

**SISTEMA MUNICIPAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA
MUNICIPIO DE MEDELLÍN**

**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



TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACIÓN.....	6
1. FUNDAMENTOS CONCEPTUALES Y NORMATIVOS.....	9
1.1 Fundamentos conceptuales.....	9
1.1.1 La Participación Ciudadana.....	9
1.1.2 La teoría general de sistemas y el enfoque sistémico, un zócalo interpretativo posible para el Sistema Municipal de Participación Ciudadana de Medellín.....	18
1.1.2.1 Aportes de la teoría general de sistemas y el enfoque sistémico para el análisis de la organización de la sociedad de cara a la participación ciudadana.....	18
1.1.2.2 La teoría general de sistemas y el enfoque de sistemas aplicado a organizaciones sociales en perspectiva del Sistema Municipal de Participación Ciudadana.....	22
1.1.2.3 Una aproximación crítica a la teoría general de sistemas y al enfoque sistémico en los sistemas políticos.....	24
1.2 Fundamentos normativos.....	28
1.2.1 Normativa internacional.....	28
1.2.2 Normativa nacional.....	30
1.2.3 Normativa local.....	35
1.2.4 Consolidación de la normativa.....	36
2. REFERENTES INTERNACIONALES DE SISTEMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	38
2.1 Sistema Estatal de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco.....	40
2.2 Sistema de Participación Popular y Ciudadana de Canoas-Brasil.....	43
2.3 Sistema Nacional de Participación de Ecuador.....	45
3. METODOLOGÍA DEL DISEÑO DEL SISTEMA MUNICIPAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	49
3.1 Antecedentes del diseño.....	49
3.2. Ruta metodológica del diseño final SMPC.....	67
4. DISEÑO DEL SISTEMA MUNICIPAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	78
4.1. Definición del Sistema Municipal de Participación Ciudadana.....	79
4.2. Objetivo del Sistema Municipal de Participación Ciudadana.....	80
4.3. Principios del Sistema Municipal de Participación Ciudadana.....	80
4.4. Enfoques del Sistema Municipal de Participación Ciudadana.....	83
4.5 Estructura del Sistema Municipal de Participación Ciudadana.....	86
4.5.1 Comité Técnico del Sistema Municipal de Participación Ciudadana.....	87
4.5.2 Subsistema Ciudadanía.....	89
4.5.3 Subsistema Estatal.....	92
4.5.4 Subsistema Gobernanza.....	95





4.6. Entradas y salidas del SMPC	98
4.6.1. Entradas	98
4.6.1.1 Tipología de entradas que activan el Sistema Municipal de Participación Ciudadana	99
4.6.1.1.1. De implementación a la Política Pública de Participación Ciudadana -PPPC	99
4.6.1.1.2. De agendas ciudadanas y asuntos de interés público	99
4.6.1.1.3 De seguimiento y evaluación a los acuerdos del SMPC:	102
4.6.1.2. Presentación de entradas	102
4.6.2. Salidas	104
4.6.3. Residuos	104
4.7. Actores Estratégicos de SMPC.....	105
4.7.1 Secretaría de Participación Ciudadana	105
4.7.1.2 Unidad de Dinamización y Movilización Social -UDMS	106
4.7.1.3 Unidad de Desarrollo e innovación para la participación-UDI	107
4.7.1.4 Equipo de Control Social a la Gestión Pública	108
4.7.1.5 Unidad de Gestión Formativa	109
4.7.2 Consejo Municipal de Participación Ciudadana	110
4.7.3 Dependencias de la Administración Municipal y Conglomerado Público	111
4.7.4 Mesa de Fortalecimiento a la Ciudadanía.....	115
4.7.5 Instancias formales de participación ciudadana	116
4.7.6. Alianzas para la Gobernanza en el marco del SMPC.....	123
4.8. Instrumentos	124
4.8.1 Formulario básico de solicitud	124
4.8.2 Protocolo de Priorización y Derivación (PPD)	126
4.8.3 Temporalidades para la Ruta de Funcionamiento	126
4.8.4 Protocolos de deliberación y toma colectiva de decisiones	127
4.8.5 Formatos de sistematización del proceso.....	128
4.8.6. Paquetes de información base para las deliberaciones.....	129
4.9. Funcionamiento y procesos del Sistema Municipal de Participación Ciudadana	130
4.9.1. Fase de activación y trámite	130
4.9.1.1. Procesamiento de las entradas del SMPC.....	130
4.9.1.2. Activación del SMPC.....	131
4.9.1.3. Actividades preparatorias previas a las deliberaciones	131
4.9.2. Fase de deliberación	132
4.9.2.1. Deliberaciones para la construcción de acuerdos parciales.....	132
4.9.2.2. Convergencia de Acuerdos previos en Gobernanza y salidas del SMPC.....	133
4.9.3. Fase de acuerdos	133
5. ESTRATEGIAS DEL SISTEMA MUNICIPAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	135
5.1 Estrategia de comunicación pública del Sistema Municipal de Participación Ciudadana (SMPC) ..	135
5.2. Estrategia de Sistematización y Seguimiento	138
5.3. Estrategia de control social y rendición de cuentas del SMPC	139
6. RELACIÓN SISTEMA MUNICIPAL DE PLANEACIÓN Y SISTEMA MUNICIPAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	140
6.1. Articulación vía instancias.....	144
6.2. Articulación vía concreción de acuerdos (SMPC) en instrumentos (SMP).....	145
6.3. Articulación vía formulación de instrumentos del SMP desde el SMPC	146



REFERENCIAS..... 148

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Escenario idóneo para la dinamización del SMPC	73
Figura 2. Actores propuestos para conformar el escenario de dinamización del SMPC.....	74
Figura 3. Análisis de redes de agilidad entre representantes del CMPC y actores	75
Figura 4. Sistema Municipal de Participación Ciudadana.....	98
Figura 5 Clasificación Instancias según ámbito, objetivo y población	118
Figura 6: Esquema de la estrategia de comunicación pública SMPC.	137
Figura 7: Sistema Municipal de Planeación.....	141
Figura 8. Instrumentos del Sistema Municipal de Planeación	145





LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Marco normativo expedido en pro de la participación 1990-2000.....	36
Tabla 2. Marco normativo expedido en pro de la participación 2001-2015.....	37
Tabla 3. Mecanismos de participación Sistema Estatal de Participación Ciudadana	41
Tabla 4. Tipos de herramientas y su descripción.....	43
Tabla 5. <i>Espacios y mecanismos de participación Sistema Nacional de Participación de E</i>	46
Tabla 6. Antecedentes diseño del Sistema de Participación Ciudadana (SMPC). 51	
Tabla 7. Escenarios de trabajo colaborativo para la finalización del diseño del SMPC.....	69
Tabla 8. Nodos de la red.....	76
Tabla 9. Operativización del Comité Técnico.....	87
Tabla 10. Roles, actividades y responsables del Subsistema Ciudadanía	90
Tabla 11. Roles, actividades y responsables del Subsistema Estatal.....	93
Tabla 12. Roles, actividades y responsables del Subsistema Gobernanza	95
Tabla 13: Rutas para la presentación de entradas	103
Tabla 14. Dependencias de la Administración Municipal.....	112
Tabla 15. Conglomerado público	113
Tabla 16. Clasificación de las instancias de participación ciudadana	117





PRESENTACIÓN

La finalización del diseño del Sistema Municipal de Participación Ciudadana (SMPC) se enmarca en el Contrato Interadministrativo N°4600090086 de 2021 para *acompañar técnica y metodológicamente la finalización de la formulación y aprobación de la Política Pública de Participación Ciudadana*, suscrito entre la Alcaldía de Medellín y la Universidad Nacional de Colombia. Contemplando entre sus objetivos la finalización del Sistema Municipal de Participación Ciudadana, partiendo de la subsanación de los vacíos y del desarrollo de los pendientes del modelo construido en las fases anteriores por la Secretaría de Participación Ciudadana (SPC) y armonizando sus contenidos con la Política Pública de Participación Ciudadana de Medellín (PPPC).

Esta finalización del diseño del SMPC, como se propuso en el documento de *“Avance del Documento con la Finalización del Diseño del Sistema Municipal de Participación Ciudadana”*, incorporó escenarios de construcción colectiva y colaborativa, y espacios de diálogo con la administración municipal y también incluyó un instrumento asincrónico de recolección de información. Ambas estrategias fueron desarrolladas con el fin de cumplir con el objetivo de recolectar los insumos necesarios para dar por finalizada la etapa de construcción del Sistema Municipal de Participación Ciudadana del municipio de Medellín, atendiendo a los criterios de experticia, idoneidad, pertinencia y experiencia de los actores e instancias convocados a los escenarios de reflexión y construcción colectiva y colaborativa.

Teniendo en cuenta los objetivos y el alcance de este documento, a continuación, se explican los contenidos y la estructura de este:

Este documento cuenta con seis capítulos. El primero de ellos reúne dos acápite complementarios, el primero dedicado a lo conceptual y el segundo a lo normativo. Para el primero se hace la revisión de algunas definiciones de participación ciudadana que se fundamentan en la incidencia y la inclusión como herramientas conceptuales. Además, se presentan los esquemas de democracia representativa y de democracia participativa y su conexión con la gestión de lo público, finalizando con la explicación de algunas de las tipologías que permiten la comprensión del sentido polisémico del concepto de participación ciudadana. En un segundo momento se ponen en discusión cuatro aspectos relevantes para el análisis teórico



de la participación ciudadana, la democracia participativa, la representación política, la gestión pública y la arquitectura institucional en el escenario local. El otro acápite está dedicado al abordaje del Sistema Municipal de Participación Ciudadana a partir de los recursos conceptuales y metodológicos que ofrece la teoría general de sistemas y el enfoque sistémico. Pasando luego por la aplicación de esta teoría a las organizaciones sociales y continuando con las revisiones críticas que hacen algunos autores de la sociología y la ciencia política al enfoque sistémico y la teoría de la que este se desprende. Finalizando con una aproximación al SMPC desde las potencialidades y límites de uno de los marcos de análisis de las políticas públicas más desarrollados en el contexto contemporáneo, a saber, el marco de las coaliciones promotoras.

El apartado de fundamentos normativos agrupa un conjunto de normas en las que se ha descrito y desarrollado jurisprudencialmente el derecho a participar de los actores individuales y colectivos desde la regulación internacional, nacional y local; y, además, reúne en dos tablas un consolidado normativo que da cuenta del marco normativo expedido en pro de la participación desde 1990 hasta el 2015.

El capítulo 2 se encarga de presentar tres sistemas de participación ciudadana que fueron identificados a nivel internacional y que por sus características aportan a la definición, principios, enfoques y funciones del Sistema Municipal de Participación Ciudadana de Medellín, y pueden utilizarse como referentes. Estos son: el Sistema Estatal de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco, en México; el Sistema de Participación Popular y Ciudadana de Canoas, en Brasil; y por último el Sistema Nacional de Participación de Ecuador.

El tercer capítulo tiene la intención de presentar la metodología utilizada para la finalización del diseño del Sistema Municipal de Participación Ciudadana, por esta razón se inicia con un acápite que revisa los referentes previos o antecedentes del diseño del Sistema, fuente muy importante para la finalización de este. Estos abarcan los estudios, investigaciones y documentos técnicos construidos por la Secretaría de Participación Ciudadana en colaboración con otras instituciones. La segunda parte de este capítulo se dedica a explicar la ruta metodológica del diseño final del SMPC teniendo en cuenta dos momentos: la descripción de los escenarios de trabajo colaborativo para la finalización del diseño del SMPC y un instrumento asincrónico de recolección de la información que presenta un mapeo y diagnóstico en red de las relaciones del Consejo Municipal de Participación Ciudadana (CMPC), con los actores individuales y colectivos del municipio de Medellín en términos de agilidad; y que además, da información de los escenarios de dinamización del Sistema y su conformación.

En lo que respecta al capítulo 4, este presenta la estructura del diseño final del SMPC. Así, este apartado del documento contiene la traducción del acumulado documental y empírico del proceso de formulación a los términos de un dispositivo de articulación para la participación, que tenga un funcionamiento claro, descriptivo,





sistémico y estructurado. Para esto, comienza por enunciar y clarificar las nociones fundamentales del Sistema, como lo son su definición, alcance y objetivo; para pasar al encuadre de los principios y los enfoques en clave de reglas de juego o marcos orientadores del SMPC. Continúa definiendo de manera concreta a los subsistemas y equipos que integran el dispositivo y detallando sus funciones, instancias y actores, finalmente, se aproxima a los procesos e instrumentos que garantizan el dinamismo y operatividad del Sistema descritos, estos serán enunciados en tres fases.

Por su parte en el capítulo 5 se enuncian las estrategias que serán claves al funcionamiento del SMPC: estrategia de comunicaciones, estrategia de Sistematización y Seguimiento y la estrategia de control social y rendición de cuentas del SMPC. Para concluir el capítulo 6 abarca la relación existente entre el Sistema Municipal de Participación Ciudadana y el Sistema Municipal de Planeación (SMP) enunciada en tres tipos de articulaciones.





1. FUNDAMENTOS CONCEPTUALES Y NORMATIVOS

1.1 Fundamentos conceptuales.

1.1.1 La Participación Ciudadana

La polisemia de la participación ciudadana como concepto es una de sus características principales. La mayoría de los autores y desarrollos temáticos hacen la aclaración de la complejidad de definirla; esto ocurre por las dimensiones que el concepto mismo puede abarcar según el contexto en el cual se utilice (Gil Barvo, 2010). Una de las definiciones que permite comprender a la participación ciudadana desde la inserción de la comunidad en la formulación de políticas públicas y la influencia que puede llegar a tener en la toma de decisiones, es la de Arteaga Basurto (2003), quien la describe como: un “proceso social a través del cual los distintos sectores de la población, en función de sus propios intereses, intervienen directamente o por medio de sus representantes y/u organizaciones en los distintos aspectos de la vida colectiva” (p. 71).

Por su parte, la autora María Gil Barvo (2010) trae a colación uno de los elementos centrales en el análisis de los procesos de participación ciudadana, a saber, la incidencia. Esta es definida como el “(...) alcance que tienen las articulaciones civiles para influir en la construcción de la agenda gubernamental con respecto a la planeación, diseño e implementación de una política pública” (Gil Barvo, 2010, p. 91). La incidencia adquiere aquí el papel de un recurso explicativo fundamental para comprender las transformaciones de las dinámicas participativas, puesto que permite abrir la discusión acerca de la intervención de la ciudadanía en el debate sobre los asuntos que comprometen el bienestar común.

Este apartado inicia con las reflexiones sobre los modos de inclusión de la ciudadanía en los procesos públicos. Es decir, por la introducción del tránsito entre esquemas democráticos posibles, que aborados desde el trabajo de Gil Barvo (2010), van de la concepción de una democracia representativa “donde los ciudadanos, cada cierto tiempo, facultan con autonomía a otros individuos a través de los procesos electorales para que tomen decisiones a nombre de los intereses del pueblo”(p.91), a la de una democracia participativa “donde la intervención de la ciudadanía se da cada vez que surge la necesidad de pronunciarse sobre temas de interés colectivo” (p. 91). Dicho “transito” es problematizado más adelante a partir de las reflexiones de Velásquez y González (2020). No obstante, pese a ser ambos casos manifestaciones legítimas de la democracia, la autora reconoce en el ejercicio de la democracia participativa, el esquema que ha permitido que las sociedades se





sitúen de manera contundente ante los obstáculos de la burocracia (Gil Barvo, 2010).

Estas conexiones de la participación ciudadana con la gestión pública, explicadas a través de la incidencia, también han sido estudiadas por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –CLAD- (2009), que en sus investigaciones le ha otorgado el estatus de derecho y la ha reconocido como un componente clave en la búsqueda de una democracia plena. Además, autores como Gil Barvo (2010), Peruzzotti y Smulovitz (2002), sitúan en el problema de definir a la participación ciudadana, la discusión acerca de las relaciones entre el Estado y la sociedad; debate que Archila (2006) resuelve en sus investigaciones, a partir del reconocimiento de la interdependencia existente entre ambos actores y la importancia y complejidad particular de cada uno de ellos.

Modelos como el de la gobernanza democrática son utilizados para explicar las implicaciones de la “transición de esquemas” de la democracia representativa a la democracia participativa (Gil Barvo, 2010, p. 93). Este aspecto no solo es capaz de exponer cómo la participación ciudadana se enlaza con la gestión de lo público a través de enfoques más inclusivos, donde la participación de la sociedad civil supone el reconocimiento de los derechos del ciudadano a tener una voz activa dentro de los procesos económicos, políticos y sociales. Sino que, además, asigna responsabilidades a los grupos de ciudadanos frente a la solución de los problemas que les afectan, y el control a la eficacia y la transparencia de la gestión pública. Dejando clara así la diferencia entre el estar informado del acontecer de su nación, que respondería al esquema de democracia representativa, y el papel activo dentro de la sociedad civil en materia de construcción social y toma de decisiones, que según Gil (2010) obedecería al esquema de democracia participativa.

Otra de las formas de comprender la polisemia del concepto es la variedad de tipologías para su comprensión. Para Ganuza y Francés (2008) existen dos formas de participación: la participación individual institucionalizada y la participación individual no institucionalizada. La primera hace referencia a aquella forma de participación que habitualmente se desarrolla dentro de cauces de participación diseñados institucionalmente. Estas formas convencionales de participación son todos aquellos canales, espacios y asociaciones creados formalmente por parte del Estado para la garantía de la participación ciudadana. Por otra parte, la participación individual no institucionalizada o formas no convencionales de participación son aquellas formas de participación desarrolladas por fuera, o al margen, de los espacios institucionalizados para dicho propósito (p. 92).

Para Sáiz (2013), la participación ciudadana se puede dividir en participación institucionalizada o participación autónoma. La participación ciudadana institucionalizada se compone de aquellos acuerdos legales o normativos por medio de los cuales se buscan incentivos para la intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos, esta se ejerce a partir de lo establecido y reglamentado. En ese



sentido, la participación ciudadana institucionalizada se rige desde el Estado y se concreta a partir de canales regulados y normados por el derecho positivo, es decir, “se lleva cabo mediante las modalidades reglamentadas de participación ciudadana y a través de mecanismos institucionales” (p. 21).

Por otra parte, la participación autónoma es aquella no organizada propiamente por el Estado y sus instituciones, que no se ajusta a ninguna prerrogativa oficial; por el contrario, es la participación surgida desde el seno de la sociedad civil. La participación autónoma remite a las acciones “que se fundamentan en los derechos y responsabilidades civiles, sociales, económicos, culturales y políticos” (Sáiz, 2013, p.13). Este tipo de participación se ve reflejada en las acciones y movilizaciones ciudadanas que buscan generar demandas o propiciar cambios en el conjunto del sistema social; asimismo, no es formalmente vinculante para el Estado y sus instituciones, sino que se inscribe en la capacidad de movilización y negociación que se puede agenciar por parte de los distintos actores y sectores sociales (Sáiz, 2013).

Por su parte, Martínez (2010) propone una distinción entre una participación ciudadana individualizada y formas de participación colectivas. Las formas de participación individualizadas son todas aquellas formas que requieren la acción directa por parte del ciudadano, como emitir su voto en unas elecciones, tomar parte en un plebiscito o referéndum, etc. (Martínez, 2010). Las formas colectivas de participación involucran una relativa organización por parte de la ciudadanía, dicha participación colectiva puede surgir por parte del Estado y los canales formales empleados para la misma, o por parte de la sociedad civil y sus formas propias de asociación y organización no reguladas por las instituciones públicas (Martínez, 2010).

Otra posible distinción entre los tipos de participación es la que se pueden hacer entre la participación institucional y la participación no institucional. Las formas de participación no institucional son aquellas en las cuales los modos de relación entre la ciudadanía, o la sociedad civil, y las autoridades gubernamentales, no estarían reguladas por normas del derecho positivo y responderían a asuntos específicos de interés compartido; un ejemplo de este tipo de participación serían las movilizaciones, protestas ciudadanas, la coordinación entre organizaciones de la sociedad civil para agenciar determinado interés, así como iniciativas gubernamentales que operan fuera de los canales preestablecidos (Fundación Foro Nacional por Colombia, 2013). En contraposición, la participación institucional se define como aquellas formas de relación entre la ciudadanía, o la sociedad civil, con las autoridades gubernamentales que está regulada por normas del derecho positivo. Entre las formas de participación agrupadas en esta tipología estarían los mecanismos de participación directa, como el plebiscito, el referéndum, la elección de representantes ante las entidades estatales, o la participación en espacios





colegiados en los cuales se convoque la participación ciudadana (Fundación Foro Nacional por Colombia, 2013).

Se observan entonces dos grandes orientaciones donde pueden emerger manifestaciones participativas desde la ciudadanía. De un lado, una participación ciudadana desde arriba, entendida como aquellos mecanismos, modos, formas e instancias creadas, regladas y ofertadas por parte del Estado y sus instituciones para la garantía de la efectiva incidencia de la ciudadanía en el control, la fiscalización y la toma de decisiones públicas. Y, por otra parte, la participación desde abajo, como aquella nacida en el seno de la sociedad civil a partir de la movilización y la concreción de experiencias históricas de demandas ciudadanas de los actores individuales y colectivos (Alcaldía de Medellín, 2020a).

Las construcciones conceptuales que han partido desde la teoría de los movimientos sociales observan la participación como una intervención de sujetos colectivos que pueden ser entendidos como grupos, clases, organizaciones, comunidades, redes con identidad e intereses compartidos; que buscan un beneficio de carácter particular y de utilidad para el grupo que participa o que va más allá de ese grupo en el que se ejerce un proceso de construcción colectiva (Velásquez y González., 2020).¹

Por su parte, algunas teorías de corte liberal ponen el énfasis en la participación como acción de sujetos individuales, quienes, de manera autónoma, deciden participar para obtener un beneficio particular (Velásquez y González., 2010). Sin embargo, en esta corriente filosófica se dificulta observar las desigualdades que operan en la esfera pública, es decir que, uno de los rasgos de la participación que no tienen en cuenta varios de los autores que se inscriben en esta corriente de pensamiento es la pluralidad de las formas de vida existentes en las sociedades (Velásquez y González, 2010).²

Inclusión, incidencia, concertación, fiscalización y oposición son varios de los elementos presentes en las definiciones que dan autores como: Cunill (1991), Ferrero y Hoehn (2014) y Velásquez y González (2020) sobre la participación ciudadana. Estos elementos aparecen como hilos conductores para comprender la participación ciudadana desde cuatro aspectos que se consideran relevantes para el desarrollo de este marco conceptual, estos son: la democracia participativa, la

¹ Para más información sobre esta posición teórica, revisar a: Archila, M., García M. C., Restrepo A. M. y Parra, L. (2014); Aguiar, Fernando (comp.) (1991); Castells, Manuel (2012) y (2017); Mouffe, Chantal (1999 y (2003); Rosanvallon, Pierre (2007); Santos, Boaventura de Sousa (org.) (2002); Segato, Rita (2016); Tarrow, Sidney (2004). Las referencias completas se encuentran en la bibliografía al final de documento.

² Para más información sobre este punto revisar los planteamientos de: Weber, Max (1968); Schumpeter, Joseph (1983); Bobbio, Norberto (1986); Dahl, Robert A. (1956), (1957), (1976), (1989) y (1991); Sartori G, (1987) y (2003). Revisar citación completa en la bibliografía.



representación política, la gestión pública y la arquitectura institucional en el escenario local.

En este sentido, es importante traer a colación algunos desarrollos teóricos que explican la obligación que tiene el Estado de garantizar los derechos en relación con la doctrina de los Derechos Humanos, como los expuestos por Dagnino (2006), quien entiende a la participación como un derecho para la obtención de otros derechos. Dicho postulado encuentra eco a nivel pragmático cuando, en experiencias como los talleres de co-creación efectuados en el marco de la formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana de Medellín, por el equipo de la Universidad Nacional quién acompaña en dicho proceso a la Secretaría de Participación Ciudadana, los participantes pertenecientes a los grupos de valor e interés que han sido excluidos históricamente, ponen en discusión el tema de la desigualdad en el acceso a la participación como un asunto de falta de garantías políticas de sus derechos constitucionales y humanos por parte del Estado y, de manera puntual, por parte de la Administración Municipal. Es decir, se enuncia y corrobora en sentido práctico, lo que teóricamente se ha dado como un proceso de transformación discursiva, que permite ver a la participación como una práctica política, móvil y pública, que tiende a la defensa de lo colectivo.

El ejemplo citado es útil también para explicar lo que algunos teóricos nombran como un cambio paradigmático, haciendo referencia a la crisis de la democracia liberal y el surgimiento de lo que Velásquez y González.(2010) denomina como un modelo contrahegemónico en el que se inscriben diferentes ejercicios de ampliación democrática por vía participativa.³ Ahora bien, es claro que esta denominación tiene críticas de carácter teórico por parte de autores como Sartori (1992) y (1999), Laprota (1989) y (2000), y Bobbio (1988) y (1989); no obstante, es útil para destacar un debate teórico y de modelos democráticos no saldado en el plano de las ideas ni en el plano material, que permite vislumbrar la necesidad de ampliar el sentido político de la democracia, la transformación de prácticas dominantes y la inclusión de grupos históricamente excluidos; que, como lo explican Escobar, Álvarez y Dagnino (2001), se trata de nuevos actores sociales que entran en la disputa por el significado de la democracia.⁴

³ Archila, M., García M. C., Restrepo A. M. y Parra, L. (2014); Aguiar, Fernando (comp.) (1991); Castells, Manuel (2012) y (2017); Mouffe, Chantal (1999 y (2003); Rosanvallon, Pierre (2007); Santos, Boaventura de Sousa (org.) (2002); Segato, Rita (2016); Tarrow, Sidney (2004).

⁴ Para profundizar en el debate aquí señalado se puede consultar el trabajo de Roberto Gargarella y Félix Ovejero (2000), Democracia representativa y virtud cívica en *Claves de Razón Práctica* (105). Aquí los autores abordan las críticas desarrolladas por Sartori y Laprota a modelos “alternativos” de democracia, que rompen con el paradigma representativo liberal y se aproximan más a un ejercicio “participativista/deliberativista”. También es menester referenciar el trabajo de Luciana Soria (2019), La participación política a través de dos perspectivas teóricas: el realismo-liberal y la democracia deliberativa, *Foro Interno. Anuario de Teoría Política de Ediciones Complutenses* (19), p. 29-51.



Un rasgo central de la democracia participativa es que pone su atención en la participación ciudadana sin contraponerla a la representación política (Velásquez et al., 2020). Es decir, se trata de una articulación que “mejora la calidad de la toma de decisiones y del sistema democrático en su conjunto” (Velásquez y González, 2020, p. 28). Así pues, la participación permite ampliar la gama de actores en diferentes espacios decisorios manteniendo figuras de los representantes políticos. Este autor hace un recorrido por diferentes propuestas clasificatorias de la participación ciudadana y plantea su propia tipología, dividiéndola en: sustantiva, contestataria y/o reivindicativa, formal y/o instrumental y la no participación (clientelismo/autoritarismo) (Velásquez y González., 2020, pp. 31-34).

De esta manera, se explican los propósitos estructurales de la participación ciudadana, que son: mejorar la calidad de la gestión pública mediante la integración del saber popular y el uso de la participación como factores de modernización administrativa -transparencia, eficiencia, eficacia, pertinencia, etc.-fortalecer los lazos de sociabilidad para garantizar la atención a las demandas de bienes y servicios públicos y, de ese modo, reducir los niveles de pobreza y desigualdad social; y por último, “democratizar la democracia”, relegitimar el sistema político y fundamentar la democracia participativa en la creación, multiplicación y fortalecimientos de espacios públicos a diferentes escalas (Velásquez y González., 2020).

Como se deriva de los propósitos u objetivos planteados en el párrafo anterior, la incidencia es un elemento transversal, porque la participación pretende influir en la forma y el contenido de las decisiones públicas. Lo que se encuentra ligado a la capacidad de los actores para hacer contrapeso a los tomadores de decisiones. Así, se reitera la relación de complementariedad que existe entre las nociones y prácticas de la participación ciudadana y la representación política con las lógicas de institucionalización y movilización; que, antes que excluirse entre ellas, funcionan de manera dinámica, es decir, móvil, de acuerdo con influencias, interacciones y retos del contexto social y político (Velásquez et al., 2020).

Plantear la discusión alrededor de la representación y la participación es relevante porque permite dejar de ubicarlas de manera antagónica o complementaria, para pasar a comprenderlas desde la articulación. En la lógica participativa, la participación se entiende como un instrumento de incidencia política que puede variar de forma y alcance, dependiendo de la circunstancia; cumpliendo la labor de ser escenarios de deliberación, de diálogo y de concertación de las decisiones. (Velásquez y González, 2020).

Según lo señalado hasta aquí, es importante mencionar que para Velásquez y González (2003), la participación después de las modificaciones dentro del contexto político de los años 80's y 90's significó una apertura del cuestionado régimen político en ese entonces, no solo en términos de la creación de una institucionalidad participativa, con fuerte base jurídica, sino del desafío que dicha apertura planteaba





a la ciudadanía como protagonista en el escenario público. La participación dentro de un sistema de participación sustantiva explica Velásquez y González (2020), convierte a grupos de personas en actores políticos alrededor de la toma de decisiones y la discusión sobre las cuestiones públicas. Es decir, en un modelo de democracia participativa, la participación es una herramienta de “desprivatización” del Estado, una forma de compartir el poder de decisión del Estado sobre asuntos relativos al interés público y de obligar a este último a rendir cuentas sobre sus decisiones y sus acciones (Velásquez y González., 2020).

A continuación, se explican las modificaciones y continuidades que las transformaciones descritas trajeron a la gestión pública y a la misma arquitectura institucional en el escenario local.

El cambio paradigmático al que se viene haciendo referencia no solo es un recurso teórico que da cuenta del hito de transformación de la concepción de la participación ciudadana en el mundo de lo político sino, además, de una realidad que modificó la forma misma del Estado.

Como explican en su obra Velásquez y González (2020), existen dos características importantes a nivel municipal introducidas por las reformas Estatales enmarcadas en los cambios de los años 80's y 90's del siglo XX. Estas son, el empoderamiento de los gobiernos locales mediante la construcción de autonomía, competencias y recursos financieros para que resolvieran por sus propios medios los problemas de la vida colectiva. Y el empoderamiento de la ciudadanía mediante la creación de mecanismos y espacios de participación en la gestión cotidiana de lo público; dispositivos que serán expuestos en el apartado normativo de este documento.

Aunque a finales de los años 90's el Gobierno Nacional llevó a cabo una estrategia de recentralización de competencias, decisiones y recursos con el objetivo de menguar los temores de que los poderes locales tomaran fuerza y desplazarán a los actores nacionales de su influencia política y administrativa en las decisiones locales; el escenario local sigue sirviendo de interlocutor entre la ciudadanía y el poder central, en muchos casos porque la misma ciudadanía continúa utilizando sus vías como canales de comunicación para mejorar su calidad de vida, hacer llegar sus necesidades y demandas (Velásquez y González., 2020). En este sentido, la tendencia hacia la recentralización no ha logrado eliminar en el horizonte de sentido del mundo local, la percepción de autonomía de los territorios de parte de algunas autoridades municipales y de sectores ciudadanos que saben que es un principio consagrado en la Constitución; lo que demarca una dinámica institucional particular para la participación que ha influido en la arquitectura de esta (Velásquez y González., 2020).

Velásquez y González (2003) muestran en el caso de Medellín y otras ciudades principales de Colombia, el rápido desarrollo de una infraestructura básica de participación institucional en el periodo 1986-2002. Los gobiernos del periodo



reglamentaron con ritmos y alcances diferentes, un número importante de espacios de participación, especialmente aquellos que fueron creados por normas nacionales, pero también algunos que fueron producto de iniciativas propias de cada municipio. Para el caso de Medellín, explica que fueron creados los Consejos de Convivencia Ciudadana (Decreto 199 de 1995), el Comité Operativo Metropolitano de Emergencias (Decreto 1353 de 1994), los Comités Comunitarios de Desarrollo Integral, los Consejos Consultivos de Comunas y Corregimientos (Acuerdo 43 de 1996) y los Comités de Estratificación Socioeconómica (Decreto 391 de 1998), entre los principales.

En Medellín esa tendencia al fortalecimiento de la institucionalidad participativa partió desde el eje de la planeación y, posteriormente, desde el presupuesto participativo. Velásquez y González, (2007) exponen cómo la ciudadanía inició movilizaciones para pensarse su propio territorio, apoyados por ONG's y por la cooperación internacional, y desataron un proceso extendido de planeación zonal. Estas experiencias comunitarias de planeación territorial permitieron madurar la idea de la planeación participativa del Municipio, afianzada por la expedición de la Ley 152 de 1994 (Ley orgánica de planeación). Dicha Ley brindó el marco normativo para la aprobación del Acuerdo 43 de 1996, que creó el Sistema Municipal de Planeación. En 2007 el Acuerdo fue reformado para incorporar el Presupuesto Participativo (PP) como un componente del Sistema Municipal de Planeación.

Los Consejos de Juventud son otro ejemplo de la institucionalidad participativa en la ciudad de Medellín, protegidos por la Ley 375 de 1997 y el Consejo de Cultura, creado mediante el Decreto Municipal 1095 de 2008. Espacios que se sumaron al Consejo Territorial de Planeación.

Otra de las iniciativas que vale la pena mencionar en el campo de la arquitectura institucional local, en el ámbito de la participación, es el Consejo Municipal de Participación. Constituido en el año 2016 tanto con el fin de aplicar lo dispuesto en la Ley Estatutaria 1757 de 2015 -desde donde se establecen los alcances de las políticas públicas de participación-, como de llegar a una articulación sistémica entre los procesos de planeación y presupuesto participativo, y los demás dispositivos de participación creados en el municipio (Alcaldía de Medellín, 2020a). Lo anterior, con el acompañamiento de la Secretaría de Participación Ciudadana como corresponsable, junto con toda la administración municipal, de dinamizar y liderar procesos y acciones, desde sus áreas, orientadas a definir políticas de Participación Ciudadana, así como 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 (Alcaldía de Medellín, 2020a).

Teniendo en cuenta las responsabilidades de la Secretaría de Participación, la Unidad de Dinamización y Movilización Social inició una etapa exploratoria desde



2013, la cual consistió en rastreos teóricos y jurídicos que se constituyeran como la base para la creación de un Sistema Municipal de Participación Ciudadana (SMPC).⁵ Este proceso se dedicó a la construcción de las bases conceptuales, legales y operativas del Sistema, entendido como un dispositivo articulador de actores, instancias, instrumentos y recursos; que busca la promoción, protección y la garantía de la participación ciudadana en un marco democrático, social y de derecho.

Estos últimos párrafos permiten ir revisando las implicaciones de esos cambios y transiciones anotados a lo largo de este texto y los efectos de las transformaciones político-administrativas en el orden local, particularmente en Medellín. Es decir, este breve balance de la institucionalidad participativa en la ciudad permite ver que existe una mayor disposición de las autoridades municipales para el reconocimiento de la participación ciudadana como un elemento importante en la gestión pública; por lo tanto, la lectura que debe hacerse de los dispositivos institucionales y no institucionales para el ejercicio de ese derecho es irremediablemente política y normativa.

Como se observa en el acápite que maneja ese último enfoque, donde se advierte cómo las normas nacionales también han tenido un grado de influencia en la apertura de espacios de participación a nivel municipal. Sin olvidar el papel central que ha desempeñado la ciudadanía; los líderes y lideresas, activistas, organizaciones sociales, colectivos locales y comunidad en general, que han ejercido presión ante las autoridades municipales para plantear sus necesidades e ideas para resolverlas, construir acuerdos en torno a los propósitos de las políticas públicas y exponer sus diferencias sobre cómo están siendo pensados y gestionados los asuntos al interior de la administración; y, de ejercer el control social ante el funcionamiento de esos espacios institucionales de participación ciudadana que, siguiendo el ejemplo de la experiencia con los talleres de co-creación mencionados, muchos de los sectores, comunidades, poblaciones y representantes de zonas específicas de la ciudad dejan muy claro que no es suficiente el diseño y la creación de los dispositivos, sino también, la garantía de su funcionamiento a largo plazo. Responder por las condiciones económicas, sociales, administrativas,

⁵ Remitirse al acápite Antecedentes en el capítulo 3 de este documento. Algunos de estos son: Instituto Popular de Capacitación IPC (2013). *Diseño del Sistema Municipal y Local de Participación Ciudadana del Municipio de Medellín*. Convenio de Asociación Nro. 4600048556 suscrito entre el Municipio de Medellín y el Instituto Popular de Capacitación -IPC-. Alcaldía de Medellín, Secretaría de Participación Ciudadana. Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad de Antioquia (2018). *Propuesta de sistema municipal de participación ciudadana de Medellín*. Alcaldía de Medellín, Secretaría de Participación Ciudadana. Alcaldía de Medellín (2019). *Calidad de la participación ciudadana de Medellín. Resultados IPCM*. Alcaldía de Medellín, Secretaría de Participación Ciudadana. Facultad de Ciencias Humanas y Económicas. Universidad Nacional de Colombia-sede Medellín (2020). *Marco de Referencia*. Alcaldía de Medellín, Secretaría de Participación Ciudadana. Alcaldía de Medellín (2021). *Mapeo de actores de la participación ciudadana como insumo a la política pública de participación ciudadana de Medellín*. Alcaldía de Medellín, Secretaría de Participación Ciudadana.



institucionales, diferenciales y políticas para que estos espacios de participación sean útiles, operativos, legítimos y funcionales (Velásquez y González., 2020).

Teniendo en cuenta lo anterior, la participación ciudadana también puede ser examinada desde una perspectiva conflictual, pues es el espacio democrático propicio para que se diriman las diferencias políticas entre las múltiples concepciones de Estado y sociedad, es un instrumento que dirige las diferencias dentro de la política democrática evitando que dichas diferencias se tramiten por fuera de ella (Alcaldía de Medellín y Instituto Popular de Capacitación, 2019).

Los cambios en la estructura de las administraciones municipales ha sido una estrategia para dar respuesta a las limitantes antes mencionadas, lo que ha implicado introducir modificaciones en la estructura institucional de los gobiernos locales, que faciliten el acercamiento de las autoridades a la ciudadanía. Para resolver la problemática asociada de la falta de coordinación y articulación interinstitucional en el caso de Medellín, se han diseñado instancias concretas como la Mesa para el Fortalecimiento de la Ciudadanía (FOCI) y el Comité de Enlace y Seguimiento (CES), encargados de conectar componentes técnicos y políticos de la oferta participativa del municipio (Velásquez y González, 2020).

Este apartado nos permite ver cómo, una de las formas posibles en las que se expresa la participación ciudadana es la canalización de intereses sociales hacia el Estado, que puede derivar en casos concretos en ajustes institucionales; no solo porque los agentes públicos deben dar respuesta a las iniciativas de los actores, sino porque esas respuestas pueden implicar cambios en el comportamiento de los agentes públicos o reformas en las estructuras organizativas vigentes, que pueden traducirse en un mejor desempeño institucional. Además, la relación con la institucionalidad lleva a quienes participan a transformar sus formas de acción, acoger algunas de las lógicas institucionales y a fortalecer su capacidad de actuación frente al Estado. ¿Cómo comprender esta relación dinámica?, ¿Se trata de una relación sistémica? (Velásquez y González., 2020) (Gurza, Dowbor y Szwako, 2017).

1.1.2 La teoría general de sistemas y el enfoque sistémico, un zócalo interpretativo posible para el Sistema Municipal de Participación Ciudadana de Medellín.

1.1.2.1 Aportes de la teoría general de sistemas y el enfoque sistémico para el análisis de la organización de la sociedad de cara a la participación ciudadana.

En los apartados desarrollados en este documento se da cuenta de los múltiples esfuerzos que desde el campo normativo y de la administración pública se han adelantado para garantizar, de forma efectiva, el derecho a la participación



ciudadana y democrática, y, en esa misma vía, el acceso a herramientas, mecanismos y acciones para la exigibilidad y disfrute de otros derechos.

Así, como resultado de estos esfuerzos emergen en el escenario sociopolítico colombiano, y más específicamente del municipio de Medellín, una serie de actores, instancias, instrumentos y recursos que empiezan a constituir un universo complejo de la participación ciudadana que, a su vez, requiere de una estrategia o enfoque de aproximación que posibilite no solo su comprensión; sino también la optimización de su funcionamiento de cara al logro de unos objetivos concretos, que han quedado expresados en la promoción, protección y la garantía de la participación ciudadana en un marco democrático, social y de derecho.

Dicho lo anterior, el horizonte de constitución y operativización de un Sistema Municipal de Participación Ciudadana (SMPC), en atención a lo dispuesto por la Ley Estatutaria 1757 de 2015, supone una decisión en términos de qué enfoque de aproximación utilizar para la comprensión y ordenación del universo complejo de la participación ciudadana en Medellín. Decisión que no dista del actuar generalizado, tanto de las organizaciones públicas como privadas, quienes desde finales de la década de los 80's han dado cada vez mayor legitimidad al modelo teórico y enfoque sistémico frente a otras formas de administración de la sociedad y las organizaciones desarrolladas de forma previa en la historia del pensamiento, tales como la doctrina administrativa del francés Fayol (1961), la racionalización del trabajo del norteamericano Taylor Frederick (1961), la organización burocrática del Alemán Weber (1977) o el enfoque de aproximación desde la teoría de las relaciones humanas del australiano Mayo (1972); esta última derivada de la conocida investigación de Hawthorne y construida junto a otros autores como Douglas McGregor, Chris Argyris, Rensis Likert, Robert Blake, Jane Mouton entre otros, que son estudiados de forma conjunta por el profesor de la Universidad de los Andes, Carlos Dávila L. de Guevara en su texto *Teorías organizacionales y administración. Enfoque crítico* (2001).

Este enfoque sistémico encuentra como condición de posibilidad la publicación en 1966 del libro de los psicólogos norteamericanos Katz y Kahn, *Sicología social de las organizaciones*. También, son trabajos importantes para comprender los elementos constitutivos de la teoría de sistemas aplicada a las organizaciones sociales los realizados por Lawrence y Lorsch (1967), Seile (1967), Kast y Rosenzweig (1967) y, para el caso latinoamericano, el importante aporte realizado por el profesor chileno Oscar Johansen en el libro *Teoría general de las organizaciones sociales* publicado en 1982. O las críticas realizadas al enfoque por el docente colombiano Fernando Cruz, también en una publicación de 1982.

En la misma vía de lo expuesto y con conocimiento de lo planteado en el plano latinoamericano por Chávez (1981) en el texto *Salud y sistema* en el que acertadamente señala que “El enfoque sistémico no cambia en nada la realidad; no es sino un nuevo modo de ver las cosas” (p. 54), esta selección de enfoque implica



determinar una serie de componentes, requisitos, engranajes y acciones que permitan poner en funcionamiento un dispositivo como el Sistema Municipal de Participación Ciudadana.

Resulta importante llegados a este punto, recordar una primera definición de sistema, retomando los planteamientos de autores pilares de esta teoría y enfoque de trabajo, como es el caso de Kast y Rosenzweig (1981) quienes, en su texto, clásico y obligado, *Administración en las organizaciones. Un enfoque de sistemas* lo definen como “(...) un todo unitario organizado, compuesto por dos o más partes, componentes o subsistemas interdependientes y delimitado por los límites, identificables de su ambiente o suprasistema.” (p.107).

De esta definición se extraen como aspectos constitutivos de un sistema los siguientes: debe contar con unos límites específicos, está compuesto de un todo unitario y organizado, existen relaciones de interdependencia de sus elementos y debe estar compuesto por dos o más partes o subsistemas interdependientes.

Retomando el trabajo del profesor Dávila (2001) sobre los principales teóricos del enfoque sistémico es menester señalar la lectura que hace de Parsons (1964) y Merton (1949), quienes agregan a la característica de los sistemas, en este caso, sociales, otros elementos importantes tales como: el objetivo de lograr una meta, el carácter de autorregulación y adaptabilidad de los mismos para su supervivencia y la funcionalidad del conflicto interno o externo al sistema como posibilitador de las adaptaciones y transformaciones del mismo.

Con base en lo anterior, si el “entorno” a delimitar, ordenar y con el que “tranzar” desde un sistema como el SMPC es precisamente la participación ciudadana, y, retomando el apartado de marco conceptual donde se ha identificado que esta puede ser abordada desde una perspectiva conflictual, es decir, como espacio político de exposición y de solución de diferencias y tensiones de tipo sociopolítico, económico, cultural presentes en un determinado grupo social; sumado a la propuesta de definición que desarrolla la Universidad de Antioquia en el documento del año 2018 *Propuesta de articulación del Sistema Municipal de Planeación y el Sistema Municipal de Participación Ciudadana y Sistemas Locales de Participación Ciudadana para integrar la planeación local y el presupuesto participativo*, donde se le describe como un “(...) continuo proceso circular, que representa sinergia y retroalimentación; para ello se propone pensar estos alcances como un ciclo de idas y venidas...” (Alcaldía de Medellín, 2018, p. 8).

En tanto las definiciones mencionadas anteriormente permiten ver a los sistemas como dispositivos o aparatos que buscan ordenar y darle un carácter de operatividad y secuencialidad a un conjunto de cosas, con el fin de lograr unos objetivos o metas. Entonces un Sistema Municipal que se encargue de ordenar una participación ciudadana, que se entiende tiene un carácter circular, cíclico y cambiante; tendrá que, de igual modo, adaptarse a las particularidades del contexto



que desea ordenar o buscar mecanismos que modifiquen el entorno dado, esto último teniendo presente que puede generar resistencias o reacciones en el entorno.

Ahora bien, esta conflictividad que emerge entre un entorno que funciona motivado por unas determinadas fuerzas y un dispositivo que intenta entrar en sintonía con dichas fuerzas, para orientarlas o direccionarlas a un propósito u objetivo particular, es quizá uno de los elementos nodales a considerar al proyectar el soporte teórico y el sustrato conceptual que brinde un zócalo interpretativo real, situado y crítico a la puesta en marcha de un dispositivo como el SMPC.

Así, del trabajo realizado por el profesor Dávila (2001) sobre los principales teóricos de esta corriente de pensamiento, es posible extraer 5 elementos clave de la teoría de sistemas aplicada a las organizaciones sociales que contribuyan a cimentar ese zócalo interpretativo, estos son:

La diferencia. Entendida como el grado de especificidad que cada subsistema va adquiriendo conforme el sistema crece. De la diferencia hay que señalar que, si no se prevén acciones y estrategias de mitigación está puede derivar en la desintegración del sistema.

La integración. Esta tiene como objetivo coordinar a los subsistemas, sus diferentes componentes y actividades para el logro de los objetivos o metas que se trace el sistema. Asunto para el que se vale de tres elementos fundamentales. A saber: los roles, las normas y los valores. Además, funciona de contrapeso a la diferencia.

Los roles. Hacen referencia a lo que Katz y Kahn (1977) denominan como “(...) pautas estables y socialmente creadas de conducta interrelacionada” (p. 59). Es decir, que se trata de rutas de conducta o actuación que estructuran la organización social y deriven en el logro de objetivos (Dávila, 2001).

Las normas dan cuenta del “deber ser y se refieren al comportamiento esperado y oficialmente refrendado por la organización” (Dávila, 2001, p. 254).

Y, por último, los valores dan cuenta de los principios o axiomas ético, filosóficos o de intereses que dan sustento a las normas, las motivan, las orientan y les dan inteligibilidad (Dávila, 2001).

Finalmente, en este primer apartado de aproximación teórica y conceptual a la teoría general de sistemas y al enfoque sistémico aplicado a las organizaciones sociales para enmarcar el funcionamiento del SMPC, es importante hablar del carácter holístico de los sistemas, aspecto que se suma a los 5 elementos antes mencionados e indica la necesidad de entender a los sistemas más allá de la suma de sus partes o subsistemas, para en su lugar comprender que el cambio en una de las partes o subsistemas afecta a todas las demás partes y al sistema como totalidad. Esta característica se deriva de la interdependencia existente entre las partes y de la noción de un modelo *mutatis mutandi* que indica la susceptibilidad o predisposición de las partes a ser objeto de variaciones constantes y en simultáneo





que, a su vez, pueden afectar a otras partes y derivar en una fuerza o energía de transformación infinita de los sistemas. Esta variación infinita, entendida en términos entrópicos, supone la característica general de los sistemas de tender al caos o desorganización. Sin embargo, es por esto por lo que emergen los componentes descritos en este párrafo y en el párrafo anterior como estrategias de regulación y estabilización de los sistemas (Enrick, 1965).

1.1.2.2 La teoría general de sistemas y el enfoque de sistemas aplicado a organizaciones sociales en perspectiva del Sistema Municipal de Participación Ciudadana.

Desarrollada la explicación del apartado anterior, se hace entonces necesario clarificar como estos aspectos teórico-conceptuales se aplican a una propuesta como la del Sistema Municipal de Participación Ciudadana de Medellín, entendido como un dispositivo que engloba otros subsistemas y que cumple con las características antes descritas.

Así pues, en los documentos insumo que nutren este ejercicio de avance de la finalización del diseño del SMPC es posible identificar cómo, a partir de la propuesta inicialmente planteada por la Secretaría de Participación Ciudadana en el año 2018 que retoma aspectos conceptuales del trabajo realizado por el Instituto Popular de Capacitación (IPC) en el 2017, se concebían 5 subsistemas al interior del SMPC, a saber:

- Subsistema de información y gestión del conocimiento para la participación.
- Subsistema de formación ciudadana, formación en cultura política, formación para la participación.
- Subsistema de fortalecimiento de la organización y la movilización ciudadana (incluye Foro Comunal y Foro de Ciudad).
- Subsistema de control ciudadano a la gestión pública.
- Subsistema de Sistemas Locales de Participación Ciudadana (SLPC).

Estos 5 Subsistemas en el avance del diseño de SMPC y el pilotaje realizado en el año 2019 pasaron a ser entendidos como estrategias transversales al funcionamiento del sistema y a ser resumidas en 4 grandes bloques que, a su vez, podrían ser comprendidos teóricamente y de acuerdo con lo expuesto en el apartado anterior, como acciones de integración que permiten coordinar a las “partes” del sistema e impedir que este derive en un proceso de atomización y desintegración. Entonces, se pasó a contar con las siguientes estrategias transversales de funcionamiento:

- Comunicación para la movilización social.
- Formación para la participación.
- Seguimiento, información y gestión del conocimiento.
- Control social y evaluación.



Así, en el diseño de 2019 el SMPC pasa a estar integrado por 3 Subsistemas con unas delimitaciones más claras en términos de actores e instancias y de los roles que estas desempeñan, a saber:

- Subsistema Estatal.
- Subsistema Ciudadanía.
- Subsistema de Convergencia (este último pasará a denominarse Subsistema de Gobernanza a partir de los desarrollos expuestos en el capítulo 4, especialmente lo atinente a los principios y enfoques del SMPC. Además, para armonizarse con lo expuesto en el Documento Técnico de Formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana y en el y Plan Estratégico de la Política Pública de Participación Ciudadana).

Los roles por desempeñar son entendidos como formas de actuación y marcos de referencia, que permiten trazar acciones más claras y delimitadas según el tipo de actor que integra el subsistema y las jerarquías y niveles que entre estos se puedan establecer. Elemento que encuentra sustento teórico en lo dicho por académicos como el español Voltes (1978), quien se dedica a aplicar aspectos de la teoría general de sistemas a las ciencias sociales, las organizaciones, las estructuras y los sistemas jerárquicos; que permitan la toma de decisiones de manera efectiva y la optimización del funcionamiento. También en las actualizaciones y avances propuestos por Peter Senge (2006) a la teoría de sistemas y el enfoque sistémico a inicios de la década de los noventa, en los postulados de su libro *La quinta disciplina en la práctica. Estrategias y herramientas para construir la organización abierta al aprendizaje*, que profundiza en los retos que las organizaciones contemporáneas deben afrontar para el logro de sus metas y objetivos, siendo el aprendizaje en equipo la última de las disciplinas fundamentales para la construcción de lo que denomina una organización inteligente.

Así, este aprendizaje en equipo, que también podría llamarse colectivo, tiene tres momentos o dimensiones de carácter crítico, las cuales son enunciadas por el autor como: pensar agudamente sobre los problemas complejos, la necesidad de una acción innovadora y coordinada y, por último, el papel de los miembros del equipo en otros equipos. Estas tres dimensiones críticas muestran una hoja de ruta clara, secuencial y soportada en un pensamiento sistémico que garantice el logro de metas. Además, encuentran especial sentido, toda vez que, el ejercicio de esta disciplina implica atravesar por una reflexión teórica y práctica sobre el papel del diálogo y la discusión como formas de interacción (Senge, 2006).

Ahora bien, estas dos formas de interacción enunciadas, diálogo y discusión, suponen estrategias o rutas metodológicas para la solución de los problemas complejos que afrontan las organizaciones. Constituyen rutas metodológicas distintas pero complementarias, en tanto implican asumir actitudes y contextos situados, ya que en el diálogo se procura un ejercicio de escucha y reflexión sobre





las ideas y propuestas de los otros, centrando la atención en lo que los demás dicen, más allá de la propia perspectiva o postura sobre eso que se enuncia.

Por su parte la discusión es más próxima a un ejercicio de debate argumentado, en el que se asumen posiciones o posturas a defender, de cara a la consolidación de la versión más acabada u óptima de dichas posturas (Senge, 2006). Con lo anterior, se reitera el carácter dialógico que debe existir entre los diferentes subsistemas que integran el SMPC, ya que es a partir de un trabajo en equipo, cimentado en el aprendizaje colaborativo y en la innovación producto de la deliberación que se pueden construir soluciones creativas a problemas públicos.

Por otro lado, un componente crucial y que de mayor sustento y garantía al funcionamiento del SMPC es el descrito en el apartado anterior como “las normas”, ese comportamiento esperado y oficialmente refrendado y acordado por la organización social concreta. Que para el caso está orientado por lo dispuesto en la Política Pública de Participación Ciudadana.

A su vez, es importante desarrollar también el componente de “principios del sistema” a partir del sustrato teórico expuesto en el apartado anterior con base en el trabajo de Dávila (2001) y Katz y Kahn (1977). Así, el Sistema Municipal de Participación Ciudadana, en tanto dispositivo de articulación de todas las instancias, escenarios y actores de participación del Municipio. Es decir, como plataforma deliberativa pública de construcción de acuerdos y agendas públicas de ciudad, requiere estar soportado sobre unos principios que orienten la reflexión, la discusión, la toma de decisiones y la actuación pública a nivel de las interacciones de participación que se establecen entre los actores individuales y colectivos, la administración municipal y el conglomerado público y los actores privados a nivel del municipio de Medellín.

Además, es clave destacar que los “principios del sistema” se encuentran integrados y articulados a los principios filosóficos, normativos y jurisprudenciales que soportan la Política Pública de Participación Ciudadana, aspecto que es abordado en detalle en el capítulo 4 de este texto.

1.1.2.3 Una aproximación crítica a la teoría general de sistemas y al enfoque sistémico en los sistemas políticos.

Este apartado se traza como objetivo, realizar de forma ágil una reconstrucción de los elementos anteriormente expuestos a la luz de las lecturas críticas de la teoría general de sistemas y el enfoque sistémico, partiendo del trabajo realizado por David Easton (1969) y las reacciones que este propició en autores como Niklas Luhmann (1998) y (2005), y Bob Jessop (1996), (2003) y (2016) para la comprensión de los sistemas políticos.

Lo primero a señalar es que, desde diferentes perspectivas de las Ciencias Sociales, especialmente desde la Sociología, ha sido común el planteamiento



acerca del orden social y político funcionando como un dúo conceptual, entre estructuras y agencias, que operan dentro de dinámicas concretas.

La pregunta por el poder aparece y suele atribuirse a diversas interpretaciones que son condición de posibilidad de visiones diferenciadas de los sistemas políticos. Por un lado, están las que entienden al poder como un ejercicio estructurado por relaciones sociales específicas o fijas.⁶ Por otro, quienes señalan que esas estructuras tienen un carácter contingente, es decir, producto de la superposición de fuerzas sociales, subjetividades, productividades históricas que se instalan en los procesos, en la toma de decisión, en los acuerdos, entre otros.⁷ Así, la teoría de sistemas aporta a estas discusiones en tanto permite comprender, cómo se genera la estabilidad o el cambio al interior de las estructuras sociales, y, en esa misma vía, estos autores sientan las bases para la reflexión del rol de los actores y el papel del entorno en la producción de una dinámica conflictual de pesos y contrapesos al interior de los sistemas políticos (Erice, 2020).

En ese orden de ideas, es pertinente la división que propone Easton (1969) en su texto *Esquema para el análisis político*, allí el autor indica que existen unos sistemas que funcionan para sí mismos en relación con su propia organización o entorno. Es decir, sistemas que tienen la capacidad de autorreproducirse bajo una lógica interna y autocontenida que, aunque reciban estímulos externos, no dependen de su entorno para sobrevivir; a estos los denomina sistemas cerrados. Por otro lado, se ubican los sistemas cuya existencia se da, en tanto conserven relaciones dinámicas y constantes con su entorno y en relación con otros sistemas que hacen parte del medio donde interactúan, a estos el autor los denomina sistemas abiertos.

Dicho sea de paso, en el diseño y estructuración del SMPC se ha entendido como un sistema abierto que interactúa y es potenciado por “fuerzas” de otros sistemas ya previamente existentes, como es el caso del Sistema Municipal de Planeación (SMP). Ahora bien, para que esta articulación e interacción sea posible es necesario dotar al SMPC de unas características de flexibilidad y adaptabilidad de las cuales se hizo un esbozo inicial en el apartado anterior y que, a su vez, dependerán de la

⁶ En esta corriente de pensamiento se puede ubicar a algunos autores históricamente denominados como estructuralistas, entre los que se puede destacar el trabajo de Louis Althusser y Nicos Poulantzas en textos como: *Sobre el trabajo teórico: dificultades y recursos* (1970); *Montesquieu: la política y la historia* (1968); *Para un materialismo aleatorio* (2002); *Ideología y aparatos ideológicos de Estado* (2012); *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista* (2001); *Estado, Poder y Socialismo* (1981); *Hegemonía y Dominación en el Estado Moderno* (1973), entre otros.

⁷ Por su parte, en esta perspectiva de análisis posestructuralista y de corrientes afines podría ubicarse el trabajo de autores como Michel Foucault, Gilles Deleuze y Félix Guattari desplegado en textos como: *Las palabras y las cosas: una arqueología de las ciencias humanas* (2010); *La arqueología del saber* (2010); *Defender la sociedad* (2000); *Seguridad, territorio y población* (2006), *Nacimiento de la biopolítica* (2009); *Subjetividad y verdad* (2009); *La hermenéutica del sujeto* (2002); *Empirismo y subjetividad* (2013); *Lógica del sentido* (2005); *El pliegue* (1989); *Rizoma Introducción* (1977); *Capitalismo y esquizofrenia* (2005), entre otros.



implementación y uso efectivo de los instrumentos para el funcionamiento del Sistema.

Teniendo en cuenta estas precisiones, autores como Luhmann (1998) señalan que la sociedad esta diferenciada funcionalmente en una variedad de sistemas acordes a la serie de interacciones y necesidades, así como a la reproducción de valores, reglas, instituciones, entre otros. Aunque los sistemas pueden estar interrelacionados, dice, poseen lógicas internas con las que se reproducen, es el caso de la economía, la cultura y la política. Esta última, analiza las relaciones de poder, por ejemplo, la toma de decisiones. Así, cualquier subsistema que se desprenda de una lógica política debe considerarse inserto en la dinámica de las relaciones de poder (Luhmann, 2005). Pese a lo anterior, Luhmann (2005) no desconoce la co-evolución de los sistemas al considerar al sistema político como un ejercicio interdependiente materialmente que puede ser afectado por dinámicas de lo económico o lo cultural, por ejemplo.

En suma, el aporte del sociólogo alemán es entender el poder desde una concepción sistémica, por su carácter selectivo y por los actores que lo integran o lo ejercen en términos de coerción-dominación o de resistencia. De tal manera que, "(...) afirmar que el poder que se genera en la sociedad sólo se concentra en la capacidad coercitiva del Estado niega la organización sistémica del poder en organizaciones y en los partidos políticos" (Luhmann, 2005, p.123). La postura que se asume en este sentido, parte de considerar al sistema político desde la visión de sistemas abiertos; sin perder de vista, la autonomía, co-evolución de los sistemas que se afectan, pero con una concepción del poder que es selectiva.

Así pues, el SMPC se entiende, desde el trabajo teórico-conceptual de Luhmann, como un sistema político y social que gestiona las relaciones de poder y la toma de decisiones, partiendo de las formas particulares en las que cada uno de los actores individuales y colectivos, de la administración municipal y el conglomerado público, privados e instancias ejercen el poder de una forma específica y selectiva, pero reconociendo un carácter dinámico y no centralizado en el que cada uno de los actores concentra o construye sus propios ejercicios de poder y, en esa vía, de incidencia en la política y lo público.

Teniendo en cuenta lo anterior, uno de los elementos que pueden complementar esta visión sistémica de la política, en términos de sus relaciones espacio-temporales y de la escala de la participación son las lecturas que de las mismas ha hecho un autor como Bob Jessop (2003), quién hace evidente las limitaciones estructurales y de oportunidades de las acciones y la capacidad de agencia de los actores en un sistema, las cuales se "(...) circunscriben a sistemas autónomos e instituidos y que se desglosan a través de la interacción entre sus respectivas autonomías operativas y sus interdependencias materiales" (p.10). Este autor, desde una postura novedosa, que interactúa con la teoría de sistemas, plantea al Estado y a la sociedad de una forma relacional, planteando que la independencia





entre ambos no posibilitaría la coherencia de acciones entre sí y, a su vez, si se diera la interdependencia, no podrían ser sistemas autónomos.

Esta problematización se resuelve desde la relativización de los sistemas y las actuaciones, acudiendo a un análisis del poder que implicará la atribución a la temporalización y especialización del sistema, respondiendo así a la actuación de quienes lo conforman, es decir, “los actores actúan siempre en contextos de acción específicos que dependen del acoplamiento y la co-evolución entre sistemas, materialidades institucionales específicas, la interacción de otros actores sociales” (Jessop, 1996, p. 126), que aparecen a diferentes escalas territoriales y que influyen en las decisiones.

Para garantizar procesos de gobernanza efectiva dinamizados por el SMPC de Medellín, se debe tener un mapa claro de la presencia de los actores que lo integran en los diferentes territorios, el grado de influencia y de autonomía que estos tienen con relación a su propio subsistema (el ciudadano por citar un ejemplo), y con el sistema en términos más globales, el relacionamiento entre los actores de los subsistemas, las presencia de instituciones formales e informales, las dinámicas de cooperación, entre muchas otras. Además, dicho conocimiento de la ubicación espacial y temporal de los actores preddefine la participación ciudadana, en términos de la activación del sistema o la concreción de propuestas y toma de decisiones por parte del Subsistema Gobernanza, debido a la cantidad de actores con jerarquías, que hacen que incidan unos más que otros en la proyección de la sociedad.

Las consideraciones anteriormente expuestas permiten entender las razones por las que una conformación diversa -en términos sectoriales y territoriales- del SMPC, no necesariamente es equivalente a una inclusión real de los sectores o territorios que han sido excluidos históricamente. Por citar un ejemplo, los pueblos negros, afrodescendientes, raizales y palenqueros (NARP); o las mujeres en el caso sectorial y los corregimientos en el ámbito territorial. Ahora bien, lo expuesto encuentra explicación a partir de la existencia de jerarquías y contradicciones al interior de los sectores y los territorios. Lo que se expresa de diversas formas y en distintas escalas. Con todo, la presencia de un sector puede ser más fuerte en un territorio determinado para la planeación local, ejemplo de ello podría ser el rol de los cabildos indígenas en contexto de ciudad en las comunas 8, 9 y 10 y la ausencia de estos en la comuna 14. Incluso pueden existir espacios de participación que no necesariamente se encuentren institucionalizados y que pueden ejercer un mayor grado de influencia en las decisiones públicas, de acuerdo con el sector que agencia, es decir, propiciador o dinamizador de dichos espacios. Tal es el caso de los gremios económicos que, por sus características tienen espacios propios de participación e incidencia política.

En suma, un análisis sistémico del poder debe aproximarse a la arquitectura institucional y, por tanto, al funcionamiento del Estado, en otras palabras, a la selectividad estratégica inscrita estructuralmente, definida como formas y



actuaciones estructurales específicas que privilegian la realización de unas políticas por otras, siendo una forma de actuación motivada o predefinida por unos intereses y unas realidades materiales inscrita en la sociedad, las cuales reflejan el carácter conflictivo de la misma y hacen evidente la correlación de fuerzas que determina la toma de decisiones (Jessop, 2016).

Finalmente, esté análisis del enfoque sistémico aplicado a los sistemas políticos debe llevar a considerar acciones y mecanismos que permitan, ante las jerarquizaciones y las desigualdades en el ejercicio de poder, la creación de dispositivos de participación y activación vinculantes e incidentes para todos los actores del Sistema Municipal de Participación Ciudadana.

1.2 Fundamentos normativos.

Este acápite tiene la intención de revisar de manera sumaria y manteniendo un enfoque normativo y jurídico, las regulaciones que sobre participación ciudadana se han construido en los escenarios internacional, nacional y local. Además de exponer la jurisprudencia desarrollada por la Corte Constitucional sobre la materia. El objetivo de este apartado es poder determinar elementos comunes que permitan realizar una caracterización del contenido normativo del derecho a la participación ciudadana, a través de una conceptualización de tipo jurídico.

1.2.1 Normativa internacional.

En el escenario internacional, se destaca desde mediados del siglo XX la *Declaración Universal de Derechos Humanos* al señalar que “Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.” (Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 217 A (III) de 1948). Así mismo que “La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público (...)” (Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 217 A (III) de 1948). Este documento de la Organización de Naciones Unidas (ONU) plantea que la autoridad del poder público se cimienta sobre la voluntad del pueblo, quien tiene el derecho de participar libremente de su gobierno.

Colombia ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado mediante Resolución 2200 A (XXI) (1966); y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado mediante Resolución 2200 A (XXII) (1966) (Ley 74,1968). Ambos documentos emanados de la Asamblea General de las Naciones Unidas y que en relación con la participación ciudadana plantean el Principio de libre determinación de los pueblos, al estipular que: “Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación.” (Ley 74, 1968, art. 1).

En el año de 1972, el Estado colombiano ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también denominado “Pacto de San José” que expresa el derecho que tienen los ciudadanos “(...) de participar en la dirección de los asuntos



públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.” (Ley 16, 1972, art. 23). Como se observa, se continua con la línea ya desarrollada por la ONU en relación con la participación en asuntos públicos como un derecho que se puede expresar de forma representativa o directa.

Vale la pena señalar en el ámbito internacional más recientemente, la Carta Democrática Interamericana resuelve que “La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional.” (Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 2001, art. 1). La cita anterior expone que, en un país, aun cuando su democracia desarrolle características y mecanismos de una índole más representativa que directa, ello no sugiere una dicotomía con la participación permanente y activa de la ciudadanía, sino, por el contrario, esta última refuerza dicha representación.

La mencionada Carta Democrática Interamericana desarrolla otros aspectos importantes para el ejercicio de la participación democrática, como la transparencia en las actividades públicas, el respeto por los derechos sociales, la libertad de expresión y de prensa; al estipular que: “Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa” (Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 2001, art. 4).

El último documento citado, reafirma lo contemplado por los demás documentos internacionales abordados en este apartado en lo concerniente a la participación ciudadana, reconociéndola como un derecho, y una responsabilidad, además, plantea la misma como una condición necesaria para un pleno y efectivo desarrollo de la democracia:

La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia (Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 2001, art. 6).

Finalmente, la Carta Democrática Interamericana establece 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, puntualizando que: “Los Estados promoverán la plena e igualitaria participación de la mujer en las estructuras políticas de sus respectivos países como elemento fundamental para la promoción y el ejercicio de la cultura democrática” (Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 2001, art. 28).

Este apartado de la normatividad internacional cobra relevancia jurídica en torno a la participación ciudadana, a través de lo que la Jurisprudencia de la Corte



Constitucional denomina “bloque de constitucionalidad”, a partir de la noción *lato sensu* que establece que dicho bloque: “(...) estaría conformado no sólo por el articulado de la Constitución sino, entre otros, por los tratados internacionales de que trata el artículo 93 de la Carta, por las leyes orgánicas y, en algunas ocasiones, por las leyes estatutarias.” (Corte Constitucional, sala plena, C-191, 1998).⁸

1.2.2 Normativa nacional.

Para iniciar una presentación sumaria de lo que el escenario normativo nacional expone acerca de la participación ciudadana, es necesario recalcar que esta se presenta como un pilar central de la democracia colombiana. La Constitución Política de 1991 puntualiza desde el preámbulo que los fines como la unidad de la Nación, la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz; deben darse dentro de un marco jurídico democrático y participativo (Constitución Política de Colombia [C.P.], 1991).⁹ Continuando con los principios fundamentales de rango constitucional, la Carta Política al instituir el Estado Social de Derecho organizado en forma de República unitaria, estableció la calidad participativa del mismo (C.P., 1991, art. 1).

La participación aparece como un fin esencial del Estado con el que se busca “(...) facilitar la participación de todos y todas 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 la misma vía de lo expuesto, se expresa que: “(...) la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público (...)” (C.P., 1991, art. 3); afirmando que una de las formas de expresar dicho poder es hacerlo de forma directa. El texto constitucional consagra expresamente el derecho a participar como un derecho fundamental y establece mecanismos para garantizarlo, como se cita a continuación:

Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:

⁸ La Corte Constitucional ha desarrollado jurisprudencialmente el bloque de constitucionalidad incorporando las nociones de *stricto sensu* y *lato sensu* en las sentencias C-295/93 (MP. Carlos Gaviria Díaz), C-337/93 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa), C-179/94 (MP. Carlos Gaviria Díaz), C-225/95 (MP. Alejandro Martínez Caballero), C-423/95 (MP. Fabio Morón Díaz), C-578/95 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-600A/95 (MP. Alejandro Martínez Caballero), C-287/97 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-327/97 (MP. Fabio Morón Díaz), C-358/97 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

⁹ La Corte Constitucional en las sentencias C-479/92 (Ms.Ps. Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero) y C-477/05 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) ha señalado que el preámbulo de la Constitución Política de 1991 da cuenta del sentido político y jurídico que incorporó el pueblo colombiano en la nueva Carta Política y que recoge los principios que la orientan y fines hacia los que se dirige. Además, cuenta con efectos vinculantes sobre los actos de la legislación, administración y jurisdicción, constituyendo incluso parámetro de control en los procesos de constitucionalidad. De lo anterior, que resulta relevante la inclusión del término participación desde el preámbulo de la nueva Carta Política, siendo más que un mero agregado sin contenido político y jurídico alguno.



1. Elegir y ser elegido.
2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.
5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.
7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse.

Las autoridades garantizarán la adecuada y efectiva participación de la mujer en los niveles decisorios de la Administración Pública (C.P., 1991, art. 40).

Como se observa, el inicio de este artículo 40 señala tres ámbitos de la participación, a saber: la conformación, ejercicio y control del poder político. De ello deriva la variedad de mecanismos consagrados para hacer efectiva la participación. El referenciado artículo 40, es de aplicación inmediata (C.P., 1991, art. 85) y, por ende, puede ser protegido mediante la acción de tutela (C.P., 1991, art. 86). Lo anterior, se complementa con la transparencia pública en la gestión democrática a través del derecho a acceder a documentos públicos (C.P., 1991, art. 74).

La participación ciudadana se concibe no solo como un derecho, sino también como un deber y una responsabilidad que exige “Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país” (C.P. 1991, art. 95) y que se puede llevar a cabo con los mecanismos de participación ciudadana como el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato (C.P., 1991, art. 103).

Así mismo, la carta política establece que se deben organizar formas y sistemas que permitan vigilar la gestión pública en sus diferentes niveles, exponiendo que “La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública para el cumplimiento en los diversos niveles administrativos y sus resultados” (C.P., 1991, art. 270).

Sobre la participación en la Constitución Política, la Corte Constitucional plantea que se interpreta del texto constitucional su promoción siempre y cuando resulte posible, trayendo dos elementos importantes sobre este tema: el participar en la toma de decisiones y el control político. Sobre lo que puntualmente expresa:





La naturaleza participativa del ordenamiento constitucional supone entonces la obligación de promover, en cuanto resulte posible, la manifestación de formas democráticas de decisión y de control y, en cuanto sea necesario, la expresión de sus dimensiones representativas. Este criterio de interpretación se apoya, de una parte, en el reconocimiento que la Carta hace de las instituciones propias de la democracia representativa y, de otra, en la pretensión reconocida en el artículo 2º de la Constitución de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. De acuerdo con lo anterior, el legislador debe identificar, en el marco definido por la Carta, el alcance de cada una de estas expresiones de la democracia encontrándose obligado a diseñar e instrumentar medidas que permitan que los mecanismos de participación sean realmente efectivos (Corte Constitucional, Sala Plena, C-150, 2015).

Siguiendo con la perspectiva legal en el ámbito nacional, están desarrollados legalmente los mecanismos de participación del pueblo, 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). Incluso, está establecida la posibilidad de constituir veedurías ciudadanas o juntas de vigilancia, ambos mecanismos ciudadanos para hacer control social a lo público, vigilar la gestión pública y la prestación de servicios públicos (Ley 134, 1994, art. 1). En este punto es importante mencionar y destacar como elemento del derecho a la participación que, cuando se regulan y establecen los mecanismos para participar, no significa una limitación a otras formas de participación o ejercicio de derechos políticos que no estén consagrados en las normas jurídicas (Ley 1757, 2015, art. 1).

Posteriormente, la Ley 1712 de 2014, *“Por medio del cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional.”* (Ley 1712, 2014). Reglamentó el ejercicio de transparencia por parte de la autoridad en su ejercicio político como una actividad de control social a lo público por parte de la ciudadanía, en donde el control político ciudadano es una forma de ejercer el derecho a la participación. Así lo expresa la Corte Constitucional:

Si el desempeño del poder, en los distintos ámbitos del Estado, fuera clandestino y secreto, no sería posible que el ciudadano pudiera “participar en la conformación, ejercicio y control del poder político” (C.P. Art. 40). La publicidad de las funciones públicas (C.P. art.209) es la condición esencial del funcionamiento adecuado de la democracia y del Estado de derecho; sin ella, sus instituciones mutan de naturaleza y dejan de existir como tales (Corte Constitucional, Sala Plena, C-038, 1996).

Continuando con la normatividad nacional en materia de participación ciudadana, es importante traer a colación la regulación que dicta disposiciones sobre la



promoción, protección y garantía del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, así como controlar el poder político. Donde también se estipula la regulación de la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto; además establece las normas fundamentales que rigen a la participación democrática de las organizaciones civiles (Ley 1757, 2015, art. 1).

Con relación a los planes de desarrollo, deben incluir medidas para promover la participación de las personas en las decisiones que los afectan y apoyar las formas de organización de la sociedad, así mismo “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” (Ley 1757, 2015, art. 2). La coordinación de las políticas públicas de participación ciudadana estará a cargo del Ministerio del Interior, previo concepto del Consejo Nacional de Participación ciudadana, y con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación en el orden nacional; y en el orden departamental y municipal por la Secretaría que para tal fin se designe (Ley 1757, 2015, art. 78).

En Colombia, se estipula la creación del Sistema Municipal o Distrital de Participación Ciudadana para los distritos y municipios de categoría especial, primera o segunda, con el objetivo de integrar espacios de deliberación, concertación y articulación de instancias de participación que la Ley haya creado (Ley 1757, 2015, art. 86). Este sistema lo lidera el Consejo de Participación según el orden territorial del que se trate. Finalmente, en lo referido a la promoción de la participación ciudadana, está la posibilidad de crear oficinas para la promoción de la participación ciudadana en los departamentos de más de un millón de habitantes y los municipios de categoría especial, primera o segunda; y también en los distritos (Ley 1757, 2015, art. 87). Esta misma Ley establece disposiciones para asegurar la participación de la sociedad civil en el proceso de programación del presupuesto, en lo que se ha denominado comúnmente presupuesto participativo (Ley 1757, 2015, art. 90).

Continuando con la redición de cuentas desde la perspectiva legal, está establecido el mecanismo de socialización de resultados para la rama ejecutiva, las Juntas Administradoras Locales, los Concejos Municipales y las Asambleas Departamentales (Ley 1757, 2015, art. 50). Por otro lado, se señala el objetivo del control social a lo público, siendo este el seguimiento y evaluación de las políticas públicas y la gestión de autoridades y particulares que desempeñen funciones públicas (Ley 1757, 2015, art. 60). También se establece la regulación a las veedurías ciudadanas en relación con los instrumentos para el ejercicio del control que desempeñan dichas organizaciones civiles (Ley 1757, 2015, art. 67).





Vale la pena en este ejercicio de aproximación normativa a la participación ciudadana mencionar los atributos del derecho a la participación ciudadana, siendo estos:

- 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 cuanto a los derechos y responsabilidades de los ciudadanos en las instancias de participación, estos tienen derecho a participar en todas las fases de la gestión y control político; al acceso a la información relacionada con el derecho a la participación y el relacionamiento con las entidades correspondientes.¹⁰ En el caso de expresiones asociativas se tiene derecho a ser objeto de acciones de fortalecimiento y recibir capacitación sobre políticas y gestiones públicas (Ley 1757, 2015, art. 102). En relación con las responsabilidades del ciudadano, se tiene el deber de informarse sobre los asuntos públicos en que se pretendan generar discusiones, así como de las competencias de las instituciones o entidades. Respetar las decisiones mayoritarias democráticas y colectivas, y en el caso de formas de expresión asociativas, realizar la debida rendición de cuentas (Ley 1757, 2015, art, 103).

La participación, también se expresa a través de la oposición política que “[...] permite proponer alternativas políticas, disentir, criticar, fiscalizar y ejercer libremente el control político a la gestión de gobierno” (Ley 1909, 2018, art. 4). Por lo anterior, el Estatuto de la Oposición desarrolla lo estipulado en los artículos 40 y 112 de la Constitución Política y viabiliza lo acordado en el punto 2 del *acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* y establece los principios, derechos e instrumentos que permiten ejercer libremente

¹⁰ Planeación, implementación, seguimiento y evaluación.



el derecho a la oposición en el país, de forma tal que se fortalezca y profundice la democracia participativa.

1.2.3 Normativa local.

Sobre la normatividad local acerca de la participación ciudadana, destaca el Sistema Municipal de Planeación que tiene como una de sus instancias al Consejo Territorial de Planeación, el cual constituye un espacio colegiado para la participación ciudadana en los procesos de planeación de la ciudad (Acuerdo 043, 2007, art. 22). En dicho acuerdo también se destacan los Consejos Comunales y Corregimentales de Planeación como escenarios participativos al interior de las comunas y corregimientos (Acuerdo 043, 2007, art. 57). En la misma vía de las instancias y formas de participación se presenta el Presupuesto Participativo como una forma de participación sobre los recursos asignados a las comunas y corregimientos por parte del municipio (Acuerdo 043, 2007, art. 63). Hacia el año 2017 se actualizó el Sistema Municipal de Planeación que sigue destacándose como un escenario de participación para la planeación de la ciudad.

El nuevo Acuerdo deja clara la articulación del Sistema Municipal de Planeación con el Sistema Municipal de Participación Ciudadana:

ARTÍCULO 7. ARTICULACIÓN. El Sistema Municipal de Planeación de Medellín se inscribe en el contexto del Sistema Nacional de Planeación de acuerdo con los principios de concurrencia, subsidiaridad y complementariedad.

El Sistema Municipal de Planeación de Medellín hace parte del Sistema Municipal de Participación Ciudadana establecido en la Ley 1757 de 2015, artículos 80 y 86. Las instancias de la sociedad civil establecidas en el marco de estos dos sistemas: el Consejo Territorial de Planeación y el Consejo Municipal de Participación Ciudadana, establecerán canales de comunicación para el fortalecimiento de la planeación participativa y la garantía de participación en el marco de sus funciones constitucionales y legales. (Acuerdo 028, 2017, art. 7)

Es así como normativamente se vinculan los escenarios e instancias de planeación con los de participación ciudadana.

Para finalizar con este breve recorrido normativo, se retoma una cita de la Corte Constitucional que, por su pertinencia al incorporar elementos de la participación ciudadana de forma integral, recoge los atributos señalados en las normas analizadas en este apartado; en relación con la conformación, ejercicio y control del poder político:

(...) la Constitución reconoce tres ámbitos en los que se despliegan tales derechos. El ciudadano interviene para ordenar, estructurar e integrar el



poder político (conformación), para practicar, desplegar o manifestar la titularidad del poder político (ejercicio) y para vigilar, explorar y examinar la gestión de los órganos que expresan institucionalmente el poder político (control). (Corte Constitucional, Sala Plena, C-150, 2015)

Señalando además que el derecho a la participación se reviste de un carácter universal y expansivo, que se ajusta a las necesidades y expresiones de la participación que ejercen los ciudadanos:

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. Esta característica del derecho explica que la jurisprudencia constitucional haya reconocido ampliamente su carácter *universal y expansivo* (Corte Constitucional, Sala Plena, C-150, 2015).

Es así, como puede concluirse que el derecho a la participación se reviste de un carácter universal y expansivo, por lo cual no se limita a los mecanismos que la norma establece para su ejercicio. Que la participación se expresa en la conformación, ejercicio y control del poder político; dotada de atributos como la disponibilidad, acceso, calidad y permanencia. La participación ciudadana, sea originada por la oferta institucional o la iniciativa ciudadana permite profundizar la democracia participativa recogida en la carta política de 1991 y reafirmar que la soberanía nacional reside exclusivamente en el pueblo, del cual, además, emana el poder público.

1.2.4 Consolidación de la normativa.

Tabla 1.

Marco normativo expedido en pro de la participación 1990-2000

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



Instrumento Jurídico	Contexto de regulación del mecanismo/instancia de participación	Mecanismos/Instancias de participación previstos	Año
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 la Constitución Política de Colombia.	Acción popular y acción de grupo	1998
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

Tabla 2.

Marco normativo expedido en pro de la participación 2001-2015

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





Instrumento Jurídico	Contexto de regulación del mecanismo/instancia de participación	Mecanismos/Instancias de participación previstos	Año
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
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

2. REFERENTES INTERNACIONALES DE SISTEMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

A partir de la ley 1757 de 2015 que promulgó la creación de los Sistemas Municipales o Distritales de Participación Ciudadana en Colombia, no se tiene registro de la creación o reglamentación de alguno a nivel nacional. Sin embargo, existe un primer planteamiento de sistema realizado por la administración en la ciudad de Bogotá en el año 2007, el cual fue creado mediante el Decreto 487 de 2007, denominado Sistema Distrital de Participación Ciudadana, cuyo objetivo se definió de la siguiente forma: *“mecanismo de articulación entre la administración distrital, las instancias de participación, las organizaciones sociales y comunitarias*



y redes, asociaciones, alianzas - temporales y permanentes, con el fin de garantizar el derecho a la participación en las políticas públicas del Distrito Capital de Bogotá".(Alcaldía Mayor de Bogotá, Decreto 487 de 2007) Este sistema definió su estructura a partir de relaciones entre sus ámbitos temáticos: la información y la comunicación, la formación, la investigación y la movilización. Los componentes del sistema se definieron en tres:

- a) Las autoridades de participación y las entidades públicas distritales.
- b) Formas de organización y movilización ciudadana, entendidas como el conjunto de organizaciones sociales, comunitarias, gremiales, poblacionales, territoriales y sectoriales, redes, asociaciones, alianzas - temporales y permanentes - existentes a nivel distrital, local sectorial y poblacional, que representan a la comunidad del Distrito Capital y sus localidades en la deliberación, concertación, decisión, evaluación, seguimiento y control social a las políticas públicas y a las actuaciones de las autoridades de gobierno.
- c) Espacios de articulación: lugares en los cuales las entidades públicas y los actores sociales se encuentran para informarse, deliberar y concertar políticas públicas o temas de interés para autoridades, ciudadanos y ciudadanas. Son partes articuladoras del sistema la Comisión Intersectorial de Participación, los Espacios Cívicos de Encuentros, las mesas de concertación, las asambleas ciudadanas de participación, los subsistemas locales de participación ciudadana, foros, congresos y espacios virtuales, que permiten concertar y definir las agendas, políticas y fines del sistema, y darlos a conocer a sus miembros y a la ciudadanía en general (Decreto 448 de 2007).

Adicional, definió un Subsistema Local de Participación, con el objetivo de articular los actores sociales y las entidades públicas en un espacio de encuentro para concertar propuestas de política pública para la participación local.

Pese a contar con este primer diseño que marcó la ruta para la definición de los sistemas de participación que incorpora la Ley estatutaria 1757 de 2015, es solo hasta este momento que se presenta un diseño ajustado a los parámetros normativos, el cual será el primero en reglamentar y poner en funcionamiento un Sistema Municipal de Participación Ciudadana para el Municipio de Medellín.

Por lo anterior, para el diseño del SMPC se considera relevante presentar algunos sistemas que fueron identificados a nivel internacional. Aunque, no es amplia la información que se obtuvo en la búsqueda realizada, lo que quizás responde a que



tampoco es común el diseño de este tipo de sistemas, pero se considera que los que se presentan a continuación aportan a la definición, principios, enfoques o funciones del Sistema Municipal de Participación Ciudadana para la ciudad, ya sea por su relación directa, la posible implementación de alguno de sus mecanismos o procesos o por las contradicciones que permitan enrutar el proceso de estructuración del SMPC, desde este pequeño estado del arte.

2.1 Sistema Estatal de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco.

Este sistema establece desde su definición la gobernanza como uno de los pilares fundamentales para su funcionamiento y lo introduce como principio reglamentario asignándole los siguientes atributos: democrático, plural y no discriminador, con responsabilidad social, tolerante, respetuoso, con autonomía municipal, eficaz y eficiente en la gestión pública; transparente, con justicia social y garante de los Derechos Humanos, corresponsable, con enfoque de equidad de género, mediador para la solución y conciliación de controversias, incluyente socialmente, sustentable y que debe realizar rendición de cuentas (Ley 27261/LXII/19 Sistema de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco, 2019). Dichas características definen un sistema amplio y abierto a la construcción colectiva entre los diferentes actores que lo conforman y con capacidad para la deliberación y toma de decisiones.

Además, reúne asuntos como gobierno y congreso abiertos, que de acuerdo con el planteamiento de este sistema van dirigidos a favorecer el trabajo colaborativo, con la intención de incentivar la participación ciudadana. Plantea el acceso a la información de forma sencilla, transparente y accesible; la planeación, colaboración y co-creación se proponen de forma proactiva para la generación de alternativas de solución a los problemas o demandas, buscando el consenso de la ciudadanía en la resolución de las necesidades identificadas. Además, incorpora la tecnología como una herramienta que permite el seguimiento, la rendición de cuentas y la vinculación de la ciudadanía en los asuntos públicos.

El Sistema Estatal de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco, contempla 16 mecanismos de participación. Entre los instrumentos contemplados, es importante destacar los siguientes: el proyecto social, la asamblea popular, la colaboración popular y el diálogo colaborativo.

Los cuales se presentan a continuación con su respectiva ruta de activación:



Tabla 3.

Mecanismos de participación Sistema Estatal de Participación Ciudadana para la Gobernanza del Estado de Jalisco.

MECANISMO	RUTA DE ACTIVACIÓN
<p>Proyecto social:</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ante quien se presenta: el Consejo Municipal de Participación Ciudadana, quien determina la procedencia del proyecto previo al mismo. 2. Requisitos: <ol style="list-style-type: none"> a. Nombre de la persona representante común de los promoventes. b. Manifestación de conducirse bajo protesta de decir verdad. c. Domicilio para recibir notificaciones. d. Exposición de la necesidad o problemática existente. e. Explicación y justificación del proyecto social. f. Firma de los habitantes solicitantes (debe contar con el respaldo de mínimo 20 habitantes). 3. Cómo se lleva a cabo: el Consejo Municipal de avoca al estudio del proyecto. El dictamen debe tener: <ol style="list-style-type: none"> a. Análisis de la necesidad o problemática. b. Dictamen de la afectación. c. Acciones necesarias y plazos. d. Monto y origen de los recursos. e. Resolución de la procedencia <p>Efectos: el Consejo Municipal remite el dictamen de procedencia al presidente municipal para su aprobación. El proyecto social es aprobado en sesión de cabildo. Sin embargo, los proyectos aprobados no son ejecutados ni financiados por el municipio (Ley 27261/LXII/19, artículos 120-123).</p>
<p>Asamblea Popular</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ante quién se presenta: <ol style="list-style-type: none"> a. En el ámbito estatal se da aviso del tema, lugar y fecha, ante el Consejo. La Secretaría Ejecutiva podrá dar difusión de las asambleas ciudadanas y recoger, sistematizar y publicar los resultados. b. En el ámbito municipal se da aviso al Consejo municipal con el tema lugar y fecha. El consejo podrá hacer llegar los resultados de las asambleas a las autoridades competentes. c. Habitantes organizados en alguna actividad económica, profesional, social, cultural o comunal. 2. Requisitos: <ol style="list-style-type: none"> a. Habitantes de Jalisco b. Habitantes de una o varias demarcaciones territoriales. <p>(Ley 27261/LXII/19, artículos 125-127).</p>





<p>Colaboración Popular</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ante quién se presenta: <ol style="list-style-type: none"> a. En el ámbito estatal, a la Secretaría Ejecutiva. b. En el ámbito municipal, al Consejo Municipal. 2. ¿Quién resuelve la procedencia? La dependencia correspondiente con un dictamen de procedencia. 3. ¿Cómo se lleva a cabo? La organización y desarrollo le corresponden al Consejo y a los consejos municipales. Dentro de los siguientes cinco días hábiles de la presentación, remiten la solicitud a la dependencia que debe conocer la propuesta. 4. Efectos: la dependencia emite el dictamen correspondiente con la explicación de las causas que motivaron su aceptación o descarte. 5. Debe ser notificado al consejo correspondiente y al proponente. <p>(Ley 27261/LXII/19, artículos 104 y 134).</p>
<p>Diálogo Colaborativo</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ante quien se presenta: <ol style="list-style-type: none"> a. En el ámbito estatal, a la Secretaría Ejecutiva. b. En el ámbito municipal, al Consejo Municipal. 2. ¿Quién resuelve la procedencia? el consejo o consejos municipales según corresponda, emite dictamen de procedencia. 3. ¿Cómo se lleva a cabo? el Consejo o consejo municipal, según corresponda, notifican a la dependencia correspondiente. <ol style="list-style-type: none"> a. El servidor público designado (de la dependencia correspondiente), para atender el diálogo debe tener conocimientos especializados de acuerdo con el planteamiento de la solicitud. b. Los diálogos colaborativos se desarrollan de forma presencial, en un solo acto y pueden asistir: <ul style="list-style-type: none"> • Servidores públicos designados por las dependencias. Quienes tienen la obligación de asistir el día, hora y lugar que se les cite. • Hasta cuatro personas representantes de los solicitantes. • Dos representantes del consejo, uno como moderadora y el otro como secretaria ejecutiva. 4. Efectos: el acta de acuerdos debe contener <ol style="list-style-type: none"> a. Nombres de los ciudadanos que participaron. b. Nombre y cargo de los representantes de las dependencias que participaron. c. Puntos tratados. d. Acuerdos tomados. <p>(Ley 27261/LXII/19, artículos 136-142).</p>

Nota. Adaptado de la Ley 27261/LXII/19, Sistema Estatal de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco - 2019.¹¹

¹¹<https://participa.jalisco.gob.mx/mecanismo-de-participacion-ciudadana/>



El Sistema Municipal de Participación Ciudadana puede vincular mecanismos como la asamblea popular y el diálogo colaborativo utilizados en el sistema de participación de Jalisco, para adaptar estrategias de deliberación del problema público y así generar una visión amplia que permita recoger las alternativas de solución que los actores convocados o interesados propongan, a partir de la deliberación propiciada como insumo fundamental para la construcción de salidas del sistema.

2.2 Sistema de Participación Popular y Ciudadana de Canoas-Brasil.

Este sistema se caracteriza por las herramientas que ha incorporado para la descentralización administrativa. El objetivo de este sistema es la construcción de proyectos desde una escala barrial hasta un nivel ciudad, donde la participación se da de manera amplia en los procesos de planificación del territorio y la evaluación de los procesos que se priorizan (Observatorio Internacional de la Democracia Participativa de Buenas Prácticas en Participación Ciudadana, 2016).

A continuación, se presentan las 13 herramientas individuales y colectivas agrupadas en 5 áreas, que este sistema de participación popular y ciudadano propone y por las cuales este sistema fue galardonado con la 10ª Distinción del Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (OIDP) de Buenas Prácticas en Participación Ciudadana del año 2016 (Observatorio Internacional de la Democracia Participativa de Buenas Prácticas en Participación Ciudadana, 2016).

Tabla 4.

Tipos de herramientas y su descripción

Tipo	Herramientas	Descripción
Colectivas	Presupuesto Participativo	La ciudadanía apunta las obras y los servicios prioritarios para su barrio y para la ciudad eligiendo en una votación anual.
	Barrio Mejor	El ciudadano puede decidir donde destinar 50% de su IPTU (Impuesto sobre la Propiedad Predial y Territorial Urbana) para el proyecto de su barrio. Cada proyecto no puede exceder un monto específico y tiene la obligatoriedad de una contrapartida del 20% de la entidad proponente en trabajo voluntario y donaciones de material o servicios. A cada año, por medio de selección pública, se aprueban proyectos de obras para la comunidad que tengan alcance social, interés público y uso comunitario.
	Polígonos Empresariales	Las zonas industriales de la ciudad poseen una atención especial, con esto se organizan reuniones semestrales en que todas las empresas





Tipo	Herramientas	Descripción
		son invitadas a participar, y donde los representantes de trabajadores y de las empresas presentan reivindicaciones y problemas existentes.
	Plenaria de Servicios Públicos	Las Plenarias son realizadas todos los semestres en cada cuadrante del municipio. La administración rinde cuenta de las metas alcanzadas, presenta el status de las obras de cada región y los ciudadanos presentan críticas y sugerencias en un foro junto al alcalde y los secretarios.
Individuales	Alcaldía en la Calle	Todos los sábados, el alcalde y su gabinete realizan atención a la comunidad en una estructura instalada en la calle o en una plaza en uno de los cuadrantes de la ciudad. La idea es salir de las oficinas y aproximar los gestores de la ciudadanía para conocer las demandas y agilizar la resolución de las mismas.
	Alcalde en la Estación	El alcalde dialoga en espacio abierto y accesible a todos los trabajadores y usuarios de metro, donde la atención es realizada, a cada semana, en una de las estaciones de metro de la ciudad.
	Audiencias Públicas	En un modelo de democracia participativa es fundamental la apertura de los espacios de poder público para la población, así, con el reto de comprender mejor las demandas de los ciudadanos, el alcalde atiende individualmente en su gabinete 20 ciudadanos todos los lunes.
Colaborativa	Ágora en Red	Herramienta virtual que permite el dialogo online entre la población y el alcalde y los secretarios municipales, semanalmente. Permite acceso a videos, entre otras posibilidades de multimedia para la interacción sobre temas que involucran la ciudad.
Estratégica	Congreso de la Ciudad	Donde los ciudadanos proponen y discuten el futuro de la ciudad. Este proceso se cerró con un congreso con más de 600 delegados, donde quedaron establecidas 104 acciones estratégicas y 43 iniciativas conformando la Estrategia de la Ciudad para los próximos 10 años.
	Plan Plurianual Participativo	Es una herramienta creada para implementar programas y estrategias que la población apunta como necesarias. En cada barrio, se organizan asambleas abiertas a la comunidad para escuchar lo que las personas apuntan como inversiones prioritarias para los próximos 4 años.
	Planes Sectoriales	Se trata de la realización de foros regionales temáticos en cada área de gobierno, como salud, seguridad y educación, para discutir y estructurar las prioridades para la prestación de servicios, concluyendo con una conferencia final de los Planes Municipales en determinada área del Gobierno.
Concertación	Consejo de Desarrollo Económico y Social	Es un Consejo que reúne 50 profesionales de diferentes áreas en un dialogo transparente y colaborativo para evaluar y revisar las políticas públicas del municipio. Las reuniones son organizadas cada dos meses, donde se discuten los principales proyectos que serán implementados en la ciudad.





Tipo	Herramientas	Descripción
	Casa de los Consejos	Un espacio que reúne 33 Consejos municipales y que ofrece recursos humanos y materiales necesarios para que el trabajo de los consejeros sea realizado con mayor efectividad.

Nota. Adaptado del Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (OIDP), 2016¹²

La importancia que puede significar para el SMPC, está en clave de permitir una posible atención de las demandas que la ciudadanía requiere priorizar, donde el sistema como dispositivo articulador sea quien se acerque a los actores individuales y colectivos a través de estrategias de comunicación, y pueda garantizar que los asuntos que ingresen al sistema generen deliberaciones y decisiones acordes a lo que demanda la ciudad, además de fortalecer el compromiso y apropiación ciudadana de los procesos por medio de contrapartidas.

De estas herramientas, como el sistema las nombra, algunas ya son implementadas en el municipio de Medellín, como el presupuesto participativo. Sin embargo, la intención de presentar este sistema como referente tiene además de la ya planteada en el párrafo anterior, la importancia que se da al diálogo, la deliberación, la cooperación y la co-creación, que para el SMPC se destacan como parte de los principios fundamentales que se proponen, los cuales se despliegan en cada una de las herramientas expuestas en el cuadro. Ya que estos, promueven el diálogo abierto en pro de recoger las experiencias territoriales y sectoriales propiciando la construcción de acuerdos colectivos y soluciones a los problemas públicos.

También se destaca la segmentación que busca la implementación de los diálogos ciudadanos desde referentes espaciales como estaciones de metro, barrios, cuadrantes o a escala municipal; desde servicios prioritarios para la ciudadanía como el transporte, los servicios públicos, salud, seguridad, educación; o desde lo sectorial convocando al empresariado, académicos y demás grupos de interés. Estos elementos ofrecen al SMPC, alternativas para alcanzar deliberaciones situadas en términos territoriales y sectoriales.

2.3 Sistema Nacional de Participación de Ecuador.

El Sistema Nacional de Participación de Ecuador, de acuerdo con su definición como sistema, se propone para la implementación de las políticas públicas de participación ciudadana en el país, que supone la comprensión de la nueva gestión

¹² <https://oidp.net/es/practice.php?id=1149>



administrativa con la intervención de las organizaciones sociales, lo que busca que las decisiones administrativas tengan legitimidad y respaldo ciudadano que fortalezca la gobernabilidad. Las entradas de este sistema se conciben como las demandas o requerimientos de ayuda, las cuales el sistema debe atender y generar como salidas, acciones públicas que se traducen en Políticas de Participación Ciudadana y Control Social, lo que a su vez garantiza la integración de la ciudadanía en el ciclo de las políticas y por ende fomenta la transparencia en la gestión y el fortalecimiento ciudadano (Consejo de Participación y Control Social, 2016).

Este sistema cuenta con una secretaría técnica denominada de Participación y Control Social, la cual es la responsable de la articulación del sistema y garante de que cada subsistema funcione de manera autónoma. Además, debe facilitar las condiciones institucionales para que la ciudadanía intervenga en la gestión de lo público, proporcionando los mecanismos, metodologías y herramientas teóricas, conceptuales y prácticas para la implementación de las políticas de participación ciudadana (Consejo de Participación y Control Social, 2016).

Estos son algunos de los mecanismos y espacios que propone este sistema con el objetivo de garantizar la participación ciudadana y la incidencia efectiva en el ejercicio de control social, que es un pilar de este sistema y lo plantea en cada uno de sus ámbitos: planificación, monitoreo, seguimiento y evaluación del sistema

Tabla 5.

Espacios y Mecanismos de participación Sistema Nacional de Participación de Ecuador.





Planificación y deliberación pública	Monitoreo y Seguimiento	Evaluación Ciudadana y control social
<p>Asamblea Ciudadana: son espacios para la organización de la ciudadanía. El objetivo es que puedan preparar, discutir y generar planes, políticas, programas, proyectos y acuerdos con una visión común acerca del desarrollo del territorio.</p> <p>Parten de iniciativas propias de la ciudadanía y es exclusivamente ciudadana.</p>	<p>Silla vacía: las sesiones de los Gobiernos Autónomos Descentralizados son públicas, por lo que se destinan una silla para ser ocupada por una o un representante de la ciudadanía, en función de los temas a tratar y con el objetivo de participar en el debate y la toma de decisiones.</p> <p>Convocatoria: se debe realizar con suficiente antelación, para que la ciudadanía pueda elegir el tema específico en el que quiere participar.</p> <p>¿Quién puede asistir? Deberá preferiblemente determinarse en las Asambleas Ciudadanas Locales, en los Cabildos Populares o en Audiencias Públicas. Quien sea designado participara con voz y voto.</p>	<p>Observatorios ciudadanos: se conforman con ciudadanos/as, organizaciones ciudadanas, academia, con el objetivo de hacer seguimiento de manera independiente a las políticas públicas.</p>
<p>Consejos consultivos: mecanismos de consulta y asesoramiento integrados por ciudadanos o por organizaciones sociales.</p>	<p>Presupuestos participativos: proceso en el que la administración y la ciudadanía definen conjuntamente cómo y en qué invertir los recursos públicos.</p>	<p>Veedurías: mecanismo “mediante el cual los ciudadanos y ciudadanas vigilan, fiscalizan y controlan la administración y gestión de lo público y también del sector privado que maneje recursos públicos o desarrolle actividades de interés público.”</p>
<p>Audiencias Públicas: son convocadas por las autoridades, ya sean por iniciativa propia o solicitud de la ciudadanía, para atender peticiones ciudadanas y para socializar decisiones o acciones de gobierno.</p>		<p>Defensorías comunitarias: formas de organización para la promoción, la defensa y la vigilancia de los derechos ciudadanos y ciudadanas.</p>





		<p>Comités de usuarios: mecanismo de control social, el cual sirve para interlocutor entre los prestadores de servicios y los usuarios.</p> <p>Se conforman de manera libre y voluntaria. Tiene la función de recibir las quejas y denuncias ciudadanas.</p>
--	--	---

Nota. Adaptado del Sistema Nacional de Participación de Ecuador, Ley orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.¹³

Además de la estructura que plantea las fases de planeación, monitoreo y seguimiento y evaluación ciudadana, hay dos elementos a destacar que propone este sistema ecuatoriano de cara al diseño del SMPC son: una línea de formación y de control social para los Consejos de Participación Ciudadana y el Control Social (CPCCS). El proceso formativo está encaminado desde diferentes dimensiones y es integrador de saberes desde asuntos como metodologías, mecanismos, herramientas o procedimientos de participación y derechos humanos, hasta el desarrollo de habilidades para el trabajo y valores éticos. Y el segundo elemento, el control social, es una línea estratégica del sistema que busca promover, fortalecer y apoyar el ejercicio de las veedurías, observatorios y cualquier espacio ciudadano que apunte al control social (Consejo de Participación y Control Social, 2016).

A su vez, involucra la formación de los servidores públicos para que sean garantes de los derechos de participación y el principio de transparencia. Todo eso con el objetivo de generar una cultura política fundamentada en el poder ciudadano. (Consejo de Participación y Control Social, 2016).

Como se dijo al inicio de este apartado, el diseño de sistemas de participación ciudadana es un ejercicio naciente y en proceso de consolidación a nivel internacional e incipiente a lo largo del territorio colombiano. Sin embargo, estos tres referentes que han tenido algunos avances en su puesta en marcha brindan elementos que aportan a la propuesta de diseño que aquí se plantea y para la implementación del SMPC en la ciudad de Medellín, el cual se convertiría en un referente a nivel nacional.

¹³<https://www.cpccs.gob.ec/participacion-ciudadana-y-control-social/promocion-de-la-participacion/mecanismos-de-participacion/>



3. METODOLOGÍA DEL DISEÑO DEL SISTEMA MUNICIPAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

3.1 Antecedentes del diseño.

Teniendo en cuenta que este capítulo tiene la intención de presentar la metodología utilizada para la finalización del diseño del Sistema Municipal de Participación Ciudadana, se considera pertinente iniciar con una de las fuentes principales de este, a saber: los antecedentes. Por antecedentes se hace referencia a los estudios, investigaciones y documentos técnicos construidos por la Secretaría de Participación Ciudadana en colaboración con otras instituciones; y que, como compromiso ético y contractual, fueron tenidos en cuenta en este documento de finalización en su calidad de referencia previa.

El primer convenio de asociación fue en el año 2013 (No. 4600048556), realizado entre la Secretaría de Participación Ciudadana del municipio de Medellín y 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, 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 y la PPPC, bajo el convenio interadministrativo número 4600076324 de 2018. Para el año 2019, se desarrolla el convenio de asociación No. 4600079040 entre la Universidad de Antioquia y la Secretaría de Participación Ciudadana cuyo objeto fue la “formulación e implementación de estrategias de promoción y articulación de escenarios de participación y movilización ciudadana”.

Con el fin de exponer el desarrollo, la transformación y el diálogo que ha habido en la configuración documental de los diferentes procesos anteriores y de facilitar la identificación de los elementos que este diseño final retoma de los productos antecedentes, en este acápite se recogen a manera de tabla los elementos de diseño encontrados en dichos estudios previos.

Esta herramienta presenta en sus columnas las instituciones contratadas y describe, teniendo en cuenta los documentos compartidos con este equipo por parte de la interventoría de este contrato, los elementos hallados en el conjunto de documentos que cada institución presentó como resultados en sus diferentes uniones contractuales. En las filas se encontrarán: el enfoque, la definición, la justificación,





el alcance del diseño y del Sistema, los objetivos, la metodología, las escalas, los principios, la misión, la visión, la conceptualización teórica y normativa, las características y propiedades estructurales de funcionamiento del Sistema, los subsistemas, las entradas, las salidas, los instrumentos, los actores e instancias, los escenarios, las estrategias de articulación, los pilotajes o pruebas de funcionamiento y por último, las limitaciones identificadas





Tabla 6.

Antecedentes diseño del Sistema de Participación Ciudadana (SMPC)

Instituciones contratadas	Instituto Popular de Capacitación (IPC)	Universidad de Antioquia (UdeA)
Elementos del diseño	2013-2014	2017-2019
Enfoque	Territorial. Procesos de ciudad y dimensión de Comuna y Corregimiento.	Enfoque de derechos, enfoque territorial, enfoque diferencial (poblaciones y sectores sociales), enfoque de género, enfoque de resiliencia, enfoque de autonomía.
Definición	El Sistema de Participación Municipal y Local del Municipio de Medellín se concibe como un sistema abierto, flexible, que permite el ingreso de diferentes tipos de entrada para activar los diferentes subsistemas.	2018 ¹⁵ : El Sistema de Participación Municipal y los Sistemas Locales de Participación Ciudadana son definidos como dispositivos de articulación de instancias, actores, espacios, recursos, instrumentos, procesos y acciones para la promoción y el fortalecimiento de la participación ciudadana en cada una de las comunas y corregimientos del municipio de Medellín. 2019: Un dispositivo intencionado de articulación de actores instancias, espacios, recursos, instrumentos y acciones que basado en redes socio-institucionales que desata procesos de diálogo, debate, concertación, construcción e implementación de Acuerdos Territorialmente Situados, alrededor de agendas públicas de interés colectivo, profundizando la democracia y propiciando un desarrollo del territorio incluyente

¹⁴ Elaboración propia basada en la información de los documentos facilitados por la Unidad de Dinamización y Movilización Social de la Secretaría de Participación Ciudadana, en particular los siguientes: Diseño Sistema Municipal y Local de Participación Ciudadana del Municipio de Medellín (Alcaldía de Medellín/Instituto Popular de Capacitación, 2014), Propuesta Sistema Municipal de Participación Ciudadana de Medellín (Alcaldía de Medellín/Universidad de Antioquia, 2018), Avance en el diseño del Sistema Municipal de Participación Ciudadana-SMPC (Alcaldía de Medellín, 2019).

¹⁵ Cuando se encuentran variaciones entre los elementos del diseño en los documentos de una misma institución, se indica el año de elaboración del documento para identificar a qué contrato interadministrativo corresponde y el objeto de este. Estos últimos se pueden revisar en la primera parte de este acápite.



Instituciones contratadas	Instituto Popular de Capacitación (IPC)	Universidad de Antioquia (UdeA)
Justificación	No registra en los documentos consultados.	que promueve y protege el derecho a la participación. Ley 1757 de 2015.
Alcance del diseño/alcance del Sistema.	Se busca un Sistema Municipal de Participación que pueda articular al máximo la oferta y la demanda de forma cualificada. No pretende construir el Sistema Local de cada Comuna y Corregimiento, pretende reconocer una construcción previa ya realizada en el corregimiento de San Antonio de Prado, exponiendo cómo se integra lo local con lo general. Es decir, construye el Sistema general del municipio, no los procesos locales específicos, enmarcados en las comunas y corregimientos. En conclusión, se estructuran los procesos de articulación entre lo local y lo general utilizando el modelo de gestión de San Antonio de Prado.	Los alcances que se le fijan al Sistema son de tipo normativo. Sin embargo, hay un desarrollo más amplio en los alcances de cada Subsistema. El SMPC está pensado para contribuir a una mayor articulación entre espacios e instancias ciudadanas de participación, también para facilitar más información, comunicación y coordinación entre ciudadanía e institucionalidad pública. Su alcance es el de articular a las organizaciones e instancias ciudadanas, y entre los procesos institucionales públicos y los procesos sociales de participación ciudadana.
Objetivos	<p>Objetivo general: Diseñar e implementar un sistema de participación que se comprometa con la formación de las personas, estén organizadas o no, para que constituyan organizaciones que participen cualificada y activamente en la construcción de lo público, que se movilicen para la promoción y el ejercicio efectivo de mecanismos y espacios de participación ciudadana.</p> <p>Objetivos específicos: 1. Diseñar e implementar procesos formativos en diferentes ámbitos y con todo tipo de personas que promuevan prácticas ciudadanas con competencias y habilidades argumentativas, éticas, políticas y jurídicas; que incidan en la</p>	<p>2018: Finalidad¹⁶: Promover el derecho a la participación ciudadana para contribuir al fortalecimiento de la democracia y la ciudadanía en el municipio de Medellín y en Colombia.</p> <p>Objetivos: -Fortalecer la articulación de instancias, actores y procesos de participación ciudadana en el municipio de Medellín en concordancia con el espíritu definido por la Ley 1757 de participación democrática. -Dinamizar los procesos de participación ciudadana a nivel municipal y al nivel local de comunas y corregimientos.</p>

¹⁶ En la mayoría de los casos esta tabla mantiene la manera en que son nombrados los títulos o subtítulos de los documentos consultados, de igual forma para la numeración o las viñetas. Esto con el fin de preservar la intención de la fuente.



Instituciones contratadas	Instituto Popular de Capacitación (IPC)	Universidad de Antioquia (UdeA)
	<p>construcción de lo público para una sociedad más democrática, justa y equitativa.</p> <p>2. Promover en la ciudadanía el asociacionismo para que constituya y haga parte de organizaciones sociales fortalecidas para la incidencia en lo público, el desarrollo local, el control ciudadano en la defensa de lo público y la participación en mecanismos y espacios de participación.</p> <p>3. Movilizar a la ciudadanía para hacer efectivos los espacios y mecanismos de participación ciudadana que inciden en la agenda pública, fortaleciendo las estrategias de decisión soberana del pueblo.</p> <p>4. Generar estrategias de producción de conocimiento y comunicación de los procesos de participación para que la ciudadanía tenga mayores elementos de juicio para la deliberación y la toma de decisiones democráticas y asertivas de los asuntos públicos.</p>	<p>2019:</p> <p>Objetivo general: Propiciar la articulación de actores, instancias, espacios, recursos, instrumentos y acciones de la participación ciudadana, a través de las redes sociales e institucionales de carácter gubernamental y social, que conlleve a la profundización de la democracia y el desarrollo territorial, teniendo como guía la promoción, protección y garantía del derecho a la participación.</p> <p>Objetivos específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Soportar técnica, política y metodológicamente los procesos y acciones necesarias que promuevan la articulación y confluencia de los diferentes sectores sociales e institucionales en proyectos de interés público y colectivo. -Articular los sistemas y subsistemas pertinentes a la participación ciudadana a través de la Integración y operativización de sus instrumentos para el fortalecimiento de la democracia y el desarrollo territorial. -Facilitar condiciones que propicien la articulación de los procesos y/o sistemas que surjan en el marco de las dinámicas locales de participación ciudadana. -Propiciar espacios de intercambio, deliberación, análisis y construcción entre los actores, para dinamizar agendas colectivas frente al desarrollo de los territorios.
<p>Metodología</p>	<p>Método interpretativo-hermenéutico. Matrices para organizar información. Herramientas de la investigación cualitativa. Enfoque sistémico.</p>	<p>2018: En el documento de propuesta no hay un capítulo dedicado a explicar de manera particular la metodología usada para la construcción del SMPC. Sin embargo, se explica la ruta de elaboración</p>



Instituciones contratadas	Instituto Popular de Capacitación (IPC)	Universidad de Antioquia (UdeA)
	<p>Reuniones del equipo con los demás componentes del convenio, la ciudadanía (4 internas y sólo se dejan claros dos encuentros externos).</p>	<p>advirtiendo que se realizó consulta bibliográfica y revisión de referentes normativos, conceptuales y de experiencias de participación ciudadana en la ciudad, el país y Latinoamérica. El proceso se continuó con la realización de diálogos sociales con actores, sectores e instancias representativas de la participación en la ciudad, en cada comuna y corregimiento. Esto para recoger insumos que alimentaran la construcción colectiva de las propuestas tanto del SMPC como para los SLPC de 17 Comunas de la ciudad. Para culminar la construcción del SMPC y los SLPC se realizó un encuentro de socialización a modo de devolución de lo construido con los actores para que tuvieran la posibilidad de reconocer su elaboración, corregir y proponer mejoras a las propuestas realizadas.</p> <p>2019:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Etapa exploratoria (contempla los rastreos teóricos y jurídicos elaborados desde el 2013, que posibilitaron la creación de documentos técnicos para darle bases al SMPC, es decir lo conceptual, legal y las propuestas planteadas sobre las formas en que podría operar el Sistema) -Revisión y actualización de mapa de actores. -Consolidación y pilotaje del SMPC.
Escalas	No registra en los documentos consultados.	Relaciones territoriales a nivel: nacional, departamental, municipal, metropolitano, comunal y corregimental.
Principios	No registra en los documentos consultados.	Pluralidad y diversidad, inclusión-no discriminación, equidad de género, complementariedad, coordinación-articulación, coherencia, solidaridad, deliberación y dialogo democrático, aprendizaje y resiliencia, autonomía.
Misión	Articular los diferentes procesos, programas, proyectos, espacios y mecanismos relacionados con el fortalecimiento de la ciudadanía en el	No registra en los documentos consultados.



Instituciones contratadas	Instituto Popular de Capacitación (IPC)	Universidad de Antioquia (UdeA)
	Municipio de Medellín, con el propósito de cualificar la oferta y la demanda pública en esta materia, en perspectiva de transformar los valores políticos de la sociedad hacia una cultura política democrática, crítica y solidaria.	
Visión	En 10 años el Sistema Municipal y local de Participación Ciudadana de Medellín será reconocido internacionalmente por su eficiencia en la articulación entre la oferta y la demanda en materia de fortalecimiento ciudadano y por su alto impacto en la transformación de la cultura política de los medellinenses hacia valores democráticos y solidarios, ya que el 50% de la ciudadanía ha sido destinataria de este tipo de procesos.	No registra en los documentos consultados.
Conceptualización teórica y normativa.	<p>Teórica:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Democratización del poder (Gerardo Pisarello). -Actores de la política (sin desarrollo conceptual). -Dimensiones del territorio (sin desarrollo conceptual) -Participación ciudadana (Julio Alguacil Gómez). -Teoría del sistema (Bourdieu) <p>Normativa y legal:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Proyecto de Estatuto de Participación Ciudadana (no vigente en el año de escritura del texto). -Plan de Desarrollo Municipal "Medellín un hogar para la vida" 2012-2015. -Documentos CONPES: Plan operativo anual de inversión del año 2013. -Instrumentos internacionales, constitucionales y legislativos. 	<p>Teórica:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Teoría general de sistemas (Ludwig von Bertalanffy, William Ross Ashby). -Teoría general de los procesos y los sistemas (Carlos Eduardo Vasco). -Desarrollo territorial (Sergio Boisier). -Teoría de la complejidad (Edgar Morin) -Redes socio-institucionales (Julia Salom y Juan Albertos). <p>Normativa y legal:</p> <p>Internacional. Declaración Universal de los Derechos Humanos, Sistema ONU, Sistema OEA. Nacional: Constitución Política, Ley 850 de 2003, Ley 1712 de 2014, Ley 1757 de 2015. Municipal: Acuerdo 028 de 2014, Acuerdo 052 de 2015, Acuerdo 028 de 2017.</p> <p>Político-conceptual:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Democracia como modelo de sociedad. -Estado Social de Derecho. -Participación Ciudadana como condición y expresión de la democracia.



Instituciones contratadas	Instituto Popular de Capacitación (IPC)	Universidad de Antioquia (UdeA)
<p>Características y propiedades estructurales de funcionamiento del Sistema.</p>	<p>Estructura definida por el marco general del Sistema de Participación para el Municipio de Medellín y el relacionamiento con los Sistemas Locales de Participación.</p> <p>Este diseño contempla las entradas en relación a una dinámica de oferta y demanda que dependen de la ciudadanía organizada, ciudadanía no organizada y administración municipal. Los cuales se movilizarían alrededor de: procesos de ciudad, procesos locales, centros de formación ciudadana, síntesis de oferta y demanda, plan de desarrollo y las disposiciones normativas. Estas entrarían a un banco de proyectos e iniciativas de participación a través de una ficha de caracterización de proyectos que derivaría hasta el Consejo Municipal de Participación Ciudadana. Se plantean un Sistema Integral con tres subsistemas misionales y uno de apoyo, estos son:</p> <p>Subsistema de formación ciudadana, subsistema de promoción de la organización para la participación, subsistema de movilización ciudadana para los espacios y mecanismos de participación, subsistema de gestión del conocimiento y la comunicación (apoyo).</p> <p>El flujograma presentado en el documento ubica a los Sistemas comunales y corregimentales de participación ciudadana-JAL y a la Planeación local y presupuestal participativa como elementos transversales dentro de su estructura.</p> <p>Los productos de salida están ligados a una “batería de indicadores” que permite hacer seguimiento a los avances del Sistema desde diferentes perspectivas. La matriz de indicadores trae consigo 14 indicadores cualitativos de impacto, que se desprenden de los productos de salida esperados por el Sistema. Estos</p>	<p>2018:</p> <p>Sistema abierto, flexible y dinámico, socio-institucional, basado en enfoque de procesos, convergente que no desconoce lo divergente, favorecedor del flujo de la información y la comunicación para la coordinación y que genera conocimiento sobre sí mismo.</p> <p>Contiene 5 subsistemas y uno transversal: Subsistema de información y gestión del conocimiento para la participación; subsistemas de formación ciudadana, formación en cultura política, formación para la participación; subsistema de fortalecimiento de la organización y la movilización ciudadana (incluye foro comunal y foro de ciudad), subsistema de control ciudadano a la gestión pública, subsistema de Sistemas Locales; subsistema transversal de seguimiento a la implementación y funcionamiento del Sistema.</p> <p>Como actores y autoridades se identifican de tipo institucional: Concejo Municipal, personería y Alcaldía, la Secretaría de Participación Ciudadana, otras dependencias. Además, propone a la Mesa FOCI y CES, como instancias de articulación.</p> <p>De tipo ciudadano, están otras instancias de participación avaladas por la ley, los espacios de iniciativa ciudadana y un espacio de convergencia ciudadana. Como elemento articulador de estos dos tipos, se presenta al CMPC.</p> <p>Expone una relación articular con el Sistema Municipal de Planeación, a través del diálogo con el Consejo Territorial de Planeación (CTP) y con los Consejos Comunales y Corregimentales de Planeación; en espacios de convergencia inter-sistemas. Aunque no explica la relación con otros Sistemas existentes.</p> <p>Según la ilustración 8 del documento Propuesta SMPC (2018, p. 52), las entradas ingresan por los</p>



Instituciones contratadas	Instituto Popular de Capacitación (IPC)	Universidad de Antioquia (UdeA)
	<p>indicadores tienen una medición cuatrienal, que va ligada a la estructuración de los planes de participación y que a su vez va articulada a los planes de desarrollo municipal.</p> <p>El sistema de indicadores también recoge 25 indicadores cuantitativos, que con una medición anual permite hacer seguimiento y monitoreo a los avances que va registrando la implementación del Sistema.</p> <p>Nota: Dentro de su flujograma no se sugiere la creación de un espacio técnico al interior de la Administración para el tema de participación. Sin embargo, sí se recomienda estudiar mecanismos y estrategias de coordinación al interior, si es que no es suficiente la representación el Consejo Municipal de Participación Ciudadana como garantía de la participación de la sociedad civil (2014, p. 48).</p>	<p>subsistemas y las salidas se evacuan por el espacio de convergencia.</p> <p>2019: El Sistema Municipal de Participación Ciudadana se estructura a partir de los problemas públicos como entrada proveniente de los tomadores de decisiones y según su tránsito por el protocolo de priorización y derivación. Es operado por un Comité Técnico que dinamiza y acompaña el trabajo en torno a cinco estrategias transversales: comunicación para la movilización social, formación para la participación, información y gestión del conocimiento, control social y rendición de cuentas, seguimiento y evaluación. Tres subsistemas: ciudadanía, estatal y convergencia. Y tiene en su centro al diálogo, al debate y a la deliberación como mecanismo para la construcción de Acuerdos Políticos que, como salida del SMPC, deben traducirse en Planes de Acción o Rutas de Trabajo para desarrollar de manera conjunta entre la Ciudadanía y el Estado.</p>
<p>Subsistemas</p>	<p>La formulación de los subsistemas que integran el Sistema de Participación Municipal y Local de Medellín, se integran a los procesos de calidad (Sistema de gestión de la calidad ubicado dentro del Sistema de información interno de la alcaldía de Medellín) al interior de la administración municipal (23 macroprocesos que sintetizan 64 procesos).</p> <p>Se plantea un Sistema integral con tres subsistemas misionales y uno de apoyo, estos son:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Subsistema de Formación ciudadana Subsistema de promoción de la organización para la participación 	<p>2018:</p> <p>Definición: hacen parte de la estructura interna del Sistema; corresponden a los campos de acción a través de los cuales se materializa el Sistema.</p> <p>Subsistema de información y gestión del conocimiento para la participación.</p> <p>Subsistemas de formación ciudadana, formación en cultura política, formación para la participación</p> <p>Subsistema de fortalecimiento de la organización y la movilización ciudadana (incluye foro comunal y foro de ciudad).</p> <p>Subsistema de control ciudadano a la gestión pública.</p> <p>Subsistema de Sistemas Locales.</p>



Instituciones contratadas	Instituto Popular de Capacitación (IPC)	Universidad de Antioquia (UdeA)
	<p>-Subsistema de movilización ciudadana para los espacios y mecanismos de participación.</p> <p>-Subsistema de gestión del conocimiento y la comunicación (apoyo).</p>	<p>Nota: se precisan responsables por subsistemas, también instrumentos base, tipos de proceso y alcance de cada uno.</p> <p>Se plantea un subsistema transversal de seguimiento a la implementación y funcionamiento del Sistema.</p> <p>2019:</p> <p>-Subsistema de ciudadanía: Escenario ciudadano de deliberación pública y toma de decisiones, en el que actúan organizaciones sociales de la sociedad civil (redes, mesas, colectivos, comités, juntas, asociaciones, organizaciones no gubernamentales, entre otros), instancias de participación formales e informales, gremios y academia, para la construcción y resolución participativa e incluyente de problemas públicos en el marco del SMPC.</p> <p>-Subsistema estatal: Escenario intencionado de articulación que le permite a la estructura organizativa del Municipio de Medellín alinearse en el propósito de atender a las demandas sobre asuntos de interés común, en el cual convergen diversos sectores de la sociedad, poniendo al servicio de este propósito, sus políticas, recursos, ofertas y la gestión necesaria para materializarlo.</p> <p>-Subsistema de convergencia. Escenario intencionado de articulación encargado de estructurar en un proyecto común los intereses de actores sociales e institucionales, para garantizar de un lado la realización de postulados del Estado Social y Democrático de Derecho y por el otro el avance de la sociedad con principios de equidad e inclusión, en la que se incida de manera</p>



Instituciones contratadas	Instituto Popular de Capacitación (IPC)	Universidad de Antioquia (UdeA)
<p>Entradas</p>	<p>Se explica que el Sistema es un conjunto organizado que posee unas variables de entrada, las cuales se activan por los actores de la relación oferta-demanda y se caracterizan con “fichas de iniciativas sobre fortalecimiento ciudadano”.</p> <p>Los actores que podrían activar la demanda del Sistema serían: las organizaciones ciudadanas, la ciudadanía no organizada (Escuela de Formación Ciudadana) y la institucionalidad local.</p> <p>Se propone también reforzar el papel del Banco de Proyectos, donde se construirían las fichas, herramienta que ayudaría a caracterizar los procesos de entrada al Sistema.</p>	<p>efectiva los determinantes de la calidad de vida de la población.</p> <p>2018:</p> <p>Por entrada se entiende: los presupuestos que se requieren para activar e implementar el Sistema, los cuales se enlistan a continuación:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Marco normativo Internacional, nacional, departamental y municipal protector y garantista del derecho a la participación, así como donde se crean y definen instancias y mecanismos de participación ciudadana. -Expectativas y demandas sociales e institucionales relacionadas con participación ciudadana -Ofertas institucionales (gubernamentales y privadas) para la promoción de la participación en la ciudad. -Instrumentos de planificación municipal, territorial, sectorial, local e institucional (con sus propios recursos para ejecución) que son referentes comunes en diferentes niveles territoriales. -Organizaciones sociales e instancias de participación existentes en la ciudad. <p>2019:</p> <p>Las entradas del Sistema se entienden como aquellos asuntos que por su naturaleza, magnitud y trascendencia alcanzan el estatus de problemas públicos y que por tanto son susceptibles de resolverse -o de trabajar en torno a ellos- aunando esfuerzos entre la ciudadanía y las instituciones del Estado.</p> <p>-Entradas entendidas como problemáticas o necesidades de interés público, agendas sectoriales, preguntas/la necesidad de diagnosticar un problema, planteamiento de necesidades públicas desde las diversas instancias formales de</p>



Instituciones contratadas	Instituto Popular de Capacitación (IPC)	Universidad de Antioquia (UdeA)
<p>Salidas</p>	<p>Se referencia que el Sistema espera que al final salgan unos productos que consisten en los impactos o las transformaciones sociales. Se identifican unas posibles salidas del Sistema, en su mayoría relacionadas con asuntos de formación, articulación y transformación.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Personas organizadas y no organizadas que reciben procesos de formación en ciudadanía y cultura política democrática. - Incremento de personas que participan en procesos organizativos sociales. - Aumento en el número de organizaciones que activan o se vinculan a procesos y mecanismos de participación ciudadana. - Ejercicio efectivo, cualificado y crítico de los mecanismos y espacios de participación ciudadana existentes. - Identificación y diversificación de públicos para los diferentes procesos, mecanismos y espacios de participación. - Instituciones educativas con programas propedéuticos en todos los niveles sobre ciudadanía, participación política, diversidad y DDHH. - Centro de formación ciudadana que cuenta con una oferta variada y flexible de programas de formación para la ciudadanía no organizada. - Planes con una articulación entre la oferta, la demanda y las obligaciones normativas. - Estimulo y apertura a la implementación de los mecanismos de decisión soberana del pueblo. - Mayor injerencia de la región en decisiones políticas del nivel nacional. 	<p>participación, acciones colectivas, manifestaciones ciudadanas, iniciativas emanadas del Subsistema Estatal, por acciones que involucren la participación ciudadana con una perspectiva amplia.</p> <p>2018:</p> <p>Por salida se entiende: lo que se obtiene como resultado del funcionamiento del Sistema.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Democracia participativa fortalecida en Medellín. -Fortalecimiento e Incremento de la participación ciudadana en la ciudad. -Incremento de la participación política en la ciudad. -Mayor articulación entre organizaciones sociales e instancias de participación ciudadana en comunas y corregimientos y al nivel de la ciudad. -Mayor articulación, coordinación y comunicación entre dependencias de la Alcaldía de Medellín en relación con procesos de participación ciudadana. -Aumento de confianza y legitimidad de las decisiones públicas. -Incremento del control social a la gestión pública. <p>2019:</p> <p>Las salidas del SMPC se definen como un Acuerdo Político, más allá de la construcción de consensos, se busca que los Acuerdos recojan la diversidad de intereses y posturas frente a la resolución de las problemáticas y que este acuerdo se traduzca en acciones tangibles, medibles, realizables por las partes, es decir, agendas de trabajo o planes de acción, tanto para las instituciones del Estado como para los ciudadanos bajo la lógica de la corresponsabilidad, la coordinación y la gobernanza pública. Estos planes de acción o de trabajo implican la formulación de indicadores para la medición objetiva del cambio en las situaciones identificadas como problemáticas.</p>



Instituciones contratadas	Instituto Popular de Capacitación (IPC)	Universidad de Antioquia (UdeA)
	<ul style="list-style-type: none"> - Democratización y descentralización del poder en lo local. - Transformación de la cultura política ciudadana a prácticas más transparentes y democráticas. - Conciencia sobre la moralidad pública a través del ejercicio de los mecanismos de veeduría y control ciudadano. - Mayor participación en los partidos políticos y en los comicios. <p>Se propone un sistema de indicadores para el seguimiento y monitoreo al funcionamiento del SMPC.</p>	<p>El Comité Técnico se encargaría de garantizar el seguimiento y acompañamiento a ambas partes en el cumplimiento de sus compromisos.</p>
Instrumentos	<p>No registra en los documentos consultados.</p>	<p>Medios a través de los cuales se concreta la implementación de alguno o varios de los subsistemas o componentes del Sistema:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Plan de fortalecimiento de la información y la gestión del conocimiento en relación con la participación ciudadana. - Plan de promoción y fortalecimiento de la formación para la participación ciudadana - Plan de promoción de movilización y la organización para la participación ciudadana - Plan para la promoción del control social a la gestión pública - Plan para la dinamización y fortalecimiento de SLPC - Plan de seguimiento a la implementación del SMPC.
Actores e instancias.	<ul style="list-style-type: none"> - Consejo Municipal de Participación Ciudadana. - Asamblea Ciudadana (propuesta por el IPC). - CCCP. - Consejo Municipal de Participación Ciudadana (articulador PL, PP y DAP). 	<p>El Sistema reconoce la pluralidad de actores individuales y colectivos.</p> <p>Actores del SMPC: Consejo Territorial de Planeación, Mesa de Fortalecimiento a la Ciudadanía (Mesa FOCI), Comité de Enlace y Seguimiento (CES), otras Instancias de participación definidas por la ley, instancias de convergencia e iniciativa ciudadana al nivel municipal, instancias dinamizadoras de los SLPC.</p>



Instituciones contratadas	Instituto Popular de Capacitación (IPC)	Universidad de Antioquia (UdeA)
<p>Escenarios</p>	<p>Secretaría de Cultura Ciudadana:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Consejo Municipal de Cultura (a escala Municipal). - Consejo Municipal de Juventud (a escala Municipal). - Consejo Consultivo para la Población LGBTI (a escala Municipal). <p>Departamento Administrativo de Planeación:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Consejo territorial de Planeación (a escala Municipal). - Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial (a escala Municipal). <p>Secretaría de Medio Ambiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Consejo Ambiental Municipal (a escala Municipal). - Mesas Ambientales de la Ciudad de Medellín y sus corregimientos. (a nivel Zonal). <p>Secretaría de Salud:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Copacos- Comités de Participación Comunitaria en Salud (a escala comunal e independiente de las mesas de salud). <p>Secretaría de Bienestar Social:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cabildo mayor (a escala Municipal). - Mesa Municipal de Participación de Víctimas (a escala Municipal) <p>Secretaría de Participación Ciudadana:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Consejo Comunal Corregimental. - Consejo Municipal de Desarrollo Rural (a escala Municipal). - Consejo Municipal de Presupuesto Participativo. - Consejo Consultivo de política económica, social y solidaria. <p>DAGRED:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Comités barriales de emergencia. - Foros de la Sociedad Civil. - Cabildo Abierto. 	<p>Autoridades del SMPC: Alcaldía de Medellín, Concejo Municipal, Personería Municipal, Consejo Municipal de Participación Ciudadana.</p> <p>Se hace mención de los escenarios en pocos momentos. Primero dentro de la explicación del subsistema de ciudadanía, para referirse a los escenarios locales como los Consejos Comunales y Corregimentales de Planeación. Más adelante, cuando se refiere a los escenarios de representación dentro de los Gremios como el Comité Intergremial, la Agrupación de Industriales y Constructores y la Confederación de Cooperativas y Comerciantes.</p> <p>Y, por último, en el subsistema estatal, nombra a los escenarios de articulación como lo son la Mesa del proceso de fortalecimiento a la ciudadanía (FOCI) y el Comité de Enlaces y seguimiento de planeación del desarrollo local y el presupuesto participativo (CES).</p>



Instituciones contratadas	Instituto Popular de Capacitación (IPC)	Universidad de Antioquia (UdeA)
<p>Estrategias de articulación</p>	<p>Profundiza en la articulación entre el Sistema Municipal de Participación Ciudadana y los Sistemas Locales de Participación y Planeación, explicado a través de un piloto que permita reconocer las formas en que se produce ese relacionamiento entre la ciudad y lo local en materia de participación ciudadana. Para ello se utilizó el diseño del Modelo de gestión del plan de desarrollo del corregimiento de San Antonio de Prado, en particular lo relativo al Sistema Corregimental de Organización y Participación Ciudadana (SICOC).</p> <p>Se plantea una estrategia de articulación llamada “Red local de participación ciudadana”, definida como un dispositivo de articulación de instancias, espacios, sujetos, organizaciones, recursos, instrumentos y acciones de la participación ciudadana de la comuna o corregimiento. Integrada por los espacios locales de deliberación y concertación que articulan las instancias de participación ciudadana creadas por las leyes o por iniciativa ciudadana y las organizaciones y redes sociales para la deliberación.</p>	<p>2018:</p> <p>Se reafirma la importancia del rol que debe desempeñar el Consejo Municipal de Participación Ciudadana (CMPC) como espacio y un mecanismo de articulación, puesto que en él convergen representantes de diferentes sectores y participa también la Secretaría de Participación Ciudadana. Para la articulación de los Sistemas de Planeación y de Participación ciudadana se propone una reunión anual del Consejo de Planeación y el de Participación.</p> <p>Proponen una reunión anual entre la Mesa FOCI y el CES para identificar puntos de articulación entre el proceso de presupuesto participativo y el SMPC. Se establece que, para el fortalecimiento del evento, se deben realizar dos Foros Ciudad por periodo de gobierno.</p> <p>Se proponen reuniones con frecuencias estipuladas como mecanismos de articulación en los niveles: municipal-local, local (comunales)-corregimental y supramunicipal.</p> <p>Nota: La Universidad de Antioquia y la Secretaría de Participación realizaron un documento dedicado específicamente a la Articulación del SMPC con el SPM (Articulación SPM-SMPC-SLPC-PL-PP.PDF).</p> <p>2019:</p> <p>Se deja claro que el Subsistema de Convergencia del SMPC es el escenario intencionado de articulación, encargado de estructurar en un proyecto común los intereses de actores sociales e institucionales, para garantizar de un lado la realización de postulados del Estado Social y Democrático de Derecho y por el otro, el avance de la sociedad con principios de equidad e inclusión.</p>



Instituciones contratadas	Instituto Popular de Capacitación (IPC)	Universidad de Antioquia (UdeA)
<p>Pilotajes o pruebas de funcionamiento</p>	<p>No se realiza una prueba de funcionamiento del diseño presentado, sino que se toma como ejemplo a nivel corregimental un piloto que fue realizado en San Antonio de Prado, esto con el objetivo de comprender cómo funcionaría la articulación del “Sistema General del Municipio” con los Sistemas Locales de Participación y Planeación.</p> <p>Nota: En el documento se menciona que se realizó una matriz de indicadores piloto para hacer seguimiento a la integración entre el Sistema Corregimental de San Antonio de Prado y el Sistema Municipal, sin embargo, no se encuentra anexa al documento base.</p>	<p>En el año 2017 se realizaron pilotajes de los Sistemas Locales de Participación Ciudadana con enfoque comunal y corregimental. (Ver documentos DA 1-18 SLPC elaborados por la Secretaría de Participación Ciudadana y la Universidad de Antioquia)</p> <p>En este se formularon 17 SLPC debido a que las comunas: 6 (Doce de Octubre), 10 (La Candelaria), 13 (San Javier) y 80 (San Antonio de Prado), tenían a la fecha avances importantes en modelos de gestión del desarrollo, resultado de iniciativas de la comunidad en procesos de planeación local.</p> <p>En el año 2019 se llevó a cabo un pilotaje del SMPC dividido en 4 fases:</p> <p>Preparación, implementación -en torno al diagnóstico de problemas-, consolidación y acompañamiento. Utilizando los siguientes momentos metodológicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Generación de ambiente propicio para el pilotaje: sensibilización de actores. -Conformación de Equipos de Trabajo al interior de los subsistemas. -Definición del tema de interés para el pilotaje y su abordaje. -Resultados del pilotaje: valoración, logros y retos -Propuestas y recomendaciones.
<p>Limitaciones</p>	<p>Se menciona que no se pudo realizar la caracterización de la demanda en relación a los asuntos participativos de la ciudad.</p> <p>Se deja claro que este diseño de Sistema Municipal plantea un “Sistema general del municipio”, pero que no son diseñados los procesos locales, entendidos como los comunales y corregimentales, pues solo se tratan los procesos de articulación entre estos; para ello se utiliza como piloto el modelo de gestión de San Antonio de Prado.</p>	<p>El documento de propuesta identifica problemas de articulación, comunicación y coordinación entre instancias, actores y procesos de participación en Medellín. Estas dificultades señalan un funcionamiento desordenado y descoordinado entre entidades públicas y también entre organizaciones sociales.</p> <p>Exponen que el SMPC no soluciona todos los problemas asociados a la participación ni a la articulación de los procesos de participación</p>



Instituciones contratadas	Instituto Popular de Capacitación (IPC)	Universidad de Antioquia (UdeA)
	<p>Nota: algunos de los documentos que utiliza este diseño como fuente, no son referenciados dentro del texto y no hay bibliografía. Tampoco se encuentran los anexos mencionados en el diseño.</p>	<p>ciudadana, debido a la concurrencia de otros factores como las dinámicas y decisiones de cada una de las dependencias y las actitudes individuales y profesionales de los servidores públicos para favorecer o no los procesos de articulación. En estos factores hay también importantes retos de transformación al interior de la Alcaldía para que el SMPC logre cumplir sus propósitos de manera efectiva.</p> <p>Una de las limitantes de la propuesta es el bajo nivel de coordinación existente entre organizaciones de la sociedad civil y entre instancias de participación ciudadana.</p>

Nota. Elaboración propia, 2021. Basada en la información de los documentos facilitados por la Unidad de Dinamización y Movilización Social de la Secretaría de Participación Ciudadana, en particular los siguientes: Diseño Sistema Municipal y Local de Participación Ciudadana del Municipio de Medellín (Alcaldía de Medellín/Instituto Popular de Capacitación, 2014), Propuesta Sistema Municipal de Participación Ciudadana de Medellín (Alcaldía de Medellín/Universidad de Antioquia, 2018), Avance en el diseño del Sistema Municipal de Participación Ciudadana-SMPC (Alcaldía de Medellín, 2019).



De los contenidos que elaboró la Secretaría de Participación Ciudadana con el acompañamiento del IPC en el año 2014, llaman la atención algunos puntos de manera particular. Uno de ellos es el objetivo del diseño de un Sistema Municipal de Participación Ciudadana que se menciona en la primera parte del documento de diseño, explicando que este era el de estimular la participación directa de la ciudadanía y generar un mayor equilibrio entre la representación y la participación directa, lo que contemplaba la “autonomía en la creación de espacios locales de participación” (Alcaldía de Medellín, 2014, p. 4-6). De esta construcción, que se considera bastante temprana al desarrollarse dos años antes de la Ley 1757 de 2015, también resulta interesante la descripción de la oferta de la administración municipal en material de participación ciudadana y la identificación de los escenarios de participación institucionales de la ciudad (pp. 23-29), la información de las Redes Locales de Participación Ciudadana (pp. 30-35) y la propuesta de creación de una escuela de formación ciudadana (pp. 47-48).

De los diferentes contratos interadministrativos llevados a cabo entre la Secretaría de Participación Ciudadana y la Universidad de Antioquia durante los años 2017 y 2019, se da cuenta del acumulado teórico y experiencial que va nutriendo cada una de las etapas. Los documentos resultantes del primer acercamiento que tuvo dicha institución con el proceso exponen los cambios que generó el pensarse el Sistema con un nuevo actor, el Consejo Municipal de Participación Ciudadana (CMPC), al que además se le endilgan funciones específicas (Alcaldía de Medellín, 2019).

Durante esa segunda etapa, se realizaron importantes hallazgos resultado de los diálogos sociales adelantados durante varias sesiones en las cuales se reflexionó en torno a la participación en la ciudad. Utilizando herramientas como las encuestas, las evaluaciones y los talleres. Se trabajó en la identificación de problemas y en la ampliación de las bases de datos de actores sociales. Ya para el año 2018 se da inicio al tercer momento de construcción, retroalimentación y consolidación del SMPC y la PPPC donde se logra la identificación de nuevos actores y espacios de participación como insumo necesario para el diseño del SMPC. Para el año 2019 se encuentra un documento técnico que recoge los resultados del pilotaje y de los aprendizajes de la puesta en marcha del SMPC y brinda herramientas para continuar el tránsito hacia la consolidación e implementación del Sistema (2019).

De los documentos resultantes de este proceso de acompañamiento de la Universidad de Antioquia, resaltan algunos aspectos: el acápite sobre los obstáculos y problemas de la participación ciudadana resultado de revisión de documentos y de diálogos sociales sectoriales, que arroja cuatro aspectos: información y gestión del conocimiento, formación ciudadana, organizaciones y su articulación, actuación de la Alcaldía de Medellín, condiciones de contexto social para la participación (Secretaría de Participación Ciudadana, 2018).

También resulta relevante el acápite dedicado a los recursos, ubicado en la parte final del documento de propuesta elaborado en el 2018 y su relación con el subtítulo



de “recomendaciones”, sobre todo en lo concerniente al vínculo entre el SMPC y la formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana. Además, se identifica una instancia de Convergencia relevante en los documentos de los pilotajes, a saber: la Red Colaborativa de Participación Ciudadana.

Por último, se observa un hilo conductor en las diferentes etapas que han nutrido este proceso de diseño y que se finaliza con el presente documento. Se trata de la necesidad de que los procesos del Sistema sean concretos y sin alta complejidad o sofisticación técnica. Es decir, un Sistema sencillo, funcional, realizable y de fácil acceso para todos los actores (Secretaría de Participación Ciudadana, 2018).

A continuación, se presenta un subcapítulo dedicado a explicar la manera en que este proceso de finalización del diseño ha llevado a cabo espacios de construcción colaborativa en el marco del SMPC mediante diálogos con la administración municipal, en función de someter a discusión sus conocimientos y experiencias previas, reconociendo estos antecedentes y poniéndolos en discusión.

3.2. Ruta metodológica del diseño final SMPC.

La ruta metodológica desarrollada en el año 2021 para la finalización del diseño del Sistema Municipal de Participación Ciudadana se enmarca en el Contrato Interadministrativo N°4600090086 de 2021 para *acompañar técnica y metodológicamente la finalización de la formulación y aprobación de la política pública de participación ciudadana*, suscrito entre la Alcaldía de Medellín y la Universidad Nacional de Colombia. Contempla entre sus objetivos la finalización del Sistema Municipal de Participación Ciudadana, partiendo de la subsanación de los vacíos y del desarrollo de los pendientes del modelo construido en las fases anteriores¹⁷ por la Secretaría de Participación Ciudadana; además este diseño final debe armonizar sus contenidos con la Política Pública de Participación Ciudadana de Medellín.

Este proceso de finalización del SMPC en concreto, inició con el documento denominado *“Avance del Documento con la Finalización del Diseño del Sistema Municipal de Participación Ciudadana”*, que retomó los desarrollos anteriores del SMPC, complementó su base teórica, jurídica y planteó la ruta metodológica a seguir para la realización de las acciones necesarias para su finalización.

La ruta metodológica para la finalización del diseño del SMPC, incorporó escenarios de construcción colectiva y colaborativa, y espacios de diálogo con la administración municipal. También incluyó un instrumento asincrónico de recolección de información. En concreto, las estrategias utilizadas en el apartado metodológico

¹⁷ Las fases anteriores para la construcción del Sistema Municipal de Participación Ciudadana fueron suficientemente desarrolladas en el apartado “3.1. Antecedentes del Diseño” de este documento.



buscaban responder al siguiente objetivo general y sus subsiguientes objetivos específicos:

Objetivo general:

Recolectar los insumos necesarios para dar por finalizada la etapa de construcción del Sistema Municipal de Participación Ciudadana del municipio de Medellín, atendiendo a los criterios de experticia, idoneidad, pertinencia y experiencia de los actores e instancias convocados a los escenarios de reflexión y construcción colectiva y colaborativa.

Objetivos específicos:

- 1) Clarificar los procesos para la apropiación y legitimación de los roles y su funcionamiento al interior del SMPC.
- 2) Acordar los mecanismos y rutas territoriales-integrales de activación del SMPC.
- 3) Consolidar las estrategias y metodologías pedagógicas y didácticas a emplear por los actores e instancias del SMPC para el ejercicio deliberativo de participación y de construcción de acuerdos públicos.
- 4) Aclarar los medios y roles que garantizarán la recopilación, sistematización y el flujo de datos e información sobre la participación ciudadana para el efectivo funcionamiento del SMPC.
- 5) Concluir el diseño de la estrategia de comunicación pública del SMPC para la participación ciudadana.
- 6) Elaborar un organigrama y un flujograma como herramientas que sustenten la forma en la que se garantizará la articulación y sinergia entre instancias y actores al interior del sistema.
- 7) Diseñar el protocolo para la construcción de los planes indicativos del SMPC y los respectivos instrumentos para su seguimiento y evaluación.

Para el cumplimiento de estos objetivos se desarrollaron los siguientes espacios de diálogo y talleres colaborativos:



Tabla 7.

Escenarios de trabajo colaborativo para la finalización del diseño del SMPC.¹⁸

Espacio taller colaborativo realizado	Objetivo	Descripción
Espacio de diálogo con la Secretaría General de la Alcaldía de Medellín.	Comprender las orientaciones normativas para el funcionamiento del SMPC.	Se trató de una conversación en la que se abordaron, desde una perspectiva jurídica, las entradas que eventualmente podrían activar el SMPC y el alcance de las decisiones tomadas al interior de este. Se conversó también sobre los actores que podrían reunirse en el SMPC de acuerdo con lo que establece la Ley 1757 de 2015.
Espacio de diálogo con miembros de la Unidad de Dinamización y Movilización Social de la Secretaría de Participación Ciudadana de la Alcaldía de Medellín.	Establecer el alcance del SMPC y su funcionamiento dentro de la PPPC.	Tuvo por objetivo presentar el documento "Lineamientos para la elaboración del documento titulado "Diseño Final del Sistema Municipal de Participación Ciudadana". Para determinar el alcance del SMPC, su funcionamiento interno, estructura y conceptualización teórica, partiendo de la la experiencia de algunos miembros de la Secretaría de Participación Ciudadana en temas de participación ciudadana y el conocimiento sobre el proceso de diseño del SMPC que se había venido desarrollando en fases anteriores. Así mismo, se abordó la forma en que

¹⁸ Los espacios de trabajo colaborativo e instrumentos asincrónicos de recolección de insumo fueron los siguientes: reunión con secretaría general del 27 de julio de 2021, reunión con directivos de la Secretaría de Participación Ciudadana del 2 de agosto de 2021, reunión con mesa interna de formulación de la Secretaría de Participación Ciudadana del 5 de agosto de 2021, taller con el Concejo Municipal de Participación Ciudadana del 10 de agosto de 2021, taller con la mesa de Fortalecimiento de la Ciudadanía del 11 de agosto de 2021, reunión con el Departamento Administrativo de Planeación del 23 de agosto de 2021, instrumento asincrónico diligenciado por el Concejo Municipal de Participación Ciudadana entre el 25 de agosto y el 6 de septiembre de 2021.



Espacio taller colaborativo realizado	Objetivo	Descripción
		deberían complementarse y dialogar el SMPC y la PPPC.
Espacio de diálogo con personas de la Secretaría de Participación Ciudadana de la Alcaldía de Medellín que tuvieron en experiencia en el proceso de construcción del SMPC.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Establecer el alcance del SMPC y su funcionamiento dentro de la PPPC. 2. Definir la existencia, conformación, características y periodicidad del escenario dinamizador del SMPC. 	<p>Se desarrolló un espacio de diálogo con miembros de los diversos equipos que conforman la Secretaría de Participación Ciudadana, que conocían y habían tenido experiencia en el diseño del Sistema Municipal de Participación Ciudadana en periodos pasados. Se partió de su amplia experiencia en la promoción de la participación ciudadana en la ciudad y la interacción con los actores de la misma. Tuvo como fin determinar la posible conformación del escenario dinamizador del SMPC y el alcance de dicho Sistema en relación a los temas que podría abordar, así como su relación con la PPPC.</p>
Taller con la Mesa de Fortalecimiento a la Ciudadanía (Mesa FOCI) de la Alcaldía de Medellín.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Clarificar los procesos para la apropiación y legitimación del funcionamiento y los roles al interior del SMPC. 2. Aclarar los medios y roles que garantizarán la recopilación, sistematización y el flujo de datos e información sobre la participación ciudadana para el efectivo funcionamiento del SMPC. 	<p>Se trató de un taller desarrollado con los integrantes de las diversas dependencias de la Alcaldía de Medellín que tienen presencia en la Mesa de Fortalecimiento a la Ciudadanía, donde se logró discutir sobre el protocolo de priorización y derivación de las entradas al SMPC; los integrantes del escenario de dinamización del SMPC y abordar los posibles canales y medios de recopilación, sistematización y flujo de la información interna y externa del SMPC.</p>
Taller con el Consejo Municipal de Participación Ciudadana de Medellín.	<p>Recolectar los insumos necesarios para dar por finalizada la etapa de construcción del Sistema Municipal de Participación</p>	<p>En este taller se discutió sobre el alcance que podría tener el SMPC, es decir, las entradas que permitirían su activación y las temáticas pertinentes para</p>





Espacio taller colaborativo realizado	Objetivo	Descripción
	Ciudadana del municipio de Medellín, atendiendo a los criterios de experticia, idoneidad, pertinencia y experiencia de los actores e instancias convocados a los escenarios de reflexión y construcción colectiva y colaborativa.	su abordaje. Así mismo, se conversó sobre las rutas de activación territorial del SMPC, basados en los relacionamientos de los consejeros(as) con sus representados y otros actores que inciden en la participación ciudadana.
Espacio de diálogo con el Departamento Administrativo de Planeación de la Alcaldía de Medellín.	Definir la articulación del SMPC con el Sistema Municipal de Planeación (SMP).	En este espacio de diálogo se abordó la forma en que pueden articularse el SMP y el SMPC en virtud de lo establecido el Acuerdo 28 de 2017. Así mismo, se conversaron aprendizajes en el fortalecimiento del SMP que pueden ser útiles y aplicables al SMPC.

Otra herramienta utilizada junto a los espacios de diálogo y talleres colaborativos fue un instrumento asincrónico de recolección de la información que arrojó un mapeo y diagnóstico en red de las relaciones del Consejo Municipal de Participación Ciudadana (CMPC) con los actores individuales y colectivos del municipio de Medellín en términos de agilidad; y que, además, da información de los escenarios de dinamización del Sistema y su conformación.

Este consistió en un formulario digital que fue remitido a todos los miembros del Consejo Municipal de Participación Ciudadana. Dicho formulario se encontraba subdividido en tres momentos. Uno inicial de presentación de la herramienta y su objetivo, seguido de la solicitud de datos de identificación de la persona que lo diligenciaba. Un segundo momento con preguntas orientadas a la clarificación del escenario de dinamización del SMPC, a partir de opciones múltiples que recogían los escenarios propuestos en los diseños previos de los antecedentes y en los presentados en el documento de lineamientos elaborado por los directivos de la Secretaría de Participación Ciudadana; además dejaba abierta la posibilidad de indicar nuevas opciones de escenarios de dinamización. A su vez, este momento del instrumento ofrecía un listado amplio de actores sociales, privados, de la administración municipal y el conglomerado público, academia y organismos de control, que podían ser seleccionados como integrantes del escenario elegido para la dinamización del Sistema.

Finalmente, el último momento del formulario se ocupaba de diagnosticar y mapear la red de actores con las que tiene relación cada uno los miembros del Consejo Municipal de Participación Ciudadana, puesto que se trata de la instancia llamada



por la Ley 1757 de 2015 a viabilizar la puesta en funcionamiento del SMPC. Estas relaciones se caracterizaron en términos de agilidad y fueron sometidas a medición empleando una escala Likert de 1 a 3: siendo 1 (baja agilidad), 2 (media agilidad) y 3 (alta agilidad). Es importante anotar aquí que, este instrumento asincrónico fue complementario de un trabajo iniciado en el taller con el CMPC, en el que se hizo una aproximación preliminar al ejercicio de forma sincrónica, tomando como ejemplo las relaciones de algunos de los consejeros de sectores como: juventud, mujeres, víctimas, Juntas de Acción Comunal, entre otros.

Teniendo en cuenta lo anterior, el instrumento asincrónico recolectó información para la finalización del diseño del SMPC, partiendo de la experiencia de los actores que inciden en la promoción de la participación ciudadana y su ejercicio práctico desde la administración municipal y el CMPC.¹⁹ La información recolectada es un insumo valioso para la construcción de un SMPC que logre responder a las dinámicas participativas de la ciudad y los actores involucrados en las mismas.

Entre los principales resultados que pueden desprenderse del ejercicio por parte de los consejeros, se identifica la importancia del CMPC como interlocutor clave de los actores individuales y colectivos, e instancias ciudadanas²⁰. De los 16 sectores, instancias y territorios representados en el CMPC hubo un total de 20 respuestas entre representantes principales y suplentes, que validó el rol del Comité Técnico del Sistema Municipal de Participación Ciudadana y del Observatorio del SMPC como espacios fundamentales para la operativización del Sistema. Sin embargo, en atención a las directrices de la Secretaría de Participación Ciudadana, se propone que este último sea reemplazado por el Sistema de Información y Gestión del Conocimiento para la Participación Ciudadana (SIGC - PC), liderado por la Unidad de Desarrollo e Innovación. Dado que el proceso de consolidación de un Observatorio de Participación Ciudadana para el municipio dependerá del

¹⁹ Formulario digital "Mapeo y diagnóstico de redes Consejo Municipal de Participación Ciudadana" disponible en: <https://ee.kobotoolbox.org/x/K0qbaSOI>. Remitido a los consejeros y consejeras municipales de participación ciudadana los días miércoles 25 de agosto, miércoles 1 de septiembre y viernes 3 de 2021. A través del correo electrónico institucional de la Universidad Nacional de Colombia (ppciudad_med@unal.edu.co), y vía WhatsApp desde el número dispuesto para el proceso de formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana (3246029555). Este fue diligenciado por un total de 20 miembros del Consejo Municipal de Participación Ciudadana (CMPC). Para conocer los resultados detallados de la aplicación del instrumento asincrónico revisar el Anexo N°1. Resultados formulario digital "Mapeo y diagnóstico de redes Consejo Municipal de Participación Ciudadana".

²⁰ Formulario digital "Mapeo y diagnóstico de redes Consejo Municipal de Participación Ciudadana" disponible en: <https://ee.kobotoolbox.org/x/K0qbaSOI>. Remitido a los consejeros y consejeras municipales de participación ciudadana los días miércoles 25 de agosto, miércoles 1 de septiembre y viernes 3 de 2021. A través del correo electrónico institucional de la Universidad Nacional de Colombia (ppciudad_med@unal.edu.co), y vía WhatsApp desde el número dispuesto para el proceso de formulación de la Política Pública de Participación Ciudadana (3246029555). Este fue diligenciado por un total de 20 miembros del Consejo Municipal de Participación Ciudadana (CMPC). Para conocer los resultados detallados de la aplicación del instrumento asincrónico revisar el Anexo N°1. Resultados formulario digital "Mapeo y diagnóstico de redes Consejo Municipal de Participación Ciudadana".



fortalecimiento y continuidad de las estrategias desarrolladas al interior del SIGC-PC, a saber: el Índice de Participación Ciudadana de Medellín (IPCM) y la Alianza Sí Ciudadanía.

La siguiente gráfica muestra el porcentaje de selección de cada uno de estos escenarios, de acuerdo con la votación de los encuestados, siendo del 53% para el Comité Técnico y del 33% para el Observatorio del SMPC. Además, se resalta que la dinamización del Sistema debe ser desarrollada por los actores públicos, ciudadanos, la academia y la administración municipal; y liderada por Consejo Municipal de Participación Ciudadana.

Figura 1.

Escenario idóneo para la dinamización del SMPC

ESCENARIO IDÓNERO PARA LA DINAMIZACIÓN DEL SMPC

■ Observatorio del SMPC ■ Comité Técnico del SMPC
■ Oficina de articulación para la participación ■ Otro

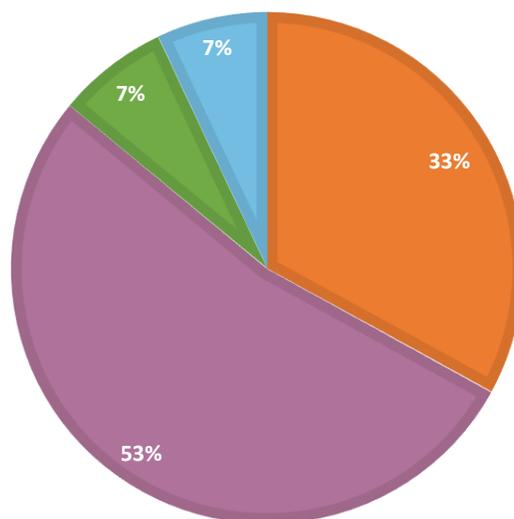




Figura 2.

Actores propuestos para conformar el escenario de dinamización del SMPC

Escenario idóneo de dinamización del SMPC

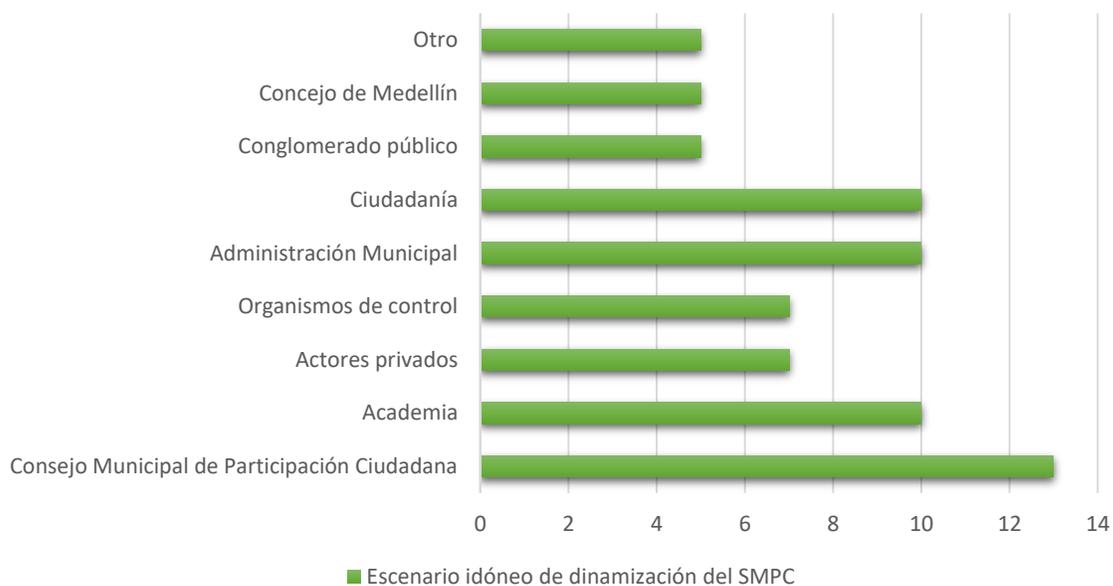
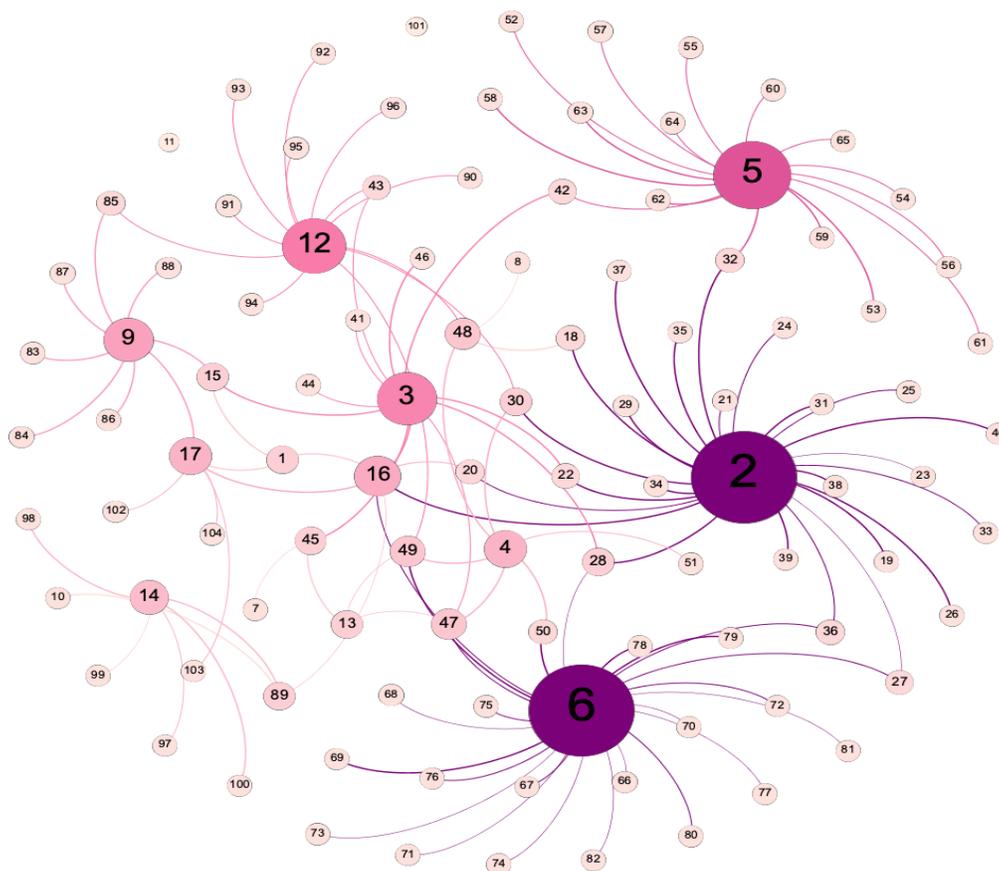




Figura 3.

Análisis de redes de agilidad entre representantes del CMPC y actores



Nota. Los nodos de la red se exponen en la Tabla 8.

De igual manera, el análisis de redes que arrojó el instrumento para entender los actores individuales y colectivos con los que se relacionan los sectores, instancias y territorios que representa el Consejo Municipal de Participación Ciudadana, da cuenta de 122 nominaciones; entre las que se encuentran organizaciones de la sociedad civil o espacios de participación muy específicos, como también la denominación amplia del sector o la instancia y su nivel de incidencia sin hacer mención específica del actor social.



Como principal resultado del ejercicio asincrónico con el CMPC, se observa que los niveles de agilidad de las relaciones que los representantes construyen se dan principalmente con jóvenes, mujeres y dependencias de la administración municipal. También se evidencia una tendencia de relacionamiento con su propio sector, dando pie a ramificaciones de tipo concéntrico. Aunque existe relacionamiento entre los representantes y los actores individuales y colectivos propios de su sector, instancia o territorio, su nivel de articulación es bajo. Asunto que puede encontrar explicación en lo desarrollado en el Diagnóstico de los problemas de la participación, específicamente en el Núcleo problema de Capital Social y los problemas subsidiarios asociados a la confianza.²¹

Tabla 8.

Nodos de la red

ID	Actor
1	Grupo étnicos indígenas
2	Organizaciones de mujeres
3	Sindicatos
4	Asociación Colombiana de Universidades
5	Secretaría de Participación Ciudadana
6	Consejo Municipal de Juventud
7	Federación de Acción Comunal de Medellín
8	Consejo Territorial de Planeación
9	Mesa Municipal de Participación de Víctimas
10	Gremios económicos de Medellín
11	Mesa Municipal de Participación de Víctimas
12	Departamento Administrativo de Planeación
13	Gremios económicos de Medellín
14	Federación de Acción Comunal de Medellín
15	Organizaciones de mujeres
16	Administración Municipal
17	Actores de las Mujeres
18	Sociedad civil
19	Ministerio de Trabajo Dirección Territorial Antioquia
20	Comando Departamental Unitario
21	Administración municipal
22	Policía Metropolitana
23	Actores de los sindicatos
24	ANDI
25	Empleadores diferentes sectores económicos, públicos y privados
26	Escuela Nacional Sindical ENS

²¹ Para comprender estos hallazgos, revisar adicionalmente la “Encuesta de Cultura Ciudadana Medellín 2019”.



ID	Actor
27	Actores de DDHH
28	Iglesia católica
29	Actores de la Juventud
30	Actores de los Estudiantes
31	Actores colectivos
32	Subcomisión Departamental de Concertación de Políticas Salariales y Laborales
33	COMFAMA
34	ACOPI
35	SENA
36	CONFIAR
37	Medios Locales Alternativos
38	Organización Internacional del Trabajo OIT
39	Red de Observatorios Regionales de Mercado de Trabajo RED-ORMET
40	Periferia
41	Actores de los Ambientalistas
42	Actores de la Afrodescendencia
43	Actores de las Veedurías
44	Actores de las Víctimas
45	Actores de los Indígenas
46	Consejo Territorial de Planeación CTP
47	Intergremial
48	Juntas Administradoras Locales JAL
49	Consejo Municipal de Participación Ciudadana CMPC
50	Consejos Comunales y Corregimentales de Planeación CCCP
51	Juntas de Acción comunal JAC
52	Instancias formales de participación
53	Secretaria de la Juventud
54	El Derecho a No Obedecer
55	Alianza Ciudad Joven
56	Voluntariado Diverso
57	Lunes de Ciudad
58	Picacho con Futuro
59	Corporación Región
60	Proyectarte
61	Fe y Alegría
62	ACJ – YMCA
63	Red de Jóvenes constructores de paz
64	Corporación Otraparte
65	Jóvenes 10
66	In lak'ech
67	Actores de la Cultura
68	Cabildo Mayor
69	CEDEZCO
70	Clubes de vida
71	Comité de Discapacidad
72	Corporación deportiva Baby Futbol Los Pakistán
73	Corporación deportiva Futuro Antioquia
74	Corporación los Paisitas





ID	Actor
75	FAONG
76	INDER
77	Parques biblioteca
78	Politécnico Jaime Isaza Cadavid
79	Secretaria de Participación Ciudadana SPC
80	SAPIENCIA
81	Universidad Cooperativa de Colombia
82	Universidad de Antioquia UdeA
83	Universidad María Cano
84	Secretaria No Violencia
85	Secretaria de Inclusión
86	Personería Municipal
87	Departamento de Prosperidad Social DPS
88	Departamento Nacional de Planeación
89	Unidad de Víctimas
90	Actores privados
91	Actores individuales
92	Consejo Territorial de Paz, Reconciliación y Convivencia CONPAZ
93	Convivamos
94	Escuelas de Paz Territorial
95	Mesa Municipal de Participación de Víctimas
96	Presupuesto Participativo
97	Secretaria de la No violencia
98	Universidades
99	Actores de la economía solidaria
100	Alcaldía de Medellín
101	Consejo Consultivo de Economía Social y Solidaria de Medellín
102	Secretaria de las Mujeres
103	Oficina de Mujeres Líderesas
104	Mesa Mujer de Medellín

4. DISEÑO DEL SISTEMA MUNICIPAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El presente capítulo recoge de forma estructurada y sistemática los desarrollos metodológicos, antecedentes documentales, aproximaciones teóricas y conceptuales, referentes nacionales e internacionales, y demás insumos del proceso de formulación; para proponer un diseño final del Sistema Municipal de Participación Ciudadana (SMPC) que sea descriptivo, claro y conciso.

Así, en un primer bloque de subtítulos se desarrollan los aspectos semánticos, axiológicos, prospectivos y de fines del Sistema. Pasando posteriormente, a una descripción detallada de cada uno de los equipos y subsistemas que conforman este Sistema, con sus respectivas funciones u objetivos.

Todo lo anterior, prestando atención a los procesos e instrumentos que permitan una operativización eficiente y eficaz del SMPC, en concordancia con los principios



y enfoques del Sistema y con la Política Pública de Participación Ciudadana. Estos últimos elementos orientan el curso de acción de este dispositivo de articulación, promoción, protección y fortalecimiento de la participación ciudadana. El cual ha sido imaginado desde y para los actores individuales y colectivos del Municipio, como la plataforma idónea para la deliberación y co-creación de visiones conjuntas sobre los asuntos de interés público, que se orienten al desarrollo territorial equitativo y sostenible; la consolidación de una sociedad democrática e incluyente y la garantía de una vida con dignidad, libre de violencias y en paz.

4.1. Definición del Sistema Municipal de Participación Ciudadana.

Para definir el Sistema Municipal de Participación Ciudadana es importante referirse a la Ley Estatutaria 1757 de 2015 que plantea 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). En el marco de dicho objeto, se establecen dos instrumentos que estructuran y orientan la adecuada y eficaz aplicación de la Ley, estos son: la Política Pública de Participación Ciudadana y el Sistema Municipal de Participación Ciudadana.

La Política Pública se comprende como un conjunto de dimensiones, componentes y acciones de gestión pública que buscan generar las 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 de Medellín. Por su parte, el Sistema Municipal de Participación Ciudadana vincula los espacios de deliberación y concertación como: las instancias formales creadas por las leyes; otras formas de participación de los actores individuales y colectivos; y, por último, las acciones estratégicas, principios, enfoques que se derivan de las políticas orientadas a la participación ciudadana.

A partir de este engranaje, la Ley Estatutaria 1757 proporciona una definición clara y sucinta del Sistema como “un dispositivo de articulación de instancias, espacios, sujetos, recursos, instrumentos y acciones de la participación ciudadana” (Ley 1757, 2015, art. 80 lit. b).

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, el Sistema Municipal de Participación Ciudadana de Medellín es definido como: un dispositivo de articulación de instancias, actores, espacios, recursos, instrumentos, procesos y acciones que atiendan, transformen o den respuesta a los problemas y agendas públicas y necesidades ciudadanas en clave de promoción, protección y fortalecimiento de la participación ciudadana.

Este tiene un carácter abierto, flexible y dinámico, se encuentra conformado por tres subsistemas: Ciudadanía, Estatal, Gobernanza. Además, cuenta con un equipo de dinamización denominado Comité Técnico y la identificación de una serie de actores



estratégicos en torno a los cuales gira el SMPC; cuenta con una definición precisa de entradas y salidas, así como de unos instrumentos que son los que garantizan que se puedan desatar los procesos al interior del Sistema.

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.

4.2. Objetivo del Sistema Municipal de Participación Ciudadana.

Propiciar la articulación de actores, instancias, espacios, recursos, instrumentos, acciones de la participación ciudadana, a través del diálogo, la deliberación, la cocreación de acuerdos políticos y la construcción de soluciones democráticas entre la Administración Municipal y los actores individuales y colectivos, para la profundización de la democracia y el desarrollo territorial, teniendo como guía la promoción, protección y el fortalecimiento del derecho a la participación.

El desarrollo del objetivo general del Sistema, así como su funcionamiento deben regirse por un conjunto de valores, definidos aquí en términos de principios y unos enfoques que deben guiar las formas de actuación de quienes se involucren en el funcionamiento del mismo. Éstos también regirán el proceso de implementación de la Política Pública de Participación Ciudadana y se definen en los siguientes dos acápites.

4.3. Principios del Sistema Municipal de Participación Ciudadana.

El Sistema Municipal de Participación Ciudadana, en tanto elemento complementario de la implementación de la Política Pública de Participación Ciudadana (en desarrollo de los lineamientos del Estatuto de Participación Ciudadana), acoge los principios de ésta como marco general de actuación; que como principios del Sistema fortalecen sus características de articulación, convergencia y deliberación.

Así, el Documento Técnico de la Política Pública fundamenta los principios de dignidad humana, participación democrática, soberanía popular, igualdad, cooperación, corresponsabilidad, autonomía, transparencia y probidad que posibilitan la construcción de escenarios y recursos idóneos para que los actores involucrados puedan desarrollar las acciones encaminadas al fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana.



Por su parte, el Sistema Municipal de Participación Ciudadana, en tanto dispositivo de articulación de todas las instancias, escenarios y actores de participación del municipio, y, por ende, como plataforma deliberativa pública de construcción de acuerdos y agendas públicas a nivel municipal, requiere estar soportado sobre el principio de diálogo y deliberación para orientar la reflexión, la discusión, la toma de decisiones y la actuación pública en el marco de las interacciones y relaciones de los actores. A continuación, se presentan los principios que orientan el funcionamiento del Sistema.

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 y el Sistema Municipal de Participación. De igual forma, es la máxima orientadora del deber ser de los procesos y de la oferta institucional relativa a la Política Pública y al Sistema.

Participación democrática: el principio de 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.

Soberanía popular: da cuenta del deber ser de la ampliación de la esfera de lo público y el reconocimiento de la voluntad popular en la toma de decisiones públicas, es decir, del propósito, medio y fin de reconocer y promover la participación de un mayor número actores individuales y colectivos en las decisiones que les afecten o sean de su interés

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.

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.

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 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.

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.

Transparencia y probidad: 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.

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.

4.4. Enfoques del Sistema Municipal de Participación Ciudadana.

Para el presente documento de finalización al diseño del Sistema Municipal de Participación Ciudadana, los enfoques se entienden como marcos de actuación en los que se desarrolla este dispositivo, para contemplar aquellos elementos diferenciadores que limitan la incidencia de individuos, grupos, poblaciones, territorios, a fin de que éste ejercicio aborde problemas públicos contemplando su multicausalidad. En ese orden de ideas, es necesario hacer énfasis en aspectos de la realidad que propician dichas limitaciones para intervenir con métodos y técnicas más oportunas (Alcaldía de Medellín, 2020b). Los enfoques son complementarios entre sí, es decir, las intervenciones y funcionamiento del Sistema deben contemplar su interrelación para poder contribuir a la realización de acciones más eficaces, desarrolladas desde la articulación y convergencia propias del SMPC.

A su vez, los enfoques permiten a los tomadores de decisiones, las instancias y a los actores individuales y colectivos tener claridad sobre la óptica desde la que se desarrolla el SMPC, pues encausan y orientan la construcción de acciones que propicien el desarrollo y la planeación con inclusión y equidad. En este sentido, los enfoques que se proponen son: derechos humanos, diferencial, intersectorial, de desarrollo humano sostenible y territorialmente equitativo y de paz y no violencia.

Enfoque de Derechos Humanos: busca que los derechos humanos 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 este caso, de los actores



que activan y ponen en marcha el Sistema Municipal de Participación Ciudadana, en la medida que, contribuye a que el reconocimiento de las personas sea un ejercicio transversal a la participación, 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.

Enfoque diferencial: es un método de análisis y es 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. El reconocimiento de las particularidades culturales, étnicas, de género, etarias es fundamental en aras de trabajar de manera incluyente con toda la población para la conformación del Sistema y las acciones desarrolladas en el marco del mismo, por lo que debe incorporar los siguientes enfoques: Enfoque de Ciclo Vital, Enfoque de Condición-Situación, Enfoque Étnico y el Enfoque de género.

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 cognitivas 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

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. La 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 al interior del Sistema Municipal de Participación Ciudadana partan de una mirada integral del ser humano, que se vincula y complementa con el enfoque diferencial.

Enfoque de desarrollo humano sostenible y territorialmente equitativo: es 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 le permite al Sistema Municipal 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).

Enfoque paz y no violencia: 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 y la no violencia. 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.

4.5 Estructura del Sistema Municipal de Participación Ciudadana.

Como se ha indicado anteriormente, el Sistema Municipal de Participación Ciudadana se encuentra integrado por los espacios municipales de deliberación y concertación que articulan a las instancias de participación ciudadana creadas por las leyes (Ley 1757, 2015, art. 80, lit. B y art. 86); también se constituye como un dispositivo de articulación de instancias, actores, espacios, recursos, instrumentos, procesos y acciones, que buscan atender, transformar o dar respuesta a los problemas, agendas públicas y necesidades ciudadanas de Medellín.

El Sistema tiene un carácter abierto, flexible y dinámico y se encuentra conformado por un Comité Técnico y los subsistemas: Ciudadanía, Estatal y Gobernanza, que guardan estrecha relación con la definición general del Sistema. A su vez, el SMPC armoniza su accionar a través de una estrategia con tres fases: activación y trámite; deliberación y acuerdos.

La definición de una estrategia está asociada a procedimientos y, en ellos, la optimización de decisiones para el mejor resultado posible. Así las cosas, la estrategia del Sistema Municipal de Participación parte de la idea que “... la información obtenida procede de diversos actores, lugares, procesos y dinámicas, posibilitando una mirada más amplia de lo que ocurre y una mejor contextualización de los diferentes datos obtenidos y procesados” (Alcaldía de Medellín, 2017, p. 23)²²

²² https://issuu.com/siciudadania/docs/nuevas_metodolog_as_para_la_participaci_n_ciudadan



En este sentido, se entiende la estrategia como un Sistema Multi-Agente (SMA) el cual,

Supone la existencia e interacción de seres o entidades con capacidades de percibir, analizar su entorno y actuar de conformidad. Estas entidades o agentes inteligentes pueden ser individuales o colectivos, son pro-activos (orientados a la acción), son sociales (establecen relaciones o vínculos con otros) y disponen de subjetividad (sus percepciones, análisis y acciones cobran sentido). En general, los sistemas multiagentes se plantean como estrategia para procesos o problemas que son difíciles o imposibles para un agente individual. (Alcaldía de Medellín, 2017, p. 23)

Por su parte, las fases se comprenden como etapas, pasos o momentos que se suceden en el tiempo para lograr el objetivo de un proceso al interior del Sistema, estas son: 1) de activación y trámite, 2) de deliberación y 3) de acuerdos. La primera fase comprende el ingreso de una entrada al Sistema, el diligenciamiento del Protocolo de Priorización y Derivación y su tránsito a los subsistemas. La segunda son las deliberaciones²³ que se desarrollan en los subsistemas. La tercera fase son las salidas del Sistema y se entienden como acuerdos o consensos logrados en el Subsistema Gobernanza²⁴, estos podrán incluir responsables y corresponsables para dar ejecución a lo definido.

4.5.1 Comité Técnico del Sistema Municipal de Participación Ciudadana.

El Comité Técnico del Sistema Municipal de Participación Ciudadana es un equipo del Sistema Municipal de Participación Ciudadana liderado por la Secretaría de Participación Ciudadana. Su función es fundamental, dado que es el encargado de dar orientación y operativizar el funcionamiento del Sistema, para ello, necesita establecer sus roles, funciones y responsables, como se describe en la Tabla 9.

Tabla 9.

Operativización del Comité Técnico

²³ Esta fase busca reconocer y resaltar especialmente el valor social del diálogo como la mejor estrategia para el logro de transformaciones a nivel municipal. Conviene señalar también que, el SMPC desarrollará protocolos de deliberación y construcción de acuerdos, tomando como base el Banco de Herramientas construido por la Unidad de Gestión Formativa de la Participación Ciudadana de la Subsecretaría de Formación para la Participación, el cual será nutrido también por las experiencias y estrategias que proponga de manera autónoma los actores individuales y colectivos al interior de los subsistemas.

²⁴ No obstante, es importante señalar que, de manera excepcional, podrán surgir también salidas de los subsistemas Ciudadanía y Estatal.



Roles	Funciones	Responsables
Dinamizadores	Recibir las entradas ingresadas por los canales físicos o digitales dispuestos por la administración del municipio de Medellín.	Secretaría de Participación Ciudadana
	Analizar y clasificar las entradas a través del Protocolo de Priorización y Derivación (PPD) del Sistema Municipal de Participación Ciudadana.	
	Notificar y activar el Sistema de Información y Gestión del Conocimiento para la Participación Ciudadana SIGC-PC, liderado por la Unidad de Desarrollo e Innovación de la Secretaría de Participación Ciudadana, y los Subsistemas del Sistema Municipal de Participación Ciudadana las entradas asignadas.	
	Construir temporalidades para la ruta de funcionamiento del SMPC frente a cada entrada.	
	Realizar con apoyo de los coordinadores de cada Subsistema las convocatorias para la activación de los mismos, de acuerdo al asunto público, problema o agenda en torno a la cual se vaya a deliberar.	
	Seleccionar opciones metodológicas para la deliberación y construcción de acuerdos en los Subsistemas en torno a aquellas entradas viabilizadas por el protocolo.	
	Desarrollar el proceso de rendición de cuentas del SMPC.	





Roles	Funciones	Responsables
Gestores de la información	Recopilar y preparar información base que permita la comprensión de los problemas para la deliberación, la toma de decisiones y gestión de estos al interior de los Subsistemas del Sistema Municipal de Participación Ciudadana.	Actores estratégicos del Sistema de Información y Gestión del Conocimiento para la Participación Ciudadana
	Organizar y entregar a los coordinadores de los Subsistemas los paquetes de información base para las deliberaciones.	
	Recibir, clasificar y archivar las salidas y residuos ²⁵ de los Subsistemas en los Sistemas de Información dispuestos para tal fin.	
	Documentar y sistematizar las deliberaciones que se desarrollan en los subsistemas para la mejora continua de la operación del SMPC.	
Comunicaciones	Orientar y desarrollar la estrategia de comunicación pública del SMPC.	Secretaría de Participación Ciudadana y Secretaría de Comunicaciones
	Hacer seguimiento y divulgación permanente del avance en torno a la activación del SMPC, sus procesos deliberativos y acuerdos.	
Gestores de relacionamiento y alianzas	Concretar apoyos de distintas redes y plataformas de la sociedad civil, universidades, organismos multilaterales, cooperación internacional, entre otros, que aporten al posicionamiento del Sistema.	Secretaría de Participación Ciudadana

Con relación a la tabla 9 es pertinente señalar que, el Subsistema de Gobernanza, luego de un ejercicio de análisis sobre el funcionamiento del SMPC, podrá consensuar ajustes a los roles y funciones, además de generar acuerdos con relación a la creación de nuevos roles y funciones al interior del Sistema. Para esto tendrá que ser específico en sus orientaciones, las cuales serán operativizadas e implementadas por el Comité Técnico del SMPC.

4.5.2 Subsistema Ciudadanía.

El Subsistema Ciudadanía es uno de los escenarios de deliberación y construcción de acuerdos y consensos que se orienten a la solución de las entradas al Sistema

²⁵ En la Teoría de Sistemas se denomina "residuos" a aquellos elementos o aspectos de una entrada que no es posible solucionar, acordar, abordar o tramitar de forma total y conclusiva.



remitidas por Comité Técnico según la aplicación del Protocolo de Priorización y Derivación (PPD) en la relación Ciudadanía– Ciudadanía. En este subsistema se articulan las instancias formales e informales y actores individuales y colectivos que son invitados mediante convocatoria pública. La convocatoria pública es realizada por el Comité Técnico con el apoyo y acompañamiento del CMPC que opera como coordinador de este Subsistema y se orienta según el tipo de entrada que active el Sistema.

El Subsistema entonces se activa cuando el Comité Técnico le traslada y lo notifica de una entrada y así mismo, posterior a su convocatoria, le hace entrega del paquete de información base para dar impulso a las deliberaciones en el marco del Subsistema. De igual manera, al ser este Subsistema integrado por instancias ciudadanas, puede ejercer funciones de control social al SMPC respaldado por el Artículo 63 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015, que versa sobre las modalidades de control social.

El Subsistema Ciudadanía como dispositivo de deliberación no limita, restringe u obliga a las instancias informales o actores individuales y colectivos, ya que su eje central es el diálogo con el universo de formas organizativas de la ciudadanía en el municipio, para consensuar posiciones frente a las amplias y diversas situaciones, donde la participación ciudadana puede abordar y aportar con posibles soluciones.

Cabe destacar que las decisiones o acuerdos generados por parte del Subsistema Ciudadanía generalmente pasarán a debatirse en el Subsistema Gobernanza y sólo en casos excepcionales se convertirán en la salida del Sistema, tal como se explica en el apartado 4.6.2.

El subsistema estará coordinado por el Consejo Municipal de Participación Ciudadana (CMPC). A continuación, se describen los roles, las actividades y los responsables de estas.

Tabla 10.

Roles, actividades y responsables del Subsistema Ciudadanía

Roles	Actividades	Responsables
Coordinación	Verificar la existencia y pertinencia de los insumos de información presentados por el Comité Técnico para iniciar con la deliberación del Subsistema.	Consejo Municipal de Participación Ciudadana
	Verificar y acompañar la realización de la convocatoria de los actores necesarios para dar inicio a la deliberación	





	<p>Revisar la presencia y cumplimientos de los roles (moderador, relatores y deliberantes).</p> <p>Comprobar que se cuente con los protocolos y metodologías para la deliberación.</p> <p>Informar al Comité Técnico del SMPC sobre cualquier irregularidad que se presente en las condiciones y garantías para que el Subsistema opere.</p>	
Moderación	<p>Preparar y presentar información que permita ampliar la comprensión de los problemas para la deliberación.</p> <p>Asignar el uso de la palabra en el proceso de deliberación del Subsistema Ciudadanía.</p> <p>Garantizar que cada uno de los integrantes pueda hacer el uso de la palabra.</p> <p>Implementar las metodologías y protocolos de deliberación que se aplicarán para la construcción de acuerdos en el subsistema</p>	Dinamizadores del Comité Técnico del SMPC
Relatores	<p>Registrar las reflexiones y deliberaciones desarrolladas en el Subsistema Ciudadanía como parte del proceso de sistematización que acompaña el funcionamiento del SMPC.</p> <p>Diligenciar los formatos soporte de las deliberaciones como insumos que permitan consolidar los resultados de las deliberaciones en el marco del subsistema.</p> <p>Analizar, clasificar y reingresar los residuos del Subsistema Ciudadanía para resolver futuros problemas/emergencias.</p>	Gestores de información del Comité Técnico del SMPC
	<p>Ampliar y profundizar la información proporcionada por el Comité Técnico para la comprensión de los problemas y asuntos públicos para la deliberación.</p>	





Deliberantes	Deliberar sobre las entradas al SMPC notificadas por el Comité Técnico.	Ciudadanas y ciudadanos que conforman las instancias de participación, formales e informales y actores individuales y colectivos que hayan acudido por convocatoria pública.
	Construir acuerdos o consensos sobre los problemas, asuntos de interés público o emergencias que activan el SMPC.	
	Delegar dos voceros (as) para la presentación de los acuerdos o residuos ante el Subsistema Gobernanza.	
Observadores con función de control social	Generar ejercicios de control social a los que dé lugar el trámite de entradas, procesamiento y definición de salidas del SMPC.	En cumplimiento del Art. 60 de la Ley 1757, estos podrán autopostularse y se les solicitará hacer pública su intención y voluntad.

4.5.3 Subsistema Estatal.

El Subsistema Estatal es un escenario deliberativo y de construcción de acuerdos y consensos al interior de la administración municipal, que se orientan a la solución de las entradas al SMPC remitidas por el Comité Técnico del Sistema, previa aplicación del Protocolo de Priorización y Derivación (PPD). Ideando estrategias, acciones e insumos que tiendan a la subsanación de problemas y agendas públicas allegadas al Sistema que, por exceder las funciones y competencias de los mecanismos interinstitucionales ya existentes para la articulación de la administración municipal y su diálogo con la ciudadanía y que requieren de la convocatoria de diferentes instancias y actores institucionales.

Es coordinado por la Mesa para el Fortalecimiento a la Ciudadanía (FOCI). El Subsistema permite la consolidación programática, la articulación entre dependencias y la puesta en marcha de agendas de la administración para la articulación; poniendo al servicio de este propósito, sus políticas, recursos, ofertas y realizando la gestión necesaria para materializarlo.

A continuación, se presentan sus roles, actividades y responsables.



Tabla 11.

Roles, actividades y responsables del Subsistema Estatal

Roles	Actividades	Responsables
Coordinación	Verificar la existencia y pertinencia de los insumos de información presentados por el Comité Técnico para iniciar con la deliberación del subsistema.	Mesa FOCI
	Verificar la realización de la convocatoria de los actores necesarios para dar inicio a la deliberación	
	Revisar la presencia y cumplimientos de los roles (moderador, relatores y deliberantes).	
	Comprobar que se cuente con los protocolos y metodologías para la deliberación	
	Informar al Comité Técnico del SMPC sobre cualquier irregularidad que se presente en las condiciones y garantías para que el Subsistema opere.	
Moderador	Preparar y presentar información que permita ampliar la comprensión de los problemas para la deliberación.	Dinamizadores del Comité Técnico del SMPC
	Asignar el uso de la palabra en el proceso de deliberación del Subsistema Ciudadanía. Garantizar que cada uno de los integrantes pueda hacer el uso de la palabra.	
	Implementar las metodologías y protocolos de deliberación que se aplicarán para la construcción de acuerdos en el subsistema.	
Relatores	Registrar las reflexiones y deliberaciones desarrolladas en el Subsistema Estatal como parte del proceso de sistematización que	Gestores de información del Comité Técnico del SMPC





Roles	Actividades	Responsables
	<p>acompaña el funcionamiento del SMPC.</p> <p>Diligenciar los formatos soporte de las deliberaciones como insumos que permitan consolidar los resultados de las deliberaciones en el marco del subsistema.</p> <p>Analizar, clasificar y reingresar los residuos del Subsistema estatal para resolver futuros problemas/emergencias.</p>	
Deliberantes	<p>Ampliar y profundizarla información proporcionada por el Comité Técnico para la comprensión de los problemas y asuntos públicos para la deliberación.</p> <p>Deliberar sobre las entradas al SMPC notificadas por el Comité Técnico.</p> <p>Construir acuerdos o consensos sobre los problemas, asuntos de interés público o emergencias que activan el SMPC.</p> <p>Delegar dos voceros (as) para la presentación de los acuerdos o residuos ante el Subsistema Gobernanza.</p>	<p>Servidores (as) públicos (as) de las dependencias de la Administración Municipal y el Conglomerado Público y que hacen parte de las instancias formales de participación que hayan acudido por convocatoria pública.</p>
Observadores con función de control social	<p>Generar ejercicios de control social a los que dé lugar el trámite de entradas, procesamiento y definición de salidas del SMPC.</p>	<p>En cumplimiento del Art. 60 de la Ley 1757, estos podrán autopostularse y se les solicitará hacer pública su intención y voluntad.</p>

De acuerdo con lo presentado en la tabla anterior, el Subsistema Estatal lo integran dependencias de la administración municipal y el conglomerado público e instancias de participación. Estas son convocadas de acuerdo con criterios de pertinencia para lograr la mejor deliberación y decisión sobre una entrada.

Cabe destacar que las decisiones o acuerdos generados por parte del Subsistema Estatal generalmente pasarán a debatirse en el Subsistema Gobernanza y sólo en



casos excepcionales se convertirán en la salida del sistema, tal como se enuncia en el apartado 4.6.2.

4.5.4 Subsistema Gobernanza.

El Subsistema Gobernanza es un escenario deliberativo y decisorio conformado por una multiplicidad de actores, dependencias, instancias y escenarios que interactúan, dialogan y deliberan sobre las entradas del SMPC priorizadas a partir de la aplicación del Protocolo de Priorización y Derivación (PPD), para la construcción de acuerdos o soluciones de forma colaborativa entre la administración municipal y los actores individuales y colectivos de Medellín, prestando especial atención a las conclusiones, consensos e insumos definidos por los Subsistemas Ciudadanía y Estatal para la generación y el establecimiento de acuerdos públicos y democráticos.

El Subsistema Gobernanza estará coordinado por el Consejo Municipal de Participación Ciudadana (CMPC) y la Mesa para el Fortalecimiento Ciudadana (Mesa FOCI) con el apoyo en cada activación de un representante de la Academia, seleccionado desde las Instituciones Educativas de Educación Superior que se vinculen a la iniciativa en el marco de la estrategia de generación de Alianzas para la Gobernanza como se presenta en el apartado sobre actores estratégicos del Sistema.

Cabe destacar que al subsistema Gobernanza podrán ser invitados otros actores como los tomadores de decisiones tanto de la administración, como líderes o lideresas que tengan incidencia o que su presencia sea relevante para dar respuesta a la situación que activo el Sistema

A continuación, se describen los roles, las actividades y los responsables del Subsistema Gobernanza.

Tabla 12.

Roles, actividades y responsables del Subsistema Gobernanza

Roles	Actividades	Responsables
Coordinación	Verificar la existencia y pertinencia de los insumos de información presentados por el Comité Técnico para iniciar con la deliberación del subsistema.	CMPC Mesa FOCI Academia
	Verificar la realización de la convocatoria de los actores necesarios para dar inicio a la deliberación	





Roles	Actividades	Responsables
	<p>Revisar la presencia y cumplimientos de los roles (moderador, relatores y deliberantes).</p> <p>Comprobar que se cuente con los protocolos y metodologías para la deliberación.</p> <p>Informar al Comité Técnico del SMPC sobre cualquier irregularidad que se presente en las condiciones y garantías para que el Subsistema opere.</p>	
Moderadores	<p>Preparar y presentar información que permita ampliar la comprensión de los problemas para la deliberación.</p> <p>Asignar el uso de la palabra en el proceso de deliberación del Subsistema Ciudadanía. Garantizar que cada uno de los integrantes pueda hacer el uso de la palabra.</p> <p>Implementar las metodologías y protocolos de deliberación que se aplicarán para la construcción de acuerdos en el subsistema.</p>	Dinamizadores del Comité Técnico del SMPC
Voceros (as) de los Subsistemas Ciudadanía y Estatal	Presentar ante el Subsistema Gobernanza los resultados de las deliberaciones que se han desarrollado en el marco de los Subsistemas Ciudadanía y Estatal, soportados en las herramientas proporcionadas por los relatores de cada subsistema.	Dos delegados (as) elegidas en cada subsistema
Relatores	<p>Entregar insumos a los voceros delegados de los subsistemas ciudadanía y estatal, para su presentación de conclusiones en el Subsistema Gobernanza.</p> <p>Registrar las reflexiones y deliberaciones desarrolladas en los Subsistemas Ciudadanía y Estatal como parte del proceso de sistematización que acompaña el funcionamiento del SMPC.</p>	Gestores de información del Comité Técnico del SMPC



Roles	Actividades	Responsables
	Diligenciar los formatos soporte de las deliberaciones como insumos que permitan hacer seguimiento a los acuerdos construidos.	
	Analizar, clasificar y reingresar los residuos del Subsistema Gobernanza.	
Deliberantes	Analizar y profundizar la información proporcionada por el Comité Técnico para la comprensión de los problemas para su deliberación, toma de decisiones y gestión de los mismos.	Instancias, actores individuales y colectivos, dependencias y el conglomerado público.
	Deliberar sobre las salidas de los Subsistemas Estatal y Ciudadanía.	
	Construir acuerdos o consensos a los problemas/emergencias presentados por el Comité Técnico.	
	Definir posibles cursos de acción para la operativización o plan de trabajo en torno a los acuerdos o soluciones democráticas construidos en el Subsistema Gobernanza.	
	Deliberar sobre el diagnóstico del funcionamiento del SMPC en general y construir consensos para su ajuste y mejoramiento, remitiendo orientaciones claras y precisas al Comité Técnico para su operativización.	
Observadores con función de control social	Generar ejercicios de control social a los que dé lugar el trámite de entradas, procesamiento y definición de salidas del SMPC.	En cumplimiento del Art. 60 de la Ley 1757, estos podrán autopostularse y se les solicitará hacer pública su intención y voluntad.

Nota. Elaboración propia, 2021.

En la Figura 4, se presenta la estructura general del Sistema Municipal de Participación Ciudadana



Figura 4.

Sistema Municipal de Participación Ciudadana



4.6. Entradas y salidas del SMPC

A continuación se exponen los elementos o asuntos que se entenderán como las entradas del Sistema, sus tipologías y la forma para presentarse, así mismo, se dará cuenta de lo que se comprende como salidas del Sistema Municipal de Participación Ciudadana.

4.6.1. Entradas

Las entradas del Sistema pueden ser entendidas como insumos que posibilitan la activación y operatividad del mismo, y dependiendo de sus características pueden proveer materiales, energía, recursos o información (Gutiérrez, 2013, p. 37). En



total, existen tres tipos de entradas y la definición de la pertenencia de una entrada a un tipo u otro se hará mediante la aplicación del Protocolo de Priorización y Derivación (PPD)²⁶.

4.6.1.1 Tipología de entradas que activan el Sistema Municipal de Participación Ciudadana

La tipología de entradas se define según tipo y alcance. Las entradas pueden ser de tres tipos: el primero definido como de implementación a la Política de Participación Ciudadana; el segundo está relacionado con agendas ciudadanas y asuntos de interés público y el tercer tipo se refiere a las entradas de seguimiento y evaluación a los acuerdos del Sistema. A su vez, cada uno de los tipos de entrada se clasificarán determinando si su alcance es poblacional, sectorial o territorial, o si se define por la combinación de dos o más de los mismos.

A continuación se define cada uno de estos tipos de entradas.

4.6.1.1.1. De implementación a la Política Pública de Participación Ciudadana -PPPC

En el marco de la PPPC, son entradas el problema público que atiende la política, sus respectivos problemas subsidiarios²⁷ y otros problemas macro de la participación ciudadana que puedan surgir y que no se encuentran recogidos en el diagnóstico de la Política Pública. El propósito de activar el Sistema en clave de política pública debe responder a mejorar la articulación para la implementación de la PPPC con dependencias corresponsables y ciudadanía y abordar los retos relacionados con la implementación. Podrá definirse una periodicidad en el Sistema de Seguimiento y Evaluación de la Política Pública con la que se active el SMPC con entradas por cada uno de los núcleos problema y las limitaciones transversales que se identifican en el Documento Técnico de la Política.

4.6.1.1.2. De agendas ciudadanas y asuntos de interés público

El segundo tipo de entradas que activan el Sistema Municipal de Participación Ciudadana, son las que se denominan agendas ciudadanas y asuntos de interés público que encarnan o desatan iniciativas ciudadanas frente a los más diversos temas; estas agendas ciudadanas pueden hacer su tránsito por el Sistema si es decisión o voluntad de los distintos tipos de actores que decidan presentarlas a consideración, para lo cual el Comité Técnico evaluará si la situación expuesta o

²⁶ El Protocolo de Priorización y Derivación será abordado en el apartado 4.8 instrumentos del Sistema Municipal de Participación Ciudadana

²⁷ La descripción de los núcleos problema, y sus problemas subsidiarios pueden ser consultados en el apartado *Diagnóstico de la política pública de participación ciudadana* (p. 92), del *Documento Técnico de la Política Pública de Participación Ciudadana*.



propuesta cumple con los criterios de agenda ciudadana, desde el Protocolo de Priorización y Derivación..

El término agenda pública tiende a ser empleado para remitir al “conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, o incluso intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas (Padioleau, 1982, como se citó en Roth, 2002, p. 57). Al respecto, es necesario señalar que no todo problema o necesidad identificada por uno o varios actores individuales y colectivos es incluida en la agenda pública; es decir, existen condiciones para su ingreso a la agenda, al igual que mecanismos para su desconocimiento o exclusión (Roth, 2002).

El reconocimiento de una problemática o necesidad como problema de interés público, y en consecuencia su ingreso a la agenda pública, se relaciona con la representación social y política de los problemas. Esta representación es una construcción que resulta de las relaciones de poder entre actores, que abarca tanto la movilización para poner de manifiesto ante autoridades públicas y otros actores la existencia de una problemática o necesidad susceptible de ser abordada; como las luchas que estos libran pretendiendo imponer una interpretación del problema que resulte favorable a sus intereses (Roth, 2002).

A partir de lo expuesto, es posible afirmar que no toda necesidad o hecho percibido como problemático constituye un problema público per se; para que esto suceda, ese problema debe gozar de un amplio reconocimiento entre diferentes sectores y actores políticos y sociales, y debe evidenciarse un cierto nivel de consenso respecto a la necesidad de emprender acciones colectivas e institucionales para su abordaje. Al respecto, es preciso señalar que el propósito de inscribir un problema en la agenda pública es su institucionalización, es decir, promover su intervención mediante la adopción de normas e instrumentos de gestión que posibiliten transformarlo. De esta manera, y de forma general, se puede afirmar que la inscripción de un problema en la agenda pública considera dos aspectos fundamentales: 1) la existencia de una demanda social asociada a una necesidad o problemática ampliamente reconocida; y 2) la respuesta de las instituciones públicas a esta demanda mediante el diseño e implementación de oferta administrativa para su atención (Roth, 2002).

Con base en lo planteado, el reconocimiento de este tipo de hechos políticos y sociales por parte de quienes se ven afectados puede dar pie al surgimiento de iniciativas ciudadanas. El concepto de iniciativa ciudadana remite una amplia variedad de acciones definidas y tipificadas desde los ámbitos normativos y académicos para dar cuenta de múltiples procesos a partir de los cuales la ciudadanía puede participar e incidir en la toma de decisiones de interés público (Alarcón, García-Espín, Welp y Font, 2018). Entre la iniciativas ciudadanas pueden ser clasificados procesos que en la normativa Colombiana son definidos como mecanismos de participación ciudadana, tales como el sufragio, la iniciativa legislativa y el referendo; sin embargo, en el marco de este concepto también se





clasifican las iniciativas de agenda y de política pública, entendidas como procesos de movilización social adelantados por la iniciativa de actores de la sociedad civil para impulsar el reconocimiento de necesidades, problemáticas, alternativas de solución o intervenciones políticas para el abordaje de hechos sociales por ellos percibidos como problemáticos o para posicionar intereses que les son propios (Alarcón, García-Espín, Welp y Font, 2018).

De acuerdo con Rodríguez Wallenius (2008), las agendas ciudadanas “... constituyen una plataforma que ordena, estratégica y temáticamente, las principales demandas que impulsan los ciudadanos”. Partiendo de esta definición, y retomando lo antes expuesto, es posible afirmar que las agendas ciudadanas, de forma general, expresan procesos de relacionamiento, movilización y acción colectiva desarrollados por un conjunto de actores para propender por la atención gubernamental de necesidades y problemáticas que les afectan, para posicionar las propuestas de alternativas de solución para atender esas problemáticas, y para promover el reconocimiento y posicionamiento de sus intereses en ámbitos de deliberación pública. En el marco del Sistema Municipal de Participación Ciudadana de Medellín, las agendas ciudadanas podrán ser clasificadas en relación con las escalas o niveles territoriales en las que se percibe la necesidad o problema -comunal, municipal, departamental-, con sectores o poblaciones que se ven afectados por una problemática -discapacidad, afro, LGBTIQ+- o con el tema objeto o ámbito de política pública -medio ambiente, salud, educación-.

Con base en lo desarrollado, y al ser considerado inicialmente como una plataforma para la atención de problemáticas asociadas a la participación ciudadana, el Sistema Municipal de Participación Ciudadana de Medellín debe erigirse en un medio que contribuya al reconocimiento y posicionamiento de actores, sectores y agendas ciudadanas. De igual forma, al ser concebido como plataforma deliberativa para la construcción de acuerdos, el SMPC puede contribuir a establecer procesos que posibiliten el diálogo constructivo entre los diferentes actores y sectores afectados por las problemáticas y necesidades que por medio de este sean abordadas; así como a la construcción de agendas públicas a través de la articulación de los actores interesados y de las agendas que estos representan. De esta manera, el rol del Sistema debe trascender el abordaje de agendas institucionales, que corresponden al abordaje de temas y problemáticas que prevalecen y vienen siendo atendidos por dependencias y entidades descentralizadas de la Alcaldía de Medellín, y posibilitar el reconocimiento y deliberación de agendas coyunturales, entendidas como aquellas que surgen de forma imprevista; así como de agendas locales y sectoriales. En conclusión, el SMPC supone una ventana de oportunidad para la articulación de actores e instancias formales e informales a nivel municipal y local, para el reconocimiento y posicionamiento de agendas ciudadanas, y para la construcción de agendas municipales relativas a temas de interés para los habitantes del Municipio en general, como la construcción de paz, la construcción de obras públicas de gran





envergadura, el cambio climático o la prestación de servicios públicos, entre otros que requieren de una amplia deliberación y la construcción de acuerdos que trascienden un territorio o sector específico.

4.6.1.1.3 De seguimiento y evaluación a los acuerdos del SMPC:

Estas entradas corresponden a problemas, requerimientos, o solicitudes que se identifican en ejercicios de seguimiento y evaluación a la implementación de los acuerdos que se generen como salidas del funcionamiento del SMPC. Estas hacen referencia (pero no están limitadas) a:

- Solicitudes de seguimiento, evaluación, o avance en la implementación de acuerdos de Subsistema, acuerdos políticos, o soluciones que emergen como salidas del funcionamiento del SMPC.
- Otros relacionados.

Este tipo de entrada puede ser impulsada por ejercicios de rendición pública de cuentas de la Alcaldía de Medellín, responsable del funcionamiento y puesta en marcha del SMPC; pero así mismo, puede responder a ejercicios de control social a lo público cuyo origen se ubique en la ciudadanía desde sus actores individuales y colectivos.

4.6.1.2. Presentación de entradas

Las rutas de presentación de entradas y el proceso en general que se desarrollará con ellas, estará sujeto a la reglamentación del Sistema Municipal de Participación. Partiendo de la claridad anterior, se establecen aquí los lineamientos básicos y procedimiento general para su presentación, identificación, recolección y derivación.

El proceso general, implica identificar el problema, la agenda, requerimiento, o solicitud por parte de la ciudadanía, organizaciones, instancias de participación ciudadana o actores institucionales; posteriormente se debe presentar la solicitud a través del servicio de atención al ciudadano –PQRS; una vez presentada por los canales habilitados oficialmente por la Alcaldía de Medellín para este fin, se obtiene número de radicado a través del cual se puede hacer seguimiento a la respuesta.

Con la recepción de la solicitud y su direccionamiento al Sistema Municipal de Participación, el Comité Técnico del Sistema aplica el Protocolo de Priorización y Derivación, a través del cual se determina si la entrada efectivamente cumple con las condiciones para que se active el Sistema y surta los procesos dentro de él, asunto que se desarrollará a mayor profundidad en los acápite siguientes.

La Tabla 13, da cuenta de rutas que pueden seguir los agenciadores que presentan el problema, requerimiento, o solicitud ante el SMPC.



Tabla 13:

Rutas para la presentación de entradas

Agenciador	Ruta para la presentación de entradas
CMPC	<ol style="list-style-type: none"> 1) Identificar el problema, requerimiento, agenda o solicitud a presentar ante el SMPC. 2) Presentar la posible entrada en plenaria del CMPC. 3) De considerarse pertinente la solicitud, escoger un delegado que radique la solicitud en la ventanilla única. 4) El delegado debe completar el formulario único de solicitud, conservar el número de radicado, y hacer seguimiento al avance de la solicitud al interior de SMPC.
Mesa FOCI	<ol style="list-style-type: none"> 1) Identificar el problema, requerimiento, agenda o solicitud a presentar en el SMPC. 2) Comunicar la posible entrada mediante oficio a la Secretaría de Participación Ciudadana (SPC). 3) De considerarse pertinente la solicitud, la SPC debe radicar la solicitud. 4) SPC radica la solicitud en la ventanilla única, conserva el número de radicado, y hace seguimiento al avance de la solicitud al interior de la SMPC. 5) Adicionalmente debe reportarse la respuesta a la solicitud de activación o estado de avance en sesiones de la Mesa FOCI direccionada por la SPC.
Otros actores individuales y colectivos	<ol style="list-style-type: none"> 1) Identificar el problema, requerimiento, agenda o solicitud a presentar en el SMPC. 2) Elaborar solicitud de activación del SMPC. 3) Radicarla a través del servicio de atención al ciudadano –PQRSD

Conforme avance la implementación del Sistema se espera que para la recolección de entradas se active adicionalmente, un mecanismo virtual que se encuentre alojado en un sitio web diseñado para el SMPC, que al mismo tiempo permita hacer el seguimiento al avance frente al cumplimiento de los acuerdos y realizar aportes al desarrollo de las deliberaciones de cada uno de los Subsistemas.



4.6.2. Salidas

Las salidas se entienden como la finalidad de todos los procesos que se dan al interior del SMPC. Allí se materializa el objetivo del Sistema, y sus estrategias de funcionamiento. Como fue mencionado anteriormente, el abanico de alternativas de solución, producto de la fase de deliberación, serán la base para la estructuración y formulación de la salida. Esta salida corresponde al acuerdo, consenso o solución construida en el Subsistema Gobernanza (o excepcionalmente en alguno de los otros dos Subsistemas) que se generan para atender la entrada, las cuales podrán contener algunos de estos 5 elementos: el análisis del diagnóstico del problema; el acuerdo, consenso o solución propuesta para la entrada; la viabilidad de esta (a modo de concepto); los responsables y corresponsables de la implementación (en caso de que aplique. Para los acuerdos o consensos se crearán mecanismos para la verificación de su cumplimiento). Finalmente, también se incluirán los tiempos estimados o proyectados para el cumplimiento (en caso de tratarse de la implementación de algún programa, proyecto o ruta de solución).

Es importante resaltar que estos acuerdos, consensos o soluciones se convierten en objeto de evaluación y monitoreo por parte del Sistema de Información y Gestión del Conocimiento SIGC-PC y de control social por parte de quienes asuman desde cada subsistema el rol de observadores con función de control social; pero también del actor promotor de la entrada en primer lugar, y de cualquier actor individual o colectivo con interés en su desarrollo. Así, la salida es objeto de procesos de rendición de cuentas, que deben ser encabezados por el Comité Técnico como dinamizador, y del Subsistema que la haya generado. Estos procesos de seguimiento, evaluación, y rendición de cuentas, junto a la implementación misma por parte de los responsables establecidos, generan salidas de valor para el sistema de información y gestión del conocimiento, y residuos.

4.6.3. Residuos

Los residuos están divididos en dos clases. Por un lado, son residuos aquellas entradas que fueron presentadas al Sistema y que al ser caracterizadas y evaluadas por el Comité Técnico a través de la aplicación del Protocolo de Priorización y Derivación no cumplieron con el puntaje o requisito mínimo para activar el SMPC. Por el otro lado, son residuos también efectos o dinámicas que se generen a partir de la implementación de los acuerdos de Subsistema o planes de mejoramiento, que pueden terminar desarrollando nuevos problemas, agendas, requerimientos, o solicitudes. De allí se deriva la importancia de que los Subsistemas los identifiquen y clasifiquen, para que, con los aportes del Comité Técnico, de acuerdo con el concepto y orientación del Subsistema Gobernanza, definan cuáles de estos residuos tienen el potencial de crecer, los almacene y evalúe nuevamente su



situación en un periodo de seis meses. Mientras que aquellos que no sean de importancia simplemente sean eliminados por completo del Sistema.

De igual forma, los procesos de evaluación, monitoreo y rendición de cuentas, permiten al Comité Técnico y a los Observadores con función de control social, diagnosticar el funcionamiento del Sistema en términos de la efectividad en el trámite de las entradas, al igual que los aportes de control social que el mismo Subsistema Ciudadanía puede ejercer. En caso de presentar problemas, demoras, o inconsistencias, estas pueden ser reportadas al Subsistema Gobernanza quien tiene la potestad de establecer lineamientos que permitan ajustar los instrumentos, funciones o roles del SMPC.

4.7. Actores Estratégicos de SMPC

Los actores estratégicos son principalmente aquellos esenciales para su funcionamiento, que impulsan o desatan movimientos al interior del Sistema o que dan respuesta a necesidades o estrategias puntuales y clave para su funcionamiento. Estos actores son de tipo institucional, de la sociedad civil, del denominado tercer sector, instancias de participación ciudadana, académicos, entre otros y se concibe que en su interlocución y trabajo conjunto creen un entorno democrático plural y propicio a la materialización de Gobernanza en desarrollo de los principios y enfoques del diseño y puesta en marcha del SMPC.

4.7.1 Secretaría de Participación Ciudadana

El Municipio de Medellín ha tenido una apuesta clara en el diseño y la ejecución de programas y proyectos que promuevan la participación comunitaria, la integración social y la democracia en todos los territorios de la ciudad, prueba de ello es que para el 2002 mediante el Decreto 151 se indicó que la Secretaría de Desarrollo Social tendría la competencia y responsabilidad de promocionar la participación ciudadana. Con el transcurrir del tiempo este proceso se fue consolidando y en el año 2012 mediante el Decreto 1364 se estructuró la Secretaría de Participación, sus objetivos, funciones y se le asignaron tres subsecretarías.

Por su parte en el año 2015, la Ley Estatutaria 1757 estableció que las entidades territoriales departamentales, municipales y distritales, debían definir en su estructura organizativa la dependencia que fuera la encargada de promover la participación ciudadana en sus territorios y cumplir con los mandatos que de allí se derivan. Si bien el Municipio de Medellín ya contaba con una dependencia encargada, por medio del Decreto 883 en el año 2015 se adecuó la estructura de la Administración Municipal y se reestructuró la SPC respondiendo a la necesidad de promover, promocionar y proteger el derecho a la participación según lo establece la Ley. Allí se refiere que:



Artículo 139. Secretaría de Participación Ciudadana. Es una dependencia del nivel central que tiene como responsabilidad la definición de las políticas de Participación Ciudadana, el fortalecimiento de la ciudadanía activa y de los espacios de participación democráticos mediante estrategias de movilización, formación y organización social, para contribuir al cumplimiento de los fines del Estado, y la promoción de la dignidad humana, el desarrollo humano integral y una sociedad participante, capaz de transformar la ciudad con equidad, inclusión, convivencia y transparencia.

Así las cosas, el objetivo estratégico que guía la misión y el quehacer de la Secretaría de Participación Ciudadana es consolidar el capital social mediante estrategias de promoción, acompañamiento y fortalecimiento a la organización y participación ciudadana para la construcción de la democracia local. La estructura administrativa de la Secretaría de Participación Ciudadana, está conformada por:

- Despacho de la Secretaría de Participación Ciudadana
- Subsecretaría de Formación para la Participación Ciudadana
- Subsecretaría de Fortalecimiento de la Organización Social y Comunitaria
- Subsecretaría de Planeación Local y Presupuesto Participativo.

La Secretaría de Participación con sus subsecretarías, unidades y equipos tiene diversas funciones que se enmarcan en el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Decreto N° 883. Estos procesos poseen una estrecha relación con la operación del Sistema Municipal de Participación Ciudadana, dado que se encaminan en el fortalecimiento, garantía y promoción de la participación en las escalas locales y territoriales, buscando articulación y construcción de una cultura democrática entre los actores individuales y colectivos y de estos con el Estado.

En ese sentido la SPC será un actor estratégico por las funciones que le otorga la Ley Estatutaria 1757 y el rol que desempeñará como Comité Técnico del Sistema, es decir, facilitador de la operatividad del Sistema. Teniendo en cuenta lo anterior, es importante enunciar que la Secretaría en su totalidad (desde todas sus unidades y equipos) será fundamental para el funcionamiento de los diferentes procesos del SMPC; sin embargo a continuación se enuncian algunas de las unidades y equipos que tendrán un rol más relevante y visible dados sus objetivos estratégicos.

4.7.1.2 Unidad de Dinamización y Movilización Social -UDMS

La UDMS se encuentra adscrita a la Subsecretaría de Planeación Local y Presupuesto Participativo y sus objetivos misionales se enmarcan en la Resolución



202150050998 de 2021 donde se refiere que el objetivo general está enfocado en 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 iniciativas ciudadanas, con el fin de lograr el Desarrollo Humano integral de la población municipal.

Para ello la UDMS cuenta con los siguientes objetivos específicos:

- Articular la dinamización y movilización que involucra y motiva a los actores sociales territoriales, con el objetivo de elevar los niveles de conciencia social, unificar los objetivos para el desarrollo local y lograr la transformación de la ciudad con equidad, convivencia, transparencia y democracia.
- Orientar la planeación y prospectiva para la participación ciudadana local, a través de la dinamización y movilización social, con el propósito de concientizar a la ciudadanía que la democracia tiene un carácter fundamentalmente local, y que sólo es posible garantizar políticas eficaces y asegurar la obligación de rendir cuentas de los servidores públicos cuando los protagonistas y los temas del quehacer político y social tienen profundas raíces locales.
- Orientar la motivación ciudadana, el arraigamiento de las asociaciones sociales locales, y la generación de partenariados sostenibles que mejoren la gobernanza del territorio en el proceso de desarrollo, mediante la dinamización y movilización social, en el cual se logre para el municipio un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas de la ciudadanía y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz. (Alcaldía de Medellín. 2021b, p.78-79)

Siendo la UDMS la encargada de dinamizar y articular los procesos participativos en el Municipio de Medellín, con especial énfasis en la garantía y protección del derecho a la participación como se consagra en la Ley Estatutaria 1757, se perfila como uno de los actores estratégicos para el SMPC, acompañando técnica y operativamente su funcionamiento (como paso subsiguiente al cumplimiento de su responsabilidad en torno al diseño del SMPC y la Política Pública de Participación Ciudadana), motivando y buscando la concreción de acuerdos democráticos entre la ciudadanía y el Estado.

4.7.1.3 Unidad de Desarrollo e innovación para la participación-UDI

La UDI pertenece a la Subsecretaría de Formación para la Participación Ciudadana de la SPC. Su objetivo principal está orientado a desarrollar procesos de investigación aplicada y gestión del conocimiento, apropiando la sistematización de la experiencia pedagógica del Sistema de Formación para la Participación Ciudadana para la Participación, para cualificar el impacto de los procesos formativos.



Consecuente con el objetivo general, tiene los siguientes objetivos específicos:

- Fomentar procesos de investigación que apunten a la solución de problemas concretos en el ámbito misional del Municipio de Medellín y del objetivo estratégico del Sistema de Formación para la Participación ciudadana.
- Establecer indicadores que permitan medir los resultados del Sistema de Formación para la Participación ciudadana con mayor precisión, para orientar de manera más acertada las demás intervenciones relacionadas con este proceso.
- Articular recursos institucionales para consolidar la oferta de contenidos de formación para la participación con un sistema de competencias ciudadanas para la participación, que garantice la calidad y pertinencia de la oferta en objetivos y metas, de tal manera que los programas sean adecuados y pertinentes.
- Implementar un sistema de información confiable, que integre toda la oferta de formación para la participación ciudadana atendida desde las diferentes dependencias municipales, de tal manera que se pueda obtener en tiempo real, información precisa sobre tipo de oferta, dependencia responsable, temas ofertados, beneficiarios e impacto alcanzado, para integrar sinergias y alcanzar los objetivos particulares propuestos por la Administración Municipal. (Alcaldía de Medellín ,2021b,p.72)

Para el Sistema Municipal de Participación Ciudadana es fundamental contar con la UDI, en cuanto permite fundamentar y proveer de información y datos a las entradas del Sistema; en este sentido se fortalecen las deliberaciones y acuerdos que se dan dentro de los Subsistemas, desde donde operan desde el rol de gestores de la información en el marco del Comité Técnico; pero así mismo, la UDI se entiende como actor estratégico en la medida en que enlaza al proceso al mismo Sistema de Información y Gestión del Conocimiento para la Participación Ciudadana SIGC-PC propiciando la articulación, posibilitando la generación permanente de conocimiento, la sistematización de las experiencias, reflexiones del SMPC sobre sí mismo y el seguimiento a los acuerdos o soluciones democráticas que resultan del funcionamiento del SMPC

4.7.1.4 Equipo de Control Social a la Gestión Pública

El equipo de Control Social se encuentra adscrito a la Subsecretaría de Formación y Participación Ciudadana de la SPC y tiene como objetivo general promover en el Municipio de Medellín una serie de prácticas, actitudes y valores destinados a mantener el orden en la gestión pública del territorio a través de los mecanismos de ley para garantizar el fortalecimiento del estado social de derecho.

Con respecto al objetivo general, tiene los siguientes objetivos específicos:



- Estimular prácticas responsables de control social en los habitantes del territorio que promuevan el ejercicio ciudadano en la función de inspección y vigilancia a la gestión pública con el propósito de fortalecer los diferentes mecanismos de participación social.
- Desarrollar instrumentos de control social de lo público de fácil acceso que faciliten la intervención ciudadana y fortalezcan una adecuada gestión de lo público.
- Fortalecer escenarios adecuados de control social de lo público y rendición de cuentas públicas, que sean enriquecedores de la democracia y generen corresponsabilidad ciudadana.(Alcaldía de Medellín, 2021b, p.73).

El equipo de Control Social a la Gestión Pública tiene un rol fundamental para promover en los actores individuales y colectivos prácticas que apunten a robustecer el control social en general y de manera puntual la vigilancia y veeduría sobre los procesos y resultados de la activación del SMPC. De igual manera y desde el Comité Técnico orientarán la estrategia de rendición de cuentas del SMPC.

4.7.1.5 Unidad de Gestión Formativa

La Unidad de Gestión Formativa, adscrita a la Subsecretaría de Formación, desarrolla sus funciones guiada por el siguiente objetivo general:

Articular las acciones de formación para la participación ciudadana 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 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 de lo público. (Alcaldía de Medellín, 2021b, p. 71)

A continuación se presentan los objetivos específicos que buscan contribuir al desarrollo del objetivo general de la Unidad de Gestión Formativa:

- Capacitar a los habitantes de la ciudad en los mecanismos de participación en la construcción de lo Público a partir de la construcción de instrumentos y modelos pedagógicos que permitan el desarrollo en el territorio de la democracia participativa como instrumento privilegiado para el ejercicio de la gobernabilidad y el logro de la legitimidad.
- Liderar los procesos de aprendizaje de la ciudadanía en derechos civiles, políticos y sociales, mediante semilleros de participación y escuelas de formación con el fin de que los ciudadanos se apropien de la ciudad, sean



- capaces de participar activamente en las propuestas para el desarrollo y de disfrutar de la vida en común en el territorio municipal.
- Orientar acciones de formación en participación ciudadana, mediante el trabajo articulado de los actores, instancias e instrumentos en torno a un modelo de desarrollo de ciudad sostenible en lo ambiental, equitativo en lo económico, incluyente en lo social e integrador y democrático, con el propósito de avanzar en la apuesta por los derechos ciudadanos en el territorio municipal.
 - Promover la capacitación para el ejercicio del control social de lo público, mediante estrategias de apoyo institucional para su realización, con el fin de dotar a la ciudadanía de mayores recursos de poder político en aquellos ámbitos, aspectos y niveles, en los que en forma total o mayoritariamente se emplean los recursos públicos. (Resolución 202150050998, 2021b).

De los objetivos antes relacionados se desprende que la Unidad de Gestión Formativa tendrá un papel fundamental en lo relacionado con la apropiación que los habitantes de Medellín puedan tener de los objetivos y funcionamiento del Sistema Municipal de Participación y la importancia de la existencia del mismo para la construcción de herramientas para fomentar y liderar diálogos al interior del mismo respecto a los temas de su interés y de cara a una democracia participativa y para el ejercicio de control social que se desarrollará sobre los procesos llevados a cabo al interior del mismo.

4.7.2 Consejo Municipal de Participación Ciudadana

De acuerdo con lo estipulado en la Ley Estatutaria de Participación, una de las funciones del Consejo Municipal de Participación es la de liderar y poner en marcha el Sistema Municipal de Participación Ciudadana (Art. 86 Ley 1757)²⁸. Otras funciones del Consejo que tendrán incidencia sobre la puesta en marcha del Sistema Municipal de Participación son las definidas en diferentes literales del artículo 80 de la Ley 1757 como se presentan a continuación²⁹:

- a) Asesorar de manera permanente al Gobierno Nacional en materias relacionadas con la participación ciudadana, especialmente en lo relacionado con el marco jurídico y el diseño de las políticas públicas;

²⁸ Al respecto también puede consultarse el literal b, del artículo 80 de la citada Ley en el que se establece como función del Consejo: “diseñar la puesta en marcha del Sistema Nacional de Participación Ciudadana como un dispositivo de articulación de instancias, espacios, sujetos, recursos, instrumentos y acciones de la participación ciudadana. El Sistema Nacional estará conformado por los niveles departamentales, municipales, distritales y locales de participación ciudadana, por el Sistema Nacional de Planeación y por los Espacios e Instancias Nacionales de participación ciudadana” (Ley 1757 de 2015).

²⁹ Ver artículo 5 del Reglamento Interno del Consejo Municipal de Participación Ciudadana de Medellín, en donde se establece que las funciones del mismo son las definidas en la Ley Estatutaria de Participación.



- b) 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;
 - c) Asesorar al Gobierno Nacional en la definición de estrategias que motiven a la ciudadanía para presentar iniciativas para el mejoramiento de la participación ciudadana y promover en todo el país la cultura y la formación para la participación;
 - d).Sugerir a las distintas entidades y organismos de la administración central y descentralizada del nivel nacional y a las entidades territoriales, modificaciones en sus planes, programas y proyectos, para asegurar la debida participación ciudadana en los mismos. Las sugerencias deben ser evaluadas por las entidades y organismos correspondientes;
 - e). Evaluar las políticas y programas de participación ciudadana y proponer las modificaciones y ampliaciones que considere pertinentes;
 - f). Promover la economía de espacios de participación y la articulación institucional como herramientas prioritarias para materializar la política pública de participación ciudadana.
- (Art. 80, Ley 1757)

De la funciones citadas anteriormente son particularmente importantes para el adecuado funcionamiento del Sistema y su posicionamiento como mecanismo de democracia participativa y gobernanza, las relacionadas con la evaluación de la oferta participativa; la promoción de la cultura y la formación para la participación; la sugerencia de modificaciones de planes, programas y proyectos para asegurar la participación y la vinculada con la promoción de la articulación institucional. Todas estas funciones generales y las que, en concordancia con la Ley, se le asignan al Consejo para el funcionamiento del Sistema Municipal de Participación en Medellín, lo ubican como un actor fundamental y reconocen su papel como máxima instancia de participación ciudadana en el municipio.

4.7.3 Dependencias de la Administración Municipal y Conglomerado Público

Entre los actores estratégicos del Sistema Municipal de Participación también se encuentran las dependencias que hacen parte de la Alcaldía de Medellín, puesto que estas serán llamadas según lo requieran los tipos de entradas que activen el Sistema, en especial al Subsistema Estatal. En la siguiente tabla se enuncian las dependencias de la Administración Municipal que pueden ser convocadas por sus funciones y misionalidad.



Tabla 14.

Dependencias de la Administración Municipal

DEPENDENCIAS DEL SUBSISTEMA ESTATAL
DAGR
Gerencia de Corregimientos
Gerencia de Diversidad Sexual
Gerencia de Etnias
Gerencia de Proyectos
Gerencia del Centro
Secretaría de Comunicaciones
Secretaría de Cultura Ciudadana
Secretaría de Desarrollo Económico
Secretaría de Educación
Secretaría de Evaluación y Control
Secretaría de Gestión Humana y Servicio a la Ciudadanía
Secretaría de Gestión y Control Territorial
Secretaría de Gobierno y Gestión del Gabinete
Secretaría de Hacienda
Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos
Secretaría de Infraestructura Física
Secretaría de Innovación Digital
Secretaría de Juventud
Secretaría de la No-Violencia
Secretaría de las Mujeres
Secretaría de Movilidad





DEPENDENCIAS DEL SUBSISTEMA ESTATAL
Secretaría de Participación Ciudadana
Secretaría de Salud
Secretaría de Seguridad y Convivencia
Secretaría de Suministros y Servicios
Secretaría del Medio Ambiente
Secretaría General
Secretaría Privada

Nota. Elaboración propia con información de la Alcaldía de Medellín, 2021.

De igual forma serán fundamentales las dependencias y el Conglomerado Público como un grupo de actores importantes para el desarrollo del Subsistema Estatal. Ya que la administración pública abarca, en la actualidad, a las “instituciones de la rama ejecutiva que se relacionan con la sociedad civil para decidir y ejecutar las acciones orientadas a la atención de problemas comunes, y los medios que dotan de carácter vinculante a dichos procesos para facilitar su realización” (Alcaldía de Medellín, 2021, s.p.).

Tabla 15.

Conglomerado público

CONGLOMERADO PÚBLICO
Agencia de Cooperación e Inversión de Medellín y el Área Metropolitana (ACI)
Aeropuerto Olaya Herrera
Agencia para la Cooperación Internacional de Medellín
Agencia para la Gestión del Paisaje, el Patrimonio y las Alianzas Público-Privadas (APP)
Administrador del Patrimonio Escindido de Empresas Varias de Medellín ESP (APEV)
Biblioteca Pública Piloto de Medellín (BPPM)
Colegio Mayor de Antioquia



CONGLOMERADO PÚBLICO

Corporación Hospital Infantil Concejo de Medellín

Corporación Parque Arví

Créame

Empresa de Desarrollo Urbano (EDU)

Empresas Públicas de Medellín (EPM)

Empresa para la Seguridad Urbana (ESU)

Fondo de Garantías S.A.

Fondo de Valorización de Medellín

Fundación Ferrocarril de Antioquia

Fundación Jardín Botánico

Fundación Medellín Convention & Visitors Bureau

Hospital General de Medellín Luz Castro de Gutiérrez

Instituto de Deportes y Recreación de Medellín (INDER)

Instituto Tecnológico Pascual Bravo Institución Universitaria

Instituto Tecnológico Metropolitano (ITM)

Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (ISVIMED)

Empresa de Transporte Masivo del Valle de Aburrá Ltda (Metromed)

Metroparques

Metroplús S.A.

Metrosalud

Museo Casa de la Memoria

Parque Explora





CONGLOMERADO PÚBLICO
Plaza Mayor Medellín - Convenciones y Exposiciones
Ruta N
Sapiencia, Agencia de Educación Superior
Savia Salud E.P.S.
Telemedellín
Terminales de Transporte de Medellín S.A.

Nota. Elaboración propia con información de la Alcaldía de Medellín, 2021.

4.7.4 Mesa de Fortalecimiento a la Ciudadanía

La Mesa para el fortalecimiento a la ciudadanía -FOCI, responde al proceso que le da su nombre y que es uno de los procesos misionales de la Alcaldía de Medellín en el marco del Sistema Integrado de Gestión de Calidad; la Mesa de articulación FOCI que le da impulso al proceso 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 y que conforman el Sistema Municipal de Participación de Medellín.

Sesiona cada 20 días, liderada por la Secretaría de Participación Ciudadana con la participación corresponsable de 18³⁰ dependencias de la Administración Municipal, en desarrollo de un plan de trabajo que atiende a tres objetivos específicos:

- Construir e implementar la política de participación en la gestión pública y su plan de acción para la Alcaldía de Medellín en el marco del Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG.
- Mejorar la calidad y el desempeño de los servicios ofrecidos por la Alcaldía de Medellín en torno al fortalecimiento de la ciudadanía para potencializar el capital social y la construcción de una ciudad equitativa, incluyente, democrática y transparente. (Sistema de gestión de calidad)

³⁰ Cifra hasta noviembre de 2021; para 2022 se espera que este número aumente pues se ha requerido formalmente a 19 nuevas dependencias y entes descentralizados conformar la Mesa,



- Aportar a la formulación e implementación de la Política Pública de Participación Ciudadana de Medellín como instrumento de abordaje de los problemas relacionados con la arquitectura institucional para la participación ciudadana.

Partiendo de que dentro de la Mesa de Fortalecimiento a la Ciudadanía confluyen la mayoría de dependencias de la Alcaldía de Medellín y trabajan enfocadas en la participación ciudadana, su rol será fundamental para el funcionamiento del Subsistema Estatal, dado que la Mesa FOCl será la encargada de coordinarlo y buscar que las deliberaciones suscitadas en su interior permitan la consolidación de una mirada institucional sobre los problemas y agendas públicas que activan el SMPC; a su vez la Mesa FOCl deberá procurar por soluciones a los mismos según las capacidades institucionales.

4.7.5 Instancias formales de participación ciudadana

Las instancias de participación ciudadana se conciben como espacios de interlocución permanente entre la administración municipal y los actores individuales y colectivos (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2018). Estas tienen dos objetivos: el primero, la disminución de las asimetrías de poder entre los gobernantes y la ciudadanía y; el segundo, aumentar la efectividad de la gestión pública en la atención de los problemas públicos, mediante la vinculación de los actores sociales en la definición de las políticas (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2018).

En este sentido sus funciones son: 1) Empezar acciones de petición de información, explicaciones, y evaluación de la gestión; 2) Promover el acercamiento de la ciudadanía a la toma de decisiones públicas y el empoderamiento sobre su desarrollo; 3) Coordinar la relación entre la ciudadanía y las instituciones públicas para la gestión del desarrollo de la ciudad; 4) Gestionar políticas públicas y agendas públicas y; finalmente, buscar incidir en: la concertación, seguimiento y evaluación de políticas públicas, veeduría y control social a la gestión pública y, deliberar y aportar en la conformación de la agenda pública local (Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, 2017). Además, las instancias formales o escenarios de participación ciudadana cuentan con su respectiva clasificación de acuerdo con el Instituto Distrital de la Participación y la Acción Comunal, como podrá verse en la Tabla 16.



Tabla 16.

Clasificación de las instancias de participación ciudadana

Tipo	Subtipo	Descripción
Composición	Mixtas	Están compuestas por representantes de la comunidad, sectores sociales o ciudadanos en general, grupos de interés, representantes de organizaciones sociales y servidores públicos
	Autónomas	La ciudadanía es el actor más importante. Las instituciones pueden participar en estas instancias en calidad de invitados, pero no hacen parte de la organización.
Origen	Formales o reglamentadas	Media acto administrativo y, en algunos casos, acto legislativo en su creación y conformación: allí se define generalmente estructura, integrantes, funciones, objetivos, forma de elección, periodicidad, mecanismos de toma de decisiones, autonomía, entre otros.
	No formales o no reglamentadas	Los no reglamentados son escenarios de diálogo en los que su composición, atribuciones y mecanismos de funcionamiento no se encuentran definidos por instrumento normativo, suelen crearse de manera espontánea y atienden asuntos coyunturales

Nota. Adaptado del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, 2017.

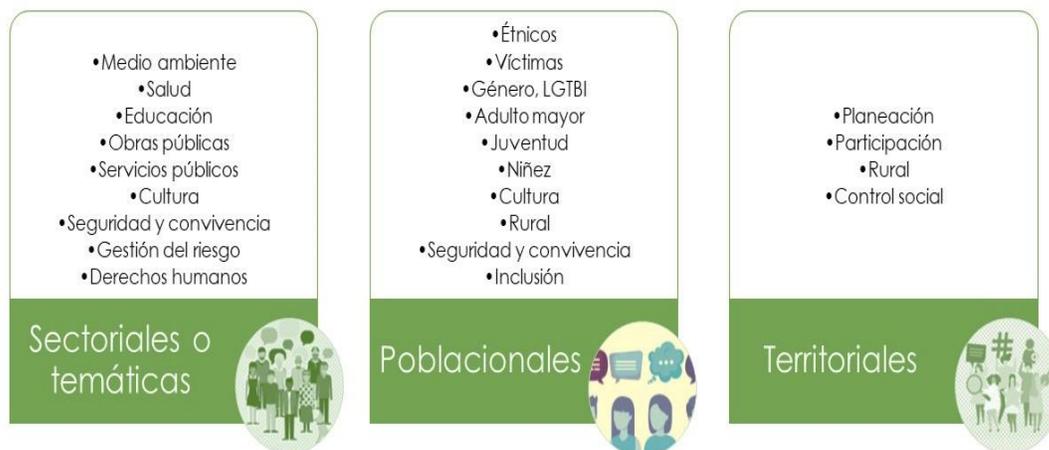
Ahora bien, las instancias de participación también se estructuran y determinan a través de una clasificación según el ámbito, el objetivo y la población a la que se dirige. A continuación se hace referencia a dichos asuntos::





Figura 5

Clasificación Instancias según ámbito, objetivo y población



En la tabla anterior se clasifican las instancias de participación, lo que permite entender las formas de composición, clasificación y origen de las mismas, evidenciando que desde la pluralidad de sus objetivos pueden conectarse y enriquecer las deliberaciones que se darán en el marco del SMPC; las instancias formales ya reconocidas y en funcionamiento posibilitan el relacionamiento y articulación entre actores sociales y estatales, para la transformación y procesamiento de situaciones o asuntos que necesitan de acuerdos, deliberación y toma de decisiones. En la Alcaldía de Medellín y a través de la Mesa FOCl se han identificado las siguientes instancias de participación formales³¹:

INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN CLASIFICADAS			
Secretaría	Nombre del escenario o instancia de participación	Clasificación instancia según origen	Clasificación según ámbito
Gerencia Diversidades sexuales e identidades de género	Consejo Consultivo LGBTI	Autónoma	Poblacional

³¹ Las instancias de participación relacionadas son producto del trabajo realizado en el año 2021 por la Mesa de Fortalecimiento a la Ciudadanía.



INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN CLASIFICADAS			
Secretaría	Nombre del escenario o instancia de participación	Clasificación instancia según origen	Clasificación según ámbito
Gerencia Diversidades sexuales e identidades de género	Comité Municipal de Diversidad Sexual e Identidades de Género	Mixta	Poblacional
Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos	Comité Municipal de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario	Mixta	Temática o sectorial
Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos	Comité Coordinador Municipal para la Prevención y Atención de las Violencias Sexuales	Mixta	Temática o sectorial
Secretaría de No Violencia	Comité Municipales de Justicia Transicional	Mixta	Temática o sectorial
Secretaría de No Violencia	Consejo Territorial de Paz, Reconciliación y Convivencia (Conpaz) de Medellín	Mixta	Temática o sectorial
Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos	Comité Supra Sectorial de Política la Pública de Niños, Niñas y Adolescentes	Mixta	Poblacional
Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos	Comité Técnico Interinstitucional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil y la Protección del Joven Trabajador (CIETI)	Mixta	Poblacional
Gerencia Étnica	Mesa Permanente de Concertación Indígena de Medellín	Mixta	Poblacional
Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos	Cabildo Mayor de Medellín	Autónoma	Poblacional
Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos	Comité Técnico Municipal de Cuidadores	Mixta	Temática o sectorial
Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos	El Comité Municipal para la Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional	Mixta	Temática o sectorial
Secretaría de Inclusión Social,	Comité Municipal para la Familia.	Mixta	Temática o sectorial





INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN CLASIFICADAS			
Secretaría	Nombre del escenario o instancia de participación	Clasificación instancia según origen	Clasificación según ámbito
Familia y Derechos Humanos			
Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos	Comité Técnico para la Familia	Mixta	Temática o sectorial
Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos	Comité Municipal de Discapacidad – CMD	Mixta	Poblacional
Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos	Comités Comunales y Corregimentales de Inclusión (CCI).	Autónoma	Poblacional
Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos	Mesas de Trabajo de la Política Pública para la Inclusión de las Personas con Discapacidad de Medellín.	Mixta	Poblacional
Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos	Comité de Accesibilidad	Mixta	Poblacional
Gerencia Étnica	Consejo Municipal de Afrodescendientes	Mixta	Poblacional
Secretaría de No Violencia	Mesa municipal de Participación de Víctimas	Mixta	Poblacional
Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos	Comité de Alimentación Escolar	Mixta	Temática o sectorial
Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos	Consejos de Participación Infantil	Mixta	Poblacional
Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos	Mesas Territoriales de Infancias y Adolescencias		Poblacional
Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos	Comité Técnico Personas Mayores	Mixta	Poblacional
Secretaría de la Juventud	Asamblea Municipal de Juventud	Autónoma	Poblacional





INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN CLASIFICADAS			
Secretaría	Nombre del escenario o instancia de participación	Clasificación instancia según origen	Clasificación según ámbito
Secretaría de la Juventud	Comisión de Concertación y Decisión	Mixta	Poblacional
Secretaría de Medio Ambiente	Mesas Ambientales (comunales y corregimentales)	Autónoma	Temática o sectorial
Secretaría de Medio Ambiente	Consejo Ambiental de Medellín (CAM)	Mixta	Temática o sectorial
Secretaría de Salud	Comité de Participación Comunitaria en Salud (COPACOS)	Autónoma	Temática o sectorial
Secretaría de Salud	Comité de Vigilancia Epidemiológica Comunitario (COVECOM)	Autónoma	Temática o sectorial
Secretaría de Salud	Veedurías en Salud	Autónoma	Temática o sectorial
Secretaría de Desarrollo Económico	Consejo Consultivo de Economía Social y Solidaria	Mixta	Temática o sectorial
Secretaría de Desarrollo Económico	Consejo Municipal de Desarrollo Rural	Mixta	Territorial
Secretaría de Cultura Ciudadana	Comités de Cultura Parque	Autónoma	Temática o sectorial
Secretaría de Cultura Ciudadana	Mesa Intersectorial de Voluntariado de Medellín	Autónoma	Temática o sectorial
Secretaría de Seguridad y Convivencia	Consejos de Convivencia Ciudadana	Mixta	Temática o sectorial
Secretaría de Seguridad y Convivencia	Comité Local de Gobierno	Mixta	Temática o sectorial
Secretaría de Movilidad	Consejo Municipal para Asuntos y Políticas Públicas de los y las Motociclistas que Circulan en la ciudad de Medellín y sus Corregimientos.	Mixta	Temática o sectorial
Secretaría de Movilidad	Mesa de Movilidad Sostenible	Mixta	Temática o sectorial
Secretaría de Comunicaciones	Comité Municipal de la Política Pública de Procesos y Medios de Comunicación Alternativos, Independientes, Comunitarios y Ciudadanos	Mixta	Temática o sectorial
Secretaría de Participación Ciudadana	Comité de seguimiento e Impulso a la Política Pública de las	Mixta	Temática o sectorial





INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN CLASIFICADAS			
Secretaría	Nombre del escenario o instancia de participación	Clasificación instancia según origen	Clasificación según ámbito
	Organizaciones Sociales de Medellín		
Secretaría de Participación Ciudadana	Mesa de Concertación Comunal	Mixta	Temática o sectorial
Secretaría de Participación Ciudadana	Comité Técnico Municipal de la Política Pública de Organismos de Acción Comunal.	Mixta	Temática o sectorial
Secretaría de Participación Ciudadana	Consejos comunales o corregimentales de planeación - CCCP -	Autónoma	Territorial
Secretaría de Participación Ciudadana	Consejo Municipal de Participación Ciudadana - CMPC	Autónoma	Territorial
Departamento Administrativo de Planeación	Consejo Territorial de Planeación	Mixta	Territorial
Departamento Administrativo de Planeación	Consejo Municipal de Política Social para la equidad COMPSE	Mixta	Temática o sectorial
Secretaría de Medio Ambiente	Comité Ciudadano de Obra	Autónoma	Temática o sectorial
Gerencia de correjimientos	Mesa Campesina Corregimental	Autónoma	Territorial
Gerencia de correjimientos	Veeduría Corregimental Campesina.	Autónoma	Territorial
DAGR	Comités Comunitarios de Gestión del Riesgo de Desastres-CCGRD	Autónoma	Temática o sectorial
DAGR	Comités Sectoriales de Gestión del Riesgo de Desastres--COSEGRD	Autónoma	Temática o sectorial
Secretaría de Gestión y Control Territorial	Comités de Desarrollo y Control Social	Autónoma	Temática o sectorial
Secretaría de la Mujer	Consejo de Seguridad Público de Mujeres	Mixta	Poblacional
Secretaría de las Mujeres	Comité de Interlocución	Mixta	Temática o sectorial
Secretaría de las Mujeres	Comité Intersectorial	Mixta	Temática o sectorial
Secretaría de Cultura Ciudadana	Consejo Municipal de Cultura	Mixta	Temática o sectorial
Secretaría de Cultura Ciudadana	Consejos de las Artes y la Cultura	Autónoma	Temática o sectorial





INSTANCIAS DE PARTICIPACIÓN CLASIFICADAS			
Secretaría	Nombre del escenario o instancia de participación	Clasificación instancia según origen	Clasificación según ámbito
Secretaría de Cultura Ciudadana	Consejos Territoriales de Cultura.	Autónoma	Temática sectorial o
Secretaría de Cultura Ciudadana	Mesas De Cultura	Autónoma	Temática sectorial o
Secretaría de Cultura Ciudadana	Comité De Deliberación Pública de Cultura	Mixta	Temática sectorial o
Secretaría de Salud	Alianzas o asociaciones de usuarios	Autónoma	Temática sectorial o
Secretaría de Salud	Comités de ética hospitalaria	Mixta	Temática sectorial o
Secretaría de Educación	de Consejo Directivo	Mixta	Temática sectorial o
Secretaría de Educación	de Consejo de estudiantes	Autónoma	Temática sectorial o
Secretaría de Educación	de Consejo de Padres de Familia	Autónoma	Temática sectorial o
Secretaría de Educación	de Comités Escolares de Convivencia	Mixta	Temática sectorial o

Nota. Elaboración propia con base en matriz de instancias Mesa FOCI.

Partiendo de que las instancias cuentan con fines y actores definidos, muchas de ellas serán convocadas según los requerimientos que generen las entradas del Sistema. Para ello el Comité Técnico deberá tener una identificación y caracterización actualizada que se validará permanentemente con los sectores integrantes del CMPC, para de esta manera garantizar citar a la instancia y sus actores de acuerdo con los temas, tipos de problemas, alcance territorial, sectorial y poblacional y demás elementos de contexto identificados para deliberar en alguno de los tres subsistemas. Es importante señalar que con respecto a las instancias que se convoque a participar en torno a una entrada del SMPC, los integrantes de la ciudadanía de estas se ubicarán en el Subsistema Ciudadanía y los integrantes de las instituciones del Estado de la instancia, conformarán el Subsistema Estatal para cada caso de activación.

4.7.6. Alianzas para la Gobernanza en el marco del SMPC

Como parte de la consolidación paulatina del SMPC y como resultado de su reconocimiento y legitimidad en la ciudad, se espera que distintos actores colectivos (instituciones, organizaciones, universidades, entre otros) con miradas diversas se vinculen al proceso enriqueciéndolo y aportándole desde una pluralidad de enfoques, contextos, ámbitos de actuación y ópticas a través de los cuales se leen, gestionan o resuelven los problemas públicos. A esta suma paulatina de voluntades



e intereses a través de la vinculación activa de actores relevantes, no concebidos inicialmente en el diseño del SMPC, es a lo que se denomina Alianzas para la Gobernanza en el marco del SMPC.

En el marco del diseño del SMPC, se prioriza inicialmente, la interlocución y el trabajo articulado con la Alianza Sí Ciudadanía; proyecto potenciado inicialmente por la Secretaría de Participación Ciudadana, que parte de la iniciativa en torno a la creación y medición del Índice de Participación Ciudadana, que a su vez le da paso al diseño de un Sistema de Información y Gestión del Conocimiento para la Participación Ciudadana (SIGC-PC), que se define como SíCiudadanía.Co. La Alianza Sí Ciudadanía que se firma el 22 de febrero de 2020, emerge como una apuesta de ciudad para generar conocimiento sobre la participación ciudadana, favorecer la gobernanza democrática y el desarrollo local de la ciudad, por medio de una alianza e interacción público, privada y ciudadana de carácter autónomo y estratégico.

En la Secretaría de Participación, la Alianza es acompañada y fortalecida desde la Unidad de Desarrollo e Innovación de la Subsecretaría de Formación quienes hacen parte del Comité Técnico SMPC en el rol de gestores de información; desde allí liderarán el proceso de sistematización de la experiencia, serán quienes gestionen y faciliten la información y los datos que soportan las deliberaciones y crearán y herramientas para recolectar y consolidar información que facilite la construcción de los acuerdos parciales y salidas del SMPC.

4.8. Instrumentos

El SMPC cuenta con instrumentos que apalancan y posibilitan su funcionamiento, entendiendo que los instrumentos sirven para recolectar, transportar o gestionar información; estos son diversos y si bien se conciben unos iniciales o básicos para la puesta en funcionamiento del SMPC, estos pueden ser enriquecidos a medida que el funcionamiento del Sistema se evalúe para encontrar elementos susceptibles de mejoramiento; así mismo se podrán crear otros instrumentos que mejoren la operación del SMPC. Se proponen inicialmente, los siguientes:

4.8.1 Formulario básico de solicitud

La recepción de solicitudes para la activación del SMPC, se realizará a través de la ventanilla del servicio a la ciudadanía bajo la modalidad de PQRSD. En el asunto de la PQRSD deberá indicarse claramente que se solicita la activación del Sistema Municipal de Participación, para que consecuentemente llegue al Comité Técnico del Sistema y se dé inicio a la ruta de análisis para viabilizar la activación del SMPC.

Sin embargo, se propone un formulario básico que podrá eventualmente recolectar información precisa que haga que el proceso de análisis y aplicación del Protocolo de Priorización y Derivación se realice de la manera más ágil posible. Así mismo y



en la medida en la que el SMPC se soporte en escenarios virtuales de interacción, participación y seguimiento, el formulario podrá diligenciarse desde la plataforma dispuesta para tal fin.

El formulario básico de solicitud sería entonces, el instrumento para hacer llegar al Sistema los requerimientos, problemas o agendas públicas que se solicita abordar vía deliberación y construcción de acuerdos Estado-Ciudadanía. Se espera que el formulario cuente con información y datos relevantes sobre la petición de los actores individuales y colectivos y le permita al Comité Técnico orientar el proceso según la especificidad de la entrada.

Los elementos que configurarán el formulario serán desarrollados en la reglamentación del SMPC y se fundamentarán en los criterios del Protocolo de Priorización y Derivación que es el que define si la solicitud activa o no al Sistema.

A continuación se realiza una propuesta, que puede ser ajustada según se requiera para tramitar de forma más eficiente las entradas.

a) **Campos detallados de identificación del proponente, sea este un actor individual o colectivo.**

Podrá ampliarse la información sobre todo en lo referente a los actores colectivos; esto debido a que en la actualidad y en el marco de las leyes que regulan y orientan el servicio a la ciudadanía; solo los actores individuales, son sujetos con potestad de instaurar PQRSD ante las entidades públicas.

b) **Descripción del asunto o situación que amerita la solicitud de activación del SMPC.**

Se sugiere que en el formulario básico se cuente con campos de preguntas con respuestas cerradas que permitan procesar de manera más ágil y efectiva la información de las solicitudes de activación del SMPC. Este campo es particularmente sensible pues en torno a la información allí consignada se realizaría la aplicación del Protocolo de Priorización y Derivación. Así pues, se considera que el formulario indague por asuntos como:

- Alcance territorial del problema, necesidad o asunto público.
- Cuándo se presentó el asunto o cuando va a presentarse.
- Identificación de las poblaciones involucradas (tipo, número, ubicación, naturaleza) tanta como beneficiaria y/o afectada de la situación que se presenta para activar el Sistema.
- Justificación para llevar el asunto al SMPC.
- Formas de gestionar la problemática que se hayan abordado previamente: otros trámites o escenarios o instancias,
- Identificación de grupos de valor o interés que pueden aportar a la búsqueda colectiva de soluciones.



- Expectativas de el o los proponentes frente al tratamiento del asunto en el marco del SMPC.

c) **Anexos**

Las personas podrán allegar la información de soporte que consideren pertinente para ilustrar, ampliar o fortalecer la presentación de la solicitud para ampliación de la solicitud.

4.8.2 Protocolo de Priorización y Derivación (PPD)

El protocolo es un instrumento que emplea el Comité Técnico del Sistema Municipal de Participación Ciudadana una vez las posibles entradas al Sistema son recolectadas a través del servicio de atención al ciudadano de la Alcaldía o los medios virtuales dispuestos para tal fin, conforme avance la puesta en marcha del Sistema Municipal de Participación. Este instrumento tiene como objetivo definir la pertinencia y necesidad de activación del Sistema.

La definición de la pertinencia y necesidad de activación del Sistema se hará mediante un sistema de puntuación que contemple criterios como:

- Tipo de entrada.
- Relación de la entrada con el objetivo del Sistema Municipal de Participación Ciudadana.
- Descripción suficiente de la entrada
- Necesidad de deliberación en los subsistemas- Necesidad de articulación entre el Estado y la Ciudadanía
- Posibilidad de dar respuesta a través del Sistema

El Protocolo de Priorización y Derivación deberá contemplar categorías y variables que faciliten la evaluación de las entradas y la asignación de puntajes para -a partir de una evaluación objetiva-, viabilizar o no el ingreso de una entrada y por tanto la activación del Sistema.

4.8.3 Temporalidades para la Ruta de Funcionamiento

Para viabilizar el adecuado funcionamiento del Sistema se establecerán temporalidades para el desarrollo del proceso a partir del momento en que la entrada ingresa al Sistema, hasta cuando se desarrollen los procesos de seguimiento y evaluación del mismo; cabe destacar que estos tiempos podrán variar según la complejidad y diversidad de elementos que pueden componer la entrada.

Teniendo en cuenta lo anterior, será importante definir como mínimo, tiempos relacionados con:



- Remisión de la entrada al Comité Técnico para su revisión
- Comunicación de recepción de la entrada y aplicación del Protocolo de Priorización y Derivación para la clasificación de la entrada
- Comunicación, a quien radicó la entrada, sobre si la entrada activará o no el Sistema y del proceso que se seguirá con la solicitud
- Cuando la entrada es clasificada como válida para activar el Sistema:
 - a. Clasificación de la entrada según tipo, alcance y comunicación a los interesados del ingreso de la misma.
 - b. Elaboración y divulgación del cronograma de trabajo del SMPC para cada una de las entradas que contenga tiempos relacionados con:
 - Realización de convocatoria para la activación del subsistema correspondiente según tipo y alcance de entrada
 - Remisión de información base para la deliberación
 - Remisión a todos los interesados de información complementaria para la deliberación
 - Definición y comunicación a todos los interesados de las metodologías de deliberación y acuerdos
 - Deliberación y acuerdos
 - Comunicación de los resultados de funcionamiento del Sistema
- Desarrollo de los procesos de rendición de cuentas del SMPC
- Desarrollo de los procesos de seguimiento y evaluación del SMPC, para la visibilización de los obstáculos o problemas, que permita una dinámica de mejoramiento continuo

4.8.4 Protocolos de deliberación y toma colectiva de decisiones

Estos protocolos tienen la finalidad de establecer claramente las reglas generales que guiarán los procesos de deliberación y toma de decisiones al interior del Sistema. En un primer momento, quien modere la conversación debe facilitar la comprensión del significado de la participación en el espacio, en ese sentido, debe velar porque los participantes conozcan los objetivos de la deliberación. Por otro lado, la deliberación al interior del Sistema de Participación implica que los deliberantes se encuentren en igualdad de condiciones, por lo que en la misma deben tenerse en cuenta criterios diferenciales e interseccionales, lo que implica que cuenten con toda la información necesaria para la deliberación y las facilidades para revisarla. En lo que respecta al proceso mismo de la deliberación, la regla fundamental es que todos los participantes cuenten con la garantía de la posibilidad de uso de la palabra en el espacio y conozcan las reglas que guiarán la deliberación.

Entre las reglas para el proceso de deliberación deberá establecerse como mínimo:



- La obligatoriedad de presentar una agenda para el desarrollo de la deliberación
- Un tiempo máximo de presentación de la temática
- La temporalidad de duración de la deliberación, en correspondencia con la complejidad de la temática y la cantidad de actores involucrados
- Aspectos que aseguren el respeto entre los actores participantes
- El número de personas que podrán hacer uso de la palabra durante la deliberación y el tiempo máximo que tendrá cada persona en el uso de la palabra
- El tiempo que tendrá quien desee o requiera hacer una réplica
- En el espacio de deliberación los participantes podrán realizar propuestas de solución o tratamiento a la temática o asunto de interés público discutido y desde el inicio de la deliberación deberá establecerse claramente cómo se dará el proceso de selección de las soluciones o tratamiento a la temática o asunto de interés público sobre el que se delibera.
- Procesos a seguir ante ausencias de información o de actores necesarios.

La toma de decisiones se desarrollará con base a las propuestas presentadas y para la misma se establecerán mecanismos y procedimientos de votación que garanticen la transparencia del proceso, así como el mayor consenso posible; en el proceso también deberán considerarse mecanismos y procesos para los casos en los que no se logren acuerdos sobre las propuestas hechas.

Cabe aclarar que en este proceso los deliberantes podrán llegar a acuerdos sobre el seguimiento al desarrollo de los acuerdos y las responsabilidades al respecto. En el desarrollo de la deliberación y la toma de decisiones los participantes tendrán la posibilidad de someter a votación mociones de orden, de procedimiento, suficiente ilustración, y de claridad.

4.8.5 Formatos de sistematización del proceso

La sistematización del proceso tiene los objetivos de facilitar la generación de insumos para la divulgación de los procesos desarrollados al interior del Sistema, de cara al ejercicio de un gobierno abierto; también debe facilitar la evaluación del funcionamiento del Sistema para su continuo mejoramiento, así como la generación de insumos de información para debates futuros sobre las temáticas discutidas.

Además la sistematización permite construir y fortalecer los conocimientos referente a los ejercicios participativos que requieren la articulación entre la ciudadanía y el Estado, es decir ampliar las metodologías, investigaciones y datos sobre los procesos deliberativos y la construcción de acuerdos bajo la experiencia del Sistema Municipal de Participación Ciudadana.



La sistematización del proceso de funcionamiento tendrá un énfasis central en el proceso de deliberación y deberá consignar:

- Los actores participantes
- La temática presentada para la deliberación
- La metodología propuesta y desarrollada para la deliberación
- Las discusiones propuestas y desarrolladas
- Las propuestas hechas para el tratamiento del problema o asunto de interés público y la metodología seguida para la toma de decisiones
- Los acuerdos conseguidos y decisiones tomadas
- Las dificultades presentadas en el proceso
- En caso de que queden temas para tratamiento posterior en el Sistema o residuos, debe consignar cuáles son y si en el marco de la deliberación se tomó alguna decisión en relación a su tratamiento.

4.8.6. Paquetes de información base para las deliberaciones

El Sistema Municipal de Participación Ciudadana contará con paquetes de información que se considera material previo de estudio que ampliará la comprensión sobre las entradas que activan el Sistema, es decir que permitirán contar con información actualizada y pertinente sobre el problema de la participación ciudadana o el asunto de agenda pública, buscando enriquecer las argumentaciones que se den en el marco de la deliberación y la toma de decisiones entre los actores implicados.

Estos paquetes de información deberán tener en cuenta:

- Informes técnicos, productos contractuales, lineamientos institucionales.
- Leyes, normas o decretos.
- Documentos académicos (investigaciones, artículos, libros, entre otros)
- Informes comunitarios o locales con los que cuentan los actores.
- Indicadores, mediciones, encuestas ciudadanas.
- Periódicos, boletines, blogs, entre otros.

Los paquetes de información serán organizados por los gestores de información, quienes contarán con un tiempo prudente para indagar, recopilar, clasificar y hacer un chequeo general sobre la calidad y la pertinencia de lo encontrado o recibido. Cabe destacar que una vez procesados y validados serán entregados en igualdad de condiciones a los Subsistemas y en caso de requerirse la adición de nuevos insumos por parte de alguno de los Subsistemas, estos deberán ser enviados a los gestores de información para evaluar y de ser oportuno y pertinente, sumar a los paquetes ya construidos. Idealmente los paquetes de información se dispondrán



para el acceso en formato digital, evitando en la mayor medida posible el uso de papel.

4.9. Funcionamiento y procesos del Sistema Municipal de Participación Ciudadana

En esta sección se describe el funcionamiento del Sistema Municipal de Participación Ciudadana a través de la definición de los procesos que determinan los flujos y el relacionamiento entre equipos y subsistemas del SMPC a partir de las funciones y los roles de los tres subsistemas, el Comité Técnico y los actores estratégicos. Los procesos de un sistema hacen referencia a fenómenos de cambio. Para el SMPC, los procesos son una serie lógica de actividades que permiten la transformación de las entradas, en respuestas que permitan gestionar, transformar, abordar una agenda pública o solucionar un problema, es decir, transformar una situación inicial mejorando y garantizando una participación ciudadana efectiva e incidente.

4.9.1. Fase de activación y trámite

4.9.1.1. Procesamiento de las entradas del SMPC

- El proceso inicia con la presentación de una solicitud de activación del Sistema, cuando un ciudadano o ciudadana o una organización, instancia o colectivo, el CMPC o FOCL, consideren que tienen en sus manos una situación que puede atenderse o es susceptible de mejorar o resolverse vía deliberación pública y construcción de acuerdos Estado-Ciudadanía³² Así mismo el SMPC puede activarse periódicamente como mecanismo de abordaje del problema público y problemas subsidiarios que componen la Política Pública de Participación Ciudadana y finalmente a partir del seguimiento a acuerdos (salidas) o residuos del propio SMPC, como se señaló en el numeral 4.6.

- Una vez las entradas son recolectadas a través de la ventanilla de registro de Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias de la Alcaldía de Medellín, la solicitud será derivada del Sistema de Servicio a la Ciudadana³³ a la Secretaría de Participación Ciudadana, donde el Comité Técnico, deberá contestar en los términos y tiempos establecidos por la Ley, que la solicitud será objeto de análisis y viabilización a través de la aplicación del Protocolo de Priorización y

³² Ocasionalmente podrá activarse exclusivamente y de manera independiente alguno de los subsistemas respondiendo a una solicitud expresa de activación

³³ Para obtener mayor información sobre el procesamiento y recepción de Peticiones, Quejas, Reclamos, Sugerencias y Denuncias pueden ingresar al botón <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=inicio/AtencionCiudadana>



Derivación -PPD para definir si se activa o no el Sistema; de ser necesario el Comité Técnico responderá a esa solicitud de activación solicitando a su vez, se allegue más información para comprender de manera más precisa en qué consiste la situación que se pretende abordar en el marco del SMPC y posteriormente aplicar el citado protocolo.

4.9.1.2. Activación del SMPC

- Las solicitudes de activación y la respuesta de las mismas se darán en estricto orden de llegada, según fecha de radicación y deberá comunicarse a los y las solicitantes, en qué momento se abordará el asunto propuesto si tras aplicar el Protocolo de Priorización y Derivación se encuentra que el asunto propuesto sí debe activar el SMPC. Debe considerarse que el Sistema solo deliberará sobre un tema a la vez y que una vez se tengan las salidas de una activación, podrá ingresar un nuevo asunto objeto de activación, discusión y construcción de acuerdos.
- Tras aplicar el PPD, se le comunicará a los actores individuales o colectivos solicitantes si se cumple con las condiciones para la activación del SMPC o no; si la respuesta es positiva, se indicará la agenda y tiempos estimados para dar inicio al proceso de deliberación y de tránsito por los subsistemas para la construcción de acuerdos.
- Cuando una solicitud se viabiliza desde el PPD, el Comité Técnico procede a la elaboración de la ruta de funcionamiento con su respectivo cronograma; a partir de la cual se realizarán las convocatorias a los integrantes de los Subsistemas Ciudadanía y Estatal y se hará el proceso de comunicación pública en torno a la activación del Sistema. Es importante anotar que el proceso de convocatoria, incluye ciudadanía en general, instancias de participación formales y no formales que se estructuran en torno al asunto a tratar como entrada del SMPC y que se desarrolla con el apoyo del Consejo Municipal de Participación Ciudadana.

4.9.1.3. Actividades preparatorias previas a las deliberaciones

- El análisis juicioso y riguroso de la entrada en cuestión, permite tanto la identificación de involucrados (afectados o beneficiarios, grupos de valor e interés), así como la identificación de los competentes en la materia para que, con el apoyo de los gestores de información, se comience la recopilación de la información que conformará los paquetes de información base para las deliberaciones, que se entregarán a cada Subsistema para que comiencen a trabajar de manera paralela.
- Vale la pena reiterar que se garantizará que cada Subsistema cuente con los mismos insumos para dar inicio a sus estudios, análisis y deliberaciones, evitando las asimetrías de información; una vez conformados los Subsistemas, sus integrantes pueden proponer y presentar nueva información que complemente el



paquete presentado por el Comité Técnico; en este caso, la información nueva que considere un Subsistema se le debe hacer llegar también al otro.

- Como parte del proceso previo y preparatorio, el Comité Técnico alistaré las guías metodológicas y pedagógicas que dinamizarán el desarrollo de las deliberaciones, la lectura compartida del fenómeno en cuestión y la construcción colectiva de acuerdos o soluciones democráticas que deben darse como producto de cada Subsistema. Así mismo deberán tenerse a punto las herramientas que soportan el proceso de sistematización y en general, el seguimiento y la evaluación que será transversal al funcionamiento del SMPC.
- En la fase preparatoria los gestores de información podrán convocar e invitar a expertos conocedores de los temas en torno a los cuales vayan a darse las deliberaciones para que estos expongan en ambos escenarios sus conocimientos o puntos de vista.

4.9.2. Fase de deliberación

4.9.2.1. Deliberaciones para la construcción de acuerdos parciales

- Los Subsistemas Ciudadanía y Estatal, deberán entonces iniciar de manera simultánea y paralela, su propio proceso de construcción de acuerdos a partir de la deliberación y la argumentación, en desarrollo mismo del espíritu del SMPC. Si bien inician de manera simultánea, no necesariamente los dos subsistemas llegarán a la construcción de sus acuerdos al mismo tiempo; para esto será necesario establecer un tiempo máximo para las deliberaciones; pero si algún subsistema llega a sus acuerdos antes que el otro, deberá esperar el tiempo restante del límite máximo establecido para que se cuente con ambos acuerdos parciales o lecturas compartidas por Subsistema a la hora de preparar la activación de Gobernanza.
- En el rol de coordinación se cuenta con el CMPC para el Subsistema Ciudadanía y FOCI para el caso del Estatal, estos deberán verificar que todo se encuentre listo para iniciar las deliberaciones; deberán chequear y verificar el proceso de convocatoria, la logística necesaria para el desarrollo de las jornadas; verificarán también que se cuente con el paquete de información base, con los protocolos de deliberación y metodologías didácticas que aplicarán los moderadores, verificarán también que se cuente con las personas en rol de relatores y formatos para el proceso de sistematización; en caso de encontrar algún faltante o irregularidad deberán informar de manera oportuna el Comité Técnico del SMPC para que se procure de la manera más ágil, la solución a la situación presentada.
- Los moderadores de los Subsistemas realizarán la presentación de la información base para dar inicio a las intervenciones de los deliberantes según la metodología que se elija implementar; los relatores registrarán todos los sucesos



relevantes, posturas y apreciaciones, en los formatos que les permitirán procesar y consolidar resultados de manera exitosa, y para que en encuentros subsiguientes se presente como insumo de apertura lo que se avanzó y construyó en el pasado; es decir, para que a través de un proceso de análisis y síntesis ayuden a la construcción del producto de la deliberación en estos Subsistemas; a saber, los acuerdos parciales que son la principal entrada del Subsistema Gobernanza.

- En caso de que el SMPC se haya activado para construir un acuerdo solo entre la ciudadanía o solo entre los actores estatales, lo que acá se denominan acuerdos parciales, serán en ese caso, acuerdos finales.

4.9.2.2. Convergencia de Acuerdos previos en Gobernanza y salidas del SMPC

- Una vez se producen los acuerdos previos en los Subsistemas Ciudadanía y Estatal, estos se organizan y se entregan de manera cruzada a ambas partes para su estudio y análisis; la sistematización realizada por los moderadores de ambos escenarios anteriores, hace parte del nuevo paquete de información base que será objeto de deliberación en Gobernanza.
- En este caso la coordinación está acompañada de la Academia, entendida acá como un tercero “neutral” proveniente de una de las Instituciones de Educación Superior de la Ciudad que sea invitada a cumplir este rol y a ser garante de las discusiones y acuerdos que se construyan en este Subsistema que constituyen las salidas del SMPC.
- Para dar inicio a las deliberaciones del Subsistema Gobernanza, se harán exposiciones síntesis de lo construido en los escenarios anteriores a través de los dos delegados que se designen desde Ciudadanía y Estatal. A partir de allí se replica el proceso en torno a la sistematización, la dinamización y metodologías para deliberación y construcción de acuerdos; buscando siempre un desarrollo equilibrado, respetuoso, transparente e incluyente para la elaboración de los acuerdos finales, consensos o soluciones democráticas de cara a la entrada del SMPC.
- A partir de las herramientas metodológicas disponibles, se buscará llegar a conclusiones a través del diálogo, de ser posible se pondrá de manifiesto las visiones compartidas, los puntos de convergencia y divergencia sin ser imperante la necesidad del consenso; puede efectivamente concluirse que hay posturas y propuestas que sean acogidas solo por uno de los Subsistemas.

4.9.3. Fase de acuerdos

Como producto final del Subsistema Gobernanza y salida del SMPC, se cuenta entonces con acuerdos, consensos o soluciones democráticas a problemas



públicos; se considera que las conclusiones de todo el proceso deliberativo deben llevarse a un documento que pueda traducirse en una ruta de trabajo, con clara vocación operativa, que bajo el principio de la corresponsabilidad implique acciones y esfuerzos, tanto de las instituciones del Estado como de la ciudadanía y sus organizaciones.

La lectura, interpretación y análisis de los problemas debe conducir a la elaboración de compromisos, a los que se les dará impulso y hará seguimiento desde el Sistema mismo, pero de igual manera deberán ser observados e impulsados por las y los involucrados en todo el proceso de deliberación.

Como parte de las salidas y conclusiones de toda la activación del SMPC, en Gobernanza también podrán precisarse cursos de acción deseables para aumentar la incidencia frente a lo pactado y el efectivo cumplimiento de los acuerdos por parte de todos los involucrados. También será posible definir los tiempos con respecto al desarrollo de la ruta de trabajo, así como tiempos de seguimientos, monitoreo o balances desde el mismo SMPC (como nuevas entradas) o en el marco de otras instancias o escenarios participativos. Es ideal que en la salida de una activación del SMPC se puedan identificar compromisos de todos los actores participantes, bajo una lógica de “todos y todas ponen” y “todos y todas suman” al logro del acuerdo construido.

La salida del SMPC deberá remitirse al Sistema Municipal de Planeación (SMP), para que este se pronuncie respecto de si el acuerdo puede incorporarse en alguno de los instrumentos del mismo SMP, es decir, si el acuerdo puede transformarse en un programa o proyecto del Plan de Desarrollo, si puede implementarse a través de Planes de Desarrollo Local, Proyectos Estratégicos, Acuerdos Participativos, POT u otro instrumento del SMP. De igual manera, si el acuerdo no se incorpora o acoge en alguno de los instrumentos de planeación vigentes, deberá indicarse cómo se enmarca el acuerdo en asuntos ya existentes o en desarrollo; con qué tiene consonancia o coincidencia, o cómo la planificación participativa del desarrollo puede nutrir, potenciar e impulsar el alcance de las metas propuestas en el marco de las salidas del SMPC. La recepción de los acuerdos por parte del Sistema Municipal de Planeación puede también implicar el reconocimiento de que ya se esté trabajando y haya recursos en ejecución en torno al asunto y se pueda estar cumpliendo entera o parcialmente lo concluido y pactado en el SMPC.

Como garante y observador de este proceso de recepción y gestión de los acuerdos del SMPC en el marco del SMP, se sugiere el acompañamiento del Consejo Territorial de Planeación. Por otra parte, las instancias de participación que integran las discusiones en torno al asunto que activó el SMPC, también pueden ajustar sus planes de trabajo y comprometer sus propios esfuerzos, recursos o agenda en el



impulso a los acuerdos, consensos o solución democrática que se alcance como salida del SMPC.

También es posible que otros actores de la sociedad civil, como Universidades o el denominado Tercer Sector (en su sentido más amplio) comprometan esfuerzos, recursos o capacidades en el cumplimiento de los acuerdos del SMPC, esto es plausible especialmente si se entienden las salidas como una hoja de ruta colectiva; un propósito de ciudad o la manifestación tangible de procesos de gobernanza frente a la solución colectiva de problemas y el abordaje, gestión o construcción de agendas públicas del Municipio de Medellín.

5. ESTRATEGIAS DEL SISTEMA MUNICIPAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El SMPC ha definido para su funcionamiento tres estrategias que se consideran clave en el marco del desarrollo de los procesos al interior del SMPC descritos en el numeral anterior; estas estrategias atraviesan y dinamizan cada uno de los momentos y permiten mejorar continuamente la operatividad del Sistema. Las estrategias son:

- Comunicación pública del Sistema Municipal de Participación Ciudadana
- Sistematización y Seguimiento
- Control Social y rendición de cuentas del Sistema Municipal de Participación Ciudadana

5.1 Estrategia de comunicación pública del Sistema Municipal de Participación Ciudadana (SMPC)

Lo primero para tener en cuenta en el desarrollo de la estrategia de comunicación pública del Sistema Municipal de Participación Ciudadana (SMPC) es la necesidad de establecer diferencias claras entre la noción de comunicación pública y las de comunicación gubernamental y comunicación corporativa. Las cuales pueden sintetizarse de la siguiente manera: por comunicación pública se entenderán aquellos ejercicios y procesos de información y transmisión de sentido que tienen un carácter dialógico, horizontal y democrático. Donde prima el interés de lo público y los procesos de debate, interlocución y mediación (Botero y Galvis, 2009). Esta es de carácter descentralizado y se orienta a la construcción colectiva de la agenda pública y la agenda de opinión, como escenarios deliberativos abiertos a los actores individuales y colectivos (Cuadros-Rodríguez, Arias-García y Valencia-Arias, 2015).

Por su parte, la comunicación gubernamental es más próxima a los procesos de divulgación o comunicación de la agenda política construida por una determinada administración de gobierno y está motivada por los fines propios de dicha



administración (Riorda, 2011). Lo anterior, no excluye los procesos dialógicos. Sin embargo, estos suelen estar supeditados a la retroalimentación/ajuste de la agenda de gobierno. Además, esta noción de la comunicación tiene un carácter más próximo a la rendición de cuentas públicas o a la divulgación de acciones, programas y proyectos de una administración determinada (Riorda, 2011). Está generalmente centralizada y opera de forma unidireccional, aunque admite retroalimentación.

Finalmente, la comunicación corporativa es propia de los actores privados, especialmente de las empresas y las organizaciones. Ésta tiene el objetivo de comunicar los intereses y el quehacer de un determinado actor privado a los públicos que este tenga delimitados y definidos, haciendo un uso eficiente de todos los recursos con los que cuenta; buscando gestionar de manera adecuada la identidad, imagen y reputación corporativa del actor para la generación de valor agregado y de ventajas competitivas (Apolo et al., 2017). Para esto se suelen emplear estrategias comunicacionales; tales como, el marketing digital, las relaciones públicas, el posicionamiento de marca, el entrenamiento de medios, la fidelización de usuarios, entre otras. Además, resulta notorio como cada vez es más frecuente que los gobiernos y administraciones públicas adapten prácticas y premisas de la comunicación corporativa para el cumplimiento de sus propios fines y propósitos. Asunto que se distancia de los procesos participativos y de democratización de la construcción de agendas públicas, pero que en muchos casos es valorado positivamente por los gobiernos, por el éxito en los procesos de difusión de la gestión y de aumento del respaldo o de valoración pública de una administración determinada.

Realizada esta diferenciación, la construcción de una estrategia de comunicación pública implica, también, preguntarse por quiénes tienen acceso a los medios de comunicación y a la agenda pública. Buscando allanar las barreras y limitaciones que existan para que este acceso sea de carácter directo y democrático. Así pues, una estrategia de comunicación pública para el SMPC implica la posibilidad que deben tener todos los actores individuales y colectivos del municipio de Medellín para construir colectivamente la agenda pública y los temas de opinión.

Ahora bien, esta comunicación requiere de procesos formativos, de capacitación y acceso a recursos para que los actores individuales y colectivos puedan ser productores y divulgadores de sentido. Además, para que cuenten con las herramientas para interpretar los mensajes que reciben de otros emisores de información y, por qué no, adaptarlos, apropiarlos o rebatirlos.

A continuación, se presentan los aspectos generales de la estrategia de comunicación pública del Sistema Municipal de Participación Ciudadana (SMPC) del municipio de Medellín. La cual implica un proceso transversal para el efectivo funcionamiento del Sistema y el logro de sus fines y objetivos.



En esta vía, para el desarrollo efectivo de esta estrategia será vital la relación entre las dependencias de la Administración Municipal responsables y corresponsables de la Política Pública de Participación Ciudadana y los actores individuales y colectivos del municipio; en esta articulación serán fundamentales las estrategias y acciones propuestas en otras políticas públicas que pueden facilitar una comunicación amplia y la apropiación ciudadana, de todos los procesos desarrollados en el Sistema.

Los anteriores serán insumos clave para el desarrollo de la estrategia en cuestión, la cual se propone dividir en 4 fases de trabajo para una correcta implementación: Fase 0. Aprestamiento y expectativa, Fase 1. Pedagógica-divulgativa, Fase 2. Comunicación dialógica de procesos, deliberaciones y resultados, y Fase 3. Retroalimentación y ajustes.

Figura 6:

Esquema de la estrategia de comunicación pública SMPC.



Para el desarrollo de las cuatro fases, el Sistema tendrá una estrategia comunicacional orientada por el propósito de que el mismo sea un dispositivo de amplio uso para el debate informado y la toma de decisiones sobre asuntos de interés público, así como para el acceso a la información sobre el desarrollo de los



procesos participativos que se dan al interior del mismo. En un primer momento, la estrategia comunicacional del SMPC deberá dar a conocer el Sistema entre los actores individuales y colectivos, sociales e institucionales de Medellín, de tal manera que se genere un proceso de apropiación que permita su reconocimiento y posicionamiento; posteriormente, facilitará la convocatoria a la participación ciudadana amplia, democrática, inclusiva y directa y facilitará el acceso a la información para la deliberación, de igual manera, en esta fase de la estrategia se informará a la ciudadanía sobre los avances en las deliberaciones en los Subsistemas; y finalmente, cumplirá un rol fundamental como facilitadora de la revisión del estado de los procesos de entrada, deliberación y acuerdos que se desarrollan al interior del Sistema.

En lo relacionado con el último punto, la estrategia comunicacional se ocupará de la difusión de los procesos de entradas, convocatoria, deliberación, formulación de salidas y el seguimiento a las salidas, cuando se considere necesario. Su objetivo central será la divulgación clara, ágil, amplia y transparente del desarrollo de todas las etapas de funcionamiento del Sistema y sus resultados, así como de los insumos necesarios para el debate público, propendiendo por una participación ciudadana amplia y que cuente con herramientas que le permitan desarrollar procesos de control social.

La estrategia comunicacional del SMPC será fundamental para dimensionar cómo el sistema puede proyectarse en un escenario digital y web en el marco de lo que se ha venido denominando como Democracia Inteligente; especialmente en lo que tiene que ver con la interacción de y con la ciudadanía; es decir, se deberá conceptualizar y llevar a cabo escenarios de debate y discusión del SMPC en el escenario web.

5.2. Estrategia de Sistematización y Seguimiento

La estrategia de Sistematización y Seguimiento será un proceso sistemático que se llevará a cabo durante todo el funcionamiento del Sistema Municipal de Participación Ciudadana, para localizar, organizar y usar la información en pro de optimizar, generar, gestionar y evaluar el conocimiento y los procesos que emergen al interior del Sistema. Con respecto a la Sistematización se entenderá según los planteamientos de Jara (1994) como:

Aquella interpretación crítica de una o varias experiencias, que, a partir de su ordenamiento y reconstrucción, descubre o explicita la lógica del proceso vivido, los factores que han intervenido en dicho proceso, cómo se han relacionado entre sí, y por qué lo han hecho de ese modo. (...) La esencia de la sistematización es la interpretación crítica para poder extraer aprendizajes que tengan una utilidad para el futuro” (p.22).



La sistematización permitirá registrar de manera ordenada la experiencia, identificar y capitalizar los aprendizajes alcanzados en la operación y activación del Sistema. Por su parte el seguimiento buscará proveer información permanente sobre los avances en la implementación, desarrollo y las intervenciones específicas derivadas de los acuerdos, contrastando los resultados logrados con las metas propuestas. De la misma manera, va a permitir establecer responsabilidad entre los ejecutores y los resultados alcanzados (Conpes 3294 de 2004). Todo lo anterior, con la intención de generar alertas tempranas que propicien la toma de acciones de mejora para el logro efectivo de las metas y el adecuado desarrollo del Sistema.

5.3. Estrategia de control social y rendición de cuentas del SMPC

La estrategia de Control Social y Rendición de Cuentas engloba todos los procesos al interior del SMPC; ninguna información, etapa o momento del Sistema se encuentra por fuera de su alcance, entendiéndose que su función primordial es hacer seguimiento, evaluación, promoción, prevención, rendición de cuentas y control a la transparencia de cada momento de la operacionalización; cumpliendo así con las políticas y legislación que buscan una participación efectiva de los ciudadanos. (Ley 1757 de 2015, Ley de Participación Democrática, Ley 1712 de 2014, Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional).

Todo esto implica entender los derechos y deberes que tienen los ciudadanos de participar de manera individual o a través de organizaciones, redes sociales e instituciones en la vigilancia de la gestión pública; en este caso, del accionar del SMPC. Por ende el control social busca que la rendición de cuentas del Sistema sea un proceso mediante el cual la Secretaría de Participación Ciudadana informe, explique y dé a conocer los resultados de su gestión a los ciudadanos, los servidores, la sociedad civil, otras entidades públicas y a actores internacionales interesados en la transparencia y procedimientos que de allí se dan; su trabajo se articula directamente con las estrategias de Comunicación para la movilización y Seguimiento y evaluación.

Así pues, el objetivo de esta estrategia es monitorear a través del control social, la transparencia, la rendición pública de cuentas y el cumplimiento de toda la operación del SMPC a través del seguimiento, evaluación, promoción, prevención y control al correcto accionar del Sistema. De igual manera, desde la implementación de la estrategia se impulsarán los procesos de veeduría y los roles específicos que puedan cumplirse en este sentido en el marco de los Subsistemas.





6. RELACIÓN SISTEMA MUNICIPAL DE PLANEACIÓN Y SISTEMA MUNICIPAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El Sistema Municipal de Planeación de Medellín está definido institucionalmente 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 de 2017. Capítulo I. Artículo 2)

Tratándose del principal dispositivo de planeación municipal, la estructura del Sistema Municipal de Planeación comprende unos aspectos básicos que le permiten contar con instrumentos esenciales para el logro de sus objetivos normativos y misionales, entre los cuales se destacan el plan de desarrollo municipal y el plan de ordenamiento territorial como las grandes herramientas orientadoras del proceso, las cuales deben trabajar articuladas con los planes sectoriales, los planes de desarrollo local, contando con un adecuado plan financiero, institucional y estratégico, que le permita consolidarse como la herramienta macro para el fortalecimiento de la planeación participativa, la garantía de participación y el desarrollo integral de los territorios y de las comunidades teniendo en cuenta la aplicación del enfoque de género, diferencial, étnico y poblacional.





Figura 7:
Sistema Municipal de Planeación



Nota. Figura tomada del Acuerdo 28 de 2017.

El ejercicio de liderazgo de la planeación municipal radica en el Alcalde y su Consejo de Gobierno, el Departamento Administrativo de Planeación y la Secretaría de Hacienda como dependencias encargadas de coordinar, formular, articular, garantizar recursos y por último vigilar la adecuada implementación y desarrollo de las diferentes fases del SMP. (Acuerdo 28 de 2017. Capítulo II. Artículo 10)

En Medellín, el Sistema Municipal de Planeación (SMP) nació a partir de la formulación del Acuerdo 043 de 1996, que de acuerdo con el Departamento Administrativo de Planeación (2016) ha sido valorado como una “gran conquista ciudadana”, generada a partir de las propuestas que el movimiento social de Medellín hizo para consolidar el Sistema de Planeación basado en la Ley 152 de 1994, con el ánimo de afianzar las pautas para que la planeación del desarrollo fuera “consistente, sistemática y participativa”. Mediante la formulación del Acuerdo 043 de 1996 se dió un impulso a la Política Pública de Planeación Participativa basada en la planeación zonal, con lo que las comunidades dieron inicio a los ejercicios de formulación de sus propios planes locales comunales y



corregimentales con el propósito de mejorar la calidad de vida y promover el desarrollo de sus territorios³⁴. Con la actualización llevada a cabo a través del Acuerdo 28 de 2017, el SMP fortaleció a las autoridades del proceso e incorporó los atributos del derecho a la participación establecidos en el artículo 109 de la Ley 1757 de 2015, en el que se refiere que a la ciudadanía se le debe garantizar el derecho a la participación democrática desde los principios de disponibilidad, acceso, calidad y permanencia.

Para el Sistema Municipal de Planeación, los Planes de Desarrollo Locales, resultan fundamentales, ya que al tratarse de instrumentos de planeación participativa local, contruidos por los actores de los territorios en asocio con la institucionalidad mediante procesos de movilización, participación y concertación, están enfocados hacia el desarrollo comunal o corregimental. En este ejercicio, destacan los Consejos Comunales y Corregimentales de Planeación y las Juntas Administradoras Locales, como las autoridades locales encargadas de orientar el proceso, liderar la concertación democrática ciudadana que sustenta la planeación del desarrollo territorial y convocar a los ciudadanos a participar y refrendar los proyectos elegidos, garantizando que sean llevados a la etapa de ejecución.

Estructuralmente, el Sistema Municipal de Planeación de Medellín se encuentra conformado por el Subsistema de Articulación de la Planeación, que establece los mecanismos de articulación del Sistema a través de sus instrumentos en sus diferentes escalas de actuación y temporalidades; el Subsistema de Organización y Formación para la Participación Ciudadana en la planeación, que busca cualificar la participación ciudadana en la planeación del desarrollo a través de procesos formativos, organizativos y de movilización social y el Subsistema de Seguimiento, Evaluación y Control del proceso de planeación, encargado de diseñar, integrar y coordinar acciones relacionadas con la evaluación y el control de la gestión y de los resultados que comprometen a las entidades en el proceso de ejecución de los planes. (Acuerdo 28 de 2017. Capítulo II. Artículos 12 al 22)

Para su adecuado desarrollo e implementación, el SMP de Medellín cuenta con unas instancias que fungen como espacios de interlocución permanente, ellos son el Concejo Municipal de Medellín, el Consejo Territorial de Planeación y las Juntas Administradoras Locales, escenarios que a lo largo del proceso y en diferentes fases del mismo, llevan a cabo el control político, la consulta democrática y la promoción de la participación ciudadana y comunitaria para la planeación en el marco de lo

³⁴ Es preciso plantear que por lo menos desde inicios de la década de los noventa del siglo XX algunas comunidades de Medellín desarrollaron planeación zonal, apoyadas en la metodología del Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Informales de Medellín, PRIMED y la cooperación que brindó a la ciudad el Banco KFW de Alemania. Específicamente, a partir de 1994 y hasta 1998 se desarrollaron los planes zonales en el nororiente, centro oriente, noroccidente y suroccidente de la ciudad (DAP, 2015, como se citó en Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín, 2017).



establecido en el Acuerdo 028 de 2017, teniendo en cuenta las funciones y competencias que la normativa legal les asigna. En este mismo sentido, el Consejo Territorial de Planeación y el Consejo Municipal de Participación Ciudadana como instancias de la sociedad civil determinadas en el marco del Sistema Municipal de Planeación y del Sistema Municipal de Participación Ciudadana, tendrán la responsabilidad de articularse y mantener comunicación constante que garantice el fortalecimiento de la planeación participativa y la garantía de la participación en el marco de sus funciones constitucionales y legales.

A propósito de lograr esta interlocución entre instancias, el Consejo Municipal de Participación Ciudadana de Medellín, concibe en su conformación un asiento para el Consejo Territorial de Planeación, que hace parte de los 16 sectores de la sociedad civil con agendas sectoriales y poblacionales de nivel ciudad que conforman el CMPC. Uno de los aspectos clave para la implementación del Sistema Municipal de Participación y su articulación con el Sistema Municipal de Planeación, será el fortalecimiento de la interlocución entre ambos Consejos, así como la definición de unos procedimientos precisos que le asignen responsabilidad a los unos respecto de los otros. Partiendo de lo anterior, vale decir que en términos de articulación de los Consejos existe un camino abonado en el hecho de que tanto el CTP como el CMPC tienen representación de diversos sectores, grupos poblacionales y actores territoriales, y en ese sentido la composición de las instancias es similar, lo que puede potenciar la articulación en el marco del funcionamiento del SMPC donde los diversos actores pueden tener facilidades de encuentro y diálogo para construir conjuntamente.

El precitado Acuerdo 028, señala explícitamente que el Sistema Municipal de Planeación hace parte del Sistema Municipal de Participación Ciudadana:

ARTÍCULO 7. ARTICULACIÓN. El Sistema Municipal de Planeación de Medellín se inscribe en el contexto del Sistema Nacional de Planeación de acuerdo con los principios de concurrencia, subsidiaridad y complementariedad. El Sistema Municipal de Planeación de Medellín hace parte del Sistema Municipal de Participación Ciudadana establecido en la Ley 1757 de 2015, artículos 80 y 86. Las instancias de la sociedad civil establecidas en el marco de estos dos sistemas: el Consejo Territorial de Planeación y el Consejo Municipal de Participación Ciudadana, establecerán canales de comunicación para el fortalecimiento de la planeación participativa y la garantía de participación en el marco de sus funciones constitucionales y legales. (Acuerdo 28, 2017)

Sin embargo y más allá de estos canales de comunicación entre instancias, el Acuerdo 028 de 2017 no define o elabora ninguna otra consideración sobre el



Sistema Municipal de Participación, que otorgue luces sobre cómo se acoplan ambos Sistemas; debido a los tiempos descompasados en los que se estructuran cada uno de estos dispositivos, el SMP deja un panorama abierto frente al desarrollo futuro del SMPC, por lo que desde este último es desde donde se construye la propuesta sobre los posibles caminos de armonización.

La articulación entre los sistemas implica, entonces la definición de una ruta o procedimiento preciso, que los conecte evidenciando su interdependencia pero manteniendo claros sus límites, objetivos y competencias. Se determinan entonces tres vías o escenarios posibles a partir de los cuales debe darse la necesaria articulación; la primera vía se da en torno a la interlocución entre instancias, la segunda a través de la recepción por parte del SMP de las salidas del SMPC y su adopción, viabilización o actualización desde sus instrumentos; la tercera y última considera la posibilidad de activar el SMPC en clave de procesos de formulación o ajuste de instrumentos del SMP en su totalidad o en alguna de sus partes.

6.1. Articulación vía instancias

Como se ha venido señalando el Consejo Municipal de Participación Ciudadana-CMPC (principal instancia asesora en la materia para el municipio) y Consejo Territorial de Planeación-CTP, poseen ya unos canales comunicantes debido a que el CTP es uno de los sectores representados en el CMPC; el CMPC actúa en este caso como garante y salvaguarda de los acuerdos alcanzados en el marco del SMPC y en ese sentido, se los transfiere al CTP para que esta instancia actúe a su vez como garante y salvaguarda del tránsito que estos acuerdos hagan hacia el Sistema Municipal de Planeación. Esto implica por parte del CTP veeduría, acompañamiento, solicitud de rendición de cuentas al SMP, seguimiento a acciones y recursos para la implementación de los acuerdos, la identificación y alerta sobre posibles obstáculos, retrasos o dificultades en la materialización del acuerdo a través de los instrumentos del Sistema Municipal de Planeación; el o la representante principal del CTP ante el CMPC dará informes periódicos sobre este trámite y proceso.

Adicionalmente es importante considerar que en el momento de activación del SMPC y en el marco de la convocatoria del Subsistema Ciudadanía, se convocará al CTP o sus representantes de acuerdo al sector al que corresponda temáticamente la entrada del Sistema. Esto implica que esta misma instancia (convocada en pleno) o sus representantes (de acuerdo a la temática sectorial específica) harán parte del subsistema Gobernanza y tomarán parte en la construcción misma de los acuerdos, garantizando comprensión y apropiación de los mismos por parte del CTP.



Así mismo el Departamento Administrativo de Planeación, que coordina la implementación del SMP, es una de las dependencias que integran la Mesa FOCl (que coordina a su vez el Sistema Estatal) y de igual manera debido a su carácter transversal y direccionador dentro de la Administración Municipal será un convocado casi permanente al Sistema Municipal de Participación.

6.2. Articulación vía concreción de acuerdos (SMPC) en instrumentos (SMP)

La segunda vía que se concibe para la articulación de los Sistemas es la que se denomina concreción de acuerdos en instrumentos; que se refiere a la manera en que una salida del SMPC es incorporada por el Sistema Municipal de Planeación; esta incorporación no puede darse de otra manera que no sea a través de los mismos instrumentos del SMP; estos según el acuerdo 028 de 2017, se definen instrumentos de planeación municipal, territorial, financiera, estratégica, sectorial, local, institucional, y se diferencian entre sí según su dimensión territorial ámbito de aplicación, temporalidad y alcance.

Figura 8.

Instrumentos del Sistema Municipal de Planeación



Nota. Figura tomada del Acuerdo 28 de 2017.



Frente a las salidas del SMPC, el DAP como autoridad que coordina y vigila la implementación del SMP, así como coordinador de la formulación de sus instrumentos, deberá pronunciarse en alguna de los siguientes tres sentidos (no excluyentes entre sí):

- Posible cumplimiento del acuerdo o solución democrática, implementación total o parcial del mismo a través de la incorporación de sus lineamientos, plan de trabajo u objetivo general en alguno de los instrumentos del SMP (plan de desarrollo, plan de ordenamiento territorial, planes estratégicos, documento COMPEs, planes sectoriales, planes de desarrollo local, planes estratégicos de desarrollo comunal y comunitario, planes de acción de las Secretarías y entidades y planes sectoriales de desarrollo administrativo).
- La viabilización financiera, operativa o programática, respecto de la implementación del acuerdo considerando el contenido de los instrumentos de planeación vigentes y particularmente sus recursos asociados, apropiados o futuros (Banco de programas y proyectos de inversión, Plan financiero municipal, Plan plurianual de inversiones, Planes operativos anuales de inversión, Presupuesto participativo)
- Análisis en clave de actualización -en caso de requerirse-, que implica que se allegue u organice la información que haya que considerar para complementar la viabilidad de implementación del acuerdo o salida del SMPC. También es una posibilidad a considerar que el plan de trabajo que constituye la salida del SMPC implique la creación de un nuevo instrumento de planeación dentro del SMP, lo cual implicaría a su vez una reforma o ajuste sobre el acuerdo 028 de 2017.

6.3. Articulación vía formulación de instrumentos del SMP desde el SMPC

En esta propuesta de articulación, lo que se concibe es la posibilidad de que el SMPC puede usarse para dar discusiones sociales amplias en busca de la construcción de consensos sobre:

- La naturaleza, carácter y alcance general de alguno de los instrumentos del Sistema Municipal de Planeación.
- Discusiones para la estructuración de dimensiones, componentes, programas o proyectos del Plan de Desarrollo Municipal o Plan de Ordenamiento Territorial.
- Temas y agendas de ciudad que se traducen en instrumentos de planeación por ejemplo deliberaciones en torno al modelo de ciudad que hace parte



esencial de la estructuración y procesos de revisión y ajustes del Plan de Ordenamiento Territorial .

- Deliberaciones que enriquezcan procesos de revisión de metodologías de procesos o procedimientos del SMP, por ejemplo, en torno a presupuesto participativo.
- Formulación de planes sectoriales o estratégicos.

En el marco de la elaboración del decreto reglamentario que detallará muchos de los aspectos contenidos en este documento técnico; se deberá desarrollar un proceso de evaluación técnica de la propuesta acá contenida y un proceso de concertación entre la Secretaría de Participación Ciudadana, el DAP y demás autoridades corresponsables y competentes en la materia al interior de la Administración Municipal.





REFERENCIAS

- Alarcón, P, García-Espín, P, Welp, Y & Font, J. (2018). Influencing politics with signatures? Models and experiences of local citizens' initiative. Recuperado de <https://www.oidp.net/docs/repo/doc482.pdf>
- Aguiar, Fernando (comp.) (1991). Intereses individuales y acción colectiva. Ediciones Pablo Iglesias.
- Alcaldía de Medellín. (2017). *Sistema Municipal de Planeación*. Acuerdo 028 de 2017.
- Alcaldía de Medellín. (2002). Decreto 151 de 2002: Medellín
- Alcaldía de Medellín.(2012). Decreto 1364 de 2012. Medellín
- Alcaldía de Medellín y Instituto Popular de Capacitación (2014). *Diseño Sistema Municipal y Local de Participación Ciudadana del Municipio de Medellín*.
- Alcaldía de Medellín (2015). *Decreto 883 de 2015*. Medellín
- Alcaldía de Medellín y Instituto Popular de Capacitación (2019). *Avance en el diseño del Sistema Municipal de Participación Ciudadana-SMPC*
- Alcaldía de Medellín y Universidad de Antioquia (2018). *Propuesta Sistema Municipal de Participación Ciudadana de Medellín*
- Alcaldía de Medellín. (2020b). 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. (2021) Avance del Documento con la Finalización del Diseño del Sistema Municipal de Participación Ciudadana
- Alcaldía de Medellín (2021b). *.Resolución 202150050998 de 2021 por medio de la cual se adopta la planta de empleos de la Secretaría de Participación Ciudadana y se dictan otras disposiciones*. Gaceta oficial -Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2021) Avance del Documento con la Finalización del Diseño del Sistema Municipal de Participación Ciudadana
- Alcaldía Mayor de Bogotá (2007) Decreto 448 "Sistema Distrital de Participación Ciudadana.
["https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=26865](https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=26865)
- Apolo, D., Báez, V., Pauker L, y Pasquel G (2017): "Gestión de Comunicación Corporativa: consideraciones para el abordaje de su estudio y práctica". Revista Latina de Comunicación Social, 72, pp. 521 a 539. <http://www.revistalatinacs.org/072paper/1177/27es.html> DOI: 10.4185/RLCS-2017-1177



- Archila, M. (2006). *Paradojas en la construcción de la democracia colombiana*. Seminario Internacional Sociedad civil y democracia en América Latina: crisis y reinención de la política. 26 y 27 de mayo, Sao Paulo: Instituto de Investigaciones Sociales.
- Archila, M., García M. C., Restrepo A. M. y Parra, L. (2014). *Luchas sociales en Colombia en 2013*. Cinep, Programa por la paz.
- Arteaga Basurto, C. (2003). Participación ciudadana: un breve acercamiento, en J. Chávez (coord.) *Participación social retos y perspectivas* (pp. 69-78) UNAM-FTS-DEGAPA-PyV.
- Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (2001). Carta Democrática Interamericana. https://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm
- Asamblea General de las Naciones Unidas (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos Resolución 217 A (III) de 1948. <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- Bobbio, Norberto (1986). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, Norberto (1988). *Las ideologías y el poder en crisis pluralismo, democracia, socialismo, comunismo, tercera vía y tercera fuerza*. Ariel.
- Bobbio, Norberto (1989). *Liberalismo y democracia*. Fondo de Cultura Económica.
- Botero Montoya, L. y Galvis Ortiz, C. (2009). Comunicación Pública. Repensar la comunicación para la democracia. Universidad de Medellín, Sello Editorial.
- Castells, Manuel (2012). *Redes de indignación y esperanza*. Alianza Editorial.
- Castells, Manuel (2017). *Ruptura. La crisis de la democracia liberal*. Alianza Editorial.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo – CLAD (2009). Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. 25 y 26 de junio de 2009, Lisboa, Portugal. Recuperado el 4 de noviembre de 2009 de <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana>
- Chávez, M (1981). *Salud y sistemas*. Editorial Uniandes.
- Concejo de Medellín (2007). Acuerdo 043 de 2007 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.
- Concejo de Medellín (2017). Acuerdo 028 de 2017 por medio del cual se modifica el acuerdo 43 de 2007 y se actualiza el Sistema Municipal de Planeación del Municipio de Medellín.
- Congreso de la República 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, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966”.
- Congreso de la República de Colombia (1972). Ley 16 de 1972 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”.
- Congreso de la República de Colombia (1994). Ley 134 de 1994 por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana.
- Congreso de la República de Colombia (2014). Ley 1712 de 2014 por medio del cual se crea la ley de transparencia y del derecho de acceso a la información pública nacional.
- Congreso de la República de Colombia (2015). Ley 1757 de 2015 por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática
- Congreso de la República de Colombia (2018). Ley 1909 de 2018 por medio de la cual se adoptan el Estatuto de la Oposición Política y algunos derechos a las organizaciones políticas independientes.
- Congreso del Estado de Jalisco(2019). Ley 27261/LXII/19, Sistema Estatal de Participación Ciudadana y Popular para la Gobernanza del Estado de Jalisco. https://participa.jalisco.gob.mx/wp-content/uploads/2020/12/Ley_del_Sistema_de_Participacio%CC%81n_Ciudadana_y_Popular_para_la_Gobernanza.pdf
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (2016). Sistema Nacional de Participación. Quito, Ecuador.< <https://www.cpcacs.gov.ec/wp-content/uploads/2017/02/Definicion.pdf>>
- Constitución Política de Colombia (1991). Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991.
- Corte Constitucional, Sala Plena (1997). C-191 [M.P. Cifuentes, E.]
- Corte Constitucional, Sala Plena (1998). C-038 [M.P. Cifuentes, E.]
- Corte Constitucional, Sala Plena (2015). C-150 [M.P. González, M.]
- Cruz, Fernando (1982). *Hacia una redefinición del concepto de organización. Crítica epistemológica a algunos conceptos que conforman la teoría administrativa en relación con las organizaciones*. Cuadernos de Administración (6), pp. 7-64.
- Cuadros Rodríguez, Jonatan; Arias García, Sebastián; Valencia Arias, Alejandro. (2015). La comunicación pública como estrategia orientadora en los procesos de participación ciudadana de los jóvenes. *Encuentros*, 13(1), pp. 111-122.
- Cunill, Nuria (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. CLAD.



- Dagnino, Evelina (2006). Sociedad civil, participación y ciudadanía: ¿de qué estamos hablando? En E. Isunza y A. Olvera, *Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil. Participación ciudadana y control social* (pp. 223-244). Ciesas y Universidad Veracruzana.
- Dahl, Robert A. (1957). The Concept of Power. *Behavioral Sciences* (2) 3, pp. 315-317.
- Dahl, Robert A. (1976). *Who Governs?* Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1956). *A preface to democratic theory*. The University of Chicago Press.
- Dahl, Robert A. (1989). *La poliarquía: participación y oposición*. Tecnos.
- Dahl, Robert A. (1991). *La democracia y sus críticos*. Paidós.
- Dávila, C. (2001). *Teorías organizacionales y Administración. Enfoque crítico*. MacGraw-Hill.
- Departamento Nacional de Planeación. (2004, 24 de junio). RENOVIACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: GESTIÓN POR RESULTADOS Y REFORMA DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN (Documento Conpes 3294). Bogotá D.C., Colombia: DNP. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3294.pdf>
- Departamento Administrativo de Planeación (2016). *Antecedentes Sistema Municipal de Planeación*.
- Díaz Revorio, F. J. (2018). Fundamentos Actuales para una teoría de la Constitución (Vol. 1, Número 1). Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5384/6.pdf>
- Easton, D. (1969). *Esquema para el análisis político*. Amorrortu Editores.
- Erice, F. (2020). *En defensa de la razón: contribución a la crítica del posmodernismo*. Siglo XXI Editores.
- Escobar, A, Álvarez, S y Dagnino, E. (2001). *Política cultural y cultura política. Una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*. Instituto Colombiano de Antropología e Historia y Taurus.
- Fayol, H. (1961). *Administración industrial y general*. Trad. A. Guzmán del Camino. Herrero Hermanos.
- Ferrero, M y Hoehn, M (2014). *Participación ciudadana: un marco teórico*. Biblioteca del Congreso Nacional.
- Función Pública. (2018). Orientaciones para promover la participación ciudadana Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418548/34150781/Orientaciones+para+promover+la+participaci%C3%B3n+ciudadana+en+los+procesos+de+diagn%C3%B3stico+y+planeaci%C3%B3n+de+la+Gesti%C3%B3n+P%C3%ABlica+++Versi%C3%B3n+1+++Julio+2018.pdf/365690c6-9a09-f451-2602-b86d9d27d361?t=1532534218134&download=true>





- Fundación Foro Nacional por Colombia (2013). *Construyendo Acciones Para la Democracia. Módulo Participación*. (M. A. Acosta, E. González, & F. Velásquez, Edits.) Bogotá, Cundinamarca, Colombia.
- Ganuzo, E. y Francés G, (2008). ¿A qué llamamos participar en Democracia? Diferencias y similitudes en las formas de participación. *Revista Internacional de Sociología*, 66 (49), pp. 89-113.
- 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/5_23_11._el_enfoque_poblacional_las_personas\[1\].pdf](http://salud.univalle.edu.co/escuelas/rehabilitacion/Logros/Publicaciones/5_23_11._el_enfoque_poblacional_las_personas[1].pdf)
- Gil, M. (2010). Participación ciudadana: elemento clave en los procesos de desarrollo de una nación. *ENCUENTROS*, 8(15), 89-96
- Gurza, A., Carlos, E., Dowbor, L. y Szwako, J. (2017). *Movimentos sociais, institucionalização e domínios de agencia*. Texto para discussão. Centro de Estudos da Metrópole (Mimeo).
- Gutiérrez Gómez, G. (2013). *Teoría general de sistemas* [Recurso electrónico], Universidad Santo Tomás. Vicerrectoría Universitaria Abierta y a Distancia, Bogotá 1 recurso en línea (90 p.)
- Instituto Distrital de la Participación y la Acción Comunal. (2017). Informe de Gestión. <https://www.participacionbogota.gov.co/sites/default/files/2018-01/Informe-de-Gestion-2017.pdf>
- Instituto de Estudios Regionales. (2017). Primera medición del índice de participación ciudadana de Medellín y avance del sistema de información y gestión del conocimiento para la participación ciudadana. Contrato Interadministrativo No 4600072126 DE 2017.
- Jara, O. (1994). *Para sistematizar experiencias: una propuesta teórica y práctica*. Asociación de Publicaciones Educativas.
- Jessop, B. (2003). *El futuro del Estado Capitalista*. La Catarata.
- Jessop, B. (2016). *El Estado: pasado, presente y futuro*. La Catarata.
- Jessop, B. (1996). Interpretive sociology and the dialectic of structure and agency. *Theory culture & society*, 13 (1), 119-128.
- Johansen, Oscar. (1982). *Anatomía de la empresa. Una teoría general de las organizaciones sociales*. Limusa.
- Kast, F y Rosenzweig, J (1981). *Administración en las organizaciones. Un enfoque de sistemas*. Trad. Jorge Morcos Flórez. MacGraw-Hill.
- Katz, Daniel y Kahn, Robert (1966). *The Social Psychology of Organizations*. Wiley.
- Laprotta, Francisco (1989). Sobre la teoría de la democracia y el concepto de representación política. *Doxa* (6), pp. 121-141.



- Laprotta, Francisco (2000). El cansancio de la democracia. *Claves de Razón Práctica* (99), pp. 20-25.
- Lawrence, Paul y Lorsh, Jay (1967). *Organization and Environment*. División Research. Graduate School of Business Administration, Harvard University.
- 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.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1757_2015.html
- Luhmann, Niklas (1998), *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*, Anthropos Editorial/Universidad Iberoamericana/CEJA, Pontificia Universidad Javeriana, España.
- Luhmann, N. (2005) *Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*, Barcelona, Anthropos-Universidad Iberoamericana.
- Martínez, M. T. (2010). La participación institucionalizada de organizaciones civiles en la construcción de la gobernanza. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 3 (5), 121-154.
- Mayo, E. (1972). *Problemas humanos de una civilización industrial*. Trad. Ana María Elguerra. Nueva Visión.
- Merton, Robert (1949). *Social Theory and Social Structure*. Free Press.
- Mouffe, Chantal (1999). *El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*. Paidós.
- Mouffe, Chantal (2003). *La paradoja democrática*. Gedisa.
- Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (2016). Sistema de Participación popular y ciudadana de Canoas-Brasil.< <https://oidp.net/es/practice.php?id=1149>>
- Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín (2017). Planes de Desarrollo Local y su relación con el Sistema Municipal de Planeación. Recuperado de: <https://www.eafit.edu.co/centros/analisis-politico/publicaciones/observatorio/Documents/investigacion-planes-de-desarrollo-local.pdf>
- Parsons, Talcott (1964). A Sociological Approach to the Theory of Organizations. En Talcott Parsons, *Structure and Processes in Modern Societies*. Free Press.
- Peruzzotti, E y Smulovitz, C. (2002). *Controlando la Política: ciudadanos y medios en las nuevas democracias*. Editorial temas.
- Riorda, M. (2011). La comunicación gubernamental como comunicación gubernamental. *Revista Politai*, 2(3), p. 96-111. Disponible en: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/13956>.
- Rosanvallon, Pierre (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Manantial.
- Roth, A.-N. (2002). *Las políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, D.C.: Ediciones Aurora.





- Sáiz, J. M. (2013). *La participación ciudadana en la democracia*. Jalisco, México: Instituto Electoral y de Participación Ciudadana.
- Santos, Boaventura de Sousa (org.) (2002). *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Civilização Brasileira.
- Sartori, Giovanni (1987). *Teoría de la democracia*. Alianza.
- Sartori, Giovanni (1992). *Representación, Elementos de teoría política*. Alianza.
- Sartori, Giovanni (1999) *En defensa de la representación política*. Claves de Razón Práctica (91), pp. 2-6.
- Sartori, Giovanni (2003). *¿Qué es la democracia?*. Taurus.
- Schumpeter, Joseph (1983). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Orbis.
- Segato, Rita (2016). Patriarcado: del borde al centro. Disciplinamiento, territorialidad y crueldad en la fase apocalíptica del capital. En *La guerra contra las mujeres* (pp. 91-108). Editorial Traficante de Sueños.
- Seile, John (1967). *Systems Analysis and Organizational Behavior*. Richard Irwin & Dorsey.
- Senge, Peter et al. (2006). *Estrategias y herramientas para construir la organización abierta al aprendizaje*. Garnica.
- 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
- Taylor, Frederick Winslow (1961), *Principios de Administración Científica*, Ed. Herrero Hermanos, México.
- Tarrow, Sidney (2004). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Alianza Editorial.
- Taylor, F. (1961) *Principios de la administración científica*. Trad. Ramón Palazón. Herrero Hermanos.
- Treminio, C. R. (2010). *Gestión territorial con participación ciudadana*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).
- Velásquez, F y González. (2020). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? 2003-2018* (Tomo 1). Fundación Foro Nacional por Colombia.
- Velásquez, F y González, E (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Fundación Corona.
- Velásquez, F y González, E. (2007). La planeación zonal como espacio público de concertación local: el plan de desarrollo de la zona centrorientales de Medellín. En A. Solari y A. Cruz, *Sociedad civil y desarrollo local* (pp. 267-290). ISTR, Porrúa, Instituto de Comunicación y Desarrollo, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Voltes, Pedro (1978). *La teoría general de sistemas*. Hispano-Europea.
- Rodríguez Wallenius, C. (2008). La agenda ciudadana municipalista y la reforma del Estado. *Política y Cultura*, 29, 71-97





Weber, Max (1968). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica
Weber, Max (1970). *Ensayos de sociología contemporánea*. Martínez Roca.
Weber, Max (1977). *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*.
Fondo de Cultura Económica.

