Gurza, A., Acharya, A., & Houtzager, P. P. (2005). Beyond comparative anecdotalism: Lessons on civil society and participation from São Paulo, Brazil. *World Development*, 33(6), 951–964.
<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2004.09.022>
- Guzmán Mendoza, C., González Arana, R., & Eversley Torres, F. (2017). Liberalización y re-democratización. De la representación a la participación política en Colombia a veinticinco años de la Constitución de 1991. *Historia Caribe*, 12(31), 327–353. <https://doi.org/10.15648/hc.31.2017.01>
- Higgins, J. W. (1999). Citizenship and empowerment: A remedy for citizen participation in health reform. *Community Development Journal*, 34(4), 287–307. <https://doi.org/10.1093/cdj/34.4.287>
- Hodgson, G. M. (2011). ¿Qué son las instituciones? *Revista CS*, 8, 17–53.
<https://doi.org/10.18046/recs.i8.1128>
- Hurtado de Barrera, J. (1998). *Metodología de la Investigación Holística*. Fundación Sydal.
- HURTADO MOSQUERA, J. A., & HINESTROZA CUESTA., L. (2017). La participación democrática en Colombia: un derecho en evolución 1. *Justicia*



- Juris*, 12(2), 59. <https://doi.org/10.15665/rj.v12i2.1011>
- Ibarra, H. (2002). Mario Caciagli, Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada. *Iconos*, 156–160. <https://biblat.unam.mx/hevila/IconosRevistadecienciassociales/2002/no15/16.pdf>
- Indias, C. De. (2017). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. *Reforma y Democracia*, 2017-June(68), 241–264.
- Instituto de Estudios Regionales. (2017). *Informe cuantitativo de la calidad de la participación ciudadana de Medellín, con resultados de ciudad y referencias específicas a las comunas y corregimientos y grupos poblacionales Instituto*. https://siciudadania.co/wp-content/uploads/2018/10/Informe_cuantitativo_final.pdf
- Instituto de Estudios Regionales. (2018). *Informe cualitativo de la calidad de la participación ciudadana de Medellín, con resultados de ciudad y referencias específicas a las comunas y corregimientos Primera parte*. https://siciudadania.co/wp-content/uploads/2018/10/Informe_Cualitativo_Final.pdf
- Instituto Popular de Capacitación. (2003). *En deuda con los derechos humanos y el DIH*. Instituto Popular de Capacitación. <http://ipc.org.co/index.php/publicacion/relecturas-27-en-deuda-con-los-derechos-humanos-y-el-dih-2003/>
- Jessop, R. (2008). *El futuro del Estado capitalista*. Catarata.
- Jiménez-García, W. G., & Rentería-Ramos, R. (2020). Aportes de la complejidad para la comprensión de las dinámicas de la violencia en las ciudades . Caso de estudio : las ciudades de Bello y Palmira , Colombia (años 2010-2016). *Revista Criminalidad*, 62(1), 9–43.
- Juzgado Quince Administrativo Oral del Circuito de Medellín. (2019). *Sentencia 063/2019 La Consulta Previa como derecho fundamental pertenece a las comunidades Negras, Raizales, Afrocolombianas o Palenqueras*. <https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/astrea/docs/05001333301520160025000.htm#inicio>
- Kacmar, K. M., Andrews, M. C., Harris, K. J., & Tepper, B. J. (2013). Ethical Leadership and Subordinate Outcomes: The Mediating Role of Organizational Politics and the Moderating Role of Political Skill. *Journal of Business Ethics*, 115(1), 33–44. <https://doi.org/10.1007/s10551-012-1373-8>
- Keele, L. (2007). Social Capital and the Dynamics of Trust in Government. *American Journal Of Political Science*, 51(2), 241–254. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2007.00248.x>
- Langlais, S. (2014). *The Meaning of Leadership in Political Systems* [Linnaeus Univesity]. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:722029/FULLTEXT01.pdf>



- Lemaitre Ripoll, J. (2016). El origen de la Constitución de 1991: la reforma institucional como respuesta a la “presente crisis.” In *Constitución Y Democracia En Movimiento* (Alfaomega, pp. 3–24).
- León Gutiérrez, A., Hincapié, L. A., & Villa, G. M. (2016). Potencial social y político de la planeación local y el presupuesto participativo en Medellín (Colombia) para fortalecer la democracia latinoamericana. *EURE*, 42(125), 205–224. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612016000100009>
- Leal, F. y Dávila, A. (1990). Clientelismo. El sistema político y su expresión regional. IEPRI y Tercer Mundo Editores
- Lin, N. (2008). A network theory of social capital. In D. Castiglione, J. van Deth, & G. Wolleb (Eds.), *The Handbook of Social Capital* (pp. 50–69). Oxford University Press Inc.
- Llona Rosa, M. (2017). Las formas de representación de la sociedad civil en los espacios de participación ciudadana: el caso del presupuesto participativo en Villa el Salvador. In *Pontificia Universidad Católica Del Perú*. Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Londoño Botero, R. (1997). Los sindicatos y las juntas de acción comunal en Colombia. *América Latina Hoy*, 17, 87–102. <https://doi.org/10.14201/alh.2158>
- Macedo Rizo, M. (2011). La participación ciudadana en la Constitución del 91. *Revista Pensamiento Jurídico*, 0(30), 129–160. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/36714>
- Mayer, R., Davis, J., & Schoorman, D. (1995). An integrative model of organizational trust. *Academy of Management Journal*, 20(3), 709–734. <https://doi.org/10.5465/amr.1995.9508080335>
- McGee, R. (2014). Power, Violence, Citizenship and Agency. *IDS Bulletin*, 45(5), 36–47. <https://doi.org/10.1111/1759-5436.12102>
- Mcknight, D. H., Choudhury, V., & Kacmar, C. (2002). Developing and Validating Trust Measures for e-Commerce : An Integrative Typology. *Information System Research*, 13(3), 334–359. <https://doi.org/10.1287/isre.13.3.334.81>
- Medellín cómo vamos. (2019). *Encuesta de Percepción Ciudadana de Medellín 2019*. Fundación Corona.
- Medellín cómo vamos. (2020). *Encuesta de Percepción Ciudadana de Medellín 2020*. Fundación Corona.
- Medianero, D., & Maúrtua, M. (2015). *Análisis de problemas*. Diseño de Proyectos Sociales. Guía Metodológica Para La Preparación de Proyectos Sociales.
- Mendieta y Nuñez, L. (1948). La Mecanización Social (Teoría de los Agrupamientos Sociales). *Revista Mexicana de Sociología*, 10(2), 197–



208. <https://www.jstor.org/stable/3537508>
- Ministerio de Educación Nacional. (2004). *Competencias ciudadanas Habilidades para saber vivir en paz*. Altablero.
<https://www.mineducacion.gov.co/1621/article-87283.html>
- Montero, M. (2006). *Teoría y practica comunitaria*. Paidós.
http://www.psicosocial.net/historico/index.php?option=com_docman&view=download&alias=542-teoria-y-practica-de-la-psicologia-comunitaria-la-tension-entre-comunidad-y-sociedad-1o-parte&category_slug=psicologia-comunitaria&Itemid=100225
- Moreno Orozco, J. C. (2014). Moravia desde el morro. Sujetadores de teja. *Resvista Estudios Políticos*.
- Morin, E. (1997). Introducción al pensamiento complejo. *Valladolid*, 84.
- Mudde, C., & Kaltwasser, R. (2014). Populism and Political Leadership. In Rhodes, W & P. 't Hart (Eds.), *The Oxford Handbook of Political Leadership* (pp. 1–30). Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199653881.013.016>
- Murillo, G., & Valdivieso, Y. (2002). *El escalonamiento de la crisis política colombiana*.
- Naranjo, G. (1991). *Tendencias organizativas en la ciudad de Medellín*. 89–99.
<http://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/1866>
- Newton, K., & Zmerli, S. (2011). Three forms of trust and their association. *European Political Science Review*, 3(2), 169–200.
<https://doi.org/10.1017/S1755773910000330>
- O'Donnell, G. (2010). *Democracy, agency, and the state: theory with comparative intent* (Kindle Ed.). Oxford University Press.
- Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín. (2018). *Presupuesto Participativo* (Vol. 0, Issue 0).
<https://doi.org/10.20318/eunomia.2016.2208>
- Observatorio de Venezuela, & Fundación Konrad Adenauer. (2020). *Retos y oportunidades de la integración migratoria: análisis y recomendaciones para Bogotá D.C.* <https://www.kas.de/web/kolumbien>
- Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (OIDP). (2015). *Guía para la detección de buenas prácticas en procesos participativos*. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, de la Universidad Autónoma de Barcelona. <https://www.oidp.net/docs/repo/doc599.pdf>.
- Offe, C. (1999). Trust and Knowledge, Rules and Decisions: Exploring a Difficult Conceptual Terrain. In M. Warren (Ed.), *Democracy and Trust*. Cambridge University Press.
- ONU Mujeres. (n.d.). *Preguntas frecuentes: Tipos de violencia contra las mujeres y las niñas*. UNWOMEN. <https://www.unwomen.org/es/what-we->



- do/ending-violence-against-women/faqs/types-of-violence
- Ordóñez-Matamoros, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas* (Universidad Externado de Colombia (ed.)).
- Ostrom, E. (2008). Doing Institutional Analysis Digging Deeper Than Markets and Hierarchies. In *Handbook of New Institutional Economics*. Springer. https://doi.org/10.1007/0-387-25092-1_31
- Ostrom, E., & Ahn, T. K. (2010). *Foundations of social capital* (Ebook). Edward Elgar Publishing Limited.
- Otzen, T., & Manterola, C. (2017). Técnicas de Muestreo sobre una Población a Estudio. *International Journal of Morphology*, 35(1), 227–232. <https://doi.org/10.4067/S0717-95022017000100037>
- Pardo, D. (2021). *Colombia: 3 cosas que se piden en las protestas más allá del logrado retiro de la reforma tributaria (y la renuncia del ministro Carrasquilla)*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-56966457>
- Parra Ramirez, E., & Pinzon Zarate, N. J. (2015). Entre la Representación y la Movilización: Escenarios de Participación en Colombia (1991 – 2014). *Reflexion Política*, 17(34), 60–73.
- Parra Ramírez, E., & Pinzón Zarate, N. J. (2015). Entre la Representación y la Movilización: Escenarios de Participación en Colombia (1991 – 2014). *Reflexion Política*, 17(34), 60–73.
- Peruzzotti, E. (2008). La democracia representativa como política mediada: repensando los vínculos entre representación y participación. *Debates En Sociología*, 0(33). <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/debatesensociologia/article/view/2539/2483>
- Poulantzas, N. (1979). *Estado, poder y socialismo* (1st ed.). Siglo XXI editores.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (n.d.). *Economía y trabajo*. Genera Igualdad. <http://americalatinagenera.org/newsite/index.php/es/nuestro-trabajo/economia-y-trabajo/2-uncategorised/637-en-breve-transversalidad-en-politicas-publicas>
- Pulido Tirado, G. (2009). Violencia epistémica y descolonización del conocimiento. *Sociocriticism*, 24(1), 173–201.
- Raffo López, L., & Gómez Calderón, D. (2017). Redes criminales y corrupción en la era del microtráfico y el narcomenudeo. *Revista de Economía Institucional*, 19(37), 227–261. <https://doi.org/10.18601/01245996.v19n37.12>
- Ramírez Gallegos, F. (2008). El espacio público como potencia. Controversias sociológicas desde la experiencia participativa de Medellín. *ÍCONOS*.



- Revista de Ciencias Sociales*, 13(3), 61–73.
- Rehren, A. (2020). Clientelismo político, corrupción y reforma del Estado en Chile. *Centro de Estudios Públicos*, 305(0), 128–164.
https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304093611/efor2_02_rehren.pdf
- Rentería-Ramos, R., & Jiménez-García, W. G. (2020). El comportamiento del homicidio en tres ciudades intermedias colombianas. Un análisis espacio temporal del crimen a través de métricas topológicas de redes complejas. In L. A. Martínez Herrera (Ed.), *Crimen organizado y violencia homicida en ciudades intermedias* (pp. 192–239). Universidad Tecnológica de Pereira.
- Rhodes, R. (1995). El institucionalismo. In D. Marsh & G. Stocker (Eds.), *Teoría y métodos de la Ciencia Política* (pp. 53–68). Alianza editorial.
- Ribotta, S. (2021). Condiciones materiales para el ejercicio de la autonomía. *Revista Derecho Del Estado*, 0(48), 149–182.
<https://doi.org/10.18601/01229893.N48.06>
- Rivera, F. (2015). *Exposición de Motivos Proyecto de Acuerdo 352 de 2015*.
- Rivera, S. (2019). Confianza y participación política en América Latina. *Revista mexicana de ciencias sociales*, 64 (235), 555-583. <https://doi.org/10.22201/fcpys.2448492xe.2019.235.65728>
- Roberth, L., & Christopher, A. (2011). *Liderazgo. Teoría, aplicación y desarrollo de habilidades* (p. 548). CENCAGE Learning.
- Roth Deubel, A.-N. (2009). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación* (Aurora (ed.)).
- Ruder, A. I., & Woods, N. D. (2019). Procedural Fairness and the Legitimacy of Agency Rulemaking. *Journal of Public Administration Research And Theory*, 00(00), 1–15. <https://doi.org/10.1093/jopart/muz017>
- Serra, A. (2005). La gestión transversal. Expectativas y resultados. *Revista Del CLAD Reforma y Democracia*, 0(32), 1–17.
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533664002%0ACómo>
- Si.Ciudadanía. (2020). *¿Qué es?*
<http://siciudadania.co/index.php/2020/09/09/resultados-ipcm/>
- Silva, S. (2016). Identificando a los protagonistas: el mapeo de actores como herramienta para el diseño y análisis de políticas públicas. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, 1(1), 66–83.
<https://doi.org/10.22191/gobernar/vol1/iss1/4>
- Sindicatura Chihuahua. (2020). *Guardianes ciudadanos*. Sindicatura Chihuahua. <https://www.sindicatura.mx/informacion/guardianesciudadanos>
- Sol, R. (2012). *El desafío de la participación ciudadana en el Estado democrático de derecho. Avances y retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, en espacios institucionales de los Estados*



Centroamericanos. FLACSO.

- Sotillo Antezana, A. R. (2015). La nueva clasificación de los derechos fundamentales en el nuevo constitucionalismo latinoamericano. *Ciencia y Cultura*, 0(35), 163–183.
http://www.scielo.org/bo/pdf/rcc/v19n35/v19n35_a09.pdf
- Steurer, J. (2011). The Delphi method: An efficient procedure to generate knowledge. *Skeletal Radiology*, 40(8), 959–961.
<https://doi.org/10.1007/s00256-011-1145-z>
- Stolkiner, A., & Vázquez, A. (2009). Procesos de estigma y exclusión en salud. Articulaciones entre estigmatización, derechos ciudadanos, uso de drogas y drogadependencia. *Anuario de Investigaciones*, 16(0), 295–303.
<https://www.redalyc.org/html/3691/369139945027/%0Ahttps://www.redalyc.org/pdf/3691/369139945027.pdf>
- Subirats, J. (2010). Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta?: factores de cambio en la política y en las políticas. *Ekonomiaz: Revista Vasca de Economía*, 74(2), 16–35.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3327420>
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). La evaluación de las políticas públicas y de sus defectos. In *Análisis y gestión de políticas públicas*.
- Subsecretaría de Grupos Poblacionales Secretaría de Inclusión Social Familia y Derechos Humanos. (2018). *Diversidad y ciudadanía. Plan estratégico de la Política Pública LGBTI de Medellín 2018-2028*.
[https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/MedellnDiversa/Shared Content/Documentos/Bibliografia/Plan Estratégico - Política Pública LGBTI 2018-2028-.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/MedellnDiversa/Shared%20Content/Documentos/Bibliografia/Plan%20Estrat%C3%A9gico%20-%20Pol%C3%ADtica%20P%C3%BAblica%20LGBTI%202018-2028-.pdf)
- Torrado, S., & Marcos, A. (2018). *La consulta anticorrupción en Colombia no supera (por poco) el umbral para ser aprobada*.
https://elpais.com/internacional/2018/08/26/colombia/1535315276_191058.html
- Torres Bonilla, L. (2016). *Trasversalización de las políticas públicas con perspectiva en equidad de género; estudio de caso del Concejo Estatal de la Mujer y Desarrollo Social del Estado de México 2012*. Universidad autónoma del Estado de México.
- Trinchet, C., & Trinchet, M. (2007). La definición del problema: el paso primero y fundamental del proceso de investigación científica. *Acimed*, 16(2), 1–7.
- Turbay, M., Macías, M., & Angarita, C. (2009). Estudio de caso acerca del significado de la formación ciudadana y su relación con las múltiples inteligencias en el ser humano: una aproximación desde la institución familiar y educativa en la ciudad de Barranquilla, Colombia. *Universitas Psychologica*, 8(1), 161–173.



<https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-69249096237&partnerID=40&md5=cc2459c05ec7647ef90f63d3ee435e33>

- UNAD. (2020). *El Currículo Flexible por Núcleos Problémicos y por Competencias*. El Currículo Flexible Por Núcleos Problémicos y Por Competencias.
- Uran, Omar. (2009). Participación ciudadana y transformación democrática del conflicto urbano. Notas a propósito del Programa de Presupuesto Participativo en la Ciudad de Medellín, Colombia. *Cadernos IPPURADERNOS IPPUR*, pp. 175-200.
- Uribe Hicapie, M. T. (2002). Las Promesas Incumplidas de la Democracia Participativa. [Instituto de Estudios Políticos - Investigaciones]. In *El Debate a la Constitución*.
<http://tesis.udea.edu.co/dspace/handle/10495/10513>
- Valente Adarme, X., & Giménez Mercado, C. (2010). El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. *Cuadernos Del CENDES*, 27(74), 51–80.
<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=40316176004>
- van Deth, J. (2008). *Introduction: social capital and democratic politics* (D. Castiglione, J. van Deth, & G. Wolleb (eds.)). Oxford University Press Inc.
<https://global.oup.com/academic/product/the-handbook-of-social-capital-9780199271238?cc=co&lang=en&#>
- Vargas, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. (Almudena (ed.)).
- Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín. (2007). *Pronunciamiento Público “Plan de Desarrollo 2004-2007, Medellín, Compromiso de toda la Ciudadanía”*. Seguimiento y Evaluación Enero de 2004 – Diciembre de 2007.
<http://viva.org.co/cajavirtual/svc0106/articulo11.pdf>
- Velásquez, F., & González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* (Primera). Fundación Corona.
- Velásquez, F., González, E., Martínez, M., Peña, J., Arévalo, J., & Vargas, J. (2020a). *¿Qué ha pasado con la participación en Colombia? 2003-2018. Tomo 1* (F. Velásquez (ed.); 1ª Ed., Vo). Fundación Foro Nacional por Colombia.
- Velásquez, F., González, E., Martínez, M., Peña, J., Arévalo, J., & Vargas, J. (2020b). *¿Qué ha pasado con la participación en Colombia? 2003-2018. Tomo 2*. Fundación Foro Nacional por Colombia.
- Verduzco Chávez, B. (2017). La construcción de confianza Estado-policías-comunidad, un problema de diseño institucional. *URVIO - Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 20, 126.
<https://doi.org/10.17141/urvio.20.2017.2459>



- Villa Rivera, W. (2011a). El movimiento social indígena colombiano: entre autonomía y dependencia. In A. C. Betancur J. (Ed.), *Movimientos indígenas en américa latina. resistencia y nuevos modelos de integración* (pp. 42–67). Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas Classensgade.
- Villa Rivera, W. (2011b). El movimiento social indígena colombiano: entre autonomía y dependencia. In *Movimientos indígenas en américa latina. Resistencia y nuevos modelos de integración* (IWIGIA, Vol. 7, Issue 12, pp. 42–67). <https://doi.org/10.22518/16578953.781>
- Villaveces, J. (2009). Acción colectiva y el proceso de la política pública. *Opera*, 9(9), 7–22. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67515007002%0ACómo>
- Wacquant, L., Slater, T., & Borges Pereira, V. (2014). Estigmatización territorial en acción. *Revista INVI*, 29(82), 219–240. <https://www.scopus.com/inward/record.uri?eid=2-s2.0-84912563837&doi=10.4067%2FS0718-83582014000300008&partnerID=40&md5=71873b38ab0d557eac5d4e7a761690a7>
- Weymouth, R., Hartz-karp, J., & Marinova, D. (2020). Repairing Political Trust for Practical Sustainability. *Sustainability Article*, 12(7055), 1–25. <https://doi.org/10.3390/su12177055>
- Yamagishi, T., & Yamagishi, M. (1994). Trust and commitment in the United States and Japan. *Motivation and Emotion*, 18(2), 129–166. <https://doi.org/10.1007/BF02249397>
- Zambrano, A., Bustamante, G., & García, M. (2009). Trayectorias organizacionales y empoderamiento comunitario: Un análisis de interfaz en dos localidades de la región de la araucanía. *Psykhé*, 18(2), 65–78. <https://doi.org/10.4067/s0718-22282009000200005>
- Zapata, O. L., & Agudelo, M. F. (2014). El fracaso de la política pública para la población indígena de Medellín. *Reflexión Política*, 16(32), 128–140. <https://doi.org/10.29375/01240781.2143>