

Policy Brief

Retos de la Participación Ciudadana



Una mayor efectividad de la participación ciudadana es condición necesaria para una mayor calidad de la democracia y una mejor administración de los bienes públicos y de uso común de la ciudad de Medellín, el Departamento de Antioquia y Colombia¹

Distrito de Medellín

Los resultados de diversas investigaciones y sistemas de seguimiento indican que la incidencia y la efectividad de la participación ciudadana en Medellín ha disminuido en comparación con períodos anteriores. Esto se correlaciona con:

- Un bajo interés en participar (ciudadanos).
- Una evaluación deficiente del desempeño de la administración pública distrital (Alcaldía, Concejo y JALs)
- Deterioro de las condiciones territoriales (comunales y corregimentales) para la participación y, en consecuencia, desinterés por parte de las comunidades para participar.

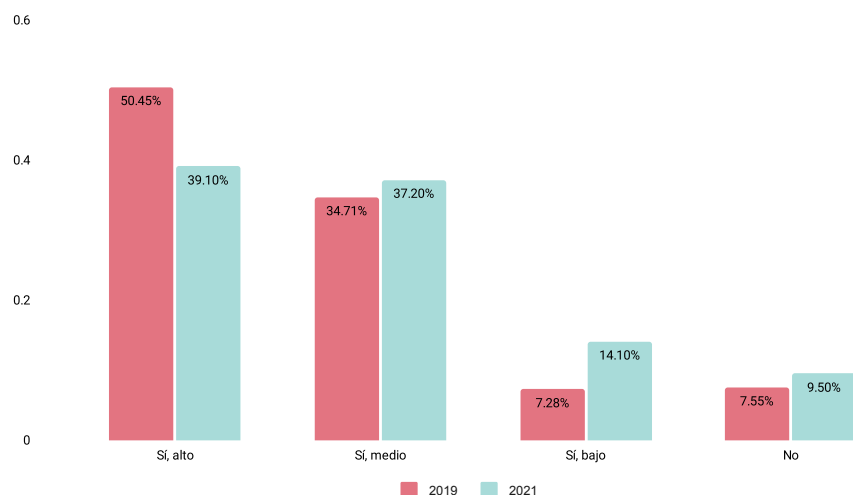
Tanto el Gobierno nacional como la administración local no han respondido adecuadamente a los nuevos tipos de subjetividades y a las demandas de formas de organización colectivas menos jerárquicas e institucionalizadas que han surgido en las últimas dos décadas, así como a las transformaciones tecnológicas y culturales posteriores a la pandemia de 2019. Mientras que el aumento de las restricciones económicas de la población y la persistencia de condiciones de inseguridad sobre los liderazgos colectivos sobresalen como condiciones limitantes.

1. Este Policy brief es un documento síntesis que busca aportar a los asuntos de participación ciudadana de Medellín y Antioquia; y visualizar posibilidades de articulación con apuestas del Gobierno Nacional. Ha sido elaborado por la Alianza SíCiudadanía, iniciativa interinstitucional que tiene como propósito la promoción de la calidad de la participación ciudadana y la innovación social y política. Esta Alianza se ha constituido en una experiencia de gobernanza que se ha concretado mediante el acuerdo de voluntades y tiene como compromiso impulsar acciones conjuntas para potenciar el Sistema de Información y Gestión del Conocimiento para la Participación Ciudadana de Medellín.

La Alianza SíCiudadanía está conformada por diferentes organizaciones: Universidad de Antioquia, Conciudadanía, Viva la ciudadanía, Federación antioqueña de ONG, Secretaría de Participación ciudadana del Distrito de Medellín, Secretaría de Participación y Cultura ciudadana del Departamento de Antioquia, y Consejo Distrital de Participación Ciudadana. Documento construido con el apoyo académico de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas (departamento de sociología) e Instituto de Estudios Regionales.

Más información en: <https://siciudadania.co/>

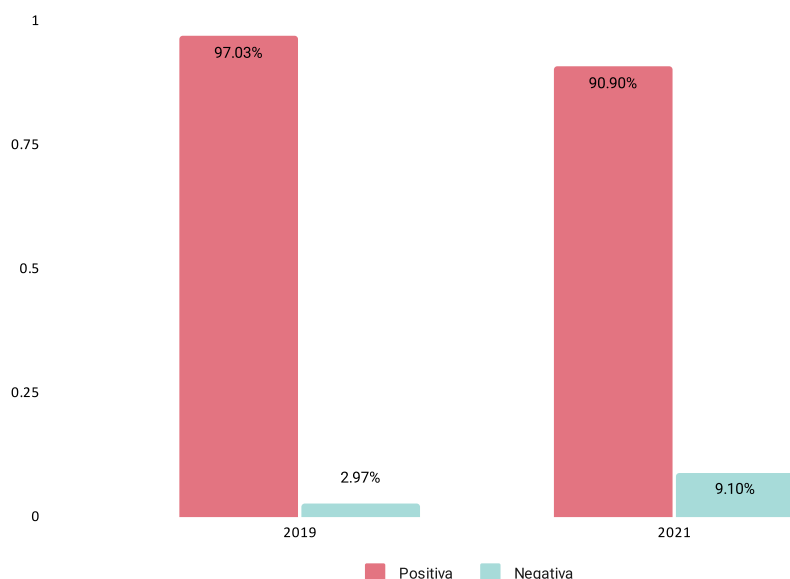
Figura 1. Impacto en la comuna/corregimiento y municipio de las iniciativas tramitadas por las organizaciones y colectivos.



Las últimas mediciones del Índice de Calidad de la Participación Ciudadana para Medellín - IPCM - revelan una disminución en el impacto del trabajo de las organizaciones y colectivos en sus comunas y corregimientos. El impacto alto ha descendido del 50,4 % en 2019 al 39,1 % en 2021, mientras que los impactos considerados nulos, bajos o medios han experimentado un aumento conjunto significativo, pasando del 7,5 % al 9,5 %, del 7,3 % al 14,1 % y del 34,7 % al 37,2 %, respectivamente.

Fuente: Distrito de Medellín y Universidad de Antioquia, Medición del Índice de Participación Ciudadana de Medellín, 2019 y 2021.

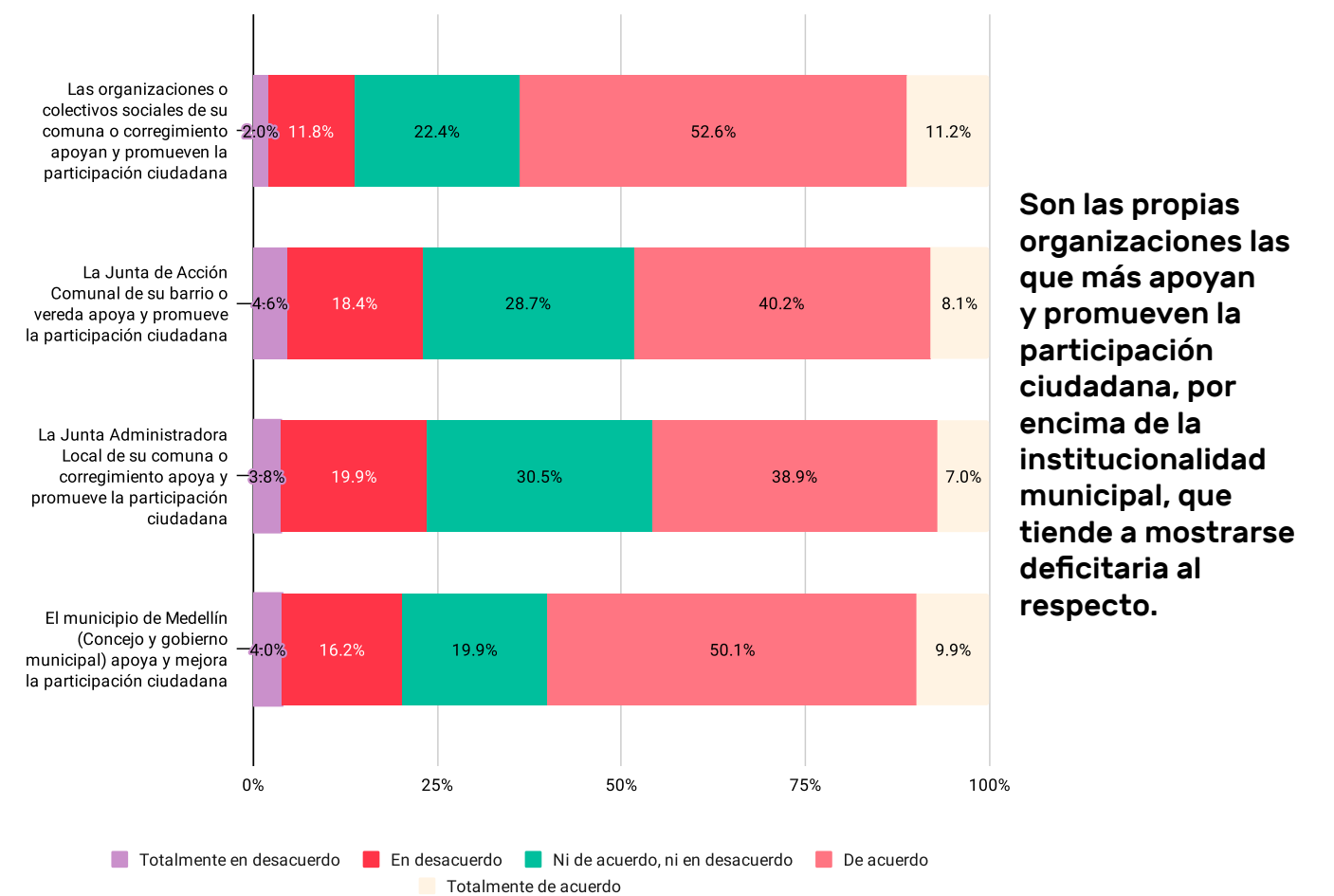
Figura 2. Incidencia positiva o negativa de las acciones, gestiones y convocatorias de las organizaciones y colectivos sobre las acciones del gobierno local.



De modo similar, la incidencia sobre las acciones del gobierno municipal disminuyó en el periodo, pasando de 97,03 % a 90,9 %.

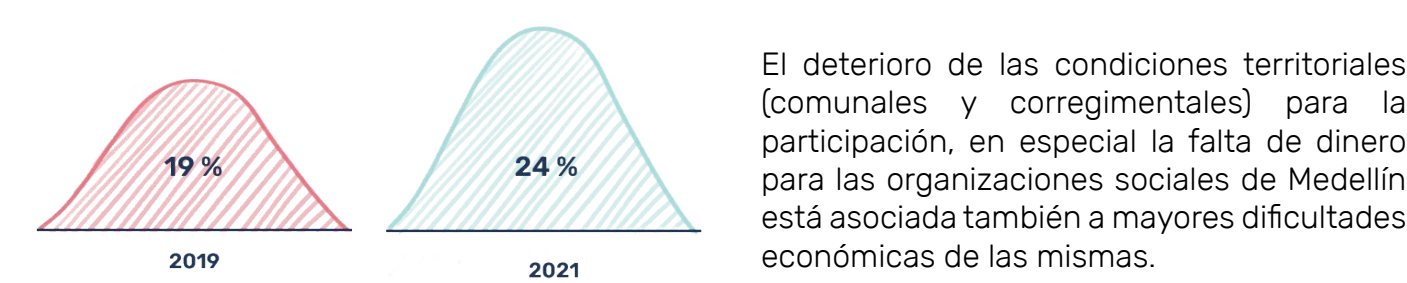
Fuente: Distrito de Medellín y Universidad de Antioquia, Medición del Índice de Participación Ciudadana de Medellín, 2019 y 2021.

Figura 3. Percepción sobre el apoyar y promover la participación ciudadana por parte de organizaciones y colectivos



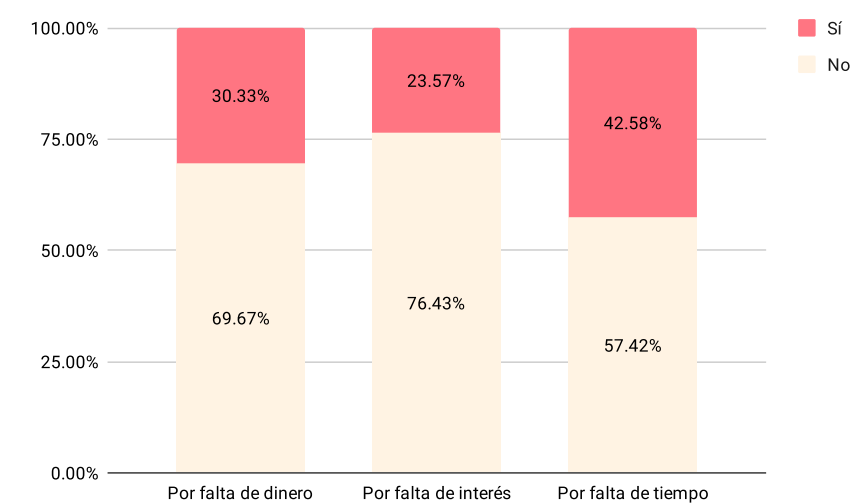
Fuente: Distrito de Medellín y Universidad de Antioquia, Tercera medición del Índice de Participación Ciudadana de Medellín, 2021.

Figura 4. Reducción de la participación por falta de dinero (organizaciones sociales)



Fuente: Distrito de Medellín y Universidad de Antioquia, Medición del Índice de Participación Ciudadana de Medellín, 2019 y 2021.

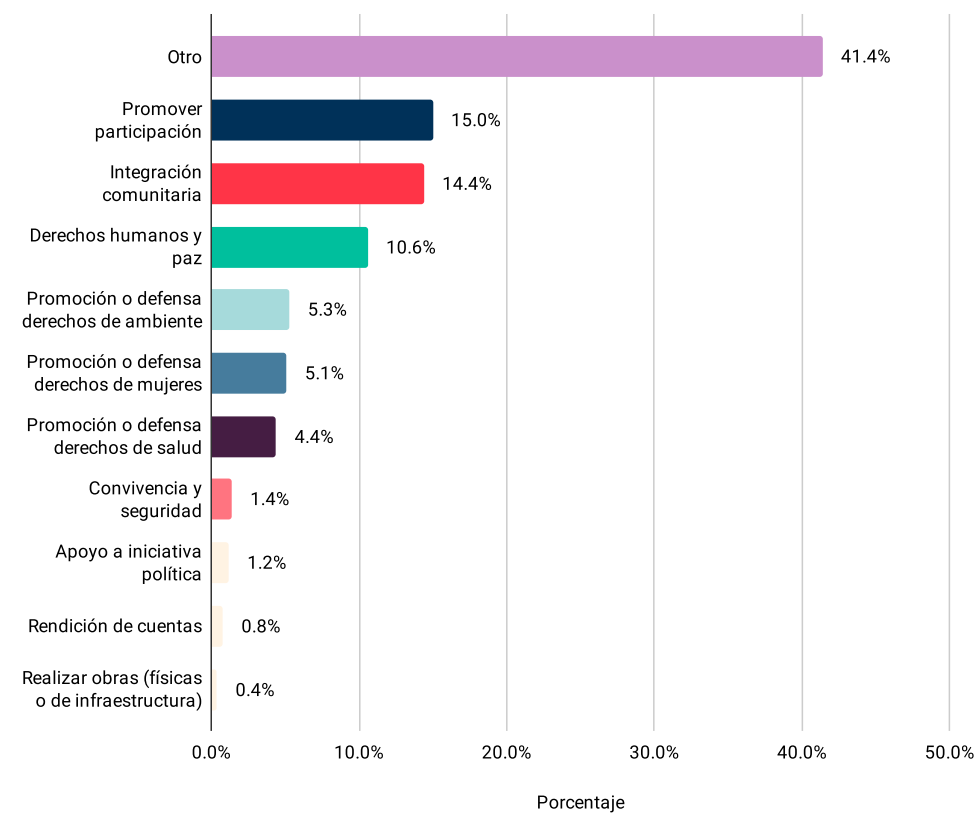
Figura 5. Razones para no asistir a reuniones.



Asimismo, se asocia este deterioro de las condiciones territoriales con un marcado desinterés de hombres y mujeres, que participan de manera individual, especialmente en lo que respecta a la asistencia a reuniones, pues estos espacios se valoran de manera negativa en tanto su funcionalidad.

Fuente: Distrito de Medellín y Universidad de Antioquia, Tercera medición del Índice de Participación Ciudadana de Medellín, 2021.

Figura 6. Respuesta a la pregunta ¿Cuál de las siguientes tipologías de grupos se “ajusta más” para caracterizar a su organización o colectivo?

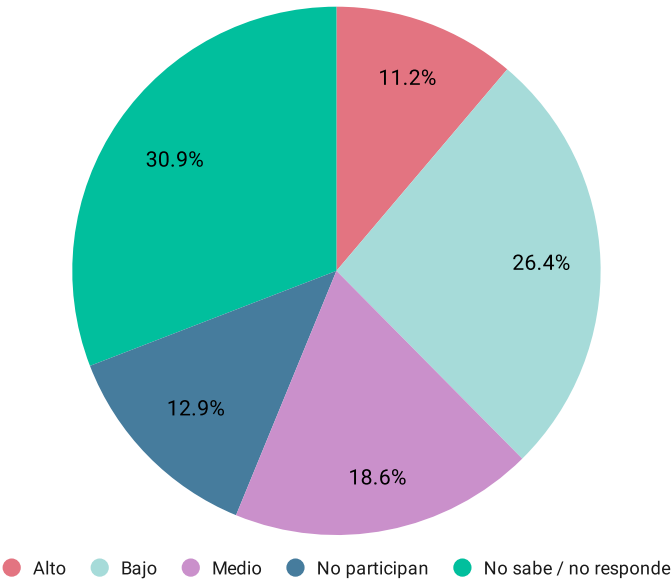


Por otro lado, se encontró que existe un nuevo tipo de organizaciones y subjetividades en Medellín que todavía hace falta comprender mejor. Como se muestra en la propia encuesta base para el IPCM 2021 de Medellín, hay muchos otros motivos-causas sociales y culturales que incentivan la organización y que aparecen genéricamente identificados mayoritariamente con un “otro” con un 40% de representatividad.

Fuente: Distrito de Medellín y Universidad de Antioquia, Tercera medición del Índice de Participación Ciudadana de Medellín, 2021.

Figura 7. Nivel de participación de las personas en asuntos de interés públicos

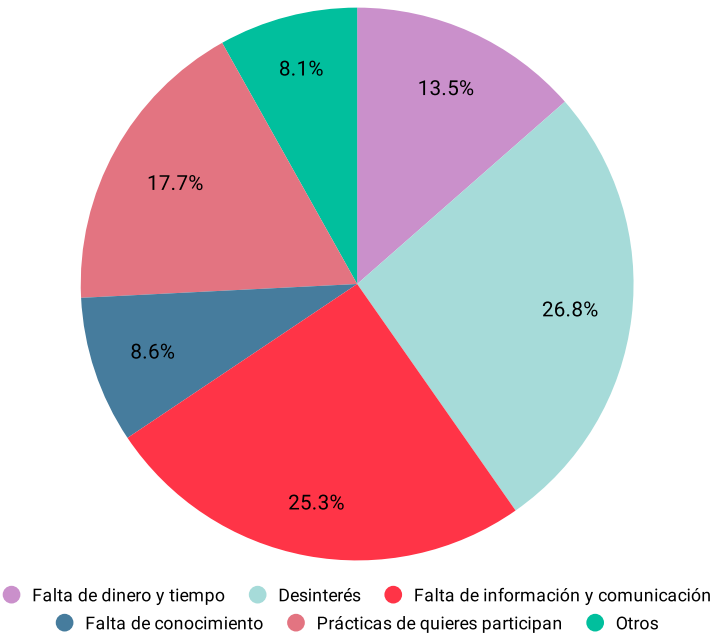
La población que no participa bajo ninguna instancia, mecanismo o escenario, considera que en su barrio o vereda, el nivel de participación de las personas en asuntos de interés públicos es:



Fuente: Distrito de Medellín y Universidad de Antioquia, Cuarta medición del Índice de Participación Ciudadana de Medellín, 2023

Figura 8. Principales argumentos para no participar

Aquellos que respondieron medio, bajo o no participan, argumentan que es por:



Fuente: Distrito de Medellín y Universidad de Antioquia, Cuarta medición del Índice de Participación Ciudadana de Medellín, 2023.

Departamento de Antioquia

Las agendas ambientales y productivas son las que han generado mayor movilización y participación ciudadana en los municipios por fuera del Valle de Aburrá, especialmente en el espacio rural de Antioquia. Además, se ha observado un aumento en los conflictos socioambientales después de la implementación del Acuerdo de Paz; evidenciado en los homicidios de líderes ambientales. Los potenciales conflictos de ambas agendas, como el alto riesgo climático, la extracción ilegal de minerales, los conflictos socioambientales relacionados con el uso del territorio y los altos niveles de pobreza en las áreas rurales, agravan aún más la vulnerabilidad de las comunidades.

El departamento de Antioquia ocupa el tercer lugar a nivel nacional en emisiones netas (emisiones y absorciones) de Gases de Efecto Invernadero (GEI).

Figura 9. Emisiones netas (emisiones y absorciones) de Gases de Efecto Invernadero (GEI) en Antioquia

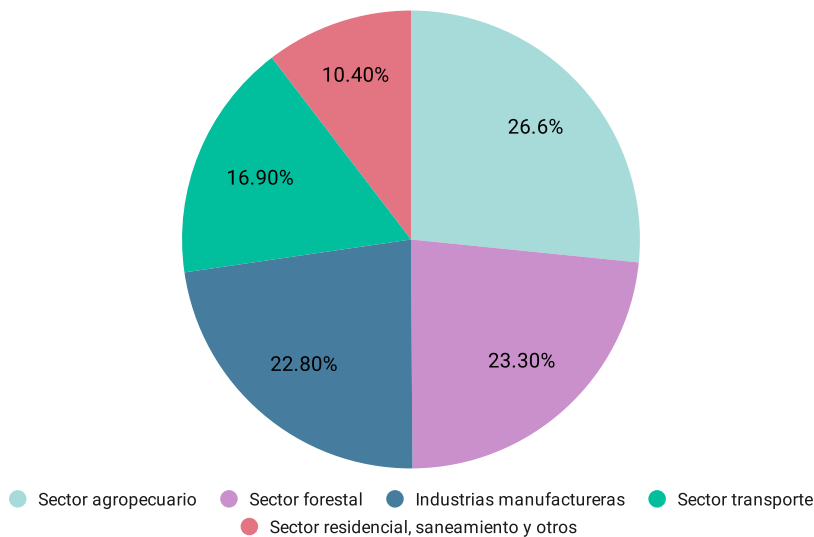


Figura 10. Valor de estrés hídrico en el Departamento de Antioquia



Fuente: Gobernación de Antioquia, Documento técnico de soporte para la declaratoria del estado de emergencia climática y promoción de territorios saludables en Antioquia, 2020.

Figura 11. Deforestación en el Departamento de Antioquia

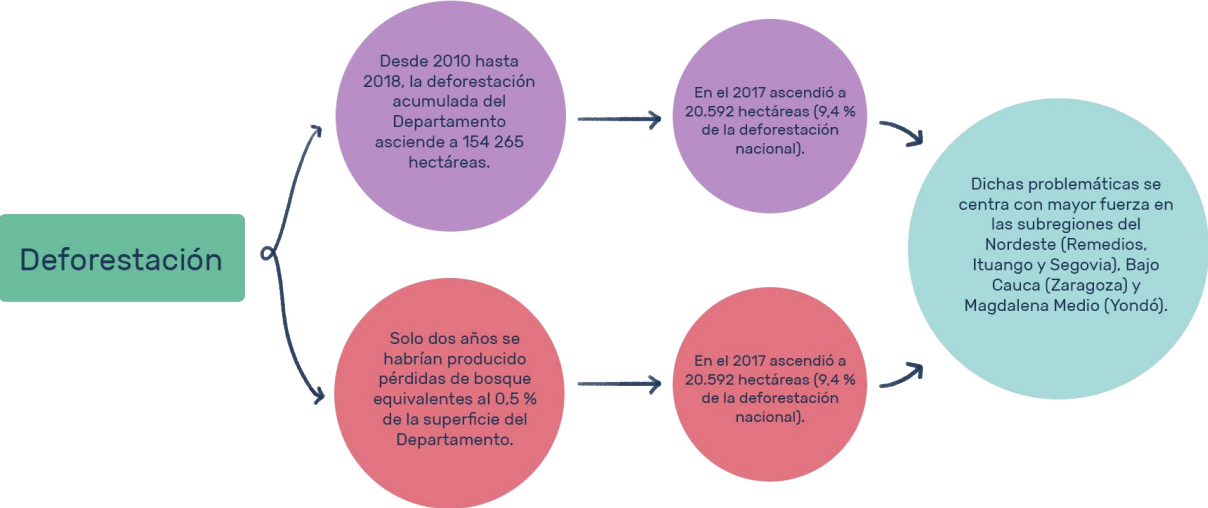
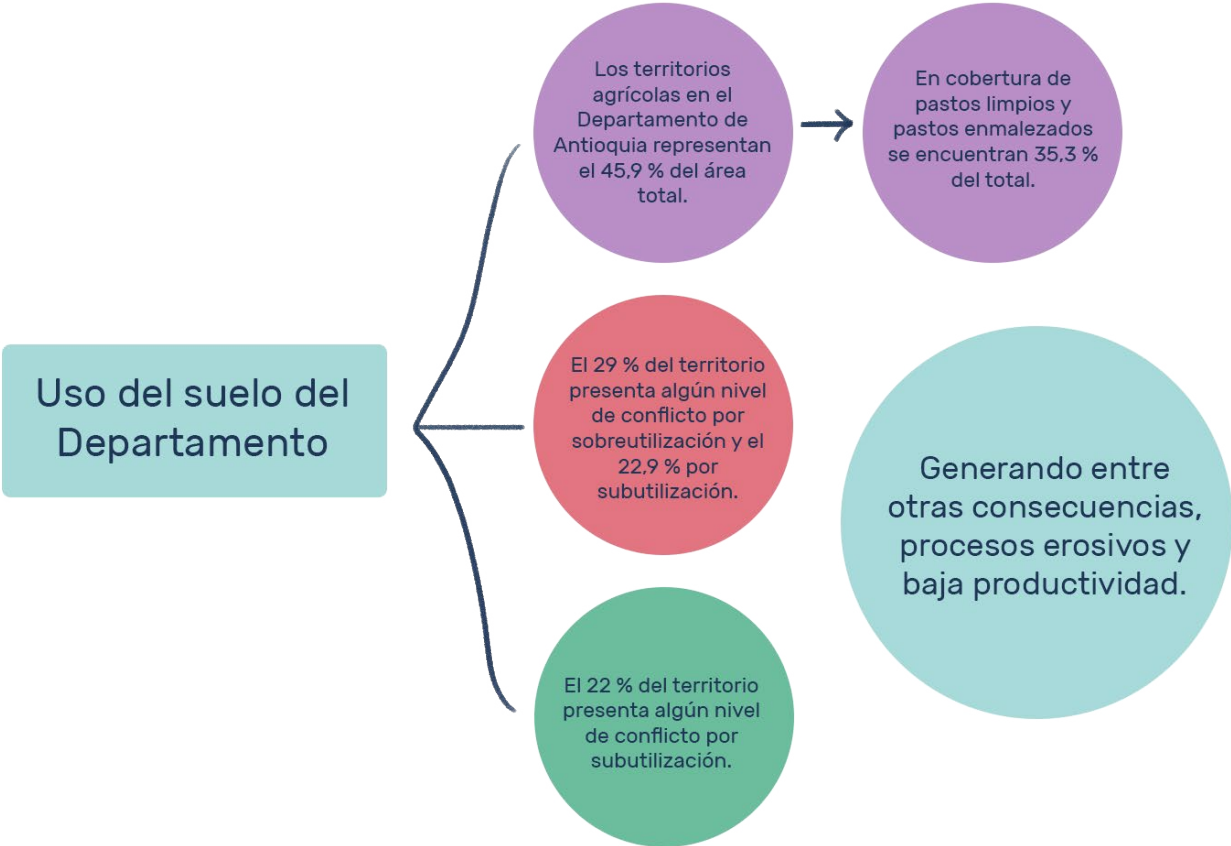


Figura 12. Uso del suelo en el Departamento de Antioquia



Fuente: Gobernación de Antioquia, Documento técnico de soporte para la declaratoria del estado de emergencia climática y promoción de territorios saludables en Antioquia, 2020.

Colombia: un contexto de oportunidades

Las reformas y transformaciones promovidas a nivel nacional deben ser consideradas como una oportunidad para abordar problemas estructurales que se han arraigado durante décadas en la ciudad de Medellín y en el Departamento de Antioquia y que constituyen barreras o condiciones negativas para una participación ciudadana de alta calidad. Esto invita, tanto a las diferentes entidades distritales y departamentales, como a las organizaciones, colectivos y ciudadanos a promover y fortalecer la movilización social en torno a las transformaciones estratégicas, temas claves e impulsores que se plantean en el Plan Nacional de Desarrollo (Ver gráfico 13).

El problema central que se identifica es la ausencia de un modelo de relacionamiento entre el Estado y la sociedad que promueva simultáneamente la participación ciudadana en políticas y su fortalecimiento, de manera que las transformaciones sean pertinentes y sostenibles. Además de garantizar la democracia electoral y de partidos, el Estado debe aprovechar la normativa y los espacios existentes de participación ciudadana para avanzar hacia una gobernanza democrática que consulte y tenga en cuenta la diversidad ciudadana más allá de los espacios de

representación política partidista. Este problema afecta de manera diferenciada a mujeres y a hombres y a personas en diferentes grupos etáreos.

En el primer caso, la participación ciudadana y electoral está amenazada por limitaciones institucionales, la falta de implementación del Acuerdo Final de Paz y el fortalecimiento de las acciones bélicas de los actores del conflicto armado interno. La violencia en períodos electorales ha aumentado y el panorama para las elecciones de 2023 no es alentador. La participación política de las mujeres en el país sigue siendo baja, dada la falta de garantías estatales, incluidas las dificultades de acceso a puestos de votación en zonas rurales, sumado a la falta de experiencia y formación política. Las candidatas y las lideresas enfrentan limitaciones a la participación y violencias diferenciales.

De otro lado, en la movilización social gestada por las juventudes en 2019 y 2021, logró conformar una nueva agenda para el país que aún no ha configurado un espacio de diálogo y encuentro con estas juventudes en la agenda institucional, limitando así su incidencia en las decisiones públicas.

Figura 13.
Principales
apuestas del
Gobierno Nacional,
en relación con
la participación
ciudadana.

Fuente: Elaboración propia, con base al Plan Nacional de Desarrollo “Colombia Potencia Mundial de la Vida 2022-2026”



Recomendaciones

Las acciones para mejorar la efectividad de la participación ciudadana deben articular elementos de diferentes escalas territoriales (local, distrital, regional y nacional) así como de diversas lógicas y procesos poblacionales y sectoriales. En este sentido, se presentan las siguientes recomendaciones.

Desafíos para una Medellín con una participación ciudadana incluyente e incidente

1. Lo distrital, zonal y corregimental

El Distrito de Medellín debe responder al desafío de impulsar modelos de gobernanza multinivel desde prácticas de poder compartido entre todos los corresponsables para abordar los desafíos sectoriales y los poblacionales. Esto supone que la toma de decisiones conjuntas sea vinculante. Además, la promoción de la cooperación, colaboración y coproducción de soluciones, como un proceso que se debe experimentar desde diferentes entidades y con diversos actores. Se trata de una gobernanza horizontal que vigorice la democracia, favorezca la generación de alianzas públicas, privados, sociales y populares que generen nuevas formas de acción y decisión en lo público.

En este sentido, se debe retomar la participación ciudadana amplia en los procesos de construcción y evaluación de planes distritales, comunales y corregimentales. Ligado a esto, el presupuesto participativo debe articular de mejor manera lo técnico con lo político en términos de una asignación económica y socialmente eficiente de los recursos, acompañado de un seguimiento y comparación intercomunal e intercorregimental que le permita a la administración distrital (Alcaldía, Concejo, Personería y Contraloría) y las instancias ciudadanas (Consejo Territorial de Planeación, Consejo Distrital de Participación Ciudadana) ejercer un efectivo control de estos procesos.

Por ello, el mayor desafío, está en atreverse a hacer cosas diferentes, audaces desde la innovación pública para la profundización de la democracia; partiendo del reconocimiento

de las iniciativas y experiencias globales y regionales que puedan nutrir un repositorio de ideas que se viabilicen y pongan en marcha para oxigenar la participación ciudadana, así como la activación de las instancias, actores y agendas como se concibe desde la Ley 1757.

2. Lo regional-metropolitano

Se evidencia la necesidad de innovar en mecanismos de consulta y de deliberación entre lo metropolitano y lo regional, posibilitando estrategias de desarrollo que articulen los avances tecnológicos (consultas en línea, encuentros virtuales) con formas presenciales más tradicionales como congresos y foros de ciudad, que permitan llegar a acuerdos colectivos sobre temas estratégicos del desarrollo distrital, metropolitano y urbano-regional. (en articulación con lo nacional).

A la par de esto se debe procurar establecer acuerdos interinstitucionales, gobierno, academia y sociedad civil para construir iniciativas que mejoren el entorno de seguridad para la participación ciudadana, así como la implementación de plataformas de información en línea que faciliten el acceso a datos públicos relevantes para la gestión del desarrollo local, distrital, corregimental, zonal y regional, así como para el ejercicio de la responsabilización política y el control ciudadano; todo ello bajo una perspectiva de incidencia de ciudad y región, donde el tejido de redes y plataformas organizativas de escala distrital, metropolitana y regional posibiliten tejidos de trabajo compartido.

3. Lo nacional

El Plan Nacional de Desarrollo propone una estrategia de transformación de las relaciones entre el Estado y la sociedad colombiana que pasa por el reconocimiento del derecho a la participación en los distintos repertorios a través de los cuales puede ser ejercido. Esto se evidencia en las siguientes políticas:

- Desde la dimensión más individual el derecho al sufragio, pasando por las garantías para la participación ciudadana en el mandato al Ministerio del Interior de liderar, ampliar y fortalecer la Política Pública de Participación Ciudadana y Electoral (art.111).
- En la dimensión de la acción colectiva reconociendo la importancia de formular la Ley Estatutaria de Garantía del Derecho a la Protesta Social (bases) y con el mandato para el Ministerio del Interior de coordinar y hacer de enlace de las entidades del orden nacional y de los entes territoriales, en el liderazgo de la formulación, adopción, ejecución y evaluación de la Política Pública de Diálogo Social en el marco de la Seguridad Humana (art. 110). -
- A través de una Política Pública de Fortalecimiento de Organizaciones Sociales (bases) y de programas específicos que lo contemplan².
- En términos de fortalecimiento económico, político y social de las organizaciones sociales y de los procesos populares, mediante las Alianzas Público Populares (art. 100) y las Asociaciones de Iniciativa Público Popular (art. 101).

El compromiso con la implementación del Acuerdo de Paz y el fortalecimiento de los

sistemas de información para y desde la paz total, pone de relieve la política de fortalecimiento de organizaciones sociales, en relación con los acuerdos público populares que demandan la garantía de condiciones territoriales para su quehacer, la potenciación de las capacidades organizativas, la motivación y consolidación de experiencias de trabajo en red para generar o fortalecer agendas conjuntas y la orientación de las acciones institucionales desde políticas públicas que las reconocen como determinantes en la transformación social.

Las transformaciones que se proponen en la agenda nacional expresan el ejercicio de ciudadanía con acciones que contemplan reivindicaciones asociadas a las diversidades, el cuidado del medio ambiente, la protección de los animales, la generación del consumo responsable, la defensa del derecho a la ciudad, la resignificación de la ruralidad y el campesinado, el derecho a la tierra; estas agendas deberán ser reconocidas, protegidas y fortalecidas desde la institucionalidad pública, las formas organizativas flexibles y no formalizadas donde los movimientos sociales podrán tener caminos claros de interlocución para la gestión de las demandas o agendas ciudadanas.

4. Lo temático sectorial

Las demandas de grupos sociales requieren abordarse de manera situada. De allí que se realicen esfuerzos por diseñar estrategias que contemplen las intersecciones de las condiciones que atraviesan las vidas de los sujetos en términos de género, clase, raza, etnicidad, entre otros, y sus diferencias territoriales (rurales y urbanas).

2. Varios artículos contemplan estrategias o programas de fortalecimiento de organizaciones sociales: art 51. Sistema nacional de reforma agraria; art 55. Concesión forestal campesina; art 73°. Promoción de la autonomía y el emprendimiento de la mujer; art 84°. Reconocimiento de la economía del cuidado no remunerado como actividad productiva en el sector rural; art 187°. Territorios culturales, creativos y de los saberes; art 214°. Zonas de recuperación nutricional dentro de ecosistemas estratégicos para la soberanía alimentaria.

En este sentido, uno de los retos en materia de la política pública es promover la capacidad de agenciamiento de los actores sectoriales de tal manera que se habiliten consejerías con apertura social, con capacidad de abrir agendas ciudadanas y con dinámicas propias.

La participación ciudadana es fundamental para fortalecer los sectores sociales, permite que la ciudadanía se involucre y aporte activamente en la toma de decisiones, el diseño de políticas públicas y la implementación de proyectos que benefician a la comunidad; para ello es fundamental superar los desafíos de información con canales de comunicación efectivos, estimulación de la confianza en los gobiernos y en las instituciones. Es de anotar que la participación ciudadana puede requerir tiempo y esfuerzo, por ello debe ser estimulada.

Superar estos desafíos requiere del compromiso tanto de los ciudadanos y ciudadanas como de la institucionalidad. Es importante promover la transparencia y el acceso a la información, fomentar la confianza ciudadana, proporcionar capacitación y empoderamiento, garantizar la inclusión de todos los grupos sociales y proteger la participación ciudadana de influencias distintas al bien público. Además, se deben diseñar mecanismos de participación que sean accesibles, flexibles y que tengan en cuenta las limitaciones y necesidades específicas de cada grupo ciudadano.

Por ello, muchas de las políticas públicas deben ajustarse. Igualmente la oferta institucional a las nuevas realidades, demandas, actores, repertorios y agendas de la participación y la movilización ciudadana en Medellín, la región y el país.

5. La incidencia en políticas públicas

Así mismo, la próxima administración deberá comprender la participación ciudadana más allá de lo formal-institucional, fortalecer la posibilidad de incidencia tanto de las organizaciones como la ciudadanía, además de reconocer que las nuevas expresiones ciudadanas de la participación también demandan garantías y fortalecimiento por fuera de los marcos, esquemas, escenarios y mecanismos formales con que hoy se cuenta desde el Estado.