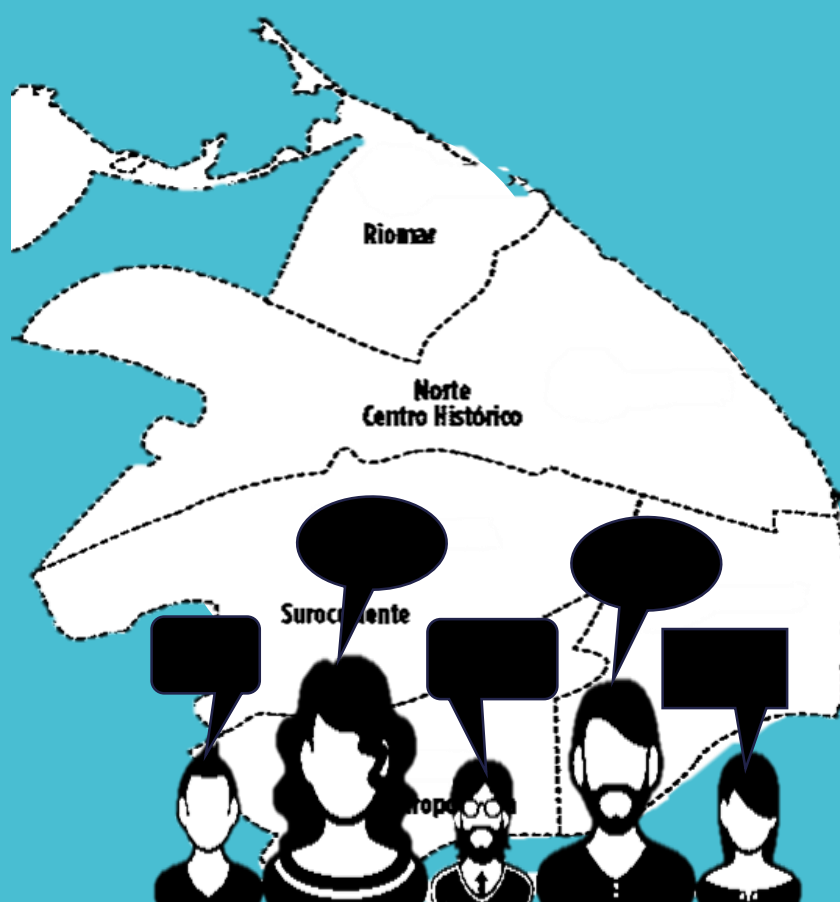


Propuestas de política pública en Participación Ciudadana

Elaborado por:

Ángel Tuirán, Kelina Puche, Stefannia García, Isis De La Rosa



Documento elaborado en el marco del acuerdo de cooperación para la presentación de propuestas de política pública a entregarse al alcalde que resulte electo en Barranquilla realizado entre: Fundesarrollo, Uninorte, ProBarranquilla, Cámara de Comercio de Barranquilla, Barranquilla Cómo Vamos, Intergremial y la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia.

Agosto de 2019



Barranquilla es la ciudad capital que más destina recursos al mejoramiento de la calidad de vida de sus ciudadanos, superando a Bogotá y a Medellín cuya inversión por habitante oscila entre los \$1.550.000 y \$1.851.000 respectivamente, evidencia de la gestión que desde el sector público se realiza (Puche & Restrepo, 2019). En los últimos 12 años la administración local ha podido saldar varias de las problemáticas estructurales de la ciudad, como los elevados niveles de pobreza, la baja cobertura en servicios públicos, el acceso a la educación superior y media, entre otras. Los resultados han aumentado la confianza en la gerencia de sus instituciones, al punto que un 81% de los barranquilleros consideran que los proyectos que se desarrollan en el distrito van por muy buen camino (Barranquilla Como Vamos, 2018).

Igualmente, existe una reducción importante de la desigualdad en la ciudad, que pasó de una concentración de ingresos del 50% al 44,3% (DANE, 2019), configurando así un territorio con menores brechas sociales, a pesar que la tendencia de los dos últimos años muestre un deterioro en la materia (Barcena & Puche, 2019). Este tipo de territorios donde la comunidad posee mayor crecimiento económico, protección social e igualdad de oportunidades, son los escenarios aptos para el ejercicio de una participación efectiva y real de la ciudadanía (Castillo Cubillos, 2017), puesto que la participación se menoscaba por las brechas de inequidad. Por ejemplo, en sociedades donde se presenta deficiencias educativas, se restringe la participación, teniendo presente que los espacios se vuelven ampliamente complejos al avanzar en la temáticas y para una sociedad poco educada se hace difícil pertenecer activamente a éstos (Cengiz, 2016).

La participación ciudadana es la herramienta mediante la cual los individuos se integran a través de su libre ejercicio de derechos y deberes, para incidir en las transformaciones acontecidas de la sociedad (Espinosa, 2004). La importancia de la misma está en las modificaciones de las relaciones entre la ciudadanía y el Estado, que han sido introducidas ante los cambios en el mercado y el establecimiento de organizaciones internacionales como las Naciones Unidas (ONU) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), pues el ciudadano ha pasado de ser un beneficiario de bienes y servicios públicos a ser protagonista en la construcción, seguimiento y evaluación de políticas públicas, siendo el diseño e implementación de estas políticas mucho más eficiente, que cuando la responsabilidad recaía exclusivamente en el Estado (Sánchez González, 2015).

Es así, como la participación ciudadana se ha convertido en uno de los elementos fundamentales dentro de los nuevos esquemas de gobierno (Camacho Pérez, 2018), al ser un componente esencial para la llamada "gobernabilidad" (Cano Blandón, 2008) e incidir de manera importante en la gobernanza de las instituciones. Estos dos conceptos, gobernanza y gobernabilidad son empleados con mucha frecuencia en la actualidad, por ello, es importante diferenciarlos, el primero hace referencia a la capacidad de la administración para formular e implementar políticas públicas, es decir, la gerencia estatal, mientras que el segundo refleja la comunicación entre los ciudadanos y el Estado, dejando de ser este último el actor principal en la toma de decisión pública, es decir, se refiere a la relación entre la comunidad y sus instituciones (Tuiran, De la Rosa, & Mercado, 2018).

Incluso más allá de ser un componente principal para materializar una mejor gobernanza y gobernabilidad, la participación ciudadana funciona como un conector entre los objetivos de la agenda política local con la agenda internacional, al punto que monopoliza el discurso de los organismos internacionales y de los mandatarios estatales (Camacho Pérez, 2018), al ser parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El ODS 16 "Paz, Justicia e Instituciones", cuya finalidad es el establecimiento de instituciones responsables e inclusivas, busca dentro de sus metas, garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones participativas y representativas que respondan realmente a las necesidades; y en este sentido ampliar y fortalecer la participación de los países en desarrollo en las instituciones de gobernanza mundial, siendo que de ésta forma se reduce el conflicto social y se robustece la gobernabilidad a nivel mundial, especialmente en regiones como América Latina, que hoy se considera la más peligrosa para poder ejercer y defender derechos, como el de la participación (OEA, 2019).

Colombia fue el primer país que incluyó los ODS en su Plan Nacional de Desarrollo (DNP, 2015) y en este la participación ciudadana es un principio constitucional aclarado en la Constitución Política de Colombia de 1991. No obstante, es la Ley 1757 de 2015, la que define la participación como el deber, derecho y oportunidad de los ciudadanos de influir en la toma de decisiones públicas en pro del beneficio colectivo, clasificándola en tres grandes categorías: participación poblacional, sectorial y territorial, esta última reglamentada por Ley 136 de 1994, Ley 1617 del 2013 y el Acto legislativo 02 del 2002, cuyas finalidades legislativas es la estructuración del funcionamiento de las instituciones en los distritos, municipios, localidades y corregimientos, es decir, la representación subterritorial de las divisiones administrativas del país. Estas disposiciones le brindan tanto a las administraciones territoriales como a los ciudadanos herramientas para su desarrollo diferenciado, adaptable a las condiciones en cada uno de los territorios del país y la inclusión de todas las esferas decisionales.

Por consiguiente, para cuantificar las relaciones entre la administración territorial y otros actores, la Universidad del Norte elaboró el Índice de Gobernabilidad Local del Atlántico (Tuiran et al., 2018), compuesto por cuatro variables, la Medición de Desempeño Municipal, el Índice de Justicia Local, Estabilidad Gubernamental y la Participación Electoral, siendo la finalidad del primer indicador, cuantificar la capacidad y gestión administrativa, desde la movilización de recursos hasta la ejecución de los mismos. El segundo, se encarga de determinar la eficiencia y eficacia de la Rama Judicial en los municipios del país. A su vez, el tercero analiza la continuidad de los mandatarios locales en el ejercicio de sus funciones y la injerencia de la suspensión en la implementación de políticas públicas exitosas. Por último, la participación electoral es responsable de explicar la incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones local, a partir de la escogencia de sus autoridades en el nivel territorial.

Dentro de este índice Barranquilla se posiciona como el tercer municipio de mayor gobernabilidad, después de Puerto Colombia y Malambo, pero cuenta con la menor participación electoral en cuanto a elecciones locales se refiere (54,64%). Asimismo, según la Encuesta de Percepción ciudadana (2018) el 85% de los barranquilleros manifiesta que no participa de ningún tipo de organización, espacio o red comunitaria, sea esta ciudadana, religiosa, política o voluntaria. Estas cifras evidencian una falla importante en la articulación de la sociedad civil con la administración pública, por lo que el próximo Plan de Desarrollo Distrital debe contener una política de participación ciudadana, con la finalidad de materializar una gobernanza y gobernabilidad efectiva en la ciudad. La coyuntura actual es el momento ideal para impulsar políticas encaminadas a la generación de valores en el ciudadano, ya que, al haber disminuido las brechas al interior de la comunidad y solucionada gran parte de los problemas estructurales, las políticas deben tender a dar autonomía a sus habitantes para la priorización de sus necesidades.

2. Objetivos

Incrementar la participación política en el distrito de Barranquilla, generando las condiciones óptimas que permitan fortalecer los espacios de concertación democrática que actualmente existen en la ciudad.

2.1 Objetivos específicos

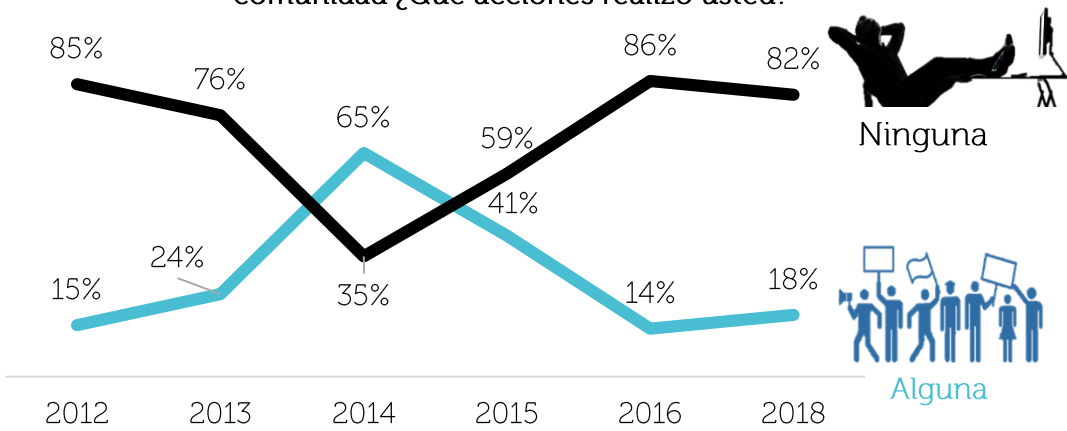
1. Facilitar el acceso a los espacios de participación política existentes, a partir de estrategias de publicidad, capacitación diferencial y técnica a cada una de las comunidades.
2. Articular, todas las instituciones administrativas locales para que las acciones de participación política puedan oficializarse en un ciclo de gestión participativo.
3. Esquematar la operación de los fondos de desarrollo local en el distrito de Barranquilla, con el fin de cumplir las disposiciones de la Ley 1617 de 2013.

3. Diagnóstico de participación política

En Barranquilla se ha dado una reducción importante de la participación ciudadana. La Encuesta de Percepción Ciudadana de Barranquilla Cómo Vamos, revela que solo un 18% de los barranquilleros, realizan algún tipo de acción para resolver sus problemas, tal y como evidencia la ilustración 1. Ciertamente, durante 2018 solo el 3% de los barranquilleros manifestó que con el objetivo de mejorar las cosas se habían puesto en contacto con un político, funcionario o autoridad municipal en el último año, de acuerdo a la encuesta elaborada por el Observatorio de Condiciones Socioeconómicas del Atlántico (OCSA) de la Universidad del Norte, y apenas el 10% habría asistido a una junta de acción comunal para involucrarse en las problemáticas de su comunidad.

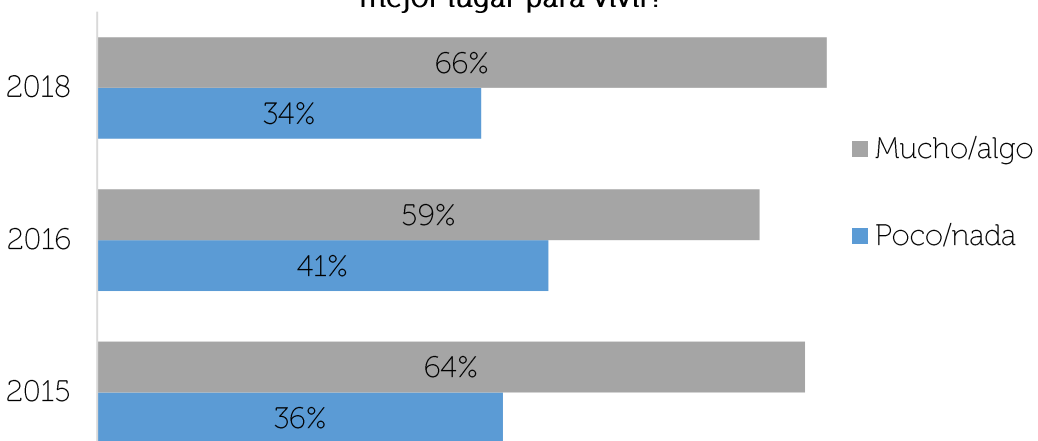
En efecto, el 85% de los barranquilleros, manifestaba que ningún miembro de su hogar asistía a los espacios de participación ciudadana existente, sea este voluntario, político o comunal según la Encuesta de Percepción Ciudadana (2018). Dicho porcentaje, la ubicó como la ciudad con los menores niveles de participación ciudadana percibida al superar a Manizales, Bucaramanga, Medellín, Cali y Bogotá. No obstante, en su mayoría los ciudadanos reconocen que tienen el poder para cambiar las cosas, como lo refleja la Ilustración 2, el problema yace que esa concepción no se refleja en acciones, y mientras ello suceda existe un riesgo importante para materializar una gobernanza y gobernabilidad efectiva en la ciudad. Para entender cuáles son las motivaciones o falta de incentivos que han llevado a tan bajos niveles de participación es necesario comprender como opera la participación en la ciudad.

Ilustración 1. Para resolver un problema que lo haya afectado a usted o a su comunidad ¿Qué acciones realizó usted?



Fuente: Encuesta de percepción ciudadana, 2018. Elaboración por los autores

Ilustración 2. ¿Qué tanto puede hacer usted, para convertir a Barranquilla en un mejor lugar para vivir?



Fuente: Encuesta de percepción ciudadana, 2018. Elaboración por los autores

Barranquilla se encuentra categorizada como Distrito Especial, Industrial y Portuario desde 1993, pero solo se acoge al régimen de distrito especial a partir de la Ley 768 de 2002 el cual determina que como distrito especial deberá dividirse políticamente en localidades. La primera división político administrativa de la ciudad sucedió el 7 de diciembre de 2002, mediante el Acuerdo distrital 017, en este se planteaban la creación de tres localidades Norte-Centro Histórico, Sur Occidente y Sur Oriente.

Posteriormente, la sentencia C538 de 2005 permitió que los distritos especiales de la Región Caribe se dividiesen en más de tres localidades, entonces el Acuerdo 006 de 2006 modificó la división administrativa de la ciudad y se pasaron de tres a cinco localidades, bajo los nombres Metropolitana, Norte Centro Histórico, Riomar, Sur Occidente y Sur Oriente. Este mismo acuerdo, otorgo salarios, competencias y funciones a los alcaldes locales y estipuló que cada localidad debería contar con 15 ediles, para un total de 75 en el distrito, que velen por los intereses de las comunidades que hacen parte de las localidades.

No obstante, solo con la Ley 1617 de 2013 se reglamentó completamente el funcionamiento de las localidades para los distritos especiales en Colombia. El artículo 36 de esta ley deja claro que cada localidad estará sometida, a la autoridad del alcalde distrital, de una junta administradora (conformada por los ediles) y de un respectivo alcalde local, de manera que la participación de la ciudadanía deberá ir desde los barrios representados en las Juntas de Acción Comunal (JAC) y reglamentados en la Ley 743 de 2002 hasta estos niveles de autoridad local.

Para estos propósitos, la ley 1617 de 2013, estableció en su artículo 61 un Fondo de Desarrollo Local que constituiría una asignación de recursos para cada localidad, a fin de financiar la prestación de los servicios, la construcción de las obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales, y las erogaciones que se generen por asistencia de los ediles a sesiones ordinarias y extraordinarias. De acuerdo al artículo 64 de esta ley, este fondo correspondería a un 10% de los ingresos corrientes de libre destinación del distrito y se asignarían entre las localidades en función de las necesidades básicas insatisfechas de la población y los criterios que establezca la entidad distrital de planeación. De manera conjunta, la Ley 1757 de 2015 instauró los consejos de participación ciudadana a fin de asesorar la definición, promoción, diseño, seguimiento y evaluación de la política pública de las localidades, para asegurar la debida participación ciudadana en los mismos.

Al tiempo que esto sucedía, el Distrito de Barranquilla suscribió un primer acuerdo de reestructuración de pasivos, entrando en Ley 550 en el 2002, congelando la entrega de los fondos de desarrollo local a las localidades, hasta el momento que saliera de esta reestructuración. El primer acuerdo suscrito en 2002 fue incumplido y en 2004 se realizó una primera modificación la cual también sería incumplida, en 2008 nuevamente se modificó el acuerdo de pasivos (Restrepo & Galvez, 2017) y este fue cumplido a cabalidad en julio de 2018, permitiéndole a la ciudad salir de la Ley 550 de reestructuración de pasivos, 16 años después de su ingreso. Convirtiendo las elecciones locales que se celebrarán el próximo mes de octubre de 2019, como la puerta de entrada del primer periodo de gobierno en el que efectivamente podrán asignarse estos recursos.

En vista de lo anterior, el proceso de formación y operación de las localidades en la ciudad puede considerarse hasta cierto punto reciente, pues las divisiones como hoy se conocen tienen apenas 12 años operando y la totalidad de su operación se ha limitado ante la falta de acceso a los fondos de desarrollo local. Es por ello que, para la elaboración de este documento se realizaron actividades de campo que permitiesen entender de mano de las autoridades competentes, el funcionamiento que hasta el momento han tenido las alcaldías locales.

De las cinco localidades de la ciudad, solo la localidad de suroriente y norte centro histórico estuvieron dispuestas a ser entrevistadas. En la primera localidad, el alcalde local relató, que en la realidad estos fungen como una dependencia más de la alcaldía distrital ofreciendo los mismos trámites y servicios, pues aún sigue en proceso el empoderamiento de las localidades. El mandatario local explicó que existe poca coordinación y comunicación con la Oficina de Participación Ciudadana, lo cual acompañado de una ausencia explícita de las funciones de estos niveles territoriales de participación, dificultan la intervención real de las comunidades en la gestión pública. No obstante, resaltó la capacidad de organización que poseen las Juntas de Acción Comunal del territorio, quienes trabajan coordinadamente con los ediles de la localidad en la asistencia de talleres ofertados por entidades como la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), con la finalidad de fortalecer sus habilidades en proyectos y gestión social.

En la segunda localidad se dialogó con el equipo de la alcaldesa local, quién explicó que en la actualidad existe una desconcentración por parte de la alcaldía distrital hacia las locales, tal como sucedía en la localidad sur oriente, puesto que no se posee ningún poder decisional de facto. De igual modo, puntualizó el carácter mixto de su localidad, al componerse por sectores tanto comerciales como residenciales, pues los espacios de participación no responden a las diferentes necesidades que los actores presentan, desmotivando a los actores en intervenir, al no ver sus demandas plasmadas en las acciones de las autoridades locales.

De ambas entrevistas se pudo determinar que existe una desarticulación entre la Oficina de Participación Ciudadana y las alcaldías locales, y que estas últimas no cuentan con un nivel de autoridad de facto, que les otorgue capacidad para transformar la participación de sus ciudadanos en acciones dentro de la ciudad. Esto nos ofreció indicios de cuáles podrían ser los obstáculos que afronta la participación en la ciudad, y utilizando información de la alcaldía distrital de Barranquilla, Transparencia por Colombia, Barranquilla Cómo Vamos y el Observatorio de Condiciones Socioeconómicas del Atlántico (OCSA), se identificaron cuatro problemáticas principales que se desarrollan a continuación.

3.1 Desconfianza en las autoridades

En primer lugar, en cuanto a las condiciones de la participación ciudadana en la ciudad de Barranquilla se tiene que, de acuerdo al Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP) elaborado por Transparencia por Colombia, Barranquilla se considera como de riesgo moderado de corrupción y este se ha deteriorado al pasar de un índice de transparencia de 77,5 en 2014 a 74,9 en 2016. Esto se respalda, en los niveles percibidos de corrupción, pues de acuerdo a la Encuesta de Condiciones Socioeconómicas de la Universidad del Norte (2018), en promedio el 86% de los barranquilleros consideran que existen altos niveles de corrupción en la ciudad, pues el individuo se piensa moral y consciente, pero percibe a los demás como no tan conscientes (Corpovisionarios, 2018).

Este tipo de situaciones genera desconfianza en las instituciones, puesto que, el colectivo no ve reflejadas sus demandas a la hora de participar. De hecho, en 2015 la oficina de participación ciudadana identificaba que el 67% de los barranquilleros tenía la convicción de que la ciudad es gobernada por sectores poderosos que buscaban su propio beneficio, situación que de acuerdo al OCSA permanece estable pues en 2018, el 98% de los barranquilleros consideraba que casi nunca los gobernantes y funcionarios del municipio colocaban las necesidades de las comunidades por encima de los intereses personales o de sus partidos políticos.

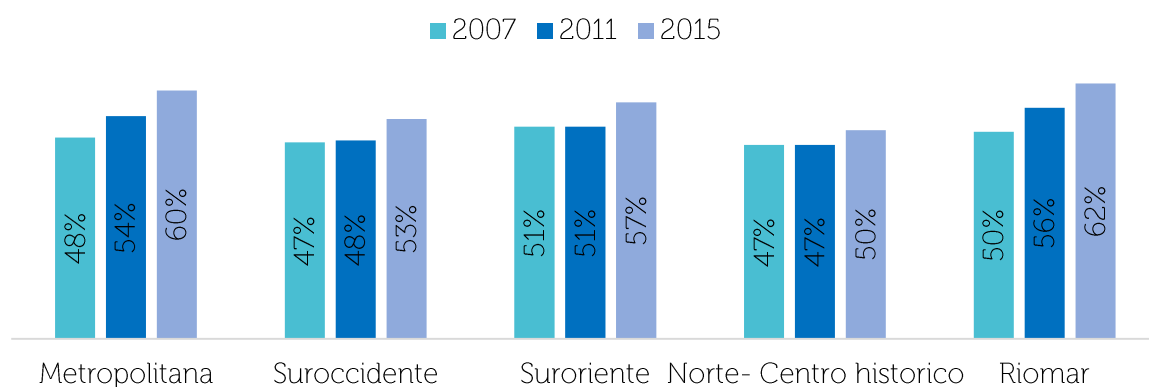
Como consecuencia, existe un bajo nivel de credibilidad de dirigentes políticos, sociales y comunitarios cuando se abordan temas públicos o de ciudad y una baja percepción de posibilidades de sacar adelante proyectos en beneficio de las comunidades (Alcaldía de Barranquilla, 2015). Niveles que se justifican en entornos no diseñados para la promoción de la honestidad (Corpovisionarios, 2018), pues para 2015 el 31% de los habitantes de la ciudad consideraba que el acceso a las oportunidades dependía de tener palanca o influencia, dado que los liderazgos comunitarios se asociaban a aspectos eminentemente políticos.

3.2 Desconocimiento de los espacios de participación

En segundo lugar, existe un desconocimiento de los espacios de participación ciudadana local que van desde los esquemas asociativos de barrios y las Juntas de Acción Comunal (JAC) hasta la Alcaldía distrital. Según la Misión de Observación Electoral (2012), el desconocimiento de los espacios ha sido una de las principales razones por las que en Colombia la participación ciudadana se mantiene en bajos niveles, convirtiéndose en un obstáculo para la misma como lo plantea Fundación Corona et al. (2003). Parte de este desconocimiento de los espacios, podría atribuirse a que, si bien existe una catedra nacional de competencias ciudadanas en las escuelas del país, estas no ahondan en los espacios de participación locales y se enfocan en la figura de personeros, derechos de petición y tutelas.

Por ejemplo, Barranquilla se encuentra dividida administrativamente en cinco localidades, Metropolitana, Norte Centro Histórico, Riomar, Sur Occidente y Sur Oriente. Cada una de ellas cuenta con 15 ediles, para un total de 75 en el distrito, que velan por los intereses de las comunidades que conforman las localidades. De manera que, los espacios de participación en Barranquilla están regidos y representados por las autoridades locales, es decir, las Juntas de Acción Comunal (JAC), los ediles, las Juntas Administradoras Locales (JAL) y el alcalde local. Existe entonces un interés generalizado en la operación y representación que estas autoridades hacen de la ciudadanía, el cual se ha visto reflejado en un aumento de la participación electoral al interior de las cinco localidades a lo largo de las últimas 3 elecciones de las Juntas Administradoras Locales (JAL) tal como revela la ilustración 3.

Ilustración 3. Niveles de votación en las elecciones de Ediles de Barranquilla



Fuente: Registraduría Nacional del Estado civil. Elaboración por los autores

Sin embargo, al interior de cada localidad las condiciones de participación difieren, dada las características de cada una de estas. De acuerdo al último informe de capital social en Barranquilla elaborado por Sudarsky (2018), la localidad Norte Centro Histórico se plantea como la de mayor fortaleza en los temas de participación política, dado que sus habitantes participan con mayor frecuencia en protestas organizadas, realizan voluntariado, discuten asuntos de política, cuentan con mayores capacidades de liderazgo al ser elegidos con más frecuencia para algún cargo público, utilizan frecuentemente los mecanismos de participación como los derechos de petición y revocatoria de mandato, y además exhiben elevados niveles de confianza en los movimientos, los medios, el sistema legal, la educación, en las grandes compañías y en las redes sociales. Aunque, debe anotarse que existe un desconocimiento importante de los representantes en la localidad, es decir, de quien es el alcalde local y cuáles son los 15 ediles en la misma, la mayor parte de sus habitantes manifiestan que no votaron en las elecciones de los ediles como se observa en el Gráfico 3, y tampoco conocen quienes salieron elegidos.

Mientras tanto, en la localidad de Suroriente sus habitantes conocen claramente quienes hacen parte de los cuerpos colegiados, la población reconoce quienes son los miembros de la JAL y el concejo distrital, votaron por ellos y puede identificar quienes lo representarían mejor. Pero, no participan con frecuencia en protestas organizadas, no realizan voluntariado, ni discuten asuntos de política, adicionalmente no utilizan los mecanismos de participación como los derechos de petición y revocatoria de mandato. En cambio, en la localidad de Riomar los habitantes no conocen quienes hacen parte de los cuerpos colegiados pero votan por ellos, pues los partidos políticos tienen una alta capacidad de mediación, aun cuando los habitantes perciben que existen altos niveles de corrupción y desconfían de los mismos (Sudarsky, 2018).

En la localidad Suroccidente existe un nivel elevado de educación política, es decir, los habitantes tienen quien les explique los problemas públicos, se sienten bien informados por parte del estado y se informan para participar. Pese a ello, su participación política es baja dado que existe una fuerte desconfianza de los partidos políticos y en las fuentes de información oficial. Caso contrario al de la localidad Metropolitana donde los niveles de participación política son elevados como refleja el Gráfico 3, pues los habitantes tienen conocimiento de quienes son sus ediles y su alcalde local, saben quiénes los representaría mejor de éstos y votaron por ellos, a pesar de no hacer parte de actividades políticas como recolección de firmas y reuniones de partidos políticos.

Esta heterogeneidad en el comportamiento de la participación, obedece adicionalmente a las condiciones y actitudes inherentes a las localidades. Por ejemplo, el comportamiento ejemplar de la participación en la localidad Norte Centro Histórico obedece a mayores niveles de confianza y una menor percepción de corrupción, mientras el mayor conocimiento de los cuerpos colegiados en Suroriente obedece a una mayor confianza en la política, de la misma forma en que los elevados niveles de educación política en Suroccidente obedecen a mayores niveles de confianza en los medios, caso contrario a la localidad de Riomar en donde para el estudio de Sudarsky (2018) se registraron los niveles más altos de corrupción y la gente desconoce los miembros de los cuerpos colegiados.

La mencionada heterogeneidad al interior de la ciudad deja claro que las estrategias adoptadas para mejorar los niveles de participación deberán estar diferenciadas por localidad. Para cumplir con este propósito, se deberá contar con información actualizada y veraz de las demandas en cada una de las localidades y atacarse las debilidades al interior de cada una, en este sentido las experiencias de otras ciudades en cuanto a políticas de participación, ofrecen una guía. Por ejemplo, en Cali se creó el sistema "infocali" para fomentar la participación activa en las comunidades; en Envigado (2015), se creó la escuela de formación y participación ciudadana a fin de aprender haciendo, y en Ibagué se ideó un acompañamiento técnico a las comunidades para estimular el uso de los espacios de participación.

3.3 Reducción de masa crítica

En tercer lugar, ante los avances en materia estructural en el cierre de brechas que la ciudad ha logrado en la última década, existen elevados niveles de satisfacción con los servicios de provisión pública (BarranquillaCómoVamos,2018), que según el informe de 2018 del Observatorio de la Democracia de la Universidad de los Andes constituye un elemento esencial para la legitimidad de la democracia por parte de los territorios. A pesar de ello, los resultados del diagnóstico acerca del estado de la participación ciudadana en Barranquilla para 2015 evidenciaron una reducción en la opinión de los ciudadanos que las acciones de la Alcaldía efectivamente generaban una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos, consecuencia clara de la falta de participación, pues los ciudadanos no están comunicando retos importantes. Algunos de ellos, incluyen pero no se limitan al mercado de trabajo, Barranquilla es la ciudad donde existe la mayor desigualdad en meses de desempleo, sus instituciones educativas mantienen puntajes bajos en las pruebas Saber 11 y es la segunda ciudad con mayor proporción jóvenes que ni estudian ni trabajan (NINIS)¹.

Una de las razones que contribuyen a la ausencia de participación ciudadana para garantizar la atención de estos retos, es la concentración de las organizaciones que velan por las relaciones comerciales, culturales y políticas en la localidad Norte Centro Histórico de acuerdo a la Alcaldía de Barranquilla (2015). Esta concentración desencadena en una centralización de los análisis en función de los temas o agendas de incidencia de las organizaciones que allí se ubican y dejan de lado las necesidades que deben manifestarse en cada localidad. Es necesario empoderar a los ciudadanos de manera que cuenten con las herramientas necesarias para conocer los aspectos que son problemáticos alrededor de su comunidad.

Bajo esta línea de pensamiento estrategias como la de Imagina tu Ciudad (2018) de la Cámara de Comercio de Barranquilla que invita a los ciudadanos a proponer soluciones a las problemáticas que aquejan a su comunidad, resultan bastante relevantes para elevar el nivel de discurso en la ciudad y poner de frente las temáticas que realmente necesitan ser atendidas por la administración. Imagina tu Ciudad utiliza las diferentes tecnologías de información y comunicaciones disponibles, las redes sociales y una plataforma de co-creación ciudadana, para facilitar la participación de todas las entidades en la ciudad desde el ciudadano del común hasta las grandes empresas, pasando por los gremios asociaciones y grupos representativos de intereses particulares.

¹ Cálculos Fundesarrollo 2018

3.4 Falta de recursos

Para mejorar cualquiera de las tres problemáticas mencionadas anteriormente, es necesario contar con recursos propios, los cuales sean utilizados de forma adecuada para realizar acciones encaminadas a las necesidades manifiestas en cada localidad y se conviertan en un incentivo de participación, al hacerse necesaria la misma para designar el uso de estos. En 2018, de acuerdo a la información registrada en el Consolidador de Hacienda e Información Pública (CHIP) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), el presupuesto de la oficina de participación ciudadana de la alcaldía representaba menos del 0,5% del presupuesto generalizado de la alcaldía y los recursos asignados habían sido reducidos un 80%², lo que ha dificultado el cumplimiento de la labor de esta oficina de promover la participación ciudadana, a pesar de algunas iniciativas destacables como los cabildos abiertos para la elaboración del Plan Distrital de Desarrollo.

Asimismo, desde la creación de las cinco localidades en el 2006, estas no han contado con un presupuesto propio del que puedan hacer uso, dado el compromiso de reestructuración de pasivos que la alcaldía término de cumplir a finales de 2018. Cabe anotar que, incluso cuando se asigne este presupuesto, una vez se entregue el dinero de los Fondos de Desarrollo Local como ordena la ley, estos se encontrarán parcialmente comprometidos con el pago de su funcionamiento, pues si bien en su artículo 67 la Ley 1617 de 2013 establece que con cargo a los recursos del fondo no se sufragarán gastos de personal, dado que las funciones técnicas y administrativas para su normal operación serán cumplidas por los funcionarios que el alcalde mayor y otras entidades distritales pongan a disposición de la respectiva alcaldía local, en su artículo 61 afirma que con cargo a los Fondos de Desarrollo Local se financiarán la prestación de los servicios y las erogaciones que se generen por asistencia de los ediles a sesiones de las JAL. Como consecuencia si bien, el salario del alcalde local es responsabilidad del distrito, las comisiones que los ediles reciben por sesiones si lo es.

De acuerdo al artículo 61 de la Ley 1617 de 2013 por cada sesión que concurren los ediles su remuneración será igual a la del alcalde local dividida entre 20, y en ningún caso podrán exceder la remuneración del alcalde local, que según el Decreto 0094 de 2018 corresponde a \$13.152.443 mensuales. El número máximo de sesiones a las que puede atender un edil son consagradas en el artículo 48 de la citada ley, donde se establecen cuatro periodos de sesiones, en los que el número máximo de reuniones durarán treinta (30) días prorrogables, a juicio de la misma Junta hasta por cinco (5) días más, es decir, al año el número máximo de sesiones es de 140, lo que supone que su salario anual máximo sería de \$92.067.101.

Hipotéticamente si hubiese sido asignado el fondo de desarrollo local en 2018, el 10% de los ingresos corrientes de libre destinación corresponderían a 78.950 millones de pesos, que de asignarse exclusivamente conforme a la proporción de población en las localidades, dado que no se encuentra calculado actualmente un índice de necesidades básicas insatisfechas, serían los expuestos en la Tabla 1 y al restar los costos anuales del salario de 15 ediles por localidad sería el presupuesto anual consignado en la tercera columna de esta tabla. De manera, que cuando se asignen estos fondos deberá tenerse cuenta que realmente el presupuesto anual que se tendrá para trabajar en proyectos para la localidad estará limitado por gastos administrativos adicionales a los expuestos como la prestación de servicios.

Tabla 1. Asignación hipotética de los Fondos de Desarrollo Local de Barranquilla

Localidad	Asignación según población del Fondo de Desarrollo Local -2018	Gastos anuales de comisiones a los 15 ediles	Asignación restante
Metropolitana	17.073.902.356	1.381.006.515	15.692.895.841
Norte-Centro histórico	12.580.760.008	1.381.006.515	11.199.753.493
Riomar	5.383.581.834	1.381.006.515	4.002.575.319
SurOccidente	24.633.671.243	1.381.006.515	23.252.664.728
SurOriente	19.278.564.446	1.381.006.515	17.897.557.931
Fondo de Desarrollo Local -2018	78.950.479.887	6.905.032.575	72.045.447.312

Fuente: FUT – Ministerio de Hacienda & Alcaldía distrital de Barranquilla.
Cálculos y elaboración por los autores.

2 1.671.200 miles pesos en 2018 frente a 8.113.526 miles pesos de 2017.

Si bien, la tabla anterior se asigna únicamente con el criterio de población, dado que es la información que se encuentra disponible a nivel de localidad, al momento de la realización de este documento. La ley estipula que se debe tener en cuenta el índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), pero la actualización de este criterio depende de los censos de población, y la última información disponible data del año 2005, a pesar de que el censo más reciente es el de 2018, pero los resultados no han sido publicados aún a este nivel de desagregación. Como este criterio debe ser complementado por uno estipulado por la administración distrital se sugiere hacer uso de la proporción de población existente en la localidad con puntajes bajos del SISBEN, dado que este en su nueva y cuarta versión, tendrá en cuenta la inclusión productiva y social en la asignación de su puntaje, abordando así las nuevas problemáticas a priorizar en la ciudad, y ofreciendo una visión más actualizada de las necesidades dado que la renovación de la información se realiza por solicitud del sisbenizado.

4. Recomendaciones de política

Para atacar las problemáticas aquí planteadas se sugiere, seguir la siguiente hoja de ruta:

Ciclos de implementación

1. Diagnóstico: Se sugiere como primera medida compilar y actualizar la información disponible sobre los actores involucrados en temas de participación ciudadana a nivel distrital y local, para lo cual se sugieren los siguientes proyectos

- a) Matriz de oferta institucional: Cuyo objetivo será poner a disposición de la ciudadanía en general, una herramienta de consulta permanente que posibilite conocer las competencias de cada una de las dependencias del gobierno local, es decir, JAC, JAL, Alcaldía Local, Consejo distrital de Participación ciudadana, Consejo Distritales, los números de afiliados, sus directivos, su composición, así como las funciones específicas, procesos y subprocesos a su cargo.

Entidad a cargo: Oficina de participación ciudadana

Horizonte temporal: 2 meses a partir de la aprobación ante el Consejo Distrital

- b) "Conociendo a mi localidad": Este proyecto realizara un seguimiento, análisis y divulgación de la actividades que tienen bajo su cargo las autoridades locales, a fin de promover la veeduría de la ciudadanía, fortalecer el proceso de rendición de cuentas, hacer más transparente la gestión y promover una mayor participación en la misma, que como consecuencia mejore su desempeño. Para este proyecto se replicará la iniciativa adelanta por la Universidad de los Andes conocida con el nombre de "Congreso Visible" adaptándola al ámbito local de Barranquilla.

Entidad a cargo: Oficina de participación ciudadana con apoyo de la academia.

Horizonte temporal: 6 meses a partir de la aprobación ante el Consejo Distrital.

2. Formulación planes, programas o proyectos: Como segunda etapa de la hoja de ruta se plantea el fortalecimiento de las capacidades de transmisión y disposición de información relevante a la participación ciudadana, así como de la articulación interinstitucional de la entidades involucradas, a fin de generar capacidades suficientes y pertinentes para fomentar la participación ciudadana a través de los siguientes proyectos:

- a) "Participación.barranquilla.gov.co": Se encargara de fortalecer y mantener actualizada la página de democracia participativa, con la información necesaria para que los ciudadanos puedan participar incluso a través de la misma, al estilo de "infocali" o la estrategia de #ImaginatuCudadá. En la página se deberá incluir la matriz de oferta interinstitucional resultante de la etapa de diagnóstico y un acceso a la información del proyecto conociendo mi localidad, diferenciado por cada una de ellas.

Entidad a cargo: Oficina de participación ciudadana con apoyo de la academia. Horizonte temporal: 3 meses a partir de la aprobación ante el Consejo Distrital

- b) "Revista yo participo": Actualización de la cartilla Barranquilla participa, con información más sintetizada y didáctica (uso de tecnologías TIC y redes sociales)

Entidad a cargo: Oficina de participación ciudadana con apoyo de la academia. Horizonte temporal: 1 meses a partir de la aprobación ante el Consejo Distrital.

- c) "E-Book de Cristal": Elaborar un directorio de los actores relevantes y el rol dentro de las comunidades, para facilitar el conocimiento de los espacios y funcionarios a cargo del manejo de propuestas y actividades comunales.

Entidad a cargo: Oficina de participación ciudadana con apoyo de la academia. Horizonte temporal: 3 meses a partir de la aprobación ante el Consejo Distrital

- d) "Nodo participo por mi ciudad": Nodo institucional entre la Oficina de Participación, con las Secretarías de Gobierno, Planeación, la ESAP, la Cámara de Comercio de Barranquilla (CCB) y demás actores que trabajen programas relacionados con el fortalecimiento de las habilidades políticas y ciudadanas, para fortalecer y coordinar las instituciones a fin de que trabajen activamente en estrategias o agendas de participación.

Entidad a cargo: Oficina de participación ente articulador junto al resto de instituciones. Horizonte temporal: 3 meses a partir de la aprobación ante el Consejo Distrital.

- e) "Liderando mi ciudad": Crear capacitaciones técnicas diferenciales para cada una de las localidades del distrito, teniendo en cuenta el contexto de participación de las mismas (ejemplo: Norte Centro Histórico combina incentivos comerciales y ciudadanos) sus debilidades y fortalezas. Se sugiere que el currículo de dichas capacitaciones este a cargo de una alianza entre la ESAP, el SENA y CCB, a fin de que incluyan el conocimiento que desde la administración pública, la práctica y la actividad empresarial se consideran necesarios para involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones, dejando la decisión de aprobación final en manos de los Consejos distritales de Participación ciudadana.

Entidad a cargo: ESAP, SENA, CCB y Consejos distrital de Participación ciudadana. Horizonte temporal: 12 meses a partir de la aprobación ante el Consejo Distrital.

3. Implementación: Durante esta fase se utilizará la información recopilada hasta el momento, para modificar el funcionamiento de los espacios de participación existentes y crear una trazabilidad sobre los mismos, siendo que el 2019 sería el primer periodo electoral donde se otorgarían los fondos de desarrollo local, se sugiere pilotear esta entrega y el funcionamiento que se propone en el listado siguiente de proyectos, sobre dos de las cinco localidades de la ciudad, una en el norte y otra en el sur, a fin de observar las posibles dificultades y asperezas que el proceso en un principio pueda presentar, mediante la ejecución de los siguientes proyectos:

a) "Ciclo de gestión participativo": Se recomienda establecer un ciclo de gestión participativo distrital que pueda tener seguimiento en páginas oficiales. Para este, las autoridades locales deberán estipular un plan de trabajo anual, con metas semestrales, de las cuales se deberá abrir mesas de diálogos bajo esta misma periodicidad, en las que a la ciudadanía le sea posible ofrecer sugerencias y ajustes a los planes de trabajo, las cuales deberán ser incluidos de forma obligatoria en el próximo espacio de mesas

Entidad a cargo: JAC, JAL, Alcaldía Local, Consejos distrital de Participación ciudadana, Consejo Distritales y Oficina de Participación ciudadana. Horizonte temporal: 6 meses a partir de la aprobación ante el Consejo Distrital.

b) "Quilla desde los barrios": Incluir a la ciudadanía en los ejercicios de planificación presupuestal, a través del siguiente esquema:

- ✓ Comprometer un porcentaje específico de los fondos de desarrollo local que finalmente se asigne a cada localidad, a una estrategia ciudadana colectivamente escogida.
- ✓ Estipular como requisito para que sus propuestas sean tenidas en cuenta el cumplimiento de los espacios de las mesas de diálogos por parte de las juntas de acción comunal, a la hora de seleccionar la estrategia ciudadana colectivamente escogida.
- ✓ Incluir dentro de las funciones del consejo distrital de participación ciudadana, la priorización de las propuestas realizadas por las Juntas de Acción Comunal, para entregar el listado a las JAL.
- ✓ Las JAL estarán finalmente a cargo de decidir la estrategia ciudadana colectivamente escogida.

Entidad a cargo: JAC, JAL, Alcaldía Local, Consejos distrital de Participación ciudadana. Horizonte temporal: 6 meses a partir de la aprobación ante el Consejo Distrital

c) "Fondos de Desarrollo Local": Esquematizar la operatividad de los fondos de desarrollo local, de la siguiente forma

- ✓ Incluir dentro de los criterios de asignación de recursos, la proporción de personas con bajos puntajes de SISBEN IV.
- ✓ Ordenar mediante un acuerdo, que parte de los Fondos de Desarrollo Local puedan destinarse para financiar una estrategia ciudadana colectivamente escogida.

- ✓ Esquematizar la operación del banco único de proyectos de inversión, del que las localidades podrán elegir para financiar. Estipulando como metodología de presentación la Metodología General Ajustada (MGA), a fin de que a cada proyecto se le pueda asignar un puntaje para su priorización utilizando como criterios para su calificación, el impacto del mismo vía número de beneficiarios y la posibilidad de que el proyecto pueda ser cofinanciado con otras entidades, de manera similar que se califican los proyectos de regalías.

Entidad a cargo: JAL y alcaldía local. Horizonte temporal: 6 meses a partir de la aprobación ante el Consejo Distrital.

- d) "Banco del tiempo": Coordinar los espacios de participación voluntaria al interior de las localidades, con los ejes de seleccionados en el plan de desarrollo local, mediante sistemas la plataforma de Bancos de Tiempo de la oficina de participación ciudadana, a través de la cual se coordina la oferta y demanda de tiempo voluntariamente ofrecido por los ciudadanos con actividades necesarias en la comunidad.

Entidad a cargo: JAL. Horizonte temporal: 3 meses a partir de la aprobación ante el Consejo Distrital

- e) "Activo en mi barrio": Incluir los espacios de participación ciudadana local a la cátedra de democracia en las Instituciones Educativas Distritales

Entidad a cargo: Secretaria de educación distrital. Horizonte temporal: 12 meses a partir de la aprobación ante el Consejo Distrital.

- 4. Monitoreo, seguimiento y evaluación: Finalmente la ruta deberá contar con espacios de evaluación que garantice que las estrategias aquí mencionadas, tienen un impacto sobre el fomento y la calidad de la participación ciudadana.

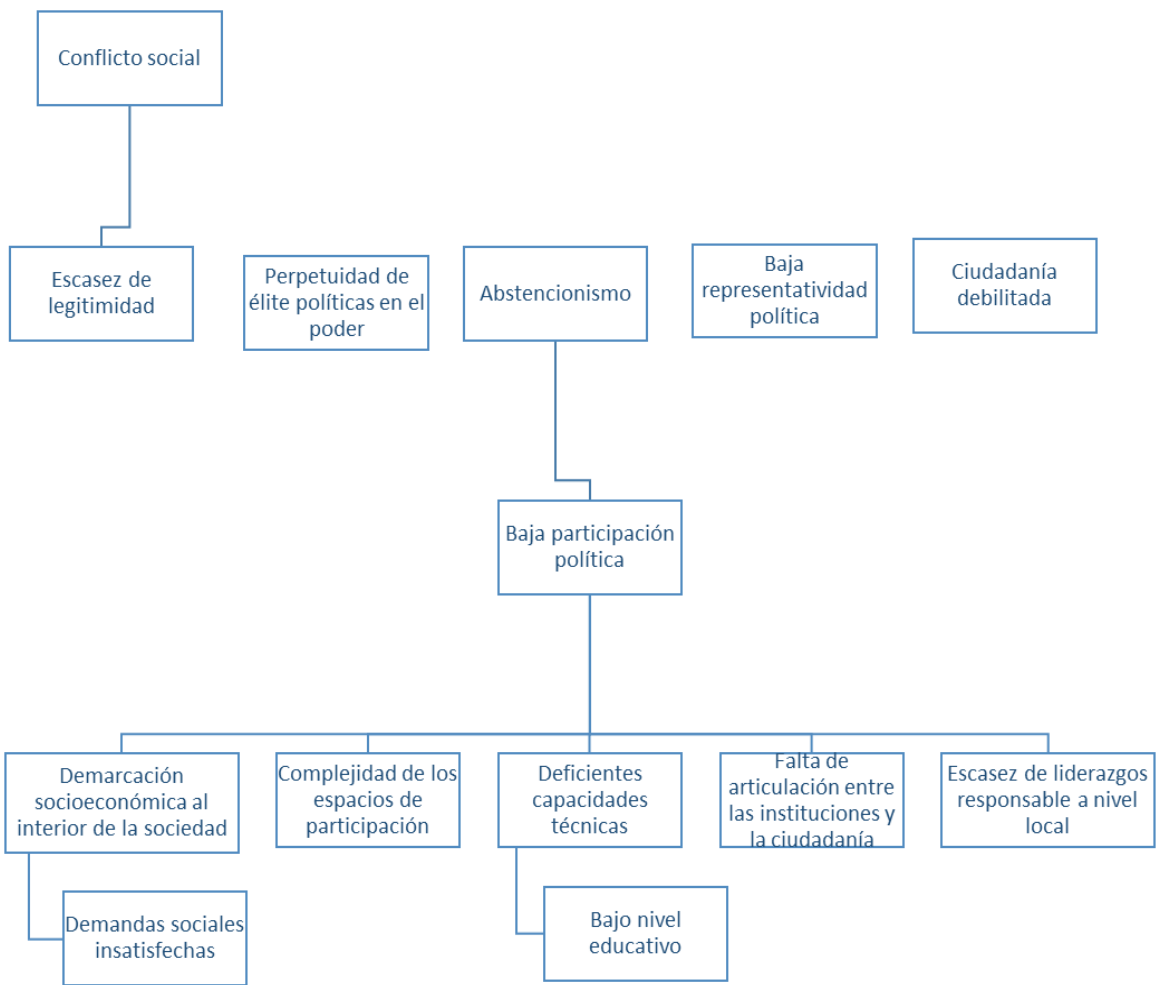
- a) "Observatorio de participación ciudadana interinstitucional": se encargara de hacer seguimiento al uso de los distintos espacios de participación local (creación del índice de participación ciudadana), promoverá su uso (a través de cartillas o videos informativos) y esquematizar la operación adecuada de los mismos. Ante la disponibilidad de información actual se sugiere que este conformado por un conjunto interdisciplinario de instituciones que incluyan a la academia y el empresario, para que el observatorio se asegure de que todos los interés se encuentran representados.

Entidad a cargo: OCSA, Ciencias políticas – Uninorte, ESAP, Barranquilla Cómo vamos, CCB y ANDI. Horizonte temporal: 12 meses a partir de la aprobación ante el Consejo Distrital.

- b) " 1ª por mi ciudad": Promoción de incentivos positivos en la ciudadanía para la incidencia en los espacios de participación ciudadana, a través de la entrega de becas en instituciones educativas incluidas en el observatorio mencionado anteriormente, a las comunidades que muestren haber sido valiosas en el aporte de las estrategias ciudadanas colectivamente escogidas y las mesas de liderazgo planteadas.

Entidad a cargo: Oficina de participación ciudadana. Horizonte temporal: Cada 6 meses a partir de la aprobación ante el Consejo Distrital.

Árbol de problema de la participación ciudadana en Barranquilla



6. Bibliografía

- Alcaldía de Barranquilla. *Acuerdo Distrital 017.*, (2002).
- Alcaldía de Barranquilla. *Acuerdo Distrital 006.*, (2006).
- Alcaldía de Barranquilla. (2015). *Política pública de participación ciudadana del distrito de Barranquilla.* Barranquilla.
- Alcaldía de Ibagué. (2018). *Estrategia de participación ciudadana.* Ibagué.
- Alcaldía de Santiago de Cali. (2016). *Plan de acción política pública de participación ciudadana para Santiago de Cali.* Santiago de Cali.
- Barcena, A., & Puche, K. (2019). *Las caras de la desigualdad en Barranquilla.* Barranquilla.
- Barranquilla Como Vamos. (2018). *Encuesta de Percepción ciudadana.* Retrieved from http://www.barranquillacomovamos.org/EPCBqCV_LG2018.pdf
- Belalcalzar Tupaz, A. L. (2015). *Análisis de los conceptos de participación ciudadana y políticas públicas: comparación entre política pública de participación ciudadana de Bogotá y Envigado.* Universidad del Valle.
- Camacho Pérez, J. A. (2018). La importancia de la participación ciudadana en las relaciones intergubernamentales: un análisis desde el enfoque de la gobernanza. *Encrucijadas*, (29), 20–47. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2018.29.63046>
- Cámara de comercio de Barranquilla. (2018). *Imagina tu ciudad.* Retrieved from <http://www.camarabaq.org.co/imagina-tu-ciudad/>
- Cano Blandón, L. F. (2008). La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza. *Estudios Políticos*, 33, 147–177. Retrieved from <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n33/n33a7.pdf>
- Castillo Cubillos, M. (2017). El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas*. *Revista CS*, (23), 157–180. <https://doi.org/10.18046/recs.i23.2281>
- Cengiz, F. (2016). The EU policymaking paradox: Citizen participation is a must, but the shaping of policies has become too technical.
- Congreso de la República. *Acto legislativo 02.*, (1993).
- Congreso de la República. *Ley 136.*, (1994).
- Congreso de la República. *ACTO LEGISLATIVO 2.*, (2002).
- Congreso de la República. *Ley 743.*, (2002).
- Congreso de la República. *Ley 768.*, (2002).
- Congreso de la República. *Ley 1617.*, (2013).
- Congreso de la República. *Ley 1757.*, (2015).
- Constitución política de Colombia.*, (1991).
- Corpovisionarios. (2018). *Empresas con doble C. III Conferencia Internacional de Cultura Ciudadana: Entendiendo El Rol de Las Compañías Como Agentes Culturales*, 1–49. Bogotá: Cámara de Comercio de Bogotá.

6. Bibliografía

- DANE. (2019). *Pobreza monetaria y multidimensional - Informe de calidad de vida 2018*.
- DNP. (2015). *Transformar nuestro mundo: agenda 2030 para el desarrollo sostenible*.
- Espinosa, M. (2004). La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. *Andamios*, 5(10), 71–109. Retrieved from http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632009000100004
- Fundación Corona, Fundación Social, Foro Nacional por Colombia, Banco Mundial, CIDER - Universidad de los Andes, Corporación Región, ... *Transparencia por Colombia*. (2003). *¿Que ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* (Fundación Corona). Retrieved from http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0120/participacion_ciudadana_en_colombia.pdf
- Misión de Observación Electoral. (2012). *Mecanismos de Participación Ciudadana en Colombia - 20 Años de Ilusiones -*. Retrieved from www.torreblanca.com.co
- OEA. (2019). *Asamblea General OEA 49 "Innovando para fortalecer el multilateralismo hemisférico."* Retrieved from <http://www.oas.org/es/49ag/introduction.asp>
- Puche, K., & Restrepo, A. (2019). *Finanzas de Barranquilla en la última década. Aciertos y Retos a futuro*. Barranquilla.
- Restrepo, A., & Galvez, S. (2017). *Comportamiento de las finanzas públicas del distrito de Barranquilla 2008-2016*. Barranquilla.
- Sánchez González, J. J. (2015). La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto Espacios Públicos. *Espacios Públicos*, 18(43), 51–73. Retrieved from <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67642415003>
- Sudarsky, J. (2018). *Medición del Capital Social de Barranquilla*. Bogotá.
- Transparencia por Colombia. (2015). *Índice de transparencia municipal*. Retrieved from www.transparenciacolombia.org.co
- Tuiran, A., De la Rosa, I., & Mercado, A. (2018). *Gobernabilidad Local en el departamento del Atlántico*. Barranquilla.
- Universidad de los Andes. (1998). Congreso Visible. Retrieved from *¿Qué es Congreso Visible?* website: <https://congresovisible.uniandes.edu.co/quesomos/>
- Universidad de los Andes. (2018). *Observatorio de la Democracia Barómetro de las Américas Colombia*.
- Universidad del norte. (2018). *Encuesta de Condiciones Socioeconomicas del Atlántico*. Barranquilla.