



Contrato Interadministrativo #4600104784 de 2025 para la realización de la quinta medición del IPCM y estrategias de generación de conocimiento en el marco de la Política Pública de Participación Ciudadana.

Componente 2. Dinámicas participativas y de generación de conocimiento en el marco del CDPC, SDPC y PPPC.

Producto 1. Construcción del Informe del Estado de la Participación del CDPC.

C2P1E4. Informe sobre el estado de la participación.

Presentado por:



**Instituto de Estudios Regionales – INER -,
Universidad de Antioquia.
Calle 67 # 53-108. Bloque 9 oficina 243,
Ciudad Universitaria, Medellín.
Comunicaciones oficiales
diriner@udea.edu.co
Medellín, 2025**



Centro Administrativo Distrital CAD
Calle 44 N° 52-165. Código Postal 50015
Línea de Atención a la Ciudadanía: (604) 44 44 144
Comutador: (604) 385 55 55 Medellín - Colombia



Universidad de Antioquia
Instituto de Estudios Regionales

Luis Antonio Ramírez Zuluaga
Director INER

Alejandro Pimienta Betancur
Líder académico

Natalia Urrea Arroyave
Coordinadora académica

Juan Camilo Portela García
Asesor

Andrés Julián Londoño Figueroa
Profesional

María Alejandra Salazar Botero
Profesional

Mariana Medina Leguía
Auxiliar de investigación

2

Centro Administrativo Distrital CAD
Calle 44 N° 52-165. Código Postal 50015
Línea de Atención a la Ciudadanía: (604) 44 44 144
Comutador: (604) 385 55 55 Medellín - Colombia

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN.....	8
2. METODOLOGÍA.....	10
2.1. Enfoque metodológico	10
2.2. Estrategia metodológica.....	11
2.3. Estrategia de análisis.....	14
3. LECTURA CONTEXTUAL Y ESTRUCTURAL DEL CAMPO PARTICIPATIVO EN MEDELLÍN.....	16
3.1. La calidad de la participación: referentes interpretativos desde la cuarta medición del IPCM	16
3.2. Informes anteriores sobre el Estado de la Participación Ciudadana	18
3.3. Política Pública de Participación Ciudadana (PPPC)	21
3.4. Los cambios en el Presupuesto Participativo	23
3.5. Los Sistemas Locales de Participación	27
4. RESULTADOS Y ANÁLISIS POR SECTORES	29
4.1. Sector pueblo afrodescendiente	31
4.1.1. Significado de la participación Ciudadana para el Pueblo Afrodescendiente	
4.1.1.	31
4.1.2. Logros y alcances del sector	32
4.1.3. Actualidad de la participación Ciudadana desde la mirada del sector.....	34
4.1.4. Propuestas frente a los retos actuales.....	36
4.1.5. Conclusión	37
4.2. Sector Juntas Administradoras Locales	38
4.2.1. Significado de la participación Ciudadana para el sector JAL	39
4.2.2. Logros y alcances del sector	39
4.2.3. Actualidad de la participación Ciudadana desde la mirada del sector.....	41
4.2.4. Propuestas frente a los retos actuales.....	43
4.2.5. Conclusión.	45
4.3. Sector Veedurías	46

4.3.1.	Significado de la participación Ciudadana para el sector Veedurías	46
4.3.2.	Logros y alcances del sector	47
4.3.3.	Actualidad de la participación Ciudadana desde la mirada del sector	48
4.3.4.	Propuestas frente a los retos actuales.....	50
4.3.5.	Conclusión	52
4.4.	Sector Discapacidad.....	53
4.4.1.	Significado de la participación Ciudadana para el sector Discapacidad.....	53
4.4.2.	Logros y alcances del sector	54
4.4.3.	Actualidad de la participación Ciudadana desde la mirada del sector	55
4.4.4.	Propuestas frente a los retos actuales.....	57
4.4.5.	Conclusión	59
4.5.	Sector organizaciones sociales.....	60
4.5.1.	Significado de la participación Ciudadana para el sector Organizaciones Sociales.....	60
4.5.2.	Logros y alcances del sector	61
4.5.3.	Actualidad de la participación Ciudadana desde la mirada del sector	63
4.5.4.	Propuestas frente a los retos actuales.....	66
4.5.5.	Conclusión	67
4.6.	Sector juventud	68
4.6.1.	Significado de la participación Ciudadana para el sector Juventud.....	69
4.6.2.	Logros y alcances del sector	70
4.6.3.	Actualidad de la participación Ciudadana desde la mirada del sector	71
4.6.4.	Propuestas a los retos actuales	73
4.6.5.	Conclusión	75
4.7.	Sector mujeres.....	76
4.7.1.	Significado de la participación Ciudadana para el sector mujeres.	76
4.7.2.	Logros y alcances del sector.	78
4.7.3.	Actualidad de la participación Ciudadana desde la mirada del sector.....	80
4.7.4.	Propuestas frente a los retos actuales.....	83

4.7.5. Conclusión	85
4.8. Sector ASCUN (Asociación Colombiana de Universidades).....	86
4.8.1. Significado de la participación Ciudadana para el sector Asociación Colombiana de Universidades.	86
4.8.2. Logros y alcances del sector	87
4.8.3. Actualidad de la participación Ciudadana desde la mirada del sector.....	89
4.8.4. Propuestas frente a los retos actuales.....	92
4.8.5. Conclusión	93
4.9. Sector Consejo Territorial de Planeación	94
4.9.1. Significado de la participación Ciudadana para el sector CTP	94
4.9.2. Logros y alcances del sector.	95
4.9.3. Actualidad de la participación Ciudadana desde la mirada del sector.....	97
4.9.4. Propuestas frente a los retos actuales.....	100
4.9.5. Conclusión	102
4.10. Sector Organismos Comunales	103
4.10.1. Significado de la participación Ciudadana para el sector Organismos Comunales.	103
4.10.2. Logros y alcances del sector.	104
4.10.3. Actualidad de la participación Ciudadana desde la mirada del sector....	105
4.10.4. Propuestas frente a los retos actuales.....	108
4.10.5. Conclusión	110
4.11. Sector Sindicatos.....	111
4.11.1. Significado de la participación Ciudadana para el sector Sindicatos	111
4.11.2. Logros y alcances del sector	112
4.11.3. Actualidad de la participación Ciudadana desde la mirada del sector....	114
4.11.4. Propuestas frente a los retos actuales.....	117
4.11.5. Conclusión	118
4.12. Sector Víctimas del Conflicto Armado.....	119
4.12.1. Significado de la participación Ciudadana para el sector Víctimas del Conflicto Armado.	119

4.12.2.	Logros y alcances del sector	121
4.12.3.	Actualidad de la participación Ciudadana desde la mirada del sector....	122
4.12.4.	Propuestas frente a los retos actuales.....	125
4.12.5.	Conclusión	128
4.13.	Sector Pueblos Indígenas	129
4.13.1.	Significado de la participación Ciudadana para el sector Pueblos Indígenas.129	
4.13.2.	Logros y alcances del sector	130
4.13.3.	Actualidad de la participación Ciudadana desde la mirada del sector....	132
4.13.4.	Propuestas frente a los retos actuales	136
4.13.5.	Conclusión	138
4.14.	Sector Ruralidad y Campesinado.....	138
4.14.1.	Significado de la participación Ciudadana para el sector Ruralidad y Campesinado	139
4.14.2.	Logros y alcances del sector	140
4.14.3.	Actualidad de la participación Ciudadana desde la mirada del sector....	141
4.14.4.	Propuestas frente a los retos actuales	142
4.14.5.	Conclusión	144
4.15.	Sector Estudiantes Universitarios	144
4.15.1.	Significado de la participación Ciudadana para el sector Estudiantes Universitarios.....	145
4.15.2.	Logros y alcances del sector	145
4.15.3.	Actualidad de la participación Ciudadana desde la mirada del sector....	147
4.15.4.	Propuestas frente a los retos actuales	149
4.15.5.	Conclusión	150
4.16.	Sector Gremios Económicos.....	150
4.16.1.	Significado de la participación Ciudadana para el sector de Gremios Económicos de la economía social y solidaria.	151
4.16.2.	Logros y alcances del sector.	152
4.16.3.	Actualidad de la participación Ciudadana desde la mirada del sector....	153

4.16.4.	Propuestas frente a los retos actuales.....	155
4.16.5.	Conclusiones	156
4.17.	El caso del Presupuesto Participativo desde la visión de los sectores	157
4.17.1.	Sectores con Altos Intereses en Juego e Implicación Estructural	158
4.17.2.	Sectores con Participación Limitada y Demanda de Enfoque Diferencial	
	159	
4.17.3.	Sectores con Vinculación Escasa o Rol de Vigilancia Externa	160
4.17.4.	Conclusión	161
5.	EL ESTADO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ANÁLISIS INTEGRAL	
	162	
5.1.	Capital Social	162
5.2.	Liderazgos y Modelos de Representación	164
5.3.	La Arquitectura Institucional	165
5.4.	Conclusiones del Análisis Integral de la Participación Ciudadana.....	167
6.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES ESTRATÉGICAS.....	168
6.1.	Conclusiones Generales	168
7.	REFERENCIAS	174
8.	ANEXOS	175

Lista de tablas

Tabla 1. Problemáticas y alternativas identificadas por el Pueblo Afrodescendiente.	37
Tabla 2. Problemáticas y alternativas identificadas por el Sector JAL.	44
Tabla 3. Problemáticas y alternativas identificadas por el Sector Veedurías	51
Tabla 4. Problemáticas y alternativas identificadas por el Sector Discapacidad.....	58
Tabla 5. Problemáticas y alternativas identificadas por el Sector Organizaciones Sociales.	67
Tabla 6. Problemáticas y alternativas identificadas por el Sector Juventud.	74
Tabla 7. Problemáticas y alternativas identificadas por el Sector Mujeres.	84
Tabla 8. Problemáticas y alternativas identificadas por el Sector ASCUN.....	93
Tabla 9. Problemáticas y alternativas identificadas por el Sector CTP.	102
Tabla 10. Problemáticas y alternativas identificadas por el Sector Organizaciones Comunales..	109
Tabla 11. Problemáticas y alternativas identificadas por el Sector Sindicatos.....	118

Tabla 12. Problemáticas y alternativas identificadas por el Sector Víctimas del Conflicto Armado.	127
Tabla 13. Problemáticas y alternativas identificadas por el Sector Pueblos Indígenas	137
Tabla 14. Problemáticas y alternativas identificadas por el Sector Ruralidad y Campesinado....	143
Tabla 15. Problemáticas y alternativas identificadas por el Sector Gremios económicos de la Economía Social y Solidaria.	156

Lista de figuras

Figura 1. Organizaciones Sociales ubicadas en las comunas del Distrito de Medellín	13
Figura 2. Matriz de Cierre de Brechas.....	15
Figura 3. Sector pueblo afrodescendiente.....	32
Figura 4. Taller Sector Juntas Administradoras Locales	39
Figura 5. Taller Sector Veedurías.....	47
Figura 6. Taller Sector Discapacidad	54
Figura 7. Taller Sector Organizaciones Sociales	61
Figura 8. Taller Sector Juventudes	69
Figura 9. Taller Sector Mujeres	77
Figura 10. Taller Sector ASCUN	87
Figura 11. Taller Sector CTP.....	95
Figura 12. Taller Sector Organizaciones Comunales	104
Figura 13. Taller Sector Sindicatos	111
Figura 14. Taller Sector Víctimas del Conflicto Armado.....	120
Figura 15. Taller Sector Indígenas	130
Figura 16. Taller Sector Ruralidad y Campesinado	139
Figura 17. Taller Sector Gremios Económicos	151

INFORME SOBRE EL ESTADO DE LA PARTICIPACIÓN

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento corresponde al Informe Final del Estado de la Participación Ciudadana en Medellín 2025, elaborado en el marco del Componente 2: Dinámicas participativas y de generación de conocimiento en el CDPC, SDPC y PPPC, del contrato interadministrativo 4600104784 de 2025. El informe constituye el ejercicio más reciente de observación y análisis sobre el campo participativo de la Ciudad y se orienta a diagnosticar el estado actual de la participación Ciudadana mediante la articulación entre fuentes documentales, trabajo de campo y deliberación colectiva. Desde su inicio, este Informe se concibe como un insumo fundamental para nutrir el MISE-PC y aportar al seguimiento de los problemas priorizados de la PPPC, fortaleciendo así los mecanismos de evaluación y toma de decisiones del sistema participativo. Su propósito central es fortalecer la capacidad del Consejo Distrital de Participación Ciudadana (CDPC) como instancia de representación, análisis y toma de decisiones informadas para la gestión participativa del Distrito, además será un insumo fundamental para el Modelo Integrador de Seguimiento y Evaluación de la Participación Ciudadana-MISE-PC.

El proceso fue conducido por el Instituto de Estudios Regionales de la Universidad de Antioquia (INER-UdeA), en estrecha coordinación con el CDPC y la Secretaría de Participación Ciudadana. La propuesta metodológica integró estrategias cualitativas complementarias —análisis documental, entrevistas en profundidad, talleres participativos y sistematización de encuentros deliberativos— que permitieron construir una mirada plural, situada y reflexiva sobre la participación. Más allá de producir un diagnóstico técnico, el enfoque adoptado privilegió la co-construcción de conocimiento y el aprendizaje colectivo, posicionando las voces de los sectores y sus representantes como núcleo del análisis interpretativo.

El informe sistematiza y analiza las experiencias, percepciones y significados que los actores atribuyen a la participación, así como sus logros, retos y agendas. A partir de estos insumos se construye una lectura estructural que considera las dimensiones analíticas de la Política Pública de Participación Ciudadana (PPPC): capital social; liderazgos y modelos de representación; arquitectura institucional; y problemáticas transversales. De manera

particular, se examinan las percepciones y debates en torno al Presupuesto Participativo, entendido no solo como instrumento de planeación y asignación de recursos, sino como un espacio de disputa sobre legitimidad, incidencia y alcance de la participación en la gestión pública local.

La estructura del documento responde a una lógica progresiva que va del contexto al análisis empírico y de este a la reflexión política. Después de esta introducción, el capítulo dos (2) presenta el sentido, el enfoque y la metodología del estudio; el capítulo tres (3) ofrece una lectura contextual y estructural del campo participativo a partir de fuentes secundarias (incluyendo el IPCM 2023 y los informes previos del CDPC); el capítulo cuatro (4) presenta los resultados del trabajo de campo analizado por sectores y analiza el caso del Presupuesto Participativo. En el capítulo cinco (5) se discuten los resultados del estado de la participación para la Ciudad y, finalmente, el 6 reúne las conclusiones y recomendaciones estratégicas para el fortalecimiento de la participación en Medellín. En anexos se encuentran los soportes y las ampliaciones teórica metodológica que respaldan el ejercicio. Adicionalmente, se cuenta con el Resumen Ejecutivo, un material divulgativo de este informe.

En su conjunto, el informe pretende trascender la mera descripción para ofrecer una lectura crítica y propositiva del ecosistema participativo distrital, articulando evidencia empírica, deliberación colectiva y proyección política, con el objetivo de contribuir al fortalecimiento de la democracia participativa y a la consolidación del CDPC como actor central en la gobernanza de la Ciudad.

2. METODOLOGÍA

Este capítulo presenta el andamiaje metodológico que sustenta el Informe del Estado de la Participación Ciudadana en Medellín 2025. De acuerdo con el propósito de construir un análisis que refleje las percepciones, experiencias y aprendizajes de los actores que integran el Consejo Distrital de Participación Ciudadana (CDPC), se adoptó un enfoque cualitativo y participativo, orientado a la co-construcción del conocimiento. Este enfoque reconoce a los sectores del CDPC no como meras fuentes de información, sino como interlocutores activos en la comprensión de las dinámicas participativas del Distrito. Los detalles

operativos, instrumentos y matrices empleadas se amplían en el Anexo 1: Metodología ampliada.

2.1. Enfoque metodológico

El diseño metodológico se estructuró sobre tres principios orientadores: (1) participación activa, involucrando a los sectores en todas las fases del proceso; (2) triangulación de información, integrando fuentes secundarias, entrevistas y talleres para fortalecer la validez de los hallazgos; y (3) pertinencia institucional, articulando el análisis con los marcos conceptuales y normativos de la Política Pública de Participación Ciudadana (PPPC).

Conceptualmente, el estudio se enmarca en un enfoque relacional y territorial de la participación y en una perspectiva de gobernanza participativa: la participación se entiende como un campo de relaciones sociales e institucionales donde se construyen sentidos, se despliegan repertorios de acción y se negocian capacidades de incidencia. Esta mirada permitió priorizar los vínculos, la legitimidad de los liderazgos y la estructura institucional como ejes de análisis y orientar la lectura de las evidencias en clave de la PPPC. En el anexo teórico se explica el posicionamiento conceptual.

2.2. Estrategia metodológica

La investigación combinó fuentes secundarias y primarias dentro de un diseño cualitativo y participativo, orientado a construir un conocimiento situado sobre el estado de la participación Ciudadana en Medellín. Este enfoque buscó no solo obtener información descriptiva, sino propiciar procesos reflexivos y deliberativos con los actores que conforman el Consejo Distrital de Participación Ciudadana (CDPC), garantizando la validez técnica y la legitimidad social de los hallazgos.

El proceso metodológico se sustentó en tres principios: (i) la participación activa de los sectores en todas las etapas del estudio; (ii) la triangulación de información entre fuentes diversas; y (iii) la articulación de los resultados con los marcos institucionales de la Política Pública de Participación Ciudadana (PPPC). De este modo, el estudio se constituyó tanto en un ejercicio de investigación como en un espacio de aprendizaje colectivo.

El trabajo partió de una revisión documental exhaustiva que proporcionó la línea de base y el marco interpretativo general. El corpus incluyó los informes previos del *Estado de la Participación Ciudadana* (2019, 2021 y 2023), los informes y documentos técnicos de la *Política Pública de Participación Ciudadana* del Distrito, los resultados de la cuarta medición del *Índice de Participación Ciudadana de Medellín* (IPCM 2023), los insumos generados en 2024 durante la preparación de la nueva cohorte del CDPC (2024–2028), así como normas, estudios y evaluaciones relevantes en el ámbito distrital y nacional. Esta fase permitió identificar antecedentes, tendencias y marcos analíticos, además de orientar el diseño de los instrumentos de trabajo y de la matriz de categorización aplicada en las etapas siguientes.

Con base en estos insumos se desarrolló un trabajo de campo de carácter participativo, que combinó entrevistas semiestructuradas, talleres sectoriales y jornadas de concertación con el pleno del CDPC. En total se realizaron 17 entrevistas (individuales y grupales) y 16 talleres, complementados con cinco jornadas deliberativas que sirvieron para validar y profundizar los resultados, esta información puede ser validada en los anexos 5 y 6.

Las entrevistas se aplicaron a representantes principales y suplentes de los sectores del CDPC, siguiendo guías diferenciadas que abordaron temas como los significados de la participación, los repertorios de acción, las problemáticas y retos del sector, los objetivos y las estrategias de incidencia. En algunos casos, la dinámica organizativa permitió realizar entrevistas grupales (de 3 a 5 participantes), enriqueciendo la diversidad de perspectivas.

Los talleres sectoriales se diseñaron como espacios de construcción colaborativa y reflexión colectiva, estructurados en cuatro momentos pedagógicos: (1) encuentro y recuperación de saberes, (2) identificación de problemáticas, (3) exploración y priorización de alternativas, y (4) cartografía social para territorializar las acciones y redes de los sectores. En estos espacios se aplicaron técnicas de trabajo grupal y ejercicios de priorización, acompañados por pautas de interlocución que promovieron la escucha, el respeto y la búsqueda de consensos.

Las jornadas con el pleno del CDPC cumplieron una función deliberativa y legitimadora del proceso. La primera se orientó a la concertación de la ruta metodológica; la segunda, a la socialización de la normativa del Presupuesto Participativo; la tercera, al análisis

conjunto de los resultados preliminares; la cuarta, a la reflexión sobre los avances, logros y desafíos del propio CDPC; y la quinta, a la validación final de los hallazgos. Estas instancias de diálogo colectivo garantizaron que el informe expresara fielmente las perspectivas y prioridades de la instancia.

Toda la información recolectada fue sistematizada en una matriz de análisis diseñada específicamente para el estudio, la cual integró categorías primarias, secundarias y emergentes alineadas con las dimensiones de la PPPC: capital social, liderazgos y modelos de representación, arquitectura institucional y problemáticas transversales. Este instrumento permitió identificar patrones, continuidades y tensiones en las dinámicas participativas, así como contrastar los hallazgos sectoriales con los referentes institucionales y normativos del Distrito.

La estrategia metodológica se desarrolló, por tanto, como un proceso de co-construcción en cinco fases articuladas: (1) análisis documental; (2) entrevistas semiestructuradas y grupos focales; (3) talleres participativos sectoriales; (4) jornadas de concertación y validación con el CDPC; y (5) sistematización y análisis integrado. Cada una de estas fases aportó insumos específicos al análisis final, combinando una mirada histórica con la experiencia directa de los sectores, lo que permitió construir un diagnóstico robusto, reflexivo y socialmente legitimado sobre el estado de la participación Ciudadana en Medellín.

Los aspectos operativos, el detalle de los instrumentos aplicados, el registro de las jornadas y los listados de entrevistas y talleres se amplían en el Anexo 1: Metodología ampliada.

Figura 1. Organizaciones Sociales ubicadas en las comunas del Distrito de Medellín



Nota. 15 de julio de 2025, mapa organizaciones sociales

2.3. Estrategia de análisis

La sistematización de la información se desarrolló de manera simultánea a la recolección de datos y utilizó una matriz de sistematización diseñada específicamente para este informe. La matriz articuló los hallazgos con las dimensiones analíticas seleccionadas: (1) significado de la participación; (2) logros y repertorios; (3) actualidad participativa (capital

social, liderazgos y modelos de representación, arquitectura institucional y problemáticas transversales); y (4) Presupuesto Participativo.

Niveles de análisis

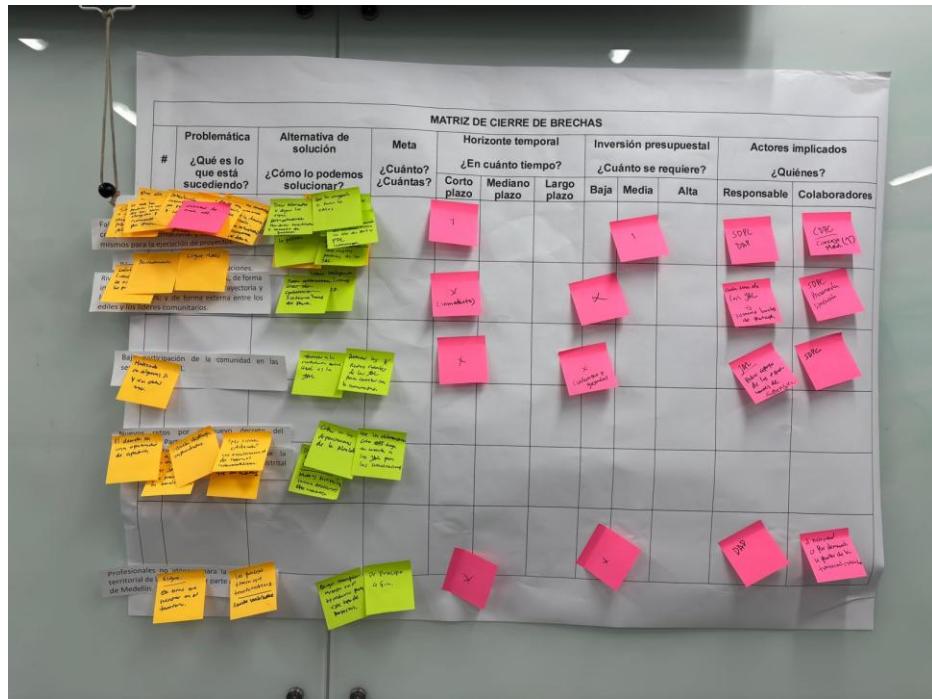
Se trabajó en dos niveles complementarios:

- Nivel descriptivo: caracterización sectorial que da cuenta de particularidades, trayectorias y problemáticas específicas.
- Nivel interpretativo: identificación de patrones, tensiones y tendencias transversales, contrastadas con la PPPC y las fuentes secundarias.

Procedimientos analíticos

El análisis combinó triangulación metodológica (contraste entre técnicas y fuentes) y análisis categorial (codificación mediante la matriz), con utilización de memorias metodológicas de cada encuentro para documentar dinámicas, consensos y tensiones. La triangulación reforzó la validez y permitió construir una lectura integral del estado de la participación en Medellín.

Figura 2. Matriz de Cierre de Brechas



Nota. 26 de julio de 2025, matriz de cierre de brechas

Consideraciones éticas y presentación de testimonios

El trabajo se condujo bajo principios éticos de voluntariedad, consentimiento informado, confidencialidad y respeto por la diversidad de perspectivas. Los testimonios incluidos en el texto son citas textuales seleccionadas por su capacidad representativa; por razones de confidencialidad no se asignaron códigos individuales a las citas. Las decisiones sobre la selección y presentación de evidencia cualitativa, así como las matrices completas de codificación se encuentran desarrolladas en el Anexo.

3. LECTURA CONTEXTUAL Y ESTRUCTURAL DEL CAMPO PARTICIPATIVO EN MEDELLÍN

El análisis del estado actual de la participación Ciudadana en Medellín requiere situarse en una perspectiva histórica y coyuntural que permita comprender cómo se ha configurado el campo participativo del Distrito. Este capítulo propone una lectura interpretativa y



contextual construida a partir de fuentes secundarias clave y el diálogo con expertos y actores clave.

A continuación, se abordan los principales elementos contextuales y estructurantes asociados a resultados del *Índice de Participación Ciudadana de Medellín* (IPCM, cuarta medición 2023), los tres informes anteriores del *Estado de la Participación Ciudadana* (2019, 2021 y 2023), la *Política Pública de Participación Ciudadana* (PPPC) y la lectura de las coyunturas de Presupuesto Participativo y los Sistemas Locales de Participación Ciudadana.

Más que un recuento de antecedentes, el propósito de este capítulo es establecer un marco de lectura para el análisis de los resultados de la cohorte actual. A partir del contraste entre las tendencias y las tensiones de la coyuntura.

3.1. La calidad de la participación: referentes interpretativos desde la cuarta medición del IPCM

La cuarta medición del *Índice de Participación Ciudadana de Medellín* (IPCM, 2023) constituye un referente fundamental para comprender las dinámicas que actualmente configuran el campo participativo en el Distrito. Si bien su objetivo fue evaluar la calidad de la participación en términos de condiciones, prácticas y efectos, sus hallazgos permiten interpretar con mayor profundidad los resultados expuestos en los capítulos siguientes, en torno al comportamiento de los sectores, los liderazgos y los dispositivos institucionales de participación. El valor global del índice (0,468) y la estabilidad observada frente al valor de la medición de 2021 (0,470) reflejan un sistema participativo consolidado pero tensionado, en el cual la continuidad de los mecanismos no siempre se traduce en un aumento de su eficacia o en un fortalecimiento de la incidencia Ciudadana (INER, 2023). En este sentido, la medición actúa como una línea de base interpretativa que permite ubicar los resultados actuales dentro de una trayectoria de maduración institucional y de complejidad creciente de los actores sociales.

Desde una perspectiva estructural, el IPCM mostró en 2023 un comportamiento estable en las dimensiones de *condiciones* y *prácticas*, con leves mejoras en el ámbito de las organizaciones y colectivos sociales, mientras que el subíndice de *individuos* se mantuvo en un nivel medio-bajo (0,399). Esta diferencia expresa la consolidación de un modelo de

participación sustentado en la acción colectiva más que en la implicación individual, fenómeno también observado en los análisis sectoriales. En los sectores comunal, educativo y juvenil se destaca la creciente institucionalización de la participación y su anclaje en redes formales de gestión, lo cual coincide con la tendencia del IPCM a registrar una mayor fortaleza organizacional que espontaneidad Ciudadana. Así, la calidad de la participación no puede entenderse únicamente desde la presencia cuantitativa de actores, sino desde la densidad de las relaciones, las prácticas de cooperación y la capacidad efectiva de interlocución entre Ciudadanía e institucionalidad. La dimensión de *efectos* —la más baja del índice con un valor de 0,329 para individuos— constituye un referente clave para comprender la percepción de baja incidencia señalada por distintos sectores en la medición reciente. Pese a la persistencia de condiciones relativamente favorables y al fortalecimiento de las prácticas organizativas, la Ciudadanía mantiene una valoración limitada sobre el impacto real de su participación en la gestión pública. Este resultado es congruente con los hallazgos cualitativos del informe 2025, donde se identifican avances en la formación Ciudadana, la deliberación y la articulación de redes, pero también se advierte una brecha entre la participación consultiva y la incidencia decisoria. En este sentido, la cuarta medición no representó un deterioro del campo participativo, sino una alerta sobre su estancamiento en la capacidad de producir transformaciones tangibles en las políticas y acciones públicas.

Desde el punto de vista territorial, los resultados del IPCM 2023 confirman un patrón diferenciado que dialoga con las desigualdades observadas entre sectores. Las zonas suroccidental y suroriental, con mejores puntajes en condiciones y prácticas, coinciden con territorios donde los liderazgos comunitarios presentan mayores niveles de legitimidad y articulación con la institucionalidad. En contraste, los corregimientos y las zonas nororientales y noroccidentales, aunque mostraron incrementos en las prácticas participativas, continuaron evidenciando rezagos en las condiciones materiales y en la percepción de impacto. Estos resultados refuerzan la idea de que la calidad de la participación depende en buena medida del capital social acumulado, de la renovación de los liderazgos y de la presencia de vínculos de confianza que sostienen la acción colectiva a largo plazo. Así, los contrastes territoriales se convierten en un espejo de las brechas en la gestión de la participación y en la efectividad de las políticas públicas locales.

En síntesis, los hallazgos de la cuarta medición del IPCM aportan un marco de comprensión indispensable para interpretar el estado actual de la participación descrito en este informe. La estabilidad general del índice, combinada con la persistencia de brechas entre actores individuales y colectivos, pone de relieve un escenario de continuidad estructural con desafíos en la efectividad participativa. Medellín mantiene un ecosistema participativo relativamente consolidado en su arquitectura institucional, pero con retos sustantivos en la redistribución de capacidades, la ampliación de la base Ciudadana y la articulación entre participación y gestión pública. De este modo, la calidad de la participación emerge como un campo en disputa, donde la sostenibilidad democrática dependerá de fortalecer la formación cívica, la comunicación pública y la cooperación interinstitucional como pilares para cualificar los procesos participativos en los próximos años.

3.2. Informes anteriores sobre el Estado de la Participación Ciudadana

El proceso de seguimiento al *Estado de la Participación Ciudadana en Medellín* ha permitido construir, a lo largo de tres informes construidos (2019, 2021 y 2023), una lectura acumulativa sobre la evolución del campo participativo en el Distrito. Estos informes, elaborados por el Consejo Distrital de Participación Ciudadana (CDPC) con el acompañamiento de la Secretaría de Participación Ciudadana y aliados académicos, constituyen una fuente de conocimiento fundamental para comprender cómo han cambiado los lenguajes, las metodologías y las relaciones entre Ciudadanía e institucionalidad. Más allá de sus diferencias técnicas, los tres ejercicios expresan una maduración progresiva en la capacidad de observar, interpretar y representar las dinámicas participativas de la Ciudad.

Cada informe respondió a contextos sociopolíticos específicos y a distintos momentos de consolidación de la Política Pública de Participación Ciudadana (PPPC). Mientras el informe de 2019 ofreció una primera aproximación descriptiva a las percepciones sectoriales, el de 2021 introdujo una metodología participativa de interlocución y co-creación, y el de 2023 consolidó un enfoque analítico basado en los núcleos problema de la PPPC. En conjunto, estos tres hitos metodológicos evidencian la transición de un modelo de observación sectorial hacia un enfoque de diálogo y construcción colectiva del conocimiento, que reconoce la participación como objeto y práctica a la vez. El análisis de sus hallazgos permite, por tanto, comprender el estado actual de la participación no como

un fenómeno aislado, sino como el resultado de un proceso histórico de aprendizaje institucional y Ciudadano.

En términos metodológicos, los tres informes elaborados entre 2019 y 2023 se construyeron con procedimientos diferenciados que reflejan la evolución de las capacidades técnicas del CDPC y sus aliados académicos. El informe de 2019 adoptó un enfoque descriptivo basado en cuestionarios aplicados por los propios consejeros de los sectores, organizados según el Enfoque Territorial de la Participación (condiciones, prácticas y efectos). La información fue sistematizada en una matriz de problemáticas, logros y retos, lo que permitió una primera visión panorámica, aunque fragmentada, de la participación. Sin embargo, una de las debilidades más significativas de este ejercicio fue que, al no contar con acompañamiento académico y realizarse de manera autónoma por parte de los sectores, la mayoría de ellos no alcanzó a construir un texto analítico que diera cuenta de la lectura de los fenómenos asociados a la participación, lo que limitó la profundidad interpretativa del informe.

El informe de 2021, elaborado con el acompañamiento técnico del Instituto de Estudios Regionales (INER), implementó la *metodología de interlocución* desarrollada por el grupo de investigación RERDSA. A través de asesorías sectoriales, grupos focales y mesas de interlocución, el proceso se estructuró en torno a tres momentos: conocimiento del contexto, preparación para la interlocución e interlocución propiamente dicha. El resultado fue un doble producto: un documento retrospectivo, centrado en la sistematización del estado de la participación durante el periodo 2020–2021, y otro prospectivo, orientado a la definición del problema público de la PPPC.

El informe de 2023 consolidó esta trayectoria metodológica bajo un esquema de co-construcción en tres etapas: aprestamiento, co-construcción de información y socialización. Con 17 entrevistas y 26 talleres, los hallazgos fueron codificados en torno a los núcleos problema de la PPPC —*Capital Social, Liderazgos y Modelos de Representación y Arquitectura Institucional*— articulando los logros, retos y desafíos a la noción de incidencia como eje estructurante. Este enfoque permitió integrar las particularidades sectoriales con una lectura transversal del ecosistema participativo, superando las tensiones entre diversidad y homogeneización presentes en el informe de 2019.

Los principales hallazgos de las tres cohortes permiten identificar una trayectoria coherente y a la vez tensionada. El informe de 2019 evidenció una visión fragmentada, pero con avances significativos en la reglamentación de la participación, el fortalecimiento de liderazgos territoriales y el reconocimiento de nuevos sectores. El de 2021 mostró un campo más estructurado pero atravesado por obstáculos persistentes: inseguridad territorial, brechas tecnológicas y falta de articulación institucional. Finalmente, el de 2023 presentó un balance más integral, reconociendo fortalezas en la organización social y en la capacidad de diálogo, pero también limitaciones en competencias Ciudadanas y ambivalencia en el respaldo institucional a los procesos participativos.

A lo largo de los tres informes se repiten tendencias estructurales: la tensión entre la multiplicación de espacios participativos y su escasa incidencia real; la persistencia de la desconfianza interpersonal, interorganizacional e institucional; la fragmentación de agendas y redes; y la necesidad de fortalecer la formación Ciudadana como eje del ejercicio democrático. Estas recurrencias configuran un diagnóstico de estabilidad crítica: una amplia infraestructura participativa que no siempre se traduce en mayor capacidad transformadora.

En conjunto, los informes previos constituyen un proceso de aprendizaje colectivo que ha permitido al CDPC consolidarse como un espacio de deliberación y producción de conocimiento sobre lo participativo. Su evolución refleja el tránsito desde la descripción empírica hacia la interpretación política y estructural del campo, lo cual sienta las bases para el presente informe (cohorte 2025). Este nuevo ejercicio se inscribe en esa continuidad, con el propósito de ofrecer una mirada integradora y propositiva, orientada a fortalecer la calidad, la incidencia y la sostenibilidad de la participación Ciudadana en Medellín.

3.3. Política Pública de Participación Ciudadana (PPPC)

La Política Pública de Participación Ciudadana del Distrito de Medellín (PPPC), adoptada mediante el Acuerdo 73 de 2023, constituye el marco institucional que orienta y estructura el ecosistema participativo distrital. Su propósito es garantizar el ejercicio efectivo de la participación Ciudadana como un derecho y como un componente esencial de la gobernanza democrática. La PPPC reconoce que la participación es un proceso político y

social que requiere fortalecer tanto las capacidades Ciudadanas como las condiciones institucionales para la incidencia efectiva en la toma de decisiones públicas.

El proceso de formulación de la PPPC se desarrolló bajo un enfoque participativo y colaborativo que involucró a organizaciones sociales, instancias del sistema distrital, entidades públicas, el sector académico y la Ciudadanía en general. Este ejercicio de co-creación permitió identificar los principales desafíos y oportunidades del campo participativo, dando origen a un problema público central definido como la baja incidencia de la Ciudadanía en la toma de decisiones sobre asuntos de interés público, asociada al limitado reconocimiento, articulación y agenciamiento de los actores individuales y colectivos (Documento Técnico PPPC, 2022, p. 179).

A partir de este diagnóstico, la PPPC organiza su estructura en torno a tres núcleos problema que orientan su estrategia de implementación y seguimiento:

- **Capital social:** alude a los bajos niveles de confianza interpersonal e interinstitucional, el escaso reconocimiento entre actores y la débil articulación de redes que sustentan la acción colectiva. Estas limitaciones reducen la densidad relacional del campo participativo y dificultan la construcción de sujetos colectivos sostenibles.
- **Liderazgos y modelos de representación:** refiere la pérdida de legitimidad de algunos liderazgos, la baja renovación generacional, las dificultades para el agenciamiento Ciudadano y las prácticas clientelares que erosionan la transparencia y la ética pública. A ello se suman restricciones materiales, sociales y de seguridad que afectan la continuidad de las trayectorias participativas.
- **Arquitectura institucional:** se asocia con la fragmentación del ecosistema participativo, la escasa articulación interinstitucional, la variabilidad administrativa y las limitaciones en los flujos de información y comunicación pública, factores que restringen la efectividad de los espacios de participación.

El objetivo general de la PPPC es promover y garantizar el ejercicio efectivo de la participación Ciudadana en Medellín, contribuyendo a la democratización de la gestión pública, al fortalecimiento del tejido social y a la mejora de la calidad de vida de la Ciudadanía. La política tiene un horizonte de implementación de **doce años (2024–2036)**,

lo que le otorga una visión de largo plazo orientada a la sostenibilidad y al aprendizaje institucional acumulativo.

Para la operativización de la PPPC se diseñó el Modelo Integrador de Seguimiento y Evaluación de la Participación Ciudadana (MISE-PC), concebido como un subsistema técnico y político de gobernanza colaborativa. Este modelo articula los procesos de monitoreo, seguimiento, evaluación y retroalimentación de la política mediante una estructura relacional que combina enfoques operativos (recolección y análisis de datos) y estratégicos (interpretación, deliberación y ajuste de la acción pública). El MISE-PC se compone de tres niveles interdependientes:

1. **Nivel operativo**, que se centra en la producción y gestión de información para el seguimiento técnico de la implementación.
2. **Nivel estratégico**, que analiza la información generada y orienta la toma de decisiones para ajustar planes, programas y proyectos.
3. **Nivel político**, que promueve la deliberación entre actores públicos, sociales y académicos, garantizando la legitimidad y el carácter participativo del proceso evaluativo.

El MISE-PC se desarrolla bajo un enfoque de gobernanza colaborativa y multiactor, donde convergen la institucionalidad pública, las organizaciones sociales, la academia, el sector privado y la Ciudadanía. Esta articulación busca que la evaluación de la política no sea solo un ejercicio técnico de rendición de cuentas, sino un proceso democrático de interpretación colectiva que fortalece la legitimidad del ecosistema de participación.

En este marco, el Informe del Estado de la Participación Ciudadana en Medellín, elaborado por el Consejo Distrital de Participación Ciudadana (CDPC) con acompañamiento académico, es un instrumento estratégico del MISE-PC. Este informe constituye una de las principales fuentes de información cualitativa y de análisis interpretativo del ecosistema participativo. Su función es retroalimentar el seguimiento y la evaluación de la política, complementando los datos de gestión con lecturas críticas y situadas desde los actores sociales. De esta manera, los resultados y análisis derivados del presente informe 2025 contribuyen directamente al fortalecimiento del Modelo Integrador de Seguimiento y

Evaluación de la Participación Ciudadana, ofreciendo evidencia empírica y reflexiva para la toma de decisiones y la actualización de los instrumentos de política pública.

En suma, la PPPC y su modelo de seguimiento no solo institucionalizan el derecho a participar, sino que consolidan un sistema de gobernanza democrática basado en la co-responsabilidad, el aprendizaje colectivo y la generación de conocimiento público. El informe del Estado de la Participación, al integrarse a este sistema, actúa como un nodo de inteligencia social que permite observar, interpretar y reorientar el rumbo del campo participativo en Medellín.

3.4. Los cambios en el Presupuesto Participativo

El análisis del Presupuesto Participativo (PP) constituye un eje transversal ineludible para diagnosticar el estado de la participación Ciudadana en Medellín. Este mecanismo trasciende su función como mero instrumento de planeación financiera para operar como un campo de disputa y significación donde se materializan las tensiones estructurales entre la sociedad civil y el Estado. Es en la arena del PP donde se negocia la capacidad de incidencia efectiva de la Ciudadanía, se evidencian las asimetrías de poder entre actores y se ponen a prueba los marcos de confianza institucional. Por tanto, su estudio no es un componente adicional, sino una dimensión fundamental y necesaria para comprender integralmente el ecosistema participativo del Distrito.

La pertinencia de este análisis se intensifica en la coyuntura actual, definida por un punto de inflexión normativo. El mecanismo no opera bajo un régimen de continuidad, sino en un proceso de ajuste estructural derivado de recientes reformas que han redefinido las competencias y roles de los actores involucrados. Este escenario de transición ha agudizado las deliberaciones sobre la legitimidad del proceso, el alcance de la autonomía comunitaria y la naturaleza de la articulación institucional. En consecuencia, analizar el PP en este momento no consiste en describir un procedimiento estático, sino en examinar un ecosistema participativo en plena reconfiguración, lo cual es indispensable para comprender las dinámicas, desafíos y proyecciones de la participación en la Ciudad.

Las Reformas al Presupuesto Participativo: Un punto de inflexión

El año 2024 representa un punto de inflexión en la historia del Presupuesto Participativo de Medellín, impulsado por un cambio en su contexto jurídico. Para junio de 2024, la Administración Distrital promulgó el Decreto 473 de 2024 que buscaba plantear un cambio en el Presupuesto Participativo. Posterior a este decreto, la Sentencia 215 del 07 de octubre de 2024 proferida por la sala Quinta del Tribunal Administrativo de Antioquia revisó el Decreto 473 de 2024 que reglamentaba el Acuerdo 28 de 2017, derogando artículos clave que definían la arquitectura del proceso. Específicamente, esta decisión judicial declaró inoperantes a los Consejos Comunales y Corregimentales de Planeación (CCCP) en su capacidad para ajustar la voluntad del electorado y alteró el rol de las Juntas Administradoras Locales (JAL), funciones que el Decreto 473 de 2024 reconocía como partes fundamentales del proceso. Esta intervención judicial dio como fruto la necesidad de ajustar el marco normativo que regulaba el Presupuesto Participativo para responder a los conceptos que emitió el Tribunal, especialmente en lo que respecta a las funciones de instancias de participación como los CCCP y las JAL en el ciclo de Presupuesto Participativo.

Es importante destacar que la formulación de este decreto no fue un ejercicio técnico aislado, sino que implicó un proceso de deliberación ampliada con la participación de más de mil actores de juntas de acción comunal, organizaciones sociales, veedurías y la academia. El nuevo decreto introduce modificaciones sustanciales, entre las que destacan tres: primero, la redefinición y precisión de roles, fortaleciendo a las JAL como la instancia principal de planeación territorial y reconfigurando los CCCP como escenarios de deliberación sin capacidad decisoria sobre los resultados de la votación. Segundo, la creación del Comité Gerencial de Proyectos de Presupuesto Participativo (CGPP), una instancia técnica intersecretarial con la función de evaluar y garantizar la viabilidad y el equilibrio de los proyectos. Y tercero, una mayor rigurosidad técnica en la formulación y ejecución de los proyectos.

Desde la perspectiva institucional, estos cambios fueron declarados como una respuesta necesaria para subsanar problemáticas del modelo anterior, al que se describió como un sistema complejo que había perdido legitimidad. La reforma buscaría, por tanto, proponer "orden, claridad, transparencia y rigurosidad técnica". La devolución de las funciones constitucionales a las JAL se justificó como una restauración del "orden natural de la planeación", mientras que la creación del CGPP se presentó como un mecanismo para

garantizar el equilibrio presupuestal entre sectores y evitar la monopolización de recursos. Esta visión, sin embargo, no fue unánimemente compartida y, como se verá a continuación, su implementación ha generado un nuevo y complejo mapa de tensiones.

Tensiones emergentes

La implementación del nuevo marco normativo, si bien busca responder a desafíos legales y técnicos, ha generado un conjunto de tensiones estructurales que atraviesan el campo participativo. Estas tensiones no son meras discrepancias operativas, sino disputas profundas sobre el significado y el poder real dentro del ejercicio de la participación. El análisis de las percepciones de los diversos sectores revela tres grandes ejes de tensión que definen la coyuntura actual:

Legitimidad Legal vs. Legitimidad Territorial: Aunque el Decreto 473 de 2024 restablece el orden jurídico-constitucional al devolver roles de planeación a las JAL, esta acción ha generado una profunda fractura de legitimidad. Desde la perspectiva institucional, se trata de una corrección necesaria que restaura el mandato legal de los ediles. Sin embargo, para actores comunitarios clave como las Juntas de Acción Comunal y otras organizaciones de base, que habían encontrado en los CCCP un espacio de incidencia directa, el cambio es percibido como una imposición vertical. Lo que legalmente es una restauración de funciones, territorialmente se experimenta como un despojo de poder de las bases y una recentralización de las decisiones en una instancia político-administrativa. La legitimidad legal del nuevo modelo, por tanto, no solo no se ha traducido automáticamente en legitimidad social, sino que ha generado una narrativa de pérdida y desencanto que erosiona la confianza en el proceso.

Rigor Técnico vs. Conocimiento Territorial: La creación del Comité Gerencial de Proyectos (CGPP) se ha convertido en el epicentro de esta tensión. La institucionalidad lo defiende como un mecanismo indispensable para garantizar la viabilidad técnica, la sostenibilidad fiscal y el equilibrio presupuestal, evitando que unos pocos proyectos monopolicen los recursos de una comuna. Desde esta óptica, su función es cualificar y racionalizar la inversión. No obstante, desde la percepción de la mayoría de los sectores, el CGPP funciona como una instancia tecnocrática, una "caja negra" que opera con criterios opacos y sin conocimiento del territorio. La capacidad de este comité para modificar,

ajustar o "tumbar" proyectos priorizados por las comunidades es vista como una invalidación del esfuerzo deliberativo de base. Esta dinámica genera una profunda crisis de sentido: si las decisiones finales recaen en un comité técnico centralizado, ¿cuál es el valor del proceso de recolección de insumos y concertación comunitaria?

Participación Ampliada vs. Participación Informada: El nuevo decreto propone ampliar formalmente la participación, abriendo más canales para la recolección de insumos más allá de los CCCP. Sin embargo, esta apertura cuantitativa coexiste con una creciente complejidad técnica del proceso. Liderazgos experimentados de diversos sectores, como el de mujeres, admiten dificultades para comprender la nueva ruta, los criterios de priorización y la lógica de las validaciones técnicas. Esta barrera cognitiva genera una paradoja: mientras más personas pueden formalmente entregar ideas, menos personas parecen comprender cómo estas ideas se transforman en proyectos viables. Si la complejidad técnica sigue funcionando como un filtro que excluye a quienes no dominan los códigos institucionales, una mayor apertura formal puede resultar en una participación más fragmentada, menos informada y, en última instancia, con menor capacidad de incidencia real.

La coyuntura actual del Presupuesto Participativo no es una crisis de procedimiento, sino una disputa política sobre el poder decisorio y la titularidad del conocimiento en la planeación local. Es así entonces, donde el Presupuesto Participativo del Distrito, se encuentra en una encrucijada donde debe conciliar la necesidad legítima de rigor técnico y viabilidad presupuestal —como lo exige la Administración— con el imperativo democrático de la autonomía territorial y la incidencia efectiva de la Ciudadanía organizada. La persistencia de las tensiones entre legitimidad legal y legitimidad social, así como entre la tecnocracia y el conocimiento territorial, demuestran que el PP es un mecanismo en plena reconfiguración estructural. El éxito de esta transición dependerá de la capacidad de la institucionalidad para construir un diálogo genuino que valore el saber situado de los actores sociales y de la habilidad de estos para consolidar una voz colectiva robusta. Los hallazgos que ilustran estas dinámicas serán parte del siguiente capítulo. Adicionalmente, se puede consultar el anexo para ampliar el contexto normativo, la descripción del ciclo operativo y la justificación institucional de las reformas.

3.5. Los Sistemas Locales de Participación

Los Sistemas Locales de Participación Ciudadana están definidos en la PPPC como la estructura organizativa encargada de articular, en cada comuna y corregimiento, al conjunto de actores, escenarios y mecanismos de participación que operan en dicho territorio. Su función principal es servir como un nodo integrador que conecta y da coherencia a las Juntas de Acción Comunal, las Juntas Administradoras Locales, las organizaciones sociales, los colectivos, los comités temáticos y demás expresiones Ciudadanas a nivel local, en tal sentido, también ofrecer posibilidades para los sectores y para el CDPC.

El propósito de los SLPC es superar la dispersión, donde múltiples instancias a menudo operan de manera paralela y sin coordinación. Su correcta implementación permitiría la construcción de agendas territoriales más robustas, optimizaría los flujos de información desde y hacia el nivel distrital y fortalecería el seguimiento a las políticas públicas en el territorio. En teoría, su activación es la condición necesaria para materializar una descentralización efectiva de la participación y transitar de una estructura fragmentada a un verdadero sistema integrado. De igual manera, los SLPC tienen como propósito central la construcción conjunta entre Estado y Ciudadanía de soluciones democráticas a los problemas públicos situados en el territorio, consolidándose como espacios orientados a la deliberación, la corresponsabilidad y la acción colectiva informada.

Surge a partir de la concepción que la participación en la Ciudad no se concibe como una simple suma de actores y espacios aislados, sino como un sistema que debe articularse en diferentes niveles. En este diseño, el nivel distrital (donde opera el CDPC) y el nivel territorial (donde actúan las comunidades) deben estar funcionalmente conectados. Esta conexión es, precisamente, el mayor desafío del sistema. Existe una brecha persistente entre las dinámicas de las instancias de alcance de Ciudad y las realidades participativas de las 16 comunas y 5 corregimientos. Como se dijo, abordar esta desarticulación es uno de los objetivos centrales de la Política Pública de Participación Ciudadana (PPPC), y un reto particular para los SLPC, será entender las problemáticas de representación, incidencia y fragmentación existentes.

Una de las principales tensiones es la contradicción entre su centralidad en el diseño normativo y su precaria implementación en la práctica. Aunque son una pieza clave de la PPPC y un objetivo estratégico declarado para el CDPC, su activación es aún incipiente.

Esta inoperancia genera un vacío institucional que perpetúa la fragmentación por la que los propios SLPC fueron concebidos para resolver, dejando la articulación territorial sujeta a dinámicas informales y a la voluntad de liderazgos individuales.

Esta situación deriva en una segunda tensión: la paradoja entre una retórica de descentralización y la ausencia de una estructura que la sostenga. Mientras se promueven eventos y actividades participativas en los territorios, la falta de un SLPC funcional impide que estos esfuerzos se conviertan en procesos permanentes y acumulativos. Se corre así el riesgo de mantener una descentralización simbólica, basada en actividades esporádicas, en lugar de avanzar hacia una descentralización real, anclada en una institucionalidad local robusta que reconozca que, si bien los SLPC son dispositivos creados por la institucionalidad, su sentido y funcionamiento deben comprenderse fundamentalmente como dispositivos Ciudadanos o de gobernanza en los territorios, reconocidos por las comunidades y con capacidad de interlocución efectiva con el nivel distrital.

Recapitulando

El marco de lectura contextual para comprender el estado actual de la participación Ciudadana en Medellín revela que el campo participativo se encuentra en una fase de inercia institucional en estado de alerta. Se evidencia la consolidación de una arquitectura normativa y procedimental robusta, anclada en una Política Pública (PPPC) y un sistema de seguimiento (MISE-PC). A la par, el tejido social demuestra una capacidad organizativa expectante, con actores que, a través de su resiliencia, han logrado sostener su funcionamiento y acumular aprendizajes a lo largo de las distintas trayectorias organizativas y contextos sociopolíticos, configurando una base de capital social y técnico que persiste a pesar de las dificultades.

Sin embargo, esta estructura consolidada coexiste con tensiones profundas que limitan su potencial transformador y explican el estado de alerta. La tensión principal sigue siendo la brecha entre una infraestructura participativa amplia y su escasa incidencia efectiva, una constante en los informes previos y en la baja valoración de "efectos" en el IPCM. A esto se suma una crisis de confianza y una fragmentación endémica del tejido social, exacerbada por desigualdades territoriales. Esta situación se agudiza en la coyuntura actual por la reconfiguración del Presupuesto Participativo, que ha intensificado el debate entre el rigor

técnico y la legitimidad territorial, y por la inactivación de los Consejos Comunales y Corregimentales de Participación (CCCP), condición que se ha buscado subsanar a partir de la puesta en marcha de los Sistemas Locales de Participación (SLPC) y del Sistema de Participación Ciudadana del Distrito de Medellín, pero que al estar en etapas tempranas de implementación no ha logrado llenar los vacíos de participación que se surtieron con la desaparición de los primeros. Estas condiciones perpetúan la desarticulación entre el nivel distrital y las bases. Es a la luz de esta dualidad —entre la resiliencia de la estructura y la cronicidad de sus tensiones— que se debe interpretar el análisis por sectores que se presenta a continuación.

4. RESULTADOS Y ANÁLISIS POR SECTORES

El análisis de resultados se centra en el Consejo Distrital de Participación Ciudadana de Medellín (CDPC) como la principal instancia asesora en materia de participación Ciudadana en el Distrito designado por la Ley 1757 de 2015, direccionadora de la formulación, implementación y seguimiento a la Política Pública de Participación Ciudadana y al Sistema Distrital de Participación Ciudadana y espacio privilegiado para observar las dinámicas actuales de la participación Ciudadana. Este capítulo interpreta los hallazgos obtenidos desde la mirada de los sectores que lo integran, entendiendo la participación como un campo político en el que confluyen actores, prácticas e instituciones en tensión permanente entre la formalización y la autonomía Ciudadana.

El CDPC surge como expresión del mandato constitucional de profundizar la democracia participativa, consolidado en la Ley Estatutaria 1757 de 2015. Medellín se convirtió en una de las primeras Ciudades del país en poner en marcha este tipo de consejo, convocando en 2015 a los diferentes sectores sociales para su conformación. Instalado oficialmente en 2016, el CDPC ha atravesado tres cohortes (2016–2020, 2020–2024 y 2024–2028), configurando una trayectoria de casi una década que ha permitido acumular aprendizajes, fortalecer capacidades colectivas y evidenciar los desafíos de sostener una instancia plural en contextos institucionales cambiantes. Su continuidad marca un hito en el país, pues ha logrado mantener su funcionamiento regular en medio de las transiciones políticas y administrativas, constituyéndose en referente de gobernanza participativa.

El Consejo está conformado por diecisiete sectores que reflejan la diversidad social, poblacional, territorial y organizativa de Medellín. Su estructura plural permite que confluyan agendas y visiones de actores tan distintos como comunidades étnicas, gremios económicos, mujeres, juventudes, sindicatos, veedurías, víctimas del conflicto armado, universidades, organizaciones comunales y rurales, entre otras. Esta composición no solo amplía el espectro de voces que participan en el diseño y evaluación de la Política Pública de Participación Ciudadana (PPPC), sino que también pone en diálogo tradiciones, saberes y formas de acción colectiva heterogéneas que configuran la complejidad del campo participativo local.

El CDPC tiene el mandato de asesorar a la Administración Distrital en la implementación, seguimiento y evaluación de la PPPC y de coordinar el Subsistema Ciudadanía del Sistema Distrital de Participación (SDPC). En esa función, articula actores e instancias, impulsa procesos de formación Ciudadana y produce el *Informe sobre el Estado de la Participación*, que se constituye en uno de los principales instrumentos de observación y reflexión del ecosistema. El papel del CDPC no se limita a emitir conceptos o recomendaciones: actúa como un espacio de construcción de sentido, donde se definen prioridades, se reconocen tensiones y se negocian visiones sobre lo público.

La actual cohorte (2024–2028) ha definido tres propósitos estratégicos que orientan su accionar: la activación de los Sistemas Locales de Participación Ciudadana (SLPC), la implementación efectiva de la PPPC como política de largo plazo y el fortalecimiento institucional del propio Consejo, en su capacidad de incidencia, deliberación y articulación con otros niveles del sistema. Estas apuestas expresan una visión más madura del papel del CDPC, que transita de la representación sectorial a la corresponsabilidad en la gobernanza del Distrito.

A partir de esta base, el capítulo presenta el análisis de los diecisiete sectores que integran el Consejo. Cada uno se aborda bajo un marco analítico común que permite comparar tendencias y extraer aprendizajes colectivos. Las dimensiones de análisis —marcos interpretativos, agendas y repertorios de acción, desafíos, propuestas y conclusiones— posibilitan identificar tanto los patrones compartidos como las particularidades que hacen de Medellín un ecosistema participativo en constante transformación. Al final del capítulo

se presentan los resultados y análisis asociados a la coyuntura del Presupuesto Participativo.

4.1. Sector pueblo afrodescendiente

El análisis de la participación Ciudadana del pueblo afrodescendiente en Medellín parte de una dificultad estructural: la ausencia de una caracterización poblacional precisa y actualizada. La información demográfica disponible es heterogénea y presenta rezagos temporales significativos, lo que obstaculiza una comprensión integral de las dinámicas de este sector. Por ejemplo, mientras la Personería de Medellín estimó en 2010 una población NARP de 236.222 personas (10% del distrito), el DANE reportó 59.064 en 2018 (2.49%). Esta inconsistencia en los datos de base representa un reto fundamental para el diseño de políticas de participación pertinentes y para la formulación de proyectos diferenciales, erigiendo barreras institucionales para el acceso efectivo y la garantía de derechos del pueblo afrodescendiente.

4.1.1. Significado de la participación Ciudadana para el Pueblo Afrodescendiente

Para el pueblo afrodescendiente, la participación es concebida como "la posibilidad de incidir y de poner la voz del pueblo afrodescendiente en las decisiones que toma la Administración", trascendiendo la mera presencia para convertirse en capacidad de influencia y diálogo. Se comprende como un proceso históricamente complejo que "ha sido un fruto de la lucha, de sacrificio, de confrontación, incluso con la Administración pública", donde la población afrodescendiente se ha organizado para "poder lograr esos derechos colectivos o esas formas más fáciles de llevar la vida en la Ciudad". Sin embargo, persiste una tensión entre el ideal participativo y una realidad donde "todavía no estamos participando. Todavía no hay una participación real de la población afro", evidenciando que el sector se encuentra aún en proceso de organización para alcanzar una incidencia efectiva.

Figura 3. Taller Sector pueblo afrodescendiente



Nota: 12 de julio de 2025, taller sector Pueblo Afrodescendiente.

4.1.2. Logros y alcances del sector

Agendas

El pueblo afrodescendiente de Medellín ha identificado como sus principales objetivos la conquista de una participación efectiva que trascienda lo simbólico para "lograr una participación real, no simbólica, no de esos espacios por los laditos, sino una participación que traiga resultados" enfocada en la reducción de la pobreza y el fortalecimiento de la población marginada, estos procesos implican la presencia de la población en los espacios de toma de decisión y la incidencia de las posiciones del pueblo afro en las intervenciones públicas. También se busca la visibilización integral de "nuestra cultura, nuestros saberes, nuestras formas de pensar, nuestra cosmovisión en los espacios macros de la Ciudad", esta visibilización contribuye al reconocimiento de los saberes ancestrales y culturales como parte de la identidad de la Ciudad, moldeando también los imaginarios que se tienen frente a la población Afrodescendiente.

Las principales demandas que tiene el pueblo afrodescendiente pasan por el reconocimiento institucional del "sistema de autoridades y del sistema de participación afrodescendiente" con ampliación de la participación en todas las comunas, estos sistemas propios permiten una representación efectiva del sector manteniendo la autonomía constitucional. A este reclamo por el reconocimiento de los procesos propios del sector, se suma la necesidad de la implementación de "un presupuesto participativo con enfoque diferencial" que garantice atención adecuada a las necesidades del pueblo afrodescendiente de la Ciudad además de una caracterización de la población Afrodescendiente del distrito, resaltada como una necesidad fundamental y una deuda histórica que cuenta con más de 15 años de retraso.

Repertorios

Los espacios de incidencia que ocupa el pueblo afrodescendiente se dividen en dos tipos, aquellas herramientas propias que se han construido para incidir y las instancias de participación ciudadana reglamentadas. Respecto del primer tipo, se identifican espacios como La Comisión Técnica de Estudio de Planes de Desarrollo la cual se activa estratégicamente durante la formulación de planes de desarrollo, en las cuales se estudian las propuestas y se realizan recomendaciones desde el pueblo afrodescendiente para la Ciudad, la Asamblea de Organizaciones Afro como espacio autónomo de encuentro sectorial, y las organizaciones afrodescendientes presentes en cada comuna y corregimiento que participan en las jornadas de socialización institucionales. Respecto del segundo tipo, se identifican instancias de participación como el Consejo Distrital de Participación Ciudadana, el Consejo Territorial de Planeación, además de otras instancias de participación Ciudadana.

Para el pueblo afrodescendiente, el uso de derechos de petición y movilizaciones como herramientas de presión se han convertido en estrategias fundamentales para lograr incidencia política, además de ello, la realización de reuniones periódicas mensuales o quincenales, y encuentros masivos también han permitido la articulación de los procesos organizativos. También se implementan estrategias de activismo jurídico y creación autónoma de instancias cuando se enfrentan a exclusión institucional.

4.1.3. Actualidad de la participación Ciudadana desde la mirada del sector

Aunque el objetivo de este apartado es desarrollar los núcleos problemáticos de la participación ciudadana, resulta imperativo señalar primero la vigencia del Problema Público central de la PPPC en el Pueblo Afrodescendiente. La comunidad identifica una ruptura entre la convocatoria institucional y el impacto real en su calidad de vida, lo que genera deserción y un profundo sentimiento de instrumentalización donde "lo que uno propone no es vinculante". Esta situación se agrava por la ausencia de recursos, dado que, si bien "la Ley dice que deben crearse fondos para la participación [...] esos fondos no existen". Entendido este escenario general, a continuación, se exponen sus causas desglosadas en los diferentes núcleos problemáticos.

Capital social

Esta problemática se ve acompañada por una fragmentación interna de los movimientos del pueblo afrodescendiente, en donde "hay emociones que no se han sanado, como el egoísmo, la envidia y otros sentimientos que han frenado el avance de los procesos", esto genera dinámicas de segregación y competencia destructiva entre miembros del sector. Además de ello, se identifica la persistencia de un racismo estructural que obstaculiza la participación y permanece en los imaginarios de la Ciudad. De esta forma se identifica que la estructura institucional presenta exclusión sistémica donde "en la Administración, muy difícil vamos a encontrar gente negra en lugares de toma de decisiones", esta ausencia de representación en los cargos de toma de decisión se presenta como una barrera estructural que impide que los intereses del pueblo afrodescendiente de la Ciudad sean abordados de forma adecuada.

Liderazgos y modelos de representación

Respecto de la dimensión de liderazgos y modelos de representación, el pueblo Afrodescendiente, identifica la presencia de una desarticulación entre la formalidad institucional y la práctica efectiva, donde existen instrumentos como el acuerdo 011 de 2006 para consejeros de política pública, pero "realmente, ¿esos consejeros qué tanto participan? Está el acuerdo, sí, los consejeros están creados, se hizo una selección de los representantes, pero pare de contar", evidenciando representaciones sin condiciones ni capacidades reales para el ejercicio de la incidencia. En este mismo sentido, este sector

manifiesta que existe un deterioro significativo caracterizado por el desinterés de "un buen porcentaje de nuestra población" que "no está interesada o no quiere saber de ese tipo de espacios, porque se sienten decepcionados".

Arquitectura institucional

La dimensión de arquitectura institucional se presenta como aquel núcleo problemático que más concentración de retos representa. Una de las problemáticas recurrentes que identifica el pueblo afrodescendiente es la persistencia de y de espacios formales sin liderazgo efectivo, como instancias que no han contado con la presencia del Alcalde aun siendo el quien las preside. La falta de pedagogía de la institucionalidad para la implementación de un enfoque étnico en las acciones que buscan dar respuesta a las necesidades del pueblo afrodescendiente se identifica como un problema recurrente, esta dinámica limita la capacidad de efectividad de las acciones institucionales que buscan atender al pueblo afrodescendiente pues no abordan las particularidades que este posee.

Parte de los retos para la participación consiste en la ausencia de condiciones reales y efectivas para la participación del pueblo afrodescendiente, en las cuales los espacios en los que se citan a la participación no cuentan con apoyos a transporte, lo cual termina siendo especialmente relevante para una población que cuenta, en su mayoría, con condiciones de empobrecimiento.

Se identifica también una falta de oportunidades de participación cultural en los eventos de la Ciudad, en donde se parte del reclamo de que los grandes eventos de Ciudad no cuentan con representación del pueblo afrodescendiente, poniendo como ejemplo de ello la ausencia de muestras culturales del pueblo afrodescendiente en la Feria de las Flores.

La falta de profesionales afro en las dependencias de la Administración Distrital y en la ejecución de proyectos ejecutados por medio de contratistas, se constituye como una barrera para la participación, esto dado que la ausencia de estos profesionales contribuye a la reproducción de violencias estructurales de racismo. Asimismo, se identifica una falta de difusión de la información y modelos de participación afrocolombiana en el Distrito, además de la necesidad de articular el sistema de participación afrodescendiente al sistema de participación Ciudadana del Distrito. Esta falencia se articula con una falta de compromiso de las instituciones para visibilizar y potenciar las organizaciones afrodescendientes, de forma particular, en términos de participación, de esta forma no se

tiene una caracterización de las organizaciones afro por comuna lo que dificulta las posibilidades de atención a sus necesidades.

Problemáticas transversales

Como barreras transversales y estructurales, se identifican las condiciones de desigualdad y empobrecimiento de la población afrodescendiente del Distrito, lo que dificulta la participación de las personas, estas barreras económicas se complementan con obstáculos formativos que limitan el acceso a herramientas y conocimiento que permitan su incidencia , pues "muchas de las personas que realmente desean participar no cuentan con los recursos, y a veces ni siquiera con la formación académica requerida", junto con atrasos estructurales como "15 años de atraso en cuestión de caracterización" que impiden diagnósticos y acciones efectivas.

4.1.4. Propuestas frente a los retos actuales

Frente a las problemáticas actuales para la participación del pueblo afrodescendiente en Medellín, surgen las siguientes propuestas. En primer lugar, frente a la falta de implementación del enfoque étnico por parte de la institucionalidad en la formulación de los proyectos que buscan atender al pueblo afrodescendiente, se propone crear un sistema que mida y realice seguimiento a la utilización de los enfoques diferenciales y étnicos en los programas de la Administración Distrital, este enfoque étnico deberá tener una transversalización que incluya a todas las dependencias de la Alcaldía de Medellín y permita el acercamiento adecuado de esta al pueblo afrodescendiente.

Frente a la falta de oportunidades para la participación cultural en los eventos de la Ciudad, se sugiere hacer convocatorias segmentadas y claras que permitan el conocimiento de las organizaciones y colectivos del pueblo afrodescendiente, permitiendo que los colectivos culturales puedan participar y representar al pueblo afrodescendiente.

Frente al racismo estructural que obstaculiza la participación, se recomienda acercar a las dependencias de la Administración Distrital a las autoridades étnicas del pueblo afrodescendiente para concertar las intervenciones y contrataciones de profesionales que atiendan a esta población, de esta forma, también se vuelve necesario reconocer el sistema propio de participación afrodescendiente. Por último, como parte de la solución a la

invisibilización del pueblo afrodescendiente se propone una catedra abierta de etnoeducación que esté a cargo del pueblo afrodescendiente.

Tabla 1. Problemáticas y alternativas identificadas por el Pueblo Afrodescendiente.

Problemática	Alternativa	Posibles Responsables
Falta de implementación del enfoque étnico.	Crear un sistema que mida la implementación del enfoque étnico y diferencial en los programas de la Alcaldía.	Alcaldía de Medellín.
Falta de oportunidades para la participación cultural en los eventos de Ciudad.	Hacer convocatorias segmentadas para la población afrodescendiente.	Secretaría de Cultura.
Racismo estructural que obstaculiza la participación.	Reconocimiento y acercamiento a las autoridades étnicas y al sistema propio de participación del pueblo afrodescendiente.	Alcaldía de Medellín.
Invisibilización del pueblo afrodescendiente.	Catedra abierta de etno-educación que esté a cargo del pueblo afrodescendiente.	Gerencia Étnica y Secretaría de Participación Ciudadana.

Nota. Elaboración propia

4.1.5. Conclusión

El análisis del sector afrodescendiente de Medellín revela una tensión estructural entre sus capacidades organizativas endógenas —ejemplificadas en instancias como la Comisión Técnica de Estudio de Planes de Desarrollo y la Asamblea de Organizaciones Afro— y una arquitectura institucional que agudiza su marginalización sistémica. A pesar de una larga trayectoria de lucha por el reconocimiento, persiste una brecha significativa que limita la efectividad de su participación.

La persistencia del problema público, derivado del desencanto ante la baja incidencia, se ve agudizada por los desafíos identificados en tres dimensiones interrelacionadas. Primero, en el marco del núcleo de Capital Social, se constata un deterioro asociado a la fragmentación interna y la vigencia del racismo estructural y social. Segundo, respecto al núcleo de Liderazgos y Modelos de Representación, se evidencia una brecha entre la formalidad normativa y la práctica efectiva de la representación. Tercero, en relación con la Arquitectura Institucional, el sector advierte limitaciones para el ejercicio de una

incidencia real por la falta de condiciones materiales, sumado a una percepción de exclusión sistémica en los espacios de decisión, la instrumentalización de los mecanismos y la ausencia de una pedagogía que aplique efectivamente los enfoques diferenciales.

Las propuestas emanadas del sector son coherentes con este diagnóstico y apuntan a una transformación estructural. La exigencia de sistemas de seguimiento al enfoque étnico, el reconocimiento de sus formas de participación propias y la promoción de la etnoeducación no son demandas aisladas, sino componentes de una estrategia integral. El desafío central, por tanto, no es cosmético, sino que implica superar un modelo de participación meramente testimonial. Se requiere una reconfiguración de los marcos institucionales excluyentes para avanzar hacia un ejercicio efectivo de derechos colectivos, que garantice una incidencia real del pueblo afrodescendiente en las decisiones que definen su futuro en la Ciudad.

4.2. Sector Juntas Administradoras Locales

Las Juntas Administradoras Locales (JAL) representan un actor singular en el ecosistema de participación Ciudadana de Medellín. Constituidas como órganos político-administrativos de elección popular desde la Constitución de 1991, su participación se caracteriza por una tensión inherente entre su rol como representantes de la comunidad y su relación con la estructura administrativa del Distrito. Esta dualidad se manifiesta en sus responsabilidades: incidir en los planes de desarrollo local y vigilar la ejecución presupuestal, al tiempo que ejercen atribuciones delegadas por el Concejo (República de Colombia, 1991, art. 318). En Medellín, las 21 JAL (una por cada una de las 16 comunas y 5 corregimientos) operan en este marco, generando dinámicas de participación y activismo que difieren sustancialmente de otros sectores de la sociedad civil, lo cual constituye el foco del presente análisis.

4.2.1. Significado de la participación Ciudadana para el sector JAL

Para las JAL, la participación es percibida como la hoja de ruta del territorio... Sin embargo, también se entiende como un escenario tensionado por la polarización política y la baja confianza ciudadana. La participación es vista como un derecho, pero su ejercicio conlleva una tensión económica: si bien los ediles perciben honorarios, estos son considerados insuficientes frente a la dedicación de tiempo completo y las responsabilidades legales que exige el cargo. Esta percepción de desequilibrio entre la retribución y la carga laboral genera desmotivación entre sus integrantes.

Figura 4. Taller Sector Juntas Administradoras Locales



Nota. 22 de julio de 2025, taller Juntas de Administradora Local -JAL-

4.2.2. Logros y alcances del sector

Agendas

Las JAL de Medellín, han identificado como sus objetivos principales la representación de la Ciudadanía en el ámbito local, haciendo que los Planes de Desarrollo Local reflejen las necesidades del territorio, ejerciendo control político a la Administración, fortaleciendo la planeación participativa y articulando sus esfuerzos con otras instancias del Distrito.

Al mismo tiempo, para lograr estos objetivos, demandan una mayor formación en planeación territorial y presupuestación, debido a que algunos integrantes de estas instancias no cuentan con la formación técnica necesaria para cumplir las funciones asociadas a la planeación del territorio, también identifican una prioridad en el

reconocimiento efectivo de la labor edilicia, la asignación de recursos para garantizar condiciones dignas de participación, la necesidad de la continuidad de procesos más allá de los cambios de Administración, y una mayor articulación entre JAL de distintas comunas.

Repertorios

Los principales espacios de incidencia que tienen las JAL se encuentran en las sesiones de la corporación. Estos espacios se complementan con audiencias de control político a las dependencias de la Alcaldía con la comunidad, además de la participación de estas en los escenarios de planeación local, al tener competencias de cara al seguimiento y formulación del Plan de Desarrollo Local, los planes anuales de inversión y en la construcción del Plan de Ordenamiento Territorial. Este último escenario es especialmente relevante para el periodo de este informe, pues en 2025 se inició la estrategia participativa de la actualización de este instrumento de planeación urbana.

La incidencia de las JAL radica en buena medida, en la relación que puedan establecer con las dependencias de la Alcaldía de Medellín, pues esto hace posible un mejor flujo de información y una mejor articulación para la creación de estrategias de intervención territorial. Las estrategias que de incidencia que implementan las JAL, incluyen la realización de sesiones abiertas a la comunidad, en las cuales se hace participe a la Ciudadanía, esta estrategia se ve complementada con la transmisión de estas sesiones por redes sociales, buscando maximizar el alcance que puedan tener las sesiones frente a la Ciudadanía. En coherencia con estos esfuerzos, se ha promovido la incorporación de mecanismos de intervención ciudadana dentro del reglamento interno, con el fin de consolidar espacios más participativos y con mayores posibilidades de incidencia para la comunidad.

Otra de las estrategias que utilizan las JAL para lograr sus objetivos, contempla la gestión ante dependencias de la Alcaldía sobre proyectos e intervenciones que los ediles identifican como necesarios en sus territorios. Con el objetivo de promover la participación de la Ciudadanía en las decisiones de las JAL, se han creado propuestas como la de mesas intersectoriales para articular líderes comunitarios y ediles en la búsqueda de una planeación territorial más acertada.

4.2.3. Actualidad de la participación Ciudadana desde la mirada del sector.

Capital Social

En esta dimensión se evidencian retos para la articulación de los esfuerzos que realizan las diferentes JAL de la Ciudad, esta desarticulación permite inferir la existencia de tensiones derivadas de los límites político-administrativos y de la manera en que estos fragmentan la gestión territorial. Aunque se han presentado avances al respecto como los evidenciados entre las JAL de la comuna 7, Robledo, y la comuna 60, San Cristóbal, a partir de problemáticas en cuanto a la infraestructura vial que conecta a ambas comunas, o la articulación entre las JAL de las comunas 13, San Javier, 12, La América, y 11, Laureles, respecto a corredores turísticos alternativos, la problemática continua vigente entre las demás comunas del Distrito, agudizándose especialmente en torno a las comunas que no comparten límites de jurisdicción.

Adicionalmente, se identifica fragilidad en los vínculos que se establecen entre las JAL y la Ciudadanía de los territorios, a partir de retos de desinformación y desconfianza hacia los ediles del territorio. Esto se evidencia en la baja participación de las comunidades en las sesiones de las JAL, lo que genera una barrera comunicacional entre lo que están haciendo las JAL y las expectativas e imaginarios de la Ciudadanía. Esta problemática se agudiza a partir de la presencia de rivalidades entre los liderazgos que se posicionan desde las JAL y otros liderazgos barriales.

Liderazgos y Modelos de Representación

En cuanto a la segunda dimensión, de liderazgos y modelos de representación, se identifica un reto prevalente en torno a la insuficiente preparación técnica con la que cuentan algunos ediles; estos vacíos dificultan la realización de sus labores de planeación territorial y la capacidad de incidencia con la que cuentan los ediles. Sumado a esta problemática, se identifican dificultades en cuanto a los diálogos intergeneracionales e interpartidistas de los procesos de las JAL, en este sentido los participantes mencionan que esto permite que “las prácticas de polarización partidista se mantengan en estas instancias y afecten la legitimidad que tienen los líderes de las JAL en el territorio”.

Arquitectura Institucional

La tercera dimensión corresponde a los retos en cuanto a la arquitectura institucional del distrito. Una de las principales barreras que se identifican corresponde a la insuficiencia, según la percepción de las JAL, de los honorarios que reciben, identificando a estos como un incentivo que no permite una gestión adecuada de la función pública que ejercen, esto hace que se presenten carencias de garantías económicas para la realización del trabajo que corresponde a los ediles, esta dinámica genera un sentimiento de desanimo entre las personas que ejercen estos cargos dentro de la Ciudad. Aunado a la percepción de que la Administración Distrital no consulta a las JAL en torno a la planeación y ejecución de proyectos en los territorios de las comunas a las que representan. En esta misma línea se manifiesta una falta de acompañamiento técnico que permita un desempeño adecuado de las labores de las JAL en el territorio acompañado de un reconocimiento de su papel político como funcionarios electos por voto popular. Esta percepción está anclada al sentimiento de que “los profesionales que se encargan de la planeación territorial tienen una desconexión con las particularidades de las comunas”, refiriéndose al acompañamiento técnico proveniente de la Administración Distrital.

Por último, las JAL enfrentan grandes tensiones a partir del nuevo decreto de Presupuesto Participativo (PP). Se señala la dependencia excesiva del PP para la gestión de proyectos y programas (“PPdependencia”) y la percepción de que la comunidad cree que los ediles son ordenadores del gasto, lo cual no corresponde a la realidad. Existe preocupación por la falta de información y socialización del nuevo decreto, la pérdida de legitimidad del PP como espacio de construcción colectiva y el riesgo de que los recursos se concentren en pocos actores. No obstante, se identifican oportunidades: usar el PP para fortalecer la articulación comunitaria, ejercer mayor control político sobre las Dependencias y aprovecharlo como escenario de formación Ciudadana si se gestiona adecuadamente.

4.2.4. Propuestas frente a los retos actuales.

Como propuesta hacia los retos de articulación entre las JAL del distrito y hacia la necesidad de formación de técnica en instrumentos de planeación, se plantea la realización de un seminario con las características que tuvo el realizado en 2024 en la universidad EAFIT, esta nueva edición se espera que esté centrada en herramientas de planeación que

permitan afrontar responsabilidades como el Plan Anual de Inversión, las formulaciones de los Planes Locales de Desarrollo y la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial de la Ciudad; además de que permita y fomente la articulación de los ediles, haciendo necesario que este seminario tenga carácter obligatorio para las JAL. Este seminario debería realizarse en el corto plazo y debería ser liderado por la Secretaría de Participación Ciudadana, el Departamento Administrativo de Planeación y contar con el apoyo del Consejo Distrital de Participación Ciudadana.

Para abordar la poca participación de la comunidad en las sesiones de las Juntas Administradoras Locales se propone que las sesiones de las diferentes JAL de las comunas sean transmitidas vía redes sociales, con el objetivo de que la Ciudadanía pueda acercarse a la sesión y ser consciente de las discusiones que se dan dentro de la corporación. Para ello se propone que las diferentes JAL deberían apropiarse de las redes sociales que tienen y apoyarse en los estudiantes universitarios de sus comunas que están bajo la modalidad de presupuesto participativo, esto con la contraprestación de cumplir con las horas de servicio comunitario que se les exige como parte del crédito condonable. Esta estrategia podría estar a cargo de las JAL, debería ser implementada en el corto plazo y requiere una baja inversión de recursos.

Frente a la problemática de rivalidades entre líderes comunitarios y ediles, se establece como estrategia de solución la necesidad de construir Mesas intersectoriales para la participación, esto con el objetivo de que los líderes comunitarios se integren a la gestión de las JAL. Estas mesas intersectoriales tienen que constituirse como un punto fundamental de los sistemas locales de participación Ciudadana. Esta estrategia permitirá tener en cuenta a los antiguos representantes del CCCP para continuar trabajando de la mano en el desarrollo de la comuna. Esta estrategia debe implementarse en el corto plazo, requiere una inversión baja de recursos y sus directas responsables serían las JAL en su ejercicio de la promoción del sistema local de participación, también se espera un acompañamiento de la Secretaría de Participación Ciudadana, la Personería de Medellín y la Secretaría de Secretaría de Inclusión Social y Familia.

Frente a los retos que supone la reglamentación del presupuesto participativo, se propone ejercer un mayor control político por parte de las JAL hacia las dependencias de la Alcaldía de Medellín, esto con el fin de posicionar las preocupaciones frente a cambios recientes y

poder incidir en las decisiones de intervención que toman las Secretarías en las comunas en donde los ediles ejercen sus funciones. Esta estrategia requiere una baja inversión y su responsable son los ediles que integran las JAL del Distrito.

Por último y frente a la problemática de la idoneidad de los profesionales responsables de la planeación territorial, se demanda que los proyectos de presupuesto participativo sean planeados por profesionales que conozcan el territorio, estos no solo deben estar capacitados en la planeación territorial y de proyectos, sino que deben contar con los ediles como sus primeros aliados y deben realizar un acompañamiento de principio a fin en la formulación de los programas. Esta estrategia se caracteriza por una baja inversión de recursos y por la necesidad de ejecutarse en el corto plazo. El Departamento Administrativo de Planeación se establece como el principal responsable, mientras que la colaboración de otras dependencias se prevé de acuerdo con las necesidades que surjan en el proceso de territorialización.

Tabla 2. Problemáticas y alternativas identificadas por el Sector JAL.

Problemática	Alternativa	Posibles Responsables
Falta de articulación entre las diferentes JAL de Medellín y falta de formación de ediles.	Seminario en instrumentos de planeación territorial, con asistencia obligatoria de los ediles y que promueva la integración de estos.	Secretaría de Participación Ciudadana, Departamento Administrativo de Planeación. Apoya: CDPC.
Baja participación de la comunidad en las sesiones de las JAL.	Transmisión de las sesiones de la JAL en redes sociales con apoyo de los estudiantes de Presupuesto Participativo de las Comunas.	JAL
Saboteo y rivalidades entre líderes.	Mesas intersectoriales para la participación Ciudadana.	JAL, Secretaría de Participación, Secretaría de Inclusión y Personería de Medellín, Sistemas Locales de Participación.
Retos por el nuevo decreto de presupuesto participativo - Falta de reconocimiento de la	Ejercer un mayor control político por parte de las JAL hacia las	JAL

Problemática	Alternativa	Posibles Responsables
Administración Distrital a las JAL.	dependencias de la Alcaldía de Medellín.	
Los profesionales que llegan al territorio no son idóneos para la planeación de las comunas y corregimientos.	Que los profesionales acompañen en el territorio a las JAL y las JAC.	Departamento Administrativo de Planeación.

Nota. Elaboración propia

4.2.5. Conclusión.

El análisis de las Juntas Administradoras Locales (JAL) de Medellín evidencia que, a pesar de ser órganos político-administrativos de elección popular, enfrentan desafíos estructurales que merman su capacidad de representación territorial efectiva. La erosión del capital social, manifestada en la polarización política y la desconfianza Ciudadana, ha creado barreras comunicacionales que se traducen en una baja participación en sus sesiones corporativas, debilitando su legitimidad de base.

A estos desafíos se suman dos necesidades críticas: por un lado, la urgencia de fortalecer las capacidades técnicas de los ediles en planeación y presupuestación; y por otro, la necesidad de un mayor reconocimiento institucional a su labor. La percepción de que realizan *ad honorem* su trabajo, sin garantías económicas suficientes, no solo genera desmotivación, sino que representa una limitación estructural para la profesionalización de su función.

En este contexto, el nuevo decreto de Presupuesto Participativo emerge como un campo de tensión y oportunidad. Mientras que la percepción de una "PP-dependencia" y la ambigüedad sobre su rol pueden agudizar los desafíos, su potencial para fortalecer la articulación comunitaria y el control político ofrece una vía para resignificar su incidencia.

Las estrategias propuestas por el sector —que abarcan desde la formación técnica hasta la creación de mesas intersectoriales y el fortalecimiento del control político— son indicativas de una agenda proactiva. Su implementación podría revitalizar a las JAL, no solo como instancias formales, sino como nodos fundamentales para la activación y gobernanza del sistema local de participación Ciudadana del Distrito.

Las propuestas formuladas por el sector —seminarios de formación obligatorios, transmisión digital de sesiones, mesas intersectoriales y mayor control político— representan estrategias viables de corto plazo que pueden revitalizar la efectividad de las JAL como instancias fundamentales del sistema local de participación Ciudadana del Distrito.

4.3. Sector Veedurías

El sector de veedurías en Medellín se caracteriza por una dualidad fundamental que define sus dinámicas de participación. Por un lado, existe el mecanismo institucionalizado de las veedurías Ciudadanas, reglamentado por la Ley 850 de 2003, que formaliza el ejercicio de vigilancia sobre la gestión pública. Por otro lado, coexiste un espectro más amplio de prácticas de control social informales, ejercidas por Ciudadanos y colectivos en torno a temáticas concretas como el Plan de Alimentación Escolar o proyectos de infraestructura. Esta tensión entre la figura jurídica de carácter distrital y las acciones de vigilancia territorializadas y temáticas constituye el eje analítico central de este apartado, pues de ella emanan los principales desafíos y fortalezas del sector.

4.3.1. Significado de la participación Ciudadana para el sector Veedurías

Para las veedurías, la participación Ciudadana se concibe fundamentalmente como presencia activa y visible ante instituciones y comunidad. Para el sector veedurías, participar significa "ser parte y sentirse presente" tanto frente a las entidades como ante la comunidad, ejerciendo una función de control social que requiere activación consciente. Esta concepción trasciende la mera observación para convertirse en "una participación activa" donde las veedurías asumen el rol de vigilancia y acompañamiento de la gestión pública, posicionándose como actores legítimos que exigen reconocimiento institucional al realizar un acompañamiento a las labores del Estado en cuanto a la vigilancia de los recursos públicos.

Figura 5. Taller Sector Veedurías



Nota. 2 de julio de 2025, taller sector Veedurías

4.3.2. Logros y alcances del sector

Agendas

Los objetivos de las veedurías Ciudadanas en Medellín se articulan en torno a la profesionalización de la labor de veeduría como objetivo central, buscando que los veedores "adquieran las competencias necesarias y, ojalá, puedan certificarse" para fortalecer su capacidad de incidencia. El empoderamiento Ciudadano constituye otro pilar fundamental, orientado a que las personas puedan "participar en procesos de contratación o en obras públicas como control social" independientemente de si constituyen veedurías formales.

En búsqueda de alcanzar estos objetivos, las veedurías del Distrito demandan el reconocimiento institucional como punto central de la conversación, expresada en la necesidad de identificación formal y espacios físicos de reunión, que permitan compartir experiencias y trabajar colaborativamente. La falta de carnetización y espacios de encuentro evidencia una demanda por legitimación e institucionalización del sector.

Repertorios

Las estrategias de participación Ciudadana del sector se articulan principalmente a través de organizaciones de base comunitaria, son estas organizaciones las que permiten a los veedores hacer su labor y en donde "están integrados en colectivos, asociaciones, corporaciones o fundaciones". La conformación de redes representa una estrategia clave para las veedurías de Medellín, esta estrategia se ve materializada en la "red nacional de veedurías" que busca articular organizaciones que cumplan requisitos de vigencia y orden interno con el objetivo de establecer un trabajo articulado en la vigilancia a la inversión de los recursos públicos que se realiza en el territorio.

4.3.3. Actualidad de la participación Ciudadana desde la mirada del sector

Capital social

En primer lugar, el sector enfrenta tensiones internas significativas con actores que "se dedican a obstaculizar los esfuerzos colectivos" y prácticas inadecuadas por parte de algunos veedores que obstaculizan los procesos, lo cual hace necesario que existan procesos que permitan una articulación adecuada y armónica entre los veedores del Distrito.

Identifican también una crisis de credibilidad hacia la institucionalidad, lo cual se refleja en que "la respuesta a las convocatorias es muy baja en todo el sector", dependiendo considerablemente de la entidad que convoca, así, "cuando convoca la Cámara de Comercio, el salón está lleno" mientras que, cuando la entidad que convoca es alguna de las dependencias de la Administración Distrital, la baja asistencia se presenta como una constante. Además, se identificaron problemáticas para la ampliación de la base social de las veedurías y su conexión con la Ciudadanía lo cual dificulta la capacidad de generar redes comunitarias que fortalezcan el desarrollo de la labor de control social.

Liderazgos y modelos de representación

En lo que respecta a los liderazgos, se evidencian problemas de ego y competencia entre las personas líderes como una de las problemáticas centrales, estas rivalidades se manifiestan en conflictos sobre visibilidad y protagonismo, vinculándose con las barreras

para el reconocimiento de las veedurías, tanto en el plano institucional como desde los tejidos sociales. Además de esto, se identifican barreras para la constitución de las veedurías de manera formal, dado que muchas veedurías carecen de los requisitos necesarios para hacerlo, generando procesos de subsanación que reflejan debilidades organizacionales del sector. Por otra parte, aunado a las dificultades en la articulación y la falta de confianza en la institucionalidad, se presenta desconocimiento sobre las herramientas de control por parte de algunos veedores, así como de la jurisprudencia y reglamentación estatal que respecta a la labor de las veedurías, haciendo que se encuentren barreras en el acercamiento a las dependencias de la Administración Distrital y en la lucha por el reconocimiento de la labor de las Veedurías.

Arquitectura institucional

Las instancias de participación carecen de infraestructura básica que permita la accesibilidad y la participación de los diferentes actores sociales, estas barreras se derivan en dos dificultades principales: en primer lugar, la falta de espacios físicos para la reunión de los veedores del distrito desemboca en dificultades para la articulación de los esfuerzos que se realizan en el territorio; en segundo lugar, los espacios no accesibles radican en una exclusión de algunos veedores en torno a la capacidad de poder participar de los espacios e instancias. De forma paralela, las veedurías del Distrito identifican que la política pública de participación Ciudadana presenta problemáticas institucionales significativas, evidenciándose en la ausencia de respaldo efectivo de la Secretaría de Participación Ciudadana hacia el sector y a la falta de asignación de un concejal que realice un seguimiento en torno a la implementación de esta Política Pública. Estas dificultades se materializan en una percepción de ausencia de acompañamiento a las veedurías por parte de la institucionalidad y falta de garantías para los veedores, en términos de seguridad y espacios de reunión.

Adicionalmente, el sector identifica un desgaste significativo derivado de la gestión inadecuada que algunas entidades realizan frente a las solicitudes y requerimientos presentados por las veedurías y la Ciudadanía en general. Esta situación genera dificultades en la relación entre el sector y la institucionalidad, afectando la efectividad de los procesos de control social.

Problemáticas transversales

Respecto de las problemáticas transversales, se identifica a la financiación como el obstáculo estructural más crítico, pues "por la Ley 850 [las veedurías] no pueden contratar, y eso dificulta su subsistencia". De esta forma, el carácter no remunerado de la labor veedora genera tensiones con las necesidades de subsistencia, considerando que "la gente tiene que trabajar para subsistir", limitando la dedicación y sostenibilidad del ejercicio veeduría, el cual requiere especial atención y dedicación al tratarse de seguimiento a los recursos públicos.

Por otra parte, las veedurías reconocen la necesidad de promover la participación de nuevas generaciones en los ejercicios de control social, como estrategia fundamental para garantizar el relevo generacional y la continuidad de estas prácticas Ciudadanas en el territorio. Esta preocupación refleja la importancia de desarrollar mecanismos que incentiven el interés de jóvenes y adultos jóvenes en asumir responsabilidades dentro de los procesos de veeduría Ciudadana.

4.3.4. Propuestas frente a los retos actuales.

En relación con la falta de reconocimiento, profesionalización y acompañamiento hacia las veedurías Ciudadanas, se propone como alternativa de solución el impulso a una ley nacional de veedurías que permita generar un marco legal para la atención y el apoyo a estas formas de participación Ciudadana. Esta ley debería tener como principal objetivo generar garantías y lineamientos que permitan un desarrollo adecuado de las labores de control social que generan estas organizaciones Ciudadanas.

De la misma forma, estas garantías para la acción pública de las veedurías deberían comenzar a partir de brindar capacidades técnicas a las veedurías Ciudadanas del Distrito de Medellín. Estas capacidades técnicas deberían estar relacionadas a una oferta de educación superior, que se enfoque en el ejercicio de la veeduría, brinde herramientas tecnológicas y certifique a los veedores, brindándoles reconocimiento y realizando un ejercicio profesionalizante sobre la labor de las veedurías Ciudadanas.

Respecto de los retos para la articulación de las veedurías y la conexión de estas con la Ciudadanía en general, surge como propuesta la realización de encuentros territoriales de

las veedurías. Estos encuentros tendrían como objetivo visibilizar la acción de las veedurías y generar espacios de articulación entre las diferentes veedurías que actúan en el territorio haciendo posible el trabajo articulado.

Como última propuesta, sobre las garantías de seguridad para los veedores se propone la creación de una ruta de atención y protección a los veedores que tenga énfasis en las amenazas que estos puedan enfrentar, incluyendo medidas de protección especial como la reubicación inmediata de las personas, sus núcleos familiares y sus mascotas con el objetivo de conservar su integridad en la realización del ejercicio de las veedurías y el control social.

Tabla 3. Problemáticas y alternativas identificadas por el Sector Veedurías

Problemática	Alternativa	Posibles Responsables
Falta de acompañamiento a las veedurías por parte de la institucionalidad.	Creación de ley de veedurías. Articulación institucional para dar atención a las veedurías del Distrito	Dependencias del Distrito de Medellín. Apoya: CDPC.
Falta de formación en herramientas estatales para la incidencia. Poca información de los veedores sobre la jurisprudencia y herramientas del derecho.	Programas de educación superior en veedurías. Brindar herramientas tecnológicas a veedores sociales para facilitar su labor	Distrito de Medellín.
Dificultad para articularse entre veedurías y en relacionarse con la Ciudadanía para el aumento de la base social	Encuentros territoriales de veedurías.	Secretaría de Participación Ciudadana
Falta de garantías y protección para veedores sociales	Ruta de protección a veedores sociales ante amenazas, que contemple el traslado inmediato de la	

Problemática	Alternativa	Posibles Responsables
	<p>persona, su familia y su mascota a otro lugar</p> <p>Reconocimiento a veedores sociales por parte de la institucionalidad con oficina para líderes y lideresas sociales</p>	

Nota. Elaboración propia

4.3.5. Conclusión

El sector de veedurías de Medellín se erige como un actor fundamental para el control social, pero su efectividad está condicionada por una tensión crítica entre su mandato legal y la precariedad de sus condiciones operativas. Si bien su rol en la vigilancia de la gestión pública es crucial, el sector demanda del Distrito un reconocimiento institucional efectivo y las garantías materiales necesarias para asegurar su sostenibilidad y desarrollo.

Los desafíos identificados convergen en dos ejes principales. El primero es la necesidad de profesionalización y fortalecimiento institucional, que se materializa en demandas concretas como la carnetización y la asignación de espacios físicos adecuados para reunirse, revisar documentos y coordinar procesos de vigilancia, elementos clave para consolidar su legitimidad. El segundo es la erosión del capital social y la confianza, evidenciada en la baja respuesta a convocatorias distritales, lo cual señala una crisis de credibilidad que exige un compromiso renovado por parte de la Administración.

A estos factores externos se suman desafíos internos, como las tensiones entre liderazgos. Sin embargo, la principal barrera estructural reside en el marco normativo (Ley 850), cuya prohibición de contratar limita de raíz la sostenibilidad económica del ejercicio de la veeduría y lo relega a una práctica voluntarista de difícil continuidad.

Las propuestas del sector —que van desde reformas legislativas y el desarrollo de capacidades técnicas certificadas hasta la creación de rutas de protección— no son demandas aisladas, sino los componentes de una visión estratégica para la institucionalización del control social. Consolidar estas iniciativas es indispensable para

que las veedurías trasciendan su rol actual y se conviertan en un pilar robusto de la gobernanza participativa en Medellín.

4.4. Sector Discapacidad

El análisis de la participación del sector Discapacidad en Medellín se enmarca en una lucha fundamental por la reivindicación de su agencia política. El sector, compuesto por una red diversa de personas con discapacidad, cuidadores, familias y organizaciones de apoyo, ha construido un ecosistema de participación de múltiples niveles para transitar desde un enfoque asistencialista hacia uno basado en derechos. Este ecosistema se articula en tres áreas claves: la institucional-normativa, anclada en la Política Pública de Discapacidad (Acuerdo 144 de 2019); la territorial, a través de los Comités Comunales y Corregimentales de Inclusión; y el tejido asociativo de la sociedad civil, donde destacan redes como REDDIS.

4.4.1. Significado de la participación Ciudadana para el sector Discapacidad

La participación Ciudadana del sector discapacidad es entendida como un derecho y como una práctica de incidencia directa en la transformación de la Ciudad. Esto se expresa en la consigna “nada para nosotros sin nosotros”, que reivindica la voz de las personas con discapacidad como protagonistas de las decisiones que les afectan. Mientras se busca superar la mirada asistencialista de las intervenciones institucionales y consolidar un enfoque de derechos, que promueva la accesibilidad como el camino para el disfrute de los derechos que les han sido negados históricamente, posicionando a la persona con discapacidad como sujeto político y ciudadano activo.

Figura 6. Taller Sector Discapacidad



Nota: 15 de julio de 2025, taller sector Discapacidad

4.4.2. Logros y alcances del sector

Agendas

El sector discapacidad, ha identificado como objetivos principales la lucha por la garantía de la accesibilidad universal (transporte, infraestructura, comunicaciones), la promoción de la educación inclusiva que comprenda las particularidades de esta población y les permita formarse, fortalecer la empleabilidad del sector y generar el reconocimiento de la diversidad humana.

Al mismo tiempo, una de las demandas preponderantes es la realización de un censo actualizado de personas con discapacidad y de personas cuidadoras, el cual no ha sido renovado desde su última medición en 2010, también se destaca la necesidad de que se dé cumplimiento de la cuota laboral del 10% de personas con discapacidad en la

Administración pública, buscando igualdad de oportunidades y equidad en la asignación de recursos.

Repertorios

Los principales espacios de incidencia con los que cuenta la población con discapacidad de Medellín se constituyen en el Comité Distrital de Discapacidad, los Comités de Inclusión de las Comunas y Corregimientos del Distrito, el Comité de Accesibilidad de Medellín (CAME), la realización de foros con candidatos a la Alcaldía en los cuales pudieron posicionar sus reclamos y el CDPC como una instancia que permite la vigilancia y control político.

Para lograr los objetivos del sector, se han implementado estrategias como la movilización y protesta pública: marchas, bloqueos simbólicos, entre otros. Estos mecanismos han permitido avances concretos, entre ellos la implementación del sistema de accesibilidad del Metro de Medellín. De manera complementaria, el sector recurre a la articulación con instancias comunales y distritales para impulsar proyectos y gestionar demandas en los territorios. También se busca incidencia en políticas públicas del Distrito; mediante esta estrategia se logró una reforma del Acuerdo 144 de 2019, a partir del Decreto Provisional 1720124268 de 2024 que reglamenta los apoyos económicos para personas con discapacidad y establecer la continuidad de los Comités de Inclusión. A partir de estas estrategias también se han realizado por parte de los colectivos de personas con discapacidad propuestas técnicas o documentos con recomendaciones en materia de movilidad, infraestructura, educación e inclusión laboral,

4.4.3. Actualidad de la participación Ciudadana desde la mirada del sector

Capital social

Respecto de esta dimensión, el sector discapacidad ha identificado la existencia de fragmentación interna que tienen su raíz en egos y las divisiones por tipo de discapacidad, lo que dificulta la construcción de agendas colectivas que permitan unir esfuerzos para promover acciones que avancen las demandas del sector. A pesar de ello, hay redes de apoyo importantes como REDDIS o las organizaciones de base que fortalecen la visibilidad

de las personas del sector. A esto se añade las condiciones de exclusión estructural que enfrenta la población con discapacidad en el Distrito, reflejada en la accesibilidad de la ciudad y la discriminación sistemática.

Liderazgos y modelos de representación

En el caso de la dimensión de Liderazgos, se identifican dos problemáticas principales. En primer lugar, se observa una débil formación política y técnica de las personas que ejercen cargos de representación del sector, esto hace que en algunas ocasiones los representantes no puedan cumplir adecuadamente las responsabilidades de la representación dado que no poseen las capacidades necesarias. En segundo lugar, se identifica un desgaste de los liderazgos históricos del sector y falta de diálogos intergeneracionales aunado a este, de esta forma se establece un sentimiento de agotamiento de los líderes y las lideresas sociales y cuidadores/as.

Arquitectura institucional

La dimensión de arquitectura institucional concentra la mayor parte de las problemáticas señaladas por el sector. Entre ellas destacan, por un lado, la insuficiencia de garantías materiales para la participación, particularmente en el plano económico —dado que los roles de representación son *ad honorem*— y en la disponibilidad de horarios adecuados para la asistencia a los espacios participativos. Por otro lado, se identifica la carencia de infraestructura física accesible, lo que limita la participación de personas con discapacidad debido a barreras arquitectónicas y a la falta de acondicionamiento apropiado en los distintos escenarios.

A propósito de las necesidades de accesibilidad, el sector identifica retos asociados a las condiciones de las convocatorias, las cuales pocas veces incluyen interpretación en lengua de señas para la población con discapacidad auditiva ni contemplan criterios de accesibilidad digital para las personas con discapacidad visual.

También se identifican como barreras la ausencia de continuidad en los programas y proyectos de la Administración Distrital que buscan atender las necesidades de la población con discapacidad. Esta falta de continuidad hace que se genere una percepción de

desarticulación y desconocimiento desde la institucionalidad hacia los procesos y reivindicaciones de las personas con discapacidad.

Problemáticas transversales

Una de las barreras persistentes para la participación de la población con discapacidad en el Distrito de Medellín se vincula con las limitaciones materiales que condicionan sus posibilidades de movilidad y presencia en los espacios de deliberación. En algunos casos, la ausencia de recursos para el desplazamiento, sumada a las deficiencias en materia de accesibilidad urbana, continúa restringiendo el ejercicio efectivo de sus derechos y su participación en las instancias establecidas.

4.4.4. Propuestas frente a los retos actuales.

El sector realiza diversas propuestas para enfrentar los retos para la participación. Respecto de las capacidades para el ejercicio de los liderazgos se sugiere realizar procesos de formación n el fin de brindar herramientas que permitan el cumplimiento adecuado de las responsabilidades que asumen dentro de los roles de representación; estas capacitaciones deben brindar las garantías necesarias de accesibilidad y transporte para que las personas puedan atender a ellas. Estas capacitaciones también deben incluir a los Comités de Inclusión que existen en los territorios.

En relación con los retos de accesibilidad, se plantea la necesidad de que todas las convocatorias realizadas por la Alcaldía de Medellín incorporen criterios de accesibilidad que garanticen la participación en igualdad de condiciones de las personas con discapacidad. Esto implica, por un lado, disponer de invitaciones en formatos accesibles, incluidos videos con recursos que faciliten el acceso de personas con discapacidad visual y auditiva, y asegurar la presencia de intérpretes de lengua de señas en los escenarios de participación para la población sorda. Por otro lado, se requiere la adecuación de la infraestructura de los lugares de reunión para garantizar el acceso de personas con movilidad reducida, así como la programación de los encuentros en horarios que consideren las responsabilidades de las personas cuidadoras.

Como demanda principal, se recalca la necesidad de realizar un censo para las personas con discapacidad y cuidadoras, que permita saber en dónde se encuentran las personas con

discapacidad de Medellín, además de las condiciones de vida de cada una de ellas. Esta información permitirá tener datos precisos para la planeación de programas y proyectos que estén adecuados a las necesidades de la población con discapacidad del Distrito.

Tabla 4. Problemáticas y alternativas identificadas por el Sector Discapacidad.

Problemática	Alternativa	Posibles Responsables
Falta de formación de las personas que representan al sector discapacidad.	Generar capacitaciones a los representantes que cuenten con garantías de accesibilidad y transporte.	Secretaría de Participación Ciudadana.
No se ha hecho una caracterización de la población con discapacidad en Medellín.	Realizar un censo de las personas con discapacidad y cuidadoras del Distrito, que permita ubicar territorialmente a la población.	Alcaldía de Medellín. CDPC.
La comunicación de las convocatorias a los eventos en el Distrito es limitada y no cuenta con accesibilidad.	Generar invitaciones accesibles para las personas con discapacidad, en donde se tenga traducción en lengua de señas y accesibilidad digital.	Alcaldía de Medellín.
Los eventos que se realizan desde la Alcaldía de Medellín no cuentan con las adecuaciones físicas para las personas con movilidad reducida.	Inversión en adecuaciones de infraestructura pública que permita a las personas acceder a los espacios. Realizar los eventos en lugares que tengan adecuaciones para personas con discapacidad.	Alcaldía de Medellín.
Falta de apoyo económico para los participantes de los eventos.	Brindar apoyo a transporte y alimentación para las	Alcaldía de Medellín.

Problemática	Alternativa	Posibles Responsables
	personas que asisten a los eventos.	

Nota. Elaboración propia

4.4.5. Conclusión

El sector de la discapacidad en Medellín se ha consolidado como un actor político con una significativa capacidad organizativa, cuya acción se fundamenta en la reivindicación del enfoque de derechos expresado en la consigna "Nada para nosotros sin nosotros". A través de un ecosistema de instancias multinivel —que incluye el Comité Distrital de Discapacidad, los Comités de Inclusión, REDDIS y el Comité impulsor de la Política Pública— ha logrado avances concretos en materia de accesibilidad e incidencia normativa.

No obstante, persisten desafíos estructurales que obstaculizan la transición de una participación formal a una incidencia plenamente efectiva. En la dimensión del capital social y los liderazgos, la fragmentación interna y el desgaste de figuras históricas dificultan la consolidación de agendas colectivas. Sin embargo, es en la arquitectura institucional donde residen las barreras más críticas: la ausencia de garantías materiales para la representación, la inaccesibilidad de los espacios y la falta de continuidad programática, todo ello agravado por una precariedad socioeconómica transversal que limita el ejercicio mismo del derecho a participar.

Las propuestas emanadas del sector son una respuesta directa y coherente a este diagnóstico. La demanda de capacitaciones, convocatorias inclusivas, adecuación de infraestructura y, de manera central, la realización de un censo poblacional actualizado, no son peticiones aisladas. Constituyen los pilares de una agenda que busca dotar de efectividad a la Política Pública de Participación Ciudadana, asegurando que esta se construya sobre la base de las necesidades reales del sector. El reto, por tanto, es superar las barreras que hoy limitan su agencia política y garantizar las condiciones para que su participación se traduzca en transformaciones sustantivas.

4.5. Sector organizaciones sociales

El sector de Organizaciones Sociales representa la materialización misma de la Ciudadanía organizada en Medellín, configurando uno de los pilares más dinámicos de su ecosistema participativo. Agrupa un heterogéneo mosaico de formas asociativas —desde organizaciones de base hasta redes y plataformas temáticas— que, sin ánimo de lucro, se articulan en torno a la búsqueda de un bien común (Comisión Política CMPC, 2021). Como interlocutores estratégicos, desempeñan un papel central en la promoción de derechos y la construcción de Ciudadanía.

Sin embargo, esta diversidad estructural refleja una tensión inherente que define al sector: por un lado, una notable vitalidad y capacidad de acción que emana de su arraigo territorial y temático; por otro, persistentes desafíos de articulación, sostenibilidad y reconocimiento que dificultan la consolidación de una incidencia política a mayor escala. Este apartado analiza dicha tensión, examinando cómo conviven experiencias de gran trayectoria con procesos emergentes en un campo participativo complejo y en constante disputa.

4.5.1. Significado de la participación Ciudadana para el sector Organizaciones Sociales.

Para las organizaciones sociales del Distrito, la participación es concebida como un derecho fundamental que trasciende lo individual para convertirse en un ejercicio colectivo de construcción social y defensa de derechos. Se comprende como la capacidad de "juntarse con otros para lograr objetivos comunes" esto implica tanto la reivindicación de derechos vulnerados como la construcción colaborativa en los territorios. Esta visión integra los procesos históricos de los actores y se materializa en tres niveles complementarios: el avance en la misionalidad organizacional, la contribución a la construcción e implementación de políticas públicas, y el ejercicio del control social. Como expresan los participantes: "Yo creo que la palabra 'ejercer un derecho' define lo que hacemos las organizaciones sociales" y "es un trabajo colectivo y colaborativo que se construye en los territorios".

Figura 7. Taller Sector Organizaciones Sociales



Nota. 24 de julio de 2025, taller sector Organizaciones Sociales

4.5.2. Logros y alcances del sector

Agendas

Las organizaciones sociales han identificado varios objetivos como actores en el Distrito de Medellín. Uno de los propósitos centrales es alcanzar la sostenibilidad organizativa, entendida como la capacidad de mantenerse activas y con incidencia a través del reconocimiento institucional y del fortalecimiento de sus capacidades políticas. Como señaló una participante, “yo diría que uno de los objetivos es la sostenibilidad (en términos organizativos). Ya lo hemos tratado, y esa sostenibilidad también pasa por el reconocimiento”. Al mismo tiempo, es importante destacar que las organizaciones sociales desarrollan agendas diversas según su misión, los derechos que promueven, las poblaciones con las que trabajan y los sectores que representan. No obstante, pese a esta heterogeneidad,

comparten intereses transversales que se mantienen independientemente de su línea de acción específica, entre los cuales la sostenibilidad ocupa un lugar central.

En este mismo sentido, la construcción de procesos de seguimiento y control social a políticas públicas estratégicas como el POT, los Sistemas Locales de Participación, los Planes de Desarrollo Local y el Plan de Desarrollo Distrital, garantizando que las voces del sector tengan incidencia real en las decisiones que afectan a los territorios.

Las demandas que identifica el sector de organizaciones sociales corresponden a la garantía de participación efectiva, acompañamiento e incidencia en los diferentes procesos revisión de instrumentos de planeación de Ciudad que se están adelantando actualmente, esto incluye que se tengan sus voces en cuenta para la formulación del POT, los Planes de Desarrollo Local y los Sistemas Locales de Participación. En este marco, resulta fundamental la incorporación del Acuerdo 052 de 2015, '*Por medio del cual se adopta la Política Pública de las Organizaciones Sociales de la Sociedad Civil en el Municipio de Medellín*', como referencia normativa que orienta el fortalecimiento del sector y el reconocimiento de su papel en la construcción de lo público. Además, se busca la consolidación de una agenda centrada en el control social a través de los ejercicios de veeduría Ciudadana, el fortalecimiento de procesos de comunicación y visibilización de las organizaciones sociales del Distrito, y la movilización social de las personas de Medellín.

En el caso de las organizaciones sociales, la agenda se expande respecto de los objetivos trazados en 2023, desde el posicionamiento de las organizaciones sociales como actores en las decisiones de Ciudad, la defensa de la autonomía y la incidencia de este sector, hacia la realización de control social estratégico, la participación en los espacios de planeación de la Ciudad y la búsqueda de sostenibilidad para las organizaciones sociales del Distrito.

Repertorios

Entre los espacios de incidencia con los que cuenta el sector se destacan la Federación Antioqueña de ONG, que actúa como una plataforma de representación colectiva con participación permanente en escenarios institucionales; las distintas redes de organizaciones sociales; y las plataformas territoriales que desarrollan procesos históricos y sociales a partir de la comunicación cultural. Además de ello el Comité Coordinador de

la Política Pública de Organizaciones Sociales y el Consejo Distrital de Participación Ciudadana como espacios de incidencia institucional.

De forma paralela a estos espacios de incidencia, las organizaciones sociales del Distrito se movilizan a partir del desarrollo de procesos de comunicación cultural, investigación y producción de conocimiento sobre problemáticas sectoriales, la formación especializada y abierta al público, la participación en procesos electorales para incidir en planes de desarrollo, y la construcción de alianzas estratégicas.

A partir de esto, se resalta una diversificación de los repertorios de acción del sector, esto respecto de las dinámicas que se desarrollaron en 2023 para las organizaciones sociales del Distrito, en donde los repertorios de acción estaban orientados a potenciar la articulación de las organizaciones sociales de la Ciudad, la participación de estos en los órganos colegiados de participación y la búsqueda de canales de comunicación sectoriales.

4.5.3. Actualidad de la participación Ciudadana desde la mirada del sector

Las organizaciones sociales del Distrito de Medellín han identificado diversas problemáticas que serán presentadas a partir de la estructuración de núcleos problemáticos de la Política Pública de Participación Ciudadana. Al mismo tiempo que han surgido diversas problemáticas, se ha evidenciado avances en algunas de las problemáticas que se presentaban en 2023. De esta forma, problemas como la adaptación a la virtualidad y a sus canales de comunicación, que para 2023 representaban un reto significativo y que empezaron a trabajarse a partir de establecer redes digitales han sido solventados a partir de una comunicación abierta y el establecimiento de la formación como una práctica recurrente.

Una de las problemáticas que si bien no se ha solucionado si presenta signos de avance es la autonomía financiera relativa, mientras que para 2023 el reclamo estaba centrado en las formas de sobrevivencia de estos procesos organizativos sin depender de la Alcaldía, para 2025 la agenda del sector incorpora como recursos fundamentales las alianzas y la búsqueda del reconocimiento institucional, si bien la autonomía financiera se establece como un problema que se mantiene, se presentan avances hacia la subsistencia de los procesos organizativos.

Aunque el proceso de recolección de información abarcó a todos los sectores por igual, este análisis de trazabilidad se presenta exclusivamente para las Organizaciones Sociales. Esto obedece a que fue el único sector que manifestó explícitamente dicha información; los demás sectores, aunque fueron consultados bajo los mismos parámetros, no proporcionaron los insumos necesarios para construir esta trazabilidad.

Capital social

Sobre la dimensión de capital social, las organizaciones sociales recalcan que persisten problemas estructurales de desconfianza los cuales vienen desde administraciones pasadas, caracterizados por la confusión entre participación política y politiquería, esta desconfianza afecta de manera significativa los procesos participativos del sector y sus formas de interrelacionamiento con la institucionalidad.

Además de ello, se identifica una fragmentación territorial que limita la articulación entre organizaciones y restringe la construcción de agendas comunes. A su vez, las organizaciones sociales de Medellín señalan la ausencia de herramientas para su autosostenibilidad, lo cual no solo compromete sus posibilidades de permanencia, sino que también afecta la continuidad de los procesos colectivos, la generación de confianza y el reconocimiento entre actores. Esta situación constituye un punto prioritario para el sector, que demanda acciones orientadas a fortalecer sus capacidades organizativas y garantizar condiciones mínimas para su participación e incidencia.

Las organizaciones sociales identifican evoluciones frente a la dimensión del capital social, para 2023, las preocupaciones del sector en este componente estaban enfocadas en las condiciones para la articulación y el trabajo en redes con otras organizaciones, mientras que para 2025, si bien se evidencian avances respecto a la articulación, la gran preocupación emerge como la persistencia de desconfianza y fragmentación.

Liderazgos y modelos de representación

Frente a la dimensión de liderazgos y modelos de representación, las organizaciones enfrentan una crisis de sostenibilidad que las coloca en "modo supervivencia", lo cual limita su capacidad de participación en espacios de incidencia por falta de tiempo y

recursos. Esta situación genera que los liderazgos se concentren en la supervivencia organizacional antes que en el ejercicio participativo.

Arquitectura institucional

Para el núcleo de arquitectura institucional, se evidencia una inadecuación estructural entre las capacidades organizacionales del sector y los diseños institucionales de participación, esto materializado en pliegos de contratación complejos diseñados para grandes operadores que impiden el acceso de las organizaciones sociales a recursos por parte de la Administración pública; espacios de incidencia ineficientes sin seguimiento técnico que dificultan la labor de control social, y un control desde la Administración que hace aparecer sentimientos de instrumentalización de la participación. Esto se mezcla con desventajas en zonas rurales para la comunicación y la información, haciendo que las organizaciones sociales de la ruralidad de Medellín no puedan acceder a los apoyos y fortalecimientos que brinda la Administración Distrital.

Los cambios que se presentan entre 2023 y 2025 respecto del sector corresponden al paso de reclamos por la reglamentación de instancias de participación que reconocieran y posicionaran estas instancias como actores relevantes ante la Administración Distrital.

Problemáticas transversales

Las problemáticas transversales que enfrenta el sector de organizaciones sociales se centran en la falta de recursos para desarrollar los proyectos de los procesos organizativos del Distrito. Estas barreras en la financiación no solo se presentan a partir de medios de financiación externos a la Administración Distrital, sino que corresponden también a barreras en la contratación a las organizaciones sociales con base territorial que se han presentado gracias a los cambios institucionales, estos cambios hacen que se creen condiciones que favorecen a grandes operadores en detrimento de las organizaciones sociales resaltando la importancia de la contratación social como punto fundamental para la financiación de las organizaciones sociales del Distrito. Esta financiación resalta como punto crítico para las organizaciones pues compromete la sostenibilidad y el funcionamiento mismo de este sector.

4.5.4. Propuestas frente a los retos actuales.

El sector de organizaciones sociales realiza las siguientes propuestas para enfrentar las barreras a la participación. Sobre los retos de integración de las organizaciones sociales que se encuentran en la zona rural de Medellín, se proponen dos puntos principales, el primero respecta a las formas de comunicación que se tienen para las convocatorias a los espacios de participación ciudadana, en este caso, se propone utilizar herramientas como las radios comunitarias y formas que alcancen a las personas que viven en la ruralidad de Medellín; En segundo lugar, se ve la necesidad de que los corporados públicos y las instancias de toma de decisión del Distrito se acerquen más a la comunidad, especialmente a las zonas rurales en donde pocas veces llega la información sobre las discusiones de Ciudad que se toman en estas instancias, es por ello que se proponen estrategias como el desplazamiento y la realización de sesiones del Concejo de Participación Ciudadana en los territorios, para que las personas puedan acceder a las sesiones y conectarse más fácilmente con las decisiones y discusiones.

Sobre el punto crítico de la autosostenibilidad de las organizaciones sociales, se realiza la propuesta de generar capacitaciones sobre herramientas para la financiación de proyectos que tienen las organizaciones, estas capacitaciones deben ser diversas y con una convocatoria abierta, que sea capaz de llegar a las organizaciones sociales que se encuentran en la ruralidad del Distrito. Además de ello se ve la necesidad de potenciar los pequeños emprendimientos que están usando las organizaciones sociales para autofinanciarse.

Frente a los retos que se generan a partir de la desconfianza que existe en términos de liderazgo entre las organizaciones sociales de Medellín, se propone generar espacios de cualificación de los liderazgos, siendo estos, espacios abiertos que no impliquen competitividad en el acceso al fortalecimiento y que promuevan una cultura del cuidado entre las organizaciones sociales que existen en el Distrito. Siendo esta cultura del cuidado la base sobre la cual se deben construir los procesos formativos y de construcción colectiva.

Tabla 5. Problemáticas y alternativas identificadas por el Sector Organizaciones Sociales.

Problemática	Alternativa	Posibles Responsables
Desventajas para la comunicación y la información en las zonas rurales.	Uso de radios comunitarias y formas de comunicación que lleguen a las comunidades. Visibilidad de los corporados públicos a partir de la realización de sesiones en los territorios.	Alcaldía de Medellín. Concejo Distrital
Falta de herramientas para la autosostenibilidad de las organizaciones sociales.	Capacitaciones en herramientas para la gestión de recursos. Visibilización de los emprendimientos que financian las organizaciones sociales del Distrito.	Alcaldía de Medellín. CDPC.
Desconfianza entre las organizaciones en términos de liderazgo.	Cualificación de liderazgos para las organizaciones sociales. Creación de una cultura del cuidado entre las organizaciones del Distrito.	Secretaría de Participación Ciudadana.

Nota: Elaboración propia

4.5.5. Conclusión

El análisis del sector de Organizaciones Sociales revela una profunda paradoja: a pesar de una creciente diversificación de sus repertorios de acción y una mayor capacidad de articulación, su incidencia real se ve constreñida por barreras sistémicas. Para este sector, la desconfianza histórica, la fragmentación territorial y un precario "modo de supervivencia"—impulsado por la falta de recursos—debilitan crónicamente el tejido organizativo del Distrito.

Plantean que la raíz de esta paradoja se encuentra en las limitaciones de la arquitectura institucional. Los actuales diseños de participación, visibles en mecanismos como el

Presupuesto Participativo y los pliegos de contratación, exhiben una tendencia a la tecnocratización que favorece a grandes operadores, en detrimento de las organizaciones de base territorial. Este modelo no solo excluye, sino que erosiona activamente la autonomía comunitaria que el sector de las organizaciones sociales ha defendido históricamente.

En consecuencia, el desafío fundamental consiste en trascender la mera supervivencia para apuntar a la sostenibilidad organizativa y la incidencia efectiva. En el contexto actual, las organizaciones se ven forzadas a priorizar la subsistencia sobre el ejercicio participativo, limitando su capacidad de incidir en políticas estratégicas como el Plan de Ordenamiento Territorial (POT). Superar este estancamiento exige una reconfiguración de la relación entre la institucionalidad y la sociedad civil, que reconozca las capacidades reales del sector, simplifique los mecanismos de acceso a recursos y restaure la confianza a través de espacios de incidencia con seguimiento técnico real.

Solo así el sector podrá transitar de un rol reactivo y de subsistencia a uno proactivo y transformador, reafirmando su papel histórico en la democratización de Medellín y llevando a la práctica la construcción colectiva que define su identidad.

4.6. Sector juventud

El análisis del sector Juventudes permite comprender el papel de las nuevas generaciones como actores estratégicos en la renovación del campo participativo de Medellín. Este sector agrupa a las juventudes organizadas en colectivos, plataformas, grupos estudiantiles y movimientos sociales, así mismo las no organizadas, que, desde sus territorios y ámbitos temáticos, han promovido formas alternativas de incidencia, expresión y organización política. Su participación se caracteriza por la creatividad, la acción digital, la defensa de derechos humanos, ambientales y culturales, y la búsqueda de transformaciones en los modos tradicionales de hacer política.

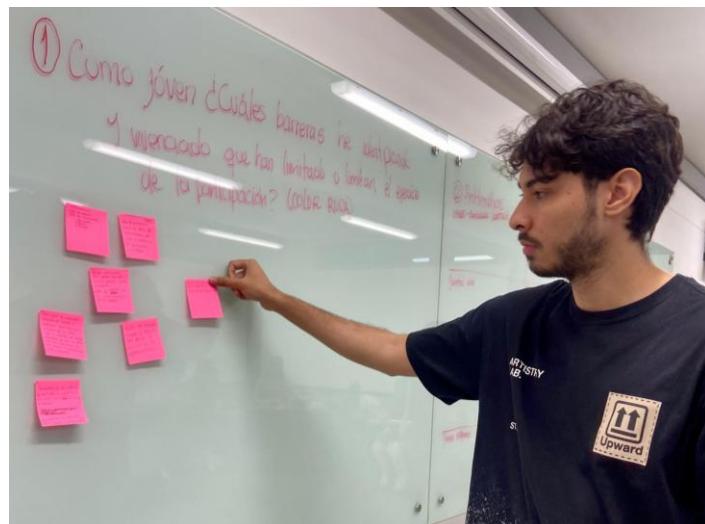
En el marco del Consejo Distrital de Participación Ciudadana, las juventudes representan una población que tensiona los límites de la institucionalidad participativa a partir de su identidad y estrategias innovadoras. Su experiencia refleja tanto los avances en la inclusión generacional dentro de las políticas públicas como las dificultades persistentes para lograr

reconocimiento y corresponsabilidad en la toma de decisiones. La juventud en Medellín ha sido históricamente protagonista de procesos de movilización social, pero también ha enfrentado exclusión, precarización laboral y estigmatización política, lo que condiciona su permanencia y continuidad en los espacios de representación formal

4.6.1. Significado de la participación Ciudadana para el sector Juventud

Para las juventudes de Medellín, la participación trasciende los espacios formales y se articula desde una comprensión amplia que distingue entre participación e incidencia. La participación juvenil se caracteriza por ser dinámica, mientras que la incidencia presenta mayor estabilidad en donde confluyen formas asociativas juveniles como Clubes Juveniles, parches, organizaciones de base comunitaria, entre otras, que buscan generar acciones orientadas al cambio. Las juventudes de Medellín reconocen que incluso la no asistencia a espacios institucionales de participación ciudadana constituye también una forma legítima de participación, pues "manda un mensaje de que estos espacios no representan las necesidades y las dinámicas de las juventudes", evidenciando la necesidad de transformar los mecanismos tradicionales para hacerlos más sensibles a sus realidades.

Figura 8. Taller Sector Juventudes



Nota. 26 de julio de 2025, taller sector Juventudes

4.6.2. Logros y alcances del sector

Agendas

Las juventudes de Medellín han trazado múltiples objetivos esenciales para la garantía de los derechos de la población joven del Distrito, aún dentro de esta amplitud, el mayor foco se centra en fortalecer el Sistema de Participación Juvenil mediante la consolidación de espacios formales e informales que permitan la incidencia efectiva en políticas públicas, garantizando el reconocimiento de las interseccionalidades y necesidades territoriales diferenciadas entre lo urbano y lo rural. Este objetivo busca garantizar espacios de escucha para la amplia diversidad de juventudes del Distrito, buscando visibilizar sus necesidades y generar cambios en una concepción de política general que es concebida como adulto-centrista y excluyente.

Así mismo, sus demandas se concentran en la creación de espacios que surjan desde el enfoque de juventud; que superen la verticalidad institucional, que brinden garantías integrales para la participación, como alimentación, transporte y seguridad; con convocatorias sensibles a las diversidades humanas y que reconozcan las múltiples formas de participación juvenil que incluyen el activismo cultural y las expresiones disruptivas como parte de las formas de participar de esta población.

Repertorios

Dentro de los múltiples espacios de incidencia que tienen las juventudes de Medellín se destacan el Sistema de Participación Juvenil, reglamentado por la ley estatutaria de juventud (Ley 1622 de 2015 y modificada por la Ley 1885 de 2018), este sistema de participación cuenta con una división institucional y no institucional, su esfera institucional está compuesta en sus múltiples instancias como el Consejo Distrital de Juventudes, la Plataforma de Juventudes, las Asambleas Distritales de Juventud, que se realizan dos veces al año, así como también se reconoce en esta esfera, los procesos y prácticas juveniles en donde tiene lugar los clubes juveniles, organizaciones juveniles y parches juveniles como espacios de resistencia territorial.

A partir de esto, las juventudes de Medellín poseen diversas estrategias para incidir en el Distrito, contando con procesos como la reactivación y estabilización de la Plataforma de Juventudes desde 2018, la construcción participativa de *Policy Briefs*, la formación política para candidatos al Consejo Distrital de Juventudes -CDJ- y consejeros de juventud, acciones de coordinación institucional, creación de instrumentos como el Sello Joven y participación en procesos normativos de Ciudad.

Al mismo tiempo, las juventudes cuentan con capacidad de incidencia en indicadores e instrumentos de gestión pública, tales como el Plan de Desarrollo, los Planes de Ordenamiento Territorial, diversas políticas públicas, Acuerdos Distritales, Decretos y documentos CONPES, entre otros. Esta incidencia se fortalece mediante procesos formativos y a través del Consejo Distrital de Juventudes (CDJ), instancia central de representación del sector, desde la cual se articulan sus vocerías y se proyecta su participación en espacios de planificación y decisión de carácter distrital. Así mismo, las juventudes generan procesos de diálogo con la institucionalidad, junto a conmemoraciones interseccionales e intersectoriales que los involucra con la generación de oportunidades y la difusión de rutas de atención integral en el marco de los enfoques diferenciales.

Es necesario subrayar un trabajo articulado con entidades de economía mixta y organizaciones sociales, que, a su vez, los conecta con espacios de interlocución y delegaciones de alcance distrital, metropolitano, departamental y nacional.

Los insumos recolectados en las Asambleas Distritales de Juventudes desde 2022 han sido claves en la formulación de proyectos de Ciudad y discutidos en la Comisión de Concertación y Decisión para la generación de una oferta diferencial para la población joven y otras acciones ejecutadas desde la instancia con articulación institucional y/o cooperación internacional, de la mano de procesos de veeduría y control social.

4.6.3. Actualidad de la participación Ciudadana desde la mirada del sector

Capital social

Para la dimensión de capital social, el sector evidencia capacidades organizativas diferenciadas según el nivel de articulación, donde "la capacidad de incidencia demostrada

por los participantes está directamente relacionada con su nivel de organización". Las juventudes con procesos organizativos consolidados muestran mayor efectividad propositiva, mientras persiste la fragmentación entre juventudes urbanas y rurales, donde existe una "ruptura de la juventud rural de Medellín, ellos no se reconocen como Medellinenses", esta fragmentación que se refleja en las juventudes del Distrito encuentra su punto de partida en las condiciones psicosociales y estructurales que enajenan, excluyen y no involucran de manera digna a la juventud rural, no siendo esta una fragmentación propia del sector sino un resultado de las condiciones estructurales del Distrito.

Las juventudes también reconocen una barrera en cuanto al reconocimiento de las identidades juveniles, lo que causa que las convocatorias no sean accesibles, principalmente para las juventudes sordas, ya que muy pocas veces se cuenta con convocatorias en lengua de señas que permitan la comunicación de esta información y, por tanto, impiden la participación de estas en los espacios.

Al mismo tiempo, las barreras de acceso a los espacios de participación con mascotas de apoyo emocional hacen que las personas con neurodivergencias tengan impedimentos para participar en los espacios convocados por las dependencias de la Administración Distrital.

Liderazgos y modelos de representación

En materia de liderazgos y modelos de representación, existe una tensión no resuelta entre reconocer la diversidad juvenil y crear mecanismos de representación viables, pues "los marcos institucionales actuales no logran capturar la complejidad de las identidades juveniles ni generar representación que las comunidades reconozcan como legítima". A pesar de la capacidad técnica destacada donde "la juventud de Medellín brilla por su técnica e incidencia", persiste el "riesgo latente de instrumentalización de los jóvenes". Adicionalmente se identifica una problemática en la representatividad de las diversidades de las juventudes en Medellín, de forma particular con las juventudes sordas del Distrito, las cuales manifiestan una falta de representación en las instancias de participación y en las asociaciones de Medellín. Esto refleja una dificultad en los marcos institucionales para incluir la complejidad y diversidad de las identidades juveniles del Distrito y generar una mayor representatividad del sector. Lo anterior se explica por las diferentes

interseccionalidades que atraviesan a las juventudes del Distrito, fenómeno que genera un impedimento para las representaciones al no poder abarcar todos los intereses y lugares de enunciación de las personas que conforman el sector, a pesar de los intentos que estos realizan por hacerlo.

Se identifica también, una barrera para el surgimiento de nuevos liderazgos en torno a los espacios institucionales, el sector identifica que estos tienden a dificultar la participación juvenil, se señala que estos son "densos, pesados, cerrados" y "adulto-céntricos", con metodologías "poco amables para las y los jóvenes". Como resultado, las juventudes son formalmente convocadas, pero encuentran metodologías que no les resultan accesibles o pertinentes, puesto que los "formatos, lenguajes y dinámicas no dialogan con sus formas de expresión y construcción colectiva".

Arquitectura institucional

Para la dimensión de Arquitectura Institucional, la transmisión de información presenta barreras que limitan el diálogo entre las juventudes y el Distrito. Esta desconexión se manifiesta en dos frentes: la exclusión de las juventudes sordas por falta de intérpretes en espacios de participación, y el desconocimiento generalizado de la oferta institucional en los territorios debido a que la información no llega a las comunidades.

Problemáticas transversales

Las problemáticas transversales que afectan la participación se materializan principalmente en barreras económicas y de seguridad. En el ámbito económico, la dependencia financiera de muchos jóvenes y los costos de transporte, que resultan excesivos particularmente para las juventudes rurales, limitan el acceso físico a los espacios. En materia de seguridad, persiste la presión de grupos armados que condiciona la movilidad y el liderazgo en los territorios. A este escenario se suman las violencias y discriminaciones que se ejercen al interior de los espacios de participación (racismo, capacitismo o discriminación por orientación sexual e identidad de género), lo cual evidencia la urgencia de adoptar enfoques diferenciados y no respuestas fragmentadas por población.

4.6.4. Propuestas a los retos actuales

Como respuesta a las dificultades identificadas las juventudes de Medellín realizaron las siguientes propuestas para enfrentar las barreras a la participación existentes. En primer lugar, se hace énfasis en la necesidad de contar con herramientas que permitan la comunicación con personas que posean cualquier tipo de discapacidad o neurodivergencia en los espacios de participación Ciudadana a los cuales sean convocados las juventudes del Distrito. Así como invitaciones que permitan la comunicación y participación de todos los jóvenes en los procesos participativos atendiendo a las condiciones de accesibilidad necesarias para las juventudes con discapacidad. De la misma manera se proponen talleres de sensibilización a los funcionarios públicos que permitan la implementación de los enfoques diferenciales en los espacios que se convoquen para la participación de los jóvenes del Distrito.

Para mitigar las situaciones de violencia, se propone la institucionalización de mecanismos sancionatorios al interior de los escenarios de participación, orientados a salvaguardar la diversidad de sus integrantes. En paralelo, resulta indispensable garantizar apoyos para la movilidad de las juventudes, con énfasis en la ruralidad. Finalmente, se plantea que el sistema de incentivos no se limite al Consejo Distrital de Juventud, sino que se extienda para cobijar a quienes hacen parte de otras instancias de participación juvenil.

Tabla 6. Problemáticas y alternativas identificadas por el Sector Juventud.

Problemática	Alternativa	Posibles Responsables
Barreras para la inclusión de las juventudes sordas en los espacios de participación.	Contar con intérpretes de señas permanentes en los espacios de participación Ciudadana. Hacer convocatorias accesibles con interpretación de señas.	Alcaldía de Medellín.
Violencias en los espacios de participación Ciudadana y en los espacios institucionales.	Realizar talleres de sensibilización a los funcionarios públicos sobre enfoques diferenciales. Institucionalizar sanciones sobre las	Alcaldía de Medellín. CDPC.

Problemática	Alternativa	Posibles Responsables
	violencias que se establezcan en los espacios de participación.	
Falta de garantías para la participación.	Brindar apoyo de transporte y alimentación a las personas asistentes a los espacios de participación, especialmente a las juventudes rurales. Ampliar los estímulos a la participación, haciendo que trasciendan el CDJ y se brinden a los jóvenes que hacen parte de los procesos de participación.	Alcaldía de Medellín.

Nota: Elaboración propia

4.6.5. Conclusión

El sector Juventudes enfrenta una paradoja estructural: es uno de los más activos e innovadores del sistema participativo, pero también uno de los más vulnerables en términos de sostenibilidad y reconocimiento institucional. A pesar de su capacidad de movilización y creatividad política, la participación juvenil continúa limitada por barreras materiales y simbólicas que restringen su incidencia en la gestión pública. La falta de incentivos para la permanencia, la fragmentación entre colectivos territoriales y estudiantiles y la débil articulación interinstitucional en la implementación de la Política Pública de Juventud impiden consolidar una voz unificada y sostenida en el tiempo.

El dialogo generacional de los liderazgos sigue siendo un desafío crítico. Muchos procesos se sostienen sobre iniciativas voluntarias y autogestionadas que, aunque expresan una alta motivación, carecen de acompañamiento técnico y proyección política. Además, la distancia entre los lenguajes juveniles y los formatos institucionales tradicionales genera

tensiones en los espacios de interlocución, donde las prácticas deliberativas suelen estar mediadas por jerarquías y lógicas adultocéntricas.

Superar estas tensiones requiere fortalecer la institucionalidad que acompaña los procesos de las juventudes sin desactivar su autonomía crítica. Es indispensable crear mecanismos flexibles de participación que reconozcan las nuevas formas de organización —virtuales, culturales y territoriales—, promover procesos de formación política situados y garantizar condiciones materiales para la sostenibilidad de los liderazgos. De esta manera las juventudes podrán consolidarse como un sujeto político intergeneracional, capaz de renovar el sentido democrático de la participación en Medellín y aportar a la construcción de futuros colectivos más inclusivos y justos.

4.7. Sector mujeres

El análisis del sector Mujeres permite reconocer el papel histórico y transformador que las actoras sociales han desempeñado en la consolidación de la participación Ciudadana en Medellín. Desde los barrios, las comunas, los movimientos feministas y las organizaciones de base, las mujeres han sido protagonistas en la construcción de tejido social, en la defensa de derechos y en la incidencia sobre políticas públicas locales. Su acción participativa trasciende los espacios formales, integrando dimensiones comunitarias, culturales, políticas y de cuidado que amplían el significado mismo de la Ciudadanía.

El sector se caracteriza por su diversidad interna: confluyen lideresas comunitarias, organizaciones feministas, colectivos por los derechos sexuales y reproductivos, defensoras de derechos humanos y representantes institucionales. Esta pluralidad ha permitido ampliar la mirada sobre la participación más allá del componente representativo, incorporando enfoques de género, interseccionalidad y justicia social. No obstante, las brechas de reconocimiento, las violencias estructurales y la persistencia de roles de género tradicionales en la esfera de la participación siguen limitando el ejercicio pleno de su Ciudadanía, generando tensiones entre los discursos de igualdad y las prácticas reales de participación.

4.7.1. Significado de la participación Ciudadana para el sector mujeres.



Para las mujeres de Medellín, la participación es concebida como un derecho fundamental que trasciende lo consultivo para convertirse en una herramienta de incidencia política y toma de decisiones. Esta es comprendida como "un derecho peleado y ganado por las mujeres" que "no nos fue dado, como le fue dado a los hombres", a partir de luchas diferenciadas.

La participación Ciudadana para las mujeres implica conocer la oferta estatal, ejercer deberes Ciudadanos y generar transformaciones en todos los niveles (político, social, económico).

Sin embargo, existe una tensión permanente entre el ideal participativo y la realidad, donde los espacios se ven instrumentalizados, "la participación para hombres y para mujeres en este país no es para tomar decisiones, simplemente es para escucharnos, para las mujeres doblemente", limitando la participación a escuchar sin permitirles decidir.

Figura 9. Taller Sector Mujeres



Nota. 11 de julio de 2025, taller sector Mujeres

4.7.2. Logros y alcances del sector.

Agendas

El sector mujeres ha consolidado objetivos estratégicos que buscan transformar las condiciones estructurales de su participación. El objetivo central consiste en "conquistar espacios reales de toma de decisiones donde las mujeres tengan la posibilidad de poner la palabra para tomar decisiones", trascendiendo la presencia simbólica para ejercer poder efectivo en los asuntos que las afectan. Complementariamente, se busca "fortalecer la autonomía económica de las mujeres y garantizar su empoderamiento" como condición material que habilita la participación; en este sentido, uno de los espacios fundamentales de incidencia del sector que se ha venido configurado, es el proceso de construcción participativa del Sistema de Cuidado del Distrito de Medellín.

Las demandas del sector evidencian una comprensión interseccional de la exclusión. Se reclama la "creación de espacios diferenciales e interseccionales que visibilicen y garanticen la escucha a mujeres indígenas, afrodescendientes y cuidadoras", reconociendo que las experiencias de exclusión se configuran en la intersección de múltiples sistemas de opresión. La agenda incluye "temas específicos de género que fortalezcan la autonomía económica femenina y garanticen condiciones materiales para la participación", articulando las dimensiones simbólicas y materiales de la exclusión.

Repertorios

El sector ha construido espacios de incidencia propios que operan con autonomía relativa de la institucionalidad. Destaca como instancia de participación, el comité de interlocución - Secretaría de Mujeres, por otra parte, la Mesa de Mujer, con 30 años de trayectoria, como organización de tercer nivel que articula procesos organizativos de base. Complementariamente existen redes distritales y organizaciones de segundo nivel que tejen el movimiento social de mujeres en la Ciudad.

La construcción cuatrienal de la agenda Ciudadana de las mujeres constituye el ejercicio de incidencia más robusto del sector. Este proceso participativo, que se realiza en el año previo a elecciones de alcalde, construye una matriz de indicadores organizados por dimensiones (salud, educación, participación, etc.) que funciona como "plan de desarrollo alterno". La metodología combina talleres con mujeres de base y grupos focales con expertas temáticas, produciendo 96 indicadores que posteriormente se priorizan para la ruta de incidencia con candidatos, concejales y Secretarías de Despacho (Mesa Mujer de Medellín, 2023).

Como estrategias de presión, el sector emplea el uso estratégico de derechos de petición, que se han convertido en "un instrumento para nosotras un poco más expedito para obtener datos, para gestionar, para movilizar". Esta herramienta jurídica funciona como mecanismo de exigibilidad ante la opacidad institucional. Adicionalmente, se realizan convocatorias abiertas, talleres de creatividad y encuentros participativos, priorizando "espacios centrales que reduzcan barreras de movilidad".

Parte de los repertorios de acción se centran en las estrategias de formación autónoma que emplea el sector, proyectos en alianzas público-privadas, los cuales se emprenden para formar a mujeres con el objetivo de alcanzar la autonomía económica, además de ejercicios de concientización sobre la igualdad salarial entre hombres y mujeres.

4.7.3. Actualidad de la participación Ciudadana desde la mirada del sector.

Capital social

El capital social del movimiento de mujeres enfrenta un deterioro significativo caracterizado por "tensiones internas, violencias entre lideresas y competencias destructivas que no priorizan el trabajo comunitario". Esta fragmentación no responde únicamente a conflictos interpersonales, sino a condiciones estructurales de precarización que generan competencia por recursos escasos. Como señala una lideresa: "los peores chismes y golpes en la participación los he recibido de las mujeres", evidenciando dinámicas autodestructivas al interior del movimiento.

Persiste un "desgaste del trabajo social voluntario donde las lideresas siempre salen a deber", enfrentando "maltrato e insultos sin reconocimiento". Estas condiciones que enfrenta el liderazgo femenino, donde el trabajo político se realiza sin remuneración y frecuentemente con hostilidad institucional, genera agotamiento y expulsión de lideresas.

Adicionalmente, emerge un fenómeno de "violencias políticas en los espacios" donde "se han ido generando unos liderazgos nuevos" que entran en tensión con mujeres de trayectoria consolidada. Estas dinámicas, descritas como "asunto de celos, de temores, de faltas de reconocimiento", se exacerbaban en contextos de elecciones y disputa por recursos del Presupuesto Participativo.

Liderazgos y modelos de representación

Si bien los datos cuantitativos reflejan una alta participación de las mujeres de Medellín, estos liderazgos ocurren en condiciones de desigualdad estructural; los liderazgos de mujeres enfrentan "agotamiento y sobrecarga" derivado de la gestión simultánea de responsabilidades familiares, laborales y de participación. Esta superposición no es circunstancial sino estructural: las mujeres participan en condiciones de sobrecarga porque

"las horas, los horarios" de convocatoria institucional no consideran las economías del cuidado, lo que implica que los costos que asumen las mujeres, en el ejercicio de la participación y su permanencia en estos espacios, tienen una dimensión diferenciada frente a otros sectores.

Arquitectura institucional

La arquitectura institucional se configura como el núcleo problemático de mayor concentración de barreras. Las "modificaciones al Acuerdo 28 de 2017 [causadas por el Decreto 0697 de 2017 y la Sentencia 2-15 de 2024] generaron retrocesos significativos al sesgar la participación y debilitar espacios como los CCCP", eliminando instancias donde las mujeres habían construido representación. Como señala una lideresa: "desde el acuerdo 28 nos sesgaron, ahora que ya terminaron con los CCCP, ¿nosotros qué hacemos en los territorios? Ya la voz no existe, ya nosotras no existimos".

De manera adicional se identifica "desarticulación entre secretarías, horarios inadecuados, superposición de convocatorias y entrega tardía de información para seguimiento", evidenciando que la participación no está diseñada considerando las condiciones reales de las mujeres. Los horarios institucionales entran en contradicción directa con las economías del cuidado que sostienen mayoritariamente las mujeres.

La institucionalidad perpetúa una lógica donde "lo que uno propone no es vinculante", generando sentimientos de instrumentalización de la participación mediante metodologías incomprendibles. Las lideresas describen espacios donde "lo llaman, le dicen, vote, escriba y haga la encuesta. Ya no tiene la palabra", evidenciando la transformación de la participación deliberativa en ejercicios de extracción de información.

Paralelamente, la institucionalidad implementa "contrataciones de profesionales sin suficiente conocimiento sobre las problemáticas del territorio", generando conflictos con lideresas que poseen experticia territorial construida en años de trabajo. Esta sustitución de conocimiento situado por credenciales formales, opera como violencia epistémica que deslegitima los saberes de las mujeres de base. Una participante denuncia: "están llegando personas que no saben ni siquiera nombrar el fenómeno que tienen", evidenciando la brecha entre formación profesional y comprensión territorial.

Se identifica también "exclusión de personas con conocimiento técnico que puedan cuestionar las decisiones institucionales". Como relata una consejera de desarrollo rural: "si ven que hay una persona que de pronto tiene un poco de conocimiento, entonces la van haciendo a un lado. ¿Por qué? Necesitan gente que avale lo que ya tienen listo". Esta exclusión selectiva evidencia la sensación de que la participación funciona como mecanismo de legitimación más que como proceso de construcción colectiva.

Problemáticas transversales

Las barreras económicas constituyen obstáculos materiales para amplios sectores de mujeres. El costo del transporte representa un impedimento concreto que la institucionalidad no reconoce como problema de participación, especialmente para las mujeres cuidadoras que deben llevar a las personas a su cargo a los espacios, lo cual duplica los costos de transporte. Una lideresa pregunta: "¿por qué estamos peleando por tres pesos del pasaje? Porque es que un pasaje cuesta... no es que estemos diciendo pues es que nos vamos a volver ricas y nos dan diez mil pesos. Pero, no tenerlos, ¿por qué no los tenemos?"

Las barreras logísticas se configuran a partir de la "topografía compleja" de Medellín y la concentración de espacios participativos en el centro: "la geografía hay que entenderla también para la participación". Esta centralización territorial opera como mecanismo de exclusión para mujeres de comunas y corregimientos periféricos.

Las barreras del cuidado constituyen el obstáculo estructural más significativo. La incompatibilidad entre horarios de convocatoria y responsabilidades familiares genera una pregunta que sintetiza el problema: "¿puedo ir con los niños o no puedo ir con los niños? Pero si soy cuidadora, ¿qué pasa con la persona que estoy cuidando?" La ausencia de espacios de cuidado en eventos participativos evidencia que la institucionalidad no considera las condiciones reales de las mujeres.

Adicionalmente las problemáticas estructurales de las mujeres persisten "salarios más bajos frente a los salarios de los hombres" y ausencia de "espacios de cuidado en el distrito para que las mujeres puedan dejar a sus hijos mientras trabajan", articulando las dimensiones económicas y del cuidado como barreras interrelacionadas.

4.7.4. Propuestas frente a los retos actuales.

A partir de las problemáticas identificadas, las mujeres de Medellín plantean varias propuestas para enfrentar los retos de participación del sector. Frente a las desigualdades en los procesos de toma de decisiones, sugieren implementar programas de profesionalización y formación dirigidos a las mujeres del Distrito, con el fin de fortalecer sus capacidades para incidir en dichos espacios. Asimismo, proponen avanzar hacia la paridad en todas las instancias de participación y crear escuelas especializadas que fomenten el involucramiento de las mujeres más jóvenes en la vida participativa del Distrito.

Frente a los retos que surgen por la dependencia económica de las mujeres y la falta de espacios de cuidado en los procesos de participación, se propone generar proyectos que promuevan su autonomía económica y el reconocimiento de las labores que realizan, cobrando especial importancia en este tema la construcción y fortalecimiento del Sistema del Cuidado de Medellín. Adicionalmente, se identifica como prioritario que los espacios orientados a las mujeres cuenten con estaciones de cuidado que permitan la asistencia de las mujeres cuidadoras.

Sobre la falta de reconocimiento de las labores, saberes y contribuciones de las mujeres en Medellín, se propone la necesidad de crear acciones afirmativas que incentiven su involucramiento, además de la implementación de un enfoque diferencial que transversalice los programas y proyectos de la Administración Distrital.

Por último, para potenciar la participación de las mujeres se identifica la necesidad de creación de un cabildo abierto a niveles corregimentales y comunales que busque impulsar la participación del sector, promoviendo también reflexiones sobre las labores del cuidado y la necesidad de la participación Ciudadana. Junto a procesos formativos para la cualificación de las lideresas y la promoción de una cultura del cuidado que minimice las rivalidades entre las lideresas de Medellín.

Tabla 7. Problemáticas y alternativas identificadas por el Sector Mujeres.

Problemática	Alternativa	Posibles Responsables
Sobrecarga de trabajo en las instancias de participación sin incidencia en las tomas de decisión.	Promoción de la profesionalización y la capacitación de las mujeres para ocupar espacios de toma de decisión. Procesos de paridad en todas las instancias de participación Ciudadana. Escuelas de participación para promover la participación Ciudadana en las mujeres más jóvenes	Alcaldía de Medellín.
Dependencia económica de las mujeres y ausencia de espacios del cuidado en el Distrito.	Promoción de la autonomía Económica de las mujeres, reconocimiento de las labores que realizan las mujeres. Estaciones de cuidado en los espacios de participación Ciudadana.	Alcaldía de Medellín.
Falta de reconocimiento de las labores, saberes y participación de las mujeres.	Acciones afirmativas para incentivar la participación de las mujeres. Enfoque diferencial transversal a todos los programas y proyectos de la institucionalidad.	Alcaldía de Medellín.
Preponderancia de la economía del cuidado y la supervivencia de las mujeres sobre la participación comunitaria.	Promover reflexiones en todos los espacios sobre la distribución de las	Alcaldía de Medellín

Problemática	Alternativa	Posibles Responsables
	labores del trabajo del cuidado. Creación de cabildo abierto por la participación de las mujeres en los corregimientos y comunas del Distrito de Medellín.	
Rivalidad entre las mujeres lideresas.	Procesos de capacitación a las mujeres lideresas que promuevan una cultura del cuidado.	Alcaldía de Medellín, lideresas, organizaciones, redes, colectivos, JAL, JAC y demás expresiones de la sociedad civil.

Nota: Elaboración propia

4.7.5. Conclusión

El sector Mujeres evidencia un acumulado significativo de liderazgo, incidencia y formación cívica que ha contribuido de manera sustantiva al fortalecimiento del ecosistema participativo distrital. Sin embargo, este potencial enfrenta obstáculos estructurales que impiden su plena consolidación. La sobrecarga de roles de cuidado, la limitada representación en espacios de decisión estratégica y la violencia política de género son factores que restringen la participación efectiva y sostenida de las mujeres en la gestión pública.

A nivel institucional, persiste una brecha entre el reconocimiento formal del enfoque de género y su implementación práctica. Las estrategias de participación no siempre logran incorporar mecanismos reales de corresponsabilidad, y en muchos casos, las mujeres participan desde una posición instrumental, vinculadas a proyectos de corto plazo sin incidencia en las decisiones estructurales. Esta situación se agrava en los territorios donde la precariedad económica limitan las posibilidades de liderazgo y autonomía.

El reto central radica en avanzar hacia una participación con enfoque de equidad sustantiva. Ello implica fortalecer los procesos de formación política con perspectiva de género,

garantizar recursos para la sostenibilidad de las organizaciones de mujeres, y generar condiciones seguras y accesibles para su participación. Asimismo, es necesario que la institucionalidad reconozca las prácticas de cuidado como una forma legítima de acción política, integrando estas experiencias en la planeación y la gestión pública. Solo en la medida en que las mujeres puedan ejercer su participación en igualdad de condiciones, Medellín podrá consolidar un sistema democrático que sea realmente inclusivo, representativo y transformador.

4.8. Sector ASCUN (Asociación Colombiana de Universidades).

El análisis del sector ASCUN -Asociación Colombiana de Universidades- dentro del Consejo Distrital de Participación Ciudadana (CDPC) revela la relevancia del ámbito universitario en la configuración del campo participativo de Medellín. Las universidades agrupadas en ASCUN han desempeñado un papel clave como mediadoras entre conocimiento, política pública y Ciudadanía, aportando capacidades técnicas, investigación aplicada y espacios de reflexión crítica sobre la democracia participativa.

Su presencia en el CDPC expresa el reconocimiento de la educación superior como un actor estratégico para la gobernanza territorial y la producción de saberes públicos. No obstante, el vínculo entre el sistema universitario y la participación Ciudadana enfrenta tensiones estructurales. Por un lado, existe un acervo importante de investigación y formación; por otro, las dinámicas institucionales de las universidades no siempre se traducen en procesos sostenidos de interlocución con las comunidades o las instancias del ecosistema distrital. El sector enfrenta así el desafío de trascender su papel consultivo para convertirse en un nodo articulador entre la academia y la acción colectiva.

4.8.1. Significado de la participación Ciudadana para el sector Asociación Colombiana de Universidades.

Para ASCUN, la participación es entendida como la incidencia directa en la toma de decisiones de la Ciudad, tomando en cuenta las opiniones de forma equitativa respecto de las demás voces de los sectores de la participación. El objetivo principal del sector, es generar una representación efectiva de las universidades y la academia en los espacios de participación del Distrito para poder posicionar las necesidades y demandas de estas,

además, para generar una apropiación social del conocimiento y una transferencia de capacidades y nociones técnicas a aquellas entidades o sectores que así lo requieran.

Figura 10. Taller Sector ASCUN



Nota. 11 de septiembre de 2025, taller sector ASCUN

4.8.2. Logros y alcances del sector

Agenda

ASCUN estructura su trabajo alrededor de cuatro ejes articuladores que definen sus objetivos sectoriales. El primero se centra en la formación, actualización y gestión, direccionado principalmente a las instituciones que hacen parte de la asociación, fortaleciendo las capacidades internas del sector académico. El segundo eje se enfoca en proyectos interinstitucionales e intergubernamentales, tanto a nivel nacional como internacional, permitiendo la articulación de las universidades en redes más amplias de colaboración. El tercero aborda la gestión y asociatividad de las universidades, promoviendo el trabajo conjunto entre instituciones. Finalmente, el cuarto eje se dedica a

la interlocución con el Estado y con la sociedad civil, función en la cual se inscribe la participación en instancias como el Consejo Distrital de Participación Ciudadana.

Las principales demandas del sector se articulan alrededor de dos necesidades centrales; la primera consiste en visibilizar los aportes que realizan las universidades a la sociedad civil, combatiendo la percepción común de que "las universidades no aportan a la sociedad o no están aportando a lo que se denomina el sector real". La segunda demanda es que se tenga en cuenta a la academia en los espacios de participación y toma de decisiones, tanto en el nivel nacional como en el territorial, garantizando que el conocimiento técnico y la evidencia científica respaldar las políticas y decisiones públicas.

Repertorios

Los espacios de incidencia que ocupa el sector ASCUN se diversifican en múltiples ámbitos. Se identifican redes académicas de expertos en diversas temáticas que permiten articular el conocimiento especializado para incidir en políticas específicas. También participan en mesas de interlocución planteadas por diferentes instituciones estatales, como los procesos de trabajo con la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) o las convocatorias de secretarías municipales sobre temas como paz territorial. En el ámbito Distrital, aunque la representación se reactivó recientemente en 2025, el sector cuenta con presencia en el Consejo Distrital de Participación Ciudadana a través de un representante principal y un suplente.

Las acciones y estrategias desplegadas por el sector universitario incluyen la elaboración de conceptos técnicos sobre propuestas de proyectos de ley, políticas públicas y decisiones gubernamentales. En palabras del representante entrevistado, esto puede materializarse cuando "a nivel nacional, ASCUN puede dar conceptos sobre proyectos de ley". La transferencia del conocimiento a la sociedad civil se realiza mediante diversos mecanismos, incluyendo proyectos de extensión solidaria que, aunque frecuentemente invisibilizados, representan un volumen significativo de trabajo académico con las comunidades.

Un ejemplo concreto de estas estrategias fue el Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín, en el cual participaron universidades como la Universidad de Medellín y EAFIT, produciendo informes técnicos sobre temas como pobreza monetaria y

multidimensional, polarización y ordenamiento territorial. Este tipo de iniciativas ilustran cómo las universidades pueden contribuir con análisis rigurosos que nutren el debate público y la toma de decisiones.

Los proyectos de extensión e investigación con comunidades constituyen otra estrategia fundamental, aunque operan frecuentemente en escalas pequeñas y focalizadas: "son cosas pequeñas, micro, que sí se están generando ahí, con pequeñas comunas, cuadras, JAL chiquitas, o con cosas puntuales". Esta característica microterritorial de muchas intervenciones universitarias dificulta su visibilización, pero no disminuye su relevancia para las comunidades que las reciben.

4.8.3. Actualidad de la participación Ciudadana desde la mirada del sector.

Capital Social

El sector ASCUN señala que enfrenta una significativa invisibilización de los proyectos de extensión solidaria que desarrollan las universidades. A pesar de la existencia de múltiples iniciativas de vinculación comunitaria, estas "no se le da mucho bombo" y "ante eso casi siempre se dice que no hay una articulación, porque como no se visibiliza, entonces, como no llegó la información, se dice que no existe". Esta invisibilidad genera una percepción pública errónea sobre el rol social de las universidades y dificulta el reconocimiento de sus contribuciones.

Existe también una desarticulación significativa de las universidades en sus proyectos de investigación y extensión. Las instituciones académicas desarrollan trabajos de manera aislada, sin generar sinergias que potencien el impacto de sus intervenciones. Esta fragmentación se ve agravada por la ausencia de procesos de interrelacionamiento sostenido con la institucionalidad, debido a "la diferencia en las dinámicas organizativas".

Se reconoce la existencia de marcos de participación diferentes entre universidades públicas y privadas, donde las instituciones públicas cuentan con facilidades como los convenios interadministrativos que las privadas no poseen. Además, el sector presenta una diversidad interna significativa: "este sector en sí mismo es diverso por si eres profesor,

catedra, ocasional, de carrera, posgrado, pregrado", lo que dificulta la articulación de agendas comunes.

Las condiciones materiales de estudiantes y docentes también representan una barrera: "el hecho de no tener condiciones materiales hace que los estudiantes no dispongan de tiempo para vincularse a dinámicas organizativas". Esta realidad contrasta con la imagen común de las universidades como espacios de privilegio.

Se identifica igualmente un desconocimiento de las nuevas formas de participación de las y los estudiantes, así como una desarticulación de las formas organizativas y falta de legitimidad en cómo participan tanto estudiantes como empleados de las instituciones universitarias. También se reconoció que desde algunas institucionalidades externas se cuestiona la participación académica basándose en criterios ideológicos: "nos dicen participen, pero después se colocan es analizar la ideología de cada institucionalidad, si es de derecha no se invita, si es de izquierda no se invita, esto se convierte en un problema con la academia".

Por último, existe un problema de reconocimiento de actores: "no nos conocemos", lo que dificulta la construcción de redes y la articulación de esfuerzos conjuntos entre universidades y otros sectores.

Liderazgos y modelos de representación

El sector universitario experimenta un significativo desgaste en los liderazgos debido a la ausencia de incentivos para la participación. Los profesores que asumen roles de representación lo hacen frecuentemente por voluntad personal, sin que esto forme parte de sus cargas laborales ni sea reconocido institucionalmente. Además, existe una insuficiente formación Ciudadana y política para la participación".

Por otra parte, la desigualdad en el acceso a recursos genera competencia entre instituciones universitarias, donde importa "quien cobra mejor o no la ejecución de un proyecto", lo que puede fragmentar esfuerzos que deberían ser colaborativos. Esta situación se agrava con convocatorias institucionales que demandan respuestas en plazos extremadamente cortos,

como la convocatoria de Sapiencia para investigación aplicada " en una semana había que hacer una propuesta".

Arquitectura institucional

La dimensión institucional concentra los retos más significativos para la participación del sector ASCUN. Las instancias de participación distrital son poco adaptables a los ritmos y procesos propios de las universidades, lo que dificulta su articulación. La coordinación de agendas entre múltiples profesores de diferentes instituciones enfrenta obstáculos logísticos básicos: "dígale, bueno, la reunión es hoy a las 4 de la tarde, ¿alguien va a tener clase?, ¿alguien va a tener otra reunión?".

Los cambios administrativos en el gobierno local representan barreras importantes para la articulación de las agendas de investigación universitarias con los procesos institucionales. Cada nueva Administración redefine prioridades y lenguajes, obligando a las universidades a reorientar sus propuestas: "si usted va a presentar a Minciencias, usted tiene que decir cómo se articula eso con el plan de desarrollo del gobierno de momento. Y nombrar las cosas como dice en el plan, adoptar ese lenguaje".

Los esfuerzos emprendidos por la institucionalidad para generar espacios de articulación entre las universidades se ven sistemáticamente afectados por reducciones presupuestales. El caso de Ruta N ilustra esta problemática: era "una iniciativa muy buena" que "estaba poniendo agenda de investigación a las universidades", ofreciendo temas prioritarios de Ciudad con financiación, pero "eso lo fueron desfinanciando" hasta su debilitamiento. De manera similar, el representante señala que a nivel nacional "Minciencias ahora, desde los últimos dos gobiernos, solamente sirve como eje articulador de algunas convocatorias chiquitas".

Existe una mirada tradicional y autoritaria de la participación, que no favorece la construcción conjunta y tiende a instrumentalizar los espacios participativos. Se reconocen "barreras institucionales en términos de procedimientos, hay que hacer una cantidad de protocolo y eso obstaculiza" el desarrollo fluido de las colaboraciones.

Las limitaciones institucionales para el debate abierto sobre participación Ciudadana representan otro obstáculo. Desde la academia se plantea la pregunta: "¿somos sujetos

intervinientes e interesados?, ¿nos están dando allá de manera continua y permanente un espacio de participación?". Esta interrogante revela la percepción de que los espacios formales no siempre garantizan una participación genuina y sostenida.

4.8.4. Propuestas frente a los retos actuales.

Frente a las problemáticas identificadas, surgen alternativas concretas desde el propio sector. Para enfrentar la ausencia de espacios de formación en materia participativa, se plantea que las universidades asuman un papel más activo en la generación de conocimiento. Como señala una de las voces consultadas: "en general, las universidades deben crear espacios de aprendizaje respecto a la participación ciudadana. La academia está llamada a desarrollar investigaciones que aporten al tema y a promover la creación de semilleros".

Desde la perspectiva del sector, para enfrentar la representación limitada en espacios como el Consejo Distrital de Participación Ciudadana, se sugiere implementar una asistencia rotativa donde "vayan distintos profesores representativos" para "tener diversas perspectivas", enriqueciendo así la mirada del sector académico en estos. Esta propuesta surge como respuesta a la percepción de rigidez en los mecanismos actuales, buscando modelos más flexibles.

Se proponen espacios de co-creación que permitan una apropiación situada de las normas y políticas: "yo puedo hacer una apropiación de la norma desde un elemento situado, entonces las universidades pueden generar espacios de compresión a diferentes niveles. Puede ser un espacio integrador entre un administrativo, un docente, un profesor, entre universidades para entender las lógicas de lo privado y lo público".

Para mejorar la visibilización de los aportes universitarios, se reconoce que "es una necesidad y un reto que se tiene, que creo que algunas las estamos gestionando", pero se requiere un esfuerzo sistemático de comunicación de los proyectos de extensión e investigación con impacto social.

Tabla 8. Problemáticas y alternativas identificadas por el Sector ASCUN.

Problemática	Alternativa	Posibles Responsables
Falta de espacios de conocimiento sobre participación Ciudadana.	Crear espacios formativos, semilleros de investigación y cátedras sobre participación Ciudadana.	Alcaldía de Medellín. Universidades de Medellín.
Representación limitada y falta de diversidad de perspectivas académicas.	Implementar asistencia rotativa de profesores en espacios como el CDPC.	Alcaldía de Medellín.
Desarticulación entre lógicas académicas e institucionales.	Generar espacios de co-creación que integren administrativos y docentes de universidades públicas y privadas.	ASCUN. Universidades de Medellín.

Nota: Elaboración propia

4.8.5. Conclusión

El sector ASCUN se posiciona en el campo participativo de Medellín como un actor de doble naturaleza: por un lado, es un proveedor de legitimidad técnica y capacidad analítica crucial para el sistema; por otro, opera desde una lógica institucional propia que genera significativas fricciones y asimetrías en su articulación con la institucionalidad y los actores sociales. Si bien su aporte en la construcción de instrumentos como el IPCM y la PPPC es innegable, su potencial transformador se ve limitado por una desarticulación estructural, tanto interna (entre universidades) como externa (con el Distrito).

La participación del sector académico está marcada por una tensión fundamental entre su vasta producción de conocimiento —a menudo invisibilizada— y su baja incidencia efectiva, derivada de una participación episódica y voluntarista. El desgaste de los liderazgos, la falta de incentivos institucionales para esta labor y las barreras burocráticas y temporales que impone la arquitectura participativa Distrital, configuran un escenario

donde la colaboración es más la excepción que la norma. Esto se agrava por una desconfianza latente, donde la academia es percibida como instrumentalizada o sus aportes son condicionados por criterios ajenos a su rigor técnico.

El desafío central para ASCUN, por tanto, es de índole estratégica: debe transitar de un rol de proveedor de insumos puntuales a uno de articulador sistémico del conocimiento. Para ello, es indispensable que se aborden las asimetrías existentes, no solo mediante la flexibilización de los formatos de participación por parte del Distrito, sino también a través de la institucionalización de estos espacios dentro de las cargas académicas. Solo al construir puentes institucionales sólidos y sostenibles, la universidad podrá superar su presencia testimonial y consolidarse como un motor efectivo de evidencia, deliberación y transformación democrática en Medellín.

4.9. Sector Consejo Territorial de Planeación

El Consejo Territorial de Planeación (CTP) de Medellín representa la principal instancia formal de participación Ciudadana en el Sistema Distrital de Planeación. Conformado por 35 consejeros que reflejan la diversidad sectorial y poblacional del Distrito, el CTP opera desde una paradoja fundamental: por un lado, goza de un notable reconocimiento institucional —incluyendo el respaldo del Departamento Administrativo de Planeación (DAP) y distinciones a nivel nacional—; por otro, su ejercicio está marcado por una tensión estructural entre la legitimidad de su mandato y su limitada capacidad de incidencia vinculante en las decisiones estratégicas de la Ciudad. El presente análisis se adentra en esta tensión, explorando los desafíos y oportunidades que enfrenta el CTP para trascender su rol consultivo y consolidarse como un actor determinante en la planeación del territorio.

4.9.1. Significado de la participación Ciudadana para el sector CTP

Para el CTP, la participación se comprende fundamentalmente como "tener incidencia, y que realmente todas las voces a las que se les da de alguna manera representación desde el Consejo Territorial de Planeación, pues, realmente sean escuchadas más allá de lo que nos puede encasillar un plan de desarrollo distrital". Esta concepción trasciende la mera formalidad consultiva para enfocarse en la capacidad efectiva de influir en las decisiones de planeación del Distrito.

Figura 11. Taller Sector CTP



Nota. jueves, 28 de agosto de 2025, taller sector CTP

4.9.2. Logros y alcances del sector.

Agendas

El CTP tiene como principal objetivo hacer seguimiento al Plan de Desarrollo Distrital en los cuatro años de ejecución de este, revisando los avances en el plan de indicadores y posicionando las principales necesidades de los sectores representados. También ha identificado la modernización y dinamización de su gestión mediante el aprovechamiento de las herramientas que ofrece el Sistema Nacional de Planeación como uno de los objetivos a alcanzar.

Las principales demandas del sector se articulan en torno a tres ejes fundamentales. Primero, fortalecer la incidencia real de sus conceptos técnicos sobre los instrumentos de planeación, buscando "encontrar herramientas que permitan darle un poco más de fuerza a

esa incidencia" más allá del carácter meramente consultivo. Segundo, mejorar la articulación con los sectores representados y con otras instancias de participación Ciudadana, particularmente con el Consejo Distrital de Participación Ciudadana. Tercero, garantizar recursos y herramientas para desarrollar estrategias efectivas de comunicación y convocatoria que permitan que "la gente conozca estos procesos". Así como la necesidad de fortalecer las capacidades de los consejeros para comprender, planear e incidir en la construcción de los elementos de planeación distrital, tales como el Plan de Desarrollo Distrital, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y los Planes de Desarrollo Local (PDL).

Repertorios

Como espacios de incidencia identificados, además del mismo Consejo Territorial de Planeación, se identifican la participación en el Consejo Distrital de Participación Ciudadana, el Comité Asesor de Ciencia Tecnología e Información, el Consejo de Valorización, la Comisión de Tránsito y Participación Ciudadana, y el Consejo Ambiental de Medellín. En estos espacios el CTP cuenta con representación e incidencia.

El CTP desarrolla su labor mediante ciclos semestrales de seguimiento y evaluación a los avances del Plan de Desarrollo Distrital, además de la emisión de conceptos sobre el Plan de Desarrollo al inicio de cada Administración Distrital y durante la ejecución de esta. Estos momentos constituyen los hitos fundamentales en la agenda típica del Consejo, aunque se ven complementados por su participación en procesos como la actualización del POT y la formulación de Planes de Desarrollo Local.

Para el cumplimiento de sus funciones, el CTP ha implementado estrategias de socialización mediante ciclos de encuentros sectoriales, donde se presentan los avances del Plan de Desarrollo y se recogen las percepciones de cada sector representado. Esta metodología busca articular la dimensión técnica del seguimiento con la retroalimentación cualitativa de las comunidades. Adicionalmente, se han desarrollado herramientas como encuestas de percepción Ciudadana para complementar los conceptos técnicos, aunque estas enfrentan desafíos significativos de participación.

El sector cuenta con instancias organizativas como la mesa directiva y comités especializados (comité de género y ética), además de canales de comunicación

institucionales (Instagram, página web, comunicados). Como logros destacados, el sector identifica la sostenibilidad institucional del CTP a pesar de las dinámicas cambiantes, el reconocimiento nacional como referente de buenas prácticas, la asignación de recursos para asistencia técnica, y encuentros para intercambios de experiencias, formación y fortalecimiento interno, asimismo, logros específicos como la inclusión de 10 indicadores para población afro con sello étnico en el Plan de Desarrollo 2024, producto del trabajo del CTP. Asimismo, se valora la realización por segunda vez en la historia de una sesión conjunta con el Consejo Distrital de Participación Ciudadana, que permitió articular agendas y potencializar la gestión sectorial.

4.9.3. Actualidad de la participación Ciudadana desde la mirada del sector

Aunque el objetivo de este apartado es desarrollar los núcleos problemáticos de la participación ciudadana del CTP, resulta imperativo señalar primero la vigencia del Problema Público central de la PPPC en este caso. El CTP resalta que, si bien mantiene una relación "adecuada, respetuosa, tranquila" con la Administración Distrital caracterizada por trabajo en equipo y puertas abiertas, persiste la tensión fundamental sobre el carácter no vinculante de sus conceptos. Lo que se traduce en una percepción de baja incidencia de los mismos especialmente debido al carácter consultivo de la instancia de participación. Entendido este escenario general, a continuación, se exponen sus causas desglosadas en los diferentes núcleos problemáticos.

Capital social

El CTP identifica una problemática de articulación entre las diferentes instancias de participación existentes en el Distrito de Medellín, en la cual la falta de coordinación entre la amplia variedad de instancias dificulta el trabajo conjunto y la potenciación de los esfuerzos para participar. La fragmentación territorial de la participación constituye otra dimensión crítica del capital social. Existen marcadas diferencias entre comunas: Por excelencia, la zona 1 —la nororiental—, que incluye las comunas 1, 2, 3 y 4, además de las 5, 6 y 7, presenta muy buena participación”, mientras que “a medida que descendemos hacia otras zonas de la ciudad y, especialmente, hacia los corregimientos, pues ni se digan: allí la participación es muy bajita”. Esta disparidad refleja condiciones diferenciadas de organización comunitaria y confianza en los espacios de participación.

Por otra parte, en el sector CTP se está presentando una crisis de representatividad, "los representantes que tiene el CTP no me representan", "algunos llegan sin conocer los instrumentos de planeación o las labores. Esto es dado en gran medida por la desconexión entre algunos de los consejeros y los sectores que representan. Esta problemática se manifiesta en que "hay sectores que no sabían ni siquiera quién era la persona que los estaba representando en estos espacios", o en casos donde la comunidad manifiesta "no, yo sé que ella o él nos está representando, no me representan ". Esta desarticulación genera que el trabajo del CTP carezca de legitimidad y arraigo territorial.

Asimismo, El CTP enfrenta una tensión permanente entre la autonomía de los consejeros y la necesidad de trabajo colectivo articulado. Como se reconoce, "todos los consejeros son autónomos en la forma en la que manejan sus relaciones con el sector, pues eso de alguna forma no desconoce que hacen parte de un escenario en el que se supone que somos un equipo". Esta autonomía mal entendida genera que algunos consejeros prioricen dinámicas sectoriales cerradas sobre la articulación del conjunto del CTP.

De manera paralela, existe la percepción de que "cuando los informes son positivos la Administración los muestra, pero cuando son negativos entonces el CTP para la Administración deja de tener relevancia al igual que los conceptos". Ante esta situación, el CTP explora estrategias como un "protocolo de entrega y de recepción de la información para que la Alcaldía sienta presión".

Por último, la falta de conocimiento Ciudadano sobre qué es el CTP y cuáles son sus funciones se identifica como una problemática fundamental: "hay desconocimiento en la sociedad civil de qué es CTP y qué hace, también qué es un Plan de Desarrollo y por qué nosotros hacemos seguimiento al PDD". Esta falta de reconocimiento del CTP en el territorio limita su capacidad de articulación sectorial y de legitimación social de su trabajo.

Liderazgos y modelos de representación

El desinterés Ciudadano generalizado se expresa dramáticamente en experiencias como la encuesta de percepción Ciudadana, donde a pesar de difusión en grupos de más de 300 personas por consejero y socialización en redes de la Alcaldía, solo se han obtenido 150 respuestas de una meta de mil. Como expresan los consejeros: "hemos hecho hasta para

vender, la gente no quiere contestar". Este fenómeno refleja tanto el desencanto con procesos participativos que no generan resultados tangibles, como las barreras prácticas que enfrentan Ciudadanos para involucrarse en procesos técnicos de seguimiento a la planeación.

La problemática de los liderazgos se manifiesta en diversos niveles. Existen consejeros que llegaron al CTP sin comprensión de su rol. Esta improvisación en el ejercicio de representación afecta directamente la capacidad del CTP para cumplir sus funciones técnicas.

La falta de compromiso de algunos consejeros con las actividades del CTP se evidencia en la asistencia irregular a sesiones y en la no participación en la elaboración de conceptos técnicos: "no todos los consejeros participan en los conceptos, en la ocasión anterior participaron 12 de 25". Esta dinámica genera sobrecarga en los consejeros comprometidos y debilita la representatividad de los pronunciamientos del CTP.

Las vacancias prolongadas en múltiples sectores (11 de 35 sectores al momento de escritura de este informe) reflejan tanto desinterés sectorial como posibles problemas en los mecanismos de convocatoria y selección. Esta situación plantea interrogantes sobre "la verdadera incidencia del Consejo Territorial de Planeación" y sobre si los sectores "no han logrado tener los beneficios por las expectativas que ellos hubieran querido tener dentro de ese consejo".

Arquitectura institucional

A pesar de los avances en la interlocución con la Administración Distrital, el CTP enfrenta limitaciones estructurales que debilitan su capacidad de incidencia. Entre estas se encuentra la carencia de herramientas operativas y procedimentales que fortalezcan el alcance de sus pronunciamientos, así como la ausencia de autonomía presupuestal, dado que los recursos asignados continúan bajo la administración y control del Departamento Administrativo de Planeación. Esta dependencia financiera restringe su margen de acción y profundiza la sensación de subordinación institucional. A ello se suma una insuficiente pedagogía por parte de la Administración respecto a los proyectos y programas que lidera, lo que dificulta un ejercicio informado y oportuno del control social. En conjunto, estas condiciones

100

Centro Administrativo Distrital CAD

Calle 44 N° 52-165. Código Postal 50015

Línea de Atención a la Ciudadanía: (604) 44 44 144

Comutador: (604) 385 55 55 Medellín - Colombia

refuerzan la percepción de que, aunque existen canales formales de diálogo, persiste una brecha significativa entre las expectativas de incidencia del CTP y las posibilidades reales de su actuación.

La ausencia de autonomía presupuestal constituye una limitación estructural significativa. El CTP "no tiene personería jurídica" y cuenta con "muy pocos recursos que son administrados desde la Departamento Administrativo de planeación". Esta dependencia limita la capacidad de desarrollar estrategias de comunicación potentes que permitan la visibilización del trabajo de la instancia.

La ausencia de reconocimientos para los consejeros, cuyo cargo es ad honorem, genera barreras prácticas para la participación, particularmente para quienes provienen de corregimientos. Como plantean: "nos hemos encontrado con esta dificultad, que uno cita a más de una sesión al mes y ya no pueden, sobre todo porque hay gente que viene de los corregimientos". Esta condición refleja una disyuntiva: se demanda participación cualificada y comprometida sin garantizar condiciones mínimas para ejercerla.

La desarticulación entre los tiempos técnicos de seguimiento y los tiempos de incidencia real genera otra tensión. Los informes de seguimiento al Plan de Desarrollo se elaboran con un desfase temporal, lo que implica que "siempre que uno revisa la información que tenemos con la actual no coincide", generando sensación de anacronismo y limitando la capacidad de incidencia oportuna del CTP. De la misma manera, se manifiesta una falta de pedagogía de la Administración Distrital sobre los programas y proyectos que tiene, lo cual representa dificultades en el acercamiento al seguimiento del plan de desarrollo y a la oferta institucional de la Alcaldía.

4.9.4. Propuestas frente a los retos actuales.

Frente a las problemáticas identificadas, el sector CTP propone un conjunto de alternativas articuladas en varios ejes de acción. Se propone implementar programas de capacitación centrados en competencias del ser y organizacionales más que en conocimientos sectoriales específicos. Temas prioritarios incluyen resolución de conflictos, trabajo en equipo, planeación estratégica y gestión del tiempo. Adicionalmente, se requiere capacitación específica en interpretación de datos para el seguimiento al Plan de Desarrollo, y en temas

técnicos como POT y Planes de Desarrollo Local, priorizando a los consejeros que representan zonas territoriales, dada la naturaleza espacial de estos instrumentos y su aplicación directa en comunas y corregimientos.

El CTP requiere recursos y herramientas para desarrollar campañas de comunicación más potentes que permitan la visibilización territorial de su labor. Esta estrategia debe ir acompañada de un compromiso reforzado de los consejeros con la divulgación hacia sus sectores. Se propone articular la estrategia comunicativa con la oferta institucional y la agenda territorial desplegada por la Alcaldía en las zonas para dar visibilidad al trabajo del CTP en el territorio. La estructuración de un plan de trabajo comunicacional articulado, que considere las particularidades de cada sector (por ejemplo, carteleras para adultos mayores en lugar de WhatsApp), se plantea como necesidad urgente debido a que, según lo manifestado, los mecanismos actuales no resultan suficientes para el alcance que la instancia requiere.

Se propone fortalecer la articulación con otras instancias de participación Ciudadana, particularmente con el Consejo Distrital de Participación Ciudadana, consolidando la experiencia de las sesiones conjuntas. Se requiere desarrollar estrategias que involucren con mayor corresponsabilidad a los sectores en la gestión del CTP, superando la desconexión entre consejeros y sectores representados.

Se requiere desarrollar estrategias de pedagogía Ciudadana sobre la función del CTP, el Sistema Nacional de Planeación, y los instrumentos de planeación del Distrito. Esta pedagogía debe dirigirse tanto a la Ciudadanía en general como a los sectores representados en el CTP.

Se propone desarrollar protocolos de entrega y recepción de conceptos que generen mayor compromiso institucional con los pronunciamientos del CTP. Asimismo, se plantea la necesidad de explorar mecanismos que fortalezcan el carácter técnico de los conceptos emitidos, aprovechando las herramientas del Sistema Nacional de Planeación.

Tabla 9. Problemáticas y alternativas identificadas por el Sector CTP.

Problemática	Alternativa	Posibles Responsables
Carácter no vinculante de los conceptos del CTP.	Desarrollar protocolos de entrega y recepción de conceptos técnicos; explorar mecanismos para fortalecer el peso de los pronunciamientos del CTP.	Alcaldía de Medellín. Departamento Administrativo de Planeación.
Desconocimiento Ciudadano sobre el CTP y sus funciones	Implementar estrategias de pedagogía Ciudadana sobre el CTP; aprovechar espacios institucionales para visibilizar el trabajo territorial del CTP.	Alcaldía de Medellín. CTP. Secretaría de Participación Ciudadana.

Nota: Elaboración propia

4.9.5. Conclusión

El análisis del Consejo Territorial de Planeación (CTP) revela una instancia con una alta comprensión técnica de la participación, pero cuya capacidad de materializar la incidencia efectiva se ve socavada por desafíos estructurales. La fragmentación del ecosistema participativo, una crisis de representatividad manifestada en vacancias y desconexión sectorial, y su dependencia presupuestal del DAP, son factores que limitan severamente su autonomía y alcance comunicacional.

La tensión fundamental, sin embargo, reside en su naturaleza jurídicamente no vinculante, condición estructural, resumida en la percepción de "votar escape", alimenta un ciclo de desgaste y desconfianza, y constituye la principal barrera para que su riguroso trabajo técnico se traduzca en decisiones transformadoras.

El reto central para el CTP es, por tanto, de carácter eminentemente político: trascender su mandato consultivo para construir un poder de facto. Esto implica una estrategia triple: primero, liderar la articulación del fragmentado ecosistema de participación para consolidar una voz colectiva; segundo, profesionalizar su representación para fortalecer su legitimidad técnica y sectorial; y tercero, conquistar una mayor autonomía institucional.

Solo a través de esta construcción de poder, el CTP podrá transformar sus conceptos técnicos en herramientas con influencia real sobre la planeación del Distrito.

4.10. Sector Organismos Comunales

El sector de Organizaciones Comunales, principalmente constituido por las Juntas de Acción Comunal (JAC), las organizaciones Aso-comunales y las Juntas de Vivienda Comunitaria representan el tejido organizativo de base con mayor arraigo histórico y capilaridad territorial en Medellín. Su rol ha sido fundamental en los procesos fundacionales de numerosos barrios de la Ciudad. Sin embargo, este legado histórico contrasta agudamente con los desafíos que enfrenta en la actualidad. La participación de las JAC se enmarca en una paradoja crítica: por un lado, poseen un profundo conocimiento territorial y una legitimidad histórica; por otro, sufren una "invisibilidad" institucional y estadística que dificulta su articulación efectiva en las políticas públicas. Esta brecha entre su potencial como actor clave y su reconocimiento real constituye el eje central del presente análisis.

4.10.1. Significado de la participación Ciudadana para el sector Organismos Comunales.

La participación Ciudadana es concebida por las Juntas de Acción Comunal como un derecho que trasciende el ejercicio electoral hacia el reconocimiento de su papel protagónico en la construcción territorial y social. Se autodefinen como "el pilar de la participación desde hace muchos años", fundamentando su legitimidad en la historia de construcción barrial donde "las juntas de acciones comunales fueron las que crearon barrios enteros con sus convites". La participación implica ser tenidos en cuenta "no solo para salir a votar que no nos tengan en cuenta como un voto", sino obtener frutos tangibles de esa participación, reconociendo su capacidad de convocatoria comunitaria y su rol articulador con cualquier Administración que llegue al poder.

Figura 12. Taller Sector Organizaciones Comunales



Nota. 16 de julio de 2025, taller sector Organizaciones Comunales

4.10.2. Logros y alcances del sector.

Agendas

Las Juntas de Acción Comunal buscan conquistar el protagonismo en todas las actividades que les conciernen, aspirando a ser "los protagonistas de esta novela" de la participación Ciudadana. Su objetivo central consiste en alcanzar una ejecución de las actividades en las que participan, garantizando que sus ideas se vean reflejadas materialmente en los proyectos ejecutados y que la recolección de insumos se traduzca en acciones concretas que impacten sus territorios. Buscando una relación de sinergia entre la Administración Distrital y las Organizaciones Comunales en términos de "gana-gana".

El sector demanda reconocimiento independiente de la ideología política de las administraciones, bajo el principio de que "nos deben de tomar en cuenta, independiente a

la ideología política, al color". Esta demanda se acompaña de la necesidad urgente de garantizar autonomía económica para el ejercicio del liderazgo, reconociendo que "para ser líder debes de tener una autonomía económica". Adicionalmente, exigen continuidad en los procesos de fortalecimiento institucional, apoyo para la contratación directa con las JAC, capacidades de autogestión organizativa y recursos para el funcionamiento básico de sus sedes sociales.

Repertorios

Las Juntas de Acción Comunal participan en múltiples instancias formales e informales. En el nivel organizativo propio, funcionan como organismos de primer grado que se articulan en Aso-Comunales (segundo grado), FedeMedellín (federación distrital, de tercer grado) y Confederaciones (de cuarto grado y de carácter nacional). En el ámbito institucional, tienen presencia en el Consejo Distrital de Participación Ciudadana y en el CTP además de su asistencia constante a corporaciones territoriales como el Concejo de Medellín y la Asamblea Departamental de Antioquia, y de espacios sectoriales convocados por la Secretaría de Participación Ciudadana.

El sector ha implementado diversas estrategias para visibilizar sus demandas. Durante 2021 realizaron plantones a la Administración Distrital "para hacer respetar los procesos", reconociendo que "si las JAC no asisten a los encuentros de la institucionalidad, la institucionalidad no tiene como recolectar insumos". Han utilizado comunicados públicos a través de FedeMedellín para expresar sus posiciones, particularmente denunciando la invisibilización que enfrentan. Adicionalmente, recurren a la gestión permanente con entes públicos y privados como estrategia de sostenibilidad, bajo el principio de que "nos toca gestionar todos los días" para garantizar recursos que permitan el funcionamiento organizativo.

4.10.3. Actualidad de la participación Ciudadana desde la mirada del sector

Capital social

El sector enfrenta estigmatización social donde "el primer calificativo que tenemos es de que somos unos ladrones", lo que deteriora la confianza comunitaria y desestimula la participación. Esta desconfianza se ve reforzada por casos de concentración desigual de

106

poder "tanto en los barrios como en las comunas", generando dinámicas internas que erosionan la legitimidad de las organizaciones comunales.

Hay una percepción de invisibilización institucional donde "las juntas de acciones comunales estamos invisibilizadas nos colocaron un telón", con funcionarios que no atienden sus convocatorias y cambios administrativos que coartan arbitrariamente su participación. La falta de atención institucional es evidente cuando "el secretario de participación, lo invitan a reuniones y no va".

Por último, existe una crisis de reconocimiento social donde el sector se percibe como "poco valorados los líderes", sin garantías institucionales que respalden su trabajo. Esta ausencia de reconocimiento contrasta con la magnitud de sus responsabilidades, generando un sentimiento de desprotección institucional. La falta de relevo generacional evidencia que "a los jóvenes les importa un rábano pertenecer a una junta de acción comunal", reflejando la pérdida de atractivo del liderazgo comunal para las nuevas generaciones.

Liderazgos y modelos de representación

El sector enfrenta una crisis significativa en la vinculación de nuevos liderazgos, reconociendo que "es muy difícil conseguir personas que se quieran hoy vincular a un proceso de acción comunal" y que "no tenemos relevo generacional". Esta situación se agrava por la percepción generalizada de que el liderazgo comunal implica sacrificios desproporcionados sin reconocimiento, donde "para usted poder ser de una junta comunal o participar en todo esto, usted debe ser un 'vago'" debido a las incompatibilidades con horarios laborales convencionales.

Existe un déficit formativo donde reconocen que "no tenemos una buena educación" frente a la normatividad que rige su funcionamiento, particularmente respecto a la Ley 2166 de 2021. La complejidad de los estatutos y la extensión de la normativa generan barreras para su apropiación, como lo evidencia la experiencia de la Escuela de Participación Ciudadana en 2021 donde "el tema de estudiar los estatutos, son largos y esto era muy complejo, en mi junta apenas 3 personas nos pusimos en esas dinámicas".

Más allá de la organización interna de cada territorio, se identifica una desarticulación intercomunal que dificulta los procesos conjuntos con visión de ciudad. Si bien existen organismos de representación en cada zona, la premisa de que 'cada comuna tiene su dinámica' ha derivado en una fragmentación operativa. Esta situación limita la efectividad de los organismos de segundo y tercer nivel para consolidar un bloque unificado, lo que debilita la capacidad de acción colectiva del sector y su poder de negociación global frente a la institucionalidad.

Arquitectura institucional

La dimensión de arquitectura institucional concentra las problemáticas más críticas identificadas por el sector. Existe una percepción generalizada de invisibilización institucional donde "las juntas de acciones comunales estamos invisibilizadas nos colocaron un telón", con funcionarios que no atienden sus convocatorias, particularmente "el secretario de participación, lo invitan a reuniones y no va", lo que se interpreta como "una falta de respeto porque somos importantes".

Se identifica falta de continuidad en los procesos institucionales, donde "en el cambio de Administración los procesos se paran y se dificulta tener una capacidad instalada". Los cambios administrativos arbitrariamente coartan su participación, generando incertidumbre sobre la permanencia de programas y apoyos. Esta discontinuidad contrasta con la permanencia de los liderazgos comunales, pues "los líderes pueden quedar ahí perpetuados" mientras "las Administraciones pasan, son 4 años".

La ausencia de apoyo institucional para la contratación se constituye como barrera estructural, donde se reclama que "no hay apoyo para que las JAC puedan contratar". Existe además una carencia de profesionales de planta en las dependencias que atienden a las JAC, reemplazados por "contratistas que solo se preocupan por llenar formatos" y que convocan "a reuniones de ya para ya", sin el tiempo necesario para la coordinación comunitaria.

El sector enfrenta dificultades logísticas críticas para su funcionamiento básico. La consecución de sedes sociales constituye un problema donde "las juntas de acción comunal o es en la casa del presidente o de cualquier miembro de la junta donde funcionan", situación que "se presta para malentendidos". Cuando poseen espacios en comodato, deben

asumir el pago de servicios públicos sin recursos garantizados, como el caso documentado de una JAC con una deuda de 2.600.000 pesos por reparaciones en la tubería, preguntándose "¿de dónde los vamos a sacar?, si hoy no tenemos cómo generar recurso económico".

La vulnerabilidad económica es estructural, dado que el trabajo comunal se realiza "a honor y causa" sin remuneración, mientras se enfrentan responsabilidades legales donde "si te equivocas te metes a la cárcel". En este sentido, aunque existe FedeMedellín como instancia de articulación, se identifica que "no hay apoyo por parte de la institucionalidad para que pudieran ir a los eventos y congresos" y que requiere fortalecimiento para que sea conocida por todas las JAC del Distrito.

Problemáticas transversales

La incompatibilidad entre el ejercicio del liderazgo comunal y la vinculación laboral formal constituye una barrera estructural, donde se reconoce que "si usted consigue un empleo en una empresa de 8 horas diarias, usted no va a tener tiempo de ir a ninguna reunión". Esta situación restringe el perfil de quienes pueden ejercer liderazgos comunales, limitándolo a personas con autonomía económica previa o en condiciones de desempleo. Los líderes comunales enfrentan múltiples vulnerabilidades. Existe una vulnerabilidad física especialmente crítica en contextos rurales o de alta conflictividad, donde "si llegan y los matan porque están defendiendo la comunidad", lo que representa temor para el ejercicio de la participación en el territorio y en las organizaciones comunales de manera especial.

Existe una exposición a riesgos legales sin garantías institucionales, donde los líderes comunales pueden enfrentar consecuencias penales por decisiones tomadas en el ejercicio de su función: "estás trabajando gratis, no tenés garantías y si te equivocas te metes a la cárcel". Esta situación genera temor e inhibe la toma de decisiones, particularmente en el manejo de recursos o la representación de intereses comunitarios que puedan entrar en conflicto con otros actores.

4.10.4. Propuestas frente a los retos actuales.

Frente a la falta de continuidad en los procesos institucionales, el sector propone mantener la contratación con las JAC, garantizando continuidad en los fortalecimientos a la autogestión y apoyo para la organización de la papelería de las organizaciones comunales. Se identifica al Distrito de Medellín como responsable directo y a las JAC como agentes de presión para la realización de estas acciones, reconociendo que debe implementarse en el corto plazo.

Para abordar la falta de organización interna, se propone dar a conocer las exigencias nacionales que tienen las JAC y generar el apoyo técnico para su cumplimiento cuando las JAC no poseen capacidad de acción para cumplirlas, permitir la modificación de estatutos a beneficio de las comunidades específicas, garantizar apoyo técnico y social del Distrito para generar capacidades organizativas, y fortalecer FedeMedellín para que sea conocida y accesible para todas las JAC del Distrito.

Para enfrentar la falta de interés de las personas por participar en los procesos comunales, se plantea la generación de recursos para incentivar la participación, procesos de capacitación a nuevos liderazgos, mejoramiento de la cultura Ciudadana, capacitación específica para afiliados que quieran ser dignatarios, y la creación de espacios llamativos de participación para los jóvenes que favorezcan el relevo generacional.

Tabla 10. Problemáticas y alternativas identificadas por el Sector Organizaciones Comunales.

Problemática	Alternativa	Posibles Responsables
No hay continuidad en los procesos institucionales hacia las JAC.	Mantener la contratación con las JAC Continuidad en fortalecimientos a la autogestión. Apoyo a organización de papelería.	Administración Distrital. JAC (Para ejercer presión).
Falta de Organización interna que no permite la sistematización de procesos.	Bajar las exigencias nacionales. Modificación de estatutos en beneficio de la comunidad. Apoyo técnico y social del Distrito.	Administración Distrital. JAC.

Problemática	Alternativa	Posibles Responsables
	Fortalecimiento a FedeMedellín.	
Falta de interés de las personas por participar en procesos comunales.	Generación de recursos para incentivar la participación. Capacitación a nuevos liderazgos. Mejoramiento de la cultura Ciudadana. Espacios llamativos para los jóvenes.	Administración Distrital. JAC.

Nota: Elaboración propia

4.10.5. Conclusión

El análisis del Sector de organismos comunales revela una profunda tensión entre su rol histórico como pilar de la construcción territorial y su actual estado de invisibilización institucional. Esta tensión se manifiesta en una pérdida significativa de capital social, evidenciada en la crisis de relevo generacional y la estigmatización.

La arquitectura institucional, lejos de mitigar esta situación, la agrava. La discontinuidad administrativa, la falta de apoyo para la contratación social y la carencia de recursos básicos marginan a las JAC. De forma particular, la percepción de que su conocimiento territorial es desestimado en mecanismos como el Presupuesto Participativo —especialmente tras recientes cambios normativos—, lo cual ha generado una crisis de legitimidad que se traduce en una drástica reducción de la participación comunitaria.

El desafío central, por tanto, es de carácter restaurativo: recuperar el protagonismo histórico de las JAC como actores estratégicos en la gobernanza local. Esto exige una acción institucional decidida que garantice condiciones materiales para el liderazgo, dé continuidad a los procesos de fortalecimiento y, crucialmente, transforme los mecanismos de participación para que el conocimiento territorial de las JAC sea un criterio vinculante en la toma de decisiones. Solo así se podrá transitar de la invisibilización actual hacia el ejercicio efectivo de su papel como articuladores fundamentales entre las comunidades y el Estado.

4.11. Sector Sindicatos

El análisis del sector sindical en Medellín debe enmarcarse en un contexto de profundo debilitamiento estructural y alta vulnerabilidad. Con bajos niveles de sindicalización, el movimiento enfrenta los efectos de la desindustrialización y una historia de violencia antisindical que posiciona a Antioquia como el departamento con el mayor número de sindicalistas asesinados en el país. A esta precariedad se suma una invisibilidad estadística, dada la ausencia de datos actualizados que permitan caracterizar al sector. Este escenario de fragilidad, sin embargo, coexiste con un proceso de redefinición de su agenda política: una transición desde la defensa de intereses gremiales tradicionales hacia una visión más amplia de justicia social que incluye la defensa de lo público y el acompañamiento a otros sectores vulnerables. Esta tensión entre su fragilidad estructural y su renovada vocación de incidencia social constituye el eje del presente análisis.

4.11.1. Significado de la participación Ciudadana para el sector Sindicatos

La participación Ciudadana es concebida por el sector sindical como una herramienta fundamental de visibilización y reconocimiento social. Para los sindicatos, participar significa "interactuar de igual a igual con otras organizaciones sociales" y ser reconocidos como un sector que "contribuye al desarrollo y a la buena convivencia, y que lucha por la justicia social". Esta concepción trasciende la mera presencia en espacios institucionales para convertirse en una oportunidad de transformar los imaginarios sociales sobre el sindicalismo.

Figura 13. Taller Sector Sindicatos



Nota. 9 de julio de 2025, taller sector Sindicatos

4.11.2. Logros y alcances del sector

Agendas

El sector sindical ha expandido su agenda más allá de los derechos laborales tradicionales para abarcar la defensa de lo público y los derechos del pueblo en general. El sector manifiesta que "no solo defendemos los derechos de los trabajadores", sino que también defienden "los derechos del pueblo". Dentro de sus principios fundamentales está "la solidaridad con los sectores vulnerables", lo que amplía su campo de acción hacia la defensa de empresas públicas y el acompañamiento a sectores en situación de precariedad.

Las demandas del sector sindical se centran en derechos fundamentales que afectan tanto a trabajadores formales como a sectores vulnerables de la población. Incluyen el derecho a la vivienda, al agua, a servicios públicos, a vías de comunicación y a la salud. La defensa histórica de las ocho horas de trabajo permanece vigente, especialmente tras la aprobación de la reforma laboral que "recupera derechos de los trabajadores que se habían perdido".

El sector también mantiene vigilancia sobre la reforma del Sistema General de Participaciones, que afecta los recursos destinados a inversión social en salud, educación, saneamiento básico, agua potable y vivienda. Otras demandas incluyen la defensa de empresas públicas contra procesos de privatización, la protección de los trabajadores tercerizados del sector salud, la defensa de la educación pública y la protección de trabajadores del sector informal.

Repertorios

El principal espacio articulador del sector sindical es el Comité Departamental Unitario, instancia donde confluyen con otros sectores sociales, organizaciones barriales, comunales, estudiantiles y de mujeres. Este comité funciona como plataforma para "desarrollar actividades relacionadas con el sector sindical, así como aspectos sociales, como las luchas sociales y populares de la Ciudad y el país".

También cuentan con un Comité de Solidaridad que pertenece al Secretaría de Inclusión Social y Familia, desde el cual realizan acompañamiento a sectores en conflicto. A nivel organizativo, el sector se estructura a través de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), que agrupa sindicatos tanto del sector oficial como del sector privado.

En términos de organizaciones emergentes, se destaca el Sindicato de Mujeres Trabajadoras de la Economía Popular (SINTRAEP), que "está en construcción y está comenzando a crecer", con "integralidad con la CUT y también a nivel internacional". También existe la Unión General de Trabajadores Informales (UGTI), aunque enfrenta limitaciones en cuotas de afiliación que comprometen su capacidad de acción.

El repertorio de acción del sector sindical incluye múltiples estrategias de incidencia y visibilización. Las movilizaciones en fechas simbólicas, especialmente el Primero de Mayo, constituyen un eje fundamental donde "la clase obrera, los sectores populares, los sectores en conflicto y los jóvenes nos unimos para salir a marchar por las calles y enviar un mensaje de solidaridad, de fortaleza".

El acompañamiento a sectores en conflicto representa otra estrategia central, que consiste en "asistir a empresas, hacer una protesta —y ustedes saben que las protestas están amparadas por la Constitución Política colombiana— hacer denuncias en lugares públicos,

hacer acompañamiento a sectores vulnerables". Este acompañamiento se extiende especialmente a zonas periféricas donde ocurren "situaciones precarias, violaciones de derechos fundamentales como el acceso al agua, acceso a vías, el acceso para que los niños y niñas tengan educación de calidad".

Las denuncias públicas a través de comunicados emitidos desde la Central Unitaria constituyen otra herramienta de presión e incidencia. El sector también utiliza medios alternativos de comunicación como "La Periferia Profunda", que ha permitido "mayor visibilidad pública y crecimiento en redes".

La formación política constituye otra estrategia fundamental. La CUT desarrolla "semilleros del CUT para difundir con los compañeros que no tienen ciertos conocimientos", aunque se reconoce que esta formación "ha venido mermando" y requiere fortalecimiento.

4.11.3. Actualidad de la participación Ciudadana desde la mirada del sector

Capital social

El sector sindical enfrenta una crisis de afiliación que constituye el núcleo central de sus problemáticas. Con una tasa de sindicalización del 4% en la Ciudad, el movimiento experimenta un "detrimento de no sindicalización" agravado por múltiples factores estructurales. La desindustrialización de Medellín representa un elemento clave: "cuando la Ciudad era industrializada la tasa de sindicalizados era muy grande, sin embargo, se ha acabado con las industrias y las grandes empresas".

La "guerra de los medios de comunicación ha afectado mucho el movimiento sindical", creando percepciones negativas que inhiben la afiliación. Persiste el temor entre trabajadores de que "si hay afiliación al movimiento sindical pierden sus trabajos", situación que "el sistema ha obligado a la gente a no sindicalizarse". Esta estigmatización se manifiesta en acusaciones de que "los sindicatos del sector privado son los que acaban con las industrias", "los sindicatos son un nido de guerrilleros" o que "los sindicatos acaben con la educación pública", ninguna de las cuales corresponde a la realidad según el sector.

Como factor crítico, existe una profunda preocupación por la seguridad de los sindicalistas, una situación apremiante que se deriva de la estigmatización social a la que son sometidos. Haciendo que no solo se generen riesgos a la integridad personal de las y los integrantes de los sindicatos, si no que se deterioren los procesos y las luchas del sector sindical en torno a la defensa de los derechos laborales y la justicia social en el territorio.

El individualismo representa otra problemática crítica identificada como "preponderancia de intereses individuales y no del colectivo". El sector señala que "en la crisis de la salud todas las personas buscan el sindicato, pero cuando ya se solucionan las situaciones personales nadie está pendiente del sindicato", evidenciando una instrumentalización que debilita los lazos de solidaridad. Existe "falta de compromiso para asumir responsabilidades dentro del sindicato", influenciada por "falta de pertenencia, falta de tiempo, asuntos personales".

La fragmentación interna también afecta al sector. Se identifica que "en el mismo movimiento sindical se señala a las personas que ponen debates distintos", generando dinámicas de segregación que debilitan la acción colectiva.

El sector reconoce limitaciones significativas en su incidencia, especialmente en las juntas administradoras locales y el presupuesto participativo. Esta exclusión se ve agravada por la persistente estigmatización que enfrentan las personas "que hablan de socialismo o que provienen de un Estado que busca igualdad".

La inadecuación de las estructuras sindicales tradicionales frente a las nuevas dinámicas laborales representa un desafío transversal crítico. El sector reconoce que "es necesario empezar a leer las nuevas dinámicas del trabajo para aumentar la base sindical", señalando específicamente el "poco entendimiento de las dinámicas actuales de trabajo (como plataformas de transporte, plataformas de entrega de alimentos y demás) para el establecimiento de sindicatos".

Los trabajadores informales enfrentan barreras específicas. La UGTI tiene "baja cuota en la afiliación sindical lo que imposibilita la participación", y existe la percepción de "desamparo de los sindicatos, evasión de responsabilidades de los sindicatos con los

"afiliados" entre venteros informales, quienes manifiestan que "a la hora de defender derechos no haya apoyo por parte del sindicato".

Liderazgos y modelos de representación

Existe una desconexión entre el sector sindical y la representación política institucional. El sector manifiesta que "candidatos de este sector, como alternativo, no han pasado a la Alcaldía", evidenciando dificultades para trasladar su capital social a espacios de toma de decisiones. Esta exclusión se extiende a instancias como las juntas administradoras locales, donde reconocen no tener "mucha incidencia".

La "falta de formación de base en los sindicatos" representa una debilidad estructural. El sector reconoce que "en años anteriores la formación sindical era muy grande, se formaban cuadros políticos, era un sindicato de izquierda", pero actualmente "la formación política ha venido mermando, ahora son sindicatos de la bacanería, no de la izquierda". Esta debilidad formativa limita la capacidad de análisis político y la construcción de propuestas alternativas.

Existe también "falta de renovación de los discursos que motiven la participación", lo que dificulta la conexión con nuevas generaciones. El sector identifica que "los más jóvenes son los más renuentes a afiliarse al sindicato", evidenciando un problema generacional que compromete la sostenibilidad del movimiento.

Arquitectura institucional

Identifican una ventana de oportunidad histórica con el gobierno actual, "esta es la primera vez que un gobierno nacional tiene en cuenta al sindicalismo como un actor que puede incidir social y políticamente". Ven en el Consejo Distrital de Participación Ciudadana una oportunidad para visibilizarse y eliminar la estigmatización.

El sector sindical identifica una ventana de oportunidad histórica con el gobierno nacional actual: "esta es la primera vez que un gobierno nacional tiene en cuenta al sindicalismo como un actor que puede incidir social y políticamente en este país". Este reconocimiento contrasta con la exclusión histórica en otros niveles de gobierno, donde "en otros gobiernos, el sindicalismo había sido ignorado por completo".

Sin embargo, persiste una exclusión a nivel local en espacios de participación Ciudadana. El sector reconoce su "escasa participación" en el presupuesto participativo y aspira a lograr "protagonismo" y ser "tenidos en cuenta". Las dificultades para "articular proyectos y vincularse efectivamente al proceso" evidencian barreras técnicas y políticas para acceder a estos mecanismos.

El Consejo Distrital de Participación Ciudadana representa para el sector "un medio para que los sindicatos se visibilicen y se elimine esa estigmatización que tenemos", constituyendo una oportunidad para reposicionarse socialmente. Sin embargo, el sector enfrenta el desafío de demostrar que "los sindicatos van de la mano con el desarrollo de la industria", que están "comprometidos con la defensa de la calidad de la educación pública" y que "luchan por los derechos de los trabajadores" en función del bienestar general.

El ordenamiento territorial y el uso del espacio público representan preocupaciones emergentes para el sector. Identifican problemáticas en cómo "se viene utilizando el espacio público" y proponen alternativas para "organizar a los venteros", señalando que las "burbujas que se hicieron en este momento para bajar el centro" están "abandonados" o sirven "como guaridas para los habitantes de calle". La gentrificación, la falta de espacios públicos en algunos barrios y las condiciones precarias de vivienda en las laderas de las montañas constituyen preocupaciones del sector que vinculan con su agenda de defensa de derechos.

4.11.4. Propuestas frente a los retos actuales

Frente a las problemáticas actuales de la participación del sector sindical en Medellín, surgen las siguientes propuestas de fortalecimiento:

La formación de liderazgos constituye una prioridad fundamental, incluyendo "capacitación de liderazgos en capacidades y habilidades blandas" que permitan renovar los discursos y conectar con nuevas generaciones. El sector propone recuperar "la vigencia del estudio" mediante "escuelas políticas de la izquierda y de clases" que fortalezcan la formación ideológica.

La organización interna del sector sindical para la incidencia requiere fortalecimiento, buscando superar la fragmentación y el individualismo mediante la reconstrucción de lazos

de solidaridad. Se propone "estimular la participación de los sindicatos en espacios de Ciudad" y garantizar su presencia en "mecanismos de participación y planeación".

La adecuación de los estatutos sindicales para nuevas modalidades de trabajo representa una necesidad urgente. Se plantea modificar las estructuras organizativas "para que cobijen a las personas que trabajan de manera informal, por prestación de servicios y en nuevas plataformas", permitiendo que el sindicalismo se adapte a las transformaciones del mundo laboral.

La convocatoria y acercamiento personalizado a trabajadores, junto con la "apropiación social del conocimiento por parte de los representantes", buscan fortalecer la base sindical y mejorar la capacidad de incidencia del sector.

Tabla 11. Problemáticas y alternativas identificadas por el Sector Sindicatos.

Problemática	Alternativa	Posibles Responsables
Crisis de afiliación sindical y debilitamiento de la base organizativa	Adecuación de estatutos sindicales para nuevas modalidades de trabajo. Formación Política de base. Renovación de discursos.	Administración Distrital. Sindicatos.
Estigmatización del movimiento sindical.	Visibilización en el Consejo Distrital de Participación Ciudadana.	Administración Distrital. CDPC.
Falta de formación política sindical de base.	Escuelas políticas de la izquierda y de clases. Capacitación de liderazgos en habilidades blandas.	Organizaciones Sindicales. Secretaría de Participación Ciudadana.

Nota: Elaboración propia

4.11.5. Conclusión

El sector sindical enfrenta el desafío histórico de superar una estigmatización arraigada para consolidarse como un actor legítimo en la participación Ciudadana de Medellín. A

pesar de haber expandido su agenda hacia una visión amplia de justicia social, el movimiento experimenta una crisis estructural profunda, manifestada en una mínima tasa de sindicalización, la primacía de intereses individuales sobre la acción colectiva, la inadecuación de sus estructuras a las nuevas dinámicas laborales y una notoria debilidad en su formación de base.

La actual coyuntura política nacional, que reconoce al sindicalismo como un actor de incidencia, abre una ventana de oportunidad histórica para su reposicionamiento social. En este marco, el Consejo Distrital de Participación Ciudadana se presenta como un espacio estratégico para que el sector pueda combatir la estigmatización y transformar los imaginarios sociales negativos que persisten en su contra.

Sin embargo, la materialización de esta oportunidad no es automática. Exige una profunda renovación interna del movimiento sindical: fortalecer su cohesión, actualizar sus discursos y adaptar sus formas organizativas a las transformaciones del mundo del trabajo. El reto es demostrar, mediante acciones concretas, que el sindicalismo es un contribuyente efectivo a la gobernanza y la convivencia Ciudadana, logrando así superar las décadas de marginación que han limitado su potencial como agente de transformación social.

4.12. Sector Víctimas del Conflicto Armado

El análisis de la participación de la población víctima del conflicto armado en Medellín se adentra en un campo de alta complejidad y vulnerabilidad. La participación de este sector no puede entenderse sin reconocer dos características definitorias: primero, su profunda diversidad interna, articulada a través de la Mesa Distrital de Víctimas, que agrupa una multiplicidad de hechos victimizantes e identidades. Segundo, una marcada interseccionalidad, donde las necesidades diferenciales demandan respuestas institucionales altamente específicas. Para este sector, la participación trasciende la mera representación; es concebida como un espacio multidimensional que integra lo organizativo, lo político y el control social, constituyéndose en una herramienta fundamental para la exigibilidad de derechos y la búsqueda de transformaciones desde una posición de reconocimiento diferencial.

4.12.1. Significado de la participación Ciudadana para el sector Víctimas del Conflicto Armado.

120

Centro Administrativo Distrital CAD

Calle 44 N° 52-165. Código Postal 50015

Línea de Atención a la Ciudadanía: (604) 44 44 144

Comutador: (604) 385 55 55 Medellín - Colombia

La participación Ciudadana es concebida por el sector víctimas como un espacio multidimensional que integra lo organizativo, político y de control social, abarcando desde reuniones con organizaciones sociales hasta participación política, veedurías y vigilancia en el manejo de presupuestos públicos. Se entiende como una herramienta fundamental de exigibilidad que permite "obtener, exigir también, proyectar" derechos y transformaciones desde una posición de reconocimiento diferencial. Para este sector, participar implica acceder a espacios donde se discuten los derechos específicos de las víctimas, reconociendo la interseccionalidad de identidades y la necesidad de procesos que garanticen que las víctimas comprendan y ejerzan efectivamente sus derechos conquistados históricamente.

Figura 14. Taller Sector Víctimas del Conflicto Armado



Nota. 21 de julio de 2025, taller sector Víctimas del Conflicto Armado

4.12.2. Logros y alcances del sector

Agendas

El sector busca consolidar su capacidad de incidencia política a través del reconocimiento y empoderamiento de las víctimas, con el propósito de que comprendan y ejerzan efectivamente sus derechos.

Se plantea como meta generar impacto sostenible mediante alianzas estratégicas que permitan "dejar una huella" a través de propuestas conjuntas entre organizaciones, instituciones académicas y la institucionalidad. Las víctimas buscan trascender el asistencialismo para construir procesos de incidencia que garanticen el cumplimiento efectivo de sus derechos diferenciales.

Las demandas se centran en múltiples dimensiones. Primero, el fortalecimiento de los mecanismos de reconocimiento de las víctimas del conflicto armado, incluyendo la ampliación de posibilidades para presentar declaraciones de hechos victimizantes. Segundo, la garantía de espacios efectivos para el cumplimiento de sus derechos diferenciales, incluyendo educación, vivienda prioritaria, salud especializada y atención psicosocial. Tercero, demandan transparencia en la ejecución de recursos y proyectos, junto con garantías reales de participación que incluyan apoyo económico para la movilización y condiciones dignas para asistir a los espacios participativos.

Repertorios

La Mesa Distrital de Víctimas se constituye como el principal espacio de incidencia política del sector, aunque reconocen sus limitaciones: "lo que podemos hacer es mínimo", evidenciando la brecha entre la existencia formal del espacio y su capacidad efectiva de incidencia. Los Consejos Comunales o Corregimentales de Planeación (CCCP), fueron identificados como espacios donde "uno tenía la incidencia de poder gestionar, hacerle seguimiento y poder mirar las necesidades de nuestras comunidades".

Otros espacios mencionados incluyen el Consejo Distrital de Participación Ciudadana, el Comité Territorial de Justicia Transicional (CTJT) donde ahora tienen representación con voz y voto cuatro delegados con enfoque diferencial en discapacidad, y la Mesa de Procesos Restaurativos donde cuentan con cuatro delegados distritales con voz y voto. A nivel comunitario, se destacan los comités de víctimas creados en algunas comunas, como el de la Comuna 13, que surgieron de los laboratorios de participación.

Las Veedurías Ciudadanas emergen como herramienta fundamental de control social, pero adquieren un matiz particular en este sector. Al contar con procesos de inversión diferenciados, las víctimas activan la veeduría como un repertorio de incidencia colectiva, enfocado no solo en el presupuesto participativo general, sino en la vigilancia estricta de los recursos asignados para su reparación en las comunas y corregimientos.

El sector también implementa estrategias de capacitación y atención psicosocial mediante talleres que abordan la dimensión emocional del daño causado por el conflicto. Se desarrollan conmemoraciones específicas por cada hecho victimizante, que funcionan como espacios de memoria y reconocimiento colectivo. Adicionalmente, han logrado sostener tres semilleros de emprendedores en las comunas 4, 13 y 60 desde 2022, impactando a 45 personas mediante procesos autogestionados.

4.12.3. Actualidad de la participación Ciudadana desde la mirada del sector

Capital social

El sector enfrenta desafíos significativos en la construcción de tejido social, caracterizados por la presencia de actores que obstaculizan los esfuerzos colectivos y personas que utilizan su posición para coactar los espacios de participación. Además, existe una crisis de credibilidad institucional donde la participación "depende mucho de quién las convoque", evidenciando que las respuestas a convocatorias son consistentemente bajas en todo el sector. Y, por último, se identifica la necesidad urgente de fortalecer las capacidades comunicativas mediante capacitación en comunicación asertiva y escucha activa.

El sector enfrenta desafíos significativos en la construcción de tejido social, caracterizados por múltiples factores. Primero, existe la presencia de actores que obstaculizan los

esfuerzos colectivos y personas que utilizan su posición para coartar los espacios de participación.

Segundo, se identifica una crisis de credibilidad institucional donde la participación "depende mucho de quién las convoque", evidenciando que las respuestas a convocatorias son consistentemente bajas en todo el sector. Esta desconfianza se fundamenta en el incumplimiento sistemático de acuerdos y proyectos por parte de la institucionalidad. Como expresó un entrevistado: "uno mira que, en realidad, cuando un proyecto, un programa, cualquiera que sea, está especificado para tal parte, muchas veces uno mira que se saca de pronto un total de plata y ya la Comunidad que realmente se apuntó a justificar que esa plata iba a llegar, resulta que a veces llega el 25% o el 20%, el 80 o el 75% se queda en el camino".

Tercero, se identifica la necesidad urgente de fortalecer las capacidades comunicativas mediante capacitación en comunicación assertiva y escucha activa. "Falta comunicación assertiva, no se acepta la opinión del otro, no escuchamos", evidenciando que existen "emociones que no se han sanado, como el egoísmo, la envidia y otros sentimientos que han frenado el avance de los procesos".

Liderazgos y modelos de representación

Los liderazgos del sector enfrentan tensiones relacionadas con protagonismos individuales, donde surgen cuestionamientos sobre visibilidad mediática y reconocimiento personal, lo que debilita la construcción de representación colectiva y afecta la legitimidad de los procesos participativos.

Existe además una problemática en la selección y delegación de representantes. "Se ha manejado en la participación situaciones soterradas y escondidas, se delegan líderes a escondidas", y que "organizaciones y representantes adquieren información y no realizan la respectiva convocatoria", evidenciando prácticas que concentran información y poder en pocas manos.

La falta de formación y herramientas para los líderes también representa un obstáculo significativo. Se identificó que "muchas de las personas que realmente desean participar no cuentan con los recursos, y a veces ni siquiera con la formación académica requerida"

para ejercer una incidencia efectiva. Además, "no se les tiene acompañamiento a los líderes en los procesos" ni continuidad en el apoyo institucional.

Arquitectura institucional

La participación para las víctimas presenta deficiencias estructurales que inician con la ausencia de espacios físicos adecuados, lo cual limita las posibilidades de encuentro y deliberación del sector. Aunado a esto, la institucionalidad "depende de lo tecnológico para el contacto y convocatorias", generando una exclusión de facto para quienes no tienen acceso a internet.

A nivel de los profesionales que acompañan al sector, se identifica una alta rotación de contratistas y falta de cualificación técnica. Los participantes señalan que los profesionales "no tienen conocimiento sobre la norma" y que la falta de continuidad en los procesos interrumpe los acompañamientos, restando efectividad a las intervenciones. Esta debilidad administrativa incide directamente en la promoción de la Política Pública de Participación, la cual no ha logrado ser apropiada ni difundida eficazmente por la institucionalidad según la percepción del sector.

En cuanto a los espacios democráticos, la inoperancia de los Consejos Comunales y Corregimentales de Planeación (CCCP) se percibe como un retroceso crítico. Según los testimonios, "con la acabada del CCCP [...] empezaron a coartar y a disminuir la participación", lo que ha derivado en una percepción de concentración de poder en las JAL y nuevas dinámicas de exclusión.

Respecto a las garantías materiales, la falta de recursos para el transporte afecta de manera diferenciada a las poblaciones con interseccionalidades, como las víctimas en condición de discapacidad. Al respecto, se denuncia que "la participación la han estado quitando porque no hay recurso para la población desplazarse", situación que impacta severamente a quienes requieren transporte especial, evidenciando que la falta de garantías económicas excluye sistemáticamente a los más vulnerables.

Finalmente, se advierte una desarticulación y centralización institucional. Existe una focalización desequilibrada de la intervención en comunas específicas (como la 10 y la 13),

dejando otras zonas desatendidas. A esto se suma la falta de coordinación entre la Unidad para las Víctimas y la Secretaría de Participación Ciudadana, por lo que el sector demanda una centralización de la información y una articulación efectiva que evite la dispersión de esfuerzos y garantice una cobertura equitativa en todo el territorio.

Problemáticas transversales

Como barreras transversales se identifican las condiciones de empobrecimiento que caracterizan al sector. Una entrevistada lo expresó claramente: "si vamos a hablar de participación [...] las personas que participan son las personas más vulnerables [...] porque si yo convoco una persona que trabaje, que esté haciendo su trabajo. Esa persona no te va a asistir a ti a un escenario de insumos".

Por último, se identifica un problema de seguridad para los líderes sociales. "A las y los líderes comunitarios se les está desplazando internamente", y las dinámicas de violencia urbana generan riesgos para quienes ejercen liderazgo en sus territorios.

4.12.4. Propuestas frente a los retos actuales.

A partir de las problemáticas identificadas, el sector víctimas plantea diversas alternativas de solución organizadas por dimensiones:

Sobre la crisis de comunicación y acceso a la información que enfrenta el sector, se propone descentralizar las estrategias de convocatoria, combinando medios análogos como llamadas telefónicas y emisoras comunitarias con los canales digitales, especialmente para llegar a zonas rurales y personas sin acceso a internet. Esta estrategia debe acompañarse de una territorialización de la oferta institucional mediante trabajo articulado con JAL y JAC, llevando la información directamente a los barrios en lugar de esperar que las personas acudan a espacios centralizados. Los líderes y lideresas del sector deben ser fortalecidos como replicadores de información, incorporando en sus agendas y planes de trabajo la pedagogía sobre participación Ciudadana y mecanismos como el presupuesto participativo.

En relación con la fragmentación del capital social y las tensiones internas derivadas de falta de comunicación asertiva, se propone implementar procesos de cualificación de líderes en habilidades blandas que permitan fortalecer la interlocución dentro de las organizaciones. Esta formación debe incluir escucha activa, comunicación asertiva y

resolución de conflictos, con el objetivo de sanar las dinámicas que han frenado el avance de los procesos organizativos.

Frente a la desarticulación institucional y la falta de continuidad en los procesos de atención a víctimas, se propone crear una articulación efectiva entre la Unidad para las Víctimas y la Secretaría de Participación Ciudadana que centralice la información sobre programas, proyectos y organizaciones. Esta articulación debe incluir la construcción de una base de datos actualizada de organizaciones de víctimas por comuna, el establecimiento de rutas claras para acceder a los programas de restablecimiento de derechos, y la clarificación de procesos y protocolos para la intervención en búsquedas de zonas judiciales. Es fundamental garantizar la continuidad del personal capacitado en las dependencias que atienden a víctimas, evitando la interrupción de procesos por relevos de contratistas.

En cuanto a las barreras económicas que excluyen sistemáticamente a las personas más vulnerables, se propone garantizar apoyo económico para la participación, incluyendo transporte para población con discapacidad y adulta mayor, alimentación en los espacios participativos, y condiciones básicas de acceso. Esta garantía material debe entenderse como un derecho y no como una concesión, reconociendo que la participación efectiva requiere condiciones dignas para ejercerse.

Frente a la falta de implementación del enfoque diferencial en las políticas públicas dirigidas a víctimas, se propone posicionar este enfoque de manera transversal en todas las dependencias de la Alcaldía de Medellín, considerando los diferentes hechos victimizantes y las interseccionalidades que caracterizan al sector. Este enfoque debe incluir una caracterización actualizada de la población víctima por comuna, la identificación de necesidades específicas según el hecho victimizante, y la articulación del plan de acción de víctimas con todas las instancias institucionales del Distrito.

Respecto a la seguridad de los líderes y lideresas sociales, se propone establecer programas de mediación barrial liderados por la institucionalidad con apoyo de organizaciones de víctimas y JAC, que incluyan la figura de mediadores comunales para la resolución de conflictos territoriales. Esta estrategia debe complementarse con protocolos de protección para líderes sociales, estrategias de autocuidado, atención psicológica constante y continua,

y monitoreos periódicos de barrios para establecer niveles de riesgo y actuar preventivamente.

Por último, como parte de la solución a la invisibilización del sector víctimas en el distrito, se propone garantizar espacios permanentes para conmemoraciones y procesos de memoria histórica que visibilicen los diferentes hechos victimizantes y sus particularidades. Esta visibilización debe traducirse en un reconocimiento efectivo de las víctimas como sujetos políticos de derechos en todas las comunas, trascendiendo la concentración de intervenciones en las comunas 10 y 13.

Tabla 12. Problemáticas y alternativas identificadas por el Sector Víctimas del Conflicto Armado.

Problemática	Alternativa	Posibles Responsables
Dependencia de medios digitales que excluye a población sin acceso a internet y zonas rurales.	Combinar medios análogos (llamadas, radio) con canales digitales y territorialización de la oferta institucional mediante JAC y JAL	Alcaldía de Medellín.
Falta de pedagogía sobre participación Ciudadana.	Fortalecer líderes como replicadores de información mediante capacitaciones en sus organizaciones y planes de trabajo.	Liderazgos del Sector. Secretaría de Participación Ciudadana.
Fragmentación del capital social por faltas de comunicación asertiva.	Cualificación de líderes en habilidades blandas (escucha activa, comunicación asertiva, resolución de conflictos).	Secretaría de Participación Ciudadana.
Desarticulación institucional y falta de continuidad en los procesos de atención.	Articular Unidad para las Víctimas con la Secretaría de Participación y dependencias de la Alcaldía, crear base de datos de organizaciones por comuna, establecer rutas claras de atención y garantizar continuidad de personal capacitado.	Unidad para las Víctimas Secretaría de Participación Ciudadana. Alcaldía de Medellín.
Barreras económicas que excluyen a la población	Garantizar apoyo económico para participación, transporte,	Alcaldía de Medellín. Secretaría de Participación Ciudadana.

Problemática	Alternativa	Posibles Responsables
vulnerable de espacios de participación.	alimentación y condiciones básicas de acceso como derecho.	
Concentración de intervención en comunas 10 y 13.	Descentralizar la oferta institucional hacia las comunas con presencia de población víctima.	Alcaldía de Medellín.
Inseguridad y riesgos para líderes sociales en territorio.	Establecer programas de mediación barrial con mediadores comunitarios, protocolos de protección, atención psicológica continua y monitoreos de riesgo.	Alcaldía de Medellín. Personería de Medellín,

Nota: Elaboración propia

4.12.5. Conclusión

El sector víctimas evidencia una comprensión integral de la participación, no solo como un fin, sino como una herramienta estratégica para la reivindicación de derechos diferenciales. Sin embargo, la materialización de esta visión enfrenta obstáculos sistémicos que limitan su efectividad. El principal desafío reside en una triple crisis: una fragmentación del capital social, alimentada por la desconfianza institucional; una crisis de representación, con liderazgos que operan con escaso respaldo; y una acentuada precariedad de la arquitectura participativa, agravada por la eliminación de espacios de base y la cooptación de instancias. Para superar este escenario, el sector requiere una estrategia de fortalecimiento interno y reposicionamiento externo. Hacia adentro, es crucial superar los personalismos y consolidar capacidades organizativas mediante la formación en habilidades blandas y la pedagogía de la participación, reconstruyendo así los tejidos de confianza. Hacia afuera, es imperativo exigir el cumplimiento efectivo de la política pública con garantías reales de acceso.

El reto fundamental consiste en transitar desde un enfoque reactivo de control social hacia una participación propositiva y de incidencia. Esto implica garantizar que la voz de las víctimas, en toda su interseccionalidad, no solo sea escuchada, sino que tenga un impacto real en las decisiones que las afectan. Para ello, es indispensable asegurar las condiciones materiales y simbólicas que permitan su participación efectiva en la construcción de una Ciudad que reconozca y repare las heridas del conflicto.

4.13. Sector Pueblos Indígenas

La participación de los pueblos indígenas en Medellín se desarrolla en una constante tensión entre sus formas propias de organización y las lógicas institucionales de la Ciudad. Este sector, caracterizado por una profunda diversidad étnica y territorial, enfrenta desafíos estructurales de reconocimiento y caracterización que condicionan su ejercicio participativo. Su participación se configura en una doble dimensión: una práctica "hacia adentro", fundamentada en mecanismos comunitarios como la minga y el convite, donde se fortalece el tejido social; y una participación "hacia afuera", orientada a la incidencia en espacios institucionales, la cual es percibida con desconfianza y evaluada críticamente en función de su capacidad para generar beneficios tangibles. Este análisis se centra en cómo el sector navega esta dualidad, buscando preservar su autonomía y a la vez incidir en políticas públicas que reconozcan sus especificidades.

4.13.1. Significado de la participación Ciudadana para el sector Pueblos Indígenas.

Para los pueblos indígenas, la participación trasciende las formas convencionales de incidencia institucional y se configura en dos dimensiones fundamentales. La primera, "hacia adentro", se articula a través de formas propias como "el convite" y "la minga", espacios donde la participación "está muy enfocada en lo comunitario, en la construcción de lo social, desde nuestras capacidades", sin necesidad de formación política académica formal. La segunda dimensión, "hacia afuera", busca "la participación incidente", aunque enfrenta una tensión estructural: "llegar a Medellín y conseguir la participación en un espacio donde no hay garantías y donde no hay una incidencia real frente a las problemáticas no es, digámoslo así, no es negocio".

La participación se entiende como "la voz, la voz de los que no tienen voz", un ejercicio que permite "incidir" y transmitir conocimientos que fortalezcan tanto la cultura como la autonomía económica. Sin embargo, existe una conciencia crítica sobre los espacios institucionales: en las asambleas donde "nos reunimos cada mes", se delibera colectivamente sobre cuáles espacios vale la pena ocupar, preguntándose "¿qué beneficio sacar de frente a las comunidades indígenas?", pues "somos una población más necesitada" cuyo objetivo es "netamente mejorar nuestra calidad de vida".

Figura 15. Taller Sector Indígenas



Nota. 12 de agosto de 2025, taller sector Indígenas

4.13.2. Logros y alcances del sector

Agendas

Los pueblos indígenas buscan consolidar "el reconocimiento del pueblo indígena como parte de la Ciudad", visibilizando que "somos miles de indígenas con problemáticas diferentes". El objetivo central es lograr "una participación más cualificada", donde no se trate de aumentar el número de participantes sino de "mejorar las condiciones" y "tener más espacios de incidencia". Se busca que "se merme el racismo" y que "pueda mostrarse toda esa diversidad que hay", construyendo sociedad "desde las diferencias nuestras, pero también, como dicen acá, de los blancos, de los mestizos".

Un objetivo fundamental es trascender el asistencialismo, siguiendo el principio de que "nosotros no podemos seguir dependiendo de una Alcaldía, de una gobernación, de un

131

Estado". El sector reconoce que "la autonomía es uno de los principios a nivel nacional, local y regional", aunque esto implica el desafío de construir formas autónomas de organización en el contexto urbano.

Las demandas principales se articulan en torno al reconocimiento y las garantías. En primer lugar, se exige el "reconocimiento de las formas, usos y costumbres de los pueblos" y de "las autoridades y las instancias indígenas del Distrito", particularmente del gobernador o gobernadora, quien "de puertas para adentro" tiene autoridad real, pero "de puertas para afuera no tiene ningún respaldo". Se demanda también "reconocer formas organizativas indígenas que son diferentes a los cabildos".

En términos de garantías, se requieren "recursos para la participación y la realización de encuentros", así como "garantías para volver al territorio", dado que "en su gran mayoría desean volver a sus territorios". Para quienes optan por quedarse, se demandan "garantías desde una oferta laboral, desde vincularse académicamente a formarse", buscando "vida digna" que incluya vivienda, trabajo y educación. Se exige también "capacitar a los servidores públicos en usos y costumbres indígenas" y "trabajar directamente con las comunidades para exponer sus necesidades diferenciadas".

Una demanda crítica es la armonización de los planes de vida indígenas con la planeación local y distrital, actualmente desconectados: "no se logra armonizar o no se ha logrado armonizar con los planes de pues de la comuna donde hay más población indígena o el plan Distrital".

Repertorios

La estructura organizativa se articula principalmente a través de los cabildos reconocidos en el área metropolitana, siendo el Cabildo Chibcariwak el que "reúne la mayor cantidad de población diversa", con aproximadamente 34 etnias. Cada cabildo tiene "su propia dinámica" y realiza asambleas mensuales donde "por reglamento, debe asistir una persona mínimamente por familia", siendo esta asistencia obligatoria.

Existe además una "asamblea" donde los cabildos "nos juntamos a pesar de las diferencias" para "tomar decisiones trascendentales para la comunidad indígena". Esta convergencia constituye un logro significativo: "lograr la convergencia de todas las etnias en un espacio

de participación" es "como juntar países de Europa, unos de África, unos de Asia", dado que "las costumbres son supremamente complejas".

Un desarrollo importante es el surgimiento de tres movimientos de mujeres indígenas: Ehumara, liderado por una mujer Emberá Dobida; Mujena, que agrupa diferentes pueblos, pero enfrenta desafíos organizativos; y Atemica, vinculado a la Organización Indígena de Antioquia y enfocado en territorios rurales.

La minga se consolida como la estrategia participativa más horizontal: "cuando nos juntamos y nos convocamos todos en pro de algo". Esta forma propia garantiza la participación amplia en decisiones colectivas.

Los cabildos operan a través de sus gobernadores como interlocutores principales con la institucionalidad: "la interlocución con la institucionalidad será a través del Gobernador", quien "trae la información a la Asamblea sobre cuáles son los espacios donde deberíamos tener espacio o tener participación". La decisión de participar en espacios institucionales se toma colectivamente: "en la Asamblea decidimos si se participa o no. Hay una deliberación muy amplia a los pros, los contras y ahí por votación se decide".

Una estrategia clave es la formulación de proyectos propios: "los proyectos hay que tenerlos listos" para poder vincularlos con diferentes entidades según las oportunidades, aunque se reconoce que "somos muy pocos los que sabemos formular y gestionar proyectos".

4.13.3. Actualidad de la participación Ciudadana desde la mirada del sector

Capital social

El sector evidencia tensiones significativas en su tejido organizativo. Por un lado, existe un logro histórico en "lograr la convergencia de todas las etnias en un espacio de participación", proceso que se ha consolidado en los últimos diez años especialmente porque "muchas de las figuras representativas han fallecido", permitiendo que "se oxigene la participación, que lleguen jóvenes con nuevas ideas" con posturas renovadas frente a derechos humanos, roles de las mujeres y aplicación de castigos tradicionales.

Sin embargo, persisten problemas internos graves. La participación "hacia adentro" enfrenta el desafío de que "cuando es un encuentro para tema de recursos se llena

completamente, cuando es de deliberación más bien baja", reflejando que "cada uno está resolviendo su vida" y "no se interesa por la deliberación". Se identifica que algunos "líderes que digamos que van por sus beneficios personales, que luego de que los obtienen abandonan las luchas colectivas", usando "la bandera de la población indígena para lograr sus intereses".

Una problemática crítica es la crisis de la Organización Indígena de Antioquia (OIA), que "ha venido mal" económicamente porque "han sido los dirigentes hombres que cogieron la organización de negocio", llegando a situaciones extremas donde "sacaron un crédito a nombre de la organización, no lo pagó" y ahora la casa está embargada. Esta situación evidencia la necesidad de veeduría: "como dicen que somos pueblos autónomos, pues también se nos debe hacer veeduría".

La dispersión territorial urbana constituye otra barrera: "estamos dispersos en la Ciudad", lo que dificulta "concentrarnos para practicar lo de la cultura, empezando con la lengua materna". Las dinámicas urbanas imponen cargas económicas que atomizan: "tenemos que trabajar porque entonces el arriendo, tenemos que trabajar porque entonces la alimentación", llevando a que "todo eso nos tiene, así como cada quien por su lado".

Un desafío particular es la "desconexión de las juventudes indígenas con las costumbres y modelos organizativos": "lo que está sucediendo es que las escuelas les están haciendo uno, no sentirse orgulloso de su raíz, es ocultarlas, perderlas", lo que lleva a que "se pierde la lengua, se pierden los usos y costumbres".

Liderazgos y modelos de representación

Persisten dinámicas patriarcales profundamente arraigadas: "la mujer está más presta para la participación comunitaria, la deliberación de aportes desde la cotidianidad, el hombre está más relacionado con los espacios de poder, un poco en el liderazgo más representativo". Se señala que "siempre la participación de cualquier reunión es que siempre van, son los hombres, son los que deciden", mientras que "la mujer, la brecha histórica no le ha permitido hasta el momento" acceder a estos espacios de poder.

Existe también una crítica a liderazgos motivados por "rosca o por politiquería", especialmente visible en procesos de contratación donde se priorizan criterios políticos sobre capacidades: "mucho nos vemos en la parte de la contratación pública", donde se

decide "por el valor a pagar" más que por idoneidad. Se cuestiona por qué "la Gerencia de Etnias no hay uno de nosotros" y por qué las posiciones de liderazgo son ocupadas por personas no indígenas cuando existen profesionales indígenas capacitados.

Un caso ilustrativo de las presiones que enfrentan los liderazgos es el de la ex gobernadora del Cabildo Inga, quien "había renunciado a todo porque encontró un trabajo en un call center", trabajando "12 horas en un call center porque necesitaba suplir sus necesidades", evidenciando cómo "estar resolviendo, supliendo sus necesidades básicas" impide que líderes importantes puedan "aportar más allá, hacer más allá".

Arquitectura institucional

Existe una percepción generalizada de "falta de voluntad política" para "resolver las problemáticas de los pueblos indígenas", donde la lectura institucional se reduce a "la mendicidad del pueblo Emberá en el Poblado", problema visible que recibe recursos "porque es un problema visible en una comuna que está presta para el turismo, pero nuestros problemas de raíz son diferentes".

El sector identifica una "invisibilización de los pueblos indígenas en las decisiones del Distrito" y la ausencia de reconocimiento de "las autoridades y las instancias indígenas". Como señalaron los participantes del taller, hace falta "una ruta y protocolo para integrar el sistema de participación autónomo en el Sistema Distrital de Participación Ciudadana" y reconocer "las formas organizativas de los diferentes cabildos indígenas".

Una problemática recurrente es la "falta de sensibilización en el Distrito sobre la normativa de protección a los pueblos indígenas y la aplicación del enfoque diferencial". Existe confusión sobre "las leyes que cobijan a las personas indígenas en la Ciudad: si es la ley propia o la ley general por vivir en la Ciudad".

La homogenización es otra barrera crítica: "se homogeniza a los pueblos indígenas sin reconocer los diferentes pueblos", cuando la realidad es que hay diversidad de "pueblos, cosmogonías y formas organizativas". Se requiere "realizar una caracterización de los pueblos indígenas por etnias, validada con sus propios líderes".

Respecto a la implementación de políticas, existe un desfase significativo: El Acuerdo 130 de 2019, que establece la Política Pública para la protección de los derechos de los pueblos indígenas en el distrito de Medellín, "no se había implementado" después de cinco años, lo que genera frustración y desconfianza en el sector. Las garantías económicas para participar son inexistentes en muchas dependencias: "aquí en la Secretaría de Participación, aunque ya está diagnosticado, aunque está en la política pública [de participación ciudadana], no se ha podido solucionar o darle respuesta, sigue igual".

Las relaciones con la institucionalidad son diferenciadas según la dependencia. Las más cercanas son "Gerencia Étnica, Secretaría de la Mujer y Secretaría de Salud", mientras que las mayores tensiones se presentan con Educación, "porque no se ha logrado encontrar una educación diferenciada". Esta fragmentación genera que los avances dependan más de Secretarías específicas que de una política institucional coherente.

El Consejo Distrital de Participación Ciudadana es percibido como un espacio sin incidencia real: el consenso colectivo fue que "ese espacio no nos interesa porque allí no hay incidencia real", siendo visto como un espacio "para decir 'ah sí, tenemos la presencia de comunidades indígenas', pero de fondo no".

Problemáticas transversales

El desplazamiento forzado y la migración por hambruna son realidades estructurales: "la comunidad que migra a Medellín, en su generalidad es por desplazamiento, por hambruna también hay una gran cantidad de población Emberá que migra desde el territorio". Esta condición de llegada marcada por la vulnerabilidad condiciona las posibilidades de participación.

La precariedad económica es una barrera fundamental: "las principales limitantes económicas" impiden la participación, y aunque "hay personas que quieren participar, no están formadas para representar o acudir a estos espacios que requieren información para poder participar de manera adecuada".

La pérdida de la lengua materna se identifica como un problema crítico, especialmente para la nación Emberá: "un obstáculo es la lengua materna", y en educación "no se está transmitiendo la lengua, o hay compañeros hermanos indígenas que son de otros pueblos y

son los que están atendiendo nuestra población, que tampoco son hablantes de su propia lengua ni la de nosotros". Esto impide la conexión efectiva con poblaciones que necesitan apoyo, especialmente mujeres.

Se identifica también "criminalización, estigmatización, señalamientos y encubrimiento político de la Minga y el Movimiento Indígena", junto con una "pérdida de credibilidad en las instituciones" y "falta de acceso de las mujeres indígenas" a espacios de participación.

4.13.4. Propuestas frente a los retos actuales

Frente a la invisibilización institucional, se propone la "conformación de un consejo de sabedores y sabedoras" y "tener en cuenta las proyecciones de los cabildos en las decisiones que afectan a los pueblos indígenas".

Para el reconocimiento de autoridades, se requiere "crear una ruta y un protocolo para integrar el sistema de participación autónomo en el Sistema Distrital de Participación" y "reconocer formas organizativas indígenas que son diferentes a los cabildos".

Respecto a la sensibilización institucional, se propone "incluir a la población indígena para que lidere y dinamice los procesos", "capacitar a los servidores públicos en usos y costumbres indígenas" y "trabajar directamente con las comunidades para exponer sus necesidades diferenciadas".

Para superar la homogenización, se plantea "realizar una caracterización de los pueblos indígenas por etnias, validada con sus propios líderes" e "incluir a los cabildos en los procesos de fortalecimiento organizativo".

Frente a la desconexión juvenil, se propone la "inclusión de los jóvenes y niños en los espacios indígenas". Y para mejorar las condiciones generales de participación, se sugieren "capacitaciones sobre temas de pueblos indígenas", "mejorar las condiciones de las convocatorias", "buscar apoyo de las autoridades indígenas" y hacer "talleres más dinámicos".

Una recomendación metodológica fundamental del taller fue que "en estos procesos se evidencie la presencia y acompañamiento de pueblos indígenas en estos espacios", dado

que quienes realizan estos procesos "no son indígenas, careciendo de cosmovisión indígena y del 'sentipensante' que cobija a los pueblos". Se enfatiza la necesidad de "concertar" y acordar formas de trabajo conjunto, no simplemente llevar "una oferta desde la institucionalidad".

Tabla 13. Problemáticas y alternativas identificadas por el Sector Pueblos Indígenas

Problemática	Alternativa	Posibles Responsables
Invisibilización de los Pueblos Indígenas en las decisiones del Distrito.	Conformación de un consejo de sabedores y sabedoras. Tener en cuenta las proyecciones de los cabildos en las decisiones que afectan a los pueblos indígenas.	Alcaldía de Medellín. Cabildos Indígenas.
No hay reconocimiento de las autoridades y las instancias indígenas en el Distrito.	Crear una ruta y un protocolo para integrar el sistema de participación autónomo al Sistema Distrital de Participación. Reconocer las formas organizativas indígenas que son diferentes a los cabildos.	Secretaría de Participación Ciudadana.
Falta de sensibilización en el Distrito sobre la normativa de protección a los pueblos indígenas y la aplicación del enfoque diferencial	Reconocer las formas, usos y costumbres de los pueblos. Incluir a la población indígena para que lidere y dinamice los procesos. Capacitar a los servidores públicos en usos y costumbres indígenas. Trabajar directamente con las comunidades para exponer sus necesidades diferenciadas.	Secretaría de Participación Ciudadana. Gerencia Étnica.
Homogenización de los pueblos indígenas. Falta de recursos para la participación y la realización de encuentros.	Realizar una caracterización de los pueblos por etnias, validada con sus propios líderes. Incluir a los cabildos en los procesos de fortalecimiento organizativo.	Gerencia étnica. Secretaría de Participación Ciudadana. Alcaldía de Medellín.



Problemática	Alternativa	Posibles Responsables
Desconexión de las juventudes indígenas de las costumbres y modelos organizativos.	Inclusión de los jóvenes y niños en los espacios indígenas.	Cabildos Indígenas.

Nota: Elaboración propia

4.13.5. Conclusión

El análisis del sector indígena revela el complejo desafío de articular un sistema de participación dual, que debe equilibrar la preservación de sus formas organizativas autónomas con la necesidad de incidir en una arquitectura institucional que históricamente los ha invisibilizado. La tensión fundamental radica en la brecha entre una participación "hacia adentro", rica en dinámicas comunitarias, y una participación "hacia afuera", marcada por la desconfianza y la ausencia de garantías reales.

A pesar del logro histórico de convergencia interétnica, persisten desafíos internos significativos, como el machismo estructural y la cooptación de liderazgos, que se suman a una arquitectura institucional deficiente. Esta última se caracteriza por la homogenización, que ignora la diversidad de pueblos, y por la inoperancia de políticas públicas que, aunque formuladas, carecen de implementación efectiva.

El reto central, por tanto, es construir puentes institucionales funcionales entre el sistema de participación indígena y el Distrital. Esto trasciende el mero reconocimiento formal y exige la garantía de condiciones materiales (recursos, formación, vinculación laboral) que posibiliten una participación efectiva sin comprometer la subsistencia de los liderazgos. La demanda del sector es clara: superar una relación asistencialista y ejercer su autonomía. Esto implica ir más allá de los procesos consultivos que no ofrecen resultados tangibles y avanzar hacia mecanismos colaborativos que aseguren una incidencia real y diferenciada en las decisiones que afectan sus planes de vida.

4.14. Sector Ruralidad y Campesinado

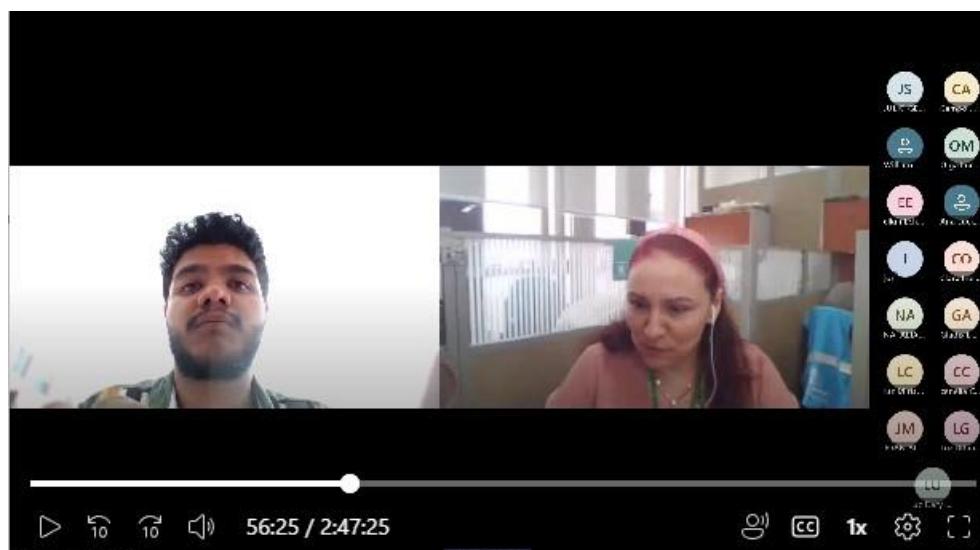
El análisis del sector de Ruralidad y Campesinado parte de una profunda paradoja territorial: a pesar de constituir el 70% del territorio del Distrito, las comunidades rurales han sido históricamente marginadas de los procesos de planeación de una Ciudad que se concibe a sí misma como urbana. Esta invisibilización se ve agravada por barreras

estructurales como la dispersión geográfica, las deficiencias en la conectividad vial y digital, y la centralización de los servicios institucionales. Para este sector, la participación es concebida como un derecho fundamental a incidir en las decisiones que los afectan, pero su ejercicio está en tensión constante con una realidad de exclusión. Este apartado examina los desafíos que enfrenta el campesinado para hacer efectiva su participación y superar las barreras que limitan su acceso al derecho a la Ciudad.

4.14.1. Significado de la participación Ciudadana para el sector Ruralidad y Campesinado

La participación es concebida por el sector campesino como un derecho fundamental y una capacidad constitucional para involucrarse en la toma de decisiones sobre asuntos públicos que los afectan, entendida como oportunidad, inclusión y derecho que debe trascender lo meramente consultivo. Sin embargo, el sector enfrenta una tensión constante entre el ideal participativo y una realidad que los ha mantenido "marginados" históricamente, donde existe una desconfianza hacia las instituciones públicas y "falta de mecanismos efectivos para garantizar la participación de nuestro sector en la sociedad", limitando su capacidad de ser "escuchados y, por tanto, ser tenidos en cuenta en la elaboración de las diferentes herramientas" para la toma de decisiones efectivas.

Figura 16. Taller Sector Ruralidad y Campesinado



140

Nota: Captura de pantalla realizada por la autora durante el taller.

4.14.2. Logros y alcances del sector

Agendas

El sector campesino ha identificado como sus principales objetivos lograr reconocimiento e inclusión efectiva en espacios institucionales de toma de decisiones, fortalecer la implementación del campesino como sujeto especial de derechos reconocido constitucionalmente, y garantizar condiciones materiales para la participación que permitan el acceso real a la Ciudad como derecho. También buscan "seducir a los jóvenes para que no se desplacen" de los territorios y mantener la cultura campesina productiva, enfrentando el reto de que "la producción rural no seduce a los jóvenes por ser un trabajo duro" y que muchos prefieren trabajar en otras actividades que ofrecen mejores condiciones laborales.

Las principales demandas del sector pasan por la implementación efectiva del Distrito Rural Campesino como propuesta histórica de las comunidades, garantías de movilización y transporte para la participación, mejoramiento de vías y conectividad, acceso a derechos fundamentales como agua potable y transporte público digno, y fortalecimiento organizativo con proyectos concretos para organizaciones consolidadas. El sector reclama que "en el Plan de Desarrollo no dice campesino más de 7 veces y se reemplaza por productores", evidenciando una invisibilización sistemática de su identidad como campesinado.

Repertorios

Los espacios de incidencia identificados por el sector campesino incluyen el Consejo Distrital de Desarrollo Rural (CDDR) como principal instancia formal, las Asambleas Campesinas, juntas de acción comunal, y diversas asociaciones campesinas agroecológicas. También participan en espacios educativos a través del SENA y universidades, y en iniciativas como Mercados Campesinos y proyectos cafeteros. Sin embargo, la participación presenta una dualidad significativa: mientras las convocatorias propias "llenan auditorios", existe "desconfianza hacia las instituciones" en espacios oficiales, lo que genera que "cuando la institucionalidad aparece hay desconfianza por lo que las personas no llegan".

Las acciones y estrategias del sector incluyen la participación en espacios formales institucionales, organización de asambleas campesinas con amplia convocatoria, trabajo en redes inter-corregimentales, desarrollo de proyectos productivos agroecológicos, y construcción de alianzas con academia. Priorizan estrategias de comunicación voz a voz para la divulgación territorial debido a limitaciones de conectividad, reconociendo que "muchas veces la información llega a unos cuantos, y muchas veces esa comunicación cuando llega a una vereda, llega a un presidente de junta, llega a una persona determinada y eso se quedó ahí".

4.14.3. Actualidad de la participación Ciudadana desde la mirada del sector

Capital social

El sector campesino evidencia una dualidad en la participación, donde las convocatorias propias generan alta asistencia, pero existe fragmentación entre organizaciones por "competencias" y falta de estrategias efectivas de articulación. Se presenta una necesidad de "mayor organización" y de fortalecer "la juntanza en vez de la competitividad", reconociendo que "hay egoísmo de los liderazgos" que se convierte en un problema para la participación efectiva. También se identifica una sobrecarga de liderazgos que enfrentan dificultades económicas significativas para participar, donde los líderes "sacrifican el día, el jornal" para asistir a espacios institucionales.

Liderazgos y modelos de representación

Los liderazgos campesinos enfrentan agotamiento por las barreras económicas y logísticas de la participación. Existe tensión por la llegada tardía de algunos representantes a espacios ya constituidos, como sucedió con la representación de mujeres rurales en el CDDR, donde "llegó en mayo, en mayo ya habíamos tenido 2 reuniones, en mayo ya se había instalado el Consejo". Se identifican dificultades para que organizaciones sin formalización legal accedan a instancias oficiales de participación, pues "los mecanismos burocráticos impiden la participación de muchas personas y de muchas organizaciones".

Arquitectura institucional

La institucionalidad muestra avances en la voluntad política actual con "muy buena recepción hacia las problemáticas de los campesinos", pero persisten desarticulaciones entre Secretarías y problemáticas en la comunicación y convocatoria oportuna. Los

mecanismos burocráticos limitan la participación de organizaciones no formalizadas, y falta implementación efectiva de marcos normativos como el Distrito Rural Campesino. Se evidencia que "muchas veces los mecanismos burocráticos impiden la participación" y que "cuando se hace alguna convocatoria para algo de la ruralidad y del corregimiento siempre iban las mismas personas", lo que limita la representatividad territorial.

Problemáticas transversales

Las principales barreras incluyen altos costos de movilización por persona ("sacar 25,000 pesos de una moto para venir de la vereda hasta la centralidad y luego devolverse, serían 50,000 pesos"), deficiencias en conectividad digital y vías de acceso ("muchos campesinos no tienen ni celular ni antenas para Internet"), comunicación tardía de convocatorias, y exclusión de poblaciones rurales en procesos virtualizados. Se identifican problemas generales de acceso a derechos básicos como agua potable, infraestructura y servicios públicos en los corregimientos. Además, persiste la ausencia de servicios esenciales como "en San Sebastián no hay bomberos y no hay ambulancias" y dificultades con el transporte público, donde "nos presta el servicio una empresa de otro corregimiento vecino".

4.14.4. Propuestas frente a los retos actuales

Frente a las problemáticas actuales de la participación del sector campesino, surgen las siguientes propuestas:

Respecto de las barreras de movilización se propone crear rubros presupuestales específicos desde las diferentes Secretarías que faciliten el transporte de las personas para llegar a los espacios de participación, tanto dentro del mismo territorio como hacia la Ciudad. Se sugiere articular el territorio de las veredas al sistema metro de Medellín como garantía del derecho a la Ciudad, con tarifas especiales para campesinos, y mejorar las vías y accesos en las veredas.

Sobre los problemas de conectividad se recomienda instalar antenas públicas para facilitar y mejorar la conectividad digital en los territorios rurales, y complementar con estrategias de comunicación análoga como radios comunitarias y anuncios físicos en el territorio para maximizar la asistencia a los espacios.

Frente al complemento generacional se propone implementar una cátedra de vocación campesina en el territorio desde la educación básica, donde los niños vayan a las fincas y hagan trabajo conjunto con sus familias, fomentando el espíritu colaborativo. Se sugiere conformar grupos o semilleros que trabajen en la integración intergeneracional, y desarrollar estrategias de tecnificación que muestren a los jóvenes "cómo mediante la tecnología se hace más fácil el trabajo" agrícola.

Relacionado a la falta de asociatividad se piensa fortalecer las redes intercorregimentales existentes como prioridad, promoviendo el intercambio de saberes entre organizaciones. Se propone trabajar redes solidarias desde la Administración con organizaciones que tienen temáticas comunes, y fortalecer a las organizaciones consolidadas "desde diversas perspectivas, en términos reales y demostrables, desde las perspectivas de cada una de las organizaciones".

Por último, con relación a la desarticulación interinstitucional, se sugiere descentralizar la oferta institucional, llevando los procesos de participación a los territorios y trabajando con representantes por veredas. Se propone articular las instituciones educativas para fomentar la participación desde la niñez y realizar inyección de recursos en las JAC para hacer proyectos sociales y de infraestructura.

Tabla 14. Problemáticas y alternativas identificadas por el Sector Ruralidad y Campesinado.

Problemática	Alternativa	Posibles Responsables
Falta de garantías para la movilización de campesinos y campesinas.	Crear rubros presupuestales para transporte y articular el territorio al sistema metro con tarifas especiales.	Alcaldía de Medellín. Subsecretaría de Desarrollo Rural.
Problemas de conectividad digital y vial.	Instalar antenas públicas, mejorar vías de acceso y usar medios análogos de comunicación.	Secretaría de Infraestructura. Subsecretaría de Desarrollo Rural. Secretaría de Participación Ciudadana.
Falta de complemento generacional.	Implementar catedra de vocación campesina. Crear semilleros intergeneracionales. Tecnificar el campo.	Alcaldía de Medellín.

Problemática	Alternativa	Posibles Responsables
Falta de estrategias de unión entre organizaciones.	Fortalecer redes intercorregimentales. Promover trabajo colaborativo sobre competitividad.	Secretaría de Participación Ciudadana.
Desarticulación institucional.	Descentralizar la oferta institucional y trabajar con representantes por veredas.	Alcaldía de Medellín.

Nota: Elaboración propia

4.14.5. Conclusión

El análisis del sector de Ruralidad y Campesinado evidencia la persistencia de desafíos estructurales que requieren transformaciones profundas, a pesar de los avances recientes en la voluntad política. El reto central es superar las barreras económicas, logísticas y comunicativas que históricamente han marginado al campesinado. Esto implica no solo garantizar las condiciones materiales para la participación, sino también implementar marcos normativos como el Distrito Rural Campesino.

La tensión fundamental del sector se ubica en la brecha entre una participación vibrante en sus espacios autónomos y una marcada desconfianza hacia los canales institucionales. Dicha desconfianza revela la necesidad de reconfigurar los mecanismos de participación para que estos sean permeables a las realidades y necesidades específicas de las comunidades rurales.

Para el sector campesino, el desafío es doble: por un lado, fortalecer la asociatividad interna y asegurar el relevo generacional; por otro, lograr que la institucionalidad transite desde un reconocimiento simbólico hacia un compromiso efectivo. Esto significa transformar los espacios de participación para que dejen de ser meramente consultivos y se conviertan en escenarios de incidencia real, donde el campesinado pueda ejercer su derecho a decidir sobre el futuro de sus territorios y formas de vida.

4.15. Sector Estudiantes Universitarios

El análisis del sector Estudiantes Universitarios aborda a un actor político históricamente relevante en las transformaciones sociales de Medellín, pero que actualmente atraviesa un

profundo proceso de debilitamiento organizativo. Este repliegue contrasta con su tradición de movilización y se explica por una confluencia de factores críticos: crisis internas en las universidades, la creciente precariedad de las condiciones materiales de vida estudiantil y un temor extendido a la persecución institucional. Estos elementos configuran un escenario complejo donde la capacidad de incidencia del movimiento se ve estructuralmente limitada. Es tal el nivel de este recogimiento que, como se señala en este apartado, no fue posible concretar el taller participativo previsto en la metodología, lo que a su vez se convierte en un hallazgo sobre el estado actual del sector.

4.15.1. Significado de la participación Ciudadana para el sector Estudiantes Universitarios.

Para el sector estudiantil universitario, la participación se concibe como la gestión de la agencia política estudiantil que trasciende la representación tradicional hacia la construcción de espacios pedagógicos para la formación política. Se entiende como un proceso horizontal orientado a "la creación de pedagogías para la formación de agentes políticos que tengan la capacidad de dar discusiones horizontales y de generar sus propias organizaciones", buscando superar la dependencia de estructuras externas que históricamente han limitado la autonomía del movimiento estudiantil.

Esta concepción de la participación hace énfasis en la autogestión organizativa como mecanismo de empoderamiento y construcción de horizontalidad, donde más que participar "en términos de toma de decisión en los espacios de representación", se busca crear capacidades políticas propias que permitan a los estudiantes no depender de estructuras institucionales. Sin embargo, persiste una tensión entre este ideal participativo y una realidad donde la participación efectiva se ve constantemente obstaculizada por condiciones materiales adversas y por la percepción creciente de que participar equivale a "regalar trabajo", especialmente cuando "no hay un incentivo para la participación, si yo no voy a ganar nada más que estar ahí sentada y que me escuchen muy rico y todo".

4.15.2. Logros y alcances del sector

Agendas

El sector estudiantil universitario ha identificado como sus principales objetivos garantizar la permanencia estudiantil en la Ciudad con condiciones de vida dignas, fortalecer la oferta académica universitaria y asegurar presupuesto público para la educación superior. Estos objetivos responden a una necesidad primaria donde "para poder participar también piensa como en su calidad de vida y en tanto los estudiantes pues necesitamos, comer y vivir". Se busca superar la desconexión entre la formación académica y el proyecto de Ciudad, articulando la educación superior con las necesidades territoriales, pues se percibe que "los pregrados que tenemos y las carreras, pues como los pensum de las carreras que tenemos, se están quedando un poco atrasadas en el avance de Ciudad".

Las principales demandas del sector pasan por el mejoramiento de las condiciones materiales para la permanencia estudiantil, donde estudiantes foráneos han experimentado un deterioro notable en su calidad de vida: "yo llevo por ejemplo cuatro años acá y yo he sentido la diferencia notable en el costo de vida desde el momento en que llegué a hoy". Se demanda también ampliación y pertinencia de la oferta académica, junto con financiación adecuada del sistema universitario público como pilares fundamentales para garantizar el derecho a la educación superior. Además, se identifica la necesidad de "condiciones de seguridad, como que no me va a costar un riesgo organizarme y dar un espacio de discusión", dada la sensación creciente de temor al perfilamiento y la persecución institucional.

Repertorios

Los espacios de incidencia del sector estudiantil se concentran principalmente en asambleas estudiantiles como "el mecanismo más básico que tenemos para reunirnos y participar", colectivas autogestivas y espacios pedagógicos de formación política horizontal. Sin embargo, estos espacios han experimentado una reducción significativa: "cada vez son menos las colectivas que vemos, cada vez son menos las personas que se quieren organizar". Esta contracción organizativa responde a múltiples factores, entre ellos la percepción de que "para que nos organizamos, para que nos sentamos a discutir si esto no está llegando a ningún lado o que no da frutos más allá de la discusión".

Las acciones y estrategias del movimiento estudiantil privilegian mecanismos de acción directa, donde "todas las demandas que se han logrado han terminado por un mecanismo muchísimo más directo, más la movilización de calles, más la pinta, más la empapelada,

más el desalojo de espacios". Los mecanismos tradicionales de diálogo se han desgastado progresivamente, siendo percibidos como "pañitos de agua tibia, como que vienen, me escuchan, me dicen, listo, vamos a hacer algo, se van y todo lo que acaban de escribir lo botan". A pesar de este panorama difícil, se destacan logros organizativos significativos como la creación de asambleas específicas sobre violencia de género, donde "el hecho mismo de que se hayan hecho asambleas exclusivamente para violencia de género es un logro, pues porque es un tema que no se ha hablado".

4.15.3. Actualidad de la participación Ciudadana desde la mirada del sector

Capital social

El movimiento estudiantil atraviesa una crisis profunda de participación caracterizada por el "recogimiento del mismo, también por falta de participación o por falta de ánimo de los estudiantes". Se evidencia una reducción progresiva de colectivas y organizaciones autogestionadas: "cada vez son menos las colectivas que vemos, cada vez son menos las personas que se quieren organizar", junto con limitaciones críticas en recursos humanos, temporales y espaciales que debilitan la capacidad organizativa del sector.

La falta de formación política constituye un problema estructural, donde "ni siquiera el 20% de la población universitaria tiene idea de que tiene una representación" en espacios institucionales de participación Ciudadana. Esta carencia formativa se agrava por el perfil académico predominante en las universidades: "estamos hablando también de una población universitaria donde las carreras, pues obviamente, en términos de ciencias sociales y humanas son limitadas", lo que restringe el desarrollo de conciencia política en amplios sectores estudiantiles. Además, se identifica un problema de desconocimiento generalizado sobre los espacios y herramientas de participación: "ni siquiera tiene idea de que hay un consejo de participación. Entonces, digamos que el llamado a participar tampoco es muy fuerte".

Liderazgos y modelos de representación

El sector estudiantil enfrenta una crisis profunda de liderazgo donde "el movimiento estudiantil en la actualidad no cuenta con liderazgos fuertes, está un poco sin cabeza" debido al desplazamiento forzado y la persecución de referentes históricos. Los liderazgos previos "se han venido viendo en peligro de muchas formas, han tenido que abandonar

también la Ciudad incluso, no solo por términos de seguridad sino también por condiciones de vida".

El temor al perfilamiento institucional genera un efecto paralizante donde "a nadie le interesa tanto meterse en ese chicharrón", creando un vacío de representación que obstaculiza la acción colectiva. Esta situación se ve agravada por la ausencia de incentivos reales para asumir liderazgos: "el amor al arte se acabó. O sea, ya no hace nada por amor al arte, porque es que el amor al arte me implica tiempo y el tiempo me implica desgaste económico y físico y de salud mental". La percepción creciente de que ejercer representación estudiantil constituye trabajo no remunerado ("es literalmente trabajarle a una institución") desincentiva aún más la emergencia de nuevos liderazgos.

Arquitectura institucional

La relación entre el movimiento estudiantil y la institucionalidad de la Ciudad se caracteriza por la tensión y el desgaste progresivo. Los mecanismos de diálogo institucional son percibidos como ineffectivos, espacios donde la institucionalidad "no le interesa conversar con todo el mundo" sino solo con sectores que generen menor tensión en términos de demandas. Esta selectividad institucional genera una sensación de riesgo: "quien de pronto quiera generar como un llamado de atención a esta institucionalidad que no le selecciona para hablar, pues se siente tensionante, digamos que se siente un riesgo".

La ausencia de incentivos reales para la participación genera la percepción de que los espacios institucionales instrumentalizan la participación estudiantil sin generar incidencia efectiva. Se evidencia también un desconocimiento masivo sobre políticas públicas y herramientas institucionales: cuando se pregunta sobre la política pública de participación Ciudadana, la respuesta es contundente: "toda la universidad los conoce para nada". Respecto al presupuesto participativo, aunque existe cierto conocimiento en sectores organizados, "no hemos tenido la oportunidad de haberlo materializado" y predomina la percepción de que "no sabemos en qué se usó ese presupuesto".

La institucionalidad también muestra limitaciones en su capacidad de articulación con el sector. Se destaca la ausencia de representación estudiantil en espacios como el Consejo Distrital de Participación Ciudadana, evidenciando una desconexión sistemática. Además, cuando existen intentos de articulación, estos se perciben como limitados y condicionados

a "dinámicas de explotación bien densas" donde los estudiantes deben comprometer su autonomía y recursos sin contraprestaciones adecuadas.

Problemáticas transversales

Como barreras transversales se identifican condiciones materiales precarias que afectan la permanencia estudiantil y, por tanto, su capacidad de participación. Los problemas de gentrificación y aumento del costo de vida impactan especialmente a estudiantes foráneos, limitando su capacidad de sostenerse en la Ciudad mientras participan en procesos organizativos. Se mencionan también problemas de seguridad urbana que afectan la vida estudiantil.

Existe además una limitación significativa en la articulación del movimiento estudiantil, que se concentra principalmente en universidades grandes (Nacional y UdeA) excluyendo universidades públicas más pequeñas, instituciones privadas y tecnológicos como el SENA: "la conversación no solo se limita a las universidades, sino que encima se limita solo a instituciones de educación superior". Esta fragmentación debilita la capacidad de incidencia colectiva del sector.

4.15.4. Propuestas frente a los retos actuales

En coherencia con el diseño metodológico participativo de este informe, la identificación de propuestas y alternativas de solución debía surgir directamente de los actores en un taller sectorial. Sin embargo, en el caso del sector de Estudiantes Universitarios, no fue posible concretar dicho espacio de co-construcción.

Esta dificultad no es un mero contratiempo logístico, sino que debe ser interpretada como un hallazgo empírico que confirma y profundiza el diagnóstico aquí presentado. La apatía, el "recogimiento del mismo movimiento", el temor al perfilamiento institucional y la percepción de que los espacios de participación equivalen a "regalar trabajo" sin incentivos ni incidencia real, configuran un escenario de profundo desencanto que desincentiva activamente la organización.

La imposibilidad de realizar el taller evidencia la gravedad de la crisis organizativa del sector: el tejido conectivo está tan debilitado que incluso la convocatoria para un diálogo reflexivo sobre sus propias problemáticas enfrenta barreras significativas. Por tanto, antes

150

de poder formular propuestas específicas sobre políticas públicas, el reto preliminar e ineludible para el movimiento estudiantil es reconstruir sus propias capacidades organizativas y sus espacios de confianza interna. Cualquier estrategia de fortalecimiento externo deberá, necesariamente, partir del reconocimiento de esta frágil condición y apoyar procesos que apunten a revitalizar el interés por la acción colectiva desde la base.

4.15.5. Conclusión

El sector estudiantil universitario evidencia una profunda crisis de su capacidad organizativa, manifestada en la pérdida de liderazgos visibles, el debilitamiento del capital social y una marcada desarticulación con los espacios institucionales. Aunque persiste una concepción horizontal y pedagógica de la participación, esta choca con un contexto de precariedad material, temor a la persecución y un desencanto generalizado ante mecanismos participativos percibidos como ineffectivos.

La dificultad para reconstruir su tejido organizativo se convierte, así, en el principal desafío. El reto central no es solo técnico, sino profundamente político: revitalizar el interés por la organización y recuperar la confianza en la participación como herramienta de transformación.

Superar esta crisis exige una doble transformación. Por un lado, una mejora en las condiciones materiales que permita a los estudiantes dedicar tiempo a la participación sin comprometer su subsistencia. Por otro lado, y de manera más fundamental, se requiere una reconfiguración de la relación entre el movimiento estudiantil y la institucionalidad. Esto implica transitar desde los actuales espacios de diálogo, percibidos como instrumentalizados, hacia mecanismos que garanticen una incidencia real en las decisiones que afectan tanto la vida universitaria como el proyecto de Ciudad. Sin esta garantía de efectividad, la reconstrucción del movimiento estudiantil seguirá siendo una tarea pendiente.

4.16. Sector Gremios Económicos

Si bien el Consejo Distrital incluye una representación amplia de "Gremios Económicos", el presente análisis se focaliza en el subsector de la Economía Social y Solidaria. Este

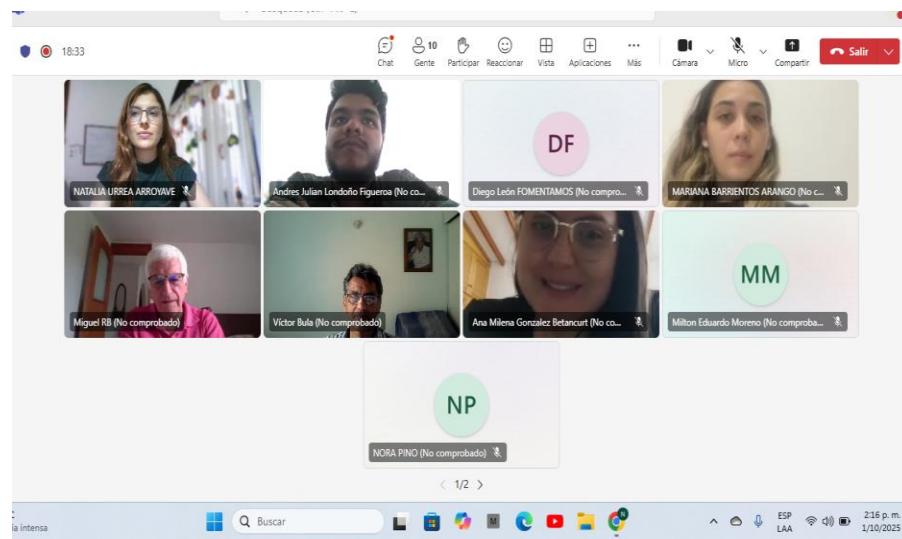
agrupa un universo diverso de formas asociativas —cooperativas, mutuales, fondos de empleados— cuya lógica económica se fundamenta en la participación democrática y la cooperación, en contraposición al modelo de acumulación de capital. A pesar de contar con un marco normativo propio (Acuerdo 41 de 2011), el sector opera en medio de una profunda brecha entre sus principios solidarios y las prácticas institucionales que lo intervienen. Esta tensión se manifiesta en la dificultad para implementar efectivamente su política pública y en la desnaturalización de sus valores en mecanismos como el Presupuesto Participativo. Este apartado examina cómo el sector busca afirmar su identidad y navegar un entorno que a menudo favorece lógicas individualistas sobre las asociativas.

4.16.1. Significado de la participación Ciudadana para el sector de Gremios Económicos de la economía social y solidaria.

La economía social y solidaria se identifica como una economía de participación donde cada asociado representa un voto en las decisiones colectivas. A través de las Asambleas Generales de Asociados, se define la agenda económica y social de los procesos organizativos y empresariales, estableciendo un modelo democrático de gestión donde las decisiones no se concentran en función del capital aportado, sino del principio de igualdad entre los miembros.

Esta concepción de participación trasciende lo electoral para convertirse en un ejercicio cotidiano de democracia económica, donde la articulación de las diferentes empresas asociativas solidarias busca posicionar sus procesos organizativos en la agenda pública. Se entiende la participación como la capacidad de incidir en las políticas públicas y en los mecanismos de financiamiento que afectan al sector.

Figura 17. Taller Sector Gremios Económicos



Nota. Miércoles, 01 de octubre de 2015, captura de pantalla realizada durante el taller sector Gremios Económicos.

4.16.2. Logros y alcances del sector.

Agendas

El sector de la economía social y solidaria ha identificado como objetivo central impulsar y fortalecer las diferentes formas asociativas y solidarias de propiedad, incluyendo cooperativas, asociaciones mutuales, fondos de empleados y asociaciones, corporaciones o fundaciones con actividades económicas para cumplir su objeto social y empresarial solidario, en concordancia con la Ley 454 de economía solidaria de 1998.

Las principales demandas del sector se orientan hacia la promoción y cumplimiento efectivo de los principios y valores de la economía social y solidaria, buscando que la cooperación y la solidaridad sean realmente comprendidas como el centro de estos esfuerzos empresariales, más allá de formalismos administrativos. Existe una demanda persistente por el desarrollo efectivo de la Política Pública de Economía Social y Solidaria establecida desde 2011, que hasta el momento ha funcionado más como documento de referencia que como política implementada con recursos, herramientas y condiciones reales.

La agenda incluye aspectos centrales como la formación en valores solidarios, la promoción de la cultura solidaria en instituciones educativas, estrategias de comunicación, el fortalecimiento de organizaciones, el impulso a circuitos económicos solidarios y el reconocimiento de la economía del cuidado.

Repertorios

El Consejo Consultivo de la Economía Social y Solidaria de Medellín se ha identificado como el principal espacio de incidencia política, creado a partir del Acuerdo 41 de 2011, donde están representados actores de la economía solidaria, la economía social, y Secretarías como Desarrollo Económico, Inclusión Social y Familia, Derechos Humanos y Mujer. Sin embargo, a pesar de su existencia formal, este Consejo se reúne con cierta periodicidad sin mayor impacto en la implementación del Acuerdo que institucionalizó la política.

Las acciones y estrategias del sector incluyen la participación en espacios institucionales y esfuerzos de asociatividad entre emprendimientos de la economía social y solidaria. Se destaca la conformación de alianzas y redes empresariales o circuitos económicos de cooperación y solidaridad como herramientas metodológicas y estratégicas para potenciar la capacidad del sector. Una experiencia significativa es la corporación FOMENTAMOS conformada por ocho cooperativas financieras, de ahorro y crédito, y diez organizaciones del sector solidario, que desde hace veinte años promueve la inclusión socioeconómica y la educación financiera para personas tradicionalmente excluidas de los sistemas de crédito formal, agrupando alrededor de 20.500 personas en las 16 comunas y 5 corregimientos.

Experiencias como "Fomentamos", que a través de círculos solidarios ha logrado vincular a cerca de 21.000 personas en Medellín, articulándose con el Banco Distrital y ofreciendo alternativas financieras a poblaciones excluidas del sistema tradicional, demuestran la capacidad organizativa del sector. No obstante, los apoyos institucionales han sido esporádicos, limitados a eventos puntuales, y no han consolidado un proceso estructural ni sostenido en el tiempo.

4.16.3. Actualidad de la participación Ciudadana desde la mirada del sector.

Capital social

154

Centro Administrativo Distrital CAD
Calle 44 N° 52-165. Código Postal 50015
Línea de Atención a la Ciudadanía: (604) 44 44 144
Comutador: (604) 385 55 55 Medellín - Colombia



El sector de la economía social y solidaria enfrenta una necesidad apremiante de formar a las personas asociadas en relación con los valores de la solidaridad y la cooperación. No se ha avanzado significativamente en los procesos formativos y de educación en la cultura de la solidaridad y la cooperación, evidenciando una falta de pedagogía y didáctica para la formación en economía solidaria. Las cooperativas, mutuales y fondos de empleados, aunque exigen cursos básicos de 20 horas para nuevos asociados, reconocen que este esfuerzo es insuficiente para construir una cultura sólida de cooperación y solidaridad. Esta debilidad formativa se ve agravada por la fragmentación del sector. Aunque se elaboró un Plan Estratégico a diez años, ha tenido poco desarrollo en la práctica, y se encuentran dificultades para establecer una articulación entre todos los actores del sector que permita generar líneas estratégicas de trabajo unificadas. Se presenta una invisibilización frente a las distintas formas empresariales de la economía social y solidaria, y su relación con los emprendimientos de la economía popular, que en Antioquia superan las 10.000 organizaciones.

El desinterés y desencanto de parte de la base social también constituye un desafío significativo. La participación en espacios convocados por la institucionalidad no se ve reflejada en acciones concretas que impacten la calidad de vida, generando sentimientos de frustración que se expresan en la percepción de que los espacios de participación representan "más un deber Ciudadano que instancias con verdadera incidencia".

Liderazgos y modelos de representación

A diferencia de los grandes grupos económicos que cuentan con acceso directo e incidencia en Alcaldías, planes de desarrollo y cámaras de comercio, el sector de la economía social y solidaria se caracteriza por mecanismos de participación de bajo impacto, lo que limita sus posibilidades de incidir en la agenda pública. Esta asimetría en las capacidades de incidencia refleja una estructura de poder que favorece a los actores económicos tradicionales sobre las formas asociativas solidarias.

Arquitectura institucional

La dimensión institucional concentra las problemáticas más críticas del sector. Existe una falta de desarrollo efectivo de la política pública de economía social y solidaria, a pesar de haber sido establecida desde 2011. El Consejo Consultivo de la Economía Social y Solidaria se reúne con cierta periodicidad, sin mayor impacto en la implementación del

Acuerdo que institucionalizó la política, evidenciando una brecha entre la existencia formal de espacios participativos y su capacidad real de incidir en decisiones.

La visión de la institucionalidad no comprende las claves de la asociatividad de este tipo de economía solidaria y se ha centrado en el apoyo a las micro-empresas individuales o familiares. La Secretaría de Desarrollo Económico, responsable clave en la implementación de la política, ha brillado por su ausencia en los espacios del sector, delegando la representación en funcionarios de bajo nivel sin capacidad de decisión. Esta ausencia de liderazgo institucional de alto nivel refleja la falta de prioridad política que se otorga al sector.

Las políticas públicas y los planes de desarrollo distrital no llegan de manera efectiva a los territorios históricamente olvidados, obligando a que sea siempre la comunidad la que deba desplazarse hacia el centro, en lugar de que la institucionalidad se acerque a los barrios, corregimientos y sectores donde se desarrollan las iniciativas. Esta centralización geográfica de la institucionalidad constituye una barrera adicional para organizaciones con recursos limitados.

4.16.4. Propuestas frente a los retos actuales.

Como alternativas de solución a las problemáticas identificadas, el sector plantea la necesidad de fortalecer la articulación interna y externa. Se destaca la importancia de que todas las corporaciones, cooperativas y organizaciones del sector solidario puedan agruparse para construir estrategias comunes, evitando que cada una trabaje de manera aislada. Esta articulación debe proyectarse hacia instituciones clave del Distrito como la Secretaría de Desarrollo Económico, Planeación y la Secretaría de Participación Ciudadana, para que las propuestas del sector se traduzcan en políticas públicas efectivas con recursos suficientes para su implementación.

Se insiste en la creación de mesas de trabajo conjuntas con la Administración Distrital, donde no solo se recojan las ideas del sector, sino que se garantice su ejecución real. Uno de los mayores desgastes ha sido participar activamente en espacios de diálogo sin que los aportes sean tenidos en cuenta al momento de tomar decisiones. La solución pasa por consolidar una relación donde la participación se traduzca en acciones concretas que fortalezcan a las comunidades.

Se propone establecer exigencias estructurales en el financiamiento público, particularmente en el presupuesto participativo, para que los proyectos estén constituidos genuinamente por dinámicas asociativas y cooperativas en los procesos productivos. Esto requiere superar el enfoque de apoyo a microempresas individuales para transitar hacia el fortalecimiento de empresas asociativas solidarias que operen bajo principios de cooperación y solidaridad.

Se resalta el valor de las redes de colaboración solidaria, que han permitido gestar alianzas territoriales y proyectos comunes de impacto regional, incluso con experiencias que se replican en otros países. Estas redes son vistas como herramientas metodológicas y estratégicas fundamentales para potenciar la capacidad del sector, articular esfuerzos y demostrar resultados colectivos.

Tabla 15. Problemáticas y alternativas identificadas por el Sector Gremios económicos de la Economía Social y Solidaria.

Problemática	Alternativa	Posibles Responsables
Fragmentación y falta de articulación entre actores del sector.	Fortalecer la articulación interna del sector creando espacios de confluencia para construir estrategias comunes y evitar el trabajo aislado.	Alcaldía de Medellín. Gremios Económicos de la Economía Social y solidaria.
Baja incidencia en la toma de decisiones institucionales.	Crear mesas de trabajo conjunto con la Administración distrital donde se garantice la ejecución real de propuestas y no solo su recolección.	Alcaldía de Medellín. Secretaría de Participación Ciudadana.

Nota: Elaboración propia

4.16.5. Conclusiones

El sector de la Economía Social y Solidaria concibe la participación como un ejercicio de democracia económica, buscando posicionar sus procesos asociativos en la agenda pública. Sin embargo, enfrenta un reto estructural insoslayable: su lógica de cooperación choca con un contexto institucional que, a través de herramientas como el Presupuesto Participativo,

tiende a individualizar y fragmentar los apoyos, favoreciendo lógicas clientelistas sobre las asociativas.

La inoperancia de la política pública sectorial y la falta de criterios asociativos en el financiamiento público han desnaturalizado los principios solidarios, debilitando la articulación del sector y la legitimidad de los mecanismos participativos. El resultado es una contradicción profunda donde la economía social es utilizada para sostener modelos de microempresa individual, contrarios a su propia esencia.

El desafío central, por tanto, es transformar un marco institucional que no comprende la clave de la asociatividad solidaria. Esto exige una reconfiguración de los mecanismos de financiamiento para que incentiven y fortalezcan formas de propiedad colectiva, junto a un compromiso real con la implementación de la política pública y la formación en cultura solidaria. Solo así será posible transitar de una participación de bajo impacto a una economía de participación democrática que materialice los principios de cooperación y solidaridad que definen a este sector.

4.17. El caso del Presupuesto Participativo desde la visión de los sectores

Tal como se mencionó en el capítulo 3 de este informe, el Presupuesto Participativo (PP) constituye un eje transversal y un campo de disputa central para comprender el estado actual de la participación en Medellín. En este apartado se profundiza en dicho análisis, abordando las diversas y a menudo contradictorias percepciones que lo 17 sectores del CDPC tienen sobre este mecanismo.

En el trabajo de campo, la relación de muchos sectores con el Presupuesto Participativo fue reiteradamente nombrada a través del concepto de "dependencia". Este término, expresado a menudo como "PP-dependencia", captura con fuerza la percepción de que el PP es una fuente de recursos crítica y, en ocasiones, insustituible. Sin embargo, un análisis más amplio revela que estos sectores no son actores subordinados o sin agencia por fuera del mecanismo; por el contrario, poseen agendas, trayectorias y capacidades propias.

Por esta razón, para este análisis se ha optado por un marco conceptual que, reconociendo la centralidad de los recursos, vaya más allá de la noción de dependencia. Se entenderá que estos sectores tienen una profunda implicación estructural y altos intereses en juego con el

Presupuesto Participativo. Esta perspectiva permite analizar su relación entre sector y PP no como una de simple subordinación, sino como una interacción compleja donde se negocian poder, legitimidad y visiones de desarrollo.

4.17.1. Sectores con Altos Intereses en Juego e Implicación Estructural

Este primer grupo analítico está conformado por los sectores cuya relación con el Presupuesto Participativo se caracteriza por altos intereses en juego (high stakes) y una profunda implicación estructural. Para ellos, el PP no es un mecanismo accesorio, sino un campo central que afecta directamente su sostenibilidad, capacidad de acción y legitimidad. Su implicación estructural, cultivada a lo largo de años de interacción, les otorga un conocimiento íntimo de las lógicas operativas del sistema, lo que explica por qué sus críticas a las reformas recientes son las más detalladas y fundamentadas.

Las Juntas de Acción Comunal (JAC), cuya estructura misma está diseñada para la planeación barrial, perciben los cambios como una amenaza directa a su capacidad de incidencia. La creación del Comité Gerencial de Proyectos de Presupuesto Participativo (CGP) es interpretada como la imposición de una racionalidad técnica des territorializada que devalúa su conocimiento situado, poniendo en juego su rol representativo. El diagnóstico de este sector sobre la drástica caída en la participación deliberativa es una evidencia empírica de la crisis de sentido que esto genera.

De manera similar, las Organizaciones Sociales y el sector de Mujeres, estructuralmente implicados a través de proyectos culturales y sociales financiados por el PP, ven en los cambios un riesgo para su autonomía. Critican una tendencia hacia la tecnocratización que favorece a "grandes operadores", creando una barrera de equidad que pone en juego la supervivencia de las organizaciones de base. Para ellas, los intereses son altos, pues observan cómo los nuevos criterios pueden desplazar prioridades construidas a través de un largo trabajo territorial, volviendo su esfuerzo participativo ineficaz.

Finalmente, el sector de la Economía Solidaria evidencia una implicación de carácter filosófico. Su crítica es profunda a nivel conceptual: denuncian que la lógica del PP está siendo desvirtuada para promover modelos individualistas, contradiciendo los principios asociativos que definen su identidad. Para este sector, lo que está en juego no es solo la

financiación de proyectos, sino la integridad misma de un modelo de desarrollo alternativo que buscan construir.

4.17.2. Sectores con Participación Limitada y Demanda de Enfoque Diferencial

Este segundo grupo analítico está compuesto por sectores que, si bien tienen presencia en el ecosistema participativo, experimentan su relación con el Presupuesto Participativo desde una posición de marginación o exclusión sistemática. A diferencia del grupo anterior, su principal crítica no se centra tanto en los detalles operativos del mecanismo, sino en su diseño fundamental, el cual perciben como neutral en términos poblacionales. Esta supuesta neutralidad, argumentan, termina por perpetuar desigualdades históricas al no reconocer sus particularidades. Por tanto, su demanda central no es de ajuste, sino de transformación: la implementación de un enfoque diferencial efectivo.

La población víctima del conflicto armado denuncia una perversión del sentido del PP, señalando prácticas de instrumentalización por parte de actores con poder, como ediles que crearían corporaciones para capturar recursos. A esto suman la percepción de una "falta de pedagogía intencional", sugiriendo que la complejidad del sistema se utiliza estratégicamente para mantener el control sobre las decisiones. Para ellos, las barreras de acceso, como la falta de apoyos para el transporte, no son un inconveniente logístico, sino un mecanismo de exclusión que afecta directamente a las poblaciones más vulnerables.

El pueblo afrodescendiente expresa una sensación similar de exclusión en la priorización, describiéndose como si estuvieran "al final de la cola". Critican que el diseño del mecanismo favorece a "expertos" que conocen sus lógicas y logran acceder a los recursos, desplazando sus propuestas. Asimismo, señalan una limitación temática que confina sus proyectos al ámbito cultural o artístico, impidiéndoles incidir en temas estructurales de desarrollo. Su crítica más profunda apunta a la falta de impacto real del mecanismo, cuestionando si este contribuye a reducir la pobreza o se limita a financiar acciones puntuales sin sostenibilidad.

Finalmente, los pueblos indígenas y los sindicatos, aunque desde diferentes puntos de partida, comparten una percepción de falta de fuerza política para incidir de manera efectiva. Los pueblos indígenas reconocen avances parciales, pero señalan la ausencia de

pertinencia cultural en los proyectos que logran ser priorizados, como la falta de deportes propios. Los sindicatos, por su parte, con una vinculación aún incipiente, aspiran a tener protagonismo y ser tenidos en cuenta, pero reconocen su histórica falta de incidencia. Ambos sectores evidencian cómo, sin mecanismos explícitos de enfoque diferencial que compensen desigualdades de partida, su capacidad de movilización resulta insuficiente para competir en la arena del PP.

4.17.3. Sectores con Vinculación Escasa o Rol de Vigilancia Externa

Este último grupo analítico está conformado por sectores que, a pesar de su relevancia en otros ámbitos del ecosistema participativo, evidencian una vinculación escasa, nula o indirecta con el Presupuesto Participativo. La ausencia de testimonios significativos sobre el PP en los talleres y entrevistas con estos actores no debe interpretarse como una omisión, sino como un hallazgo en sí mismo: para ellos, el PP no constituye un espacio prioritario de incidencia, o su relación con él se da desde una posición de externalidad.

Sectores de naturaleza académica o estudiantil, como ASCUN y Estudiantes Universitarios, muestran un claro distanciamiento del mecanismo como espacio de deliberación política. Si bien existe una alta demanda de los recursos del PP para el acceso a la educación superior (becas), la vinculación de los estudiantes con el PP suele limitarse al acceso al beneficio, sin que esto derive en una apropiación del espacio participativo. Esto se debe a que su agenda de incidencia (manutención, reforma educativa y bienestar integral) desborda el alcance del PP. Predomina la percepción de que el mecanismo resuelve parcialmente el acceso (matrícula), pero no garantiza la permanencia ni las condiciones de vida, por lo que canalizan su lucha política hacia otros escenarios, evidenciando una brecha entre la lógica territorial del PP y las demandas estructurales del movimiento estudiantil.

El Consejo Territorial de Planeación (CTP), aunque es una instancia central en el sistema de planeación, tampoco registra una interacción profunda. Su rol parece estar más enfocado en el seguimiento a los grandes instrumentos de planeación (como el Plan de Desarrollo y el POT) a nivel distrital, manteniendo una distancia operativa con los procesos de micro-planeación que se dan en el marco del PP a nivel de comunas y corregimientos.

Finalmente, el sector de Veedurías se posiciona claramente en un rol de externalidad. Su función no es la de participar activamente en la deliberación y priorización de proyectos, sino la de ejercer control social y vigilancia externa sobre el mecanismo, especialmente en el seguimiento a la ejecución de los recursos en los territorios. Su vinculación, por tanto, no es de participación interna, sino de fiscalización, lo que confirma su rol como garante del sistema más que como un actor que disputa recursos dentro de él.

4.17.4. Conclusión

Más allá de las percepciones específicas de cada sector, el análisis cruzado revela un conjunto de tensiones estructurales recurrentes que atraviesan el funcionamiento del Presupuesto Participativo. Estas tensiones no son fallas aisladas, sino efectos sistémicos que desafían los objetivos democratizadores del mecanismo y explican el desencanto manifestado por múltiples actores.

Una de las tensiones más profundas es la que existe entre la construcción colectiva y la individualización de recursos. Diseñado para fortalecer el tejido social, el PP en su operación actual puede, paradójicamente, incentivar una lógica de competencia donde "cada quien busca su proyecto". Esto no solo fragmenta los recursos en múltiples iniciativas de bajo impacto estructural, sino que, como denuncian varios sectores, genera rivalidades y "violencias políticas" entre líderes y organizaciones que antes trabajaban de manera articulada. El mecanismo corre el riesgo de funcionar como un catalizador de la fragmentación comunitaria más que de la cohesión social.

En segundo lugar, se evidencia una tensión entre el propósito de equidad y la reproducción de desigualdades. El diseño del mecanismo, al exigir una capacidad técnica sofisticada y favorecer a los sectores con mayor poder de movilización electoral, termina por privilegiar a "grandes operadores" o a grupos poblacionales mayoritarios. Esto genera una exclusión sistemática de sectores que, como los pueblos étnicos o las víctimas, demandan un enfoque diferencial para compensar sus desventajas de partida. En lugar de ser una herramienta para superar exclusiones, el PP puede estar perpetuándolas.

Finalmente, se manifiesta una tensión crítica entre la autonomía Ciudadana y la instrumentalización. Por un lado, la alta dependencia de las organizaciones respecto a los recursos del PP ("PP-dependencia") genera una vulnerabilidad estructural que limita su

capacidad de acción y su agenda política a largo plazo. Por otro lado, persisten percepciones fundadas sobre una posible captura del mecanismo por parte de actores políticos que lo instrumentalizan con fines clientelares, desvirtuando su sentido democrático. La creación de instancias técnicas centralizadas como el Comité Gerencial de Proyectos de Presupuesto Participativo (CGPPP), si bien busca contrarrestar esta instrumentalización, es a su vez percibida como una imposición tecnocrática que resta legitimidad al proceso deliberativo de las comunidades.

5. EL ESTADO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: ANÁLISIS INTEGRAL

Tras el análisis detallado de las dinámicas y percepciones de cada uno de los 17 sectores, este capítulo ofrece una lectura transversal e integradora que busca sintetizar los hallazgos y elevarlos a un nivel de análisis sistémico. El propósito es comprender las tendencias comunes, las tensiones estructurales y las problemáticas transversales que caracterizan el estado actual de la participación en Medellín. Para ello, se retoma la tesis central de que la participación Ciudadana en el Distrito se configura como un campo en disputa, definido por una tensión fundamental entre una arquitectura institucional formalmente robusta y una crisis persistente de incidencia efectiva y legitimidad en la práctica.

Para articular esta discusión, los hallazgos empíricos del capítulo anterior serán analizados a la luz de los tres núcleos problema que estructuran la propia Política Pública de Participación Ciudadana (PPPC): Capital Social, Liderazgos y Modelos de Representación, y Arquitectura Institucional. Utilizar este marco no es solo una elección metodológica; convierte el análisis en un ejercicio evaluativo que contrasta la realidad vivida por los actores con los objetivos y diagnósticos del marco normativo vigente. Esta estructura permitirá examinar de manera coherente las fracturas del sistema participativo para, finalmente, reflexionar sobre sus implicaciones para la gobernanza democrática en la Ciudad.

5.1. Capital Social

El primer núcleo problema de la Política Pública, el Capital Social, se revela en los hallazgos sectoriales no como una simple debilidad, sino como una condición crítica y transversal que afecta a la totalidad del ecosistema participativo. La evidencia recogida en

los diferentes sectores apunta a una profunda erosión de la confianza en sus tres dimensiones: interpersonal, interorganizacional e institucional. Esta desconfianza no es una percepción aislada, sino una narrativa recurrente que explica la apatía, la baja respuesta a convocatorias y la dificultad para construir agendas comunes.

La desconfianza institucional emerge como el rasgo más pronunciado y extendido. Sectores tan diversos como mujeres, víctimas y organizaciones comunales expresan un profundo desencanto, resumido en la percepción de que los espacios de participación funcionan como mecanismos de consulta donde "nos escuchan, pero no siempre decidimos". Esta sensación de instrumentalización, alimentada por un historial de acuerdos incumplidos y una percepción de baja incidencia real —como lo corrobora la baja valoración de la dimensión de "efectos" en el IPCM—, genera un círculo vicioso: la desconfianza reduce la participación, y la baja participación, a su vez, resta legitimidad y poder de negociación a los espacios.

A nivel interorganizacional, el informe evidencia una marcada fragmentación del tejido social. Lejos de operar como un sistema articulado, las instancias y organizaciones a menudo funcionan de manera aislada, duplicando esfuerzos y, en el peor de los casos, compitiendo por recursos públicos escasos. El Presupuesto Participativo, en particular, fue señalado recurrentemente como un catalizador de estas "tensiones no resueltas entre actores", incentivando lógicas individualistas que fracturan movimientos y erosionan el capital social colaborativo. Esta falta de "capital social de puente" entre los diversos sectores debilita la capacidad del conjunto de la sociedad civil para presentar un frente unificado.

A nivel interpersonal, esta fragmentación se traduce en tensiones internas dentro de los propios sectores, con disputas entre liderazgos históricos y emergentes o conflictos derivados de lo que algunos actores denominan "egos" y "emociones no sanadas". Aunque estas dinámicas tienen un componente personal, su raíz es estructural: la escasez de recursos y de reconocimiento institucional exacerba la competencia y dificulta la construcción de la confianza necesaria para la acción colectiva sostenida. La dificultad para lograr consensos y la prevalencia de agendas particulares sobre las colectivas son síntomas de este deterioro del capital social a nivel micro.

Finalmente, a pesar de este diagnóstico crítico, es importante reconocer las potencialidades y lógicas de colaboración que persisten. El análisis documenta alianzas coyunturales significativas (mujeres-víctimas-discapacidad, redes de economía solidaria) y la histórica convergencia de pueblos indígenas. Sin embargo, estas colaboraciones tienden a ser respuestas defensivas ante amenazas comunes o se activan en momentos específicos como la formulación de planes de desarrollo, sin lograr consolidarse en plataformas permanentes de articulación estratégica. La colaboración existe, pero se muestra frágil y reactiva, careciendo del soporte institucional necesario para convertirse en la norma y no en la excepción.

5.2. Liderazgos y Modelos de Representación

El segundo núcleo problema de la PPPC, centrado en los liderazgos y modelos de representación, se manifiesta en los hallazgos como una crisis multifactorial que afecta tanto a quienes ejercen la representación como a la legitimidad de la misma. El análisis transversal revela que el ejercicio de la participación recae sobre liderazgos que operan en condiciones de alta precariedad material y simbólica, lo que a su vez genera dificultades para su renovación y profundiza las brechas de representatividad en el sistema.

La precariedad del ejercicio participativo emerge como la barrera estructural más sentida. El modelo voluntarista y *ad honorem* de la mayoría de las instancias impone una sobrecarga insostenible sobre los líderes, quienes deben gestionar simultáneamente su supervivencia económica, las labores de cuidado y el trabajo comunitario. Este "desgaste", mencionado explícitamente por sectores como mujeres, veedurías, discapacidad y organismos comunales, no es solo una cuestión de desmotivación personal, sino una barrera de clase que excluye sistemáticamente a quienes no disponen de tiempo o recursos para "regalar su trabajo". La falta de garantías materiales, como apoyos para transporte y alimentación, agrava esta situación, limitando la participación de las poblaciones más vulnerables.

Esta precariedad está directamente ligada a la crisis de renovación de liderazgos. La falta de incentivos materiales y simbólicos, sumada a la percepción de una baja incidencia, erosiona el atractivo del trabajo participativo para las nuevas generaciones. El "no tenemos relevo generacional" es una queja recurrente en sectores con largas trayectorias, como las JAC. Además, el temor al perfilamiento, la estigmatización o las amenazas directas,

especialmente en liderazgos que desafían poderes establecidos (sindicatos, víctimas, estudiantes), genera un efecto paralizante que desincentiva la emergencia de nuevas voces y consolida vacíos de representación.

Simultáneamente, se evidencia una crisis de representatividad, donde la conexión entre los representantes y sus bases sectoriales a menudo es débil o inexistente. Hallazgos como las vacancias prolongadas en el CTP, la percepción de que algunos consejeros "no me representan" o la existencia de prácticas de delegación "a escondidas", revelan una fractura en la legitimidad de los modelos de representación. Esta desconexión no solo debilita el mandato de los representantes, sino que también deslegitima a las propias instancias, que corren el riesgo de operar como un archipiélago de individuos en lugar de un cuerpo colectivo con respaldo social.

Finalmente, el análisis transversal subraya una necesidad urgente y generalizada de formación política y técnica. Representantes que llegan a las instancias "sin claridad completa sobre su rol" o "sin dominio de instrumentos de planeación" limitan drásticamente la capacidad de incidencia del sector. Esta brecha de capacidades no es una falla individual, sino una debilidad sistémica que impide que las demandas sectoriales se traduzcan en propuestas técnicamente viables y políticamente potentes. Sin una estrategia robusta y continua de formación, la participación corre el riesgo de quedarse en el plano de la denuncia sin alcanzar el de la propuesta transformadora.

5.3. La Arquitectura Institucional

El análisis de la Arquitectura Institucional, el tercer núcleo problema de la PPPC, revela la paradoja central que define el estado actual de la participación en Medellín. El Distrito ha consolidado una infraestructura participativa formalmente densa, compleja y sofisticada, con una multiplicidad de instancias, normativas y mecanismos. Sin embargo, los hallazgos de todos los sectores convergen en un diagnóstico crítico: este robusto andamiaje institucional, en la práctica, a menudo resulta ineficaz, excluyente y fragmentado, generando una profunda brecha entre el diseño y la experiencia vivida de la participación.

La tensión más evidente es la que existe entre la proliferación de espacios y su limitada incidencia real. A pesar de la amplia oferta de consejos, comités y mesas, la percepción transversal es que la mayoría de estos operan con un carácter meramente consultivo, no

vinculante. Esta condición estructural, resumida en la percepción de que las propuestas "no son vinculantes" o que se está "votando escape", es la principal fuente de deslegitimación del sistema. La participación se experimenta no como un ejercicio de poder Ciudadano, sino como un mecanismo de legitimación para decisiones ya tomadas por la institucionalidad.

A esta falta de incidencia se suma la tecnocratización de los procedimientos, que funciona como un sutil pero efectivo mecanismo de exclusión. La creciente complejidad de los instrumentos, particularmente visible en la reciente reforma del Presupuesto Participativo, erige barreras cognitivas que incluso liderazgos experimentados tienen dificultades para superar. El uso de lenguajes técnicos, la exigencia de requisitos administrativos y la opacidad en los criterios de decisión (la "caja negra" del CGPP) devalúan el conocimiento territorial y privilegian a actores con mayor capital técnico, contradiciendo el principio de una participación amplia e inclusiva.

Otro factor crítico de la arquitectura institucional es la discontinuidad entre administraciones. Los cambios de gobierno cada cuatro años interrumpen procesos, redefinen prioridades y alteran las reglas del juego, obligando a los actores sociales a "reiniciar articulaciones" constantemente. Esta variabilidad administrativa contrasta con la permanencia de los liderazgos y las problemáticas comunitarias, generando un desgaste crónico e impidiendo la consolidación de aprendizajes y la sostenibilidad de las iniciativas a largo plazo. La ausencia de protocolos de transición robustos convierte al sistema en una estructura vulnerable a los ciclos políticos.

Finalmente, la arquitectura institucional adolece de una profunda fragmentación institucional y territorial. Institucionalmente, las Secretarías operan de manera desarticulada, generando superposición de convocatorias y dificultando una interlocución integral. Territorialmente, la lenta consolidación de los Sistemas Locales de Participación (SLPC) genera un vacío funcional que impide la operación efectiva del Sistema Distrital de Participación Ciudadana (SDPC). Esta transición inconclusa perpetúa la desconexión entre el nivel Distrital y el territorial, impidiendo que la participación se enraíce en las comunas y corregimientos y que las demandas de base escalen de manera efectiva, consolidando un sistema formalmente complejo, pero funcionalmente roto.

5.4. Conclusiones del Análisis Integral de la Participación Ciudadana

El análisis transversal de la participación Ciudadana en Medellín, articulado a través de los núcleos problema de la PPPC, confirma la tesis central de este informe: el ecosistema se encuentra en un estado de inercia estructural, caracterizado por una profunda contradicción entre una arquitectura institucional formalmente robusta y una crisis persistente de incidencia, confianza y legitimidad en la práctica. Las tres crisis analizadas —de capital social, de representación y de arquitectura institucional— no son problemas aislados, sino que están sistémicamente interconectados y se retroalimentan mutuamente, configurando un círculo vicioso que limita el potencial transformador de la participación.

La erosión del capital social dificulta la emergencia de liderazgos legítimos; la precariedad de los liderazgos impide presionar por cambios en la arquitectura institucional; y una arquitectura institucional ineficaz y excluyente alimenta la desconfianza y la fragmentación del capital social. Esta dinámica explica por qué, a pesar de la resiliencia del tejido social y la sofisticación de los marcos normativos, la percepción generalizada es de estancamiento y baja efectividad. El campo participativo de Medellín, por tanto, no carece de espacios ni de actores, sino de mecanismos funcionales de articulación y de poder decisorio real.

Superar esta inercia de baja efectividad requiere, en consecuencia, una intervención que aborde estas tres dimensiones de manera simultánea. No bastará con crear más espacios (si la arquitectura sigue siendo excluyente), ni con formar a más líderes (si operan en condiciones de precariedad), ni con promover la confianza (si la incidencia sigue siendo nula). El desafío es eminentemente político y estructural: implica una reconfiguración de las relaciones de poder que permita transitar de un modelo de participación predominantemente consultivo y simbólico a uno con capacidad real de incidir en las decisiones que afectan la vida de los Ciudadanos. Las claves para iniciar esta transformación serán el objeto de las recomendaciones finales de este informe.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES ESTRATÉGICAS

A lo largo de este informe se ha realizado un análisis del estado actual de la participación Ciudadana en Medellín, articulando un análisis contextual, una exploración detallada de las perspectivas sectoriales y una discusión integral de las tendencias y tensiones que configuran el campo participativo. Este capítulo final presenta las conclusiones generales que se derivan del estudio, para luego ofrecer un conjunto de recomendaciones estratégicas orientadas a superar las barreras identificadas y a potenciar el ejercicio efectivo de la participación en la Ciudad.

6.1. Conclusiones Generales

Consolidación Formal vs. Crisis de Incidencia. La conclusión central del informe es que el ecosistema de participación Ciudadana de Medellín opera bajo una profunda paradoja. Por un lado, ha alcanzado una consolidación formal, con una arquitectura institucional compleja, una política pública robusta (PPPC) y una densa red de actores con aprendizajes acumulados. Por otro lado, esta madurez en el diseño coexiste con una crisis sistémica de efectividad y legitimidad. La percepción transversal de baja incidencia, la erosión de la confianza y la fragmentación del tejido social no son problemas coyunturales, sino síntomas de un modelo que, a pesar de su complejidad, no ha logrado transitar de una función predominantemente consultiva a una de incidencia real en la toma de decisiones públicas.

Esta brecha entre el diseño y la práctica es coherente con la baja valoración de la dimensión de "efectos" en el IPCM y con la narrativa recurrente de que los espacios de participación funcionan como mecanismos de legitimación y no de construcción colectiva. La existencia de un andamiaje normativo y procedimental sofisticado ha generado una "inerzia institucional" que garantiza el funcionamiento formal de las instancias, pero no su capacidad transformadora. El sistema, por tanto, corre el riesgo de haberse convertido en un fin en sí mismo, un campo donde la energía de los actores se consume en la operación de los mecanismos más que en la producción de cambios sustantivos en las políticas públicas.

La debilidad estructural: fragmentación, precariedad y desarticulación. El análisis revela que el campo de la participación está altamente afectado por la fragmentación del capital social que impide la construcción de una agenda Ciudadana unificada, con actores que compiten entre sí en lugar de colaborar. Segundo, por la precariedad del ejercicio participativo, que desgasta a los liderazgos y excluye a los sectores más vulnerables al operar bajo un modelo voluntarista sin garantías materiales. Tercero, por una desarticulación de la arquitectura institucional, cuya falta de conexión real entre el nivel distrital y el territorial perpetúa un funcionamiento centralizado e ineficaz.

Estas tres debilidades o barreras forman un círculo vicioso: la fragmentación del tejido social dificulta la emergencia de liderazgos colectivos fuertes, la precariedad de los liderazgos existentes les impide presionar eficazmente por cambios en la arquitectura institucional, y una arquitectura institucional desarticulada y de baja incidencia alimenta la desconfianza y la competencia por recursos que, a su vez, fragmenta aún más el capital social. Romper este ciclo requiere una intervención sistémica que aborde las tres dimensiones de manera simultánea, ya que la mejora en una sola de ellas resultará insuficiente si las otras dos persisten.

Un Momento de Inflexión Crítico. El ecosistema no se encuentra en un estado de normalidad, sino en un momento de inflexión crítico, agudizado por las recientes reformas al Presupuesto Participativo. Estas transformaciones, si bien responden a mandatos legales, han intensificado la tensión entre el rigor técnico defendido por la institucionalidad y la legitimidad territorial reclamada por las comunidades. Este conflicto evidencia que el desafío central es de naturaleza eminentemente política: una disputa por el poder decisorio y por el reconocimiento del conocimiento situado de las comunidades como un saber válido para la planeación.

La manera en que se gestione esta tensión en el corto plazo definirá la trayectoria futura del sistema participativo. Si prevalece una lógica tecnocrática que invalide la deliberación comunitaria, se corre el riesgo de profundizar la crisis de confianza y desmovilizar al tejido social. Por el contrario, si se aprovecha esta coyuntura para abrir un diálogo genuino que busque equilibrar la viabilidad técnica con la legitimidad democrática, se podría iniciar un proceso de reconstrucción del pacto social sobre la participación, transformando una crisis en una oportunidad para la innovación en la gobernanza.

La Necesidad de una Reconfiguración Estratégica. Superar el estado actual de "inerzia de baja efectividad" requiere más que ajustes procedimentales. Es indispensable una reconfiguración estratégica que aborde simultáneamente las tres crisis identificadas. Se necesita pasar de una lógica de multiplicación de espacios a una de garantía de incidencia; de un modelo de participación voluntarista a uno con mejores condiciones; y de una estructura centralizada a un verdadero sistema articulado territorialmente, cuyo pilar fundamental debe ser la activación de los Sistemas Locales de Participación (SLPC).

Para los SLPC, el desafío es político y de visión de Ciudad. Implica una decisión fundamental sobre el rol de la Ciudadanía en la gobernanza: o se mantiene un modelo donde la participación es un componente consultivo y a menudo simbólico, o se avanza hacia un modelo de co-gobierno donde la participación Ciudadana se institucionaliza como un poder efectivo en la toma de decisiones públicas. Las recomendaciones que se presentan a continuación están orientadas a impulsar esta segunda vía, entendiendo que es el único camino para materializar la promesa de una democracia participativa robusta y transformadora.

6.2. Recomendaciones Estratégicas

Basado en el diagnóstico del informe, se propone una estrategia de reconfiguración del sistema participativo articulada en cuatro pilares fundamentales e interdependientes:

Pilar 1: Fortalecer el Ecosistema de Participación

El diagnóstico evidencia un ecosistema rico pero fragmentado. La prioridad es tejer conexiones y construir un ecosistema que funcione como una red coordinada y no como un conjunto de islas.

- **Acción Clave 1.1:** Consolidar al Consejo Distrital de Participación Ciudadana (CDPC) como la plataforma estratégica de articulación intersectorial. Esto implica trascender su rol consultivo para liderar la construcción de agendas transversales (mesas de trabajo sobre Presupuesto Participativo, economías del cuidado, etc.) y producir propuestas técnicas con respaldo multisectorial.

- **Acción Clave 1.2:** Activar de manera prioritaria el Sistema Distrital de Participación Ciudadana (SDPC). Esto requiere un mapeo riguroso de todas las instancias existentes, definiendo flujos de información claros y estableciendo mecanismos de articulación (sesiones conjuntas, veedurías especializadas) para evitar la duplicación de esfuerzos.
- **Acción Clave 1.3:** Descentralizar y territorializar la oferta institucional activando los Sistemas Locales de Participación (SLPC). Se debe empezar por territorios priorizados, asignando equipos y recursos permanentes que trabajen en alianza estratégica con las Juntas Administradoras Locales (JAL) y las Juntas de Acción Comunal (JAC).

Pilar 2: Dignificar y Cualificar la Participación

La participación no puede seguir dependiendo del voluntarismo y el sacrificio de los líderes. Debe ser reconocida como un trabajo cívico fundamental que requiere condiciones materiales y técnicas para su ejercicio.

- **Acción Clave 2.1:** Crear y dotar de presupuesto un Fondo Distrital de Participación para garantizar condiciones materiales mínimas, como apoyos para transporte y alimentación, accesibilidad universal en los espacios, y estímulos diferenciados (certificaciones, becas) que reconozcan la labor *ad honorem* de los representantes.
- **Acción Clave 2.2:** Desarrollar una Escuela Distrital de Participación con alcance territorial y sectorial. Debe ofrecer formación integral en tres niveles: (a) técnico (planeación, presupuestos), (b) político (derechos humanos, historia de la participación) y (c) relacional (comunicación asertiva, negociación, cultura del cuidado).
- **Acción Clave 2.3:** Implementar una pedagogía institucional sistemática, con capacitación obligatoria para todos los funcionarios públicos sobre el valor y los mecanismos de la participación Ciudadana y el manejo de enfoques diferenciales.

Pilar 3: Reconstruir la Confianza desde la Incidencia — La Reformulación del Presupuesto Participativo (PP)

El PP es el campo de disputa más crítico y, por tanto, la mayor oportunidad para reconstruir la legitimidad del ecosistema. Se debe pasar de un ajuste técnico a una reformulación participativa profunda.

- **Acción Clave 3.1:** Iniciar una evaluación participativa rigurosa del Decreto 0473 de 2024, documentando sistemáticamente las percepciones de todos los sectores para identificar qué funciona y qué genera exclusión.
- **Acción Clave 3.2:** Garantizar transparencia radical en el Comité Gerencial de Proyectos (CGPP), publicando actas detalladas, criterios claros y estableciendo un mecanismo formal de derecho de réplica para las comunidades. Se debe considerar una composición mixta que incluya representantes territoriales.
- **Acción Clave 3.3:** Introducir incentivos explícitos para la asociatividad, modificando las reglas de operación del PP para que valoren y prioricen proyectos colaborativos (inter-organizacionales, intercomunales) por encima de la individualización de recursos.
- **Acción Clave 3.4:** Fortalecer realmente a las Juntas Administradoras Locales (JAL) como instancias de planeación, proveyendo formación técnica sistemática, recursos de apoyo y espacios formales de articulación con las dependencias ejecutoras.

Pilar 4: Construir un Estado que Escucha y Responde — Continuidad y Respuesta Institucional

La confianza se construye con coherencia y respuestas claras. La Administración debe desarrollar mecanismos que trasciendan los ciclos electorales y garanticen que la voz Ciudadana no solo es escuchada, sino respondida.

- **Acción Clave 4.1:** Establecer protocolos de transición entre administraciones que documenten el estado de los procesos participativos, los compromisos pendientes y las lecciones aprendidas, asegurando la memoria institucional.

- **Acción Clave 4.2:** Crear un protocolo de respuesta institucional obligatoria, donde la Administración deba responder de manera formal y argumentada a las recomendaciones del CDPC y otras instancias, explicando las razones técnicas, presupuestales o políticas de su acogida o no.
- **Acción Clave 4.3:** Invertir significativamente en estrategias de comunicación profesionales y multicanal para posicionar al CDPC y visibilizar el valor y los logros de la participación Ciudadana en el imaginario colectivo.

7. REFERENCIAS

- Aigneran, M. (2002). La técnica de recolección de información mediante grupos focales. *CEO Revista Electrónica*, 7, 1-32.
- Alcaldía de Medellín. (2024). *Decreto Distrital 0473 de 2024: Por medio del cual se reglamenta la Planeación del Desarrollo Local y el Presupuesto Participativo en el Distrito de Medellín*. Gaceta Oficial del Distrito de Medellín.
- Cabannes, Y. (2004). Participatory budgeting: A significant contribution to participatory democracy. *Environment and Urbanization*, 16(1), 27–46. <https://doi.org/10.1177/095624780401600104>
- Concejo de Medellín. (2023). *Acuerdo Distrital 73 de 2023: Por medio del cual se actualiza el Sistema Distrital de Participación de Medellín y se adopta la Política Pública de Participación Ciudadana*. Gaceta Oficial del Distrito de Medellín.
- Congreso de la República de Colombia. (1994). *Ley 152 de 1994: Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*. Diario Oficial No. 41.450.
- 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*. Diario Oficial No. 49.565.
- de Oliveira-Figueiredo, E. (2015). El taller como dispositivo pedagógico para la construcción de conocimiento. *Revista Virtual Universidad Católica del Norte*, 44, 311–325.
- Consejo Municipal de Participación Ciudadana de Medellín. (2021, 3 de noviembre). *Concepto de análisis sobre el componente participativo contenido en la Política Pública de las Organizaciones Sociales de la Sociedad Civil en el municipio de Medellín* [Concepto]. SiCiudadanía. <https://siciudadania.co/wp-content/uploads/2022/06/Concepto-PP-de-ORSO.pdf>
- Dulzaides, M. E., & Molina, A. M. (2004). Análisis documental y de información: Dos componentes de un mismo proceso. *ACIMED*, 12(2), 1–5.
- Galeano, M. E. (2012). *Estrategias de investigación social cualitativa: El giro en la mirada*. La Carreta Editores.
- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de "presupuesto participativo" en América Latina: Éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, 26(2), 3–28. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2006000200001>

Guber, R. (2015). *La etnografía: Método, campo y reflexividad*. Siglo XXI Editores.

Mesa Mujer de Medellín. (2023, 18 de octubre). *Agenda Ciudadana de las Mujeres de Medellín*.

Puerta-Silva, C., Dover, R., Ochoa-Sierra, M., & Montoya-Castañeda, K. (2022). *Metodología de interlocución: Logro de acuerdos entre actores diversos*. Fondo Editorial FCSH. <https://hdl.handle.net/10495/32528>

Tilly, C. (2011). *Regimes and repertoires*. University of Chicago Press.

8. ANEXOS

- 8.1. Anexo 1. Metodología Ampliada**
- 8.2. Anexo 2. Marco teórico y categorías de análisis**
- 8.3. Anexo 3. Formato de Matriz de análisis de la información**
- 8.4. Anexo 4. Análisis del Presupuesto Participativo**
- 8.5. Anexo 5. Evidencias talleres y entrevistas**
- 8.6. Anexo 6. Listados de asistencias**
- 8.7. Anexo 7. Registro fotográfico**
- 8.8. Anexo 8. Presentaciones**
- 8.9. Anexo 9. Evidencias mesas técnicas**