



## **CORPORACIÓN VIVA LA CIUDADANÍA**

### **IMPACTO SOCIOCULTURAL Y POLÍTICO DE LA FORMACIÓN CIUDADANA, LA PLANEACIÓN LOCAL Y EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN LA CIUDADANÍA DE MEDELLÍN:**

Balance, impacto y recomendaciones a los procesos de Presupuesto Participativo y Formación Ciudadana implementados por la Secretaría de Participación de la alcaldía de Medellín.

**Dirección:**

Antonio Madariaga Reales

**Equipo investigativo:**

Liliana Villegas Roldán  
Mónica Alexandra Gómez Suarez  
Diego Torres Olarte

Noviembre de 2014  
Medellín



**Asistente de Investigación**

Leidy Johana Buitrago Vásquez

**Auxiliares de Investigación**

Cindy Suaza Lotero

Mary Cruz Correa Hernández

Sebastián Guerra Martínez





## Lista de Contenido

INTRODUCCIÓN .....	9
<b>CAPÍTULO 1: BASES CONCEPTUALES Y METODOLÓGICAS DEL ESTUDIO. ....</b>	<b>12</b>
<b>1. Categorías y dimensiones del estudio .....</b>	<b>12</b>
<b>1.1. Ciudadanía.....</b>	<b>14</b>
<b>1.2. Cultura política .....</b>	<b>17</b>
<b>1.3. Dimensiones de análisis.....</b>	<b>20</b>
<b>2. Metodología del estudio .....</b>	<b>23</b>
<b>CAPÍTULO 2: EVOLUCIÓN Y CONTEXTO EN EL QUE SE INSERTA EL PROGRAMA PLANEACIÓN LOCAL Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.....</b>	<b>28</b>
<b>1. Contextualización social y política del Municipio de Medellín y de las comunas objeto de esta investigación .....</b>	<b>28</b>
<b>1.1. División político administrativa y representación política.....</b>	<b>28</b>
<b>1.2 Características de las comunas y sus poblaciones .....</b>	<b>31</b>
<b>2.1. Seguridad y convivencia .....</b>	<b>39</b>
<b>1.4 Política electoral y representación ciudadana.....</b>	<b>41</b>
<b>2. Línea de Tiempo: La Planeación Local y el Presupuesto Participativo, Medellín 1996-2014 47</b>	<b>47</b>
<b>2.1 Antecedentes: 1996-2003.....</b>	<b>48</b>
<b>2.2 Administración de Sergio Fajardo: 2004-2007 .....</b>	<b>50</b>
<b>2.3 Administración de Alonso Salazar: 2008-2011.....</b>	<b>60</b>
<b>2.4 Administración de Aníbal Gaviria: 2012-actual .....</b>	<b>63</b>
<b>CAPÍTULO 3: BALANCE DE LA PLANEACIÓN LOCAL Y EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN MEDELLÍN.....</b>	<b>69</b>
<b>1. Proyecto Político.....</b>	<b>69</b>



2. Territorio .....	72
3. Poder .....	74
4. Sujeto .....	77

**CAPÍTULO 4: IMAGINARIOS, PERCEPCIONES Y REPRESENTACIONES SOCIALES SOBRE LA PLANEACIÓN LOCAL Y EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE MEDELLÍN. .... 80**

1. Los actores y su perspectiva relacional en PL y PP .....	80
1.1 El Concejo Municipal, las JAL y los Delgados del PL y PP .....	83
1.1.1 Tipos de actuación y de relacionamiento de las Juntas Administradoras Locales. ....	85
1.1.2 Tipos de actuación y de relacionamiento del actor ciudadanía.....	87
1.2 Administración Municipal .....	92
1.3 Grupos delictivos .....	97
1.4 Intermediaciones, alianzas y pactos entre los actores de PL y PP .....	99
2. Planeación Local y Presupuesto Participativo desde la particularidad de las comunas y corregimiento .....	102
2.1 Comuna (3) Manrique .....	102
2.2 Comuna (7) Robledo.....	104
2.3 Comuna (10) La Candelaria .....	106
2.4 Comuna (12) La América .....	108
2.5 Comuna (14) El Poblado .....	110
2.6 Comuna (50) Corregimiento San Sebastián De Palmitas .....	113

**CAPÍTULO 5: BALANCE DE EVALUACIONES SOBRE LA FORMACIÓN CIUDADANA PARA LA PARTICIPACIÓN..... 116**

1. Antecedentes de la Formación Ciudadana para la Participación.....	116
2. Propuestas de Sistema de Formación Ciudadana para la Participación.....	117
2.1 Corporación Región: Un Sistema Municipal de Formación Ciudadana para la Ciudadanía Democrática y la Participación. ....	118



2.2	Alcaldía de Medellín-Secretaría de Participación Ciudadana. Sistema de Formación Ciudadana para la Participación. ....	119
3.	Sistematización de procesos de Formación Ciudadana para la Participación: Una aproximación a sus hallazgos en clave de categorías de análisis. ....	121
3.1	Proyecto político.....	122
4.	Aprendizajes y logros de los procesos de formación ciudadana en la implementación de un proyecto político democrático. ....	125
4.1	El propósito de la transformación de las relaciones de Poder. ....	127
4.2	La apuesta por el Territorio.....	128
4.3	Los procesos de formación ciudadana y su apuesta por un sujeto político. ....	129
<b>CAPÍTULO 6: LAS EXPERIENCIAS DE FORMACIÓN CIUDADANA PARA LA PARTICIPACIÓN.....</b>		<b>132</b>
1.	La Escuela de Cultura Política y Constitucional de la comuna 10, La Candelaria. ....	132
2.	El entrenamiento social y político para la incidencia de las mujeres. ....	134
3.	Imaginaros y percepciones sobre la Formación Ciudadana para la Participación. ....	135
3.1	Los “para qué” de la Formación Ciudadana. ....	135
4.	Los temas de la formación ciudadana para la participación en Medellín. ....	138
5.	Los enfoques pedagógicos y metodológicos de la formación ciudadana para la participación. ....	139
5.1	Enfoque pedagógico.....	141
5.2	Enfoques metodológicos .....	142
<b>CAPÍTULO 7: RECOMENDACIONES.....</b>		<b>156</b>
1.	Para el actor Administración municipal:.....	156
1.1	De tipo técnico administrativo.....	156
1.2	De tipo pedagógico. ....	157
1.3	De tipo sociopolítico. ....	158
2.	Recomendaciones para instituciones operadoras de proyectos. ....	160



2.1	Recomendaciones de tipo técnico-administrativo. ....	160
2.2	Recomendaciones de tipo sociopolítico.....	160
3.	Recomendaciones para ciudadanos promotores y gestores de experiencias de formación ciudadana.....	161
3.1	Recomendaciones de tipo político. ....	161
3.2	Recomendaciones de tipo cultural.....	161
<b>CAPÍTULO 8: A MODO DE CONCLUSIÓN</b> .....		162
1.	<b>La Ciudadanía y la Cultura Política en PL y PP</b> .....	162
1.1	Las Organizaciones No gubernamentales .....	168
1.2	Las Universidades .....	169
1.3	Las Juntas Administradoras Locales.....	170
1.4	La Administración Municipal.....	170
1.5	Ciudadanía .....	172
2.	<b>Los procesos de formación ciudadana para la participación: Una oportunidad para la transformación</b> .....	173
<b>BIBLIOGRAFÍA Y CIBERGRAFÍA REFERENCIADA</b> .....		175

## LISTA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1	Ruta metodológica del estudio .....	13
Ilustración 2	División político administrativa y comunas en estudio.....	29
Ilustración 3	Población, estratificación e ICV comuna 10 – La Candelaria.....	33
Ilustración 4	Población, estratificación e ICV comuna 14 – El Poblado .....	34
Ilustración 5	Población, estratificación e ICV comuna 3 - Manrique .....	35
Ilustración 6	Población, estratificación e ICV comuna 7 - Robledo.....	36
Ilustración 7	Población, estratificación e ICV comuna 12 – La América .....	37



Ilustración 8 Población, estratificación e ICV comuna 50 – San Sebastián de Palmitas .....	38
Ilustración 9 Comparativo de datos históricos de participación en Consejos Comunales 2006 – 2013 comunas en estudio .....	44
Ilustración 10 Comparativo de datos históricos de participación en Consejos Corregimentales 2006 – 2013.....	45
Ilustración 11 Participación en Asambleas por categoría Joven, Adulto, Adulto Mayor .....	46
Ilustración 12 Participación de organizaciones sociales en las comunas en estudio.....	46
Ilustración 13 Estructura del Presupuesto Participativo.....	62
Ilustración 14 Ruta PL y PP 2013 .....	65
Ilustración 15 Ciclo PL y PP 2014.....	66
Ilustración 16 Línea de tiempo PL y PP 204-2013 .....	68

### LISTA DE TABLAS

Tabla 1: Votación para Alcaldía .....	42
Tabla 2: Votación para Concejo Municipal.....	42
Tabla 3: Votación para Juntas Administradoras Locales.....	42
Tabla 4: estructura básica del P y PP.....	53
Tabla 5: Planes de desarrollo Local en las comunas de Medellín en el periodo 2005 - 2007.....	55
Tabla 6: Planes de desarrollo Local en los corregimientos de Medellín en el periodo 2005 – 2007	57
Tabla 7: Planes de Desarrollo Local en las comunas La Candelaria y El Poblado.....	61



## INTRODUCCIÓN

El Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo - PL y PP- de la ciudad de Medellín, fue creado en el año 2004 con el propósito de fortalecer la cultura política, cualificar la participación ciudadana en la planeación del desarrollo local, contribuir a la democratización de la gestión municipal y estimular la concertación para la priorización de la inversión pública en sectores, grupos poblacionales y territorios con mayor exclusión y más bajos índices de desarrollo humano y calidad de vida en la ciudad. En esta perspectiva, se buscaba disminuir los niveles de desconfianza en las instituciones, elevar la credibilidad de la ciudadanía frente al Estado y mejorar la gobernabilidad de la municipalidad, ampliando los niveles y espacios de representación y toma de decisiones de las comunidades y organizaciones en el presupuesto y la planeación del desarrollo municipal (OPPCM, 2011).

La interacción entre el Estado y la sociedad civil, durante los años de implementación de esta política, ha logrado definir los procedimientos, instancias e instrumentos para formalizar e institucionalizar el proceso en el marco del Sistema Municipal de Planeación, tal y como quedó definido en el Acuerdo 043 de 2007 del Concejo de Medellín. En esta medida, la Planeación Local y el Presupuesto Participativo son un nuevo campo de interacción estratégica en donde los distintos actores se hacen visibles en la toma de decisiones.

En este sentido, y con base en lo institucionalizado, se han realizado ejercicios de evaluación a partir de indicadores de eficacia y eficiencia, relacionados con la ejecución de los recursos y el cumplimiento de las metas. De acuerdo con Gómez y Vásquez (2008), varios ejercicios de reflexión y análisis sobre las experiencias de Planeación Local y Presupuesto Participativo se han centrado en demostrar los beneficios de éstas, dado que las evaluaciones que realizan las instituciones involucradas y la sistematización de procesos, muestran que la planeación participativa ha logrado romper fronteras y territorios físicos y mentales, ha buscado incidir en la distribución de los recursos del Estado, mejorar la capacidad de los habitantes locales para la participación en la planeación y gestión del territorio, redefinir el liderazgo, innovar en materia de técnicas de investigación y configurar sujetos y subjetividades dispuestas para la crítica y el desarrollo (Gómez y Vásquez 2008, p. 16).

A pesar de lo anterior se siguen escuchando voces inconformes y se perciben problemáticas que persisten, tales como: i. La falta de articulación de los diferentes escenarios de planificación del municipio; ii. La presencia de prácticas clientelistas iii. La intervención y hegemonía, en algunas comunas, de actores ilegales sobre el PP y PL; iv. La presencia de tensiones entre la democracia representativa comunitaria y la participación ciudadana y de éstas con la elección de iniciativas de PP acordes con las necesidades territoriales y v. La pérdida de credibilidad del programa ante la comunidad que redundo en su baja participación (OPPCM 2011) (Gómez, 2007).

En el marco del Programa de PL y PP, se han implementado diferentes estrategias pedagógicas que buscan el fortalecimiento del ejercicio de los derechos, el sentido de lo público, el respeto por la diversidad, la convivencia y la autoregulación, lo que ha dado lugar a la conformación del Programa de Formación Ciudadana para la Participación.



Este programa recoge las iniciativas de PL y PP referidas a la formación ciudadana, las cuales son priorizadas por las comunidades, y que incluyen escuelas, diplomados, veedurías, observatorios y cursos de formación sociopolítica, planeación, control social y formulación de proyectos, entre otros. En el caso de los corregimientos, se implementan procesos formativos de escuela, cuya formulación está basada en las estrategias pedagógicas que se establezcan en cada uno de ellos, dando énfasis a la ruralidad.

Si bien, es posible identificar múltiples esfuerzos a lo largo de la historia de la ciudad, tanto de “educación cívica”, como de “educación comunitaria” y “educación popular”, existen interrogantes significativos sobre los límites y fronteras de estas prácticas, toda vez que la aproximación a la educación ciudadana en Colombia es un fenómeno relativamente reciente, en buena parte asociado a la Constitución de 1991. De acuerdo con Hurtado, Naranjo & Peralta (2003), fue en la Constitución donde se plasmaron las aspiraciones e ideales para formar un ciudadano *activo, participativo y responsable frente a lo público*, de tal suerte que se consolidara como dique de contención a la violencia y como vía para acceder al desarrollo y a la democracia; un ideal y un marco normativo que ha sido recogido por los programas de formación ciudadana como intencionalidad pedagógica.

No obstante, estas autoras indican que existe un desfase entre los ideales de ciudad y de ciudadano planteados por las experiencias y programas de formación ciudadana, respecto de las ciudadanías realmente existentes, es decir, aquellas históricamente construidas en Colombia, y que se siguen configurando en medio de la desposesión de derechos, la inequidad y el conflicto armado y sus dinámicas. De igual manera, indican que la formación ciudadana, como escenario pedagógico intencional de socialización política para la incidencia en la cultura política de la ciudad, debe preguntarse aún por dos aspectos centrales: i. Cómo se forma un público ciudadano (aprendizajes sociales para la construcción de lo público) y ii. Cómo se forma un ciudadano para lo público (pedagogía ciudadana: formación de sujetos democráticos).

Sustentados en estas posturas, tomamos en cuenta el ciudadano como un “alguien”, no como un “algo”; como un actor social, que está en estrecha relación con la comunidad política a la que pertenece y con un contexto socio espacial específico en donde los procesos de formación ciudadana, se constituyen en un potencial para incidir y generar capacidades de actuación y movilización social y política. Estos planteamientos tienen importantes implicaciones para pensar el potencial de la Formación Ciudadana de cara al desarrollo de actitudes y concepciones favorables a la democracia, en tanto, está la posibilidad de generar transformaciones en la conciencia y en la acción subjetiva de los sujetos (actitudes políticas), y también la de, desentrañar la conciencia subjetiva, las concepciones políticas que los sujetos tienen, pues desde ellas se participa en la construcción del orden social.

En este orden de ideas, este estudio se encaminó a documentar tanto las prácticas de Planeación Local y Presupuesto Participativo y de la formación ciudadana para la participación en Medellín, como sintetizar las evaluaciones previas de la misma, identificando y analizando los impactos en la cultura política y en la construcción de ciudadanía, durante los años 2004-2014, a partir de las percepciones, representaciones e imaginarios de los actores tanto institucionales como sociales, lo anterior, sin desconocer el uso de fuentes de información secundaria, las cuales que fueron confrontadas en los mismos ejercicios discursivos.



En lo que concierne a la delimitación espacial, se definieron para el componente Planeación Local y Presupuesto Participativa las comunas<sup>1</sup>: 3 (Manrique), 7 (Robledo), 10 (La Candelaria), 12 (La América), 14 (El Poblado), y el corregimiento 50 (San Sebastián de Palmitas). En cuanto al componente de Formación Ciudadana, realizamos un acercamiento a la Escuela de Cultura Política y Constitucional para la Participación de la Comuna 10 (La Candelaria) y a los procesos de formación ciudadana implementados en la comuna 12 (La América).

En este orden de ideas, estructuramos el desarrollo de esta investigación en cuatro partes o segmentos:

- Primero: discusión y encuadre metodológico y conceptual del estudio.
- Segundo: evolución y contexto en el que se inscribe la política pública de Planeación Local y Presupuesto Participativo y los procesos de Formación Ciudadana para la Participación.
- Tercero: balance y reflexiones sobre la Planeación Local y Presupuesto Participativo y la Formación Ciudadana para la Participación en el marco temporal 2007- 2011.
- Cuarto: Imaginarios, percepciones y representaciones sociales sobre la Planeación Local y el Presupuesto Participativo de Medellín y los procesos de Formación Ciudadana para la Participación.

---

<sup>1</sup> Las comunas y corregimiento fueron definidos de manera conjunta entre la Secretaría de Participación y el equipo de investigación, en reunión del día 6 de mayo de 2014.



## **CAPÍTULO 1: BASES CONCEPTUALES Y METODOLÓGICAS DEL ESTUDIO.**

En éste capítulo damos cuenta del enfoque conceptual y metodológico adoptado para la realización del estudio además de sus implicaciones y alcances, la ruta metodológica y las categorías de análisis seleccionadas para el abordaje del mismo.

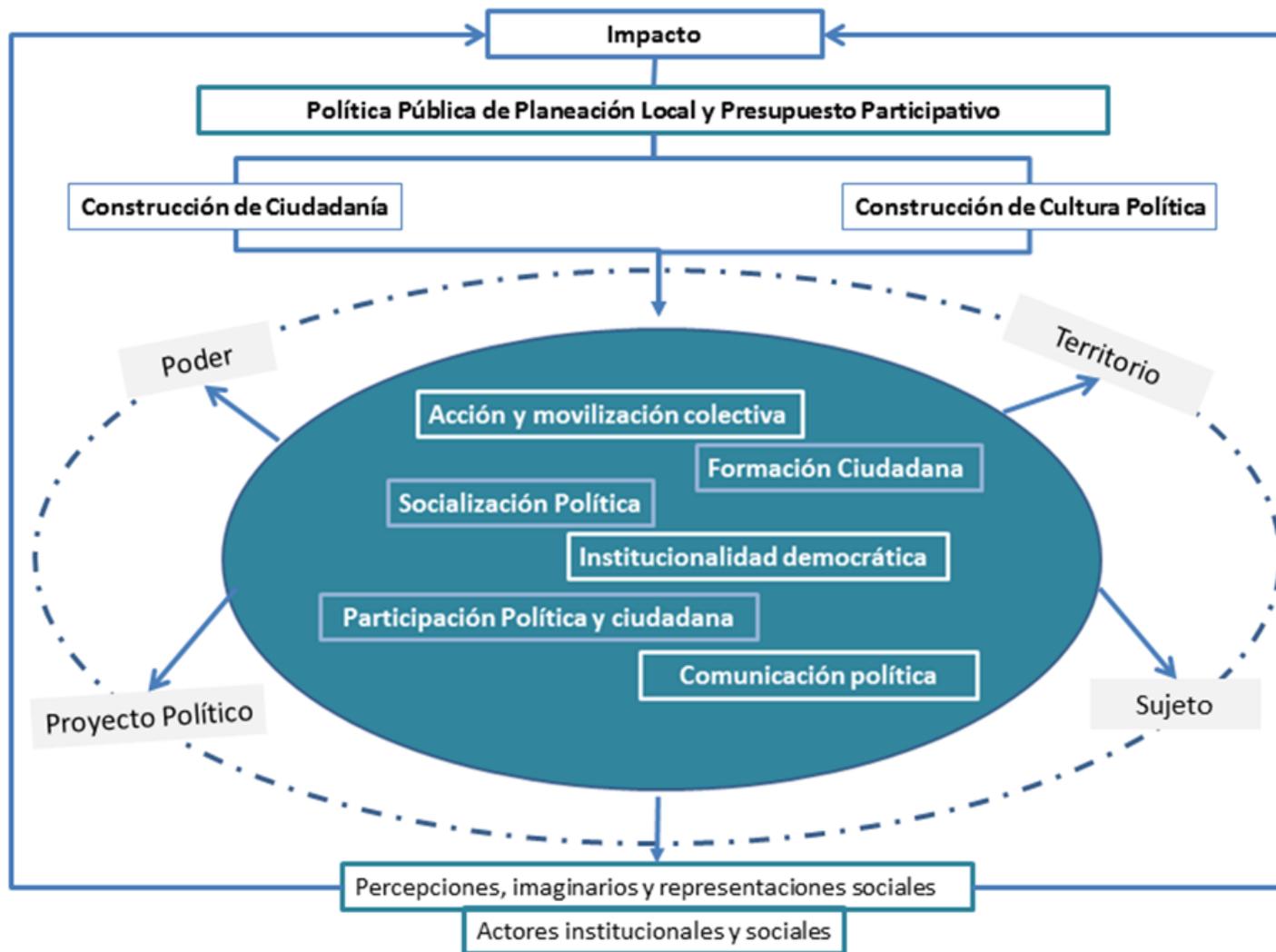
### **1. Categorías y dimensiones del estudio**

El estudio está fundamentado en dos categorías básicas: ciudadanía y cultura política; las cuales entendemos como elementos estructurantes de la política pública de Planeación Local y Presupuesto Participativo.

Dichas categorías se interpretan a través de cuatro dimensiones intrínsecamente relacionadas: proyecto político, territorio, poder y sujeto en tanto el proceso de constitución del ciudadano, está dado bajo los ideales de un proyecto político; lo que implica partir de la idea de que la formación ciudadana, la socialización política y la movilización y acción colectiva se constituyen en expresiones de la cultura política, en tanto ésta no es sólo un concepto, sino un conjunto de aptitudes, habilidades y destrezas que se expresan en hábitos y prácticas específicas, que muestran la coexistencia y la tensión entre distintos principios culturales.

De allí que el lugar donde se verifican los proyectos políticos locales, sea el espacio del orden cotidiano, en otras palabras, un territorio en el que confluyen fuerzas y poderes siempre en interacción y en disputa, reflejados a través de un poder político-jurídico, pero también a través de un poder de facto que incluye el mundo de lo ilegal e informal. En este sentido, no es posible hablar de poder, territorio y proyecto político sin un sujeto, sin aquel que le dé sentido a lo que se promueve a través de la acción, es decir, no se podría hablar de ciudadanía y cultura política por fuera de los imaginarios, percepciones y representaciones de los actores tanto institucionales como sociales en relación con lo público, y de la lógica del proyecto político con el que se relacionan. De allí que las subcategorías participación, formación ciudadana, movilización y acción colectiva, institucionalidad democrática, socialización política y comunicación pública, cobren sentido y relevancia.

Este entrelazamiento conceptual lo presentamos a manera de esquema en el siguiente gráfico:



**Ilustración 1 Ruta metodológica del estudio**  
Fuente elaboración propia



## 1.1. Ciudadanía

Pensar hoy el tema de la ciudadanía, y particularmente la ciudadanía en Medellín, exige reflexiones y reconstrucciones críticas en torno a saberes y conceptos edificados históricamente, sobre las bases de unas particulares maneras de comprender la cultura, la sociedad y la política. En principio, la ciudadanía es un concepto polisémico, fuente de controversias, derivadas de su naturaleza histórica y en los tiempos más recientes a causa de las transformaciones sociales, económicas y políticas a las que se ha enfrentado el Estado-Nación, derivadas en buena medida del proceso de globalización; los cuales han supuesto, entre otras cosas, la alteración de la relación ciudadano-estado, y por consiguiente, una constante redefinición de lo que se entiende por ciudadanía.

La ciudadanía en la actualidad, tiende a definirse a través de escenarios y prácticas sociales que van más allá del estatus, de los derechos y las responsabilidades asociadas al estado liberal y al civismo, al considerar que su ideal supone la existencia de intereses comunes, la reclamación de esos intereses y las mismas oportunidades y derechos para su cumplimiento.

Es preciso indicar que la corriente liberal, enfatiza en los intereses individuales y el respeto al orden jurídico; su noción de ciudadanía se encuentra referida al estatus que asigna igualdad de derechos y deberes a los miembros de una comunidad, a través del establecimiento de tres factores que determinan el papel del ciudadano y su actuación: el civil, el político y el social (Marshall, 1998). El primero, se refiere a la facultad del ejercicio de las libertades individuales a través de la garantía de derechos fundamentales: vida, pensamiento, expresión, propiedad; el segundo indica que el ciudadano puede participar democráticamente en la conformación del poder político, esto es, elegir y ser elegido; y el tercero, asegura al ciudadano una vida digna a través de estándares vitales básicos como la seguridad social y el trabajo. Para los teóricos liberales, la ciudadanía está cimentada sobre la justificación de los derechos –civiles, políticos y sociales- y las instituciones necesarias para su garantía.

De otra parte, en la actualidad diferentes autores discuten, principalmente, sobre la separación que el estado liberal ha planteado entre los derechos de los hombres agrupados en la sociedad civil y el de los ciudadanos agrupados en la comunidad política; entendiendo que ésta ha generado una sumisión de los derechos del individuo sobre los de la comunidad política, al mismo tiempo que ha sido parte de un proceso de diferenciación de los hombres favorecidos, respecto de los demás. Aspecto al que se suma que, en el actual modelo neoliberal, las desigualdades sociales se han acrecentado y los temas de preocupación común han venido disminuyendo. En palabras de Mouffe (1992):

El liberalismo ha contribuido a la formulación de la ciudadanía universal, con base en la afirmación de que todos los individuos nacen libres e iguales; pero también ha reducido la ciudadanía a un estatus meramente legal, indicando los derechos que los individuos sostienen en contra del Estado. La manera en que esos derechos sean ejercidos es irrelevante mientras que quienes los ejercen no quebranten la ley ni interfieran con los derechos de los demás. Nociones como las de responsabilidad pública, actividad cívica y participación política en una comunidad de iguales son extrañas para la mayoría de los pensadores liberales (p.8).



Hay por tanto, otras perspectivas que resignifican las interpretaciones clásicas sobre la ciudadanía; a continuación se presentan algunas de ellas:

La ciudadanía cultural propuesta por Rosaldo (2000), la cual plantea que el ejercicio de ciudadanía implica no sólo la relación Estado-ciudadano, sino también la relación ciudadano-ciudadano, así como el derecho a la diferencia. Las nuevas ciudadanía o ciudadanía activa de Lechner (1999) que dan el sentido de la acción colectiva y a la subjetividad, suponen volver a interrogar las condiciones actuales bajo las que se establece la relación entre individualidad y sociabilidad, entre el individuo y el ciudadano.

La ciudadanía universalista de Mouffe (1992) que reorienta la discusión hacia las transformaciones sociales de las sociedades contemporáneas dando cuenta de una ciudadanía democrática, es decir, colectiva, inclusiva y generalizada que afirma la libertad y la igualdad para todos bajo un conjunto de valores ético-políticos. La política para la autora tiene que ver con dos asuntos fundamentales: el conflicto y la formación de un nosotros.

Respecto al conflicto, la autora señala que el disenso se puede manifestar mediante el antagonismo amigo-enemigo, o a través de lo que denomina agonismo, es decir, el reconocimiento de un adversario y su legitimidad; de allí que el conflicto esté siempre presente, pues algunas posiciones son irreconciliables, generando una lucha constante por la hegemonía, lucha que a su vez permite la renovación de los discursos en aras de una visión de lo justo y sensible frente a las desigualdades. En cuanto a la formación de un nosotros, la autora postula: “uno no puede formar un “nosotros” sin un “ellos”. Cualquier identidad colectiva implica dos: los católicos no se definirían sin los musulmanes; las mujeres sin los hombres. La idea de que se podría llegar a un nosotros inclusivo completamente es impensable teóricamente” (Mouffe, 2010).

La ciudadanía de alta intensidad de Santos (1998) entendida como aquella que registra niveles importantes de participación política y comunitaria, muestra una correlación elevada entre el ejercicio de derechos y libertades y el cumplimiento de deberes y obligaciones, y exhibe una capacidad potente para decidir el destino que quiere para sí y para el entorno; es decir ciudadanos con capacidad plena para crear y participar directamente en espacios públicos democráticos, estatales y no estatales, que incidan en las decisiones de la función pública y permitan el control social. Para este autor, la democracia y la ciudadanía, son dos conceptos inherentes, de tal forma que no puede haber una genuina democracia sin el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Las ciudadanía mestizas propuestas por Uribe (1998) en la que se pone de manifiesto la lucha por los derechos, su reconocimiento y su inclusión, y en donde prevalecen los derechos colectivos sobre los individuales y las demandas del ejercicio del poder sobre los ordenamientos legales (Uribe, 1998).

Nos enmarcamos en una ciudadanía que reconoce las subjetividades e intersubjetividades, las diferencias y las particularidades de los sujetos en cada contexto, al decir de Santos (2005): “Tenemos derecho a ser iguales cada vez que la diferencia nos inferioriza y a ser diferentes cuando la igualdad nos descaracteriza” (p. 284). Se trata entonces de una ciudadanía que avanza hacia formas de inclusión, solidaridad, participación y acción democrática en y desde la vida cotidiana; es decir:



Ejercicios y formas basados en formas político–jurídicas que [...] incentiven la autonomía y combatan la dependencia burocrática, personalicen y localicen las competencias interpersonales y colectivas en vez de sujetarla a patrones abstractos; ejercicios y formas que parten las nuevas formas de exclusión social, basadas en el sexo, en la raza, en la pérdida de calidad de vida, en el consumo, en la guerra. (Santos, 1998: 322).

Una ciudadanía que comprende una dimensión política, que hace referencia a la titularidad de los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos, en el marco de Estados sociales y democráticos de derecho; y también una dimensión cultural que alude a los referentes de la particularidad basada en el reconocimiento de las diversidades históricas y culturales, en estrecha relación con la lucha contemporánea por el pluralismo cultural (Uribe, 1998). De este modo, la ciudadanía, junto con principios, valores y derechos universales “se hace realidad colectiva y experiencia social compartida” (Naranjo, 2003: 53).

De allí que la ciudadanía, entendida como capacidad de actuar sobre si y de transformar el curso de los acontecimientos (Hurtado, 2010), es en donde el ciudadano se constituye como figura política intermedia entre las instituciones gubernamentales –el Estado como institución- y la sociedad como asociación política que sirve de puente entre ambas, todo esto teniendo presente: 1) la máxima potenciación de la participación política ciudadana, 2) la emergencia de sociabilidades basadas en el reconocimiento mutuo, 3) la revalorización del principio de comunidad y la transmisión de los valores de igualdad, libertad y solidaridad puestos al servicio de la emancipación social, definida por Santos como un conjunto de luchas procesales, sin un fin definido. (Santos, 1998: 340).

Esta categoría se configura a partir de tres elementos esenciales: participación ciudadana, formación, movilización y acción política, los cuales se asumen además, como tres niveles de análisis intrínsecos.

La participación ciudadana: se entiende como el derecho de grupos y personas a incidir en el espacio público tanto estatal como no-estatal, convirtiéndose en el ingrediente fundamental para el fortalecimiento democrático y la construcción de gobernanza. Así, cuando se habla de un proceso de participación, se hace referencia a que “la ciudadanía toma parte en las decisiones públicas efectuando un desplazamiento de sus acciones exclusivamente del ámbito privado al público, lo que significa que no delega en su totalidad la responsabilidad sobre las decisiones políticas en los representantes políticos elegidos”. (Aguirre, 2010: 108)

La formación ciudadana: es el proceso de construcción de la subjetividad política, es la creación de condiciones de posibilidad para que el ciudadano (re)construya el proyecto político que trasciende a la institución escolar. La formación ciudadana es el proceso de constitución del ciudadano bajo ciertos ideales dados por el proyecto político, se entiende entonces que es auto-reconocimiento, no de manera individual sino en la interdependencia con los demás. Hay una interdependencia en cuyo campo se forma la subjetividad política; se establece así la correlación sujeto político (ciudadano) y proyecto político, en la cual hay una relación dialéctica en la que el ciudadano forma el proyecto político y el proyecto político forma al ciudadano. (Alcaldía de Medellín, 2011: 20)

La movilización y la acción colectiva: la acción colectiva se entiende como la acción conjunta que persigue intereses comunes que para conseguirlos desarrolla unas prácticas de movilización



concreta, (Tilly, 1978). Un conjunto de actuaciones y conductas políticamente orientadas, que los ciudadanos llevan a cabo en una sociedad determinada que requieren de una movilización, es decir, el paso de la reflexión y auto-organización a la acción. La acción colectiva constituye, el sustrato mismo de lo social en cuanto implica la coordinación de la acción de un individuo con otro para el logro de sus fines inmediatos; por ello, pensar la ciudadanía desde la perspectiva de la acción, permite visibilizar actores, intereses, relaciones y negociaciones que se manifiestan en la esfera pública, en tanto supone el aprendizaje y el trabajo interactivo entre grupos e individuos.

## 1.2. Cultura política

Los estudios sobre cultura política, como subdisciplina de la ciencia política, tienen su origen en el estudio pionero realizado por Almond & Verba sobre la cultura cívica en el año 1963. En este estudio, la cultura política era entendida como “el conjunto de orientaciones específicamente políticas de los ciudadanos hacia el sistema político, sus partes componentes y uno mismo como parte del sistema” (Almond & Verba, 1963:171-202. Citado por Quintana et al, 2008: 31). Y si bien fue un estudio que suscitó múltiples críticas, especialmente por su enfoque funcionalista, tiene el mérito de haber propiciado el estudio de la cultura política desde diferentes disciplinas como la sociología, la antropología y la psicología.

En Colombia, los estudios de esta temática se han realizado desde tres perspectivas principalmente: la cívica, en la que “se privilegian los comportamientos, actitudes y conocimientos de los individuos para definir su nivel cultural, con base en este concepto, la cultura política se concibe como los comportamientos y actitudes con respecto a la política y a los conocimientos que se posean sobre el funcionamiento del sistema político” (Herrera, Pinilla, Infante & Díaz, 2005: 281). De esta perspectiva llama la atención, la consideración de que la cultura política es un elemento que está definido por los sectores hegemónicos de la sociedad, por lo que “los individuos se tienen que adaptar a la misma mediante procesos de socialización, formación y educación”.

En segundo lugar, está la perspectiva cívico-religiosa, en la cual la cultura se entiende como “una característica inherente y esencial de todo ser humano, proviene de fuentes divinas”, por lo que “la capacidad de aprender, de relacionarse, de comunicarse, está dada por el origen divino de los seres humanos”. La diferencia con la perspectiva cívica es el “énfasis en los valores de la religión y en el virtuosismo del ciudadano, propio del ideario católico y cristiano”. El ciudadano, en lugar de actor político, “se concibe como un individuo con atributos con competencias cercanas al virtuosismo definido por las leyes divinas y humanas” (Herrera, Pinilla, Infante & Díaz, 2005: 281).

Por último, está la perspectiva de las ciudadanía críticas. Aquí, el concepto de cultura está relacionado con las “prácticas y experiencias de los sujetos” sociales en su proceso de formación. El análisis en torno a la política se articula con la complejidad de las relaciones sociales constitutivas del campo político”. Esta mirada se destaca por no admitir “la existencia de niveles de cultura política” por lo que reconoce “varias culturas políticas en un contexto histórico espacial determinado”; e identifica que “las características de la cultura política de un grupo social se definen por las tensiones y contradicciones que hay entre las distintas culturas políticas y no de forma a priori, como ocurre en las otras dos miradas”. (Herrera, Pinilla, Infante & Díaz, 2005: 282).



Respecto a la cultura política y a las estrategias para su promoción y evaluación, se identifican tensiones entre políticas internacionales, Estado, intelectuales, instituciones y movimientos sociales. Por ejemplo, en las “políticas internacionales hay un interés por estandarizar y homogenizar los procesos de democratización en los diferentes países de Latinoamérica, siguiendo los parámetros de la democracia representativa occidental y los lineamientos eficientistas de la lógica capitalista”. Aquí los conceptos cultura de la evaluación y competencias ciudadanas toman fuerza “en aras de mostrar los niveles de cultura política que tienen los individuos”. (Herrera, Pinilla, Infante & Díaz, 2005: 283).

A nivel nacional, “la cultura política se homologó a los conceptos de educación cívica y cultura democrática”, por lo que en la legislación al respecto, hay interés “en consolidar los procesos de formación ciudadana desde la óptica de la democracia representativa” que permita “la construcción de un nuevo contrato político y social entre el estado y la sociedad civil (Herrera, Pinilla, Infante & Díaz, 2005: 283). Finalmente, desde la sociedad civil se han hecho esfuerzos para crear y desarrollar programas “dirigidos al fortalecimiento de la cultura democrática en el país”. Especial mención merecen los temas abordados: “conocimiento y manejo de los principios constitucionales, defensa de los derechos humanos y el reconocimiento de las lógicas políticas de actores olvidados en la historia nacional”. (Herrera, Pinilla, Infante & Díaz, 2005:283).

No obstante las diferencias de enfoque y las tensiones que el tema suscita, un rasgo común de las definiciones sobre cultura política es el

(...) énfasis que se hace en la acción política (individual, colectiva, institucional, oficial, subjetiva, cotidiana, etc.) como fuente para comprender los procesos de construcción de culturas políticas, más que un conjunto cerrado de valores que se transmiten a través de distintos mecanismos de socialización, es producto de la acción política y social de los grupos e individuos (Herrera, Pinilla, Infante & Díaz, 2005:285).

Esta revisión permite llegar a una noción de cultura política que otorga un carácter amplio al fenómeno tanto a nivel teórico como metodológico, ya que tiene en cuenta las ventajas y desventajas de las diferentes perspectivas encontradas y las tensiones identificadas; pasando además por el reconocimiento del contexto político nacional histórico y actual. En esta propuesta, la cultura política se entiende como:

(...) el conjunto de prácticas y representaciones en torno al orden social establecido, a las relaciones de poder, a las modalidades de participación de los sujetos y grupos sociales, a las jerarquías que se establecen entre ellos y a las confrontaciones que tienen lugar en los diferentes momentos históricos. De esta manera sus relaciones no girarían solamente alrededor del Estado nacional, siendo posible identificar la existencia de diferentes culturas políticas dentro de las sociedades, al tiempo que considerar expresiones culturales no relacionadas de manera explícita con la esfera de la política pero que inciden en la constitución de modelos y pautas que repercuten sobre ella. Así las cosas, el concepto de cultura debe permitir ver la riqueza de los procesos de construcción cultural e indagar las dinámicas de las diferentes “subculturas políticas” que convergen en un momento histórico específico. (Herrera, Pinilla, Infante & Díaz, 2005: 34).



Esta perspectiva, permite identificar los diferentes aspectos que contribuyen a la formación de la misma, así como reconocer los diferentes actores y las relaciones que se tejen entre ellos, las cuales permean y son permeadas por elementos de las culturas políticas que se ponen en juego en la vida cotidiana, en la esfera pública y en la acción política de los sujetos.

Lo anterior permite leer las diferencias, rupturas y continuidades que subyacen a la configuración de los territorios y que pueden analizarse en distintas escalas socio-espaciales, evidenciando amplias tramas de relaciones, negociaciones e intermediaciones entre los actores con presencia e injerencia en y sobre los territorios. La construcción de órdenes sociales, soberanías y jerarquías sociales, se convierten en objeto de permanente disputa, dando paso a luchas de poder entre los diversos actores por distintos tipos de recursos, tanto materiales como simbólicos.

Por lo anterior, esta categoría se configura a partir de cuatro elementos fundamentales: Institucionalidad democrática, participación política, socialización política y comunicación pública.

La institucionalidad democrática: refiere a los cuerpos normativos, jurídicos y culturales de una sociedad los cuales están conformados por un acumulado de ideas, creencias y valores que determinan las formas de intercambio social. Las instituciones democráticas se estructuran a partir de un ideal democrático, ideal que ha ido cambiando a lo largo de la historia moderna; por tanto la democracia se constituye en la actualidad un campo de disputa de diversos proyectos políticos. Lo que interesa en esta subcategoría es identificar la disposición de mecanismos y políticas que propicien la participación, la movilización y la acción colectiva, y las alianzas y acuerdos en torno a la promoción y mantenimiento de espacios y procesos de ciudad que discutan, retroalimenten y construyan los referentes de la acción ciudadana.

Participación Política: es un proceso a través del cual los sujetos (ciudadanos) incidimos de manera directa o indirecta en la toma de decisiones políticas y de gobierno, influenciando el sistema político, las estructuras de poder y las políticas públicas, por tanto, su ámbito de acción se extiende a las relaciones de poder y fundamentalmente al proceso de mantenimiento, modificación o cambio de quienes detentan el poder o influyen en él. (Oficialía Mayor y Dirección de Participación Ciudadana, St).

Socialización Política: es el proceso por el cual los sujetos adquirimos cultura, en tanto internalizamos y construimos la realidad en un espacio tiempo que ha existido antes de nuestro nacimiento, que construimos en el momento en que vivimos y continúa existiendo aún después de nuestra muerte. Los procesos de socialización abarcan aprehensiones de tipo afectivo, aprendizajes informales no necesariamente planeados configurados en escenarios cotidianos y en diferentes condiciones vitales, lo que implican la construcción de significados, sentidos y prácticas en torno a la formación de identidades personales y colectivas, construcción de regulaciones o patrones de valor cultural y construcción de instituciones. (Cinde, 2010)

Comunicación pública: entendemos la Comunicación Pública como la capacidad de crear condiciones estables para que todos los diferentes sentidos y significados que se proponen en la sociedad puedan circular y competir en igualdad de condiciones. Se parte de la constatación de que hay diferencias fundamentales en los alcances y las características del proceso comunicativo cuando sucede en el ámbito interpersonal, en donde el individuo interacciona y construye sentido



desde su subjetividad, a través de su emocionalidad y en función de sus particulares intereses, frente a lo que ocurre cuando este proceso se da en el escenario público, donde los interlocutores son grupos y/o colectividades que, aunque se expresan a través de individuos que los representan o interpretan, interactúan y construyen sentido a través de imaginarios compartidos, acciones colectivas, construcciones culturales, interacciones políticas y las dinámicas de los movimientos sociales y además en aras del interés común. Esta diferenciación es fundamental porque la «esfera pública», es el foro donde se lleva a cabo la transformación política a través del habla; un espacio institucionalizado de interacción de discursos donde los ciudadanos deliberan sobre sus problemas comunes, que alude a un cuerpo de «personas privadas» reunidas para discutir asuntos de «interés público» o «común» y que, por lo menos para Habermas, connota un ideal –utopía- de discusión racional irrestricta sobre los asuntos públicos: discusión que, según él, debe ser abierta desde el interés común y que constituye la agenda a partir de la cual se construye la «opinión pública».

Comunicación pública, pues, es la que se da en la esfera pública bien sea para construir bienes públicos (política); para incidir en la agenda pública (mediática); para comunicar a las entidades del Estado con la sociedad (estatal); para construir sentido compartido al interior de la organización (organizacional) o como resultado de las interacciones propias de los movimientos sociales (de la vida social). Por tanto su definición empieza por incluir la noción de «lo público», que para Nora Rabotnikof es aquello que es «visible, manifiesto, colectivo y accesible» (Rabotnikof, 2005) y para José B. Toro: «lo que conviene a todos, de la misma manera, para la dignidad de todos» (Toro, 2001).

Cuando se entiende esa naturaleza colectiva, pública, de la comunicación y se deja de obedecer a un propósito particular, cambia la intención, se comunica con otra intención, con una intención colectiva, y esto obliga a replantear todos los roles, a mirar de otra manera el papel que cumplen los sujetos que interactúan en la comunicación.

### **1.3. Dimensiones de análisis**

Con la dimensión proyecto político nos referimos a la planificación y ejecución de iniciativas políticas, destinadas a la consecución de unos objetivos para una comunidad política determinada, lo que supone unas formas específicas de ejercer el poder político y de relacionamiento entre la ciudadanía y el Estado. A partir de esta dimensión es posible analizar la institucionalidad democrática, la disposición de mecanismos y políticas que propicien la participación, la movilización ciudadana y la acción colectiva y, las alianzas y acuerdos en torno a la promoción y mantenimiento de espacios y procesos de ciudad que discutan, retroalimenten y construyan los referentes de la acción ciudadana.



La dimensión territorio<sup>2</sup> la entendemos como un espacio apropiado de manera material, y simbólico - expresivo, que alude a las relaciones de espacio - poder y a la valoración subjetiva que se establece con relación a un espacio vivido/habitado. Su interpretación requiere reconocerlo en su doble papel: como soporte material y básico del desarrollo social y como producción social derivada de la actividad humana que transforma ese territorio que le sirve de base. En este orden de ideas, no es más ese trozo de naturaleza con cualidades físicas, climáticas, ambientales, etc. o ese espacio físico con cualidades materiales, funcionales y formales, etc., sino que se define desde los procesos y grupos sociales que lo han transformado e intervenido haciéndolo parte de su devenir tal como lo exponen Echeverría y Rincón (2004: 14).

En tanto ámbito de interacciones, en él y en función de él, se producen una serie de relaciones de espacio - poder, donde éstas son tan estables o inestables como lo sean los ejercicios de territorialidad que allí se ejercen. Así, podría plantearse la territorialidad, como la forma espacial primaria del poder donde se evidencian los intentos de un individuo o grupo de afectar, influir o controlar delimitando y ejerciendo control sobre un área geográfica específica. (Sack, 1991).

En este sentido, es posible identificar dos formas de territorialidad, una de exclusividad positiva, la que ocurre cuando, en el sentido de posesión o dominio de cada entidad de la comunidad (individuo, familia, grupo, etc.) sobre su territorio específico, los espacios territoriales de cada entidad no coinciden en sus límites, por lo que se establece una relación dinámica con otras unidades sociales y se utilizan espacios de territorialidad grupal y extragrupal y, una territorialidad de exclusividad negativa, que se da cuando cada unidad de exclusividad positiva proyecta una exclusión territorial que afecta a los otros grupos o entidades sociales (García, referenciado por Rincón y Echeverría, 2004: 19).

En conclusión, territorio y territorialidad, como fenómenos interdependientes, gestan un tipo de relación en la cual la territorialidad es elemento constituyente del territorio, por lo cual, en el marco del programa de PL y PP resulta necesario identificar cómo se concibe el territorio desde la perspectiva de los actores entrevistados y cuáles son las diferentes expresiones y ejercicios de territorialidad que surgen a partir de las dinámicas que se gestan en la implementación de esta política pública.

La dimensión poder, corresponde a un conjunto de formas de constreñir la acción del ser humano, pero también a lo que permite que la acción sea posible. El poder no es sólo la coerción física, es también y sobre todo, el poder de la estructura social, es decir, el poder de la cosificación y rutinización de ciertas relaciones sociales. (Alonso, 2002). La producción de poder abarca un espectro extenso, que va desde la creación de todas las variadas formas de conducción, dirección, orientación e influencia de las relaciones sociales en busca de sus objetivos y finalidades, hasta las relaciones del tipo "dominante-dominado. De allí que el poder sea hacer, pero también negarse a hacer; obligar o persuadir y también impedir hacer, tener la capacidad de tomar y ejecutar decisiones, de transformarlas, impedir las o de obstaculizarlas y de hacer prevalecer o de imponer capacidades alternativas en el conjunto de relaciones sociales.

---

<sup>2</sup> Algunos planteamientos teóricos aducen que corresponde a una noción y no a un concepto en la medida que no puede definirse bajo una sola connotación, lo cual, lo hace subjetivo



La última dimensión corresponde al sujeto, con ella referimos tanto a los sujetos colectivos como a los individuales, a quienes están articulados y a quienes no, a las redes formales, informales, legales e ilegales, a las comunidades, a su capacidad de agencia, a la reflexividad que frente a las institucionalidad y el proyecto político se construye y a la manera en que se participa, se decide e incide en el territorio. En este caso se hace referencia a un sujeto generador de cambios, un actor social que es consciente que con sus acciones posibilita transformaciones en la medida que dialoga con el Estado/Gobierno o hace parte del mismo. Ahora bien, el sujeto es producto de un discurso que constituye las voluntades individuales en subjetividad colectiva, que ejerce su derecho a la participación, se involucra y compromete en procesos de decisión en materia de intereses públicos, dando paso de una vida privada a posicionarse en el ámbito ciudadano.

En este sentido es preciso, entonces, realizar algunas precisiones en relación con las categorías actor social, sujeto social y sujeto político lo que permitirá dar sentido al análisis de esta dimensión: a groso modo podría decirse que un actor social hace referencia a todos aquellos grupos, sectores, organizaciones o movimientos sociales, económicos y políticos que median en la vida social con la intención de conseguir determinados objetivos, bien sea en conexión a sus propios intereses o en relación a los de otros actores sociales, sin que ello requiera la continuidad de su actividad. (Rauber; ST)

Un sujeto social, por su parte, es un actor social estructurado a partir de una conciencia de identidad propia, portador de valores, poseedor de un cierto número de recursos que le permiten actuar en la vida social en aras de defender los intereses de los miembros que lo componen y/o de los individuos que representa, dando respuesta a las necesidades identificadas como prioritarias. Toda relación de los individuos en el campo de lo social se desarrolla en el ámbito de lo simbólico, es decir, en la cultura (representaciones, pensamientos, conocimientos, formas culturales) y es justamente la habilidad de desenvolvimiento en dicho campo, lo que permite comprenderse como sujeto. (Barbero 1991).

Un sujeto social se hace político cuando “ reflexiona sobre su configuración al lado de otros como integrante de una colectividad, tal reflexividad le permite irse constituyendo como sujeto político, entendiendo la política como la dimensión de lo humano en la que se concibe, se pacta y se organiza la vida en común” (Villegas, 2014: 6). Por lo tanto, el sujeto político se construye, se configura y es resultado de la interacción social y de la construcción simbólica de los individuos. El rol de la socialización política es trascendental al constituirse como un proceso dialéctico en la configuración de las necesidades humanas, así como en los marcos esquemáticos y valorativos de una población determinada, y en particular, del individuo, en concordancia o no con el sistema político operante y a la realidad que le es consecuente. (Martin- Baro, 1991).

En el curso de las relaciones sociales estos agentes culturales se encuentran con la permanente influencia que uno desarrolla sobre el otro y viceversa, es decir, que toda dinámica de relación genera influencias que transforman a los sujetos que actúan en ella, ésta capacidad que todos los sujetos poseen y que puede ser reconocida o no por el mismo sujeto, es la que se define como “poder”, componente inseparable de las relaciones sociales, en la cual se actúa ya sea desde la comprensión misma o el desconocimiento de esta.

Ahora bien, el ideal de sujeto político se ha definido como aquel que representa lo social, que no se desvanece en el sentir individual, que posee conciencia social de su entorno, donde prevalecen



los intereses universales sobre los propios, que se determina culturalmente desde la influencia de normas y enseñanzas. Si bien, esta descripción es atrayente para la democracia participativa y la configuración de seres políticos, en el marco del PL y PP, el interés se despliega hacia la comprensión del sujeto existente, con sus posibilidades y restricciones.

## 2. Metodología del estudio

La realización de un análisis de impacto en la cultura política y en la construcción de ciudadanía, implica un estudio de los efectos conseguidos más allá de los objetivos propuestos en el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo y en la Formación Ciudadana para la Participación, pues en él, se engloban diferentes externalidades tanto voluntarias como involuntarias, positivas o negativas, previstas o no, así como un cúmulo de procesos del accionar social, producto de las relaciones y prácticas que se desprenden de dichas intervenciones e interacciones.

Por tanto, este ejercicio se orienta desde y hacia los sujetos, optando por una metodología de corte cualitativo, y en particular por un método narrativo, que vincula instrumentos de recolección de información mixtos. Esto nos permitió acercarse al mundo de los sujetos, sus percepciones, representaciones e imaginarios, en este orden de ideas, resulta pertinente acotar qué entendemos por cada una de éstas:

Las representaciones sociales, se refieren a aquellas “ideas que son utilizadas consciente o inconscientemente en la vida cotidiana. Es la manera de ver, entender, interpretar o concebir una realidad, no son un producto casual ni se encuentran aisladas”. (Yáñez, 1998: 33). Con este punto de partida, la presente investigación asume que las representaciones sociales son interpretaciones de la realidad, por tanto es objeto de su interés, conocer la manera en que los sujetos plantean significados e interpretan el PL y PP.

Por su parte, las percepciones sociales, no se refieren a las características físicas observables sino a rasgos que la persona le atribuye al foco de su percepción. La percepción es descrita como una instancia mediadora entre el estímulo y el objeto exterior y el concepto que de él nos hacemos. Como señala Moscovici (1979):

La representación social no es una intermediaria sino un proceso que hace que concepto y percepción sean intercambiables puesto que se engendran recíprocamente [...] Las percepciones y los conceptos son productos, modos de conocer derivados de lo icónico y de lo simbólico respectivamente. En consecuencia, se expresa esta relación como de interacción social: es bajo la forma de representaciones sociales como la interacción social influye sobre el comportamiento (o el pensamiento) de los individuos implicados en ella, y es al tratar de poner en práctica sus reglas cuando la sociedad forja las relaciones que deberá haber entre sus miembros individuales (p. 69).

En cuanto a la noción de imaginarios sociales, Fernández (2007) señala que éstos se refieren al conjunto de significaciones por las cuales un colectivo –grupo, institución, sociedad- se instituye como tal, tomando a Castoriadis, quien resalta el carácter creativo de lo social y el carácter social



del ser humano; o en palabras de Agudelo (2011): “cada individuo tiene imaginarios que se relacionan con los medios sociales, espaciales y temporales. Un sujeto no se construye un imaginario de manera individual y autodiegética: necesita las narraciones de otros, las experiencias de otros, las ideas y opiniones de una colectividad” (p. 6).

Ahora bien, los imaginarios sociales expresan los vínculos y las relaciones sociales establecidas por los sujetos en su contexto inmediato, lo que nos sitúa en un diálogo entre el sujeto, los contextos de los cuales hace parte y las prácticas que emergen en él ; por tanto se hace necesario avanzar en el reconocimiento de dichas relaciones, incorporando al estudio un horizonte que permita pensar al sujeto en el marco de la estructura social y de los tejidos de relaciones y transacciones sociales en las que está inmerso, todo ello bajo el supuesto ontológico de que los individuos somos inseparables de los contextos culturales y sociales a los que pertenecemos, pues estos tienen historia, temporalidad, y límites; siempre flexibles y cambiantes

En esta perspectiva se pone particular atención a las relaciones que construyen los sujetos en el marco del PL y PP, con respecto a: i. Qué tipo de relaciones construyen, ii. Quiénes pertenecen y quiénes no, iii. Cuáles son sus pautas relevantes, iv. Cuales los efectos sobre quienes hacen parte o no de dichas relaciones y v. Cómo se conforman y comportan de acuerdo con los juegos y a los recursos de poder que emergen en este entramado relacional.

La incorporación de esta perspectiva permitió no sólo identificar los propósitos explícitos de la política pública en mención sino también cómo esta es permeada y a su vez permea la cultura política y el tipo de ciudadanía presente en los diferentes territorios, igualmente, permitió identificar qué tipo de actores y qué tipo de intercambios tienen lugar en los diferentes niveles de la intermediación entre los ciudadanos, entre el Estado y entre los ciudadanos y el Estado.

Partiendo de estas consideraciones la ruta metodológica se desarrolló en cuatro momentos:

Primero, identificación e inventario analítico de las evaluaciones realizadas a los procesos de PL y PP y Sistema de Formación Ciudadana para la Participación, sus enfoques, hipótesis y conclusiones centrales.

Esta actividad permitió tener un contexto general del territorio y de los programas en cuestión, convirtiéndose en un insumo relevante para las discusiones y análisis del estudio. Se tuvieron en cuenta los siguientes aspectos: a) los estudios financiados o realizados por la administración municipal, b) los realizados desde las organizaciones no gubernamentales y c) aquellos provenientes de la academia. De esta forma se puede dar cuenta de los distintos lugares desde los que puede ser leído el PP y la Formación Ciudadana.

Segundo, Línea de tiempo Este instrumento respondió a la necesidad de contextualizar y relacionar los procesos que han marcado el surgimiento, desarrollo y consolidación del Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo y el Sistema de Formación Ciudadana para la Participación (SFCP). De esta manera, se partió del horizonte temporal de análisis definido, 1996 - 2014, para rastrear y graficar sucesos, coyunturas y procesos del orden municipal, que se vinculen o relacionen con los programas mencionados, contemplando continuidades y discontinuidades, así como los intereses y acciones que se han movilizado en torno a ellos.



Además de lo anterior, se identificaron los actores claves de ese proceso para analizar, desde ellos, los procesos concernientes a dichos programas y se obtuvo un marco general ofreciendo un contexto para abordar el estudio de los territorios definidos, los cuales fueron objeto de un análisis más detallado acerca de los impactos que tanto PL y PP y de la formación ciudadana han tenido en la cultura política y la construcción de ciudadanía en estos territorios.

La construcción de la línea de tiempo contempló las siguientes actividades:

- Definición de períodos dentro del marco temporal establecido.
- Rastreo de procesos, sucesos, coyunturas e hitos relacionados con PL y PP a partir de fuentes secundarias como literatura especializada en el tema, investigaciones y prensa.
- Elaboración de una expresión visual de línea de tiempo, en la cual, se condensan los procesos, sucesos y coyunturas vinculados a PL y PP

Tercero, recolección de testimonios

En este momento, recurrimos principalmente a la fuente testimonial, que se obtuvo a través de la realización de entrevistas semiestructuradas (individuales y colectivas)<sup>3</sup>, y de un grupo focal/conversatorio con expertos, todo lo cual permitió reconstruir las distintas categorías, subcategorías y dimensiones objeto de la indagación las cuales también fueron complementadas con información recolectada a través de fuentes documentales.

Lo anterior supuso un énfasis en el tratamiento ético de la información proveniente de las personas entrevistadas, en cuanto incorporar la experiencia subjetiva como fuente de investigación, significa asumir desafíos éticos relacionados específicamente con asuntos como la identidad del sujeto, la divulgación de los resultados de la investigación y las decisiones oportunas en el desarrollo del trabajo de campo.

A continuación se relacionan las entrevistas realizadas a los actores que representan las diferentes instancias creadas para la implementación de la política pública, tales como:

- Delegados de Asambleas Barriales y Veredales, Delegados por organización o grupos sectoriales y participantes en Asambleas Barriales y Veredales (asambleístas), como también integrantes de los Equipos de Gestión y del Comité Municipal de Planeación y Presupuesto Participativo.
- Representantes de las Juntas Administradoras Locales (JAL)

**Tabla 1 Relación de entrevistas realizadas**

No.	Comuna	Organización/Actor	Fecha
1	3	Edil (entrevista colectiva , 2 ediles)	06 - 08 – 14

<sup>3</sup> Considerándola como un encuentro entre sujetos y como una técnica que posibilita la lectura, comprensión y análisis de sujetos, contextos y situaciones sociales; siendo asimismo generadora de situaciones y actos de comunicación. (Tonon, 2008, p.63).



No.	Comuna	Organización/Actor	Fecha
2		Delegado Asamblea- Equipo de Gestión	06 - 08 - 14.
3		CMPP	13 - 08 - 14
4		Ex Delegado	14 - 08 - 14
5		Delegada Organización (entrevista colectiva, 6 delegados)	21 - 08 - 14
6	7	Delegada Asamblea	12 - 08 - 14
7		Delegado Organización	12 - 08 - 14
8		CMPP	21 - 08 - 14
9		Asambleísta	21 - 08 - 14
10		Edil	13 - 08 - 14
11		Ex Delegado	14 - 08 - 14
12	10	Ex Delegado y ex CMPP	31 - 07 - 14
13		Edil	04 - 08 - 14
14		Delegada PLYP- Equipo de Gestión	04 - 08 - 14
15		Delegado Organización - Operador	06 - 08 - 14.
16		Delegada Asamblea	08 - 08 - 14.
17		CMPP	11 - 08 - 14
18		Asambleístas (entrevista colectiva)	21 - 08 - 14
19	12	Delegada Asamblea	12 - 08 - 14
20		Delegada Organización	12 - 08 - 14
21		Delegado Asamblea – Equipo de Gestión	14 - 08 - 14
22		Ex Delegada	15 - 08 - 14
23		Delegada Organización	13 - 08 - 14
24		C.M.P.P	23 - 08 - 14
25		Edil	05 - 08 - 14
26		Asambleístas (entrevista colectiva: 2 Asambleístas - 2 Delegados)	03 - 09 - 14
27	14	Delegada por Organización	13 - 08 - 14
28		Ex Delegado	20 - 08 - 14
29		Delegado Asamblea	22 - 08 - 14
30		Edilesa	11 - 08 - 14
31	50	Ex Delegado	24 - 08 - 14
32		Asambleísta	24 - 08 - 14
33		CMPP	24 - 08 - 14
34		Delegados ( entrevista colectiva :1 delegado por asociación y 1 delegado por organización)	24 - 08 - 14
35		Equipo de Gestión	24 - 08 - 14
36		Edil	04 - 09 - 14



- Representantes de la Secretaría de Participación Ciudadana (1 entrevista individual realizada el día 11 de septiembre y un grupo focal el seis de septiembre de 2014).
- Concejal del municipio de Medellín el día 30 de septiembre de 2014.
- Grupo focal con representantes de la academia quienes, por su conocimiento y experticia, aportaron elementos de análisis al estudio el día 16 de octubre de 2014.

#### Cuatro: Análisis categorial

Se realizó una lectura de datos a través del análisis de categorías y por dimensiones pudiendo de esta manera revelar tanto las experiencias como los significados y realidades de los sujetos, dando cuenta de las representaciones sociales, percepciones e imaginarios que se tejen en los procesos que se desarrollan a través de PL y PP.

El procesamiento, sistematización y análisis de la información se realizó con el apoyo del software Atlas ti, el cual, contempla de manera general las etapas de codificación de la información, categorización y estructuración de hallazgos.



## **CAPÍTULO 2: EVOLUCIÓN Y CONTEXTO EN EL QUE SE INSERTA EL PROGRAMA PLANEACIÓN LOCAL Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO.**

En este capítulo se presenta, de manera sucinta, la contextualización social y política del municipio de Medellín y de las comunas objeto de esta investigación: 3 (Manrique), 7 (Robledo), 10 (La Candelaria), 12 (La América) y el corregimiento de San Sebastián de Palmitas. Igualmente, se plantean los procesos claves de la Planeación Local y el Presupuesto Participativo, a través de la construcción de una línea de tiempo<sup>4</sup>, con un horizonte temporal de análisis definido (1996-2014), en la que se encuadran y relacionan los procesos que han marcado el surgimiento, desarrollo y consolidación de esta política. Todo ello, como elementos necesarios para comprender las particularidades sociales, políticas e históricas en el que se inserta la PL y PP en la ciudad.

### **1. Contextualización social y política del Municipio de Medellín y de las comunas objeto de esta investigación**

#### **1.1. División político administrativa y representación política**

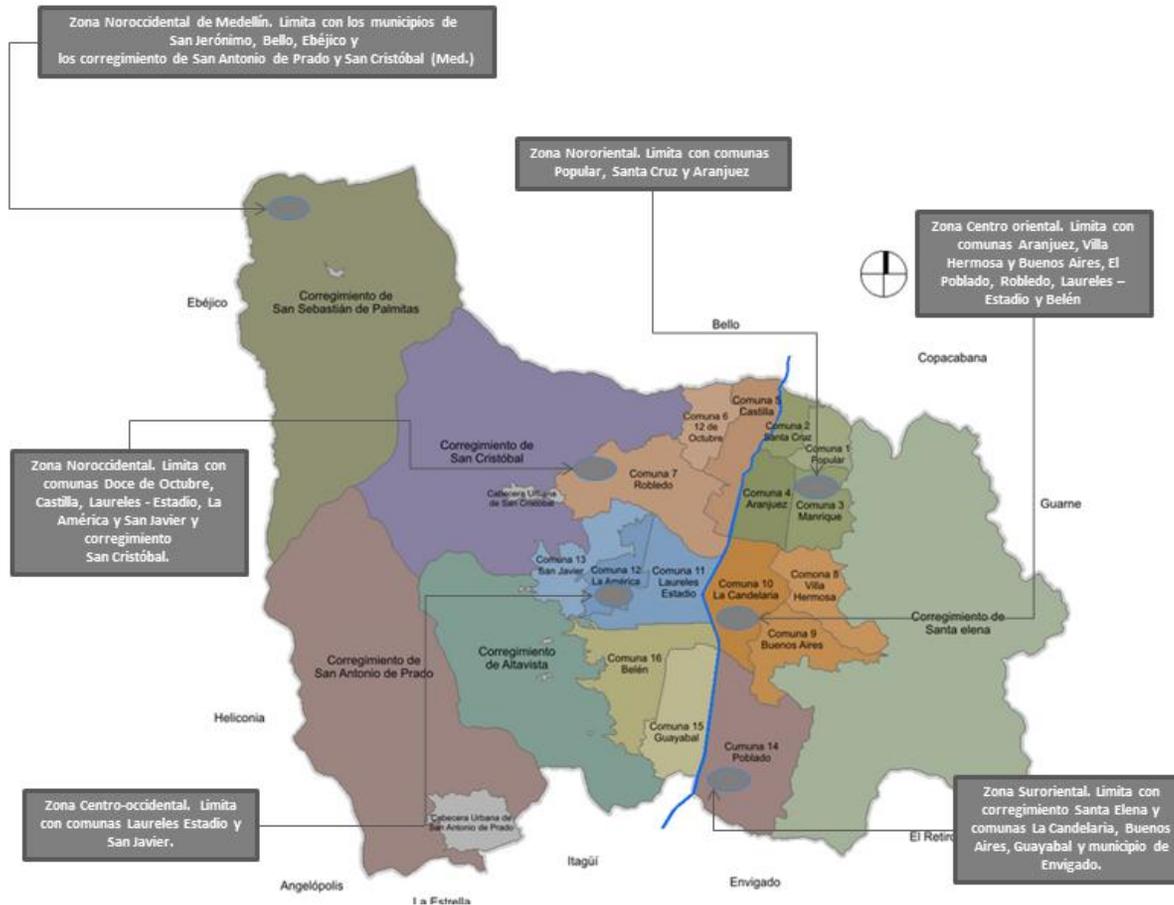
Medellín con una población de 2.417 millones de habitantes y un área de 382 km<sup>2</sup>, es la segunda ciudad de Colombia en importancia, en tanto centro económico y aglomeración urbana y la principal del Área Metropolitana del Valle de Aburrá<sup>5</sup>. Representa el 7.1% del PIB nacional y, en conjunto con el Valle de Aburrá, aportan cerca del 11%. Tiene un coeficiente de GINI de 0.51% y un índice de pobreza de 16.1% respecto a un panorama nacional en donde el coeficiente de GINI corresponde al 0,54%, el porcentaje promedio de personas en situación de pobreza extrema es de 9,1% y de pobreza de 30,6 % (DANE, 2014 Pobreza monetaria y multidimensional 2013).

En cuanto a la división político administrativa nos encontramos con una ciudad compuesta en su área rural por cinco corregimientos, y en su zona urbana, por seis zonas que carecen de valor territorial y que agrupan las 16 comunas que dividen la ciudad. La presente investigación incluye dentro de su análisis específico seis comunas como se indicó anteriormente, las cuales se encuentran localizadas en las zonas Nororiental (Manrique), Noroccidental (Robledo), Centro-oriental (La Candelaria), Suroriental (El Poblado), Centro-occidental (La América) y Noroccidental (San Sebastián de Palmitas), tal como lo indicamos en la siguiente ilustración:

---

<sup>4</sup> Es preciso subrayar que la línea de tiempo no presenta un desarrollo analítico, sino que ofrece una secuencia de eventos o de hitos, de tal forma que se visualice claramente su relación temporal.

<sup>5</sup> El Área Metropolitana del Valle de Aburrá es una entidad político-administrativa compuesta por nueve de los 10 municipios que se asientan en el Valle, pues Envigado no hace parte de ella desde 1983.



**Ilustración 2** División político administrativa y comunas en estudio



En lo que concierne a representación política, Medellín es gobernada por un Alcalde elegido bajo un sistema electoral proporcional y bajo circunscripción única, con autonomía para formar su propio equipo de gobierno y actuando en representación de todo el territorio municipal por periodos de cuatro años. Desempeña funciones tales como: conservar el orden público, dirigir la acción administrativa, presentar proyectos al concejo de la ciudad de acuerdo a los planes y proyectos, sancionar y promulgar acuerdos, además de ser la máxima autoridad del Planeación Local y Presupuesto Participativo.

El Concejo Municipal de Medellín: al igual que su alcalde actúa en representación de todo el territorio municipal por periodos de cuatro años, está conformado por 21 concejales elegidos bajo un sistema electoral proporcional y circunscripción única en representación de partidos o movimientos políticos, es una corporación administrativa, que entre otras funciones: emite acuerdos de obligatorio cumplimiento en su jurisdicción territorial, aprueba planes y programas de desarrollo económico, social y de obras públicas, elige al personero y al contralor municipal, dicta las normas orgánicas del presupuesto y expide anualmente el presupuesto de rentas y gastos, además debe garantizar el fortalecimiento de la democracia y de los organismos de acción comunal.

Las Juntas Administradoras Locales: en los niveles comunal y corregimental se eligen 21 Juntas Administradoras Locales (JAL) conformadas por siete ediles *ad honorem*, dando lugar a 147 ediles en la ciudad quienes al igual que el Alcalde y el Concejo Municipal actúan bajo adscripción a un partido o movimiento político, su horizonte de representación es la comuna y/o el corregimiento, sin tener obligaciones o representaciones específicas a nivel de barrio o vereda. Su función constitucional está relacionada con la distribución y apropiación de las partidas globales que en el presupuesto anual se asignen a las comunas y corregimientos teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de su población, y las leyes 136 de 1994 y 1552 de 2012, además, detallan lo que tiene que ver con el presupuesto y les asignan funciones relacionadas con el control político y fiscal, con la planeación y el presupuesto participativo, con la defensa de los derechos y con la promoción de la participación ciudadana.

Las JAL, al igual que el Concejo Municipal son corporaciones públicas de elección popular, y se constituyen en el máximo ente de representación política a nivel local. Algunos autores también las consideran mecanismos de participación comunitaria, tanto por su conformación como por la función que se les asigna en cuanto a la participación ciudadana, lo que les otorga un doble rol que oscila entre lo representativo y lo participativo, que como se verá más adelante (por las dinámicas y prácticas descritas por los entrevistados), generan superposiciones, desencuentros y rupturas, a su interior y con los delegados del PL y PP y la comunidad en general.

En el nivel de barrio y vereda, a partir de la creación del Programa de Planeación y Presupuesto Participativo en el 2004, y su instauración como política pública en el año 2007, se eligen y designan personas para representar los intereses de los barrios y veredas, las organizaciones y grupos poblacionales y sectoriales<sup>6</sup>, dando lugar a espacios o escenarios de interacción como las

---

<sup>6</sup> “Dentro de las cuales las Juntas de Acción Comunal cumplen un papel central, ya que es el tipo de organización más numerosa y con mayor extensión en el territorio municipal, Juntas Comunales, que en la



Asambleas Barriales y Veredales, los Consejos Comunales y Corregimentales -CCC-, las Comisiones Temáticas, los Equipos de gestión y el Comité Municipal del Presupuesto Participativo (CMPP).

Las Asambleas Barriales y Veredales: son escenarios en donde a través de votación se designan representantes a nivel de barrio y vereda a razón de mínimo 25 votos en los barrios y 15 en las veredas. Estos delegados, en conjunto con las personas elegidas de las organizaciones sin ánimo de lucro (una por cada organización que debe ser elegida y nombrada por la junta directiva o asamblea) y representantes de grupos poblacionales y sectoriales reconocidos por la ley, conforman los Consejos Comunales y Corregimentales -CCC-, escenarios de representación social y territorial, que tienen características deliberativas y decisorias en cada una de las 16 comunas y los cinco corregimientos en las que está dividida la ciudad. Los CCC son coordinados por las Juntas Administradoras Locales.

Los delegados a los Consejos Comunales y Corregimentales (con excepción de los ediles) no requieren hacer parte de una estructura de partido político o grupo significativo de ciudadanos para postularse y ser elegidos.

Desde la lógica de la ampliación de la participación, además, de las Asambleas Barriales y los Consejos Comunales y Corregimentales, se reglamentan los siguientes escenarios:

Las Comisiones Temáticas: en donde los delegados partícipes de los CCC se reúnen para profundizar los diagnósticos temáticos, articular los problemas identificados por las asambleas barriales y las asambleas veredales con las recomendaciones de los planes de desarrollo local y elaboran el análisis de las ofertas de la Administración Local para la elaboración de las propuestas que ya estén viabilizadas.

El Comité Municipal del Presupuesto Participativo –CMPP-: espacio de coordinación para el diseño de la metodología y del reglamento del Presupuesto Participativo, está conformado por un representante de la Vice-alcaldía de Gestión Territorial, uno de la Secretaria de Participación Ciudadana, uno del Departamento Administrativo de planeación, uno de cada Consejo Comunal y Corregimental, uno de cada una de las JAL y el presidente del Consejo Territorial de Planeación.

Los Equipos de Gestión: encargados de gestionar los proyectos de los Planes de Desarrollo Local. Están conformados por un representante de las JAL, el delegado del CCC al CMPP, un delegado de ASOCOMUNAL o un delegado de las Juntas de Acción Comunal en caso de que esta no exista y una persona designada por los grupos poblacionales reconocidos en el territorio.

## **1.2 Características de las comunas y sus poblaciones**

Desde sus mismos orígenes, Medellín ha sido un lugar marcado por diferentes corrientes migratorias, que sumadas a la dinámica económica, en poco tiempo la convirtieron en la segunda ciudad más importante del país. Rápidas transformaciones en el desarrollo urbano y la puesta en

---

mayoría de Comunas y Corregimientos tiene una organización de segundo grado llamada Asocomunal, que las aglutina y representa ante la municipalidad” (Urán, 2014: 231).



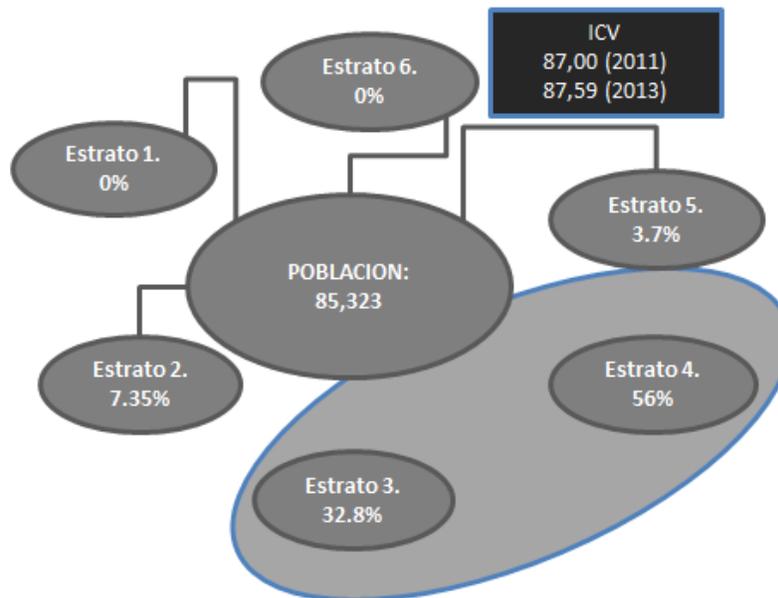
marcha de una estrategia de atracción de población en las primeras décadas del siglo XX, provocaron la llegada de muchas personas buscando mejorar sus condiciones de vida, fenómeno migratorio que se recrudeció en los años 50, con la llegada de población desplazada por la violencia. Hoy alberga más de 2,4 millones de habitantes de los cuales el 52,93% son mujeres, y 47,07% son hombres (Encuesta Calidad de Vida, 2013).

La Comuna (10) La Candelaria se ha distinguido por ser el centro fundacional y cultural de Medellín; su arquitectura e historia reflejan los inicios de la capital de Antioquia y su crecimiento de la ciudad giró en torno al Parque de Berrío. El barrio Prado fue el primer lugar de residencia de las clases pudientes antioqueñas hasta cuando éstos decidieron trasladarse a otros barrios de reciente conformación como Laureles y El Poblado. Posteriormente, el barrio sufrió una serie de fenómenos socio económicos que transformaron su arquitectura.

Paralelamente en el sector donde nace el barrio Colón (1910-1930) y sus alrededores, retirado del núcleo inicial, empieza a vivirse el desarrollo de la ciudad bajo otros parámetros: la construcción de la Plaza de Mercado y de la Estación Cisneros, le otorgan otro sentido a la ciudad: surgieron otro tipo de servicios como bares, cantinas, salas de billar, prostíbulos, etc., dándole al sector de Guayaquil un aire diferente al de zona de vivienda; proceso que lo convirtió en sitio obligado para los viajeros pueblerinos o ciudadanos, transformándolo en el sitio de llegada, destino, distribución y congregación de la ciudad.

De acuerdo con los lineamientos urbanos de la época, mientras en el centro se iban concentrando las actividades de servicios y de comercio, hacia el norte de la ciudad se fueron asentando una multiplicidad de estratos sociales, con predominancia de los estratos bajos y medios, y hacia el sur oriente del valle, estratos socioeconómico medio-alto y alto. Este fenómeno tendió a desocupar el centro de familias de medianos y altos ingresos y a desplazar las actividades económicas de punta, atrayendo al centro actividades artesanales, talleres, y población de escasos ingresos, que vieron una oportunidad en este cambio (Díaz, 2011).

La Candelaria, al año 2013 contaba con una población de 85.323 habitantes distribuida en su mayor parte en los estratos socioeconómicos tres y cuatro. De acuerdo con la Alcaldía de Medellín, su Indicador de Calidad de Vida ha aumentado 0.59 entre el periodo 2011 – 2013 y cuenta con una densidad poblacional de 1,160 hab/Km<sup>2</sup>. (Ilustración 3).



**Ilustración 3 Población, estratificación e ICV comuna 10 – La Candelaria**

Esta comuna tiene entre sus particularidades aglomerar las principales problemáticas que se presentan en la ciudad, ser un lugar receptor de población que llega con una serie de demandas y necesidades, muchas resultantes de causas estructurales que afectan desfavorablemente a los ciudadanos como el desplazamiento por la violencia, y otras como la búsqueda para “el vivir mejor”, cargar con los intereses primordiales que existe sobre la ciudad (transformación física, las posturas políticas, los lineamientos administrativos, y las apuestas regionales y nacionales, entre otras), y por constituirse en centro metropolitano, hace que albergue gran cantidad de población flotante como resultado de las actividades urbanas que allí se desarrollan de manera tradicional, entre otras.

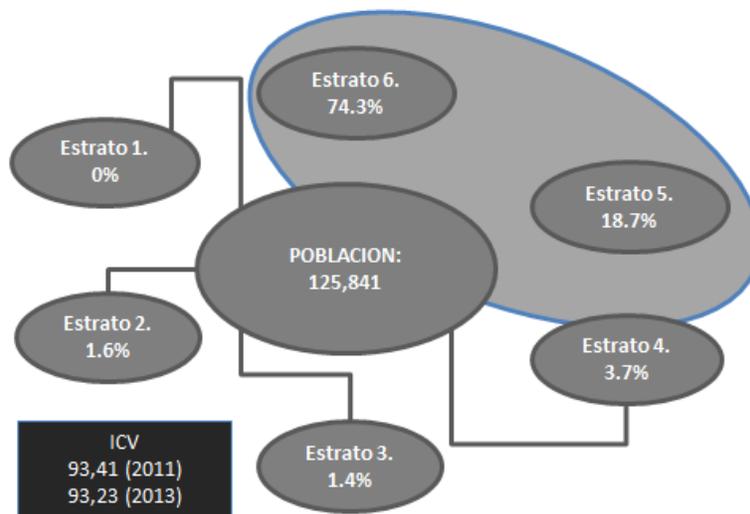
La Comuna (14) El Poblado, como referimos anteriormente, es reconocida como uno de los lugares más antiguos de Medellín. Durante la Colonia fue la sede del antiguo resguardo indígena de San Lorenzo de Aburrá. En el texto de Peralta (2001) “Los paisajes que han tejido nuestra historia”, se expresa que más allá de las fronteras administrativas, existen tres Poblados: El Poblado histórico, El Poblado de las lomas y El Poblado de los altos, delimitado cada uno por “patrones históricos de asentamiento, expresiones organizativas e imaginarios y lazos comunitarios que definen una cultura propia”.

Producto de la inmigración campesina desde pueblos vecinos como La Ceja o Rionegro y más lejanos como Abejorral y Sonsón, se formaron en cada ladera asentamientos, no de barrios sino de caseríos y por troncos familiares tales como los González, los Parra, los Berrío y los Loaiza, entre otros. La consolidación de estos lugares, por fuera de la ayuda y apoyo de los entes institucionales como el Estado o la Iglesia, se dio gracias al desarrollo de formas de organización netamente comunitarias y autogestionarias, que en primer lugar permitieron el surgimiento de el “Centro Cívico José Antonio Gaviria”, el cual con el pasar del tiempo, se convirtió en Junta de Acción Comunal.

Desde 1930 se empezaron a producir migraciones de las familias de clase alta que salían del barrio Prado hacia El Poblado debido al deterioro del centro de la ciudad. A partir de las décadas del 1960 – 1970, empieza a darse el auge de la construcción como fruto de fuertes intereses económicos y políticos que van a permitir la densificación del área a través de unidades cerradas, la llegada de estratos más pudientes y la evolución hacia el sector de los servicios, que van a transformar por completo el lugar (Alcaldía de Medellín, *et al*, 2010.).

En las últimas décadas del siglo XX, y la primera del siglo XXI, se dio un proceso de construcción en altura (influenciado también por la economía del narcotráfico), lo cual determinó la conformación actual de la comuna, y con esto el encarecimiento del costo del suelo, llevando a que empezara a reconocerse como una zona donde sólo viven “los ricos” de la ciudad desconociendo a los habitantes tradicionales del territorio (Londoño, 2012).

Está habitada por 125.841 personas (2013), asentadas en su mayor parte en estrato seis. Según la Encuesta de Calidad de Vida realizada en el año 2013, su indicador ha bajado 0.18 puntos y presenta una densidad poblacional de 54,7 hab./hec o 5.471/Km<sup>2</sup> (ver ilustración 4).



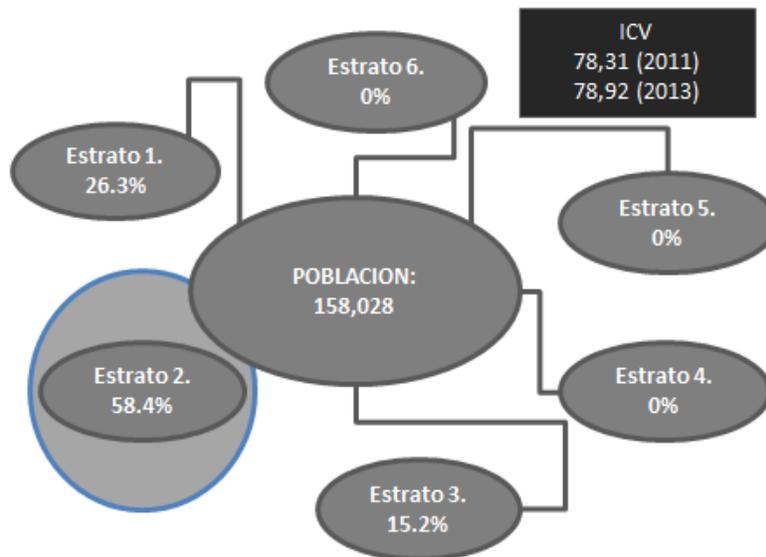
**Ilustración 4 Población, estratificación e ICV comuna 14 – El Poblado**

Encontramos entre sus características, los cambios en las formas de relación a raíz de la construcción acelerada de grandes edificios y zonas residenciales cerradas y estrictamente vigiladas dando prevalencia a los espacios cerrados, lo cual produce un tipo de habitante que en su cotidianidad interactúa poco con sus conciudadanos relegándose de participar en la atención y/o construcción de asuntos públicos y de importancia para el colectivo.

La Comuna (3) Manrique, se constituyó a comienzos de 1940; dos corrientes migratorias explican su proceso de ocupación inicial, el primero, refiere la llegada de emigrantes atraídos por el auge industrial de 1930, razón por la cual, pueden encontrarse diferentes barrios denominados “obreros” en la zona baja de la comuna. El segundo momento, hace referencia a las oleadas de violencia militar y política en las zonas rurales y las consecuentes migraciones de familias de los

pueblos a las ciudades, periodo en el cual llegan familias a ocupar las laderas en asentamientos precarios

En la actualidad cuenta con una población de 158.028 personas, en su mayoría, localizados en el estrato dos con el 58,4% de su población, seguido por el uno con el 26,3% y por el tres con el 15,2%, siendo de las comunas incluidas en el estudio, la de menor estratificación social (ver ilustración 6).



**Ilustración 5 Población, estratificación e ICV comuna 3 - Manrique**

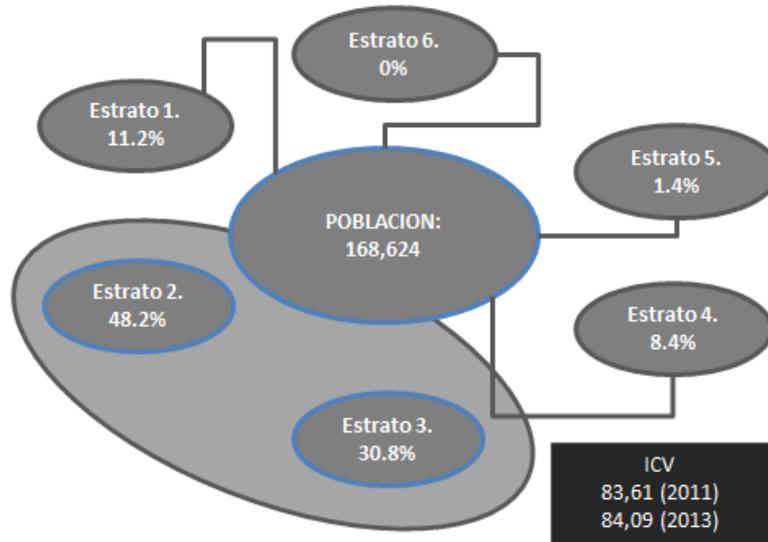
Su Indicador de Calidad de Vida en el año 2011 era de 78.31 y en el 2013 aumentó a 78.92 equivalente a 0.61 puntos. Su densidad poblacional es de 2,875 hab/Km<sup>2</sup>.

Los orígenes de la comuna (7) Robledo, se remontan a la época colonial cuando la zona era paso obligado de viajeros que se dirigían a la capital provincial de Santa Fe de Antioquia, dando lugar a asentamientos para viajeros con algunos habitantes permanentes en San Cristóbal, San Sebastián de Palmitas, El Cucaracho (Robledo) y San Jerónimo. Hacia 1930, la zona comenzó a poblarse gracias al auge industrial de la ciudad, especialmente por artesanos y campesinos que buscaban nuevas oportunidades, logrando incorporar la zona dentro del perímetro urbano de Medellín y promoviendo la intervención estatal en la dotación de infraestructura pública para los nuevos pobladores. Hacia mediados de siglo, se presentó un significativo crecimiento poblacional que obedecía a la migración rural – urbana que se generó por la violencia bipartidista.

En las últimas décadas, el desplazamiento forzado de población incidió en la ocupación informal de zonas marginales y de alto riesgo natural en condiciones inadecuadas, especialmente en las laderas de las quebradas y en las zonas periféricas.

Alberga 168.624, en su mayor parte en los estratos dos y tres. El Indicador de Calidad de vida ha variado 0.48 con respecto al año 2011 como se observamos en la ilustración 5. De las comuna en

estudio, es la que mayor densidad poblacional por km<sup>2</sup> registra con 17,973 hab/ha. ó 179.8 hab/ha.

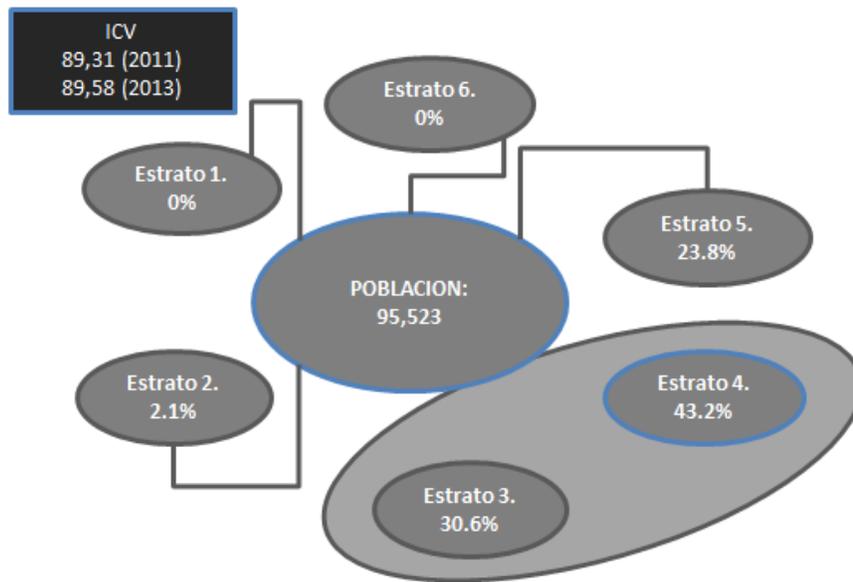


**Ilustración 6 Población, estratificación e ICV comuna 7 - Robledo**

La Comuna (12) La América fue un corregimiento de Medellín hasta 1938, en el que sus primeras casas eran fincas de recreo; sin embargo, con el tiempo y el crecimiento de la ciudad, sus moradores fueron vendiendo dichas parcelaciones a urbanizadores privados y a entidades públicas, lo que provocó la llegada de pobladores en los años 50 y 60 a través procesos de urbanización formales.

Con la guerra política de los años anteriores y la modernización industrial, se vio un acelerado crecimiento en la ciudad, el cual fue trayendo cada vez más campesinos a los diferentes barrios, incluyendo algunos de los que hoy hacen parte de la comuna 12 (junto con barrios de Manrique y de Robledo, entre otros), los cuales se fueron gestando alrededor de construcciones para la clase proletaria, con significativos proceso de autoconstrucción gestionados a partir de actividades comunitarias. En épocas más recientes, sufrió de nuevos fenómenos de urbanización donde una amplia porción del territorio se convirtió en numerosas unidades residenciales y propiedades horizontales.

Registra al año 2013 una población de 95.523 personas, localizadas en los estratos socioeconómicos cuatro y tres, principalmente, tal como indicamos en la ilustración 7.



**Ilustración 7 Población, estratificación e ICV comuna 12 – La América**

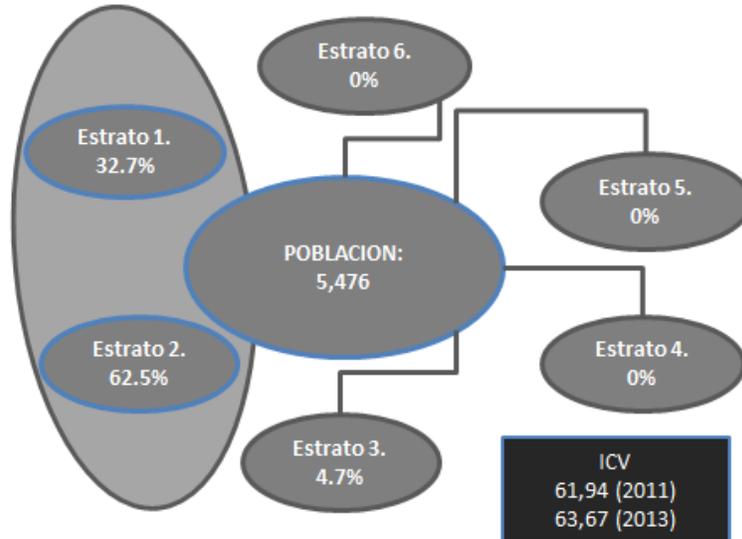
Si indicador de calidad de vida pasó en el año 2011 de 89.3 puntos a 89.58 en el año 2013, mostrando un aumento de 0.27. Registra una densidad poblacional de 2.453 hab/Km<sup>2</sup>.

Finalizando, encontramos que el centro poblado del corregimiento San Sebastián de Palmitas, fue fundado en 1742 con el nombre de San Sebastián de Palmitas y fue declarado como corregimiento mediante el Acuerdo 52 del 16 de septiembre de 1963. Gracias a su posición geográfica, el lugar empezó a gestarse como sitio de posada, debido a que se encontraba entre el camino principal de Santa Fé y el valle de Aburrá.

Hacia 1895 la víspera de la construcción de la carretera al mar motivó el desplazamiento de sus pobladores hacia sitios más cercanos a la vía que se comenzaría a construir, dando lugar a un nuevo caserío ubicado donde hoy es el sector central del corregimiento. Durante el siglo XIX y principios del XX, la economía se relacionaba con la arriería y con el comercio asociado a la ruta que le daba vida al territorio, cuando se abre la circulación de la vía al mar en 1930, que decae la arriería como medio económico y los cultivos se convierten en la principal alternativa de trabajo para sus pobladores.

Como parte de su patrimonio cultural están no sólo bienes inmuebles patrimoniales como la iglesia La Aldea o la iglesia de Palmitas Central sino también las prácticas asociadas con el ser campesino; es aquello que mayor reconocimiento y valor tiene entre los habitantes como ocurre con los trapiches asociados a la industria panelera, y las actividades agrícolas sobre las cuales construyen referentes importantes de su identidad. Además del patrimonio ambiental y arquitectónico, el corregimiento cuenta con un patrimonio arqueológico sobresaliente como la red de caminos antiguos cuyo ejemplo más conocido es el camino real de occidente, denominado “del Virrey”.

De acuerdo con la Encuesta de Calidad de Vida realizada en el año 2013, está habitado por 5.476 personas de las cuales, el 62,5% se encuentran en estrato dos seguido por el uno con 32,7% como sintetizamos en el siguiente esquema.



**Ilustración 8 Población, estratificación e ICV comuna 50 – San Sebastián de Palmitas**

Según se puede observar en la ilustración anterior, de todas las comunas en estudio, el corregimiento San Sebastián de Palmitas fue el que mayor aumento tuvo en su indicador de calidad de vida, correspondiendo a 1.73 puntos.

Tal como se muestra, en las comunas y el corregimiento en estudio, la mayor proporción de viviendas se encuentran clasificadas dentro del estrato 2 con el 27,78%, seguido por el tres con el 21,27% y el cuatro con el 17,97%. Los estratos cinco se encuentran en Robledo, La Candelaria, La América y El Poblado, el estrato seis sólo se aplica para El Poblado. En cuanto a los resultados de Indicador de Calidad de Vida, El Poblado muestra un indicador de 93.23, siendo ésta la comuna con mayor calidad de vida de toda la ciudad, por debajo se encuentra La América (89.58), La Candelaria (87,59), Robledo (84.09) y Manrique con el menor ICV (78.92). San Sebastián de Palmitas registra 63.67 siendo el más bajo de todos los corregimientos y comunas de Medellín (Alcaldía de Medellín, 2013a).

En cuanto a sus procesos de conformación comunal, lo descrito da cuenta de cierta continuidad tanto en sus dinámicas iniciales como las que se tienen en la actualidad; este paulatino proceso de ocupación espacial y las “luchas” frente a los proyectos institucionales, marcan también las diferentes territorialidades de la población y las redes de relaciones, intereses y posturas políticas que asumen frente al Estado, las cuales se revelan igualmente, en procesos como los surgidos en el marco de la política pública de Planeación Local y Presupuesto Participativo.



## 2.1. Seguridad y convivencia

Es innegable que los ámbitos sociales, culturales, políticos y económicos de Medellín han estado permeados por el narcotráfico, las bandas delincuenciales, las milicias, el paramilitarismo y sus constantes mutaciones y regeneraciones; acaecimientos que deben ser leídos desde un contexto general más amplio y que a grandes rasgos responden al surgimiento de las mafias de la droga desde los años setenta en Colombia<sup>7</sup> y a su posterior afincamiento a finales de la década de los ochenta, momento en el que extendería sus apéndices al interior del Estado dando lugar a lo que Mejía (2010) denomina “colonización mafiosa del Estado”; y Garay (2013) llama la “Reconfiguración Cooptada del Estado”, haciendo referencia de un lado a la alianza Estado-mafia, y de otro, a la lucha que ésta desencadenaría en coalición con las élites regionales, terratenientes y ganaderas en contra de las guerrillas, y que, posteriormente darían surgimiento al paramilitarismo y sus consecutivas mutaciones: “neoparamilitares”, “bandas criminales”, “BACRIM” o “grupos emergentes” que muestran presencia regional, nacional e internacional.

Desde esta perspectiva, se evidencia una tensión entre esa cultura mafiosa<sup>8</sup> que en palabras de Mejía (2010) responde a “los reconocidos “decimoprimeros” y “decimosegundos mandamientos colombianos”: “no dar papaya” y “a papaya dada, papaya partida” en contraposición a una ciudad que tiene que defenderse de ello.

En combinación con la cultura mafiosa se encuentra la cultura patriarcal que a grandes rasgos hace referencia a la distribución desigual del poder entre hombres y mujeres, atribuyendo exclusivamente a los varones el privilegio de la autonomía en las relaciones sociales, la participación en el espacio público -político y la atribución de labores a razón de la división sexual del trabajo. Se trata de una cultura que cree que las mujeres son menos inteligentes, más débiles y que están destinadas únicamente a los oficios del hogar, posturas que permean los espacios sociales, políticos y económicos, produciendo un clima de difícil desarrollo para la población femenina.

Pese a los grandes cambios (...) las mujeres de hoy, de pleno siglo XXI, siguen siendo sujetas a ataques: desde el lenguaje hasta la acción física, desde el rechazo hasta el acoso. Muchas no se dan cuenta siquiera (...) La igualdad formal que proclaman las leyes hace que se disfrace la realidad (...) Las mujeres tienen los mismos derechos, si pero en la realidad los hombres siguen siendo más privilegiados. (Editorial El Espectador, 8 de marzo de 2013:.2).

---

<sup>7</sup> Con antecedentes regionales tanto en la costa caribe como al interior del país a través del contrabando y en el negocio de las esmeraldas, respectivamente, (Mejía 2010).

<sup>8</sup> Cuando hablamos de cultura mafiosa nos referimos a prácticas como sacar ventaja con el mínimo esfuerzo, otorgar al dinero y al poder una supremacía que pone en jaque las virtudes ciudadanas e incurrir en negocios y transacciones ilegales; en suma, nos referimos a procedimientos que promueven el facilismo, la trampa, el chantaje para el ascenso económico, social y político. Y en las que, además, se acude al aniquilamiento del otro para acceder al poder, con una sevicia que genera miedo paralizante en muchos y fascinación por el lujo y el derroche en otros. (Hurtado & Tabares 2010).



Para el caso concreto de Medellín y sus municipios cercanos, en la actualidad de acuerdo con el informe de DDHH del año 2013 de la Personería de Medellín, existen grupos emergentes en permanente disputa.

(...) En Medellín y municipios cercanos se encuentran las conocidas como “Los Urabeños”, “La Oficina”, “Los Pesebreros” y “Los Rastrojos”, que actúan en el ámbito urbano a través de “Bandas” u Organizaciones Delincuenciales Integradas al Narcotráfico (ODÍN) y “Combos”. Su coexistencia en el Valle de Aburrá ha sido violenta y conflictiva, a través de enfrentamientos constantes entre las 16 o 17 “Bandas” u Organizaciones Delincuenciales Integradas al Narcotráfico, las cuales, a su vez, aglutinan a los numerosos grupos armados ilegales de carácter barrial llamados “combos” (más de 150 según datos de la Policía Nacional). Y es precisamente la disputa por el control territorial en las comunas y corregimientos, en la mira de afianzar los mecanismos de control y dominación sobre la población, lo que ha generado que se presenten múltiples hechos. (Personería de Medellín. 2013: 16 -17)

El Informe presentado por la Personería de Medellín, permite una mirada general, entre otros aspectos, en relación con la vulneración de derechos que se causan a raíz del conflicto armado donde las comunas (10) La Candelaria, (13) San Javier, (3) Manrique, (8) Villa Hermosa, (4) Aranjuez, (16) Belén y (7) Robledo son las que han venido presentando mayores casos de violencia homicida en los años 2012 y, según la fuente, se agudizó la confrontación armada en el año 2013.

Al igual que otras comunas de la ciudad, la (7) Robledo también presentó casos de desaparición y desaparición forzada, donde los grupos poblacionales con mayor probabilidad de ser víctimas de este fenómeno después de los niños y adolescentes entre los 10 y los 17 años, son los jóvenes y adultos entre los 18 y 35 años.

En relación con amenazas, extorsiones y fronteras ilegales, el estudio plantea que representantes de las organizaciones o empresas que realizan obras, se han visto coaccionados a entregar parte de estos recursos o ser condenados al desplazamiento forzado o a la muerte; los casos se han presentado en las comunas (7) Robledo, (6) Doce de Octubre, (3) Manrique y (1) Popular. Así mismo, expresa que “en estos sectores hay combos delinCUenciales muy activos, agresivos, violentos y con un aparato bélico (fusilería) preocupante, que no dudan en utilizarlo en zonas ampliamente pobladas”.

Si bien El Poblado ha sido un territorio ajeno a esta dinámica, toda vez que las tasas de violencia homicida son las más bajas de la ciudad, y el Informe de la Personería Municipal realizado el año 2013, indica que las tasas de homicidio no muestran incrementos para esta comuna, se siente que la inseguridad en El Poblado viene en aumento. Esta percepción está soportada en el incremento de modalidades delictivas como el “raponeo”, el fleteo, el hurto a casas y apartamentos (especialmente a través de llamadas telefónicas a las empleadas del servicio doméstico), el hurto de vehículos, y la ubicación de cabecillas de grupos de delincuencia organizada que actúan en la ciudad y en el valle de Aburrá.



En el caso particular de la política pública de Presupuesto Participativo, la Personería de Medellín indica que:

(...) ha conocido de intimidaciones y amenazas colectivas e individuales realizadas por grupos armados ilegales en diferentes comunas de la ciudad, especialmente 7 (Robledo), 3 (Manrique) y 1 (Popular), para incidir y cooptar parte del presupuesto público que se distribuye a través del programa de Presupuesto Participativo y Planeación Local de Medellín (Personería de Medellín, 2013: 59)

Estas prácticas y accionares que por años han ejercido estos actores han logrado calar en las instancias de lo político (elecciones, congreso, leyes), en los acuerdos de élite, en la institucionalidad formal, y en las representaciones simbólicas de los ciudadanos comunes y corrientes; configurando modos de ilegalidad que se han instalado en el fuero interno de los sujetos, normalizando y reproduciendo este tipo de prácticas en la vida cotidiana, favoreciendo así, comportamientos que la sociedad misma ha clasificado como contrarios a la norma moral (Hurtado & Tabares 2010).

A propósito, la Encuesta de Cultura Ciudadana realizada en el año 2013, indica que en términos de la regulación de sus actos, la población incluida en la encuesta, privilegia lo que dicta su conciencia frente a lo que dicta la ley, es decir, dan mayor reconocimiento a la regulación moral –sus acciones se sustentan en convicciones personales principalmente– que a la de tipo legal o social.

En esta tensión se instalan elementos que deben tenerse en cuenta a la hora de leer la cultura política de la Planeación Local y Presupuesto Participativo en Medellín, dado que en el accionar político de la ciudad han estado presentes: la corrupción, la compra de votos, el desvío de los recursos, el enriquecimiento personal de quienes ocupan cargos públicos, el clientelismo expresado en intercambio de favores, la asignación de puestos por nominación personal directa y la conversión de los derechos ciudadanos en prebendas; por parte de los gobernantes, representantes, funcionarios y del ciudadano común que participa en la esfera pública o que, es un receptor pasivo de las implicaciones que tiene la toma de decisiones. (Hurtado & Tabares, 2010).

En este orden de ideas, los actores y escenarios de PL y PP deben ser analizados en el marco de las dinámicas en mención, como producto social, cultural y político y no como un programa neutro revestido de reivindicaciones sociales y romanticismos.

#### **1.4 Política electoral y representación ciudadana.**

Una de las dificultades en términos de participación ciudadana que enfrenta Medellín es la apatía hacia la política electoral partidista, fenómeno del que da cuenta la Encuesta de Cultura Ciudadana realizada en el año 2013 donde se indica que en “una aproximación general, para la mayoría de medellinenses los asuntos públicos son más o menos importantes y participan poco en ellos en comparación con otras ciudades”(p. 51), esta situación se refleja en los porcentajes de abstención, de las elecciones de Alcalde, Concejo y Juntas Administradoras Locales.

En el caso de los tres últimos comicios para alcaldía se presentó un porcentaje de abstención de 49,31% para el año 2011, de 41,16% para el 2007 y de 54,48% para el 2003, este abstencionismo se ubica alrededor del 50% con relación al porcentaje total de personas habilitadas para votar,



siendo mayor en el año electoral 2011 y menor en 2007. Con respecto al total de votantes, el candidato con mayor porcentaje de votación fue Sergio Fajardo, con 45,69% y el que menos Aníbal Gaviria con 37,68% tal y como lo indica la tabla siguiente:

**Tabla 2** Votación para Alcaldía

Año electoral	Alcalde electo	Votos	%	Total votantes	%	Potencial votantes	% de abstención
<b>2011</b>	Aníbal Gaviria	239, 259	37,68	677, 401	50,69%	1,336,292	49,31%
<b>2007</b>	Alonso Salazar	275,734	44,47	620,056	52,84%	1,173,469	47,16%
<b>2003</b>	Sergio Fajardo	208.541	45,69	456.384	45,52%	1.002.684	54,48%

Fuente: elaboración propia con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil

En el caso de elección de Concejo tenemos un panorama similar, para el año 2001 hay un abstencionismo de 50,97%, en el 2007 de 48,38% y en 2003 de 54,52%, siendo el menor abstencionismo en el año electoral 2007 igual que se presenta en los comicios de alcalde referenciados anteriormente.

**Tabla 3** Votación para Concejo Municipal

Año electoral	Potencial votantes	Total votantes	% de votantes	% de abstención
<b>2011</b>	1,336, 292	655, 262	49,03	50,97
<b>2007</b>	1,173,469	605,780	51,62	48,38
<b>2003</b>	1.002.684	456.053	45,48	54,52

Fuente: elaboración propia con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil

En lo que respecta a las Juntas Administradoras Locales los porcentajes de abstencionismo tienen esta misma dinámica, 15 de las 16 comunas presentan un abstencionismo en crecimiento para el año 2011. En las seis comunas del estudio se observa esta dinámica con excepción del corregimiento de San Sebastián de Palmitas en donde hay un aumento de la participación, pasando de un % de abstención del 52,14 en el año 2007 a un % de 45,06 para el año 2011

**Tabla 4** Votación para Juntas Administradoras Locales

Comuna / Corregimiento	2011		2007	
	% de votantes	% de abstención	% de votantes	% de abstención
<b>1 Popular</b>	32,46	67, 54	40,53	59,47
<b>2 Santa Cruz</b>	50,6	49,4	50,22	49,78
<b>3 Manrique</b>	49,7	50, 09	53,75	46, 25
<b>4 Aranjuez</b>	51,28	48,72	54,72	45,28
<b>5 Castilla</b>	52,92	47,08	56,28	43,72
<b>6 Doce de Octubre</b>	52,87	47,13	56,16	43,84

Comuna / Corregimiento	2011		2007	
	% de votantes	% de abstención	% de votantes	% de abstención
<b>7 Robledo</b>	52,17	47,06	54,93	45,07
<b>8 Villa Hermosa</b>	44,76	55,24	54,72	45,28
<b>9 Buenos Aires</b>	55,07	44,93	57,88	42,12
<b>10 La Candelaria</b>	49,21	50,01	50,92	49,08
<b>11 Laureles</b>	52,96	47,04	60,25	39,75
<b>12 La América</b>	55,94	43,48	61,34	38,66
<b>13 San Javier</b>	51,46	48,54	55,52	44,48
<b>14 El Poblado</b>	58,75	42,01	65,07	34,93
<b>15 Guayabal</b>	56,36	43,64	60,16	39,84
<b>16 Belén</b>	56,87	43,13	60,76	39,24
<b>50 San Sebastián de Palmitas</b>	54,94	45,06	47,86	52,14
<b>60 San Cristóbal</b>	48,49	51,51	51,65	48,35
<b>70 Altavista</b>	47,96	52,04	53,49	46,51
<b>80 San Antonio de Prado</b>	54,71	45,29	54,37	54,63
<b>90 Santa Elena</b>	63,77	36,23	62,66	37,34

Fuente: elaboración propia con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil

Esta crisis de la democracia representativa en Medellín, de acuerdo con Vargas (2013), tiene correlación con la histórica baja credibilidad y confianza en los partidos políticos en Colombia, que hacen alusión al Frente Nacional y a las pocas diferencias político-ideológicas existentes entre los partidos Liberal y Conservador, pero especialmente a la consolidación del clientelismo como forma de comunicar y relacionarse con los ciudadanos y de reproducción política, la posterior atomización y surgimiento de partidos políticos que han correspondido más a estrategias electorales y a intereses caudillistas que a agrupaciones de tipo político-ideológico compartidas entre sus miembros, tal y como lo indica para el caso de Medellín Carvajal (2011).

... los partidos políticos no logran consolidar apuestas claras y explícitas del futuro deseado de la región en clave de proyecto; tal asunto implica que aún hoy un importante sector de ciudadanos no encuentre sus necesidades e intereses reflejados en las apuestas programáticas y en la forma de hacer la política. Además, la persistencia en la ciudad de formas de violencia e ilegalidad que permean no solo las dinámicas sociales, sino además algunos actores del sector empresarial e incluso de la misma administración pública, refuerzan en la ciudadanía la desconfianza en el ejercicio del poder. (Carvajal 2011: 7)

Así las cosas, en Medellín se presentan diferentes tensiones con las instancias de representación ciudadana, viéndose principalmente reflejadas en las Juntas Administradoras Locales, las cuales se crearon con mucha expectativa en la ciudad porque allí estaría el verdadero poder local, empero en su ejercicio de acuerdo con Urán:

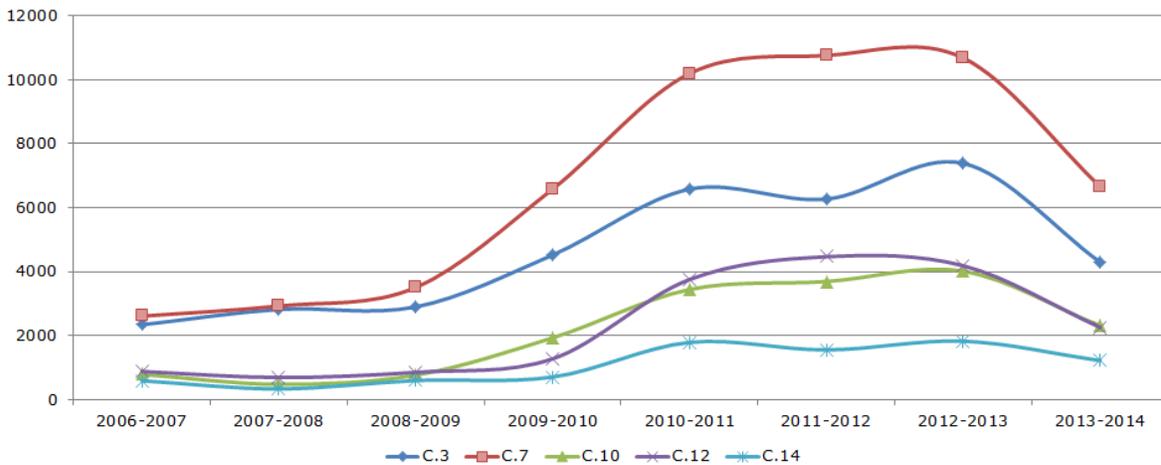


(...) Las JALs muestran sus virtudes y falencias, en cuanto instituciones públicas de la democracia local, que podemos sintetizar afirmando que: cómo dispositivo de representación ciudadana las JALs han jugado un rol más simbólico que político, sirviendo la mayoría de veces como apoyo para la legitimación de la planeación y la gestión del municipio pero pocas veces como canal efectivo de representación y participación ciudadana. (Urán, 2014: 28)

Dichas tensiones con las Juntas Administradoras Locales han puesto en contradicción la legitimidad del proceso de Presupuesto Participativo, desde sus inicios tal y como se referenciará en capítulos posteriores.

En lo que respecta a las personas elegidas y designadas para representar los intereses de los barrios y veredas, las organizaciones y grupos poblacionales y sectoriales en el marco de PL y PP, de igual manera, se evidencia una disminución en la participación ciudadana; en tal sentido, a continuación exponemos cómo ha sido dicha dinámica en las comunas y corregimiento en estudio desde el periodo 2005 – 2006 hasta el periodo 2012 – 2014.

Las Asambleas Barriales de las comunas del estudio, como primera instancia de participación dentro del proceso de PL y PP, cuentan con 135,467<sup>9</sup> registros de participación (se precisa la palabra registros, y no personas, teniendo en cuenta que una misma persona pudo haber participado a lo largo de todo el proceso). En estos registros sobresale la Comuna (7) Robledo al ser la de mayor participación, con un 39,8%, seguida por la Comuna (3) Manrique con 27,4%. Las Comunas (12) La América y (10) La Candelaria registran participaciones medias, siendo estas de 12,8% y 13,5%, respectivamente. A nivel urbano resalta la poca participación de la Comuna (14) El Poblado, aportando al proceso el 6,3% de los registros.



**Ilustración 9 Comparativo de datos históricos de participación en Consejos Comunales 2006 – 2013 comunas en estudio**

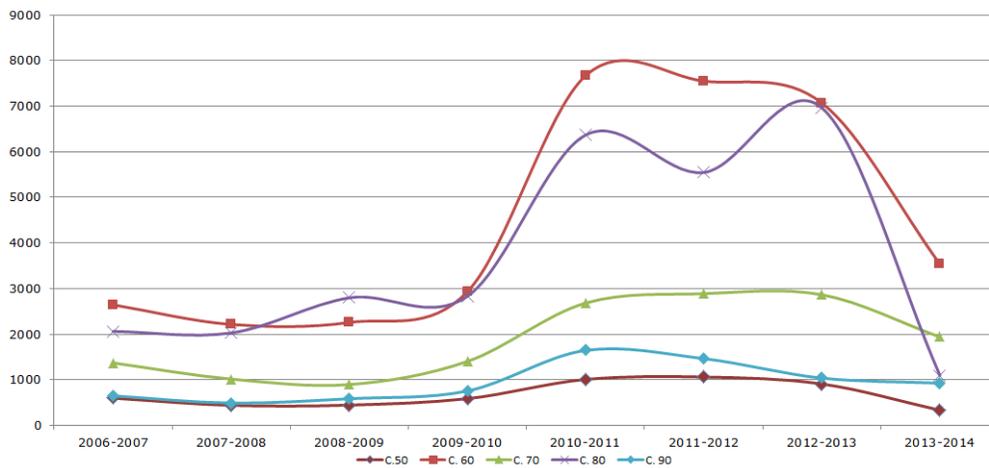
Fuente: elaboración propia a partir de datos de Alcaldía de Medellín. Datos generales PL y PP, 2014.

<sup>9</sup> Sin contar la participación del corregimiento 50 San Sebastián de Palmitas.



Los picos de mayor participación se encuentran en los períodos 2011 - 2012 y 2012 - 2013. En ellos sobresale la comuna (12) La América que desde el periodo 2009 - 2010, incrementó su participación asamblearia, sobrepasando la participación de la (10) La Candelaria. Para el año 2013, se ve una significativa decadencia en la participación en todas las comunas, no obstante, (7) Robledo siguió congregando la mayor asistencia para este año, comparativamente.

Con respecto al Corregimiento (50) San Sebastián de Palmitas, los datos muestran que su participación en relación con los demás corregimiento de Medellín, equivale sólo al 5.75%, siendo la de menor participación. Los corregimiento que mayor actividad muestran son el (60) San Cristóbal con 38,3% y el (70) Altavista con una participación equivalente al 31,7%, como evidenciamos en la siguiente ilustración



**Ilustración 10 Comparativo de datos históricos de participación en Consejos Corregimentales 2006 – 2013**

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Alcaldía de Medellín. Datos generales PL y PP, 2014.

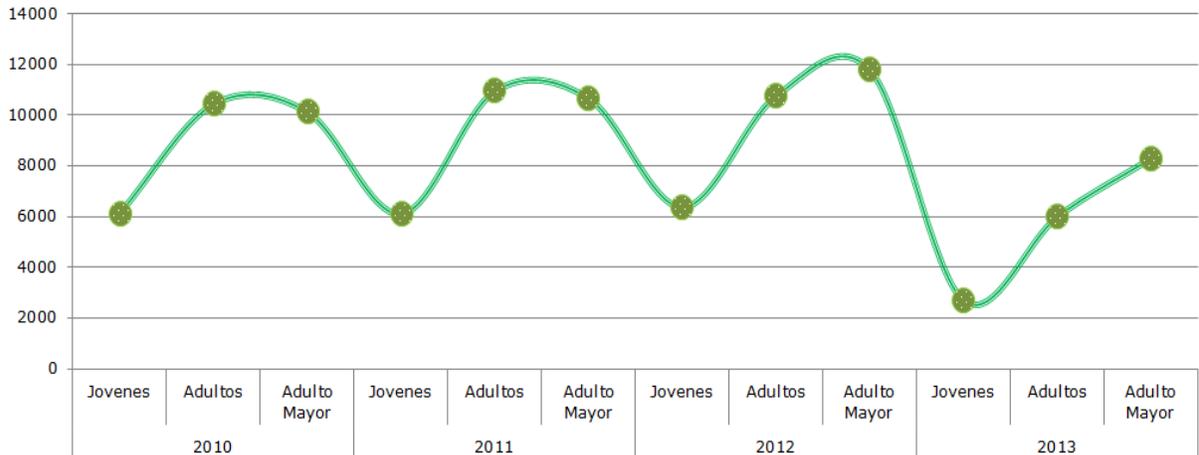
La evidente disminución de la participación en el año 2013 de delegados electos en las Asambleas Barriales y Veredales, se atribuye, principalmente, al cambio metodológico y a las dificultades en las votaciones, como lo evidenció la Misión de Observación Electoral –MOE-, en su informe sobre la observación que realizó de las elecciones ocurridas el 5 y 6 de octubre de 2013:

(...) a pesar de los esfuerzos de la administración por modernizar el proceso electoral, el tema de la inscripción de votantes fue uno de los grandes inconvenientes informados en época preelectoral. Muchos ciudadanos no tenían claro el procedimiento, situación que originó la imposibilidad para estos de ejercer el voto. En otros casos, la MOE observó que algunos habitantes a pesar de haberse inscrito no aparecieron en el censo electoral. (Misión de Observación Electoral –MOE-, 2013: 4)

Por sexo y grupos etáreos, se tiene que de los 116,280 reportes de participación en el periodo 2009 - 2013, el 59,1% corresponde al sexo femenino con 68.826 y el 40,8% restante al masculino con 47,454 . Ahora bien, del total de registros de participación, el 40,7% pertenece a los adultos mayores, 38% a los adultos y 21,2% a jóvenes. Lo que nos indica que aunque los jóvenes han sido partícipes del proceso, no han incursionado significativamente, a pesar de que en las comunas 3



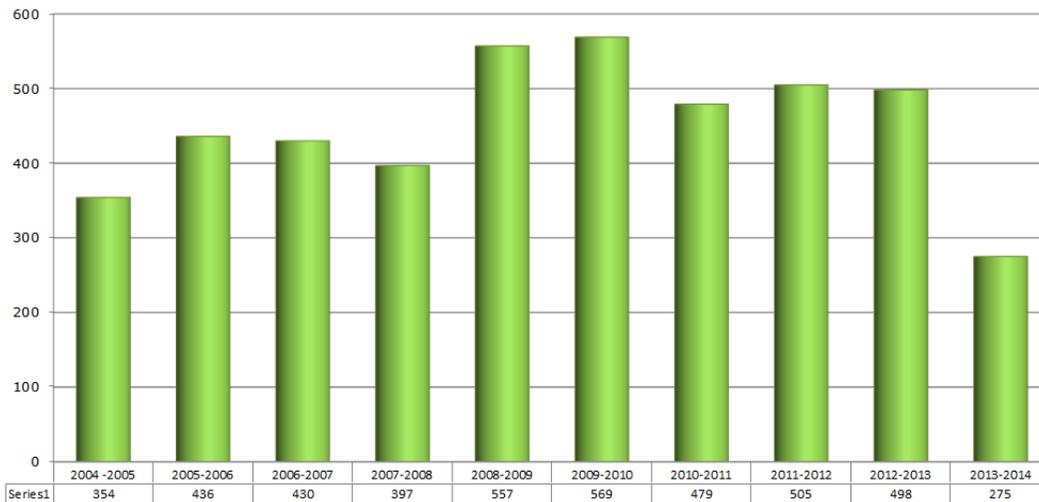
(Manrique) y 7 (Robledo) la población juvenil es alta. En el gráfico siguiente particularizamos la participación según años 2010, 2011, 2012 y 2013.



**Ilustración 11 Participación en Asambleas por categoría Joven, Adulto, Adulto Mayor**

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Alcaldía de Medellín. Datos generales PL y PP, 2014.

A nivel de organizaciones sociales, los datos históricos muestran una participación significativa de las comunas (7) Robledo y (10) La Candelaria, seguida por la (3) Manrique. Las Comunas (12) La América y (14) El Poblado no muestran dato de participación, comparativamente, significativo. El periodo de mayor participación fue 2009 - 2010 con 569 organizaciones de las seis comunas. Como se grafica en la siguiente ilustración, el período 2013 - 2014 es el de menor participación histórica en todo el proceso.



**Ilustración 12 Participación de organizaciones sociales en las comunas en estudio**

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Alcaldía de Medellín. Datos generales PL y PP, 2014.

De acuerdo con datos entregados por la MOE, en 2013 votaron 61.449 personas para elegir, entre 3.496 aspirantes, los delegados de las Asambleas Barriales al PP, mientras en el 2012 votaron más



de 106.000 habitantes, lo que constituye una disminución de más del 42% entre los votantes del año inmediatamente anterior

En cuanto a los delegados por Asamblea Barrial, la participación sigue siendo coherente con lo dicho anteriormente, siendo las Comunas (7) Robledo y (3) Manrique las que mayor participación vienen registrando. Desde el año periodo 2006 - 2007 hasta 2013 - 2014, se han presentado en total 4,403 registros de participación, donde las comunas anteriormente referidas llegan hasta 1,656 participaciones y 1,139, respectivamente.

## **2. Línea de Tiempo: La Planeación Local y el Presupuesto Participativo, Medellín 1996-2014**

La línea de tiempo que a continuación se presenta, contextualiza y relaciona los procesos que han marcado el surgimiento, desarrollo y consolidación del Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo en la ciudad de Medellín. El horizonte temporal de análisis definido fue (1996-2014), para rastrear y graficar sucesos, coyunturas y procesos del orden municipal, vinculados con el programa mencionado, contemplando continuidades y discontinuidades, así como los intereses y acciones que se han movilizad o en torno a ellos.

Esta línea de tiempo, permite establecer hitos asociados a la planeación y presupuestación participativa en Medellín y comprender su proceso y evolución en el tiempo, hasta llegar a su actual modelo; es un contexto general que no se detiene en su operativización, es decir, en los procesos técnicos y funcionales del programa. La información aquí compilada fue cotejada y complementada con los hallazgos que arrojó el trabajo de campo de este estudio.

Para el cumplimiento de dichos propósitos se realizaron las siguientes actividades:

- Definición de períodos dentro del marco temporal establecido.
- Rastreo de procesos, sucesos, coyunturas e hitos relacionados con PL y PP a partir de fuentes secundarias como literatura especializada en el tema, investigaciones y prensa.
- Elaboración de una expresión visual de línea de tiempo, en la cual, se condensan los procesos, sucesos y coyunturas vinculados a PL y PP.

Para la reconstrucción de la línea de tiempo el marco temporal fue dividido en los períodos de gobierno de los alcaldes municipales, partiendo del supuesto de que esta política pública tiene un estrecho vínculo con los intereses y agenda política de sus gobernantes. En este sentido, se establecieron cuatro marcos temporales, a saber:

- El primero, corresponde a los antecedentes que abarca desde el año 1996 hasta el año 2003.
- El segundo, hace alusión a la administración de Sergio Fajardo: 2004-2007.
- El tercero, a la administración de Alonso Salazar: 2008-2011.
- Y el cuarto y último, a la administración de Aníbal Gaviria: 2012-actual.

La descripción y el análisis de los procesos identificados en cada uno de estos períodos, permitió observar la forma en que ha evolucionado la Planeación Local y el Presupuesto Participativo en



Medellín, en consonancia con las apuestas que han tenido las distintas administraciones municipales en esta materia.

## **2.1 Antecedentes: 1996-2003**

La década de los 90 en Medellín, estuvo marcada por la participación de movimientos sociales que reivindicaban mejores condiciones de vida en salud, educación, vivienda y servicios públicos, así como por la crítica situación de violencia generada por el impacto del narcotráfico y milicias urbanas.

En esta época, se suscitaron experiencias como la de la Consejería Presidencial para Medellín, que promovieron la conformación de mesas públicas temáticas y foros comunales en los cuales se abordaban los principales problemas de la ciudad (educación, salud, cultura, espacio público, empleo, juventud, vida y espacio urbano), en donde se encontraban y debatían académicos, funcionarios, Organizaciones no Gubernamentales, grupos organizados y ciudadanos preocupados por la situación de Medellín, en consecuencia con estos procesos se dio lugar al Programa Integral de Mejoramiento de Barrios Subnormales PRIMED y el Programa de Núcleos de Vida Ciudadana, ambos formulados por el Proyecto de Gestión Pública del PNUD. (Dapena, 2003).

A través de la misma Consejería se conformaron los Seminarios Alternativas de Futuro para Medellín, los cuales impulsaron la formulación del Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana (1999 – 2015), proyecto impulsado por el sector público pero desarrollado con amplia participación de instituciones de la sociedad civil, la empresa privada y del sector académico (Dapena, 2003).

En ese contexto, y a partir de los desarrollos legislativos derivados de la Constitución Política de Colombia de 1991 en materia de participación ciudadana, descentralización territorial y planeación participativa, se gestó en Medellín un movimiento comunitario que encontró aliados en las Organizaciones No Gubernamentales y la academia, quienes apoyaron a las organizaciones comunitarias en el posicionamiento de la planeación participativa en la ciudad.

Así, entre el periodo 1994 y 2000 se promovieron procesos de planeación participativa en la Zona Noroccidental, con vinculación de la Universidad Nacional, la Zona Centrooriental, la Zona Centrooccidental, la Comuna 4 (Aranjuez), el Plan Local de la Comuna 6, parte alta (Picacho, Picachito, El Progreso N.º 2 y El Triunfo), el Plan Local de la Comuna 13 (barrios Independencia I, II y III, El Salado y Nuevos Conquistadores), planes participativos juveniles y culturales, planes sectoriales en los sectores Corazón de Jesús y Naranjal, y los planes corregimentales de Altavista y El Limonar (San Antonio de Prado); todos con directa vinculación de organizaciones no gubernamentales, fundaciones de la ciudad, y líderes y lideresas de organizaciones sociales y comunitarias (Gómez, 2012: 23).

Paralelamente, se dio lugar al acuerdo 043 de 1996, que instituye el Sistema Municipal de Planeación en la ciudad, articulando la normatividad, la dirección de las dependencias de planeación centrales y descentralizadas, y las relaciones con los actores sociales. De igual manera, se conformaron los Subsistemas de Coordinación para la Planeación y Desarrollo, el de



Organización y Educación para la Participación Ciudadana en la Planeación y el de Seguimiento y Evaluación. A su vez, se sentaron las bases e instrumentos de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los Planes Municipales de Desarrollo, estableciendo instancias y autoridades de planeación (JAL, Consejo Municipal de Planeación, Secretaría de Planeación, Concejo Municipal), que definían los niveles de participación a los que accederían los actores sociales y comunitarios.

Con dicho acuerdo, surgieron los denominados Comités Comunitarios de Desarrollo Integral, CCDI, y los Consejos Consultivos Comunales y Corregimentales, CCCC, que se plantearon como escenarios para el debate y la participación activa de las comunidades en la definición de sus prioridades sociales más sentidas, dándole un lugar importante a la figura de las Juntas Administradoras Locales, JAL, en cada una de las comunas y corregimientos de la ciudad, para que actuaran como elementos bisagra entre el Estado y las comunidades.

En este acuerdo también se crearon las bases para la formulación de los Planes de Desarrollo a nivel zonal, articulando las prácticas comunitarias que en esta materia se venían gestando desde principios de la década y regulando los procesos para la construcción participativa de dichos planes.

En el año 1996, nace la Red de Planes Zonales de Medellín (RPZM), concebida como un proceso horizontal de organización y participación ciudadana, de opinión y acción pública, articuladora de prácticas y experiencias de planeación zonal participativa, que incluía procesos de diversa escala territorial, en los ámbitos urbano y rural para “contribuir con la promoción, el fortalecimiento y la defensa de las propuestas de desarrollo sostenible e incluyente para poblaciones y territorios de la ciudad de Medellín” (Red de Planes Zonales de Medellín, 2003: 1). Esta Red se configuró entonces, como un espacio construido en la ciudad por diversas organizaciones y procesos que a lo largo del tiempo acompañaron la realización de Planes Locales, (Zonales y Corregimentales), haciendo además, seguimiento a la implementación del Sistema Municipal de Planeación.

Durante el período 1998-2000, en la administración de Juan Gómez Martínez, los procesos de planeación existentes se vincularon al Plan Operativo Anual de Inversiones POAI, dando paso a la participación de las comunidades en su estructuración; se realizó mediante asambleas barriales y veredales que tenían como objetivo promover procesos de presupuestación participativa en la gestión de la ciudad; es importante señalar, que ésta fue la primera vez que las organizaciones barriales pudieron discutir sobre la destinación de recursos públicos a partir de las ofertas de la administración municipal (Veeduría Plan de Desarrollo Medellín, 2000).

Además, entraron en operación los Comités Comunitarios de Desarrollo Integral (CCDI), de los que habla el Acuerdo 043 de 1996, los cuales estaban integrados por delegados de cada secretaría e institutos descentralizados de la alcaldía, las Juntas Administradoras Locales y representantes de las organizaciones sociales y comunitarias participantes de los planes zonales; éstos eran coordinados por Gerentes Zonales. Es importante señalar, que los CCDI fueron una instancia de participación zonal en la que se discutieron y legitimaron los planes zonales, y aunque la década del 90 culmina con varios planes de desarrollo participativos que pugnan por su reconocimiento ante los gobiernos municipales, y encuentran su soporte jurídico en el mencionado Acuerdo, no contaron con recursos, ni capacidad operativa para implementarlos y materializarlos. En este sentido, podría decirse que se generó un proceso de descentralización a nivel municipal en lo administrativo más no en lo económico o en lo político.



A nivel comunitario, en este período se conformó la Red de Organizaciones Comunitarias de Medellín (ROC), un espacio de intercambio, fortalecimiento y reconocimiento ante la ciudad, de las organizaciones comunitarias de la ciudad. La ROC está conformada por organizaciones comunitarias de primer y segundo grado, con asiento en los barrios y sectores populares de la ciudad, quienes desde diferentes áreas y estrategias, trabajan por el desarrollo y mejoramiento de sus comunidades. Además, muchas de estas organizaciones fueron las gestoras de la planeación zonal que precediera a la aprobación del Acuerdo 043 de 1996.

El período 2001-2003, correspondiente a la administración de Luis Pérez Gutiérrez, estuvo caracterizado por el desmonte del POAI participativo– y la falta de financiamiento para los planes formulados, lo que rompió la continuidad política e institucional en la gestación del desarrollo territorial participativo. Lo anterior se reflejó en la propuesta de Acuerdo 053 de 2001 que buscó derogar lo previsto en el Sistema Municipal de Planeación, argumentado que: “los ciudadanos eligen un alcalde, y éste se encarga de todo, los ciudadanos ya delegaron esta responsabilidad en una Administración” (ROC, 2007:55). Ante dicha propuesta la Red de Planes Zonales Municipales-RPZM realizó una férrea defensa del Sistema Municipal de Planeación, logrando que este proyecto de acuerdo no fuera aprobado.

En lo que respecta al contexto social y político de este periodo, es importante referir que en el marco nacional del proceso de Desmovilización, Desarme y Reinserción (DDR) con las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), que comenzó de manera formal el 15 de julio de 2003, Medellín fue la primera ciudad que se enfrentó a un programa de esta magnitud, con la desmovilización de El Bloque Cacique Nutibara, el 25 de noviembre de 2003, además, el hecho de ser la ciudad colombiana con mayor número de desmovilizados (Instituto de Estudios Políticos, 2007) otorga dinámicas especiales a los comportamientos sociales y políticos en la ciudad.

En diciembre de 2003 se crea la Corporación Democracia, una organización no gubernamental, ligada a los acuerdos entre los jefes paramilitares del Bloque Cacique Nutibara de las AUC, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y la Alcaldía de Medellín, que ayudaría a los desmovilizados a hacer el tránsito a la vida civil, y a sustituir el terror que ejercían los integrantes del Cacique Nutibara en los barrios de Medellín, por una acción cívica coordinada y una representación política legal de estos mismos hombres ahora desmovilizados. (Verdad Abierta, 2011).

## **2.2 Administración de Sergio Fajardo: 2004-2007**

En el marco del Plan de Desarrollo “Medellín compromiso de toda la ciudadanía” de la administración Fajardo, se propuso el programa de Planeación y Presupuesto Participativo (P y PP), en la Línea 1: Medellín Gobernable y Participativa, componente Organización y Participación Ciudadana, con el objeto de: “Garantizar el ejercicio de la organización y participación ciudadana, la reconstrucción del tejido social, el control ciudadano a la gestión pública y la recuperación de la confianza en lo público para lograr el ejercicio pleno de la participación y el desarrollo de la democracia participativa de manera complementaria a la democracia representativa” (Plan de Desarrollo Municipal, 2004-2007).

La P y PP, también aparece en ese Plan de Desarrollo como un proyecto: “Diseño e



Implementación del Presupuesto Participativo”, por lo que su responsabilidad en el cumplimiento de sus metas, es compartida con los proyectos de: Fortalecimiento y desarrollo del Sistema Municipal de Planeación, Diseño e implementación del Presupuesto Participativo, Conocimiento e intercambio de experiencias exitosas de planeación, presupuestación y gestión participativas "Aprendiendo del mundo”, Formación y sensibilización de servidores y servidoras públicas para fortalecer el compromiso y la efectividad de su trabajo con la comunidad y Construcción y operación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación Participativa de la corresponsabilidad estado-ciudadanía y fortalecimiento del software de organizaciones sociales (Universidad de Antioquia, 2007).

Es importante recordar, tal y como se presentó en el anterior acápite, que la planeación participativa en Medellín, no se originó con el Programa de Planeación y Presupuesto Participativo de la administración de Sergio Fajardo V. ( 2004- 2007); la manifestación por la planeación se forjó a finales de la década del 80 y primeros años de la década del 90, momento en el cual académicos, funcionarios, miembros de ONG, grupos organizados de la comunidad y, ciudadanos en general, propiciaron espacios de consenso, concertación, conciliación y análisis en el manejo del conflicto que vivía la ciudad y en donde temas como la educación, la cultura, el espacio público, el empleo, la juventud, la vida, y el medio ambiente fueron fundamentales.

Incluso, en lo que respecta a la inclusión de las comunidades en procesos de presupuestación, ya se había hecho un ejercicio participativo de distribución de recursos a través del Plan Operativo Anual de Inversiones Participativo (POAI) hacia finales de la década del 90.

De tal manera, que el Programa de Planeación y Presupuesto Participativo impulsado por esta administración se concibió como una conquista y reivindicación de las comunidades quienes advertían en la planeación participativa la posibilidad de orientar su propio desarrollo. Así entonces, con dicho programa, se retomó la iniciativa de promover mecanismos participativos que se habían perdido con la administración anterior, volviendo a la experiencia de la formulación Participativa del Plan Operativo Anual de Inversiones -POAI- y a las demandas y acumulados de los procesos de planeación participativa de los años noventa.

En el año 2004, la Secretaría de Desarrollo Social, asumió la responsabilidad del programa de Planeación y Presupuesto Participativo, centrando su interés en la ampliación de la participación ciudadana para la decisión sobre inversiones locales.

La estructura interna municipal del Programa estaba conformada por: i. Un comité directivo; asesores del proyecto; grupo base de la Secretaría de Desarrollo Social adscrito a la Subsecretaría de Integración Social. ii. Un comité técnico de enlace, integrado por un representante de las Secretarías e institutos descentralizados; iii. El equipo zonal, creado por Decreto 507 de 2005, integrado por servidores de todas las dependencias gubernamentales, cuya labor primordial era apoyar técnica y socialmente el proceso de convocatoria a las comunidades y la viabilización de sus iniciativas.

En lo que respecta a las instancias y escenarios de participación que se dispusieron para adelantar el proceso de deliberación, decisión y control se establecen, tres tipos de instancias: i. Las instancias de administración y planeación municipal compuestas por el ejecutivo municipal, las unidades administrativas y técnicas, el Concejo Municipal y las Juntas Administradoras Locales JAL.



ii. Las instancias de planeación local y de presupuesto participativo integradas por el Consejo Consultivo Comunal y Corregimental, las Comisiones Temáticas y los Equipos Coordinadores Comunales y Corregimentales; y iii. Las instancias comunitarias de participación directa y de control social formadas por las Asambleas Barriales y Veredales y las Veedurías comunitarias. En la siguiente tabla se describe la estructura básica de funcionamiento del PP, sus diferentes instancias y escenarios de participación acorde a lo expuesto por Universidad de Antioquia (2007).



**Tabla 5 Estructura básica del P y PP**

Instancias Y Escenarios	Naturaleza	Competencias	Integrantes
Consejos Consultivos Comunales y Corregimentales CCCC	Espacio de deliberación y concertación de la comunidad con la administración, en el cual se diagnostican y priorizan necesidades para la inversión anual de recursos que le son asignados a cada comuna y corregimiento.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Planear, distribuir y decidir sobre los recursos asignados en el PP de cada comuna y corregimiento.</li> <li>- Nombrar el representante al Comité Municipal de Presupuesto Participativo CMPP.</li> <li>- Hacer seguimiento y control a la ejecución de la inversión pública.</li> <li>- Discutir el reglamento interno de los CCCC y proponer cambios o mejoras.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 7 ediles de la Junta Administradora Local (JAL) en cada comuna y corregimiento.</li> <li>- Delegados elegidos en Asambleas de Barrios y Veredas.</li> <li>- 1 Representante por organización de cada una de las que existan en la comuna o corregimiento, debidamente elegido y acreditado. Otros representantes con voz y sin voto.</li> </ul>
Comité Coordinador de los CCCC	Instancia de coordinación de los CCCC y de interlocución con la administración mientras éstos no están sesionando.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dirimir los conflictos de competencias, de interés o de carácter político que se presenten con el apoyo de la administración.</li> <li>- Hacerle seguimiento y evaluación al proceso de ejecución de las propuestas priorizadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los 7 integrantes de la JAL en cada una de las comunas o corregimientos.</li> <li>- 1 Representante de Asocomunal.</li> <li>- Los coordinadores de cada comisión temática de trabajo.</li> <li>- 1 Delegado de la Secretaría de Desarrollo Social del municipio.</li> </ul>
Comisiones Temáticas de Trabajo	Espacios de trabajo, creados para profundizar los diagnósticos, analizar las ofertas de la Administración y elaborar las propuestas que deberá priorizar y aprobar el Consejo Consultivo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaborar las propuestas o iniciativas de proyectos de acuerdo a los problemas identificados en el tema de interés específico y presentarlas a los terceros Consejos Consultivos para su priorización y aprobación.</li> <li>- Nombrar un delegado que los represente ante el comité coordinador del Consejo Consultivo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se conforman con el 16% de los delegados del respectivo Consejo Consultivo y con un mínimo de 10 integrantes por comisión.</li> <li>- Por decisión previa de la comisión se podrá invitar a las deliberaciones, con voz y sin voto, a cualquier persona que consideren puede aportar elementos de análisis sobre asuntos afines a la comisión.</li> </ul>
Asambleas Barriales y Veredales	Mecanismo de ampliación de la participación y representatividad de la comunidad en los CCCC.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jerarquizar los principales problemas y necesidades del barrio o vereda.</li> <li>- Elegir los delegados a los CCCC a razón de uno (1) por cada 25 votantes en el área urbana y de uno (1) por cada 15 votantes en el área rural.</li> </ul>	Pueden participar todas las personas mayores de 14 años que habitan en el barrio o vereda.
Comisión Tripartita de Vigilancia y Control de Inscripción	Mecanismo de control en el proceso de inscripción de delegados y delegadas de organizaciones sociales y comunitarias en los CCCC.	Revisar las inscripciones a los CCCC y generar, mediante acta firmada por sus integrantes, informes y pronunciamientos dirigidos a la administración sobre situaciones ilegales o actos fraudulentos en el proceso de inscripción, solicitando la respectiva investigación o	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1 Representante de la JAL.</li> <li>- 1. Representante de Asocomunal.</li> <li>- 1 Representante de la Secretaría de Desarrollo Social u otro nombrado por la administración con este fin.</li> </ul>



Instancias Y Escenarios	Naturaleza	Competencias	Integrantes
		aclaración a la autoridad competente.	
Comité Municipal de Presupuesto o Participativo	Escenario de concertación de ciudad entre voceros de la comunidad y la administración municipal para evaluar y planear la metodología del PP.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evalúa y establece cambios y ajustes a la metodología del PP.</li> <li>- Actualiza y ajusta el Reglamento de los CCCC</li> </ul>	Un (1) delegado de cada comuna y corregimiento; un (1) delegado de cada JAL; el alcalde; 5 funcionarios del municipio; el coordinador del programa; un (1) delegado del Concejo Municipal y el presidente o delegado del Consejo Municipal de Planeación.
Comité de Enlace	Órgano de dirección técnica del proceso por parte de la administración municipal.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coordinar todos los instrumentos técnicos para su planeación, operación y evaluación.</li> <li>- Hacerle seguimiento a los proyectos en desarrollo.</li> </ul>	Un representante de cada una de las secretarías y dependencias que ejecutan proyectos con recursos del Programa de Planeación y Presupuesto Participativo y la coordinación general del proceso.
Equipos Zonales	Equipo de orientación y acompañamiento técnico de servidores públicos de las diferentes secretarías como vínculo directo entre las organizaciones, las comunidades y la municipalidad en cada una de las zonas, comunas y corregimientos de la ciudad.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dinamizar la planeación y gestión del desarrollo local del municipio en los ámbitos Zonal, Comunal y Corregimental a partir de los macroprocesos de planeación y del Programa de Planeación y Presupuesto Participativo a los cuales hace referencia el Sistema Municipal de Planeación.</li> <li>- Facilitar el acompañamiento técnico a la ciudadanía en la toma de sus decisiones.</li> </ul>	La ciudad de Medellín agrupa a las 16 comunas y los 5 corregimientos en 6 zonas. Cada equipo zonal está conformado por los coordinadores de los comités locales de gobierno y; el funcionario público responsable oficial de la acción de cada secretaría o ente municipal en cada zona o corregimiento de la ciudad.

Fuente: tomada y adaptada de: Arcila, A. Serna, A. Pimienta, A. & Vásquez, G. (2007). Evaluación del Presupuesto Participativo en Medellín, 2004-2007. Medellín. Universidad de Antioquia-Alcaldía de Medellín.



En lo que respecta a la planeación, al iniciarse esta administración varias zonas de la ciudad contaban o estaban en proceso de formular Planes de Desarrollo a la luz del Acuerdo 043 de 1996, el cual establecía la posibilidad de formularan planes zonales y sectoriales, articulados al Plan de Desarrollo Municipal, sin que ello representase un carácter obligatorio. La propuesta de esta administración era no sólo participar en la inversión del POAI participativo sino de pensar esas inversiones en el marco de una planeación local que debía enfocarse a las comunas, barrios u otras unidades territoriales y de destinar recursos a la formulación de dichos planes.

De esta manera, la planeación del desarrollo local se fue imponiendo como prioridad en las inversiones de presupuesto participativo; durante este periodo todas las comunas formularon Planes de Desarrollo Local con excepción de El Poblado y La Candelaria donde la administración municipal había invertido recursos para la formulación de Planes Especiales de Ordenamiento.

En la siguiente tabla se presenta un consolidado de los Planes de Desarrollo Local formulados en el municipio de Medellín durante el período 2005-2007.

**Tabla 6 Planes de desarrollo Local en las comunas de Medellín en el periodo 2005 - 2007**

Comunas	Planeación Comunal	Enfoque de Desarrollo
<b>Comuna 1 El Popular</b>	Su antecedente es el Plan Alternativo Zonal - PAZ (1994). <sup>10</sup> La planeación local, se inicia en el año 2004, con el acompañamiento de Corporación Convivir, hoy Convivamos, siendo el primer Plan Local que se adelantan desde el Programa P y PP, en Medellín, constituyéndose como referente de otros planes locales en los corregimientos y comunas de la ciudad.	Desarrollo a escala humana
<b>Comuna 2: Santa Cruz</b>	Su antecedente es el Plan Alternativo Zonal - PAZ (1994). La planeación participativa, se inicia con la ejecución de recursos del presupuesto participativo en el año 2007, y contó con el acompañamiento de la Corporación Cultural Nuestra Gente y la Corporación Convivamos.	Desarrollo humano
<b>Comuna 3: Manrique</b>	Su antecedente es el Plan Alternativo Zonal - PAZ (1994). En el año 2004, la Fundación Sumapaz, con recursos del Presupuesto Participativo, inició la construcción de la formulación del Plan Local de Desarrollo de la Comuna.	Enfoque de derechos
<b>Comuna 4: Aranjuez</b>	El Plan de Desarrollo de la Comuna 4, se configurara a través de un proceso que emprende el Instituto Popular de Capacitación - IPC, con organizaciones de la zona en el año 2001. En el año 2007, nuevamente se retoma su construcción con recursos PP.	Desarrollo humano integral y sostenible
<b>Comuna 5: Castilla</b>	Surge en el año 2007, con la orientación de la Corporación Familia y Sociedad, Corfaso, y con recursos de presupuesto participativo.	Desarrollo humano integral sostenible
<b>Comuna 6</b>	Su antecedente es el Plan de Desarrollo de la Zona Noroccidental, el Plan de Desarrollo Local de la Comuna 6, parte alta, y el Plan de	Desarrollo humano

<sup>10</sup> Corporación Convivir, hoy Convivamos, plantea la necesidad de iniciar un proceso de planeación de desarrollo en la Zona Nororiental, denominado Plan Alternativo Zonal, PAZ, el cual es dado a conocer en el año de 1994. Dentro de las situaciones más determinantes, que dieron origen al proceso de planeación local en la Comuna 1, se destacan las complejas condiciones que vivían sus habitantes en la época de los 80 y los 90, por el grave fenómeno de la violencia urbana que, en correspondencia a las diversas actuaciones de pandillas urbanas, guerrilla, paramilitarismo y narcotráfico, generaban altos niveles de homicidio en el municipio y, de una manera mucho más dramática, en la Comuna 1, Popular. (Gómez, 2012)

<b>12 de octubre</b>	Desarrollo Juvenil de la Comuna 6, entre otras. Para el año 2005 se da inicio a la construcción del plan de desarrollo de la comuna con la aprobación de los recursos que habían sido asignados por presupuesto participativo en el año 2004.	
<b>Comuna 7: Robledo</b>	Con la orientación de la Institución Universitaria Esumer, se da inicio al proceso de planeación participativa en la comuna, con recursos de Presupuesto Participativo, como respuesta a las iniciativas propuestas en el año 2006 por el presidente de la JAL, y de la Junta de Acción Comunal de Multifamiliares La Iguaná.	Desarrollo endógeno
<b>Comuna 8: Villa Hermosa</b>	Su antecedente es el Plan de Desarrollo de la Zona Centro-oriental realizado por la Corporación Región, en convenio con la Consejería Presidencial para Medellín en el año 1996. El proceso de planeación del desarrollo de la comuna se da el año 2007, con recursos de PP y la orientación de la Corporación para la Paz y el Desarrollo Social, Corpades.	Desarrollo humano
<b>Comuna 9 Buenos Aires</b>	Su antecedente es Plan de Desarrollo de la Zona Centro-oriental realizado por la Corporación Región, en convenio con la Consejería Presidencial para Medellín en el año 1996. El proceso de planeación local se da en el marco de la dinámica del Programa de PL y PP, en el año 2007, con el acompañamiento de la Corporación Ikala.	Desarrollo humano y desarrollo sostenible.
<b>Comuna 11 Laureles</b>	Inicia en el año 2006, como una iniciativa por Presupuesto Participativo, contó inicialmente con el acompañamiento de la Corporación Región y, posteriormente, con la Corporación GAIA.	Desarrollo local
<b>Comuna 12 La América</b>	El proceso de planeación participativa en la comuna se inicia en el año 2006, con el acompañamiento de la Cruz Roja Colombiana, seccional Antioquia. En el año 2007 se continúa con la asesoría de la Corporación Biosanar, en el 2008 con la Corporación Cambio Social, y en el 2010 a través de la unión temporal conformada por Biosanar-Cambio Social. Entre los promotores del proceso del plan, se mencionan a líderes y organizaciones comunitarias de la JAL, las JAC, la Asocomunal y el Equipo de Gestión (Planéalo, Plan de Desarrollo Comuna 12, La América, 2006-2020, Construyendo un Mejor Futuro).	Enfoque de desarrollo humano integral y sostenible. Enfoque de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.
<b>Comuna 13 San Javier</b>	Los orígenes del proceso en la comuna se remontan al año 1997, cuando se constituye el denominado Consejo Comunitario Pa'lante, el cual estaba conformado por once organizaciones públicas y privadas de la ciudad, así como por líderes comunitarios y organizaciones de base del sector. El proceso anteriormente mencionado, y en el marco de la puesta en marcha del Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo en la ciudad en el año 2004, se promovió la planeación de la comuna a partir de la concertación entre la Corporación Autónoma Participativa y Social, Corapas, y la Corporación Realizadores de Sueños.	Desarrollo humano integral
<b>Comuna 15 Guayabal</b>	El proceso se inicia en el año 2006, con el acompañamiento de la Universidad de Medellín. En un segundo momento, el proceso lo continuará Cooguyabal y, posteriormente, estará a cargo de la corporación Mater Orphanorum hasta el año 2009, ya que, para el año 2010, es la unión temporal Consorcio Sur la ha realizado dicho acompañamiento.	Enfoque de desarrollo humano integra
<b>Comuna 16 Belén</b>	En el año 2005, por iniciativa de la mesa político-institucional, la JAL y la Asociación de Juntas de Acción Comunal -Asobelén, se plantea la necesidad de contar con un Plan de Desarrollo para Belén,	Desarrollo humano integral y promoción de los derechos

<p>asignándole recursos de Presupuesto Participativo, los cuales fueron ejecutados en el 2006 por el Instituto Popular de Capacitación, IPC. Posteriormente, en el 2007, el acompañamiento estuvo a cargo de la unión temporal Progrescol-Corapas; en el 2008, por la unión temporal Cooperativa de Belén - Confecoop Antioquia y, en el 2010, por la Fundación Universitaria Lasallista. Esta última fue contratada por el Departamento Administrativo de Planeación, a partir de recursos ordinarios.</p>	<p>humanos.</p>
---	-----------------

Fuente: elaboración Propia con datos de: Gómez, Esperanza y Vásquez, Gerardo (2008), *Vivir Bien Frente al Desarrollo, Procesos de Planeación Participativa en Medellín*, Universidad de Antioquia, Nuevo Arco Iris y otros, Medellín.

**Tabla 7 Planes de desarrollo Local en los corregimientos de Medellín en el periodo 2005 – 2007**

Corregimiento	Planeación Comunal	Enfoque de Desarrollo
<p><b>Corregimiento 50: San Sebastián de Palmitas</b></p>	<p>El proceso de planeación participativa en el corregimiento se inicia con la ejecución de recursos ordinarios en el año 2007, a través del contrato suscrito por el Departamento Administrativo de Planeación con la organización Ascodes, para que esta iniciara la fase de diagnóstico. Posteriormente, en el 2008, el corregimiento contó con el acompañamiento de la Corporación de Desarrollo Territorios y Hábitat Terrha; en el 2009 con la Corporación Penca de Sábila, y en el 2010 con la Corporación Universitaria Lasallista.</p>	<p>Enfoque de desarrollo a escala humana Enfoque de derechos políticos, individuales, sociales y de tercera generación o colectivos Desarrollo endógeno.</p>
<p><b>Corregimiento 60: San Cristóbal</b></p>	<p>Inicia con la ejecución de recursos asignados por Presupuesto Participativo en el año 2006, a través del contrato suscrito entre el Departamento Administrativo de Planeación y la Corporación Penca de Sábila, quien acompañará el proceso hasta el año 2009 ya que, para el 2010, fue la Corporación Universitaria Lasallista quien continuó con la asesoría al proceso</p>	<p>Desarrollo endógeno</p>
<p><b>Corregimiento 70: Altavista</b></p>	<p>El proceso de planeación inicia en 1998 con el acompañamiento de la Corporación Cedecis y la asesoría de la organización Picacho con Futuro, la formulación del Plan de Desarrollo Corregimental se dio en el año 2000. En los años 2006 y 2007, en el contexto del Programa de PL y PP, se suscribieron contratos entre el Departamento Administrativo de Planeación y la Corporación Cedecis para la elaboración del Plan de Desarrollo Local. Es importante señalar que sólo hasta el año 2010, la comunidad vuelve a contar con recursos para el acompañamiento de su proceso, a través del contrato suscrito entre el municipio y la Corporación Universitaria Lasallista.</p>	<p>Desarrollo a escala humana.</p>
<p><b>Corregimiento 80: San Antonio de Prado</b></p>	<p>Su antecedente es el Plan de Acción Barrial, denominado “Razones para vivir en un barrio sostenible”. En el año 2001 fue acompañado por la Corporación Ecológica y Cultural Penca de Sábila. La historia más reciente del proceso de planeación del corregimiento se da a partir del impulso dado por la Administración municipal, a través del Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo.</p>	<p>Desarrollo sostenible</p>



Fuente: elaboración Propia con datos de: Gómez, Esperanza y Vásquez, Gerardo (2008), *Vivir Bien Frente al Desarrollo, Procesos de Planeación Participativa en Medellín*, Universidad de Antioquia, Nuevo Arco Iris y otros, Medellín.

En lo que respecta a la institucionalización del P y PP, es importante referir que contó con la oposición de algunos sectores del Concejo Municipal que veían esta iniciativa como un desconocimiento a la esencia de la democracia representativa. En el año 2005 con la idea de institucionalizar el PP y, respaldarlo como política pública, se presentó un proyecto de acuerdo que no logró pasar el trámite del Concejo Municipal, el 17 de noviembre de 2006 se presenta nuevamente el proyecto de acuerdo -en este caso el 283 de 2006- y aunque se señala que era necesario la modificación de algunos artículos del Acuerdo 043 de 1996, el énfasis fue puesto en la creación del Subsistema de Planeación Local y Presupuesto Participativo.

Para este momento, los procesos de la democracia representativa y la democracia directa fueron el punto más crítico de la discusión:

Las JAL, sustentadas en el rol que les fue asignado en el Acuerdo 043 de 1996, en la Constitución nacional y en la Ley 136 de 1994, consideraron que esta administración transfirió sus funciones, en lo que respecta al POAI, a los Consejo Consultivo Comunal y Corregimental, bajo la idea que éstas eran clientelistas y corruptas. Pese a ello, indicaban que el Programa de Planeación y Presupuesto Participativo era favorable para las comunidades, siempre y cuando, se promoviera el protagonismo de la JAL como interlocutores para la concertación del presupuesto participativo, como agentes mediadores entre Estado y comunidad y como actores clave en la aprobación de planes comunales y zonales. Además de ello demandaban, de un lado, herramientas claras y oportunas para el fortalecimiento de los ediles en el proceso de planeación participativa y, de otro, partir de los planes comunales y zonales para la priorización del POAI. (Arcila, A. & Otros, 2007).

La Administración Municipal por su parte, a través de la Secretaria de Desarrollo Social, manifestaba que el presupuesto de los POAI era una asignación presupuestal a las comunas y corregimientos y no a los ediles, que las JAL siempre habían sido consultadas para la asignación del POAI, pero que el proceso de PP planteaba una democracia ampliada y, en este sentido, la pretensión era que la comunidad decidiera con la participación de los ediles en los C.C.C., que todo ello significaba ofrecer espacios organizados para la participación de las comunidades y para el fortalecimiento de las JAL en el cumplimiento de sus funciones siendo el PP uno de los mecanismos. Además reconocían la importancia del Acuerdo 043 para impulsar la planeación zonal, considerando que ésta debía enfocarse a la planeación local (de comunas, barrios u otras unidades territoriales). (Arcila, A. & Otros, 2007).

En el marco de este debate, el Concejo Municipal conformo una comisión<sup>11</sup> para coordinar el estudio del proyecto de acuerdo, el tema principal quedó planteado en términos del poder de decisión de las JAL en el programa de Planeación y Presupuesto Participativo.

A comienzos del año 2007, el Concejo Municipal dio inicio al estudio del Proyecto realizando una

---

<sup>11</sup> Los ponentes fueron los concejales John Jaime Moncada Ospina, Luis Bernardo Vélez Montoya y Carlos Alberto Chaparro Sánchez con la coordinación del concejal Máximo Pérez Soto.



reunión en febrero 26, en donde se discutió sobre la preparación del debate al 283, y en marzo 8 se realizó la programación de un debate público, que asumió como estrategia el desarrollo de foros Comunales y Corregimentales que tuvieron lugar entre el 10 de abril y el 30 de junio de 2007. Dichos foros contaron con presencia de los delegados de los CCCC de las diferentes zonas de la ciudad y de los corregimientos, funcionarios y entidades ejecutoras o acompañantes de proyectos de PP. (Arcila, A. & Otros, 2007).

Los resultados de los foros con la comunidad, se sistematizaron de acuerdo con siete elementos básicos. i. Las instancias y roles de los actores. ii. El Acuerdo 043, iii. Las autoridades y competencias de la planeación. iv. Los Planes locales. v. El monitoreo, evaluación y control del programa. vi. La coordinación del Sistema y vii. El techo presupuestal. (Arcila, A. & Otros, 2007).

El 23 de agosto de 2007 la Administración Municipal hizo la presentación oficial del proyecto de Acuerdo en sesión extraordinaria del Concejo, a partir de ello se realizó un primer debate en plenaria del Concejo el 3 de Octubre de 2007, y un segundo el 8 de Noviembre, en donde el programa de Planeación y Presupuesto Participativo se aprobó como un capítulo dentro del Acuerdo 043.

En síntesis, las objeciones al proyecto fueron especialmente de los ediles. Para ellos –como para algunos concejales – introducir la instancia de los CCC para priorizar proyectos del POAI significaba pérdida de una facultad que la Ley les había concedido. Sin embargo, se hizo evidente en el proceso que las limitaciones de las JAL en términos de recursos, estructura organizativa, capacidad de convocatoria, etc., les ha hecho imposible o ha limitado su capacidad de participar efectivamente convocando la comunidad y definiendo, con ella, el POAI. El Programa de Planeación y Presupuesto Participativo, como se ha ejecutado y como está propuesto en el proyecto de Acuerdo, ofrece condiciones para que las JAL cumplan las funciones que la Ley y el Acuerdo 043 les asignan (Arcila, A. & Otros, 2007: 94).

Ya para el año 2007, se aprobó y sancionó el Acuerdo 43 de 2007, “Por el cual se crea e institucionaliza la Planeación Local y el Presupuesto Participativo en el marco del Sistema Municipal de Planeación –Acuerdo 043 de 1996- y se modifican algunos de sus artículos”; de este modo, el Presupuesto Participativo empieza a ser parte del Sistema Municipal de Planeación de Medellín. Este acuerdo creó y definió nuevos órganos para la planeación local a nivel comunal y corregimental, articulados a los instrumentos de gestión de planes de desarrollo y el presupuesto participativo.

En ese sentido, el Acuerdo en mención representa la profundización o desarrollo de las herramientas creadas en el Acuerdo 043 de 1996 para el ejercicio de la democracia participativa en la ciudad, en tanto institucionaliza y da forma y posibilidad a una incidencia mayor y permanente de la ciudadanía en las decisiones públicas, tanto por el lado presupuestal, como en la dimensión de la planificación del desarrollo local (Aguirre, 2010).

Metodológicamente el Acuerdo describe las fases del proceso de presupuestación participativa y proporciona algunos elementos reglamentarios del mismo, estableciendo que el monto destinado para el presupuesto participativo en Medellín equivaldría al 5% del presupuesto anual de



inversiones del municipio: “El Departamento Administrativo de Planeación asignará dentro del Plan Plurianual de inversiones un componente denominado Presupuesto Participativo que no podrá ser inferior al 5% del valor total de dicho plan (Alcaldía de Medellín, 2007).

De otro lado, en el año 2007 la administración municipal impulsó la estrategia PP Joven, con lo cual se abrió paso a la participación de los jóvenes en el ejercicio de priorización y definición de la inversión de los recursos públicos; su diseño inicial se planteó como una expansión progresiva en las diferentes comunas de la ciudad, iniciando a modo de prueba piloto en las comunas (6) 12 de Octubre y (13) San Javier.

Además de lo anterior, es importante indicar que el periodo 2004 – 2007, de acuerdo con el Instituto de Estudios Políticos (2007), la población desmovilizada para el Área Metropolitana del Valle de Aburrá fue de 4.153 personas.<sup>12</sup> El 79% de ellas, correspondiente a 3.270 desmovilizados, se encontraban en Medellín.

Los mayores niveles de concentración de dicha población se hallaban en la Zona Nororiental y en la Zona Centro Oriental.

Específicamente, el 59% del total de población desmovilizada de la ciudad -1932 excombatientes- se encontraban en las comunas 1, 3, 4 y 8. La Comuna 1 fue la zona de la ciudad con mayor concentración de este tipo de población, con un total de 532 desmovilizados. En la comuna 2, el total de desmovilizados fue de 175. En la comuna 9 hay un total de 149 desmovilizados. La Zona Noroccidental también registra una presencia importante de desmovilizados. En esta zona de la ciudad, la distribución por comunas de los desmovilizados es la siguiente: 193 desmovilizados en la comuna 6, 155 desmovilizados en la comuna 7, y 173 desmovilizados en la comuna 13. (Instituto de Estudios Políticos, 2007: 15).

A raíz de lo anterior, se presentó una proliferación de organizaciones y grupos en los que no sólo participaron los desmovilizados, sino que fueron impulsados por ellos mismos como una directriz de la Corporación Democracia. Estas nuevas organizaciones aplicaron el mismo modelo organizativo de las organizaciones de las provenían según las funciones, de tipo “militar”, de orientación o de control. (Instituto de Estudios Políticos, 2007), aspecto que permeó la dinámica del programa P y PP.

### **2.3 Administración de Alonso Salazar: 2008-2011**

Con la administración Salazar, se inaugura la Planeación Local y Presupuesto Participativo como política pública en tanto al Sistema Municipal de Planeación se le articula el Subsistema de Planeación Local y Presupuesto Participativo. El proyecto se enmarcó en el Plan de Desarrollo 2008–2011 “Medellín es solidaria y competitiva”, como una línea estratégica transversal a todas las dependencias centrales y descentralizadas, ubicándose en la Línea 6: Institucionalidad

---

<sup>12</sup> Programa Paz y Reconciliación de la Alcaldía de Medellín. 18 de diciembre de 2007.



Democrática y Participación Ciudadana, componente: Descentralización de la Administración con Gobernabilidad Local.

En esta línea, el Programa buscaba fortalecer la participación ciudadana con un enfoque territorial. Para tal fin, se consideró relevante la construcción de confianza, corresponsabilidad, control social y prosperidad económica con equidad. Una de las prioridades fue continuar con el fortalecimiento del Sistema Municipal de Planeación, a través de la implementación y consolidación de los planes comunales y corregimentales. De esta manera, se siguieron fortaleciendo los Planes de Desarrollo Local de las comunas y corregimientos y se elaboraron los correspondientes a las comunas (10) La Candelaria y (14) El Poblado.

**Tabla 8 Planes de Desarrollo Local en las comunas La Candelaria y El Poblado**

Comuna	Planeación comunal	Enfoque de desarrollo
<b>Comuna 10 La candelaria</b>	Su antecedente es el Plan de Desarrollo de la Zona Centro-oriental realizado por la Corporación Región, en convenio con la Consejería Presidencial para Medellín en el año 1996. La planeación se inicia en el año 2008 cuando el Departamento hace un acompañamiento inicial a los líderes para formular su plan. Para el año 2009, el proceso lo continúa la Corporación Boston Vive, posteriormente la Cooperativa de Sociólogos de la Universidad Autónoma Latinoamericana, COSUAL, realiza dicho acompañamiento	Seguridad humana
<b>Comuna 14 Poblado</b>	El proceso se inició en el año 2009, en el marco del PP y con el acompañamiento de la unión temporal constituida por el CES, Corpoblado y Esumer. Este proceso es el último que se implementó en la ciudad, a través de los recursos ordinarios que estableció el Departamento Administrativo de Planeación para la comuna. En los siguientes años el acompañamiento ha estado a cargo de la institución universitaria CES que se encuentra ubicada en la comuna.	Desarrollo humano integral.

Fuente: elaboración Propia con datos de: Gómez, Esperanza y Vásquez, Gerardo (2008), Vivir Bien Frente al Desarrollo, Procesos de Planeación Participativa en Medellín, Universidad de Antioquia, Nuevo Arco Iris y otros, Medellín.

En este cuatrienio la administración municipal asignó 435 mil millones de pesos como base mínima presupuestal para el programa (Aguirre, 2010) y estableció cinco instancias o escenarios de participación para la implementación del PP: las Asambleas Barriales y Veredales, los Consejos Comunales y Corregimentales, las Comisiones Temáticas de Trabajo, el Comité Coordinador y el Comité de PP; la reglamentación de dichos escenarios se estableció en el Decreto 1073 de 2009, en el que además se creó la Dirección Técnica de PL y PP (ver ilustración 13).

En el año siguiente, el Comité Municipal de Presupuesto Participativo (instancia de discusión entre la Administración y dos representantes de cada comuna y corregimiento) implementó una nueva metodología, que supuso dividir la Asamblea Barrial en dos: de un lado, la asamblea deliberativa y de otro, la asamblea de elección de delegados y de proyectos priorizados (Londoño, 2012:25).



Estructura del Presupuesto Participativo –Medellin

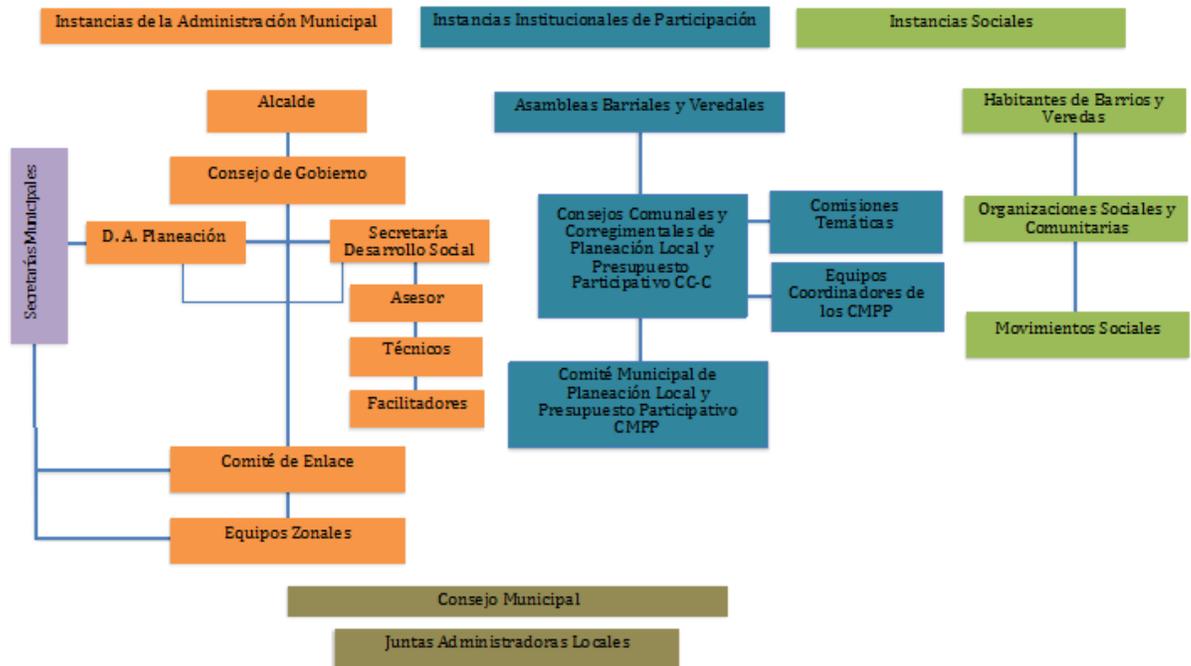


Ilustración 13 Estructura del Presupuesto Participativo

Fuente: Aguirre (2008)

En la administración Salazar, se continuó el proceso de expansión del programa PP Joven, de tal modo que en el año 2008 se implementó en siete comunas (2, 4, 6, 9, 11, 16 y 50), en el año 2009 tuvo presencia en siete comunas más (1, 3, 8, 12, 14, 70 y 90), para un total de 14 comunas; en el año 2010 el programa alcanzó la cobertura de todas las comunas de la ciudad. Para hacer efectivo el proceso de expansión del PPJ, se establecieron convenios de asociación con entidades de las respectivas comunas, con pertinencia en el trabajo juvenil, manejo de las técnicas de animación socio cultural y vinculación con los Planes de Desarrollo Locales. Con este acumulado se aprueba el Acuerdo 255 de 2010 concerniente a PP Joven (Bravo, 2011).

De igual manera, como resultado de la experiencia de acompañamiento y bajo la modalidad de “Acuerdo de voluntades”, celebrado entre la Corporación para la Vida Mujeres que Crean y la Secretaría de las Mujeres en el año 2009, en este periodo empezó a generarse un posicionamiento de las mujeres y sus propuestas en los PDL y PP.

En este periodo también se inició un proceso de documentación de los Procesos de Participación Ciudadana, Organización Social y Educación Ciudadana, del componente de fortalecimiento a la ciudadanía en el marco del Sistema Integral de Gestión de la Calidad de la administración municipal; en su transcurso se formuló la Política de Operación del Proceso de Participación ciudadana. El 26 de septiembre de 2011 se expide el Decreto 1697, por medio del cual se organizan los equipos internos de trabajo, se asignan tareas y responsabilidades en la Secretaría de Desarrollo Social y se dictan otras disposiciones. En el artículo 36 del Decreto en mención, se



conformó la Unidad de Gestión de Participación Ciudadana en el desarrollo local, adscrita a la Subsecretaría de Organización y Participación de la Secretaría de Desarrollo Social, la cual tiene como objetivo dinamizar la intervención ciudadana como mecanismo generador de impulso al desarrollo local y la democracia participativa, a través de la integración de la comunidad al quehacer político.

En junio del año 2010, un representante de las Juntas Administradoras Locales, interpuso una demanda ante el Tribunal Contencioso Administrativo a los artículos 55, 56 y 58 del Acuerdo 43 de 2007, por medio del cual se crea y reglamenta el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo en la ciudad de Medellín, por considerarlo inconstitucional en relación a las competencias y funciones que tiene las Juntas Administradoras Locales a nivel territorial. El demandante fundamentó que el Concejo Municipal de Medellín no tenía las facultades para crear y reglamentar mecanismos de participación ciudadana (como los Consejos Comunales y Corregimentales, las Asambleas Barriales y Comisiones Temáticas), argumentando que esto sólo puede hacerse a través de leyes del nivel nacional y que las decisiones sobre las asignaciones presupuestales de la Planeación Local y el Presupuesto Participativo, para su inversión pública municipal en comunas y corregimientos, sólo las deben realizar las JAL y no otros actores sociales de la ciudad. El desarrollo de esta demanda tomará particular relevancia en periodo de gobierno de Aníbal Gaviria, por lo cual, será ampliada en el posterior apartado.

#### **2.4 Administración de Aníbal Gaviria: 2012-actual**

El programa de Presupuesto Participativo es un proyecto bandera de la línea estratégica 5: Legalidad, legitimidad e institucionalidad para la vida y la equidad, en el marco del Plan de Desarrollo “Medellín, Un Hogar para la Vida” 2012-2015, que tiene por objeto: “Fortalecer una institucionalidad moderna e innovadora, estructurada por un sistema de relaciones a partir de acuerdos y alianzas en los territorios y los sectores, facilitando en un clima de confianza democrática e incluyente, el desarrollo de agendas para el buen gobierno hacia la justicia social, el desarrollo humano integral, el compromiso por la vida y la equidad” (Plan de Desarrollo Municipal, 2012-2015).

En este Plan de Desarrollo se esbozó la necesidad de cambios en el programa, bajo la idea de potenciar su impacto sobre el desarrollo de las comunas y corregimientos, de manera que se fortaleciera y calificara la participación, y que ésta se ligara a los Planes de Desarrollo Local y al Plan de Desarrollo Municipal. La apuesta de la Administración es un Presupuesto Participativo en la lógica del desarrollo de los territorios a través de los instrumentos de los Planes de Desarrollo Locales y el Plan de Desarrollo Municipal.

Acorde con lo anterior esta Administración se propuso asumir cuatro retos: el primero, refiere a un ajuste al Sistema Municipal de Planeación, integrando definitivamente la Planeación Local y el Presupuesto Participativo al engranaje del Sistema como instrumento de gestión participativa. El segundo, propone pasar de iniciativas planteadas en ideas a iniciativas ciudadanas diseñadas en proyectos formulados y evaluados. El tercero, plantea un proceso de formación en formulación de proyectos en metodología general ajustada (MGA). Y el cuarto, a la homologación, actualización y ajuste de los PDL en la lógica de la articulación (Alcaldía de Medellín, 2013).

De igual manera, la Alcaldía de Medellín diseñó el programa “Jornadas de Vida y Equidad”,



propuesto como uno de los más importantes escenarios de participación de la administración municipal. Estas son definidas como espacios para que el gobierno y la sociedad participante de las 16 comunas y los cinco corregimientos de la ciudad, puedan escucharse mutuamente y concertar las soluciones más adecuadas para el bienestar de la comunidad (Alcaldía de Medellín, St).

De otro lado, se tiene que en el año 2012 con el Acuerdo 02 del 28 de febrero, el Concejo de la ciudad le concede facultades temporales al Alcalde Aníbal Gaviria Correa, para llevar a cabo lo que se denominó la modernización de la administración, proceso que implicó la revisión y ajuste de la estructura, los componentes y los procesos en el Sistema Integral de Gestión de la Calidad. En este marco, se expidió el decreto 1364 de 2012 “por el cual se adopta la estructura de la administración Municipal, se definen las funciones de sus organismos y dependencias, se crean y modifican unas entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones”. Es precisamente en este proceso que la Secretaría de Desarrollo Social pasa a llamarse Secretaría de Participación Ciudadana, subdividiéndose en tres subsecretarías: formación y participación ciudadana, organización social y planeación local y presupuesto participativo.

En este periodo, las tensiones con las Juntas Administradoras Locales están poniendo en contradicción la legitimidad del proceso de Presupuesto Participativo teniendo en cuenta que en el año 2013 el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo falla a favor en primera instancia a la demanda instaurada el año 2010 por representantes de las Juntas Administradoras Locales declarando la nulidad de los artículos 55, 56 y 58.

La Administración Municipal a través de la Secretaría General apela la sentencia ante el Tribunal para dar conocimiento al Consejo de Estado, y para este mismo año, el Alcalde Municipal expide el Decreto 1205 relativo a la reglamentación del capítulo VII del Acuerdo 43 de 2007 (Por el cual se crea e institucionaliza la Planeación Local y el Presupuesto Participativo en el marco del Sistema Municipal de Planeación Acuerdo 043 de 1996 y se modifican algunos de sus artículos). Este se refiere a los procedimientos y a la ruta metodológica del proceso de PL y PP, que permite la definición de proyectos priorizados por comunas y corregimientos en 2013 para su ejecución en 2014.

De acuerdo con lo planteado por la Administración Municipal, a partir de la promulgación de este Decreto se brindan herramientas que permiten la consolidación de los retos que tiene la Planeación Local y el Presupuesto Participativo en cinco sentidos: 1) definición de los escenarios de participación (Asambleas Barriales, Consejos Comunales; 2) la esquematización de autoridades, escenarios y partícipes (actores y roles); 3) articulación de Planes de Desarrollo y 4) mecanismos de adquisición de la calidad de delegados (Alcaldía de Medellín, 2013).

Lo anterior en armonía con el Plan de Desarrollo en donde se esbozó la necesidad de hacer cambios en el programa PL y PP bajo la idea de potenciar su impacto sobre el desarrollo de las comunas y corregimientos, de manera que se fortaleciera y cualificara la participación, y que ésta se ligara a los Planes de Desarrollo Local y al Plan de Desarrollo Municipal. La apuesta de la Administración es un Presupuesto Participativo en la lógica del desarrollo de los territorios a través de los Planes de Desarrollo Locales –PDL- y el Plan de Desarrollo Municipal.

Acorde con ello esta Administración se propuso asumir cuatro retos: el primero, refiere a un ajuste al Sistema Municipal de Planeación, integrando definitivamente la Planeación Local y el

Presupuesto Participativo al engranaje del Sistema como instrumento de gestión. El segundo, propone pasar de iniciativas planteadas en ideas a iniciativas ciudadanas diseñadas en proyectos formulados y evaluados. El tercero, plantea un proceso de formación en formulación de proyectos en metodología general ajustada (MGA). Y el cuarto, a la homologación, actualización y ajuste de los PDL en la lógica de la articulación (Alcaldía de Medellín, 2013).

En la siguiente ilustración se expone la ruta implementada en el año 2013 para materializar dicho Decreto:



**Ilustración 14 Ruta PL y PP 2013**

Fuente: Todos por Medellín (2013). Asambleas Barriales y Veredales para decidir todos por la vida.

En oposición a lo planteado por la Administración los demandantes indican que ella actuó en contra de las consideraciones del Tribunal Administrativo y solicita se ordene la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo contenido en el nuevo Decreto. A raíz de ello, el Juzgado Doce Administrativo Oral dicta el día 04 de abril de 2014 una suspensión provisional del Decreto 1205 de 2013. A partir de la suspensión provisional de este Decreto la Administración Municipal en cabeza de La Secretaria de Participación Ciudadana, el Departamento Administrativo de Planeación y la Vice Alcaldía de Gestión Territorial como actores responsables del PL y PP en la ciudad, profieren la Circular externa No 002 del cuatro (4) de agosto 2014 en la que se indica que:

Se continuará con el proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo a través de una ruta de actividades concertadas con el Comité Municipal de PL y PP –CMPP-, como escenario de concertación del diseño metodológico y la

reglamentación de este ejercicio democrático. Teniendo en cuenta otras normas de orden superior como el Acuerdo Municipal 43 de 2007 y la Ley 1551 de 2012 y del principio de anualidad de la inversión de recursos, que nos obliga a tener georreferenciada y distribuida la inversión de recursos del PL y PP 2015 para ser incluido en el POAI Plan Operativo Anual de Inversión (Secretaría de Participación ciudadana, Departamento Administrativo de Planeación y Vice Alcaldía de Gestión Territorial, 2014:1)

Lo anterior se materializa a través de la siguiente ruta:



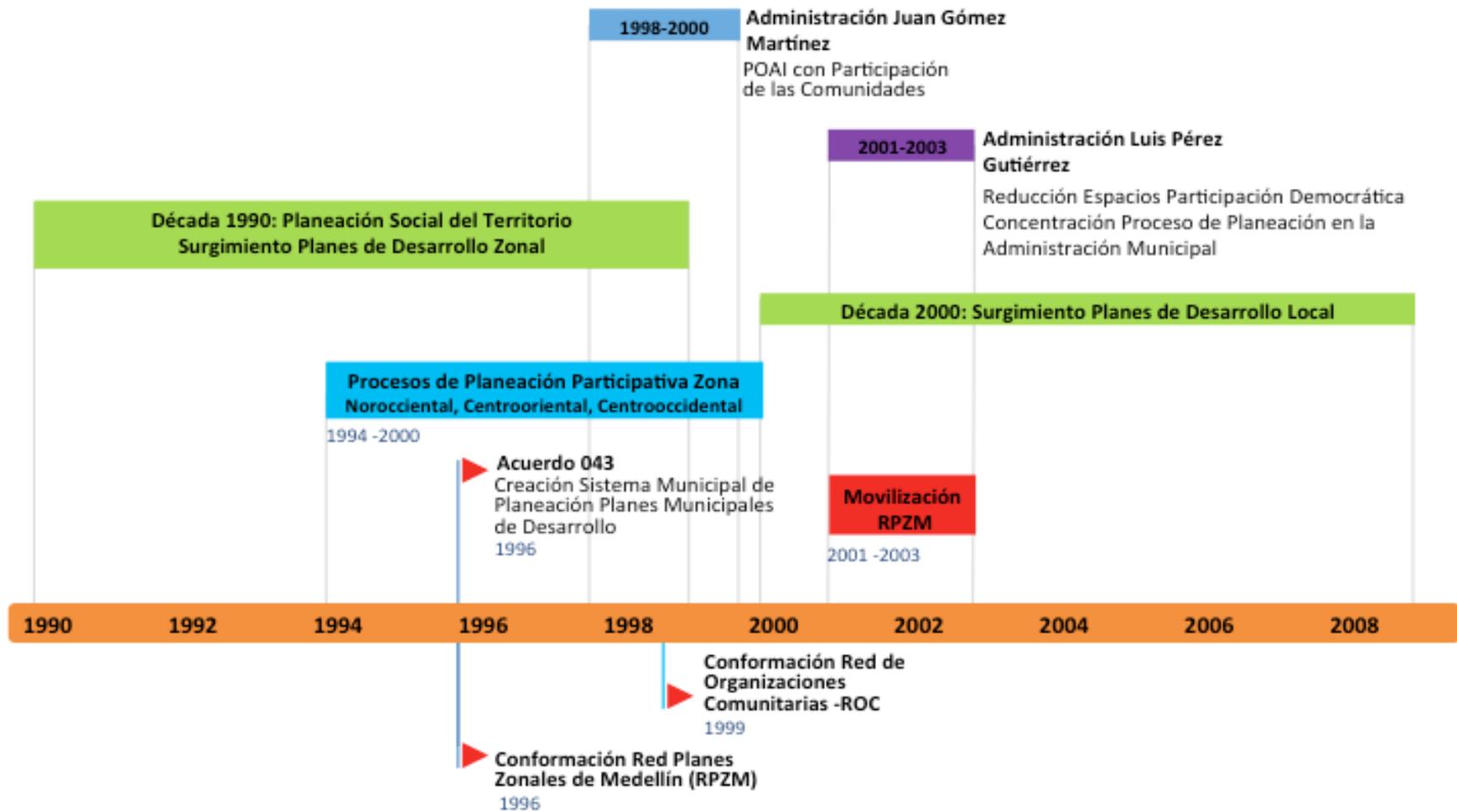
Ilustración 15 Ciclo PL y PP 2014

Fuente: Circular externa No 002 del cuatro (4) de agosto 2014

Las tensiones entre las democracias participativa y representativa se manifiesta en la demanda actual a algunos artículos del Acuerdo 43 de 2007 y la suspensión del Decreto 1505 de 2013, lo que obliga a la generación de una ruta alternativa, pero más allá de ello existe una contradicción frente a la legitimidad, legalidad y posibilidad de continuidad de la política pública de PL y PP.

En la siguiente Ilustración se muestra gráficamente y de manera cronológica, la línea de tiempo que representa todo el recuento que acabamos de realizar.

Línea de tiempo PL y PP: Antecedentes 1996-2003



Línea de Tiempo PL y PP en Medellín, 2004-2013

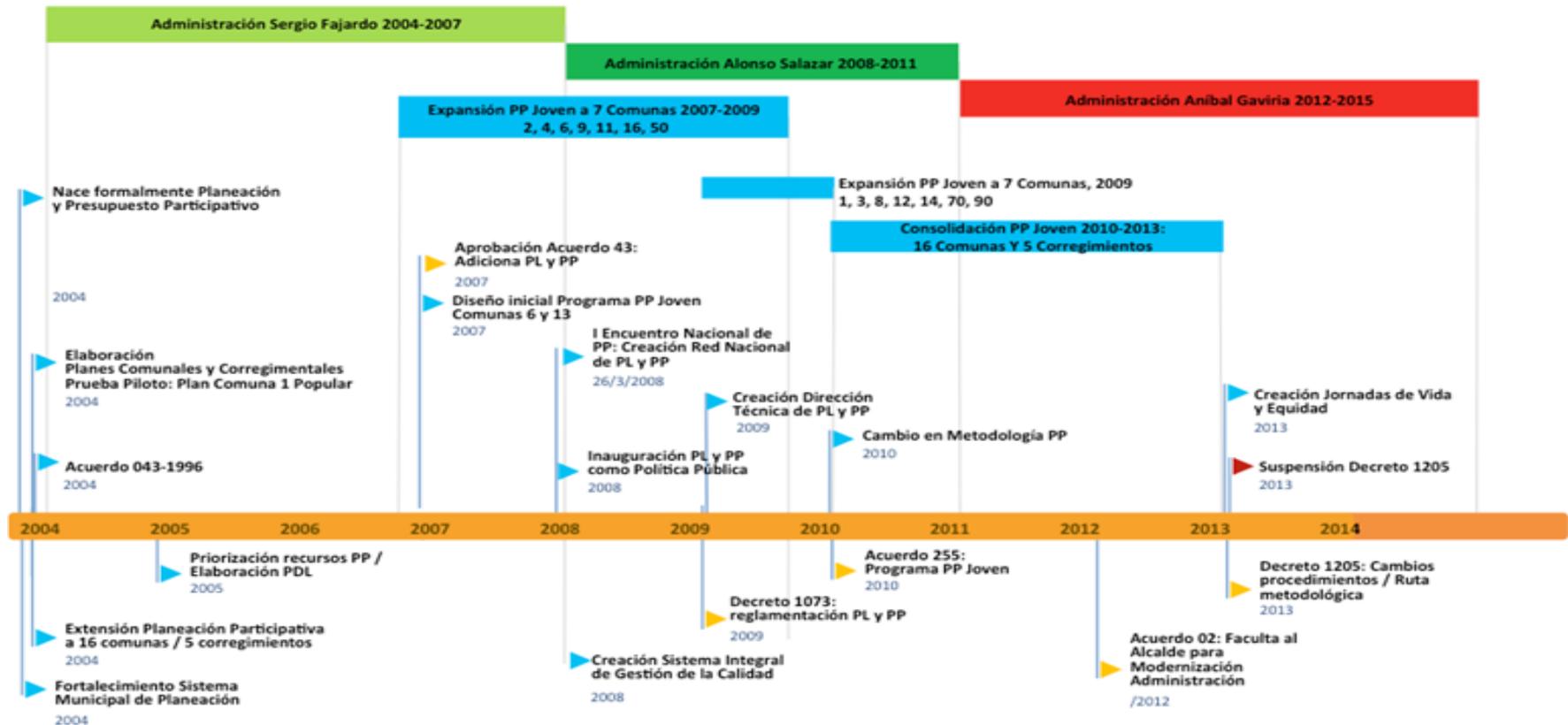


Ilustración 16 Línea de tiempo PL y PP 204-2013

Fuente elaboración propia



## **CAPÍTULO 3: BALANCE DE LA PLANEACIÓN LOCAL Y EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN MEDELLÍN**

Este capítulo tiene como propósito explorar los hallazgos que emergen de los procesos evaluativos del Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo., en los períodos de gobierno de Sergio Fajardo Valderrama (2004–2007) y Alonso Salazar Jaramillo (2008-2011).

Para tal fin se revisaron las investigaciones financiadas por la administración municipal, las realizadas por organizaciones no gubernamentales y las provenientes de la academia, dando cuenta de los distintos lugares desde los que ha sido leído la PL y el PP. La revisión de esta información, permitió recopilar y categorizar los resultados favorables y desfavorables, los puntos nodales, los avances y el camino recorrido por el Programa en mención.

El núcleo conceptual utilizado para dicha categorización está dado por cuatro dimensiones intrínsecamente relacionadas: proyecto político, territorio, poder y sujeto, las cuales se plantean de cara a las categorías cultura política y ciudadanía y las sub categorías que de ellas se desprenden, bajo el entendido que estas son el foco de análisis de esta investigación. (Ver propuesta metodológica). A continuación, se presenta una discusión alrededor de las dimensiones referidas anteriormente y sus múltiples relaciones; sin embargo, para efectos expositivos éstas se presentan de manera independiente sin desconocer su articulación

### **1. Proyecto Político**

Para hacer un análisis de los aspectos identificados en los estudios sobre esta dimensión en las administración de los alcaldes Fajardo y Salazar, se hace necesario partir del entendido que el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo, se creó en el año 2004 con el propósito de fortalecer la cultura política, cualificar la participación ciudadana en la planeación del desarrollo local, contribuir a la democratización de la gestión municipal y estimular la concertación para la priorización de la inversión pública en sectores, grupos poblacionales y territorios de mayor exclusión y bajos índices de desarrollo humano y calidad de vida en la ciudad. En esta perspectiva, se buscaba disminuir los niveles de desconfianza en las instituciones, elevar la credibilidad de la ciudadanía frente al Estado y mejorar la gobernabilidad de la municipalidad, ampliando los niveles y espacios de representación y toma de decisiones de las comunidades y organizaciones en el presupuesto y la planeación del desarrollo municipal (OPPCM, 2011).

La lógica de cultura ciudadana que se desprendía de lo anterior, apuntaba a “entender las actividades cívicas y de Gobierno como ejercicios de pedagogía ciudadana. Cada idea y cada proyecto realizado debían ser un aprendizaje que desde la práctica social y la reflexión pública, construyera coherencia entre el comportamiento individual (la ética y la moral), las normas (la ley como pacto social) y el comportamiento colectivo (la cultura). Por este camino se llegaría a una ciudadanía que identificara las ventajas de autorregularse, desde los valores cívicos del respeto y



la solidaridad, como claves para construir la convivencia” (Plan de Desarrollo Municipal, 2004-2007:18).

En la administración de Alonso Salazar, se mantuvieron ciertos elementos de continuidad con respecto a la administración inmediatamente anterior, bajo la idea de fortalecer una cultura ciudadana activa en la construcción de ciudad, tanto en las costumbres cotidianas, como en el ejercicio responsable de la solidaridad y la participación en las actividades socio-políticas con sentido de lo público. Todo ello a partir de los enfoques de derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y ambientales de tal manera que se generaran capacidades y oportunidades en la ciudadanía y se facilitara su interacción con el Estado (Plan de Desarrollo Municipal, 2008-2011).

Es importante no perder de vista, como se indicó en la línea de tiempo, que con la administración Salazar, se inaugura el Presupuesto Participativo como política pública, articulando al Sistema Municipal de Planeación el Subsistema de Planeación Local y Presupuesto Participativo a través de la aprobación y sanción del Acuerdo 43 de 2007, siendo este el principal logro que en esta materia que se le atribuye al periodo de gobierno de Sergio Fajardo.

En este orden de ideas, Gómez (2012) afirma que el Presupuesto Participativo en los gobiernos municipales de Sergio Fajardo (2004-2007) y Alonso Salazar (2008-2011), logró reactivar la movilización de comunidades barriales, puso en tensión el funcionamiento del aparato institucional del Estado y renovó la legitimidad en cuanto al acceso a las cuestiones de los recursos públicos; sin embargo, expresa que se asistió a una magnificación, a un triunfalismo en esta metodología, que generó dificultades para el análisis reflexivo y crítico de asuntos cruciales, como las transformaciones del poder político local, el fortalecimiento del tejido social comunitario y la superación de condiciones de exclusión, entre ellas la pobreza.

Para Aguirre (2010), el establecimiento formal de la Planeación Local y el Presupuesto Participativo como política pública, articulado al Sistema Municipal de Planeación, da cuenta de la voluntad política de reconocer e incorporar la participación en el proceso de la gestión pública municipal; además, el programa contribuyó a que la acción gubernamental se hiciera más visible en lo que respecta a los procesos administrativos para la destinación del presupuesto, la contratación pública y los procedimientos participativos propios del proceso, logrando una mayor transparencia en la gestión de los recursos públicos.

En consonancia con los estudios, el programa PL y PP le permitió a las administraciones municipales en mención, desarrollar sus políticas y programas en un marco de legitimidad frente a la ciudadanía y sus organizaciones (Vásquez, 2005), consintiendo la cercanía entre el estado y la comunidad local, la ampliación de la democracia participativa, el fortalecimiento de lo público desde una perspectiva republicana (Arcila, 2007) y la definición de un modelo de gestión pública con fundamento en la construcción del bien común (Gómez, 2012). Se manifiesta así, la apertura de un modelo de gestión pública interesado en la participación ciudadana, la creación de mecanismos y herramientas para la influencia y control de la ciudadanía y la creación de instancias participativas formales y permanentes (Aguirre, 2010).



Además, los estudios enfatizan que el PP como proyecto político es dinamizador de la participación ciudadana; empero, sus principales críticas tienen que ver con las limitaciones en cultura política y en la construcción de ciudadanía, ya que según ellos, no ha logrado que esta responda a criterios políticos diferentes a los técnicos, que permita la comprensión de la realidad social de una manera articulada identificando los factores que determinan la exclusión social, la pobreza, la violencia, la corrupción y las prácticas clientelares.

De otro lado, se pone de manifiesto que el contenido del programa desde sus inicios, careció de un enfoque político preciso, en el sentido de hacer explícita y pública su concepción de la participación, ya que el énfasis estaba dado en los deberes de los ciudadanos y las organizaciones frente a su propio desarrollo, en cuanto a la cooperación con el gobierno, pretendiendo poner del lado del gobierno a la ciudadanía y a las organizaciones sociales para lograr mancomunadamente los objetivos de gobierno municipal pero en donde el conflicto, la contraposición, la crítica y la toma de conciencia no fueron conceptos que se asociaran con la participación (Arcila, 2007).

Como indica la Corporación Región (2010), durante el periodo 2004-2011 se promovió una noción de cultura ciudadana, que adquirió diferentes matices y se sustentó en conceptos como el de corresponsabilidad, gobernabilidad, autorregulación y participación ciudadana en la administración Fajardo y los enfoques de derechos, diferencial, poblacional, territorial, de género y urbanismo social de la administración Salazar, sin embargo, en ambas administraciones prevaleció la idea de una ciudadanía ligada a la relación entre norma y convivencia, con la cual se pensó la cultura ciudadana en relación a la civilidad y a la idea de un ciudadano que cumple la norma.

Siguiendo a Arcila (2007), el PP en el periodo de gobierno de Fajardo formó una ciudadanía que legitimó al gobierno municipal y dejó las transformaciones sociales en manos de éste, sumado a ello, devela que las organizaciones comunales y corregimentales y la sociedad civil, no lograron construir una agenda que respondiera a sus propios intereses, puesto que tuvieron muy poca autonomía y aceptaron los mecanismos presentados por la Administración. Igualmente Aguirre (2010) señala que tanto en la administración Fajardo como en la de Salazar, uno de los mayores vacíos en la gestión municipal del PP, estaba en la provisión de condiciones de información y formación para la participación de la ciudadanía, por lo que las condiciones para la participación ciudadana en el programa eran insuficientes y el proceso no proporcionaba información adecuada y oportuna para la toma de decisiones y el control social.

Esta autora resalta que para los periodos señalados, el modelo de gestión pública en Medellín adolecía de una profunda desarticulación interinstitucional para la direccionalidad política y la implementación operativa del PP, además de llevarse a cabo bajo esquemas verticales de autoridad que disminuían la flexibilidad de los equipos de gestión municipales a la hora de responder a las demandas del programa; lo que para ella significa que los logros institucionales de la participación ciudadana, tuvieron un alcance formal que no lograron traducirse en transformaciones reales de la gestión (Aguirre, 2010).

En este sentido, y siguiendo los hallazgos del estudio de la Corporación Región (2010), se hace referencia a que en el periodo Salazar, existieron diferentes tipos de participación implementados desde las secretarías del municipio de Medellín: la Secretaría de Desarrollo Social hacía uso del enfoque de participación comunitaria, mientras la Secretaría de Cultura Ciudadana abogaba por la



Participación Ciudadana; Planeación se inscribía en la Participación Social y, la Secretaría de la Mujer, le apostaba a una participación Social y Política (Sánchez, 2008: 19).

En esta orden de ideas los estudios proponen avanzar en la profundización de una gestión pública democrática, que favorezca la adecuada articulación institucional, definiendo y acotando alcances y enfoques en temas referidos al programa PL y PP.

En lo estructural, las recomendaciones derivadas de los estudios tienen que ver con la necesidad de hacer un proceso de reingeniería del Programa de PL y PP, una ruta de gestión pública integrada, que articule sus procesos administrativos y que le brinde a la Planeación Local y al Presupuesto Participativo el soporte legal y administrativo requerido para su adecuado funcionamiento. En esta misma lógica, se habla de refundar los espacios de concertación ciudadana, lo que podría favorecer el establecimiento de espacios de reflexión sobre los sentidos de la participación y sus procesos de institucionalización, fortalecer las estructuras para la institucionalidad participativa y así evitar la inoperancia o burocratización en la que estas pueden caer.

En cuanto a los cambios en el ejercicio del poder, Gómez (2012) propone centrar la atención en la manera como las prácticas de planeación participativa han permeado las relaciones entre los sectores que hacen presencia e intervienen en los territorios e invita a la reflexión sobre la participación ciudadana, en sus palabras;

Con el fenómeno de la participación se presenta una paradoja: la movilización social conlleva generalmente a la configuración política de la reivindicación; en este contexto, el requerimiento aboga por la institucionalización de lo reivindicado, pero, una vez logrado, lo institucionalizado parece volverse estrecho. La gran pregunta que surge entonces es: ¿qué tanto la institucionalidad lograda como fuerza de movilización, reconocimiento y aplicación del derecho se vuelve un obstáculo?, ¿restringe, o abre las posibilidades para la participación efectiva en las esferas públicas? (Gómez y otros, 2012: 74).

## **2. Territorio**

Con el objetivo de analizar los elementos identificados por los estudios sobre esta dimensión en los gobiernos de los alcaldes Sergio Fajardo y Alonso Salazar, se hace necesario plantear algunos elementos a modo de contexto.

El Plan de Desarrollo de la administración de Sergio Fajardo, plantea algunos asuntos problemáticos alrededor de las dinámicas de la ciudad: primero, una crisis sistemática de gobernabilidad en cuyos síntomas se identifican, entre otros: el control de importantes zonas del territorio urbano por parte de actores armados no estatales que han impuesto su ley, cobrando tributos, impuestos, restricciones a la movilidad y al libre desarrollo de la vida comunitaria; persistente confrontación armada entre poderosas organizaciones criminales que han hecho de la ciudad su nicho de operaciones y han convertido a la ciudadanía en víctima de sus arbitrariedades (Región, 2010).



Segundo, se señala que Medellín presenta altos niveles de pobreza, miseria, y unas dinámicas de desigualdad creciente, evidenciándose mayor concentración de la riqueza en unos pocos, a costa de unas mayorías empobrecidas. Tercero, se presenta el planteamiento sobre un Modelo de Ciudad: “Desarrollo humano integral para la ciudad y los ciudadanos”, donde se reconoce la necesidad de generar una nueva orientación a nivel municipal y regional en los aspectos del desarrollo, que genere un proyecto común alrededor del desarrollo, con el compromiso de toda la sociedad y sus sectores.

Por su parte, el Plan de Desarrollo 2008–2011, tiene como fundamento dar continuidad a la senda que se venía trazando para la ciudad desde la administración anterior, a partir de un enfoque de Desarrollo Humano Integral que reconoce la importancia de los procesos “especialmente en lo que se refiere al desarrollo social, la lucha contra la pobreza y la inclusión de las poblaciones y los territorios en situación de mayor vulnerabilidad” (Presentación Plan de desarrollo 2008-2011: 7), con lo cual se buscaba, entre otras cosas, pagar la histórica deuda social.

Ahora bien, las lecturas derivadas de los estudios que evalúan el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo en estos periodos, en clave de dimensión territorial, identifican una serie de asuntos nodales, los cuales se presentan a continuación.

En primer lugar, los estudios hacen referencia a la existencia de inequidades económicas, sociales y culturales que tienen lugar en la ciudad, aspecto al que se suma una disputa abierta y duradera por el control y la hegemonía territorial por parte de actores armados, que contribuyen a la vulneración y degradación de las condiciones de vida de la población. En este escenario, Urán (2013)<sup>13</sup> indica que tanto las inequidades señaladas como los procesos de violencia y disputa territorial, le han restado poder, eficacia y legitimidad al Estado ante la ciudadanía, la cual no identifica a la institucionalidad estatal, como el garante de la satisfacción de las necesidades más básicas de la comunidad. De acuerdo con este autor, los procesos se expresan en el territorio de manera diferenciada, y en ese sentido suponen entender que los escenarios de toma de decisiones dentro de los que se encuentra PP, no se llevan a cabo en un espacio neutral, sino en un territorio sujeto a presiones de diversa naturaleza, y a las acciones desarrolladas por los actores armados ilegales.

De allí que argumente, que la participación ciudadana en contextos de disputa por la hegemonía territorial, requiera de una acción decidida y coordinada de todo el Estado, a mediano y largo plazo, bajo un enfoque de construcción política territorial que acompañe y garantice la acción política de la ciudadanía y de las instituciones públicas municipales y nacionales, responsables de las políticas sociales y urbanas y la construcción y/o el fortalecimiento de la institucionalidad de base territorial, comunal y corregimental. Lo anterior, dentro de un proceso simultáneo de descentralización administrativa que otorgue más competencias a las JAL, fortaleciendo la capacidad de control público de los Consejos Comunales y Corregimentales y, garantizando un acompañamiento permanente de la fuerza pública a los procesos locales (Urán, 2013).

---

<sup>13</sup> Es importante indicar, que si bien el documento de trabajo de Omar Urán, establece una serie de lineamientos en materia de participación ciudadana en el marco de la actual administración municipal del alcalde Aníbal Gaviria, éstos se sustentan en una mirada que reconoce unas dinámicas de ciudad en perspectiva de “larga duración” y no coyuntural, de allí la importancia de retomar sus planteamientos.



Un segundo asunto planteado por Urán, tiene que ver con la gestión territorial; en este punto la cuestión se refiere a la escasa descentralización político-administrativa que se ha llevado a cabo en la ciudad a nivel comunal y corregimental, congestionando y haciendo ineficiente la administración central, lo que pone de manifiesto la necesidad de fortalecer políticamente, la representatividad y legitimidad de las instituciones y/o formas de representación política existentes en las comunas y corregimientos, procurando su articulación en el proceso de la administración y el gobierno del territorio (Urán, 2013).

Para Gómez (2012), el programa de PP, como una de las herramientas de la planeación del desarrollo local, debe resolver la carencia de una propuesta de desarrollo con una visión estratégica y construida participativamente, que reconozca las iniciativas de la comunidad en materia de planeación, así como los procesos culturales, políticos y sociales de la ciudad. Esto se complementa con la propuesta de Urán, en la idea de avanzar en la articulación de agendas comunes que permitan adelantar espacios más amplios de discusión a nivel de ciudad (Urán, 2013).

De acuerdo con Gómez (2012), los proyectos implementados con recursos provenientes del Programa de Presupuesto Participativo tienen una escasa incidencia (real) sobre el desarrollo de las comunidades; de allí que la autora plantee la necesidad de una mayor capacidad y formación en el tema de formulación de proyectos y una ampliación del rango del presupuesto público comprometido en el programa, además de promover rutas que conduzcan a transformar los indicadores del desarrollo humano y la calidad de vida, así ello signifique que la comunidad reclame la apropiación de mayores porcentajes presupuestales para el PP.

En lo que concierne a la relación de PP con los Planes Locales, los autores coinciden en señalar la necesidad de articular de manera más clara el PP, los Procesos de Planeación Local y el Plan de Desarrollo Municipal. Esta articulación debe ser el resultado de un proceso que requiere de una intención explícita de conocimiento, revisión y apropiación de este insumo. Esto implica el ajuste de los Planes Locales desde lo que significa el proceso de PP y de la metodología que ha orientado el diagnóstico y priorización de las iniciativas, favoreciendo la autonomía de cada territorio (comuna y corregimiento), en aras de lograr procesos de desarrollo reales, teniendo en cuenta que la autonomía por sí sola no supone una transformación social si no va acompañada de un cambio en la cultura política local. Lo anterior no desconoce la dinámica del Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo, que promovió la planeación de las comunas y corregimientos de la ciudad<sup>14</sup>.

### **3. Poder**

En lo que respecta a esta dimensión los estudios afirman que los gobiernos municipales de Sergio Fajardo (2004-2007) y Alonso Salazar (2008-2011), consiguieron vincular a la ciudadanía en la toma de decisiones públicas a través del Programa de Planeación Local y Presupuesto

---

<sup>14</sup> El estudio de Gómez (2012) da cuenta de los Planes de Desarrollo Local de las 16 comunas y los 5 corregimientos de la ciudad; en ellos se identifican distintas temporalidades en su formulación, es decir, no todos los Planes de Desarrollo Local se hicieron en el mismo momento; algunos tienen como antecedente la construcción de planes zonales por parte de las organizaciones sociales y comunitarias que se gestaron en la década de los noventa. Otros en cambio inician a partir de la instauración del PP en el año 2004 en Medellín. Además, dichos planes dan cuenta de una diversidad de enfoques en materia de desarrollo (Ver anexo2: Planes Locales de Desarrollo).



Participativo, acercando a los ciudadanos al funcionamiento del estado en el manejo del presupuesto público y poniéndolos en relación directa con los funcionarios, directivos y contratistas del gobierno (Aguirre, 2010). Esto derivó en la generación de mayores niveles de interlocución con sectores de la comunidad que funcionaban al margen de la gestión pública, vinculando al proceso administrativo a gran parte del sector comunitario organizado que anteriormente ejercía control, vigilancia y oposición, y adquiriendo mayores compromisos con las comunidades y sus organizaciones, en tanto se generaron expectativas cuyo cumplimiento dependía en gran medida de mantener aceptables niveles de gobernabilidad (Vásquez, 2005).

De esta manera, como señala Aguirre (2010), estos gobiernos avanzaron en la descentralización de su gestión, al otorgar poder decisorio a los ciudadanos –agremiados o no- en el nivel comunal y corregimental, logrando activar la participación ciudadana en los diferentes niveles territoriales: barrial/veredal, comunal/ corregimental, zonal y municipal; aunado a ello, Vásquez (2005) plantea que las comunidades lograron incidir de manera positiva en el desarrollo de los programas y proyectos de la administración pública municipal, generando nuevos espacios democráticos, a través de los cuales se fortalecieron y consolidaron procesos de organización y participación comunitaria.

En este orden de ideas, los estudios reconocen como logros, el aumento de la participación tanto de ciudadanos como de organizaciones en la toma de decisiones sobre el futuro de su entorno inmediato, permitiendo a la comunidad y a los intereses que representan, demostrar la utilidad de la organización y de la participación. En correlación Gómez (2012) señala que actores como la administración municipal, las organizaciones de tipo social y comunitario, las Juntas Administradoras Locales, Asocomunales, Juntas de Acción Comunal, organizaciones de base y líderes en representación de los diferentes grupos poblacionales (grupos étnicos, diversidad sexual, personas en situación de discapacidad, desplazados, entre otros) han contribuido a fortalecer la planeación participativa.

Los estudios también acotan que el programa, al buscar la gobernabilidad política, lo hizo sobre la lógica medios-fines, instrumentalizando el proceso y dándole un carácter excesivamente técnico, con el que si bien se logró una mayor participación y poder de decisión de las comunidades y despertar una ciudadanía activa, no se logra la suficiente cualificación para transformarse en una ciudadanía crítica local (Arcila, 2007), pues si bien los temas priorizados responden a los intereses de la ciudadanía y contribuyen a la garantía de los derechos, las comunidades no han tenido la posibilidad de incidir en la definición de políticas de ciudad (Aguirre, 2010).

A este respecto Urán (2013) anota que deben crearse condiciones para el ejercicio del poder político-democrático a nivel descentralizado en los ámbitos territoriales comunal y corregimental, lo que supone avanzar hacia formas de gestión en red y gestión compartida, que pueden integrarse en el concepto y dimensión más amplia de gobernanza, pasando de la idea clásica de gobernabilidad centrada en un sujeto (alcalde), al concepto de un ejercicio colectivo del gobierno, que distribuye responsabilidades en el territorio, haciendo evaluación y seguimiento compartido como totalidad municipal.

De otro lado, los estudios registran que la política pública de la Planeación Local y el Presupuesto Participativo creó oportunidades para la construcción y consolidación del poder de la ciudadanía a



través de la participación en la gestión pública; empero, las condiciones de participación y los obstáculos en términos de cultura política no permiten afirmar que exista una transformación profunda en la manera en la que la ciudadanía interviene en la gestión pública local. Se advierte por lo demás la persistencia de prácticas que impiden la emergencia de nuevos liderazgos, tales como: procesos de corrupción, clientelismos, monopolio de iniciativas, caudillismos, prácticas excluyentes; pero también a la presencia de miradas tradicionales de la política y la participación entre la población, que impiden avanzar en la transformación de la cultura política. Aspecto al que se suma la presencia de tensiones entre la democracia representativa comunitaria y la participación ciudadana y de éstas con la elección de iniciativas de PP acordes con las necesidades territoriales.

El manejo del presupuesto, y en particular el tema de las contrataciones, es otro asunto nodal, pues se ha generado una competencia alrededor de la definición de las iniciativas, la asignación presupuestal y los contratos, proceso en el que obtienen ventajas quienes recurren a prácticas clientelistas. Esto, como señala Villa (2008), aparte de desvirtuar y perder de vista los propósitos estratégicos de PP, ha dado pie a lo que algunos han denominado “las organizaciones de papel”, creadas únicamente para este proceso y para efectos de la contratación.

Vinculado a lo anterior se presenta una disputa por el manejo de los recursos económicos, especialmente al interior de las organizaciones sociales y comunitarias, pero también a causa de los protagonismos individuales. El proceso de planeación local en la ciudad desde la mirada de Gómez (2012) se ha concentrado más en procesos contractuales y de generación de recursos a través del PP, que en sus objetivos misionales; por esto se considera que si bien PP ha motivado el surgimiento y la participación de nuevas organizaciones sociales, las condiciones en las que se insertan en los procesos de planeación participativa han estado enfocadas en buena parte a lo económico.

Vásquez (2005) por su parte afirma que el Presupuesto Participativo como instrumento inacabado y en construcción permanente requiere de procesos de control, monitoreo y evaluación, que garanticen la primacía de los procesos democráticos, pues aún este por sí mismo, no asegura que los procesos de participación ciudadana en los que se funda, representen los intereses de las mayorías. En este sentido expresa que el programa debe ser entregado a la comunidad para que sea ésta quien se lo apropie y lo adopte, garantizando su continuidad y rompiendo definitivamente con la dependencia que actualmente tiene y que lo sujeta a la voluntad política de la administración de turno. Por su parte, Urán (2013) plantea que el presupuesto participativo y los planes locales de desarrollo son formas que puede adoptar la movilización ciudadana y que se relacionan directamente con el ejercicio del poder concebido democráticamente por lo cual, la evaluación y mejoramiento permanente de los mismos redundan en la calidad de la democracia y el poder que se vive en la ciudad.

La disputa de poder y control territorial, en algunas zonas y lugares de Medellín, por parte de actores ilegales/ criminales, se presenta como otra problemática identificada en los estudios (OPPCM 2011), (Gómez 2007), (Urán 2013). Para este último, es necesario priorizar la acción en aquellas comunas o corregimientos en los que el Estado cuenta con mayor legitimidad y el territorio es menos disputado, de cara a proteger y evitar la desinstitucionalización de los ya construidos. En aquellos territorios donde la disputa territorial es fuerte, sugiere no entrar



solamente con la fuerza pública sino que la misma entre con otras instituciones del Estado (personería, contraloría) a respaldar y a relegitimar la acción de las instituciones públicas locales (JAL, CC, JAC, etc.) construyendo y monitoreando conjuntamente los avances en la reinstitucionalización del territorio.

Para este autor la disputa territorial y consolidación de la presencia estatal no sólo se logra con fuerza pública, y aunque está sea necesaria, se debe llegar y permanecer con el Estado en pleno, procurando que la fuerza pública ayude a las organizaciones de base y a los funcionarios municipales a reinstalar los procesos comunitarios y democráticos en el territorio. Es decir, combatir los actores armados en la comuna pasa porque el Estado defienda con su fuerza pública la legitimidad y defensa de las lideranzas y procesos democráticos locales, teniendo tácticas diferenciadas bien se trate de comunas con débil presencia de los actores armados delictivos, o de otras donde su presencia signifique control territorial y poder real.

En lo que respecta a los retos que debe asumir el programa, como escenario de participación en términos de poder democrático, se plantea que el Presupuesto Participativo debe pasar de ser un mecanismo de participación a un movimiento social que tenga la capacidad de imponer acciones a la administración y sea capaz de enfrentar y deslegitimar cualquier intento de imposición de gobiernos o administraciones menos progresistas o democráticos. Esa fortaleza implica que se mejoren las instancias de vigilancia y control, que se garantice la transparencia de la gestión, que se refuercen los controles comunitarios e institucionales y que se incorpore la rendición de cuentas como parte de los compromisos de los contratistas relacionados con la implementación de los proyectos (Arcila, 2007).

En tal sentido se indica que para la democracia de la ciudad y para el fortalecimiento del PP es necesario cualificar y ampliar la democracia participativa y la representativa, se sugiere intensificar el trabajo de formación y acompañamiento a la JAL, y de Formación e Información Ciudadana que permitan ver la participación en Asambleas Barriales, Consejos Comunales, Comités de Veeduría Ciudadana al mismo tiempo que construir una estrategia de comunicación pública desde la proximidad al territorio y los procesos locales que hable a la ciudad, reduzca el predominio de la consulta, aumente los niveles de decisión de los participantes y fortalecer la participación de la ciudadanía en el horizonte de convertirla en un “cuarto poder” con autonomía frente a las autoridades municipales; dotarse de normas democráticas que neutralicen las pretensiones monopólicas de grupos de interés; estimular procesos de planeación participativa para el desarrollo a largo plazo; ampliar los montos y los temas sobre los cuales la ciudadanía puede decidir (Aguirre, 2010).

#### **4. Sujeto**

En lo que respecta a esta dimensión, los hallazgos presentados por los estudios no dan cuenta en estricto sentido de una reflexión sobre las transformaciones que ha supuesto para los sujetos la participación en el escenario de PL y PP. Lo anterior, por cuanto las evaluaciones no tenían como eje de indagación la pregunta por los sujetos, sus vivencias, la praxis social, sus lógicas y dinámicas en relación con este programa, centrándose en cambio, en explicar los alcances de PL y PP, a partir de los objetivos propuestos por el mismo desde sus inicios. En ese sentido, los estudios no



permiten inferir un análisis que dé cuenta del paso de un actor a un sujeto, y de este a un sujeto político.

Pese a lo anteriormente expuesto, es posible en algunos de los estudios encontrar reflexiones sobre asuntos que de una u otra forma permiten construir lecturas y análisis en clave de esta dimensión, los cuales se exponen a continuación.

Como punto de partida se retoman, los planteamientos de Gómez (2012) quien señala que el espíritu democratizador del PP como escenario de construcción de lo público, trajo como correlato el supuesto de la activación de liderazgos políticos y sociales, colectivos e individuales, en la búsqueda de lo que se ha denominado el bien común; sin embargo, en palabras de la autora “con frecuencia la naturaleza de los intereses de quienes se insertan en el ejercicio deliberativo de la gestión pública no obedece a tal sentido del bien común” (p.149). Para ella, además, participar en la planeación significó para los sujetos, una nueva estrategia para reactivar el contrato social entre las distintas fuerzas sociales, políticas, económicas y culturales con el Estado, de tal manera que la gobernabilidad fuese el resultado del ajuste permanente de la estructura estatal y de su incidencia en las esferas de la vida pública, así como de la reorientación de las demandas sociales hacia proyectos estratégicos de mayor impacto y envergadura.

La planeación participativa, por lo tanto, suponía articular actores sociales, políticos, comunitarios e institucionales; concertar políticas y estrategias de carácter público; formar sujetos políticos, y generar procesos de movilización en torno al mejoramiento de la calidad de vida (Gómez, 2005: 71-72). En tal sentido, los estudios indican, que el PL y PP permitió la configuración de nuevas relaciones entre distintos actores y en diversos niveles territoriales del escenario local.

De acuerdo con Arcila (2007), el Presupuesto Participativo es un dispositivo que posibilitó canalizar los intereses colectivos de la participación ciudadana, abriendo oportunidades para el ejercicio de liderazgos, posibilitando la ganancia de reconocimiento como actores sociales con injerencia en el desarrollo local y una mayor probabilidad de lograr un equilibrio entre las diferentes fuerzas representadas por los distintos sectores sociales participantes del PP, contrarrestando los efectos de las prácticas clientelistas y aportando elementos esenciales para la socialización política.

En cuanto a la transformación de la cultura política y las prácticas de los sujetos, hay concordancia entre los estudios, al identificar como un logro, cierta disminución de la intermediación de políticos, quienes anteriormente tenían como eje de su accionar, la gestión de las demandas de la población ante el Estado, constituyéndose dicha mediación, en su principal herramienta para la captación de votos. Pese a este logro, los estudios no desconocen la existencia de tensiones, disputas y limitaciones para el pleno desarrollo de la participación de la ciudadanía, tales como: relaciones clientelares, caudillismos, esquemas verticales de autoridad, tensiones de intereses individuales sobre intereses colectivos, entre la democracia representativa y la democracia participativa, disputa entre los actores –líderes y organizaciones- por el manejo de los recursos y los intereses territoriales, dudas frente a la injerencia efectiva en los procesos de intervención en la gestión pública, y la presencia de actores armados ilegales que permean las dinámicas de los territorios, entre otros.



Finalmente, y siguiendo a Urán (2013), la construcción de un sujeto político debe ser parte de las apuestas de escenarios como PL y PP, de la mano de la cualificación de los liderazgos de quienes participan en dicho espacio, si se considera que el sujeto se fortalece en conjunto y en relación con otros, permitiendo así, contrarrestar la corporativización de las organizaciones y las prácticas clientelistas y personalistas que van en detrimento de la construcción colectiva.



## **CAPÍTULO 4: IMAGINARIOS, PERCEPCIONES Y REPRESENTACIONES SOCIALES SOBRE LA PLANEACIÓN LOCAL Y EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DE MEDELLÍN.**

En este capítulo, se documentan los imaginarios, percepciones y representaciones sociales que los actores involucrados tienen respecto al tipo de relacionamientos manifiestos y latentes que emergen en la Planeación Local y el Presupuesto Participativo, igualmente se da cuenta de una serie de características asociadas a las formas cómo estos actores han logrado identificarse y diferenciarse de las apuestas programáticas de la política pública en sus respectivas comunas y corregimiento.

### **1. Los actores y su perspectiva relacional en PL y PP**

En Medellín la Planeación Local y el Presupuesto Participativo es un proceso de participación democrática en el que confluyen diferentes autoridades, instancias, grupos, personas y mecanismos de participación y control, que en su deber ser, se articulan para potenciar relaciones y recursos de orden: político, administrativo, económico y cultural, hacia el desarrollo local y la gestión territorial.

Acorde con lo anterior, podemos hablar en primera instancia de dos tipos de involucrados, de un lado, el gobierno local compuesto por la Administración Municipal, el Concejo Municipal y las Juntas Administradoras Locales, quienes representan partidos o movimientos políticos; y del otro, la ciudadanía, de la que hacen parte los delegados elegidos o electos para representar i. Los intereses de territorios (barrios y veredas). ii. Las organizaciones sociales y, iii. Los grupos poblacionales y sectoriales, así como la comunidad en general; actores que no por obligatoriedad representan partidos o movimientos políticos.

Además de los involucrados ya mencionados, fue necesario incluir como otro actor excepcional a los grupos delictivos dada la disputa abierta y duradera por el control y la hegemonía territorial por parte de grupos armados ilegales en la ciudad, tal como se refirió en capítulos anteriores.

Ahora bien, la política pública de Planeación Local y Presupuesto Participativo como expresión democrática, es una forma de compartir el poder político entre los ciudadanos (Delegados de barrios y veredas y representantes de organizaciones comunitarias, grupos poblacionales y sectoriales y comunidad en general), por un lado, y el gobierno local por el otro, a través de un contrato político que otorga a los involucrados un común poder decisorio. Sin embargo, la construcción de consensos se torna compleja, si se tiene en cuenta que las dimensiones políticas y culturales que subyacen en los diferentes actores son objeto de permanente debate y tensión.



El modelo de decisión de PL y PP, en la dimensión política, busca conciliar el principio de la democracia representativa con la democracia participativa. Los procesos políticos de la democracia presuponen siempre la creación de instancias de delegación y representación, su estructura básica tiene como objeto una articulación institucional no sólo con las instituciones de la democracia representativa (Administración Municipal, Concejo Municipal, JAL), sino también las instituciones representativas derivadas de la democracia participativa en la comunidad y su relacionamiento con la ciudadanía en general.

Sin embargo, en los imaginarios, percepciones y las representaciones sociales que la ciudadanía tiene sobre la representación política, sobresale la imagen escéptica del actor político, (sea este Alcalde, Concejales o Edil), para proteger los derechos de la participación ciudadana, lo que implica la creencia de que sus necesidades e intereses no están reflejados en las apuestas programáticas, y más aún, que dichas necesidades son utilizadas para el mantenimiento de clientelas, ejerciendo así, intermediaciones condicionadas a través de prácticas como el “clientelismo”, la “politiquería” y la corrupción”.

Paralelo a la presencia del representante político, la política de PL y PP cuenta con instancias “representativas”, entendiéndose por ello a las personas elegidas o designadas para actuar en nombre de los intereses de los territorios, las organizaciones y los grupos poblacionales y sectoriales, y no por obligatoriedad de partidos o movimientos políticos. La dificultad que aquí se enuncia es que estos delegados se han convertido en las únicas voces legítimas de las comunidades, una suerte de élites políticas locales entre las que se reconoce por parte de algunos de los entrevistados, la existencia de algunos “anti líderes” o “avivatos”, palabras con las que se califica a quienes buscan satisfacer sus intereses particulares. Se considera entonces que estas personas y sus prácticas generan un manto de duda sobre la PL y el PP.

Estos aspectos cobran particular preeminencia, al encarnar tres perspectivas relacionales por parte de la ciudadanía, de conformidad con los representantes políticos y las instancias representativas:

Primero: quienes desconfían de los representantes políticos y de los representantes ciudadanos “avivatos”, así como de las prácticas que estos personifican, ejercen una oposición y crítica a las mediaciones de Concejales y Ediles, y demandan una mayor autonomía ciudadana en PL y PP, distanciándose así de la democracia representativa. En contraposición al representante ciudadano “avivato”, en ellos se identifican posturas, discursos, actuaciones, relaciones o hechos acordes con el “deber ser” de PL y PP: líderes que hacen de la cultura de la legalidad y del interés colectivo su carta de navegación en los escenarios de participación.

En este sentido se esgrime con recurrencia el argumento del “bien común” enfrentado al “interés particular”, recurso que rechaza actuaciones o propósitos individuales. Esto tiene su correlato en las alianzas que establecen, quienes así actúan, para lograr aprobar proyectos o contrataciones acordes con las necesidades de las comunas y corregimientos.

Segundo: quienes a pesar de la desconfianza que estos actores les representan, sortean y diseñan estrategias y transacciones en pro de sus necesidades e intereses, siendo tolerantes a prácticas



“clientelares”, las cuales asumen como necesarias, y como la única manera de obtener beneficios para la colectividad.

(...) entre los líderes se da una tregua: usted maneje lo suyo por allá y déjeme manejar a mí lo mío tranquilo y nos hacemos pasito y no nos pisamos las mangueras y todos comemos. Por ejemplo en muchas secretarías usted se gana un contrato, lo ejecuta mal, y cuando le van a hacer un requerimiento, llega X concejal y dice: no, ese no me lo toque que ese es mío. Entonces, eso únicamente no es entre la comunidad, sino también entre la clase política de la ciudad, son situaciones que todos sabemos que se presentan. (C3\_CMPP\_02\_13.08.14)

Tercero: quienes manifiestan tener “compromisos políticos” con representantes y partidos o movimientos políticos y para quienes el “clientelismo” y la “politiquería” no son considerados como algo negativo sino como aquello que permite obtener las metas propuestas.

En los testimonios emerge el tema de la concepción constitucional de las Juntas Administradoras Locales con características *ad honorem*, como elemento generador de dependencia con los concejales pues esto les permite acceder a ingresos económicos, como lo indica el siguiente fragmento de entrevista:

(... ) Aquí la gestión de la Junta Administradora Local no es remunerada entonces eso de alguna manera -pues desafortunadamente esto es un capitalismo salvaje- cada quien tiene que sobrevivir y rebuscar como satisfacer sus necesidades, y eso también repercute en que la JAL a veces sean como tan tibias y tan livianitas a la hora de cumplir sus funciones. Además, genera que se hagan muy dependientes de algún concejal que los ayuda a que se elijan, porque entonces ya el concejal de alguna manera tiene la responsabilidad de no dejarlo morir. Hay casos en los que si hay concejales que -pues uno de entrada aprobar no porque de hecho la ley lo prohíbe, pero si por terceros o por medio de un pariente no muy cercano- direccionan la forma de poderlos ayudar y eso pues así la ley lo prohíba, está como dentro del ser que se presentan conflictos de intereses y cosas así. Pero dentro del deber pues está, pero en muchos casos el político X le dice a un amigo que tiene en un barrio, ve lánzate a la JAL, lánzate a la Junta de Acción Comunal, y la persona muchas veces no sabe que dentro de qué amistad se mete y a veces es más lo que obstaculizan que lo que agilizan los procesos. (C3\_CMPP\_02\_13.08.14)

Estas tres perspectivas relacionales, quienes rechazan, quienes toleran y quienes aceptan o prohíjan el “clientelismo” y la “politiquería” como una manera de ejercer la participación ciudadana y política, se encuentran en permanente interacción y disputa, dado que, un grupo de ciudadanos se ve afectado por las prácticas políticas tradicionales, pero también otro está involucrado en su adopción y reproducción, todo ello en el entramado de un conflicto armado que persiste y afecta la participación ciudadana en razón de las disputas por el control de los territorios, la restricción y violación de derechos y las dinámicas sociales.

Estas particularidades tienen diferentes matices y significados, dependiendo del actor al que se haga alusión. A continuación expondremos la trama de relacionamientos entre el Concejo Municipal, las JAL y los Delgados de PL y PP para posteriormente detenernos en las aristas que



subyacen en el relacionamiento con Administración Municipal, además de la acción de los actores ilegales en la política pública de PL y PP.

### **1.1 El Concejo Municipal, las JAL y los Delgados del PL y PP**

En el caso concreto de las JAL, las comunidades no ven en ellas una instancia de representación que responda a las demandas de los territorios y de la ciudadanía que los eligió, se cree que a estas se accede a través de padrinazgos políticos de concejales, diputados y senadores, que no permiten una coalición para actuar como cuerpo colegiado. El intercambio de favores políticos propio de las contiendas electorales en la ciudad, les resta autoridad frente a sus comunidades, para quien el tema de democracia representativa simboliza curules, partidos y equipos políticos, y en este sentido, se hacen favores exclusivamente a las clientelas y al equipo y proyecto político del que se hace parte y no a toda la comunidad.

Yo tengo 100 votos o 200 en la comuna y yo se los pongo a usted concejal para cuando aspire usted y al alcalde que usted va a apoyar. Eso hacen ellos (ediles). Una práctica que se volvió común en ellos: ponerle votos a los concejales. ¿Qué es lo que están haciendo ahora? Le dicen los estudiantes no, es que usted tiene que prestar el servicio social en aquella parte, pero venga deme sus datos, cuántas personas mayores de edad hay en su casa, cómo se llama su papá, deme el número de cédula de su papá, cómo se llama su mamá, deme el número de cédula de su mamá, deme el número de cédula de su hermano mayor que puede votar, ¿es mayor de 18? ¡Ah se llama tal!, venga a ver deme el número de cédula de su hermana. Entonces ellos hacen unos listados, los ediles, y van y le dicen al concejal: vea concejal toda esta gente y puede verificar que pueden votar, la gente mía. (C3\_DelOr\_01\_15.08.14).

Además de ello se indica que éstas son un escenario de iniciación política, para quienes están interesados en escalar posiciones y ocupar cargos de representación, lo que deja una sensación negativa, en tanto, pone en tela de juicio el interés que motiva a los ediles para representar a los ciudadanos en los niveles comunal y corregimental, develando una percepción desfavorable de la representación política, en contravía de la construcción de una democracia en donde lo participativo y lo representativo logren complementarse.

La relación entre los Ediles y los Delegados en las comunas y corregimiento del estudio es álgida, con excepción de la Comuna 10 en donde, de acuerdo con los testimonios, hoy por hoy, puede identificarse articulación y trabajo mancomunado entre los diferentes actores. En los demás lugares del estudio, aunque con dinámicas y formas de materialización diferentes, hay una descalificación permanente entre ediles y delegados, quienes se acusan unos a otros de prácticas como: corrupción, clientelismo, corporativismo y patrimonialismo, todas ellas consideradas prácticas negativas para la democracia.

Para algunos Ediles, los Delegados al PP carecen de la legitimidad necesaria para representar a sus comunidades, dado que ellos (los ediles), son los únicos elegidos por voto popular, y si bien existe un proceso de elecciones en las Asambleas Barriales y Veredales, con el cambio de metodología



implementado en el año 2013 se evidenció una disminución notable en el número de Delegados (como se enunció en el Capítulo 2 del estudio ), ya que muchos “líderes” no lograron obtener la votación requerida en su propio barrio, por lo tanto, esa representación barrial y veredal no es considerada efectiva sino como una autoproclamación de liderazgos que va en contra del desarrollo de los territorios.

Los Delegados por su parte, reconocen que las modificaciones metodológicas y procedimentales implementadas en el año 2013 afectaron la participación pero aducen también que las irregularidades en los procesos electorales y las falencias en la comunicación e información pública igualmente aportaron a este resultado. En tal sentido, indican que el cambio metodológico implementado por la Administración Municipal en el año 2013 para la elección de Delegados, supuso pasar de una ley de arrastre a una votación mínima de 25 votos en la zona urbana y 15 en la zona rural, lo que ocasionó una importante reducción en el número de Delegados electos.

Este año hubo más participación por parte de las organizaciones que por Delegados y ese fue un fenómeno que ocurrió en toda la ciudad. Hubo una modificación al PP y ahora para ser Delegado por asamblea hay que obtener 25 votos. Antes se realizaba la asamblea barrial y allá en la asamblea nos postulábamos tres o cuatro, y nos daban la oportunidad de que cada uno dijera: venga, yo quiero participar por esto, por esto y por esto. Y uno le decía a la gente antes: ve, vota por mí, entonces yo podía pasar con cinco votos, pero ya se realizó la modificación. Entonces ya te dicen: para usted pasar tiene que tener 25 votos mínimo, porque antes pasaba gente con un voto, entonces este año claro, hubo menos participación de Delegados barriales porque no llegaban a conseguir los 25 votos (C10\_Del\_EqGe\_04.08.14).

Este cambio trajo aparejada la no elección de candidatos, lo que se conoce en las comunidades como los “quemados” lo que dio lugar a un menor número de delegados por asamblea, sin que esto afectara la elección de representantes por organizaciones, que en consecuencia, fue mayor.

A lo anterior, se sumó el cambio en el procedimiento de elección, pasando de una votación en la que era suficiente levantar la mano para manifestar el apoyo a un determinado candidato a un proceso de sufragio acorde con parámetros de la Registraduría Nacional. En este caso, el requisito principal fue la inscripción previa tanto de candidatos como de electores. No obstante, el día de las elecciones, algunas de las personas que habían realizado la inscripción así como los que aspiraban a ser Delegados no aparecían en los registros de votación.

Este año las votaciones las manejaba la Registraduría, cuando los Delegados llegaban a las mesas a votar, resulta que tu cédula no estaba registrada, entonces ya, no hubo voto y esa fue una problemática en toda la ciudad. En estas últimas eso fue un problema a nivel ciudad. [...] Por ejemplo, imagínate que en La Minorista votaban 600 y pico y esta vez votaron 300, o sea que se bajó a la mitad la votación. Eso fue una queja, por eso hubo tanto lío, porque decían: salieron varios delegados a raíz de que mucha gente no pudo votar porque es que las cédulas no estaban registradas. Entonces la administración dijo: ah, sí, nos equivocamos. (C10\_Del\_EqGe\_04.08.14).



Adicionalmente, algunas personas expresan que hubo e desinformación frente a estos cambios, lo que también incidió en los resultados de la votación.

PP quedó muy reducido. - ¿Por qué? ¿Qué pasó? - Vea, porque en las asambleas veredales fue un desastre las elecciones porque se necesitaban más de 15 votos, algunos no alcanzaron sino a 8-10, pues fue un desorden, yo no sé, como que la gente no estaba bien capacitada para esas votaciones y quedamos muchos por fuera como yo. (C50\_Asam\_24.08.14)

Ahora bien, al disminuir el número de delegados electos, muchos grupos poblacionales, sectores, barrios y veredas, etc., se quedaron sin representantes en el programa; lo que afectó los proyectos necesarios para esos grupos y el monto de los recursos priorizados para los mismos. Entonces, las dificultades que se presentaron en la inscripción y en la elección dieron lugar a consecuencias de fondo, más allá de la disminución cuantitativa de la participación.

Aumentada la pugna entre estos actores, desde la perspectiva de los Ediles, el poder decisorio de la ciudadanía está en manos de unas pocas organizaciones y líderes que históricamente han estado vinculadas a la escala barrial y al ámbito social como las Juntas de Acción Comunal, careciendo de la participación y representación de todos los sectores de las comunas y grupos poblacionales.

(...) la gente que estaba aquí en la Asamblea le puedo asegurar que no tenía ni idea de lo que estaba haciendo, y cuando estaban votando por ellos, ni los que votaron sabían lo que estaba pasando, simplemente le dijeron: votá por fulano que van a aprobar una plata. (C12\_Ed\_14.08.14)

Anudado a ello, los Ediles consideran que las personas que asisten a las Asambleas Barriales y Veredales no conocen los proyectos por los cuales están votando y que sus intereses atienden a las necesidades y prebendas de orden personal más que a las realidades del territorio, y en esta perspectiva, los proyectos priorizados no permiten el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos y la satisfacción de las necesidades básicas, dado que es poca la población beneficiada y no se consigue el bienestar de los sectores más vulnerables.

### **1.1.1 Tipos de actuación y de relacionamiento de las Juntas Administradoras Locales**

Continuando con el actor ciudadano, este reconoce tres tipos de actuación y de relacionamiento por parte de las Juntas Administradoras Locales:

Primero: aquellos Ediles que logran trabajar como cuerpo colegiado, que no tienen intereses particulares en los procesos de contratación, y en la generación de prebendas, que no están en oposición a los Delegados electos o elegidos para representar a sus comunas y corregimiento, que consideran que sus funciones no están en contravía del constituyente primario y que son capaces



de trabajar articuladamente con las comunidades que los eligieron y con la Administración Municipal, esto sin desconocer posturas divergentes pero logrando consensos, corresponsabilidad y configuración de coaliciones que les permiten coordinar con legitimidad y horizontalidad el proceso que se da en PL y el PP, y los escenarios inmersos en él, como las comisiones temáticas y los equipos de gestión.

Este tipo de Ediles, de acuerdo con los entrevistados, provee la certeza de que la democracia participativa complementa y amplía la democracia representativa en beneficio de los territorios y sus comunidades, y es en este sentido que tanto representantes de la Administración Municipal como los Ediles, Delegados, y comunidad en general, coinciden en indicar que en la actualidad en la Comuna (10) La Candelaria se ven reflejados este tipo de relaciones.

Segundo: aquellos que consideran que por ser elegidos por voto popular están investidos de mayor jerarquía y poder de decisión que los Delegados electos o elegidos, y quienes a su vez, reconocen que hacer parte de la JAL es un paso previo para el ascenso político o para acceder a un cargo burocrático, motivo por el cual ofician de intermediarios y hacen relativas concesiones a los Delegados y comunidades, en la perspectiva de mantener y acrecentar un caudal electoral, y por ello ejercen una coordinación vertical del PL y PP, permitiendo cierto nivel de maniobrabilidad de sus escenarios.

Se hace referencia a la Comuna (7) Robledo y el Corregimiento (50) San Sebastián de Palmitas, en donde se indica que algunos ediles tienen pugnas con los delegados por la contratación de proyectos y los recursos económicos que de ahí emergen.

Tercero: aquellos ediles que, al igual que los anteriores consideran, que por ser elegidos por voto popular están investidos de mayor jerarquía y poder de decisión frente a los delegados electos y elegidos, y que son los únicos que legal y legítimamente están llamados a tomar decisiones sobre el presupuesto asignado a las comunas y los corregimientos, pero a diferencia de los anteriores se oponen a cualquier actuación de los delegados, y por ende al PP, tal y como está concebido actualmente. En este orden de ideas se percibe que no ejercen labores de coordinación, sino que imponen su voluntad y al hacerlo fracturan el tejido social y deslegitiman la participación ciudadana.

En este tipo de Ediles también ubican a quienes tienen una pugna con los delegados por la contratación de proyectos y por el acceso a recursos económicos, los testimonios ubican a algunos ediles de las comunas (12) La América y (3) Manrique en este tipo de JAL.

En todo caso, es importante señalar que en un mismo territorio convergen los tipos de relacionamientos antes descritos, en una permanente disputa lo que hace cada vez más compleja la trama de interacción de los diferentes involucrados en el PL y PP. Del mismo modo, cabe mencionar que aunque las JAL tienen la potestad para coordinar PL y PP en las comunas y corregimientos, algunos Ediles han optado por hacerse aparte de este ejercicio participativo siendo este distanciamiento también una forma de relacionamiento. Este particular es referido en todas las comunas y corregimiento del estudio con excepción de la comuna (10) la Candelaria.



### 1.1.2 Tipos de actuación y de relacionamiento del actor ciudadanía

Las narraciones dan cuenta de que se perciben, tres comportamientos macro al interior del actor ciudadanía:

Primero: quienes han logrado constituirse en sujetos políticos, reconociendo su historicidad y el tiempo espacio que habitan y se han hecho políticos por el reconocimiento de un mundo compartido por diferentes en igualdad de condiciones. Estos actores luchan contra las prácticas corruptas y clientelares instaladas y propenden por la corresponsabilidad como forma de relacionamiento.

Para este tipo de actores la participación ciudadana y política, no es solamente es estar en los escenarios de participación o de delegación, sino que demanda del constituyente primario estar informado de lo que sucede y de las problemáticas que se presentan en los territorios, adquirir conocimientos que le permitan no solamente buscar las soluciones a las necesidades sino hacer propuestas para que el gobierno local y la comunidad trabajen en pro de la consecución del bien común, además de hacer seguimiento y control social a la función pública y a los representantes o delegados ciudadanos.

Segundo: quienes tienen un discurso ideológico de resistencia y de reivindicación de derechos, pero también de oposición radical a la Administración Municipal, se ubican en el lugar de la demanda de satisfacción de necesidades pero desconocen, la corresponsabilidad y trabajo colaborativo. Este tipo de actor tiene una visión reducida de lo público, en la que sólo prevalecen los derechos individuales invisibilizando los derechos colectivos, “los derechos de las mujeres”, “los derechos de los jóvenes”, “los derechos culturales”:

(...) El funcionario público para ellos es el empleado, yo soy ciudadano y usted es mi empleada, es una actitud de irrespeto. Porque, además, nos creímos el cuento de que yo soy la soberanía popular, de que usted es el servidor o el funcionario público, entonces yo soy el ciudadano, es una actitud autoritaria, displicente, te están hijueputiando así como tan de gratis. Así no se construye o no se teje una relación colaborativa, sino que es de tensión todo el tiempo, la ciudadanía contra la Administración Municipal, porque el que lleve una chaqueta roja es un enemigo. (GF\_D\_06.10.14)

Tercero: quienes reproducen prácticas “clientelares”, “politiqueras” y “corruptas” heredadas del comportamiento de los políticos tradicionales y de la cultura ilegal, fenómeno del que el gobierno local no ha podido desligarse:

(...) uno se da cuenta de que reproducimos todo el esquema de nuestra sociedad madre, criticamos a nuestros gobernantes por clientelistas, pero somos así, criticamos a nuestros gobernantes por oligárquicos, pero también somos así, por corruptos y también somos corruptos, criticamos porque ejercen el poder mal y hacemos lo mismo. Pero no es que el PP reproduzca eso, yo diría es que nosotros lo criamos para que se vuelva eso, es que no hay cultura política o hay una incipiente cultura política, pero una cultura política que es oligárquica, porque



aquí el beneficio no es para el colectivo, es para las familias que son clientelistas, aquí a punta de favores y de platica se obtiene el poder, redistribuyen mal la riqueza porque es más la avaricia. La norma siempre va a tener una interpretación que favorezca no algo lógico para todos sino para buscarle la comba. (C12\_Ed\_14.08.14).

Por otra parte y en el marco de las percepciones sobre las relaciones existentes entre los diferentes tipos de ciudadanos antes nombrados, sobresale un distanciamiento entre las subjetividades de los adultos y los jóvenes lo que genera, por parte de los primeros, desconfianzas frente a las formas de participación de las nuevas generaciones. Hay quienes consideran que los jóvenes no tienen un compromiso real con el programa, que sus tiempos e intereses están en contraposición con las exigencias de la participación, y otros quienes piensan que estos demandan un reconocimiento: “ser tenidos en cuenta”, aspecto entendido como positivo, pero que de acuerdo con los adultos requiere un proceso de formación que emana de las experiencias y aprendizajes acumulados de estos, es decir, hay una creencia en que los jóvenes antes de generar propuestas o ideas nuevas deben formarse al lado de los adultos.

(...) ahora ha habido una renovación muy grande, lo que pasa es que no pueden pretender los jóvenes que llegan, que uno que ya conoce el proceso, que viene desde años atrás, ellos pretenden llegar y cambiar las cosas sin conocer todo el proceso. Es que esto es un proceso, el liderazgo es un proceso y el liderazgo no es de dos ni tres años, el liderazgo es, cuando uno es líder es para toda la vida, y no somos ajenos, ni somos enemigos de que lleguen líderes nuevos, pero tienen que llegar a aprender el proceso, sin una serie de conocimientos básicos no pueden llegar a imponer unas cosas que ellos quieren, es más uno nunca llega imponiendo, uno llega es proponiendo. (C12\_DelOr\_12.08.14).

Por parte de los jóvenes hay un rechazo hacia las posturas de “control y dominación” ejercidas por los adultos quienes ponen trabas a su participación al no dar cabida a nuevas propuestas, lo que los lleva a ausentarse de los espacios de participación que se generan a través de PL y PP y a ejercer una postura de deslegitimación frente al mismo. Si bien los jóvenes y sus organizaciones hacen parte del proceso, la dinámica relacional que se establece en su interior, el no reconocimiento de los intereses de este grupo poblacional y el conflicto intergeneracional, los han venido excluyendo, aislando y desestimulando, limitando así la materialización de sus iniciativas o propuestas.

(...) No es discriminación, tampoco exclusión, es el mismo sistema, lo que pasa es que nosotros los jóvenes decimos me voy a meter acá y si algo no me funciona o no me gusta me voy, en cambio el adulto es más persistente soporta más esos insultos, esos maltratos, esas peleas, tiene más esas costumbres sobre eso, el joven entre menos este peleando con la gente mejor. No es que ellos digan hay es que usted es joven entonces váyase, no, es simplemente que nosotros vemos el sistema, la manera cómo se llega a las comisiones o cómo se elige un proyecto y decimos yo aquí no tengo nada que hacer y me voy. (C3\_Ed\_14.08.14)



En lo que respecta a las mujeres, las entrevistas muestran que se ha identificado una representatividad fuerte en relación con su incidencia política, sin embargo, sus intereses se subsumen en los intereses de la comunidad dando lugar a un ocultamiento e invisibilización de las especificidades de su género, que aún no permiten identificar y posicionar claramente sus intereses como mujeres en la esfera pública societal y estatal, a pesar de la existencia de colectivos de mujeres y de escuelas de formación política de mujeres. Estas consideraciones toman particular atención si se tiene en cuenta que algunas de las mujeres reproducen prácticas patriarcales, carentes de sororidades y que niegan la legitimidad del discurso de género.

Otro aspecto que toma relevancia, es la percepción de la existencia de prácticas de exclusión o subordinación, que implica de parte de las mujeres generar estrategias para defenderse y ser reconocidas como interlocutoras válidas, lo que les exige de un lado una formación y actualización permanente en los temas propios de lo público, y de otro, la configuración de una personalidad que les permita ser capaces de hacer frente a los permanentes ataques:

Como mujer ha sido todo un proceso porque no podría decirles que no he sufrido violencias porque eso sería falso y si te digo que es un proceso, es porque he sido capaz en mi proceso como mujer de aprender a que ese tipo de cosas no me afecten y no me saquen del escenario, porque lo primero que hacen las mujeres es que cuando el tipo las grita o el tipo las insulta se van y no siguen participando. Entonces para mí ha sido todo un proceso, he tenido compañeros valiosos que respetan y valoran mi opinión, pero también ha habido otros que no están para nada de acuerdo con que las mujeres estemos en el escenario, que todavía consideran que el escenario de las mujeres sigue siendo la cocina, que es lo que mejor sabemos administrar, así demostraremos con hechos que somos capaces de administrar en otros escenarios y otros espacios. (C12\_CMPP\_22\_08\_14)

Estas prácticas de exclusión, aislamiento, desestimulo y subordinación, entendidas como discriminación, se amplían a otros grupos poblacionales o minorías: afrodescendientes, indígenas, y población LGBTI. Pero también hace extensión a grupos o personas, que en un momento o contexto particular se constituyen en minorías, y sus intereses y necesidades son inviabilizadas, tal es el caso de víctimas del conflicto armado, barrios “pobres” en comunas de estratos altos, asentamientos ilegales en medio de asentamientos legales, entre otros.

Adicionalmente a lo descrito, también logran identificarse otras motivaciones en torno a la desertión de algunos actores del proceso y a la no participación de otros sectores de las comunidades. Con relación al primer caso, se encuentran las siguientes razones:

Primero: ante situaciones de conflicto, la forma más eficaz de superarlo es la expulsión de los contradictores por vías legales o por la amenaza o intimidación directa. De esta manera, se recurre a contabilizar las inasistencias de los Delegados a las reuniones, y en el caso de acumular tres faltas, como lo contempla el reglamento, se procede a la sanción respectiva, la inconformidad llega cuando, al parecer, se deja de convocar a las reuniones, para que las personas no asistan: “No sé si es una estrategia para sacarnos a nosotros o a nosotras, para ir sacando los líderes y quedarse ellos ahí, el montoncito como siempre ha sido”. (C50\_EqGe06\_24.08.14).



También se expone como argumento para algunas expulsiones “el trato irrespetuoso” bien sea hacia otros Delegados, los Ediles o los funcionarios públicos, lo cual, efectivamente, supone la pérdida de la investidura y el uso discrecional que algunos Ediles hacen de la facultad de sancionar a quienes incurran en tratos irrespetuosos, pues no a todos se les sanciona de la misma manera, y en consecuencia con la misma severidad, se trata de un uso discrecional del poder para dirimir desde rivalidades personales hasta diferencias políticas respecto a la postulación, aprobación y ejecución de proyectos:

- ¿A qué le atribuí ese cambio al que le han llamado disminución en la participación? -- El cambio mayormente es por la forma en que la Junta Administradora Local está manejando el proceso, a la gente le han quitado de alguna manera la participación, no se puede expresar, cuando una persona expresa sus ideas, o está en contra de una propuesta de la JAL, se hace acreedor a una sanción, a que lo inhabiliten, porque entonces ya no es la idea que tiene uno como delegado, sino que según ellos se irrespeta a la junta administradora local. (C3\_DelOr\_30.08.2014)

Segundo: la instrumentalización del programa en beneficio de algunos líderes o incluso de los mismos funcionarios públicos, como forma de legitimar las decisiones que otros han tomado en otros espacios y momentos, pero que se validan en virtud de haberse discutido en un escenario deliberativo, para lo que basta sólo demostrar la “deliberación” con fotografías y listados de asistencia.

Esta situación da lugar al desencanto de la ciudadanía hacia PL y PP con la consecuente salida de algunos de sus participantes. La frase “es diferente participar a incidir”, muestra cómo se percibe que la participación se convierte en ese recurso legitimador de decisiones tomadas para provecho propio o sin el proceder adecuado.

Tercero: las tensiones que se presentan entre los Delegados y/o entre estos y funcionarios públicos, (tema que se expuso en las perspectivas relacionales de los actores involucrados en el PL y PP), y las confrontaciones verbales a que dan lugar en los escenarios de participación, que generan malestar en los participantes quienes prefieren desertar, y así evitar el malestar y la pérdida de tiempo que podrían invertir en otras actividades:

Yo pienso que presupuesto participativo le da a uno un bagaje... como le dijera yo, porque yo veo que los muchachos entran muy animados, por ejemplo los universitarios, ellos entran muy animados, pero van viendo como esa polémica que se van formando, esas peleas entre los mismos líderes, como que hay unos líderes que quieren jalar más para su barrio que la comunidad en sí, entonces ellos se van cansando: yo bastante estudio que tengo en la universidad para venir a sentarme aquí medio día a ver pelear... entonces uno ve que unos desertan es por eso. (C14\_DelOr\_13\_08\_14)

Cuarto: hay una sensación de hastío que experimentan algunos ciudadanos con el proceder de algunos delegados, JAL, funcionarios públicos y contratistas, por la corrupción de que han sido testigos, etc., en general, por los malos usos que se hacen del instrumento de Planeación Local y



Presupuesto Participativo; expresiones como “presupuesto participativo lo perrataron”, dan cuenta de este aspecto.

Respecto a la no participación, podemos identificar motivos asociados a las ocupaciones personales como el trabajo, el estudio, la familia y las labores domésticas, a las distancias que se deben recorrer para asistir a los espacios de participación, especialmente en comunas donde las centralidades son distantes y/o pocas, lo que en ocasiones requiere del pago de transporte, convirtiéndose esto en un obstáculo para la participación, cuya situación puede presentar un agravante cuando en el barrio o sector se presenten problemas orden público, bien sea por amenaza, enfrentamiento entre combos armados o por la presencia de lo que se ha denominado “fronteras invisibles” (control territorial), etc.

(...) en la zona hubo una confrontación bélica... incluso a mi primo lo asesinaron en esa confrontación. Entonces, las reuniones eran sobre todo en la parte central o más baja... y es algo pues que también a veces no es que uno no quiera salirse del sector de comodidad, pero es algo que también dificulta procesos... y entonces eran hacia abajo... entonces yo me vine y pues pasé un susto muy grande porque unas personas me detuvieron, me llevaron a un lugar, me dijeron que si tenía armas... Fue una experiencia muy maluca que suscitó miedo en mí, ¿cierto? Me tocaba pasar por ese sector, entonces pues yo lo hablé con mi familia y dije: yo no voy a seguir, como se dice en la jerga, regalando la vida. Entonces paré ese proceso. (C3\_Exdel\_14.08.14).

Lo aquí descrito permite identificar y diferenciar empíricamente las principales causas tanto de la disminución de la participación como de la desertión. No obstante, es de resaltar el estrecho vínculo entre la desertión y la disminución de la participación en el sentido de que es poco probable que quien deserte de los escenarios regrese al año siguiente, especialmente si el motivo de la desertión fue una experiencia negativa. Pero adicionalmente, quien deserte por este tipo de motivos, se puede convertir en un contradictor del proceso que no recomendaría a ningún ciudadano tomar parte activa en PL y PP.

Las anteriores percepciones no niegan que desde la instauración del PL y PP como política pública se han hecho más abiertos los procesos de participación, pues en otrora estos eran escasos y residían en las JAL “quienes decidían por toda una comunidad”; lo que se plantea es una preocupación por no lograr aún una convivencia efectiva e incluyente por parte de las comunidades mismas, lo que desde su perspectiva, les supone procesos de aprendizaje y desarrollo de una cultura política que permita superar las históricas pero también las nuevas prácticas de exclusión o subordinación,; dado que cada vez son más los grupos y sectores que demandan ser tenidos en cuenta, complejizando las relaciones de los actores, la participación misma y el desarrollo efectivo de los individuos y las comunidades en términos materiales y subjetivos.

En tal sentido, PL y PP reviste un importante valor para los entrevistados, de un lado, porque es un escenario de participación con un nivel de incidencia valioso en la medida que posibilita democratizar disposiciones que antes se veían impensables. Y del otro, porque es visto como una



conquista en tanto, es un proceso de aprendizaje ciudadano y político que logró incidir en una política pública. En estos términos, PL Y PP es para ellos un espacio en construcción, un proceso social de largo aliento que no desconoce la presencia de tensiones o conflictos, pero que da un lugar preponderante a la autonomía, a la toma ciudadana de decisiones, a la ampliación de los procesos de participación (en referencia al quienes pueden participar), al poder compartido, a la proximidad de los ciudadanos, a los procesos de formación ciudadana que derivan en el aprendizaje de la argumentación política y del funcionamiento del Estado, así como en las nuevas maneras de relacionamiento con los funcionarios, directivos y contratistas del gobierno.

La creación de instancias participativas y el surgimiento de nuevos liderazgos, además de la proyección de los mismos, son por todos considerados aspectos positivos para la construcción de ciudadanía.

Es así como se identifican personas que nunca habían hecho parte de ningún escenario de participación ciudadana, pero que incursionaron en ellos a través de la PL y PP como Delegados, pasando luego a ser Ediles, para luego aspirar al Concejo Municipal. Si se logra o no el propósito puede ser irrelevante, lo importante es la promoción de liderazgos, el aumento del número de personas que tienen la oportunidad y el deseo de tomar parte activa en la toma de las decisiones que les afectan. Si bien esto es algo positivo para la democracia, las prácticas “inadecuadas”, es decir el cómo se hace, han pasado a convertirse en un obstáculo poniendo en tensión lo que se hace versus el deber ser.

La oportunidad del encuentro colectivo de personas, grupos, organizaciones, asociaciones, colectivos y demás formas organizativas, compartir en torno a los elementos comunes y discutir en función de los elementos divergentes se aprecia como un “hito” del proceso. El reconocimiento de unos “otros” que también hacen parte de la comuna ha permitido fortalecer las identidades comunales, conocer y pensar el territorio común y no común, detectar los llamados “avivatos” del proceso, y descubrir otras formas de construir y pensar políticamente el territorio.

En este orden de ideas, la política pública ha permitido que desde diferentes puntos lleguen a los procesos actores con diversas posiciones sociales, políticas o culturales, y así entre ellos lograr encontrar aspectos comunes que superen las fragmentaciones que provocan las divisiones implícitas o explícitas, simbólicas o reales de los barrios, comunas y corregimientos.

Hasta el momento se han dado a conocer los imaginarios sobre los representantes ciudadanos y los representantes políticos, con especial énfasis en las Juntas Administradoras Locales. A continuación se prestará particular atención a las consideraciones que sobre la Administración Municipal se poseen.

## **1.2 Administración Municipal**

La percepción que se tiene de la Administración Municipal no dista de las anteriores percepciones, se considera que en ella también coexisten maneras de actuar que transitan entre el deber ser y las prácticas consideradas negativas para la democracia, así como una gama de tecnicismos que fracturan la participación ciudadana y política.



Se indica que al interior de la Administración no hay una articulación entre las diferentes dependencias (Secretarías y entes descentralizados), y que la Tripartita (Departamento Administrativo de Planeación, Vice Alcaldía de Gestión Territorial y Secretaría de Participación Ciudadana) encargada de orientar y articular la política pública de PL y PP, no cumple con su rol. Esta creencia se encuentra tanto en la ciudadanía como en los mismos servidores de la administración.

(...) ellos no son capaces de articularse entre ellos mismos, cada uno dice lo que le parece, eso es un desorden; y así quieren que uno esté organizado, muy difícil. (C7\_DeOr\_14.08.14)

(...) realmente ahí no hay articulación, se supone que debe haber una tripartita: el Departamento Administrativo de Planeación, la Secretaría de Participación Ciudadana y la Gerencia Territorial, y siempre nosotros (Secretaría de Participación Ciudadana) básicamente somos los que respondemos por todo, participación es la que responde por todo, temas de Planeación responde participación, temas de Gerencia responde participación. Tanto así que ¿quiénes son los que están revisando el Sistema Municipal de Planeación? Participación y ¿Quiénes son los pensantes en el territorio? Participación, ¿Quiénes son los logísticos? Participación, ¿A quién conoce la comunidad? a Participación. Entonces se supone que Planeación nos debe dar la línea del proceso del Sistema Municipal de Planeación, pero siempre nos dejan solos, siempre somos nada más Participación y los otros solo aparecen cuando hay que sacar circulares conjuntas para firmar. Están ocupados mirando el escritorio y nosotros estamos ocupados gestionando en el territorio. (GF\_Di\_06.09.14).

En este contexto, se señala que las demás dependencias del nivel central, descentralizado y territorial, carecen de ejercicios de dirección y regulación claras y efectivas, lo que afecta la implementación de la política y promueve en la comunidad fracturas y distanciamientos. A lo anterior, se suma la percepción de que las dependencias ven en los proyectos una oportunidad para aumentar sus recursos, y muchas veces ejercen presión sobre las comunidades para que les sean priorizados proyectos, prácticas que manipulan al ciudadano, cuyo alcance sólo sirve a los objetivos específicos de quienes los impulsan.

(...) las secretarías les dicen a los técnicos: aquí tenemos pocos recursos, deben de conseguir recursos por PP para poder hacer los programas de la Secretaría, entonces les dicen: ustedes a lo que tienen que ir a las comisiones es a vender, es más un secretario anterior (...), los medía por lo que llevaran de PP, lo que vendían de PP, el que más llevara de PP era el mejor funcionario que él tenía, porque llevaba bastantes recursos de PP. (GF\_Di\_06.09.14).

Los técnicos<sup>15</sup>, quienes hacen presencia a modo de acompañamiento a los Delegados en las comisiones temáticas y consejos consultivos, para asesorar y dar claridad sobre asuntos propios de

---

<sup>15</sup> Nombre que se le asigna a los servidores y contratistas de las diferentes dependencias de la administración municipal que tienen relación directa con los proyectos del programa PL y PP.



la administración pública, se constituyen en la percepción de esos delegados, en un actor generador de conflicto en tanto su intervención en algunos casos pasa a ser activa en la definición y apoyo a proyectos en respuesta a los objetivos misionales e intereses de sus respectivas secretarías.

De acuerdo con los entrevistados, los técnicos tienen la capacidad y posibilidad de dirigir la discusión hacia los proyectos de su interés, con su obvia consecuencia de desestimar otro tipo de proyectos. Así, se considera que a través del criterio técnico-burocrático se disimula la postura política ante las comunidades, pues se trata de “saltarse” la participación ciudadana con dicho criterio. Esta situación se complejiza aún más si se considera que en ocasiones, los mismos técnicos hacen contrataciones en el marco de PP: “Imagínese que hay comunas en donde hay técnicos que son Delegados, son técnicos y Delegados y contratan, o por aparte” (D\_06.10.14)

Respecto al accionar de técnicos y dinamizadores, se percibe que su principal beneficio es conservar sus empleos, ya que su buen desempeño se demuestra ante los respectivos secretarios por el número de proyectos aprobados y/o por el monto de los recursos priorizados en PL y PP, y que serían ejecutados desde esas secretarías. Por otro lado, los Secretarios de Despacho tienen así la posibilidad de incrementar los recursos económicos para cumplir con sus objetivos misionales, lo cual les permite incrementar sus indicadores de gestión. “A vender a PP”, es la frase de algunos Secretarios de Despacho cuando se dirigen a sus técnicos, según testimonio de un funcionario público.

En relación con lo anterior hay una percepción rayana en la denuncia por parte de los Delegados, sobre el cambio de los proyectos por parte de los técnicos, amparados en el criterio técnico. Esto genera molestia en las comisiones y consejos por considerarse un irrespeto hacia el ejercicio de participación y deliberación que allí tiene lugar, para que luego se cambien los proyectos o se replanteen de acuerdo con los criterios técnicos, desconociendo en muchas ocasiones los propósitos de los mismos. Esta percepción no desconoce que puedan existir en casos, razones técnicas para no dar viabilidad a algunos proyectos, lo importante en este caso es la percepción de que “lo técnico” puede ser una excusa para direccionar los proyectos, es decir, que existe una intencionalidad política o de interés en los recursos por parte de los técnicos.

El conflicto sobre el cambio de proyectos, se intensifica, en la opinión recogida, dada la ausencia de mecanismos de comunicación que permitan establecer un diálogo aclaratorio sobre los porqués de tales cambios; por lo que la percepción que queda es que estos obedecen en buena medida al antojo de los funcionarios públicos. En este caso, sufre un importante cuestionamiento PL y PP ya que se pone en tela de juicio la efectividad de la participación ciudadana al percibirse que es la administración la que decide efectivamente, y en tanto participación, se desestima al ponerse en duda su efectividad.

Es de aclarar que los cambios en las fichas priorizadas no obedece necesariamente a un actuar acomodado de parte de la administración municipal pero y, debido a la falta de mecanismos de comunicación, la percepción que queda en el Delegado, principalmente, es que los cambios no se argumentan, por lo que se echa un manto de duda sobre tal proceder. En consecuencia, tales situaciones pueden ocasionar una pérdida de legitimidad de la PL y PP, y desgaste desde adentro.

Se argumenta además que la Administración Municipal es laxa y permisiva con las prácticas “clientelares”, “politiqueras” y “corruptas” en tanto no toma posición para evitar confrontaciones políticas, pero maneja un discurso doble, que de un lado, impulsa a las comunidades a la denuncia



y demanda de las actuaciones que van en contra de la democracia, pero del otro, hace parte de ella, las permite, las avala y reproduce.

...yo (haciendo referencia a la Administración Municipal) no me quiero pelear con estos cuatro, pero también estoy dejando que esta comunidad deje de beneficiarse de este proceso(...), entonces cuando cuatro personas toman posición y pueden más que el constituyente primario que es la comunidad: las que eligieron por organizaciones y por delegados, y no escuchamos a este grupo que tiene más derechos y solamente escuchamos a los cuatro por no casar problemas políticos, no tanto con el edil, sino con quien está detrás del Edil, entonces dejamos que el proceso en esa Comuna se retrase y eso era algo que debía haber solucionado la Vice Alcaldía. (GF\_Di\_06.09.14)

Los testimonios sobre los comportamientos de la Administración Municipal también se refieren a favores políticos, especialmente a través de entes descentralizados: pago de prebendas políticas a través de contratos de prestación de servicios a personas e instituciones, muchas veces sin las competencias requeridas, se dice que, es posible adjudicar la contratación de uno o varios proyectos a personas cercanas a los recomendados por concejales, especialmente a quienes hacen parte de la coalición de gobierno o con quien se tengan deudas políticas pendientes por saldar:

(...) las secretarías ven en el PP una posibilidad de pagar favores políticos, de clientelismo, de compromiso, los profesionales que van a ir a ejecutar los proyectos son amigos del concejal, el recomendado de no sé quién... nosotros tenemos conocimiento de familiares o amigos de los mismos servidores que contratan, entonces el servidor, (...) y ahí hay un escándalo de esos de que una de las funcionarias todo lo que salía de determinadas comunas el esposo era el que lo contrataba, entonces ella pujaba porque esos contratos salieran y salieran gorditos... es decir, están llegando a tal punto "la degradación"... que hasta los mismo funcionarios se han retirado para crear empresas para poder trabajar con PP para poder sacar recursos.(GF\_Di\_06.09.14)

Como un agravante de lo anteriormente expuesto, se cree que hay "incapacidad", "desconocimiento" e "ineficacia" por parte de la Administración Municipal para manejar de manera acertada y coherente los procesos administrativos y logísticos propios de la política de PL y PP, y de la no existencia de un control a la ejecución de los recursos, de un lado, porque no han construido herramientas que les permitan hacer el seguimiento, monitoreo y evaluación de las inversiones en términos de impactos sociales de los proyectos, situación que empeora porque la mayoría de funcionarios y/o contratistas a quienes se encomiendan las supervisiones e interventorías de los contratos no cuentan con el tiempo y los conocimientos temáticos y/o financieros necesarios para hacer un adecuado seguimiento y control a la ejecución. Y de otro lado, porque los ejercicios de supervisión e interventoría rigurosa los obligaría a tomar distancia de prácticas como la burocracia y el pago de favores políticos con los que ella mantiene su clientela y hace transacciones políticas. A este respecto expone un entrevistado:

(...) El clientelismo no aparece en esta administración ni la politiquería ni esos líderes ni esos concejales, es decir, esta es una historia... es la estructura política que tenemos, lo que yo creo es que en esta administración a lo que se suma otro



ingrediente y ese yo lo llamaría la flexibilidad en los procesos de contratación y asignación de los recursos públicos, es decir, es que realmente aquí hay una flexibilidad en ese tipo de procesos, precisamente que obedecen a un estilo clientelista desde la política hoy, digamos que en las dos administraciones habían una intencionalidad al menos desde el gobierno municipal de intervenir esos procesos a través de controles, a través de hacerlo más público y todo eso, y hoy la intención es hacerlo más fácil para que eso no tenga control y para que el dinero fluya más fácil hacia ese enfoque clientelar, es que la cosa es grave y no sólo en este PP, en donde vos cojás. (CM\_29.09.14).

En este orden de ideas, se considera que la Administración Municipal podría estar buscando favorecer una mala imagen del PP, con el fin de tener argumentos para acabar con el programa, dándole mayor validez a las Jornadas de Vida y Equidad (JVE) porque logran congregarse a un mayor número de personas, por qué las prácticas de deliberación quedan ausentes y porque el empoderamiento ciudadano no está en su agenda política.

Algunos de los actores consideran que las JVE se han constituido en un sofisma de distracción para que el movimiento comunal, sindical, gremial, todo lo que tiene que ver con el tema social, se ponga una barrera y se movilice a través de una participación restringida y no a la participación inherente ciudadana que tiene cualquier habitante de Medellín, para ejercer su derecho al desarrollo de su territorio. Aduciendo además, que la Administración Municipal justifica la participación, en mérito de un indicador más del Plan de Desarrollo Municipal, en esta medida, la participación se mide de acuerdo al “número personas que se sientan a calentar silla y a tomar refrigerio” (C12\_Ed\_14.08.14), pero no en participación activa y real, en la que los ciudadanos sepan que es lo que se está haciendo.

(...) las Jornadas de Vida y Equidad son un ejercicio digamos populista, un ejercicio politiquero, un ejercicio que no conversa con las necesidades de la comunidad, un ejercicio muy precario en la participación y en la planeación (...) que desmotivan toda una comunidad y a unos sectores que estaban llegando al PP y que hoy no tienen mucha confianza, yo creo que se ha perdido la confianza de los ciudadanos en el PP y en todos los procesos que sean de planificación y planeación incluyendo el POT. (CM\_29.09.14).

Ligado a lo anterior, se señala en diversos testimonios una percepción del incumplimiento de la actualización, de los Planes de Desarrollo Local (PDL), propuesta en el Plan de Desarrollo Municipal como un reto en lógica de articulación y una acción considerada como paso fundamental hacia el fortalecimiento de la política pública de PL y PP, lo que suma argumentos al debilitamiento del mismo. Esto ha generado un ambiente de desconfianza en los procesos de planeación, que podría acarrear un retroceso en lo que por años se había edificado con esfuerzos, recursos y aprendizajes, aspecto al que se suma el temor por parte de las comunidades a una homologación de planes a sabiendas de los desarrollos desiguales que aún persisten en la ciudad y a las lógicas diferenciadas de los territorios.

Pese a todo lo anterior, en algunos casos sí se hacen reconocimientos a servidores específicos que en medio de todo lo anterior, tratan de mantener el proceso en la dirección de lo que debería ser:



interés común, participación y representación, planeación, coherencia de la inversión, pero consideran que son una minoría.

En lo que respecta a las estrategias de comunicación pública, información y formación con que cuenta la Administración Municipal, se afirma que estas están en un nivel incipiente, que no alcanza a promover la distribución del poder para la toma de decisiones y que es restringida. Dado que, el programa sólo pone en discusión relativa, un presupuesto mínimo y no permite deliberar sobre la destinación de los recursos ordinarios, vedando temas de interés político a las comunidades.

En términos de la convocatoria se señala que no hay una estrategia comunicacional que estimule la participación en el PL y PP y que la existente es limitada, insuficiente y carece de mensajes claros, además de ello, se señala que particularmente en la coyuntura actual del PP (suspensión provisional del decreto No. 1203 de 2013), cuando debería haber más comunicación e información, por parte de la administración, “ésta ha brillado por su ausencia”.

De la misma manera se hace alusión a la falta de prácticas coherentes y transparentes en el Gobierno Local que no generan la suficiente confianza en los ciudadanos para decidirse a participar. El voz a voz, es la estrategia de comunicación que mayores sentidos instala en la población, al permitir que el mensaje que se recibe interactúe con el imaginario personal y, a su vez, que alimente el imaginario colectivo. Así, frases como “aquel roba”, “sacar su tajada”, “se pierden dineros”, “sin embargo, siguen robando”, “avíatos”, “recibir su plática por debajo”, gravitan dentro del campo discursivo de los entrevistados.

En este orden de ideas, los vacíos en la comunicación permiten la generación de situaciones anómalas en los procesos, permitiendo la falta de control a la ejecución de los proyectos priorizados, y la instalación de sentidos bajo la primacía de intereses particulares, situación que debe superarse a través de procesos comunicacionales efectivos dirigidos a toda la población.

Pese a reconocer la existencia de procesos de formación impulsados por la administración y los beneficios que ésta ha representado, se indica que todavía falta mucho para desarrollar un pensamiento político profundo de democracia. Se plantea que es mayor el conocimiento y la reflexión en torno a lo qué es participar, que la acción frente a la participación y a la movilización social y política. El pensamiento político que opera necesita de la potencialización de las dimensiones ética y moral, ya que la formación para la participación ciudadana requiere educar para la acción responsable.

### **1.3 Grupos delictivos**

En lo que respecta a los grupos delictivos, desde la perspectiva de los entrevistados, la política de PL y PP no se desarrolla en un espacio neutral sino en unos territorios que están contruidos y marcados por diferentes prácticas, lógicas, subjetividades y recursos de poder que se materializan y espacializan a través de diferentes territorialidades, entre ellas las de los grupos delictivos (“Bandas” u Organizaciones Delincuenciales Integradas al Narcotráfico (ODÍN) y a los “Combos”); actores que imponen su ley, cobran impuestos, realizan restricciones a la movilidad, e inhiben el



libre desarrollo social y comunitario permeando las dinámicas sociales, culturales, económicas y políticas.

(...) Medellín viven en medio de lo ilegal y lo legal, cuantos sobreviven ahí y cuantos se nutren de lo legal, quien me arregla el problema de linderos a mí, ¿me lo arregla la banda o el inspector?, el inspector se demora un año, eso no sirve, entonces me lo arregla la banda en ocho días, ¿quién me arregla un problema del honor?, violan a mi hija, pasa esta situación, maltrataron a mi hijo, ¿quién me arregla eso?, la policía, no me lo arreglan ellos más fácil, si alguien me debe quien me paga más fácil, por medio de quien se me paga más fácil, por usted o por usted, pues obviamente por ellos. (Ent\_Ex\_09.14).

El rol de los grupos armados ilegales en PL y PP y, su legitimación ante los habitantes de los barrios, ha sido objeto de discusiones en la ciudad. No obstante, se considera que es preciso analizarlo con calma, pues si bien se pueden presentar cuestiones de injerencia en los recursos públicos como el caso del cobro de vacunas por la ejecución de un proyecto o el préstamo de dinero para su ejecución, se cree que el programa PL y PP, más que constituirse en una fuente de recursos económicos para estos grupos se configura en un lugar que les genera rentabilidad simbólica y legitimación de su poder ante las comunidades pues la captación económica está presente en todas las estructuras de la ciudad ya que este tipo de actores oficia como un mediador económico con poder fáctico y de manera diferenciada en cada territorio.

(...) a nosotros nos dicen para poder ejecutar, usted me tiene que entregar productos a un mes, lo que significa que yo tengo que garantizar, tener una base financiera, entonces como va a hacer la gente, lo conseguimos con esta gente que nos presta fácil, y quien presta fácil, ellos la prestan y ellos saben cómo cobran, cierto, esa es una, la otra es que hay grupos, los representantes de los grupos armados que si están en los procesos mismos de priorización de recursos en los territorios, pero entonces aquí viene una cosa que es muy interesante, y es que finalmente estos grupos, al menos los que nosotros logramos localizar no están pensando en financiación para ellos sino que se ha hecho algo así como a lo Robin Hood, el poder simbólico es lo que ellos están haciendo, entonces digamos que yo creo que ahí hay otro elemento, es una forma incluso de garantizarse la legitimación en el territorio, porque vienen con el recurso a favor de nosotros. También hay diferenciación de territorios, porque no todos los territorios funcionan de la misma manera, ni en todos los territorios están los actores armados, uno no puede generalizar. (GF\_Ex\_16.10.14)

De manera explícita se reconoce e identifica la incidencia en PL y PP de actores armados ilegales en la comuna 7 (Robledo). Los testimonios indican que cuando las organizaciones, o mejor, sus representantes, no tienen dinero suficiente para iniciar la ejecución de los proyectos, los combos le ofrecen dinero en calidad de préstamo para superar la situación y cumplir así con lo acordado en la contratación. No sobra decir que para el tal préstamo se debe pagar un interés del 20%, tal y como se paga el también conocido fenómeno del “gota a gota”.



Hay un sin número de organizaciones en la ciudad que se dedicaron a esperar a que salga el contrato de PP y a repartir y a meterse en cuenta licitación haya, tengan o no tengan la experiencia o la capacidad económica de hacerlo, entonces esto también se vuelve el caldo de cultivo para que los ilegales laven dinero porque si su organización no tiene la plata yo se la presto, [...] empiezan la ejecución porque consiguieron la plata: no hermano es que estoy pagando intereses del 10 del 15 % por esa plata, eso dicen. Entonces, finalmente ¿cuál va a ser la calidad si usted para pagar 10 y 15% de intereses? tiene que rebuscarse los materiales o lo que le pidan lo más barato posible en el mercado. Entonces cuál es el impacto que va a generar un proyecto de esos cuando... Esa es una de las situaciones que también se viene presentando, y que ojalá la administración se dé cuenta. (C7\_CMPP\_21.08.14).

#### **1.4 Intermediaciones, alianzas y pactos entre los actores de PL y PP**

La participación ciudadana y política constituye un fenómeno complejo y multidimensional, que implica tanto negociación, convergencia y cooperación de intereses y de actores, como disenso y confrontación de los mismos. Es así como los actores sociales dispuestos a participar y quienes se proponen convocar o inducir a la participación, están dispuestos a aceptar, incluirse y/o conducir el proceso evidenciando una suerte de hechos y negociaciones asociados a intenciones, recursos negociados, beneficios económicos y políticos que tienen lugar en intermediaciones, alianzas y pactos. Lo anterior permite leer la construcción de órdenes, soberanías y jerarquías sociales, que se convierten en objeto de permanente disputa, dando paso a luchas de poder entre los diversos actores por distintos tipos de recursos tanto materiales como simbólicos.

En primer lugar, se identifican una serie de “intermediaciones” entre los ciudadanos que habitan las diferentes comunas y corregimientos de la ciudad, es decir, “los titulares de derechos” y las instituciones públicas gubernamentales que deben garantizarlos. Estas varían de acuerdo con el nivel de la demanda o necesidad, bien sea personal, sectorial o de comuna.

Así, los líderes que se desempeñan como delegados por asamblea, organización o grupo sectorial, ejercen un primer nivel de intermediación, especialmente cuando la demanda es de impacto personal como gestionar una beca, un cupo para obtener prótesis dentales, para recibir un mercado, etc., siendo más efectiva la intermediación cuando el proyecto es priorizado por la comisión de la que hace parte ese delegado.

Hay un segundo nivel que ejercen líderes reconocidos a nivel de la comuna o el corregimiento, principalmente por sus conexiones con funcionarios públicos y los ediles de la Junta Administradora Local para tratar de dar solución a problemáticas de impacto barrial, sectorial o comunal, aunque también las de impacto personal o familiar. Su efectividad está en función de los recursos que pueda movilizar, los cuales, no son sólo de tipo económico, pues el prestigio y la visibilidad que tengan ante los funcionarios o los acuerdos establecidos con estos son determinantes para lograr su propósito.

En el tercer nivel, se identifica la intermediación que los líderes del anterior nivel buscan ante los concejales o secretarios de despacho cuando sus recursos no son suficientes para satisfacer una



demanda y tiene que buscar, a su vez, otro de superior rango o nivel, que en consecuencia movilice un mayor número de recursos para lograr el propósito de la gestión.

Ahora, la efectividad de estas intermediaciones genera impactos de tipo social, simbólico económico y político que siempre refieren a la ostentación de poder. En lo político, se genera una relación basada en la confianza que inspira el líder por su efectividad, por lo cual, este podrá solicitar de esa persona o personas el apoyo necesario para sacar adelante los proyectos propuestos o para conseguir los votos necesarios para hacerse elegir de nuevo como delegado. Igual ocurre con el edil que aspira a hacerse reelegir o que tiene, a su vez, acuerdos electorales con algún concejal. En síntesis, se percibe que el PL y PP es un espacio donde se generan relaciones clientelares en tanto hay un hábito de intercambio de favores, en el cual los titulares de cargos políticos y representantes comunitarios regulan la concesión de prestaciones obtenidas a través de su rol o de los contactos relacionados con ella, a cambio de apoyo social, simbólico, económico o electoral.

La relación clientelar se sitúa en un modelo de relación social en la cual existe una distribución del poder absolutamente asimétrica pero que, sin embargo, obliga a ambas partes al cumplimiento de acuerdos. En este sentido, hay un reconocimiento de una larga historia de intercambio de favores y sistemas clientelares que con la aparición de nuevas instancias de poder abiertas al juego democrático, y la ausencia de control desde la Administración Municipal, se han favorecido.

Para ilustrar este tema se presenta un fragmento de una de las entrevistas:

(...) las organizaciones vienen y priorizan los recursos adaptándolos a que cuando eso lo viabilicen sea yo mismo el que lo contrate. Y como yo les doy trabajo a los demás delegados de esa misma comisión, ellos siempre van a votar por el proyecto que yo proponga. Eso se vuelve de esas organizaciones que administran pobreza en los territorios, pero gracias a eso mantienen su lecho electoral. Ahí se garantiza que los proyectos siempre salgan adelante, y finalmente ellos hacen el *lobby* en las secretarías para garantizar que sean ellos quienes ejecuten los contratos (C7\_CMPP\_21.08.14)

Sumado a ello, las entrevistas analizadas revelan la existencia de dos tipos de pactos, estos a diferencia de las intermediaciones, establecen un trato entre dos o más personas en las que hay una obediencia o cumplimiento a ciertas acciones acordadas y a recibir retribuciones por su cumplimiento.

En este sentido, hay una denuncia recurrente sobre los líderes que llegan a PP con el “proyectico debajo del brazo”, argumentando que en el PL y PP prima el interés personal, sectorial y barrial sobre el bien común, esta situación es leída por los entrevistados como un acomodamiento silencioso que se rige bajo la máxima “ni me tocas, ni te toco”, lo anterior se lleva a la práctica a través de dos tipos de pactos:

En el primero, los delegados que presentan sus proyectos no se oponen a la aprobación de los otros, o más importante aún, no comprometen los recursos para los otros proyectos. Así, mientras haya una distribución “equitativa” de los recursos en los diferentes proyectos, la correlación de



fuerzas al interior de las Comisiones Temáticas y de los Consejos Consultivos se mantiene. El segundo tiene que ver con las contrataciones y el mal desempeño de las mismas, vinculando tanto a la Administración Municipal como a la comunidad. Uno de los entrevistados lo manifiesta así:

(...) yo sí quiero que quede muy claro que hemos sabido que hay cosas perversas dentro del PP y que ha sido por la misma imprudencia tanto de la institucionalidad como de la comunidad. Porque ha habido una complicidad entrelazada durante todos los años y un conflicto de intereses grandes. [...] ¡A cuántas de las organizaciones que han ejecutado mal contratos de PP con la Administración Municipal, a cuántas se les han hecho efectivas pólizas por incumplimiento, a cuántas se les ha sancionado para que no sigan contratando! Que ese sería un dato muy interesante del que deberíamos saber, pero por temas políticos sería difícil hacerlo público, por eso, porque entonces tendríamos que decir quién incidió para que a esa organización no se les hicieran efectivas las pólizas y ya entraríamos en un tema incluso hasta de seguridad (C7\_CMPP\_21.08.14).

Las alianzas por su parte se hacen entre algunos líderes, para unos propósitos específicos y con impactos diferenciados. Cuando la tensión inicia en las Comisiones Temáticas, las alianzas se establecen entre los líderes más representativos de la misma y que cuenten con el apoyo de otros delegados. En ese caso, se unen quienes pueden influir en los otros delegados bien sea por ser parte de su clientela o por la promesa de beneficios o por el intercambio directo de dádivas. Se consigue así el apoyo necesario para aprobar o para hundir los proyectos en cuestión, es el mismo proceder cuando en un Consejo Consultivo se requiere movilizar gente en función de un proyecto determinado.

Pero las alianzas no se establecen sólo entre los líderes a nivel barrial o comunal, y con el propósito de aprobar o hundir proyectos, también se establecen para la contratación de los proyectos y para la selección de los beneficiarios de los mismos. Este proceder, según se expuso para las intermediaciones, genera impactos económicos y políticos.

Adicionalmente, las alianzas se presentan a nivel de ciudad y con actores políticos de ese mismo nivel, especialmente con concejales del municipio. En éstas, los líderes se alían con concejales (a modo de intermediación) para que estos puedan determinar quién o quiénes pueden ejecutar qué proyecto, lo cual le posibilita a una de las partes obtener ingresos económicos a través de la ejecución de proyectos por interpuesta persona (organizaciones, corporaciones, etc., a nombre de terceros, pero que en la comuna se sabe de quién son realmente. Es diferente al caso de las organizaciones de papel). En cualquier caso, la contraprestación es “ponerle votos” al concejal en el respectivo período electoral.

Entonces, de la alianza de actores para la aprobación o el hundimiento de proyectos, cabe esperar relaciones sólo soportadas en la coyuntura política que se genere por el rompimiento de la correlación de fuerzas en los escenarios de participación, y por tanto pasajeras; o por el contrario, alianzas que, no obstante el detonante de las mismas, pueden dar lugar a relaciones de corto o mediano plazo que contribuyan a una suerte de cooptación de esos escenarios de participación. Lo anterior no desconoce de ninguna manera la posibilidad de que algunas alianzas estén dirigidas a la búsqueda de satisfacer el interés general.



## **2. Planeación Local y Presupuesto Participativo desde la particularidad de las comunas y corregimiento**

En este apartado se da cuenta de las percepciones que los entrevistados tienen respecto a lo que la política pública de Planeación Local y Presupuesto Participativo en sus comunas y corregimiento buscando reivindicar la heterogeneidad de los territorios en estudio, haciendo referencia a cada uno de éstos desde sus miradas particulares.

Así las cosas, consideramos importante resaltar que para los entrevistados, PL y PP ha permitido un cambio significativo dentro de las comunas, no solamente en lo que respecta a la ejecución de proyectos puntuales que buscan satisfacer alguna necesidad o interés particular sino y, principalmente, como un ejercicio de carácter político que permite la incidencia sobre sus territorios donde se hacen grandes esfuerzos por identificar, deliberar, concertar, priorizar, ejecutar y vigilar, que no siendo siempre fructíferos, les han permitido el trabajo conjunto, el reconocimiento sus barrios, pensarse desde la comuna y abrir un camino que les permita paulatinamente visibilizarse e integrarse a las dinámicas de la ciudad. Así mismo, enfatizan en la necesidad de fortalecer el espíritu de lo que significa planear pues la mirada cortoplacista, y la urgencia en la resolución de algunos temas, desdibuja el sentido político y técnico de la planeación.

El territorio resulta ser un constructo socio-histórico que obedece a dinámicas particulares, por lo tanto, debe ser aprehendido, leído, entendido e intervenido a partir de las diferentes lógicas que desde él se expresan y a partir de él se materializan. Éste da cuenta de la pertenencia, del origen, de lo común y de la apropiación simbólica y material que se manifiesta en las diferentes formas de territorialidad, las cuales les permite posicionarse en términos de sus reivindicaciones por el derecho a la ciudad o al desarrollo.

Ninguna de las entrevistas realizadas planteó la clausura o abandono del programa como posibilidad o deseo, pues aunque la política pública muestra falencias en su implementación, ha venido siendo apropiada por las comunidades en diferentes niveles y con intereses variados, lo que no necesariamente debe verse como un inconveniente sino por el contrario debe representar un reto tanto para los diferentes gobernantes como para las comunidades y sus organizaciones en términos de la construcción democrática, no plana ni sin contratiempos o dificultades.

Como se había enunciado al principio, las particularidades de las comunas dan cuenta de los siguientes aspectos:

### **2.1 Comuna (3) Manrique**

Para los entrevistados de esta comuna, la planeación local del desarrollo es una apuesta política que permite la reivindicación de los derechos a la ciudad, lo que implica la toma de decisiones sobre su territorio bajo su propia concepción de desarrollo. Como parte fundamental de los ejercicios de planeación, se debe partir de las necesidades y demandas comunitarias, por ende, supone un ejercicio que comienza desde abajo lo que les implica conocer las dinámicas del



territorio, aprehenderlo, comprenderlo y contextualizarse en su proceso histórico, identificar y visibilizar las necesidades de todos los sectores y barrios a partir de la inclusión de sus líderes, de reconocer y potenciar las organizaciones sociales y de involucrar a los más vulnerables.

Los actores entrevistados ven como fortalezas la posibilidad de articulación de los diferentes procesos que se desarrollan al interior de la comuna y de un trabajo conjunto que permite visibilizar las necesidades de cada sector, pensar en la comuna desde la reivindicación de derechos, y así ejercer políticamente su ciudadanía.

En este sentido, refieren como debilidad, el desconocimiento de parte de la población de la apuesta política, programas y proyectos que emergen del Plan de Desarrollo Local, lo que limita las posibilidades de movilización social y política en torno a la reivindicación de derechos, el distanciamiento de esfuerzos y la consecuente desarticulación de los diferentes planes que surgen en la comuna, la falta de participación de líderes de todos los barrios y sectores no logrando que los ejercicios visibilicen las necesidades de la totalidad de la comuna, la presencia de operadores foráneos que desconocen y no entienden las dinámicas locales del territorio y un proceso liderado desde la administración que promueve los ejercicios desde la cuantificación y no desde la planeación.

En estos términos, es común la referencia a que se limita la participación de las comunidades a la asignación del recurso y no a la toma de decisiones respecto a cuáles deben ser los proyectos que se priorizan presentándose casos donde las comunidades sienten que los profesionales técnicos y dinamizadores han cambiado los proyectos que se habían priorizado. Así mismo, se dio cuenta de que la administración municipal busca que todas las necesidades de los barrios se dirijan a PP dejando de lado las obligaciones que se tienen a través de los recursos ordinarios, frente a lo cual preguntan ¿dónde se encuentra la inversión del 95% del presupuesto restante?

En este marco, el presupuesto participativo, es entendido como una de las herramientas con las que cuentan para gestionar su Plan de Desarrollo Local toda vez que éste no alcanza a cubrir todas las demandas, por lo cual, expresan que es necesario que la JAL o la misma comunidad realicen gestiones ante el concejo municipal para lograr la consecución de otros recursos que permitan resolver otras necesidades apremiantes.

Desde este ejercicio, las comunidades referencian el territorio como un espacio socio-histórico que sobrepasa la lógica de la división político – administrativa que se ha definido por la administración. Las entrevistas nos dan cuenta de la existencia de 25 barrios pero se alude a que desde la institucionalidad se reconocen sólo 15, lo cual nos muestra que el territorio, para sus pobladores, no es un hecho fijo, es una construcción continua y dinámica que corresponde a procesos sociales en permanente cambio y evolución.

Los proyectos desarrollados por PP que mayor percepción de impacto tienen en la comuna son la Cualificación de mujeres como normalistas superiores, Fondo camino a la educación superior, Promoción de la salud y prevención de la enfermedad, Obras públicas en zonas periféricas, Atención al adulto mayor y fortalecimiento de las organizaciones sociales como Imagineros, Balcón de los Artistas, SUMAPAZ, Mesa Ambiental y medios de comunicación locales como Corpomedios, Corpococullo y Tinta 3.



## 2.2 Comuna (7) Robledo

Los ejercicios de planeación local permiten la construcción de una propuesta de desarrollo desde adentro, lo cual invita a la administración municipal a conciliar una idea conjunta del desarrollo que implique pensar en forma colectiva reconociendo las particularidades existentes, con una planeación de largo plazo donde el barrio y la comuna tengan protagonismo por el aporte que le hacen a la construcción de ciudad. Se plantea un actor entrevistado:

(...) pero yo me pregunto: aquí hubo un evento mundial, dos, el que hubo en la Universidad de Antioquia y el que hubo en Plaza Mayor. El que hubo en Plaza Mayor era para gente ya previamente seleccionada, en la Universidad de Antioquia, éramos el pueblo y se miraba el desarrollo, en uno se mostraba la Ruta N, en el otro se mostraba la periferia, entonces el desarrollo cuando se mira desde un punto equitativo sería más hermoso, porque es paradójico, nosotros vivimos en un asentamiento y nos tomamos la mierda de los otros, porque cogemos agua de la quebrada la Mal Paso para poder subsistir, cuando desde la Constitución Política dice que el mínimo vital es una obligación, entonces cuando aquí hay barrios con más de 20 años que todavía no tienen agua (C7\_Exdel\_14.08.14).

Consideran que el desarrollo es una apuesta de todos, por lo que el PDL propone una alianza: Estado, Empresa, Educación y Comunidades (EEEC) que logre a partir de la priorización de necesidades y la ejecución de intervenciones impactar fuertemente la calidad de vida de la población. La apuesta de los actores sociales corresponde a una ciudadanía activa que se articula con los demás para pensar la ciudad y el país, donde el ciudadano es preguntado en relación a cómo considera que debe ser el desarrollo de su barrio, sector o comuna y actuar en consecuencia. Esto es lo que consideran planear a la par, “hombro a hombro” teniendo en cuenta las necesidades reales para lo que es necesario tener líderes de avanzada.

El territorio desde lo físico espacial debería estar unificado e integrado a las dinámicas locales y de ciudad, donde los megaproyectos se piensen desde la satisfacción de las necesidades de los residentes de la comuna y no desde la oferta de beneficios a otras zonas de la ciudad. Parten de reconocer la denominada periferia como integrante de la ciudad donde temas como la innovación se relacionen con la capacidad del Estado de articularse y visibilizar los aportes que desde estos sectores se hacen a la ciudad. Nos indican que el desarrollo no es una referencia del estado de cosas propias de la centralidad, también corresponde a la periferia como lo expresa un actor entrevistado:

(...) si usted mira el cordón donde va el jardín circunvalar, aquí está (el desarrollo) (C7\_Exdel\_14.08.14).

El Presupuesto Participativo es para ellos una herramienta para la gestión del PDL, que lo focaliza en la gestión de proyectos colectivos lejos de intereses individualistas o de generación de ingresos para contratistas, convirtiéndose en una forma de dar solución a las problemáticas de los barrios y comuna, lo cual les permite, a su vez, la convergencia de los diferentes actores que hay en las comunas. Los dineros asignados son un derecho de la población en la medida que es la devolución de los impuestos que la población paga, por lo cual, PP pertenece a las comunidades.



Dentro de las problemáticas encontradas se refiere la elaboración continua de diagnósticos que no están integrados al PDL, donde las necesidades de la población no son reflejadas debido a una “acomodación técnica” que se realiza con el fin de que se enfoquen los proyectos según lo definido por la alcaldía. En este sentido, exponen que la planeación debe ser de largo plazo, incluyente y debe incorporar una visión compartida de ciudad, de tal manera, que cuando se llegue a las comunidades no vayan con todo “montado”.

La gestión que se desarrolla de los programas y proyectos que se propusieron en los PDL muestra limitaciones al estar ligada a PP, lo cual evidencia un vacío en cómo se ha pensado la gestión de los mismos, aunado a esto nos muestran otra problemática con relación a la falta de articulación de los proyectos que se priorizan y ejecutan, pues en varios casos, se ha terminado duplicando los ejercicios desde las diferentes secretarías.

Cuando se abordan los tipos de proyectos que se desarrollan en la comuna con recursos de PP, indican que los temas asociados a la educación, salud, y deporte, al ser considerados por la Constitución nacional como derechos fundamentales, no deberían estar dentro del resorte de lo que se prioriza por PP sino por recursos ordinarios. En este sentido se expone que en la comuna, aún falta una conciencia clara y real de los derechos:

(...) cuando yo llegaba allí yo decía: es que mire, la ley del deporte me dice esto, esto y... ¿qué estamos haciendo? La educación no tiene que estar en presupuesto participativo, porque es un derecho fundamental: la educación, la salud, el deporte, son tres ejes fundamentales que no tienen que estar ahí, yo a veces me pregunto: ¿por qué? Si es un derecho fundamental no tiene por qué estar en presupuesto participativo (C7\_Exdel\_14.08.14).

En este sentido, es importante resaltar también que para los entrevistados no es claro cuáles deben ser los contenidos de los PDL y cuáles deben ser los proyectos que se deben priorizar por presupuesto participativo en tanto las comunidades refieren limitaciones a la oferta institucional de la alcaldía.

En términos de las exclusiones implícitas en sus percepciones, se inquiriere a la administración municipal al vender una imagen de desarrollo que no corresponde a la de las comunidades y a la falta de gestión política que reconozca y legisle según las necesidades y características de la población, en este sentido se expresa:

(...) yo a veces miro ¿aquí el concejo municipal, cuándo se ha descentralizado?, ¿cuándo la asamblea ha venido a los barrios a sesionar?, ¿cuándo el alcalde se ha venido a un barrio a hacer el despacho? Pocas veces, en la 13 me parece que hicieron eso (C7\_Exdel\_14.08.14).

Respecto a la ejecución de proyectos de PP por parte de otras organizaciones, indican que es necesario que las comunidades se involucren mucho más en la gestión y en la implementación de los proyectos, pues han llegado grupos (operadores) que no conocen el territorio y terminan haciendo lo que no se les ha pedido, desconociendo lo que es PP, y la idiosincrasia de la comunidad y de la ciudad. Igualmente, expresan que desde PP no hay una visión de colectividad ni de largo plazo, lo cual, no les permite levantar una línea base que posibilite identificar el estado en el que se encuentran hoy y medir el impacto de los proyectos después de realizados.



Si bien PP es una herramienta válida para las comunidades, insisten en la necesidad de establecer reformas que le den sentido colectivo y de largo plazo, permitiendo la continuidad de proyectos, la formación política, el mejoramiento de la comunicación pública dado el nivel de desconocimiento que se tiene del programa PL y PP y su implementación, y el establecimiento de criterios claros con relación a las contrataciones. Valoran como los proyectos de mayor impacto gestionados a través de PP, los siguientes: Mejoramiento y recuperación de andenes, Formación de Guías Ambientales Fortalecimiento de las diversas expresiones, manifestaciones y dinámicas culturales y artísticas, Promoción de la participación y la movilización ciudadana, Deporte y la recreación, una alternativa para garantizar el bienestar y calidad de vida, Mejoramiento integral de vivienda y Atención social a población vulnerable.

### **2.3 Comuna (10) La Candelaria**

Para los entrevistados, la política de planeación local y presupuesto participativo es una herramienta de gestión política que debe generar capacidades en las comunidades y organizaciones de autonomía, incidencia política y movilización. Esto les implica conocer su territorio de tal manera que las gestiones que se realicen impacten verdaderamente a la comuna, significando que la planeación no se debe hacer desde el escritorio sino desde la base, desde las necesidades de las comunidades con el fin de que se incida políticamente en el territorio bajo unos objetivos de desarrollo concretos.

La Escuela de Formación Política que se creó en esta comuna ha permitido el surgimiento de nuevos liderazgos y en sus integrantes una participación mucho más clara respecto a PL y PP, que si bien tiene un importante ejercicio desde lo técnico, es principalmente de incidencia política. En este sentido, la formación les permite a las comunidades y a sus organizaciones ir más allá del favor político y, a partir del fortalecimiento de la capacidad organizativa, reclamar y ejercer sus derechos.

La planeación local abre a las comunidades la posibilidad de reconocimiento de los barrios y comunas como un territorio común donde los diferentes escenarios y actores generen confianzas, alianzas y estrategias para la gestión y la toma de decisiones. El presupuesto participativo permite liderar proyectos que impacten la comuna, no obstante, admiten que las posibilidades que permite PP están a nivel local, y que la incidencia política, implica el reconocimiento y participación de otros niveles o instancias de la participación.

En el imaginario de territorio, los actores entrevistados de la comuna 10 presentan una particularidad respecto a lo sui generis de ella, toda vez que por ser el centro de la ciudad no tiene una “identidad propia” pues en ella se reflejan todas las problemáticas de la ciudad, y que por la localización del Centro Administrativo La Alpujarra, Plaza Mayor y demás equipamientos de carácter urbano y administrativo se colapsa cada vez que se realiza un evento. En este sentido, por congregarse uno de los sectores comerciales más importantes de la ciudad y ser zona de tránsito constante, en el día puede estar recibiendo más de 1 millón de personas que bajo la mirada de presupuesto participativo les lleva a los residentes a pensar en lo que es el “habitar” y el “residir”, cuáles deberían ser entonces los recursos que debe recibir la comuna 10, quienes deben ser los delegados y si las personas que trabajan allí tienen derecho o no al disfrute de los proyectos que se priorizan a través de PP.



Al respecto en el PDL se resalta un elemento interesante en torno a la configuración del territorio desde su dimensión material, pues indican que los barrios que son incluidos en el diagnóstico (17), son reconocidos y aceptados por la comunidad como parte de su territorio que por lo demás equivalen a los que contiene el decreto de la división política de la ciudad. Manifiestan que si bien se alude a lugares como San Lorenzo, Niquitao y La Bayadera, entre otros, éstos no se reconocen como nuevos barrios sino sectores pertenecientes a los barrios existentes.

En este sentido, las opiniones encontradas durante las entrevistas si bien logran reconocer la simultaneidad territorial refieren a la coherencia en términos de pertenencia territorial y sus derechos implícitos, sintetizándose en la siguiente cita:

(...) es que tenemos que ser coherentes, aquí viven 85 mil personas y al centro vienen un millón y pico de personas, no podemos pretender que esas personas que también viven en esas comunes también se beneficien de esos recursos del centro, no, no tiene sentido (C10\_Del\_EqGe\_04.08.14).

Desde los procesos de participación, esta particularidad ha provocado que los intereses sean más sectoriales que territoriales donde incluso hay una existencia variada de gremios y asociaciones que en su mayor parte no tienen representación ante PP. Sin embargo, sí hicieron presencia, por ejemplo, en las jornadas de vida que también promueve la alcaldía de Medellín en las comunas en las cuales no se promueven ejercicios de deliberación sino que por el contrario prevalece la votación directa como estrategia eficiente de promover o aprobar un proyecto.

Respecto al proceso de planeación y priorización de proyectos que se hace desde PP encontramos dos miradas, una que obedece a la reclamación de derechos en términos de las necesidades insatisfechas de la población, y otra, que refiere a este tipo de procesos como asistencialistas y contruidos para los vulnerables, lo cual se expone en una entrevista de esta manera:

(...) porque tenemos un país desafortunadamente asistencialista y construido para los vulnerables, pero jamás está hecho para las personas que no tienen vulnerabilidad o que simplemente se superan porque tenemos una comparación muy sencilla y es: la clase baja está llevada del berraco y la clase alta está sobrada y la clase de la mitad estamos llevados del diablo porque es que no nos queremos caer y no nos dejan subir y nadie nos apoya, entonces esa parte es muy complicada, por eso es una de las razones que yo he sido muy duro en el proceso (C10\_CMPP\_11.08.14).

En cuanto a cómo se ha desarrollado el proceso de PP, se encuentran varias referencias a la existencia de organizaciones de la comuna que dependen económicamente del contrato que se logra a través de PP, lo que ha degenerado en que la población se piense desde lo económico y no desde la incidencia política en éste y otros escenarios de ciudad. Si bien se plantean cambios en la manera como se priorizaba antes con 150 o 200 iniciativas que dificultaban mucho la planeación y la ejecución, en la actualidad, refieren lo que se denomina como el “empaquetamiento” que distorsiona el propósito del ejercicio de priorización que realizan las comunidades. Una persona lo refiere así en las entrevistas:

Ejemplo, nosotros priorizamos un proyecto de silvicultura con unas huertas como comunitarias y llegó un funcionario de ambiente a querernos vender dizque 80



millones de orquídeas para colocar en la playa, no tenía absolutamente nada que ver una cosa con la otra, entonces ellos siempre son como tratando de distorsionar el objetivo del proyecto. Esto lo podemos hacer con otra cosa que están haciendo en aquel... por querer empaquetar o por querer facilitarse ellos el trabajo (C10\_Ed\_04.08.14).

Las falencias que se manifiestan corresponden al cambio en las fichas cuando los proyectos llegan a las diferentes Secretarías de la alcaldía, lo que las comunidades entienden como la búsqueda de la viabilidad para que haga parte de la oferta institucional, la debilidad en el seguimiento a los proyectos y a la definición de indicadores que permitan medir el cambio o el impacto, los sobrecostos por impuestos, administración, interventoría y las subcontrataciones que reducen significativamente los recursos públicos y, por ende, el alcance de los proyectos priorizados.

La llegada de organizaciones sociales “foráneas” también fue referida con una problemática, especialmente porque la comuna cuenta con personal capacitado para el desarrollo de los proyectos:

La percepción de los proyectos que mayor impacto tienen en la comuna son Camino a la investigación (educación superior crédito condonable), Atención al adulto mayor, Promoción de la salud y prevención de la enfermedad, RID 10, Fortalecimiento de la cultura constitucional y política, Desarrollo empresarial y generación de empleo y Niñez innovadora y creativa (semilleros de investigación- niños y niñas de 5 a 10 años).

## **2.4 Comuna (12) La América**

El desarrollo del programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo ha servido como un escenario de gestión para algunos proyectos y como medio para la formación de ciudadanía, convirtiéndose en una escuela en formación social y política para los habitantes. Las comunidades han venido incrementando su participación y acercándose con el fin de trabajar por un bien común, al nivel de hoy, contar con representación de todos los barrios y sectores de la comuna

Se percibe la presupuestación participativa como un derecho, en la medida que se elige a un gobernante para que represente y haga la voluntad según los intereses de la población, lo cual es expresado por una persona entrevistada de la siguiente manera:

(...) porque a nosotros se nos olvida que elegimos un administrador pero que a la final ese administrador debería de hacer la voluntad de nosotros pero como nosotros no tenemos esa consciencia ni nos hemos educado para eso pues simplemente terminamos por dejar que el administrador haga y ya y aunque el administrador nos abra las puertas, nos busque y nos de las oportunidades somos muy poquitas las personas que llegamos a esos escenarios (C12\_CMPP\_22\_08\_14).

Antes de PP las comunidades hacían procesos autogestionarios, pues había que conseguir recursos para la satisfacción de las necesidades urgentes de la población, según algunas personas entrevistadas, las comunidades se han venido acomodando a que desde los líderes del proceso (delgados, CMPP, JAL) trabajen en la consecución o cobertura de necesidades de la población. El tema lo referencian en la siguiente cita:



Lo que pasa es que antes del PP la gente era más activa porque había que conseguir recursos entonces se querían más las cosas pero ahora como todo es más fácil entonces la gente se acomoda a esperar a que le lleguen, que la junta trabaje, que los delegados trabajen ¿Si me entiende? Y todo el mundo es esperando a que llegue, anteriormente todo era más en comunidad, había que dar depósito en cada casa, que las papa para la empanada, ahorita no es así y eso es lo que deberíamos de hacer (C12\_Del\_06.09.14).

No obstante, estos procesos de formación política a los que se refirieron no son generalizados, y de esto da cuenta una de las entrevistas cuando se le pregunta a una persona de la comunidad qué es lo que bueno del programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo, a lo cual responde que lo bueno son “los paseos y los regalos que se hacen a través de PP”. En este sentido, también referencian que es necesario fortalecer la formación política de las comunidades para “quitarle la mentalidad de limosneros”, al utilizar como gancho la oferta de transporte y refrigerio para que la gente participe de los eventos que se programan. El comunicar a la población que PP no es un regalo sino que es un espacio donde debe dársele una orientación eficaz a los impuestos que les corresponden pues:

... eso no es un regalo que nos hace la administración antes es muy poquito lo que da la administración porque simplemente le dan a uno el 5% y ¿Quién está vigilando el otro 95%? ¿Quién esta direccionando ese otro 95%? ¿El alcalde? ¿El gobernador? Olvídense (C12\_ExDel\_14.08.14).

Respecto a la participación, se identifica que en el imaginario de muchas personas se cree que el proceso está mediado por políticos, lo que genera desánimo en las personas, sumado a que otras personas consideran que el proceso es una pérdida de tiempo.

En dos de las entrevistas se menciona un asunto de exclusión a la inversa, especialmente relacionado con los barrios de estratos cuatro, cinco y seis quienes al parecer, no tenían cabida dentro de los proyectos que se priorizaban en PP, frente a lo cual expresan la vulneración de los derechos de este tipo de población, pues los proyectos deben ser inclusivos y contemplar a todos los pobladores, a lo cual, se suma la tendencia a “empaquetar” los proyectos; una persona de la comunidad lo describió así:

(...) ya en el 2009 con ayuda de la junta de acción comunal del barrio... logramos llevar una asamblea al colegio, la hicimos en el auditorio, entonces me acuerdo que ese día yo me pare y le pedí a la comunidad que teníamos que luchar por los derechos de nosotros sobre todo de la institución porque estábamos excluidos por ser estrato cinco y que nos estaban violentando nuestros derechos, yo me acuerdo que fue la primera manifestación y en el consejo comunal volví y dije lo mismo.

(...) empezamos a trabajar para lograr por lo menos lograr destinar recurso de PP para empezar a meter el estrato cuatro, teníamos 4, 5 y 6 pero no nos dejaron porque que tiene también de malo el PP que manejan todo es en oferta institucional y se olvidan que las comunas tienen necesidades diferentes una de la otra entonces nos empaquetan en todo lo mismo y no se puede y esa berraca palabra y voy a decir berraca porque me ofende, no es viable, yo la detesto, porque lo ponen como no viable porque no está cubriendo los intereses políticos



que ahí se manejan, que se manejan todos, todos los intereses políticos se manejan ahí y no me da pena ni miedo decirlo (C12\_ExDel\_14.08.14).

Frente a este escenario se llama la atención con respecto a que PL y PP debe ser para toda la población independientemente del estrato social, la raza, religión, etc., pues todas las comunidades tienen necesidades tanto las de estratos bajos como las de estratos altos. Admiten que aún a la población le falta ser consciente de que los proyectos que se priorizan por PP deben obedecer al plan de desarrollo y que deben impactar positivamente la comuna.

Respecto a la contratación de operadores, refieren que es necesario que la administración mejore los procesos de contratación, donde vigilen que los operadores o ejecutores de proyectos hagan una lectura real del contexto territorial y de lo que la comunidad está pidiendo, pues en ocasiones ha pasado lo que refiere la siguiente persona:

(...) a veces nos llegan procesos de que claro, el técnico lo entendió de una manera, quien lo leyó lo entendió de otra manera y el chico que contratan para los talleres los entiende de otra manera entonces terminamos haciendo un mismo proyecto con tres visiones distintas que terminan por no generar el impacto que uno esperaba que se generara (C12\_CMPP\_22\_08\_14).

El territorio alude a un espacio social donde se construyen las pertenencias y las identidades, es el lugar donde habitan las personas que se conocen, los mismos que se encuentran en misa o en el metro; es un constructo social cuyas dinámicas lo han determinado, en la medida que éste se cohabita y se convierte en el contexto histórico con sus dificultades, potencialidades y oportunidades.

Esta comuna muestra una particular expresión de territorialidad, con relación a los habitantes de la comuna 13, pues su presencia en la comuna 12 es indicador de atracos, drogadicción y basuras. Así los jóvenes o personas extrañas se asocian a esta comuna y son causantes de miedo. Llama la atención la referencia que en el PDL se hace a su proximidad geográfica con la comuna 13 – San Javier, refiriendo incluso el caso de una Junta de Acción Comunal de una urbanización que estando en jurisdicción de esta comuna se registra en la 12 – La América, causando malestar entre líderes y habitantes que refieren a que dado su estrato alto, este conjunto residencial se niega a pertenecer a la comuna 13; una razón del malestar se asocia a que por estar registrada en La América, tienen injerencia en Presupuesto Participativo.

## **2.5 Comuna (14) El Poblado**

El PDL tiene una serie de lineamientos y estrategias de largo plazo que pretenden ser la carta de navegación para lograr el desarrollo y la visión comunal. Su contenido histórico busca resaltar la presencia de residentes antiguos que por más de 100 años han vivido, residido y construido sus vidas en el lugar y, que en medio de la explosión inmobiliaria que se ha venido dando por décadas en la comuna, han quedado en medio de conjuntos residenciales y grandes edificios que han logrado invisibilizarlos a tal nivel que muchas de las personas de la misma comuna no saben de su existencia.

En este orden de ideas, vale la pena retomar el comentario de una persona de la JAL cuando refiere que hacer gestión no es fácil ante la administración municipal o ante concejales pues se



cree, de manera errónea, que El Poblado no tiene necesidades desconociendo la presencia de población de estratos bajos, o que incluso, la población de estrato alto lo tiene todo resuelto. La falta de reconocimiento del contexto y, de creer que en El Poblado todas las necesidades están satisfechas, llevó a que los residentes de estratos bajos fueran más autogestionarios y hayan logrado adquirir capacidades para ejercer presión en la alcaldía para la resolución de sus problemáticas, potencialidad que se ha ido perdiendo como se mencionará más adelante.

En este sentido, la comuna (14) El Poblado muestra una serie de particularidades que la hacen distinta respecto a las otras comunas de la ciudad, si bien está constituida por 23 barrios, pocos hacen presencia en los espacios de participación social y ciudadana, fenómeno del que dan cuenta las mismas personas entrevistadas, para quienes ha sido un reto que los estratos altos se incluyan en estos procesos de construcción y deliberación colectiva. En este sentido, se enfatiza que por esta misma particularidad, es necesaria la implementación de estrategias de comunicación diferenciadas porque los volantes, avisos y perifoneo funcionan para algunos pero para otros serán las redes sociales como Facebook, twitter o correo electrónico.

Según se observa en las entrevistas, el territorio es un espacio de pertenencia que aún debe ser apropiado y reconocido por todos los habitantes de la comuna, pues la llegada de los estratos altos aislados en conjuntos residenciales (guettos) ha dificultado que se identifiquen como parte de una comuna que también tiene barrios tradicionales de estratos bajos cuyos comportamientos y relacionamientos son distintos entre sí.

Si bien los entrevistados exponen que el PDL está bien elaborado con indicadores y proyectos de largo plazo, su lenguaje técnico y empresarial dista de congregarse los intereses de todas las personas de la comuna, en este orden de ideas, muchas personas lo desconocen y quienes lo han leído sienten lo que se lee en la siguiente cita:

(...) pero cuando vos le preguntas a la gente que participa qué piensa del PDL le dicen: ah yo ahí no estoy reflejado, yo no necesito un clúster de salud, yo no necesito la marca Poblado, yo no necesito plan de gestión medio ambiental (C14\_Ed\_11.08.14).

Como producto de las discusiones que se dan en el marco de PP, se evidencia que las necesidades e intereses de estos grupos sociales son significativamente distintas, así lo relata una persona entrevistada:

(...) entonces si tú hablas con este de estrato 1, 2 y 3, ellos quieren recreación, ellos quieren paseos, ellos el tema de salud, de vacunación, de educación, el tema de buen comienzo súper importante, el tema cultural, a ellos les gusta que a los barrios vaya la chirimía, no sé qué y eso lo priorizan por presupuesto participativo. Pero cuando llega el estrato algo es absolutamente distinto, entonces la necesidad es: queremos cámaras de seguridad, queremos invertir en aceras para poder caminar, queremos invertir en cultura, entonces un evento, un teatro, un cine, son cosas muy distintas (C14\_Ed\_11.08.14).

Un gran reto no sólo es lograr involucrar a los estratos altos en estos procesos sino lograr una visión colectiva de desarrollo donde se concierten los diferentes intereses de sectores desiguales



en términos de ingresos y entorno habitacional pero que convergen en un contexto territorial que requiere visibilizarlos por igual valorando sus particularidades.

En medio de esta diversidad de intereses, confianzas por construir y particularidades en temas de participación, los procesos de PP se han venido desarrollando en plenaria, y no por comisiones, como se hacen en la mayor parte de comunas de la ciudad, lo que vuelve lento el proceso y dificulta la toma de decisiones. A pesar de esto, se tienen logros que dan cuenta de las discusiones en cuanto a la inclusión y al derecho de todos a hacer parte beneficiaria de los dineros que se asignan por PP, por ejemplo, en proyectos como Camino a la Educación Superior se le asignó el 50% a los estratos 1, 2 y 3 y el otro 50% para 4, 5 y 6.

Sobre la gestión de los programas y proyectos plasmados en el PDL, nos indican que su nivel de logro sigue siendo muy bajo pues gestionar no resulta fácil cuando las comunidades no son o han perdido su cualidad autogestionaria y cuando la preocupación principal está en lo inmediato y no en los proyectos de largo plazo. En esta medida, los recursos que llegan por PP en lugar de considerarse como una oportunidad se consideran una limitante, tal como lo declara una persona entrevistada:

(...) el tema de gestión muy difícil porque como son las mismas personas que están en todo, que prefieren estar en presupuesto participativo, prefieren sacar plata por ahí y de pronto no dedican mucho tiempo a esa gestión de esos proyectos que son más de a 10 años o a 15 años, ese es el problema que tiene el plan de desarrollo local.

(...) tenemos unas líneas, tenemos 33 proyectos, de los cuales muy pocos en ejecución, muy pocos, hay que gestionarlos, la gente quiere es solucionar su problema del hoy (C14\_Ed\_11.08.14).

Sin embargo, se encuentran otras posturas de jóvenes que dan cuenta de una necesidad de trabajo y gestión local:

Nosotros vamos a estar pendientes de PP pero no vamos a ser PP dependientes porque ¿el otro 95% qué? No queremos tampoco eso (C14\_DelAsam\_14\_22.08.14).

Retomando el tema de la participación, llama la atención la conformación de nuevas organizaciones a través de los procesos que se desarrollan en PP: dos juntas de acción comunal de estrato alto en Ciudad del Río y Poblado Sur, comités cívicos, comité de discapacidad y la mesa de jóvenes de El Poblado. Esto permite dar cuenta de nuevas motivaciones en los procesos de organización social que van en doble vía, una de ellas la necesidad de visibilizar las particularidades de algunos grupos poblacionales, y la otra, la concreción de una estrategia para obtener los beneficios que se logran a través de PP.

Respecto a los operadores, son insistentes en que éstos deben ser de la comuna, que sean conocidos por los residentes, que tengan trayectoria o surjan de ella misma por razones como la generación de empleo local, porque el recurso se quede en la comuna y porque es muy importante que éstos conozcan y respeten la comuna con sus dinámicas y características poblacionales.



El proceso mismo de PP presenta falencias tanto desde las comunidades que consideran que “están mercando”, pues no se planea dada la misma dinámica interna y propuesta por el PP pero también desde la administración y el acompañamiento que realizan al demorar mucho los procesos para decidir si le dan viabilidad o no a los proyectos priorizados o en la intervención que hacen a las mismas fichas EBI pues a ojos de la comunidad cambian lo que ellos han decidido, así lo comenta una persona entrevistada:

(...) que lo vemos nosotros como líderes, pero a ver, yo digo que presupuesto a nosotros nos da la potestad como delegados que tenemos voz y voto y que las fichas EBI y lo que nosotros armamos allá como proyectos son avalados por nosotros, pero yo no lo veo así porque nosotros trabajamos toda una ficha, toda una tarde por decir, esa ficha se va para las diferentes secretarías y allá la arman y la desarman, allá dicen no, no son viables, si son viables, entonces yo digo: a ver qué queda del trabajo de nosotros como delegados (C14\_DelOrg\_13.08.14).

La percepción de proyectos con impacto positivo son el Fondo Camino para la Educación Superior, formación política y social para mujeres, masculinidades, Salud mental y convivencia, Fortalecimiento de la seguridad, Activación del espacio público para el fortalecimiento del tejido social, la cultura y la competitividad, Formación bilingüe y Atención social a población vulnerable. Consideran necesario fortalecer las capacidades organizativas en cuanto a la formulación de proyectos, cualificar las personas para una adecuada participación, darle continuidad a los programas que han sido exitosos y hacer veeduría y seguimiento a la ejecución de los contratos.

## **2.6 Comuna (50) Corregimiento San Sebastián De Palmitas**

El PDL de San Sebastián de Palmitas, plantea la ruralidad como el punto de partida y llegada, dado que es para los habitantes una prioridad seguir siendo campesinos. El texto presenta un segundo capítulo denominado “Perfil del Parque Ecológico Recreativo y Campesino Corregimiento de San Sebastián de Palmitas” planteado como estrategia de turismo que busca ser un generador de desarrollo y de empleo, promover la integración comunitaria y convertirse en un instrumento idóneo para el afianzamiento de la cultura local y autóctona; situación que entra en contradicción con lo planteado por la población, en relación con preferir un tipo de desarrollo que piense primero en los habitantes del corregimiento donde se fortalezcan y conserven las prácticas rurales asociadas al territorio y donde se resuelvan las problemáticas más apremiantes como, por ejemplo, la precaria conectividad existente y la dificultad para comercializar los productos a raíz de la puesta en marcha del megaproyecto Conexión Vial Aburrá – Río Cauca. Al respecto, una de las personas entrevistadas nos indica:

(...) para nosotros sería que no se construyeran como dicen ellos, caminos, senderos, para nosotros lo ideal sería que sigan permaneciendo como están, o sea que los campesinos sigan habitando sus espacios sin tener que recibir turistas, que es lo que no queremos, así como tampoco queremos otro tipo de intervenciones que es como construir edificios y cosas, más si los servicios se necesitan en la totalidad y somos conscientes que es necesario para el desarrollo del corregimiento, pero no de una manera desmedida donde el corregimiento se vuelva como otros corregimientos más urbanos y que llegan personas de todas partes que uno no sabe la cultura, la tradición como es, porque acá somos muy



campesinos, entonces se perdería como esa comunicación campesina (C50\_EqGe\_24.08.14).

Se plantea así una tensión entre reivindicar su tradicional forma de habitar el corregimiento y acceder a los beneficios de lo que para el municipio de Medellín es el desarrollo.

Así, la ruralidad está orientada a la agricultura y servicios agroturísticos y ecológicos, a la vivienda campesina tradicional, los cultivos, los trapiches y el patrimonio arqueológico de caminos antiguos de arriería, y arquitectónico como el templo de San Sebastián de La Aldea y el de Palmitas Central. Igualmente a las costumbres paisas relacionadas con la caña, el café y la agricultura en ladera.

Respecto a la formulación del PDL, hay opiniones encontradas en las entrevistas, pues algunos consideran que no reflejan sus intereses y, que incluso, está mal hecho y otros lo valoran por el reconocimiento como campesinos y las oportunidades que les abre por sentirse parte de megaproyectos como la conexión vial. En cuanto a su gestión, coinciden en que no ha avanzado mucho y lo que se ha hecho corresponde a lo logrado por PP, pues se limita a los recursos que provienen de PP, como lo manifestaba una persona entrevistada.

(...) a nivel de la administración municipal está muy quieto, porque han parado algunas obras y proyectos que teníamos planteados y nos tiene en standby, o sea la planeación local lo poquito que hacemos a nivel de P.P. (C50\_DelAs\_DelOr\_24.08.14).

Al igual que otras comunas estudiadas, la población de San Sebastián de Palmitas aboga por el principio de igualdad solicitando un tratamiento, en términos de sus derechos, en iguales condiciones que a los habitantes de la ciudad. Esto significa derecho a una salud integral y digna, el derecho a una educación de calidad y que dé respuesta al contexto, derecho a la vivienda digna, derecho al trabajo digno, derecho al patrimonio familiar y social, derecho a la seguridad de la vida y los bienes.

El territorio se asume como “productor” de la memoria local y creador de un “código genético local”, en el cual se enlazan recursos y valores que se construyeron en el pasado, pero cuya revaloración y resignificación dialéctica, permite dar sentido a las acciones y a los proyectos del presente y del futuro, lo que permite superar la creencia sobre la herencia del pasado que redefinía el patrimonio territorial no tanto como constitutivo de un “ser” sino de un “devenir”.

Respecto a cómo se da la participación en los escenarios de PP, algunas personas manifestaron que la participación de la comunidad en estos escenarios es fundamental al permitir trascender la mirada puntual a la incidencia social y política en el territorio. En cuanto a la disponibilidad de tiempo para participar, las entrevistas dan cuenta de que es a veces difícil por la particularidad rural del corregimiento, donde los espacios se reducen al día domingo cuando salen de la vereda a misa y a merchar y, que adicionalmente, el tiempo se limita aún más dados los horarios del transporte veredal.

Consideran que el proceso es muy importante, y se han priorizado y ejecutado proyectos que han beneficiado a la comunidad, aunque se presentan dificultades por la fuerte presencia de los técnicos de la administración municipal direccionando el proceso de priorización en función de la oferta institucional. Así lo expone una persona entrevistada:



(...) anteriormente no era tan impuesto... era la comunidad la que decidía y es la que tiene necesidad... se sacaban unos ciertos proyectos priorizados pero entonces ya la alcaldía venía aquí e iba descartando. En cierta forma es como decir: estos proyectos son los que deben ustedes votar o el que deben de hacer. En una forma puede decir es que le conviene más a la administración tener ese proyecto que a nosotros tenerlo (C50\_CMPP\_01.09.14).

Frente a estos procesos como PP y Jornadas de Vida donde, a juicio de algunos entrevistados, los proyectos no son los que necesita la comunidad y, una vez son aprobados tampoco son ejecutados como en el caso de PP, una de las personas entrevistadas se pregunta:

(...) es que verdaderamente hay derechos y obligaciones de la administración municipal, del mismo gobierno nacional de suplir esas necesidades y nosotros tenemos que satisfacerlas por presupuesto participativo muchas cosas o inyectarle parte, pero yo creo que es como decir ponernos de acuerdo y mirar verdaderamente, ser honestos a ¿qué estamos jugando? A un mejoramiento de calidad de vida de una población, de un territorio, que hace parte de una ciudad y hago énfasis, hacemos parte de una ciudad, pero hasta dónde nos tiene en cuenta como parte de esa misma ciudad (C50\_CMPP\_01.09.14).

Al igual que las comunas anteriores, refirieron problemas con los operadores pues no hay seguimiento ni veeduría y aunque las comunidades han denunciado esto ante la administración municipal, no se corrige, de la misma forma, expusieron que dados los estándares que pone la alcaldía municipal, las organizaciones del corregimiento no tienen capacidad para contratar, permitiendo la llegada de “foráneos” a ejecutar los proyectos.

(...) las organizaciones del corregimiento no tenemos eso para la contratación de presupuesto participativo, se pierde mucho eso y ese es el motivo a todos los delegadas, discutir, priorizar, analizar, propuestas, aprobar proyectos y que no le toque a la comunidad ejecutarlos, sino que vengan gente de otras partes a llevarse la plática con programas o proyectos mal ejecutados, eso da pie a que no haya mucha credibilidad en los delgados y de la misma comunidad (C50\_DelAs\_DelOr\_24.08.14).



## CAPÍTULO 5: BALANCE DE EVALUACIONES SOBRE LA FORMACIÓN CIUDADANA PARA LA PARTICIPACIÓN.

En este apartado del informe se aborda una serie de sistematizaciones que se han realizado a procesos de formación ciudadana para la participación, que han sido ejecutados por diferentes operadores en diferentes momentos. En la mayor parte, estas corresponden a un capítulo o apartado del informe final que los operadores de procesos realizan como parte del ejercicio mismo de ejecución. A diferencia de las evaluaciones de PL y PP, las aquí abordadas no son evaluaciones que versan sobre un mismo objeto, ni un mismo territorio, ni un período de tiempo, y mucho menos sobre procesos sistemáticos y de largo alcance. Se expondrán los hallazgos de los trabajos consultados en clave de las dimensiones y categorías de análisis propuestas.

### 1. Antecedentes de la Formación Ciudadana para la Participación.

En la administración del alcalde Sergio Fajardo Valderrama, 2004-2007, en la línea 1, “Medellín gobernable y participativa”, de su Plan de Desarrollo, en el componente Organización y Participación Ciudadana, se propuso como objetivo “Fortalecer la democracia participativa vinculante, potenciando la capacidad de la comunidad para incidir en las decisiones de gobierno y en el presupuesto, para contribuir a la generación de un nuevo modelo de gestión pública que redunde en una mayor democracia y desarrollo sostenible de la ciudad”; relacionado con los objetivos estratégicos de la política pública de Presupuesto Participativo, especialmente en cuanto a la Participación ciudadana y la organización social: *“Fortalecer la participación ciudadana, potenciando la capacidad de la comunidad para incidir en las decisiones de gobierno y presupuesto municipal, contribuyendo de esta manera a la generación de un nuevo modelo de gestión pública que redunde en una mayor democracia y desarrollo sostenible de la ciudad”*.

En el año 2007, se celebró el Convenio Interadministrativo No. 4800002071 de 2007, entre el Municipio de Medellín-Secretaría de Desarrollo Social y la Universidad de Antioquia-Programa de Extensión y Prácticas del Departamento de Sociología, para el proyecto que se denominó **“Componente de Sistematización del Impacto del Programa de Planeación y Presupuesto Participativo en el Fortalecimiento de las Organizaciones Sociales y Comunitarias del Municipio de Medellín”**. El informe que de ello resultó es una evaluación general al programa de Planeación y Presupuesto Participativo, puesto en marcha por la administración municipal de Medellín, durante los años 2004 a 2007.

Este informe reviste especial importancia en tanto fue el primer esfuerzo de evaluar dicho programa, y por los hallazgos y consideraciones respecto a la participación ciudadana en los nuevos escenarios que la política pública proponía. Adicionalmente, identificó tempranamente aspectos problemáticos como la cooptación de organizaciones por grupos armados ilegales; la creación de organizaciones de papel para la contratación de las iniciativas y la vinculación en estas de líderes con intereses más particulares que colectivos; y el ejercicio de prácticas políticas tradicionales como el clientelismo y el caudillismo; aspectos que se siguen identificando en el



reciente trabajo de Esperanza Gómez y otros (2012): “La planeación participativa; realidades y retos”.

De otro lado, su importancia radica en la identificación de las debilidades de la participación ciudadana en los diferentes escenarios que la política pública planteaba, pues, según el informe:

En el primer año los que llegaron por medio de asambleas barriales no participaron en igualdad de condiciones porque no sabían cómo hacerlo, y muchas veces se limitaron a observar y a aprender; estos líderes también eran abordados por los más experimentados, sobre todo por los líderes tradicionales de las organizaciones comunales, para buscar su apoyo. (UdeA-Alcaldía de Medellín, 2007).

Se evidenció, entonces, la necesidad de promover procesos de capacitación y formación dirigidos a los y las participantes que les permitiera actuar de manera consciente en las diferentes fases del PP. Además, los líderes proponían que las instancias de participación del PP se convirtieran en escenarios para que las personas aprendieran a diagnosticar, priorizar, elaborar proyectos y hacer seguimiento de las iniciativas aprobadas. Los principales temas propuestos en este sentido tenían estrecha relación con el Sistema Municipal de Planeación y el Plan de Ordenamiento Territorial, finanzas públicas, ley de contratación, formulación técnica de proyectos y mecanismos de control social a la gestión pública. (UdeA-Alcaldía de Medellín, 2007).

Una de las principales recomendaciones del informe referido es: “El establecimiento de procesos de formación teórico-práctica”, ya que se consideraba como una tarea impostergable para una adecuada participación de los consejeros en el PP. Además, se recomendaba “diseñarlos de acuerdo a las características y necesidades que presenta la población y los territorios que conforman la ciudad de Medellín y, sobre todo, partiendo de que dichos procesos pedagógicos se hagan dentro de la dinámica de los Planes de Desarrollo Local”. (UdeA-Alcaldía de Medellín, 2007).

## **2. Propuestas de Sistema de Formación Ciudadana para la Participación.**

Como respuesta al hallazgo y a la recomendación, se empezaron a implementar procesos de formación ciudadana para la participación, especialmente desde la entonces Secretaría de Desarrollo Social, hoy Secretaría de Participación Ciudadana. Como veremos, esto no fue suficiente, por lo que fue preciso implementar procesos formativos con enfoque diferencial.

La implementación de procesos de formación ciudadana aislados, que respondían a ideas generales que los delegados de diferentes comisiones temáticas, especialmente las de convivencia, seguridad y participación, tenían sobre las necesidades de formación ciudadana que se proponían y ejecutaban sin un mínimo acuerdo en los enfoques temáticos, políticos, pedagógicos y metodológicos, permitió la identificación de múltiples falencias (abajo abordadas) que no permitían avanzar decididamente en el propósito de cualificar la participación ciudadana en los diferentes escenarios e instancias de participación de la política pública de Planeación y Presupuesto Participativo.



Esta situación permitió identificar la necesidad de articular toda la demanda que al respecto existía en la ciudad, por un lado, y la oferta de la Administración Municipal, por el otro, en un Sistema de Formación Ciudadana para la Participación. Este propósito dio lugar a la formulación de propuestas de Sistema de Formación, especialmente la de la Corporación Región en el año 2010<sup>16</sup>, y la propuesta de la Secretaría de Participación Ciudadana. Esta última se encuentra en etapa de prueba piloto en el programa de Semilleros Infantiles para la Participación. Se describirá brevemente en qué consiste cada una de ellas.

## **2.1 Corporación Región: Un Sistema Municipal de Formación Ciudadana para la Ciudadanía Democrática y la Participación.**

Durante el año 2010, la Corporación Región ejecutó el proyecto: “Servicio de Capacitación y Formación ciudadana para jóvenes y adultos del municipio de Medellín y fortalecimiento de veedurías ciudadanas”, según contrato 4600026686 de 2010 de Formación Ciudadana. Este tenía, como uno de los compromisos adicionales a la ejecución de los diferentes procesos de formación ciudadana, la propuesta de un “Sistema Municipal de Formación Ciudadana para la Ciudadanía Democrática y la Participación”.

Esta propuesta partía del supuesto de que la ciudad requería dar continuidad y profundizar el proyecto democrático que buscaba fortalecer la institucionalidad pública y el Estado Social y Democrático de Derecho; para esto debía promover el fortalecimiento de una cultura política y una ética ciudadana al servicio de los intereses públicos y la participación ciudadana. (Corporación Región, 2010. No publicado).

Este sistema de formación se asumía como la estructuración de diferentes componentes y ofertas que deben conducir a la “cualificación de sujetos y organizaciones” para que de manera “autónoma, participativa y deliberante se comprometan con los asuntos públicos de la ciudad”, y con la generación y fortalecimiento de formas de organización social. Para esto era preciso reconocer “procesos en marcha de la Administración municipal”, pues según se identificó en ese entonces, había 70 proyectos en 12 secretarías, por lo que era preciso evitar procesos paralelos.

El Sistema de formación propuesto tenía como objetivos:

- i. Coordinar la prestación de un servicio de formación ciudadana de alta calidad para cualificar y fortalecer una ciudadanía autónoma, participativa, deliberante y comprometida con los asuntos públicos.
- ii. Promover una gestión del conocimiento en las organizaciones sociales y comunitarias de la ciudad y la producción de conocimientos públicos relevantes sobre el sector.
- iii. Promover la articulación y las sinergias entre los distintos actores del sistema, enfocados al logro de mayores impactos sociales.

Estos objetivos buscaban mitigar el diagnóstico que la Corporación identificaba para ese año, 2010: “En la ciudad de Medellín, siguen existiendo factores políticos, económicos y sociales que

---

<sup>16</sup> Esta propuesta fue entregada a modo de informe a la entonces Secretaría de Desarrollo Social. La versión aquí citada fue facilitada por la Corporación Región.



inciden en la existencia de un déficit de cultura política democrática y de bajos niveles de organización y participación por parte de la sociedad”. Por lo que se argumentaba que los distintos “procesos pedagógicos, deben enfocar su acción para que los habitantes de la ciudad potencien su ciudadanía, fortalezcan su capacidad de agencia y participen activamente de la construcción del tejido social” (Corporación Región, 2010. Documento de trabajo interno. ).

Se pretendía implementar esta propuesta en torno a dos preguntas claves:

- i. ¿Cómo se forma un público ciudadano? (aprendizajes sociales para la construcción de lo público).
- ii. ¿Cómo se forma un ciudadano para lo público? (pedagogía ciudadana: formación de sujetos democráticos). (Hurtado y Naranjo, 2002: 145. Citado por Corporación Región, 2010. Documento de trabajo interno).

De aquí que desde lo pedagógico, la formación ciudadana se entendiera “como un proceso de apropiación de 'lo público', como construcción de subjetividades políticas a partir de una experiencia histórica y cultural desde la que se configuran referente éticos y políticos” (Corporación Región, 2010. No publicado). Este enfoque contemplaba, a su vez, las dimensiones: subjetiva, ética, normativa, histórica, crítica, colectiva, comunicativa, y de la acción.

El enfoque pedagógico de la propuesta referida se basa en las “pedagogías activas o pedagogías críticas”. Dicho enfoque se entiende como un “proceso de recreación y autoconocimiento, que parte de la comprensión de que el conocimiento se construye y que implica reconocer al sujeto como un ser pluridimensional y diverso”. Le apostaba a la “construcción de sujetos y ciudadanías democráticas” y a la “formación de actores sociales y políticos con capacidad para transformar sus contextos”. (Corporación Región, 2010. No publicado). Y se materializaba a través de la oferta formativa que la propuesta contemplaba: Oferta permanente de formación ciudadana; Oferta permanente para miembros de espacios formales de participación y o representación; Curso anual para dirigentes sociales y comunitarios; y Oferta para servidores públicos.

Adicionalmente, se contemplaba la implementación de procesos formativos diferenciales y específicos, por ejemplo: Oferta para responder a las necesidades formativas identificadas en la planeación local y el presupuesto participativo; Oferta de formación específica acordada con el movimiento de mujeres; Oferta de formación específica acordada con organizaciones juveniles; Oferta especial de formación para población en situación de discapacidad; Oferta especial de formación para grupos étnicos; y Oferta especial para niños y niñas y profesionales que trabajen con ellos. Finalmente, contemplaba una unidad de “investigación y producción de conocimientos sobre el sector”.

## **2.2 Alcaldía de Medellín-Secretaría de Participación Ciudadana. Sistema de Formación Ciudadana para la Participación.**

Por su parte, la actual administración municipal (2012-2015), en cabeza del Alcalde Aníbal Gaviria Correa, a través de la Secretaría de Participación Ciudadana, ha venido trabajando en una propuesta de Sistema de Formación Ciudadana para la Participación, que busca responder a la “necesidad de estructurar un camino pedagógico” que articule las diferentes “apuestas



implementadas en el campo por la Alcaldía” y aporte el “eje sustantivo de la cualificación de los ciudadanos y ciudadanas para que respondan de forma pertinente al ejercicio de la participación comunitaria, social, ciudadana y/o política de la Ciudad”<sup>17</sup>. (Propuesta de sistema de formación ciudadana para la participación. Documento de trabajo interno<sup>18</sup>).

Esta propuesta de sistema parte de la consideración de “abordar un sujeto que se forma y aporta a la formación de los otros, desde la toma de conciencia de su realidad; un sujeto social que reflexiona sobre sí a partir del reconocimiento de lo otro y los otros y para quien la participación es una extensión de su ser, más que un deber asignado o un derecho otorgado”. Es por esto que se constituye en la apuesta de la Administración municipal por “consolidar procesos de formación, articulación y gestión tendientes al ejercicio de una ciudadanía activa desde la proyección de actores con juicio crítico, que comprenden y defienden los derechos, deberes y responsabilidades, que respetan la diversidad y practican los valores asociados a la cultura de la legalidad y de la prevalencia del interés general. (Alcaldía de Medellín-Secretaría de Participación Ciudadana, 2014. Documento interno).

Este sistema tiene como objetivo: Articular las acciones de formación para la participación ofertadas por las dependencias de la Alcaldía de Medellín, a través de una propuesta pedagógica que racionalice recursos y esfuerzos institucionales y desarrolle competencias ciudadanas para el ejercicio y cumplimiento de deberes y derechos, el respeto a la diversidad, la promoción de una ciudadanía crítica, responsable y activa, la cualificación de la participación democrática para el desarrollo local, el fortalecimiento de la convivencia y el control social.

Al igual que la propuesta de la Corporación Región, la de la Administración municipal se fundamenta en “pedagogías críticas”, a la que suma el “desarrollo de competencias”, pero con un enfoque que busca trascender la definición de estas como “saber hacer en contexto”, lo que implica la “comprensión de que este contexto abarca espacios, entornos y situaciones diversas” que demandan “comprensión, reflexión y discernimiento, teniendo en cuenta “simultánea e interactivamente la dimensión social de las actuaciones a realizar”.

Se asume aquí que los “supuestos de las pedagogías críticas se concretan en la perspectiva de una participación que promueve la configuración de una subjetividad social, ética y política a favor de reflexiones y prácticas conscientes que transformen las realidades que así lo ameritan”. Aunado a este enfoque, se encuentra la definición del enfoque de competencias, el cual asume Competencia como el saber hacer en contexto:

Es una definición incluyente que ha de comprenderse en su real magnitud, contiene los saberes que circulan por los procesos educativos (los discursos de la educación, la pedagogía, la didáctica, y los disciplinares), al igual que aquellos que transitan la cotidianidad y se corresponden con atmósferas del entorno creadas por el maestro y vividas en las instituciones: saber qué, saber por qué, saber para qué, saber cuándo, saber en qué sentido, saber conocer, saber hacer, saber cómo, saber convivir, saber ser, saberes todos que son objeto de las prácticas cotidianas en la escuela y fuera de ella, como consecuencia de actos conscientes –o no conscientes- de su desarrollo por parte de los

<sup>17</sup> Como se mencionó, es un documento que se encuentra en etapa de construcción, por lo que aquí se le cita sólo a modo ilustrativo y no como un intento de evaluar sus argumentos, ni sus postulados, ni los enfoques, etc.

<sup>18</sup> La versión aquí citada corresponde a la que fue facilitada por la Subsecretaría de formación ciudadana para contribuir al desarrollo de la investigación.



maestros. (ASCOFADE, 2011. Citado por Alcaldía de Medellín-Secretaría de Participación Ciudadana, 2014. Documento interno).

Las competencias en las que se busca formar a las y los ciudadanos de Medellín se dividen en transversales y temáticas. Las primeras están formuladas de modo tal que funjan como complementarias de las segundas, y son:

- i. **Cognitiva/Conocimiento:** Comprende aspectos referidos al procesamiento, comprensión e interpretación de los objetos o situaciones que deberían apropiarse en el proceso formativo.
- ii. **Interacción comunicativa:** La decisión de proponer esta competencia en doble función obedece a que los procesos de participación se hacen visibles justamente en las materializaciones comunicativas del lenguaje; el saber hacer se visibiliza en el acto comunicativo.
- iii. **Emocionales y psicosociales:** Referida al ser, ubica actitudes, sentimientos y emociones que se desarrollan en alternancia de los demás procesos.

Por su parte, las competencias temáticas que se proponen son: Participación, Convivencia, Solución de conflictos, Desarrollo territorial, Control social, e Inclusión.

### **3. Sistematización de procesos de Formación Ciudadana para la Participación: Una aproximación a sus hallazgos en clave de categorías de análisis.**<sup>19</sup>

Las investigaciones que se abordaron para hacer el balance de lo encontrado hasta ahora respecto de los procesos de formación ciudadana para la participación, son las siguientes:

- i. **Sistematización de procesos de formación ciudadana realizados por la Corporación Región durante los años 2009 y 2011.**
- ii. **Sistematización del proyecto: Las mujeres, su participación e incidencia en el programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo. Compilación de la experiencia con las mujeres delegadas de la ciudad de Medellín, en las vigencias 2010-2011, 2011-2012. Corporación para la Vida Mujeres que Crean.**

---

<sup>19</sup> Nota: En la exposición de la propuesta de Sistema de Formación Ciudadana para la Participación se dijo que esta se encuentra en etapa de prueba piloto con el programa de Semilleros infantiles para la Participación, por lo que no ha sido implementado a nivel de ciudad ni con el propósito de cualificar la participación ciudadana en los diferentes escenarios del Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo. De esto se desprende que los trabajos aquí abordados no se corresponden con una evaluación de procesos de formación ciudadana que hayan sido diseñados, implementados y ejecutados en el marco del tal Sistema. El presente informe tampoco se constituye en una suerte de evaluación del Sistema de Formación Ciudadana para la Participación por las razones expuestas.



- iii. HACIENDO CAMINO AL ANDAR... Sistematización de Experiencias de Formación Ciudadana para la Participación: Comuna 2, 4, 6, 8, 10, 13, 16 de la Ciudad de Medellín. 2013. Universidad de Antioquia.
- iv. Avances y desafíos de la participación ciudadana juvenil en el Presupuesto Participativo de Medellín, de María Alejandra Bravo Lara. Tesis de maestría. Instituto de Estudios Políticos. Universidad de Antioquia.

El abordaje de estas investigaciones a modo de estado del arte, o de balance de las evaluaciones realizadas a la fecha, se hizo desde las dimensiones de análisis planteadas para el estudio, a saber: **Territorio, Poder, Proyecto político, y Sujeto político**. A su vez, estas dimensiones son atravesadas por las dos categorías de análisis generales que el presente estudio contempla: **Cultura política y Ciudadanía**; estas, finalmente, y para llegar a niveles más operativos en la investigación, son desagregadas en variables<sup>20</sup>.

### 3.1 Proyecto político

La dimensión de proyecto político atraviesa las otras tres dimensiones contempladas, además de su estrecha relación con la intencionalidad de los procesos de formación ciudadana, por lo que se toma esta como primer referente.

El Proyecto Político se basa en la planificación y programación de iniciativas políticas destinadas a un objetivo político propuesto para una determinada comunidad política. Un proyecto político así identificado, supone unas formas específicas de ejercer el poder político y de relación entre la ciudadanía y el Estado. Según Dagnino (2006), un proyecto político alude a: *[...] los conjuntos de creencias, intereses, concepciones del mundo y representaciones de lo que debe ser la vida en sociedad, los cuales orientan la acción política de los diferentes sujetos (40-41).*

En relación con esta dimensión, y como quedó dicho en el apartado conceptual y metodológico, la política pública de Planeación Local y Presupuesto Participativo de la ciudad de Medellín, creada en el año 2004, tenía como proyecto político:

- Fortalecer la cultura política
- Cualificar la participación ciudadana en la planeación del desarrollo local.
- Contribuir a la democratización de la gestión municipal.
- Estimular la concertación para la priorización de la inversión pública en sectores, grupos poblacionales y territorios de mayor exclusión y bajos índices de desarrollo humano y calidad de vida en la ciudad.

Todo esto asociado a la intención de disminuir los niveles de desconfianza en las instituciones, elevar la credibilidad de la ciudadanía frente al Estado y mejorar la gobernabilidad.

---

<sup>20</sup> Esta información se presenta aquí a título informativo. En el apartado sobre las evaluaciones de PL y PP fueron expuestas. Además, en el diseño metodológico de la presente investigación se presentan de manera detallada y se expone cómo será abordada cada una en el trabajo de campo, y su aporte a la comprensión e interpretación de los hallazgos de la misma.



Si se considera que los “procesos de formación ciudadana, desarrollados como procesos de educación formal, no formal e informal<sup>21</sup>, le otorgan sentido a los proyectos políticos” y estos a su vez “determinan en gran medida el discurso de los procesos de formación ciudadana” (Pimienta, 2013:130), se podrá comprender la importancia que la implementación, ejecución y evaluación de los diferentes procesos de formación ciudadana tienen para la consecución de un determinado proyecto político; para este caso, un proyecto político democrático. Este, a su vez, requiere implementar, promocionar e incentivar un tipo de ciudadanía de acuerdo con sus propósitos. Según la propuesta conceptual, puede identificarse diferentes enfoques de ciudadanía, por ejemplo: ciudadanía liberal, ciudadanía cultural, ciudadanía activa, ciudadanía mestizas, y finalmente, ciudadanía de alta intensidad. Cada una de ellas presenta unas particularidades que le permiten diferenciarse de las otras, y en consecuencia, aportar a determinados proyectos políticos. Es en este marco conceptual e interpretativo que se abordan las evaluaciones que sobre procesos de formación ciudadana se han realizado en la ciudad de Medellín.

En la sistematización realizada por la Corporación Región sobre los procesos de formación ciudadana que la institución ha ejecutado durante los años 2009 a 2011, se abordó el proyecto: **“servicio de capacitación y formación ciudadana para jóvenes y adultos del municipio de Medellín y fortalecimiento de veedurías ciudadanas”**, ejecutado por esta corporación durante el año 2010. Según esta investigación, la propuesta de formación apuntaba a un tipo de ciudadanía que se ha construido en “contextos conflictivos”, en el cual los ciudadanos “han vivido lo público ciudadano en medio de tensiones de interés y prácticas”, mas no de un tipo de ciudadanía ideal. Este tipo de ciudadanía a promover, tenía como propósito “la formación de sujetos democráticos con capacidad de agencia” (Corporación Región, 2013: 115); lo que contribuiría a formar los ciudadanos que este nuevo proyecto político requiere.

Este ejercicio de sistematización tuvo como eje tres categorías: lo político, lo pedagógico y lo político- administrativo<sup>22</sup>. Respecto a lo político, se identifican dos tendencias: “un enfoque demoliberal o constitucional”, y un “enfoque de cultura política y pensamiento crítico”, las cuales contribuyen a la “formación de una ciudadanía activa”. Es decir, se contribuye a la “construcción de un sujeto y un accionar ciudadano que conozca sus deberes y derechos, los ejerza y los haga exigibles”; además de participar en la gestión de los planes de desarrollo de su territorio [...] con el fin de contrarrestar una ciudadanía de baja intensidad (Corporación Región, 2013:126). En este sentido, se aboga por una “formación crítica en cultura política, que capacite en la acción colectiva como actores en los escenarios de toma de decisiones públicas” (Corporación Región, 2013:130).

Respecto a lo pedagógico se identificó una “tensión entre prácticas escolarizadas, formalizadas (diplomados) y las derivadas de la Educación Popular”, ya que las formalizadas “confieren mayor valor a los contenidos curriculares preestablecidos, al aprendizaje individual y a la separación y especificidad de saberes académicos”; mientras que las segundas se centran en “contenidos que

---

<sup>21</sup> Los conceptos de educación formal, no formal e informal, así como el de educación popular son abordados de manera indistinta en las investigaciones revisadas. Además de ser tratados como sinónimos, ninguna de las investigaciones ofrece una definición o una aproximación a lo que entienden por cada uno de estos conceptos. El tema de la educación ciudadana tampoco aparece de manera diferenciada.

<sup>22</sup> Lo político-administrativo se refiere a las condiciones de la contratación de la Corporación Región, las exigencias de indicadores cuantitativos que no se ocupan mucho de los procesos; además de la constante negociación que supone los conflictos que se generan en los territorios por los aspectos administrativos como el número de participantes, de horas, y hasta por la distribución de refrigerios; estos, en no pocas ocasiones, llevan al entorpecimiento de los procesos formativos. Esto político-administrativo pone a la entidad contratante en una dinámica constante de negociación, pues de un lado debe estar negociando los términos del contrato con la administración municipal; y de otro lado con los grupos a los cuales se dirigen los procesos formativos.



emergen de las necesidades, intereses y problemáticas de cada comunidad, al aprendizaje colectivo y a la transformación de subjetividades individuales y colectivas” (Corporación Región, 2013:128).

Este hallazgo llama la atención ya que para transformar efectivamente unas determinadas prácticas y discursos, es preciso partir de una implementación concertada de lo que los sujetos en cuestión identifican como falencias y lo que demandan en términos de contenidos de la formación ciudadana; y de lo que el actor que promueve un nuevo proyecto político identifica como necesario para tal fin. En síntesis, desde ese momento, antes del proceso formativo, ya se estaría impulsando un tipo de ciudadanía, que podríamos decir activa, o, como se mencionó, se estaría contrarrestando una ciudadanía de baja intensidad.

Aunado a la anterior reflexión, que se desprende del hallazgo de la investigación, se encuentra que hay un divorcio entre lo que se propone en los procesos formativos y lo que efectivamente se implementa. Aspecto crucial si tiene en cuenta que con la implementación de una política pública, por ejemplo, se espera determinado fin, por lo que será fácil colegir que si tal implementación no se hace como estaba previsto, probablemente se llegará a un fin diferente del esperado.

Aquí surge el siguiente interrogante: ¿Será que los procesos de formación ciudadana que se han implementado en la ciudad de Medellín adolecen de lo que se conoce como el problema de la implementación de las políticas públicas? (Aguilar, 1996). Si bien no es este el enfoque de la investigación, se podría pensar en esto como una hipótesis para explicar por qué en dichos procesos se siguen identificando discursos y prácticas asociadas al proyecto político que se quiere desestimular.

Otro hallazgo en esta sistematización, fue la tensión asociada al propósito de la creación de escenarios colectivos y de deliberación conjunta *versus* la presencia de intereses individuales y particularistas “que truncan los procesos de alianza y articulación entre los participantes y las organizaciones”; y que llevó a los autores de la Corporación Región a plantear la pregunta: “¿Cómo se construye colectivo?”.

Por ejemplo, se identificaron aspectos como disputas personales respecto de intereses políticos, liderazgos, posición generacional y de género, y frente a la destinación del presupuesto que dan cuenta de una disputa de difícil solución puesto que se trata de elementos asociados a prácticas políticas autoritarias, individualistas y clientelistas, las cuales, a su vez, han permeado la cultura política en los diferentes territorios y escenarios. Este tipo de aspectos ponen un reto adicional a los procesos de formación ciudadana para la participación en tanto que cualificar la participación ciudadana en la política pública de PL y PP, implica construir cultura política democrática.

En la misma dirección van los hallazgos de la sistematización del proyecto: “Las mujeres, su participación e incidencia en el programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo. Compilación de la experiencia con las mujeres delegadas de la ciudad de Medellín, en las vigencias 2010-2011, 2011-2012”, realizada por la Corporación para la Vida Mujeres que Crean.

En esta investigación se identificaron aspectos negativos en lo político como: “Poca solidaridad de las mismas mujeres”; “Falta de apoyo y confianza entre mujeres”, evidenciado en ocasiones en que “las lideresas antiguas no dan lugar a las nuevas para poder expresarse y aportar”; “Poco reconocimiento de la participación de las mujeres”; “Los hombres acallan a las mujeres, sobre



todo algunos presidentes de la JAC”; “En todas las comisiones hemos evidenciado liderazgos machistas de mujeres y hombres”; “Invisibilización de las necesidades de las mujeres dentro de las comisiones”; y, finalmente, “Influencia de grupos al margen de la ley en comisiones y consejos comunales”.

Estos hallazgos destacan que, adicionalmente a las dificultades y tensiones que identificó la Corporación Región, aquí se identifica la práctica de actitudes machistas y discriminatorias de los hombres hacia las mujeres, y entre las mismas mujeres. Justamente el tipo de prácticas que se quiere modificar a través de este tipo de procesos.

Este tipo de tensiones fueron identificados por Bravo (2012), quien propuso objetivos de investigación acordes con los objetivos de la política pública PP Joven, los cuales están orientados a: 1.) El aumento de la participación juvenil en los escenarios de PL y PP; 2.) Mejorar el diálogo intergeneracional y la renovación de liderazgos y 3.) Generar nuevas dinámicas de participación en la ciudad que contrarresten las prácticas clientelistas atribuidas a los liderazgos arraigados con la participación de la población joven. (Bravo, 2012:63). Resalta, entonces, la intencionalidad de superar prácticas políticas clientelistas las cuales se asocian con los liderazgos tradicionales y la tensión con los jóvenes que apenas están incursionando en este escenario<sup>23</sup>. Se identifica así que, de un lado, está superar tales prácticas, y de otro lado, está la intención de renovar liderazgos.

En esta dirección apunta uno de los obstáculos que la autora identifica especialmente en cuanto a los procesos de formación, pues las “metodologías implementadas no resultan suficientes para tramitar los conflictos intergeneracionales que se suscitan entre esta población y otros actores durante la concertación de iniciativas en el PP”. Por otro lado, las metodologías para promover “la deliberación no son suficientes para contrarrestar la influencia ejercida por los liderazgos tradicionales, es decir, el diálogo como herramienta que favorecería la racionalidad en la toma de decisiones, así como la emergencia de nuevas voces, es opacado” (Bravo, 2012:74).

La participación ciudadana que pueden ejercer los y las jóvenes de PP se ve opacada por prácticas de clientelismo que, como lo plantea la autora, es una “práctica conducente a la instrumentalización de la participación ciudadana juvenil, en aras de lograr los objetivos específicos trazados por un grupo en particular”. La consecuencia de esto es que resta “capacidad de influencia de la juventud para orientar las decisiones y los niveles de incidencia dado que tienen lugar en un escenario desigual” (Bravo, 2012:74).

#### **4. Aprendizajes y logros de los procesos de formación ciudadana en la implementación de un proyecto político democrático.**

Un importante aprendizaje que se identifica desde el proceso de entrenamiento social y político para las mujeres, se refiere a la cultura política, ya que en la vivencia del proceso les permitió concluir que no son suficientes los procesos de acompañamiento a las mujeres delegadas, pues

---

<sup>23</sup> Es preciso aclarar que tal separación entre prácticas clientelistas que se supone ejercidas por líderes tradicionales, mientras que los jóvenes con sus nuevos liderazgos son quienes ejercen un tipo de prácticas más acordes con el proyecto político democrático, no necesariamente obedece a criterios etarios, aunque aquí se resaltan, pues se puede encontrar de lo uno y de lo otro tanto en líderes tradicionales como en los jóvenes.



dicen que “se requiere la implementación de acciones de sensibilización a la comunidad en general, de manera que el panorama de participación de las mujeres sea más favorable a la inclusión de sus intereses” (Mujeres que Crean, 2012:22). Es decir, si bien se reconoce que no son suficientes, es importante resaltar que las mismas mujeres participantes hayan llegado a identificación de una falencia estructural: la exclusión de los intereses de las mujeres; y a la recomendación para superarla: acciones de sensibilización.

Por su parte, la sistematización adelantada por la Universidad de Antioquia, identifica un importante logro del proceso de formación ciudadana ejecutado en el año 2013: “la participación de los jóvenes en otros escenarios” en los cuales no participaban (Universidad de Antioquia, 2013:35). La importancia de este logro radica en que a través de este tipo de procesos de formación ciudadana, se estimula el ingreso y participación de los y las jóvenes en diferentes escenarios de participación, sean o no de PL y PP, pero en los cuales pueden empezar a aportar desde sus conocimientos y actitudes; pero también a adquirir experiencia justo en esos lugares desde los que se construye cultura política.

En el mismo sentido, en la sistematización adelantada por la Corporación Mujeres que Crean, se identifica como una fortaleza del proceso, la “posibilidad de participación de los ciudadanos llevando los procesos hasta sus lugares de pertenencia”, ya que consideran que “aporta a la descentralización de los procesos políticos y participativos” y al “reconocimiento de las dinámicas propias de los territorios en los cuales se cuenta con ciudadanos activos que se vinculan cada vez más a los procesos participativos”. Procesos participativos desde los que las mujeres construyen cultura política. (Universidad de Antioquia, 2013:79).

Las investigaciones revisadas también identifican una serie de dificultades en sus procesos de formación que, a la larga, tienen un impacto negativo en la implementación futura de las mismas. Por ejemplo, una dificultad de corte pedagógico, pero con incidencia directa en los propósitos políticos de la formación ciudadana, es la poca continuidad de las mujeres en los procesos formativos, por lo que se considera que “es imprescindible la permanencia, constancia y prevalencia de sus participantes”. Dificultad que también identificó la Corporación Región; además de la continuidad ya no de los y las participantes sino de los procesos formativos y en sus contenidos, pensados en niveles de cualificación. (Mujeres que Crean, 2012; Corporación Región, 2013; Universidad de Antioquia, 2013).

También se identificó la necesidad de nivelación de los líderes que han participado de estos procesos, y de quienes llegan por primera vez a estos. Se identificó que hay líderes con muchos años de experiencia, que no logran avanzar a niveles de cualificación más elevados puesto que, en su mayoría, los procesos de formación están dirigidos a un público universal sin tener en cuenta las particularidades de los participantes. (Mujeres que Crean, 2012; Corporación Región, 2013; Universidad de Antioquia, 2013).

Lo anterior pondría como una condición para la promoción de un proyecto político a través de procesos de formación ciudadana, la garantía de continuidad en dichos procesos, para superar el riesgo de estancamiento en un punto en el cual los y las participantes con trayectoria no logran avanzar en sus conocimientos, al tiempo que se obstaculiza el avance de quienes son más recientes o nuevos en estos. Es decir, promover un tipo de proyecto político a través de estos



procesos formativos, requiere de proyecciones de largo plazo, articulados con las otras estrategias que para tal fin se implementan.

#### **4.1 El propósito de la transformación de las relaciones de Poder.**

Un proyecto político democrático se propone de manera explícita afectar el Poder, entendido este como un conjunto de formas de constreñir la acción del ser humano, pero también como lo que permite que la acción sea posible. Su complejidad radica en que no existe un solo poder, sino múltiples relaciones de poder situadas en distintos niveles, que no solo hacen referencia a los aparatos estatales, a las instituciones ni a una clase privilegiada, sino al conjunto de pequeños poderes que pueden tener el mismo efecto. (Foucault en Díaz, 2010).

En cuanto al ejercicio del poder político, este es importante en la facultad de tomar decisiones de carácter vinculante para toda la comunidad política. En este sentido, la política pública de Planeación Local y Presupuesto Participativo tiene como propósitos desde el año 2004 “Contribuir a la democratización de la gestión municipal” y “Estimular la concertación para la priorización de la inversión pública en sectores, grupos poblacionales y territorios de mayor exclusión y bajos índices de desarrollo humano y calidad de vida en la ciudad”. Intención declarada de transformar las relaciones de poder, especialmente desde el poder político, posibilitando el ingreso y la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones que les afecten y que contribuyan a elevar su nivel de calidad de vida.

En relación con lo anterior, Gómez y otros (2012), dicen que “el marco normativo generalmente tiende a actuar como ente regulador, que amplía o estrecha los alcances del cambio y, desde un marco de gobernabilidad, también establece responsabilidades y límites al ejercicio del poder”. Pero más allá, “quienes promueven la planeación participativa ostentan la posibilidad de reconocer el poder del otro, transferir poder al otro, y restringir el poder del otro”, por lo que estamos hablando de “la construcción de escenarios para el ejercicio del poder, para la transformación y fortalecimiento de la autonomía” (Gómez, et al, 2012, pág. 31). En el marco de estos propósitos, o mejor, buscando la cristalización de tales propósitos, es que se implementan los procesos de formación ciudadana, ya que se considera que es a través de la cualificación de los y las líderes que toman parte en los escenarios de PL y PP que tales transformaciones serán posibles.

En la sistematización adelantada por la Corporación Región, se identificó que en muchas ocasiones priman las disputas personales respecto de intereses políticos, liderazgos, posición generacional y de género, frente a la destinación del presupuesto; conflictos en aspectos tan diversos como la selección de lo temático, hasta la asignación de lo logístico (refrigerios, materiales de trabajo), pasando por rencillas personales y viejas rivalidades entre líderes (Corporación Región, 2013:143).

El ejercicio del poder, especialmente desde la esfera política, guarda estrecha relación con el tipo de derechos que se otorgan a determinados grupos poblacionales o étnicos, es decir, qué tipo de ciudadanía se promueve o se restringe. En ese sentido, una pregunta que deja una de las sistematizaciones es: “¿Hasta qué punto estos proyectos incluyen un enfoque de “ciudadanía diferencial”?”, pues se identificó que los objetivos y los contenidos temáticos “demuestran que aún falta mucho en el asunto de género”. Pero se advierte que no es solo por la “simple mención



expresa de las mujeres”, sino por las “prácticas que todavía pesan entre quienes participan de estos procesos de formación política y ciudadana informales y no escolarizados”. No obstante, también se evidenció “una apertura hacia los debates del papel de la mujer en el ámbito público y sobre el desarrollo de sus capacidades en el quehacer político”. (Corporación Región, 2013:154).

Lo anterior se corresponde con los hallazgos en este sentido de la sistematización de los procesos formativos para las mujeres. En el cual, adicionalmente, se menciona la “Influencia de grupos al margen de la ley en comisiones y consejos comunales”, aspecto que se escucha recurrentemente y que, de ser así, sería una negación real de los propósitos declarados por PL y PP, puesto que ante el ejercicio del poder por parte de estos grupos, o tan siquiera la amenaza de ejercerlo, es suficiente para aniquilar de un tajo cualquier intento de ejercicio de ciudadanía.

#### **4.2 La apuesta por el Territorio.**

La tercera de las dimensiones de análisis propuestas es el territorio, el cual es definido como un espacio apropiado que existe en la medida en que es valorizado de manera instrumental y simbólico-expresivo: la primera se refiere a las relaciones de espacio- poder ejercidas desde el poder político del Estado, pero no sólo desde este, pues también es ejercido desde organizaciones legales o ilegales que tienen presencia en ese territorio; y la segunda, lo simbólico-expresivo, se refiere a la apropiación y valoración que se establece de manera simbólica y subjetiva con relación a un espacio vivido/habitado.

A este respecto se hace necesario recordar que la política pública de Planeación Local y Presupuesto Participativo, tiene como dos de sus propósitos específicos: “Cualificar la participación ciudadana en la planeación del desarrollo local” y “Estimular la concertación para la priorización de la inversión pública en sectores, grupos poblacionales y territorios de mayor exclusión y bajos índices de desarrollo humano y calidad de vida en la ciudad”. Es decir, les otorga a los ciudadanos que habitan los diferentes territorios el derecho y la posibilidad de intervenir en la planeación de sus territorios, a través de la posibilidad de participar activamente en la identificación de sus problemas, en la planeación local para superarlos y en la gestión de los recursos para hacer realidad el derecho a un buen vivir y de arraigar en un territorio. Justamente para cualificar la participación de los ciudadanos en su propio devenir y en la planeación de su territorio, se han implementado los procesos de formación ciudadana de los que se viene dando cuenta.

En las investigaciones se encuentran más referencias en este sentido. Por ejemplo, se considera “imperativa la continuidad de estos procesos de formación aunados a prácticas concretas en el territorio comunal”, donde se afianzan las relaciones de reconocimiento de su labor social y comunitaria. (Corporación Región, 2013:162). Por otro lado, en la sistematización de la Corporación Mujeres que Crean, se identifica que el elemento **pedagógico** implementado permitió un importante logro en tanto “facilitó la vinculación comprometida de parte de las mujeres con el proceso, la comprensión y apropiación de las temáticas trabajadas para avanzar en el ejercicio de incidencia en el desarrollo local”. (Mujeres que Crean, 2012:19).



En esta misma investigación, se destaca que el “proceso movilizó la vinculación de las mujeres a nuevos escenarios de participación local como las Juntas de Acción Comunal, Juntas Administradoras Locales, los Comités Barriales, las Mesas de trabajo y su ingreso a los Colectivos de Mujeres”. (Mujeres que Crean, 2012:19). Espacios estos en que se trabaja constantemente en la gestión del desarrollo local. Y valga decir de paso, son los lugares en que se construye cultura política.

Finalmente, y como complemento de los contenidos temáticos, se destaca la implementación de metodologías que permitieron a los ciudadanos tener una experiencia cercana a sus territorios, por ejemplo, actividades conocidas como: “salidas pedagógicas”, de las cuales se considera que permitieron que “se detallara el territorio y se tuvieran mayores herramientas para la interpretación de los cambios que se generan en los mismos en términos físicos y políticos” (Universidad de Antioquia, 2013:28).

### **4.3 Los procesos de formación ciudadana y su apuesta por un sujeto político.**

La cuarta y última dimensión es el sujeto político, entendido como un ser creador de sentido y de cambio, e igualmente de relaciones sociales e instituciones políticas en donde se integra la vida pensada, la experiencia y la conciencia. El individuo se transforma en actor por el control ejercido sobre su propia vida y se construye como sujeto con el paso de lo inconsciente a lo consciente, lo que lo convierte en un ser creador de sentido y de cambio, pero también en un ser con otros. El sujeto político es producto de un discurso que constituye a las voluntades individuales en una subjetividad colectiva que ejerce su derecho a la participación y se involucra, y compromete en procesos para incidir y ocupar posiciones de decisión en materia de intereses públicos. El sujeto político da el paso de una vida privada e íntima, para posicionarse en el ámbito ciudadano, en las luchas por ideales y por la construcción de nuevas realidades.

Este sujeto político es el escalón que complementa las tres dimensiones expuestas, en tanto es en la formación y en la capacidad para la acción de este sujeto que se concreta un proyecto político democrático, pues como vimos, este proyecto transforma las relaciones de poder y la planeación del territorio; pero es a través de las acciones de un sujeto político que participa y se involucra en la toma de decisiones que afectan su vida y la del colectivo. En consecuencia, si no se consigue promocionar, formar y posicionar a los individuos como sujetos políticos, el proyecto político que se intenta promover quedará incompleto, ya que para este caso implica el ejercicio cotidiano de los principios y valores democráticos y transformar o combatir los discursos y prácticas contrarios al mismo.

En este sentido, las investigaciones revisadas dan cuenta de los esfuerzos y de los enfoques políticos y pedagógicos propuestos para lograr el propósito. Por ejemplo, en el proceso de formación ciudadana ejecutado por la Corporación Región, la propuesta pedagógica partía de la necesidad de dotar de “alternativas pedagógicas y comunicativas que favorezcan el hecho de que las personas experimenten nuevas formas de entender lo público, la ciudad y la política”; además de “herramientas para la construcción de alternativas de sociedad, para construir tejido social y profundizar en el compromiso con su propio desarrollo y con la ciudad” (Corporación Región, 2013:114).



Adicional a ello, la investigación identifica otro enfoque al que los investigadores denominan “cultura política y pensamiento crítico”, el cual tiene otros que se pueden interpretar como “una apuesta por comprender la ciudadanía desde el ámbito de lo emancipatorio” que

[...] va más allá del asunto formal del ciudadano y la política y la política pública, para plantearse la construcción de un sujeto político crítico y de unos procesos de transformaciones sociales y organizativas a partir del análisis de contexto, de las necesidades del territorio y la formulación de alternativas. (Corporación Región, 2013:126).

Por su parte, la Universidad de Antioquia identifica como una fortaleza en este sentido, el hecho de “poner en marcha de un ejercicio de formación en el marco de los enfoques constructivistas, que llevaba implícita la intención de poder aportar, transformar el pensamiento y la acción de los que asisten” (Universidad de Antioquia, 2013:34). Aspecto que se alimenta de la disposición para aprender de los grupos destinatarios; además de las “orientaciones temáticas hacia un aprendizaje vivencial”, que es lo que los jóvenes denominan la cotidianidad (Universidad de Antioquia, 2013: 77).

Pero estos procesos de formación ciudadana también deberían tener un enfoque diferencial que logre dar cuenta de las necesidades e intereses de grupos poblacionales que no encuentran representación apropiada de los mismos. Este aspecto se observa en la pregunta, arriba citada, que deja una de las investigaciones: “¿Hasta qué punto estos proyectos incluyen un enfoque de “ciudadanía diferencial”?” (Corporación Región, 2013:154).

Los investigadores de la sistematización citada, consideran como un vacío del proyecto la no inclusión de los jóvenes no sólo como un actor “generacional” que reclama “pertinencia de la propuesta de formación en relación con sus necesidades, intereses, problemática, lenguajes y formas de sociabilidad y comunicación, sino como actor político”. Se identificó que los jóvenes “terminan confundidos con los adultos en un enfoque universalista que contradice el “enfoque diferencial” que el proyecto anuncia en sus principios”, por lo que “asumir los jóvenes como actores sociales y políticos es una necesidad y urgencia de los procesos de formación ciudadana”. (Corporación Región, 2013:156).

Respecto a la cualificación y la participación juvenil, solo se cuenta con una tesis de maestría que permita dar cuenta de este propósito. En esta tesis, se considera de gran importancia el programa de Presupuesto Participativo Joven, como una estrategia de formación para la cualificación de la participación juvenil en PL y PP; y “una plataforma para que la juventud ingrese a espacios que formalmente han sido constituidos para el ejercicio de la participación ciudadana” (Bravo, 2012:65).

En síntesis, la necesidad de implementar procesos de formación ciudadana, incluyendo enfoques diferenciales, así como metodologías, permite concluir que el proyecto político que se promueve entiende y atiende de esa misma manera las necesidades y particularidades de los diferentes grupos poblacionales que participan tanto en los escenarios de PL y PP como en los procesos de formación ciudadana, esto es, contribuye a la formación de sujetos políticos democráticos.

La anterior aseveración tiene sustento en los logros que las investigaciones revisadas identificaron, por ejemplo: Respecto al proceso de formación de las Mujeres, la sistematización identifica



importantes logros, los cuales son enunciados por las mismas Mujeres que participaron: “Reconozco los derechos que tengo como mujer”; “Poder posicionar mis ideas y comunicarme con otras”; “Participar en la construcción de la agenda local de las mujeres y de iniciativas para el PP”; y finalmente, un logro más importante, el “Posicionamiento de necesidades e intereses de las mujeres en presupuesto participativo” (Mujeres que Crean, 2012:19).

En los procesos formativos para jóvenes, se identificó un logro considerable, en cuanto se pretende pasar de la formación a la acción a través del “marcado interés de parte de los participantes por pensarse desde sus vivencias y experiencias”, interés que permitió plantear “acciones para la transformación, que va desde los cambios en la vida cotidiana, hasta la manera de percibir el mundo y sus proyectos de vida”. Adicionalmente, este interés se ve reflejado en la intención declarada de poner en práctica lo aprendido, especialmente en los espacios organizativos de los cuales hacen parte quienes participaron en los procesos formativos (Universidad de Antioquia, 2013:35). Se pasa, entonces, de la formación para este propósito, a la participación activa en los diferentes escenarios de participación, mismos en que se construye y/o materializa la cultura política.

Estos logros, a su vez, se ven fortalecidos por los aprendizajes identificados. Esta misma sistematización expone una serie de aprendizajes adquiridos por las Mujeres que participaron en estos procesos. Veamos algunos: “Aprendimos a liderar y a participar activamente”; y “Aprendimos a seguir luchando para transformar las creencias del llamado “machismo” en las comisiones de participación”. Mientras que por su parte las investigadoras consideran que el proceso de formación-acción demuestra que es posible y necesario articular el componente subjetivo con la cualificación temática, como una mirada integral y holística de la participación social y política de las mujeres. Lo que permite corroborar que las transformaciones culturales se cimientan en el campo subjetivo y se concretan en los procesos de participación. (Mujeres que Crean, 2012).

Pero los logros y los aprendizajes en la formación de un sujeto político democrático no han estado exentos de diferentes dificultades. Por ejemplo, en el entrenamiento social y político para las Mujeres, se identificaron dificultades que abarcan aspectos personales, pasando por lo familiar para llegar a lo político, e incluso a lo administrativo. Por ejemplo, en lo personal las dificultades que pesan son: Incertidumbre, desconfianza, muchos miedos, desconocimiento, desarticulación, soledad, manipuladas por otros y otras”; “Miedo a defender mis ideas en presupuesto participativo”; “Dificultad para poder expresarme frente a las y los demás”; “El temor a equivocarme”; “No tener mayor conocimiento para poder favorecer a la comunidad” (Mujeres que Crean, 2012). Todas estas dan cuenta de las falencias que impiden el avance hacia la formación y consecución de sujetos políticos acordes a los propósitos del proyecto político deseado.

En este sentido, la recomendación al respecto considera necesario continuar generando propuestas formativas para la incidencia social y política desde una visión feminista, humanista y comprometida con la realidad y los intereses de las mujeres.



## **2.5 Conclusiones.**

Recapitulando, en las dos propuestas de Sistema de Formación Ciudadana se identifican, teóricamente por cuanto no han sido implementadas aun, aspectos comunes en cuanto a sus propósitos, enfoques, y temas, pero que no se abordan de manera similar, incluso los mismos enfoques podrían dar lugar a perspectivas diferentes sobre la oferta de formación ciudadana que se considera acorde con las demandas de las y los ciudadanos. Se identifica, adicionalmente, que ambas propuestas buscan formar un sujeto crítico con capacidad de agencia que actúe con responsabilidad frente a lo público, así como promover culturas políticas con diferentes complementos, como la cultura política democrática (Corporación Región) y la cultura política de la legalidad (Alcaldía de Medellín).

Una conclusión que deja la revisión de las diferentes sistematizaciones, y de las propuestas de sistemas de formación ciudadana, es que los diferentes procesos de formación ciudadana para la participación que se han ejecutado, no hacen mención explícita a las intencionalidades declaradas de ninguna de las dos propuestas de sistema de formación reseñadas, pero sí coinciden en buena parte con estas a pesar de la multiplicidad de enfoques y de apuestas políticas. Este aspecto se constituye en un buen punto de partida para la implementación del Sistema de Formación Ciudadana para la Participación de la Secretaría de Participación Ciudadana.

Por otro lado, los proyectos ejecutados se encuentran coincidencias en los enfoques políticos, que se traducen en la promoción de una cultura política democrática, y en consecuencia, en la formación de un sujeto político democrático. Tales coincidencias se infieren de los conceptos y enfoques abordados de diferentes maneras por los diferentes operadores de los proyectos.

# **CAPÍTULO 6: LAS EXPERIENCIAS DE FORMACIÓN CIUDADANA PARA LA PARTICIPACIÓN.**

## **1. La Escuela de Cultura Política y Constitucional de la comuna 10, La Candelaria.**

El origen de la Escuela de Cultura Política y Constitucional de la comuna 10 (en adelante ECPC), tiene dos versiones de acuerdo con sus gestores. Por un lado, se sostiene que dicha Escuela tiene su origen en la decepción que el proceso de la Asamblea Constituyente de Antioquia en el año 2003, al considerarse que el texto final no recogía fielmente los aportes de las y los ciudadanos que en ella participaron. Según esta versión, este hecho les llevó a pensar que era necesario formarse en política y derechos constitucionales, y así evitar que la participación ciudadana se instrumentalizara, como era su sentir. Según quienes sostienen esta versión, la idea inicial era formar una escuela a nivel de ciudad para formar lo que han llamado pedagogos constitucionales, quienes a su vez replicarían lo aprendido. Con este propósito se planteó un proyecto para formar a 40 personas en asuntos constitucionales, el cual tenía un valor de mil millones de pesos. Por falta



de dicho recurso no se pudo realizar el proyecto, quedando reducido a una serie de encuentros formativos periódicos, que luego fueron suspendidos. Pero la idea quedó viva hasta el año 2009, año en el que se empieza a pensar en ejecutar dicho proceso con recursos de PL y PP.

Por otro lado, hay una versión que cuenta que la ECPC se cristalizó en el año 2010, producto de discusiones entre diferentes actores de la comuna 10, especialmente delegados de las comisiones temáticas de PL y PP. Gracias a estas discusiones entre quienes proponían y defendían una Escuela para formar en política y constitución a delegados/as de PL y PP, pues se consideraba que la participación de aquellos era precaria, principalmente por su poca habilidad para entender la política, por lo que eran presa fácil de líderes que los cooptaban para sus intereses a cambio de dádivas, promesas, etc.; mientras que otro grupo argumentaba que no había necesidad de invertir dinero en ese tipo de formación por considerarse que era un gasto infructuoso:

Es que desde la primera vez que yo participé, lo normal era haber hecho tres o cuatro reuniones en mi comisión para poder lograr los recursos de la escuela, pero hubo que hacer diez. Es decir, nosotros ganamos, yo convencí a la gente de que la escuela era muy importante, pero los otros que querían llevarse la plata para otro lado hicieron hacer otras reuniones para tratar de recuperar la plata, y hubo que cederles. Hay testigos que pueden dar fe de eso, de cómo se hicieron casi diez reuniones, ellos tratando de recuperar la plata, porque ya había convencido a la mayoría de la gente de que la escuela era importante y que necesitábamos ese recurso. C10\_02\_GestEsc\_05.10.14)

Finalmente, la discusión se decantó en favor de la realización de la Escuela para lo que se aprobaron 240 millones de pesos para la implementación de su primera fase en el año 2010 y parte del 2011, en el marco del contrato ejecutado por la Corporación Región, arriba citado.

Estas dos versiones recogidas en el trabajo de campo, son sintetizadas en la entrevista al profesor Carlos Barrios, quien actualmente se encuentra realizando la sistematización de dicha Escuela:

La escuela con planeación local y presupuesto participativo surge en el año 2009, en el año 2009 es que logra matizarse todas las dinámicas políticas, legales, institucionales que permiten afianzar a la escuela dentro de los presupuestos participativos, o planeación local y presupuesto participativo. No obstante, la escuela había surgido mucho tiempo antes, o sea, la escuela es una experiencia que viene desarrollándose y vivificándose desde el año 2004. Uno de los procesos sociales más relevantes que hay que mencionar respecto a la escuela, es el de las asambleas constituyentes locales o regionales, eso es un escenario de participación directa desde liberación, de construcción de ciudadanía, de construcción de sujetos políticos, que para mí es el escenario más relevante dentro de la cuestión de la escuela. O sea, la escuela desde el 2004 viene nutriendo el espacio de las asambleas constituyentes locales, en especial el proceso de la asamblea constituyente de Tarso y el proceso de la asamblea constituyente de Antioquia, ACA. (C10\_06\_Fac\_24.11.14)

En cualquier caso, ambas versiones reconocen varios asuntos comunes, según las versiones de las personas entrevistadas. En primer lugar, destaca el propósito declarado de la misma: formar a ciudadanos/as para el conocimiento, ejercicio y reivindicación de derechos, especialmente los fundamentales, a través de lo que se dio en llamar formación en cultura política y constitucional. En cuanto a la cultura política se pretendía formar a las personas en el conocimiento del poder y su ejercicio y de la política real, como la nombra uno de los gestores de la Escuela; mientras que con el conocimiento de la constitución política del año 1991, se pretendía formar ciudadanos que a través de sus acciones le “dieran vida al articulado”, como lo nombra una mujer gestora de la misma.



Otro elemento importante, y de trascendencia para quienes han estado vinculados con esta experiencia, es el rol activo y protagónico del profesor Albeiro Pulgarín. Según las y los gestores de la Escuela, dicho profesor es prácticamente “el ideólogo”, el principal pilar académico. Llama la atención el inmenso y constante reconocimiento al profesor Pulgarín por sus aportes académicos a la Escuela, por su constante apoyo, incluso *ad honorem*, al surgimiento y fortalecimiento de la misma.

## **2. El entrenamiento social y político para la incidencia de las mujeres.**

Se identifica un proyecto denominado: Entrenamiento en liderazgo para la incidencia social y política de las mujeres de Medellín, el cual tiene como objetivo: “promover y fortalecer competencias, capacidades y habilidades de las Mujeres y sus organizaciones sociales en el ámbito sectorial y territorial, para lograr su empoderamiento de manera efectiva en los espacios de participación y deliberación ciudadana” (Tomado de: La formación ciudadana desde la administración local. Sistematización de cinco iniciativas gubernamentales desarrolladas del 2000 al 2009, Corporación Región. 2012, pág. 110).

Este modelo propuesto por la Secretaría de la Mujer, busca “promover el ejercicio de la ciudadanía democrática con las mujeres, desde las mujeres y para las mujeres, como autónomas del desarrollo individual y colectivo; esto con una fundamentación en enfoques de equidad de género, de derechos, poblacional y diferencial.

Para el caso de la comuna 12 en la revisión que se realiza a los proyectos priorizados por las comunidades con recursos de PL y PP se encuentran los siguientes proyectos priorizado desde la mesa de equidad y género:

- i. Año 2010: PP10-PARTICIPACIÓN SOCIAL Y POLÍTICA DE LAS MUJERES. Nombre de la Iniciativa: Creación de un modelo de formación en liderazgo, participación social y política con enfoque de género para 120 mujeres de la comuna 12 la América. Objetivo: Formar en liderazgo, participación social y política con enfoque de género a 120 mujeres de la comuna 12 la América, de la ciudad de Medellín. Recursos invertidos: \$180.000.000
- ii. Año 2011: PP11- PARTICIPACION SOCIAL Y POLÍTICA. Nombre de la Iniciativa: Entrenamiento social y político nivel 2 a 120 mujeres de la comuna 12 y sensibilización en equidad de género a 30 hombres de la comuna 12. Objetivo: Fortalecer la formación e incidencia de 120 mujeres en escenarios de la vida social y política. Sensibilizar a 30 hombres. Recursos invertidos: \$110.000.000.
- iii. Año 2012 PP12-PARTICIPACION SOCIAL Y POLÍTICA DE LAS MUJERES. Nombre de la Iniciativa: Formación y entrenamiento en participación social y política de lideresas y delegadas de la comuna 12. Objetivo: Desarrollar un proceso de formación y entrenamiento dirigido a fortalecer habilidades y destrezas a través de 2 niveles consecutivos, que implica la asistencia de 30 mujeres a 10 sesiones de 5 horas para cada nivel. Recursos invertidos: \$77.376.780

Total de recursos invertidos en estos proyectos: \$367.376.780.



### 3. Imaginarios y percepciones sobre la Formación Ciudadana para la Participación<sup>24</sup>.

#### 3.1 Los “para qué” de la Formación Ciudadana.

Estas dos experiencias en particular tienen unas apuestas políticas que es fácil identificar tanto en los escritos revisados al respecto, como en los testimonios de los diferentes actores entrevistados. Estas apuestas, que seguidamente se expondrán, tienen elementos comunes con la apuesta que al respecto tiene y han tenido las administraciones municipales. Esto es, cualificar la participación ciudadana en los escenarios de participación que supone la política pública de Planeación Local y Presupuesto Participativo.

En este punto, es preciso recordar la sistematización realizada por la Universidad de Antioquia en el año 2007 sobre el para entonces Programa de Presupuesto Participativo, citada en el apartado de evaluaciones, la cual recomendó implementar procesos de formación ciudadana para cualificar la participación en los escenarios de dicho programa. Esta sugerencia surgió al identificar que la participación de quienes habían llegado a través de elección en las asambleas barriales no se daba en igualdad de condiciones frente a los elegidos por organización, simplemente porque no sabían cómo hacerlo. Esto a su vez generó que estos incipientes liderazgos se limitaran solo a observar y a aprender, lo que también los convirtió en presa fácil de las influencias y prácticas de líderes tradicionales que sí sabían cómo hacerlo. (UdeA-Alcaldía de Medellín, 2007). Valga decir de paso que es una dificultad que también fue identificada por los mismos actores comunitarios que participan en PL y PP, según los testimonios recogidos en las entrevistas realizadas a diferentes actores.

Dada esta situación, se recomendó establecer procesos de formación teórico-práctica para una adecuada participación de los consejeros en PP, por lo que también se recomendó diseñarlos de acuerdo con las características y necesidades que presenta la población y los territorios y, sobre todo, partiendo de que dichos procesos pedagógicos se hagan dentro de la dinámica de los Planes de Desarrollo Local. (UdeA-Alcaldía de Medellín, 2007).

Consecuentes con la identificación de la dificultad y con las recomendaciones que aspiraban a mitigarla, desde la administración municipal, pero también desde la sociedad civil y desde los mismos delegados del programa, se empezaron a gestionar e implementar procesos de formación ciudadana para cualificar la participación. Este se constituye en el primer propósito de dichos procesos formativos. Así lo relata un actor entrevistado:

Resulta que yo fui elegido COPACO en la comuna 10. En esa época solo era uno por comuna y tenía derecho propio a participar en el presupuesto participativo y empecé a

---

<sup>24</sup> Si bien en los informes de las evaluaciones sobre PL y PP y los procesos de formación ciudadana se hicieron en clave de dimensiones de análisis, en este componente se realiza el mismo proceder, pero esta vez en una lógica diferente, pues en lugar de separar los hallazgos en cada dimensión, aquí se procede a exponer los hallazgos y vincularlos según su aparición con las tales dimensiones. Se adopta este proceder por considerar que la separación en cada dimensión llevaría a repeticiones en cada una de ellas ya que, por ejemplo, un solo hallazgo puede aportar a dos o más dimensiones de análisis. En consecuencia, en la medida que aparecen hallazgos relacionados con alguna dimensión de análisis, se hará explícita. También se recurrirá a destacar implícitamente tal relación, especialmente para no afectar el hilo narrativo del texto.



participar en la comisión de salud, pero vi que había tanta ignorancia y tanta falencia en la gente, que yo dije: lo importante aquí es formar a la gente para que la gente tenga capacidad de gestión. Entonces de ahí dije yo: no, aquí lo que hay que hacer es un proceso de formación de la gente, que sepa qué es la política, qué es el estado, qué es el poder, cómo se manejan los recursos del estado, cuál es la norma que más le debe interesar a los ciudadanos como la constitución política [...] Entonces era una necesidad ya que los ciudadanos participaban sin argumentos, sin conocimiento, sin tener unas bases claras de cómo hacer la gestión pública, y que no tenían oportunidad en donde hacerlo, cierto... acceso a la universidad no tienen, porque no tienen recursos, no tienen capacidad muchos académica, y es una masa de gente haciendo gestión sin ninguna información. Entonces con base en esa necesidad fue que pensamos en crear la escuela.

C10\_02\_GestEsc\_05.10.14

Este propósito tiene su correlato en el intento de atacar, mitigar o acabar los malos usos que se hace de los escenarios de participación de esta política pública. Es decir, cualificar la participación ciudadana incluía cerrarle el paso, o por lo menos saber identificar y rechazar las prácticas inadecuadas como el clientelismo, la mediación y la corrupción en la gestión y ejecución de los proyectos; mismas prácticas que aún hoy persisten, según fueron identificadas en el componente de PL y PP.

Ahora bien, adicional a este propósito, se identifican otros más que varían en función del actor que los promueve, como es el caso de lo que se postula como un segundo propósito de la formación ciudadana.

Según este propósito, en el que convergen los puntos de vista de facilitadores, gestores y estudiantes de los procesos formativos, lo importante es hacer conscientes a las y los ciudadanos de que tienen derechos, y en consecuencia, enseñar cuáles son y cómo defenderlos. Aquí resalta el término de derechos en general, y no de derechos en particular, es decir, no se hace la diferenciación entre derechos económicos, sociales, civiles, políticos, etc. Es tal vez una primera versión que se puede recoger que, aunque amplia, ya trae incubada la importancia de distinguir qué son los derechos, a cuáles se tiene derecho, y cómo defenderlos y/o reivindicarlos, dado el caso.

Por ejemplo, tal es el caso del modelo propuesto por la Secretaría de la Mujer, que busca promover el ejercicio de la ciudadanía democrática con las mujeres, desde las mujeres y para las mujeres, como autónomas del desarrollo individual y colectivo; esto con una fundamentación en enfoques de equidad de género, de derechos, poblacional y diferencial.

En tercer lugar, se identifica el propósito de que la formación potencie la participación ciudadana a otro nivel y no solo en PL y PP, con lo que se pretende que las y los ciudadanos puedan tener la posibilidad y la capacidad de incidencia en los asuntos públicos. Es decir, ciudadanos que no solo participan en PL y PP, sino que lo hacen en los diferentes escenarios, aun de naturaleza político-electoral, en los que puedan incidir en las políticas y vigilar su proyección y cumplimiento, por ejemplo, a través de mecanismos de control social a la gestión pública como las veedurías ciudadanas y la rendición pública de cuentas.

En cuarto lugar, está el propósito del ejercicio político de los ciudadanos, lo cual es diferente al ejercicio de ciudadanía a través de derechos. En este caso, y si bien la participación política es un derecho fundamental (artículo 40 de CP), se postula como diferente y de mayor trascendencia que



el ejercicio de derechos sociales, y demás. Se propone, en lugar de ello, un ciudadano que se anime a participar en la gestión pública como actor protagonista y no sólo como espectador. Este es el caso de ciudadanos que han estado vinculados en PL y PP, luego pasan a ser ediles y que incluso aspiran al Concejo Municipal. Aspecto que fue identificado en el componente de PL y PP. No se trata, entonces, de la renovación de liderazgos sociales y/o comunitarios, se trata de la promoción de liderazgos políticos que, a futuro, pueda significar la renovación de la clase política de la ciudad.

Finalmente, hay un quinto aspecto, que corresponde al ejercicio de ciudadanía no solo en el terreno público, es decir, que esos conocimientos no se pongan en práctica solo en los escenarios como PL y PP y otros escenarios participativos, sino que se pongan en práctica también en la vida cotidiana, en la familia, con los vecinos, etc., tal y como lo expone uno de los docentes entrevistados:

Formación de ciudadano, ciudadanos en perspectiva del 91, es decir, con un nuevo cuerpo axiológico valorativo, pero necesariamente eso tendrá que repercutir en su interpretación de la familia, en sus relaciones con sus hijos, con sus vecinos, y por supuesto, con las instituciones. Yo creo que impactando al ciudadano se impacta el centro, se impacta la célula social, y tendría necesariamente que repercutir en todos los ciudadanos.  
C10\_07\_Fac\_25.11.14

De esta diversidad de intencionalidades, que podrían ser valoradas como una dificultad importante, se infiere una potencialidad en términos de la transformación hacia una cultura política democrática y un ejercicio de ciudadanía activa, lo cual tiene como características las intencionalidades descritas. Esto es, ciudadanos conscientes de sus derechos y deberes en su comunidad política, que participan activamente en los asuntos públicos, que no solo se quedan en la actitud reactiva frente a los gobiernos sino que pasan a lo propositivo, etc.

Adicionalmente, dichas intencionalidades muestran apuestas por impactar el desarrollo de los territorios (participación en PL y PP); por transformar relaciones de poder entre ciudadanos y semejantes (en escenarios de la vida cotidiana; y entre ciudadanos, sociedad civil y Estado (fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil); además de contribuir a la formación de un sujeto político crítico y con apropiación y ejercicio de derechos. Todo esto como características de un proyecto político democrático.

Ahora bien, de los “para qué” de la formación ciudadana para la participación, se deriva necesariamente “los qué” de la formación. Es decir, identificado el propósito de la formación ciudadana, se sigue el asunto de qué temas son los pertinentes para cumplir con dichos propósitos.



#### **4. Los temas de la formación ciudadana para la participación en Medellín.**

En este aspecto, se identifica una amplia diversidad de temas que se abordan en los procesos formativos, temas que también varían en función de los actores que los proponen. Por ejemplo, y como quedó expuesto en el apartado de las evaluaciones sobre Formación Ciudadana, en un primer momento los principales temas propuestos en este sentido tenían estrecha relación con el Sistema Municipal de Planeación y el Plan de Ordenamiento Territorial, como finanzas públicas, ley de contratación, formulación técnica de proyectos y mecanismos de control social a la gestión pública. (UdeA-Alcaldía de Medellín, 2007). Temas que, se entiende, apuntaban a la cualificación de la participación en PL y PP, de allí el énfasis en la planeación y demás, pues se partía de considerar que si el ciudadano tiene claros los conceptos y los propósitos de los temas, tendría una participación más productiva.

Pero por otro lado, se identifica una oferta formativa acorde con los propósitos arriba expuestos, la cual trasciende el propósito casi instrumental de la cualificación de la participación, para convertirse en la posibilidad de ejercer ciudadanía en la esfera pública, pero también en la posibilidad de transformar sus prácticas cotidianas en la familia, con los vecinos, etc. En estos casos, la oferta formativa tiene desde mediación pacífica de conflictos, pasando por formación más de tipo subjetiva, hasta llegar al tema grueso de la constitución política de Colombia, como lo manifiesta un actor entrevistado:

En cuanto al horizonte temático, es muy variado. Allá se enseña teoría política, economía, teoría del estado, teoría del poder, derechos fundamentales, derechos humanos, derechos internacionales humanitarios. En materia constitucional: teoría constitucional y teorías políticas. La constitución del 91 es un elemento que utilizamos bastante. En la experiencia se ha visto que cada vez que comienza la experiencia se le entrega una constitución al participante. Entonces hay un nivel muy fuerte en cuanto a enseñanza de la constitución. (C10\_07\_Fac\_25.11.14)

El contenido era entender más que todo la diferencia entre género y el trabajo sexual, sexo y género, los conceptos como más básicos que pudiéramos nosotros como tener una forma de referirnos a esta problemática de la mujer o del género más bien. La problemática del género con más propiedad, tener esto como tan bien interiorizado en el lenguaje, en la política, en la cultura, en todas las esferas donde nos desempeñemos para poderlo asumir y sobre todo como defender. (C12\_10\_GrFocMujeres\_26.11.14)

Desde la parte psicológica, desde la parte del derecho, desde la parte social, desde la parte de la equidad, desde el yo, la proyección de la mujer frente al otro, a la vida, al qué hacer... desde la disciplina, desde la creatividad, desde cómo me comporto frente a temas de liderazgo. Eso fue completo. C12\_10\_GrFocMujeres\_26.11.14

En la sistematización del proyecto de Entrenamiento en liderazgo para la incidencia social y política de las mujeres de Medellín, se identifican temas más puntuales como: La ciudadanía de las mujeres; Liderazgo comunicativo; Liderazgo dirigido a la defensa y exigibilidad de los derechos humanos de las mujeres y La comunicación asertiva para la incidencia en escenarios de participación local (Corporación para la Vida Mujeres que Crean, 202: 133).



Una potencialidad de dicha oferta formativa, es que en buena medida se corresponde con las necesidades y propuestas de los mismos actores receptores de la formación, y no solo desde las instituciones que las realizan, como la administración municipal y los diferentes operadores, sean universidades u ONG, lo cual se evidencia en los siguientes testimonios:

-¿Quién decide cuáles temas se van a dar? - Es que nosotros planteamos las necesidades que tenemos y en eso nos dan formación. (C10\_01\_GestEsc\_05.08.2014)

Los temas que se dan en la escuela de cultura política por lo general salen del mismo proceso, en que la misma ciudadanía dice, bueno nos falta esto, no falta esto otro, y se proponen- (C10\_04\_Grupofocal\_11.11.14).

En todo caso no hay muchos cambios, los cambios se dan más a medida que va pasando el tiempo con las mujeres en el proceso de formación, que de pronto piden algunas temáticas o que se desarrolle más un tema que por ejemplo tenía unos contenidos muy cortos inicialmente, cosas de esas. Pero inicialmente no nos solicitan cambios, se socializa, sí. (Ciudad\_09\_Op\_27.11.14)

A este respecto, es importante resaltar que las personas que participan en este tipo de procesos tienen la posibilidad de expresarse y de acordar con los otros actores cuáles son sus necesidades y preferencias, tal vez con limitaciones de tipo conceptual, lo que les reconoce como sujetos activos que trabajan y reconocen no solo sus territorios y sus comunidades, sino también las potencialidades y limitaciones que tienen en el ejercicio de sus liderazgos, lo que los saca de ese lugar de receptores pasivos de una oferta formativa decidida y diseñada por otros actores y desde lugares ajenos a sus vidas cotidianas. Se presenta así la posibilidad de cada vez diseñar procesos formativos más cercanos a las experiencias, necesidades y deseos de los sujetos de la formación.

Ahora bien, los propósitos de la formación ciudadana y los temas identificados como apropiados para cumplirlos, enfrentan un reto importantes: el asunto del cómo. Esto es, con cuáles enfoques pedagógicos y metodológicos abordar la formación ciudadana para la participación. Veamos cómo ha sido abordado este asunto.

## **5. Los enfoques pedagógicos y metodológicos de la formación ciudadana para la participación.**

Se identifica que los enfoques no varían en función de los propósitos de la formación ciudadana ni de lo temático, ni en función del tipo de contratación de los proyectos, aunque en ambos casos se presenta influencia mutua, sino que se identifican apuestas comunes tanto en las evaluaciones revisadas como en las dos experiencias estudiadas.

Pero antes de pasar a la exposición de los enfoques, es preciso abordar el asunto de quién o quiénes definen los enfoques y en función de qué. En este sentido, se identifica un primer elemento que influye en esta decisión: la apuesta y la voluntad política del alcalde de turno:

La alcaldía en sus distintos momentos, por los gobiernos que pasan, tienen unos énfasis y hay unos niveles ahí, secretarios, sub secretarios que sí están muy enfocados y muy interesados en el espíritu del enfoque y de lo político que quieren que se trabaje. (Ciudad\_06\_OP\_10.11.14)



Voluntad política que se traduce en alianzas con organizaciones de la sociedad civil con las que se tiene algún nivel de afinidad política, lo que se convierte en un segundo elemento que incide en la elección de los enfoques: la modalidad de contratación con la Alcaldía Municipal. Por ejemplo, se identifica que si es por convenio de asociación se parte de puntos en común sobre las apuestas y demás, como lo relata un actor entrevistado:

Tuvimos un convenio de asociación, donde más o menos se entiende por este tipo de contratos es que hay digamos como cierta convergencia entre unos objetivos o propósitos que tiene la alcaldía, unos objetivos o propósitos que tenemos nosotros como organización y entonces la figura del convenio ahí de alguna manera está digamos como en la idea de que juntos podemos lograr eso que ambos queremos. Ese es digamos como el espíritu un poquito filosófico pues de la cosa del convenio. (Ciudad\_06\_OP\_10.11.14)

Pero si bien se parte de apuestas políticas similares, especialmente en la definición de los alcances, propósitos y enfoques de los proyectos, se identifica a través de los testimonios de los operadores y facilitadores, que en las más de las ocasiones los enfoques no están presentes en la negociación entre los operadores y la Alcaldía Municipal, pues este asunto parece tener mayor peso para las organizaciones que contratan y los facilitadores que llevan a cabo las actividades formativas; mientras que para la alcaldía se hace mayor énfasis en que las cosas funcionen bien, en que se cumpla con los productos, que los rubros y los elementos de tipo financiero se cumplan bien, etc. No obstante, es preciso hacer la salvedad de que los casos varían, como ya se dijo, de la voluntad política de funcionarios públicos. En cualquier caso, no es posible afirmar contundentemente que este sea un aspecto de menor importancia para la administración municipal.

Otro elemento identificado durante el trabajo de campo que incide en la discusión y decisión de los enfoques, es la dificultad que tienen las organizaciones ejecutoras de proyectos para exponer y socializar en la administración municipal qué es lo que proponen y hacen en los proyectos, el cómo se hace y para qué se hace, dadas las múltiples ocupaciones y funciones que deben desempeñar los servidores públicos encargados bien sea de la negociación, o del seguimiento, o de la interventoría de los proyectos. Percepciones como que “los funcionarios tienen dificultades para poder dedicarse a pensar”, que “ellos no tienen tiempo”, etc., dan cuenta de este aspecto.

Se reconoce que si bien estas consideraciones están presentes en las percepciones de los actores entrevistados, esto no es una generalidad, ya que también se identifican servidores públicos que sí les interesa el asunto, que dedican tiempo y esfuerzos para hacer aportes, reflexiones y discusiones importantes en este sentido. Por esto se concluye que las preocupaciones por los enfoques no es un tema uniforme, sino que depende del proyecto, de la instancia de la administración municipal, del servidor público que esté al frente, y de las características del proyecto mismo.

Ante este panorama, se identifica que principalmente son las organizaciones operadoras, en compañía de sus profesionales, y en ocasiones con los mismos participantes o promotores de los procesos, como es el caso de la Escuela de la comuna 10, quienes definen los enfoques más apropiados, de acuerdo con los propósitos del proyecto, pero también de acuerdo con sus apuestas políticas en el mismo. Así lo relata un actor entrevistado:

Yo creo que ahí generalmente en esta tipo de acciones que desarrollamos es la organización la que finalmente define eso para dónde se va, por qué enfoque o por qué énfasis, o a qué lado es que termina haciéndole más énfasis y más fuerza a la cosa. Es la organización casi siempre la que lo define, porque uno siente que en la mayoría de los



casos la interlocución con la administración pública está más centrada en la lógica de interventoría y de revisión que sí se esté cumpliendo con unas cosas que hay allá en el convenio, que más por el real desarrollo de los elementos conceptuales, teóricos y de enfoque que los proyectos tienen. (Ciudad\_06\_OP\_10.11.14).

Respecto a este aspecto, es de considerar que este tipo de dificultades son relativamente fáciles de superar dada una suerte de convergencia de espíritu entre los propósitos políticos declarados por el actor Alcaldía Municipal y las organizaciones operadoras, aunque, valga aclarar, no exenta de dificultades. Dicha convergencia permite que para las organizaciones este tipo de proyectos sean una importante alternativa para poder incidir en ese estado de cosas que se pretende incentivar o transformar<sup>25</sup> por los actores en cuestión. Es decir, es una suma de sinergias que posibilitan el trabajo mancomunado entre la sociedad civil y el Estado local para lograr unos propósitos específicos en pro de la colectividad.

### 5.1 Enfoque pedagógico

Como se recordará, en el apartado de evaluaciones sobre los procesos de formación desarrollados en la ciudad, y en las dos propuestas de sistema de formación ciudadana para la participación reseñadas en dicho apartado, se identificó que el enfoque de pedagogía crítica es común en dichas experiencias y propuestas. Por lo que destaca que también sea común a las dos experiencias de formación ciudadana que se vienen analizando. Y si bien son múltiples las referencias a este enfoque pedagógico, no se expone con precisión en qué consiste, pues se queda en la enunciación de diversas características que identifican al tal enfoque, tal y como son expuestas en el texto: “Pedagogía del oprimido” de Paulo Freire.

No obstante, destaca la fuerte apuesta que los diferentes procesos formativos han tenido al impulsar desde las propuestas, y llevarlo a la práctica en los procesos, un enfoque pedagógico como el mencionado, poniendo en el centro del proceso formativo al sujeto y su relación dialógica con los facilitadores, lo que a su vez es pensado para superar el modelo de educación bancaria y propugnar por un modelo de educación integral emancipador. Así lo exponen dos facilitadores entrevistados:

Pedagogía de Paulo Freire, es decir, construcción cooperativa del conocimiento. Yo parto del supuesto de existencia de saberes en todos, la advertencia de que yo tengo algunas herramientas metodológicas, institucionales, cierto, que me permiten entonces guiar los conceptos, que ellos identifiquen sus prácticas, la reconozcan, identifiquen en ellas entonces unos contenidos, unos sentidos de lo público, y a partir de esa apuesta en común empezamos a diseñar, a reconstruir el conocimiento, a hacer entonces conceptos políticos. C10\_07\_Fac\_25.11.14

El esquema pedagógico son las tesis pedagógicas de Paulo Freire, eso es lo que se desarrolla en la escuela, cierto. La necesidad de alfabetizar políticamente, a partir de esos esquemas pedagógicos establecidos. ¿Por qué Paulo Freire? Porque Paulo Freire le da un posicionamiento de importancia suma al papel del sujeto dentro del aprendizaje, es decir,

---

<sup>25</sup> Es preciso aclarar que para este caso estamos hablando de organizaciones sociales reconocidas en la ciudad por su trayectoria y por su aporte al desarrollo social y comunitario y a las transformaciones políticas que han contribuido, como la Corporación Región y la Corporación para la Vida Mujeres que Crean. Tal vez sea diferente el caso cuando hablamos de organizaciones de alcance más local y que puedan ser objeto de desconfianza por sus cuestionados procedimientos, tal y como se evidenció en el componente de PL y PP.



usted el educador si cree que va a enseñar está perdido, el educador va a aprender, cierto, y aprender en dos lógicas: de él hacia el educando, y del educando hacia él. Entonces, ahí está: “La pedagogía como práctica de la libertad”, y está “La pedagogía del oprimido. Esos dos textos sirven como base pedagógica. C10\_06\_Fac\_24.11.14

Por otro lado, en el modelo de Entrenamiento en liderazgo para la incidencia social y política de las mujeres de Medellín, el entrenamiento se apoya en un enfoque pedagógico que considera que en el aprender a hacer, las mujeres confirman, modifican o reciben algo nuevo que no conocían con respecto a su rol como mujeres ciudadanas y políticas. Este acto de aprendizaje está enmarcado desde sus necesidades y experiencias previas y por las experiencias de otras mujeres con las que van a interactuar. (Corporación para la Vida Mujeres que Crean, 202: 124).

Esta convergencia de los procesos de formación ciudadano en un enfoque de pedagogía crítica, llama la atención por dos aspectos: en primer lugar, la diversidad de propósitos y la diversidad de la oferta temática, expuestas arriba, hacen de este enfoque el más adecuado para sus apuestas. En segundo lugar, llama la atención que la diversidad de actores involucrados, funcionarios públicos, profesionales, organizaciones de la sociedad civil y líderes comunitarios, converjan en dicho enfoque como potenciador de un sujeto político crítico y sensible a sus particularidades históricas, con lo cual, a su vez, se contribuye a la transformación de las relaciones de poder entre los diferentes actores que inciden en la identificación y solución de las necesidades específicas de cada uno de los territorios.

## **5.2 Enfoques metodológicos**

Consecuentes con el enfoque pedagógico, las metodologías identificadas también dan cuenta de la importancia del sujeto en los procesos formativos. Se identifican básicamente tres métodos de los cuales se espera que contribuyan con la consecución de los propósitos políticos y formativos propuestos.

El primer método identificado es la denominada investigación acción participativa en la que se busca que el participante de los procesos formativos reflexione sobre sus experiencias, su vida cotidiana, las condiciones en las que ha estado inmersa su vida, etc., que le permitan llegar a comprender la realidad a la que ha estado sometido, a la vez que comprende y vincula los nuevos saberes con su experiencia y a partir de ahí implementar acciones transformadoras:

En cuanto a la metodología, el esquema metodológico establecido, es también aquel que permite el posicionamiento del individuo frente al saber, no viendo al sujeto en formación como un objeto, cierto, como un componente vacío que hay que llenar, no, sino como un elemento que tiene unos saberes aprendidos y que es necesario que se dinamicen, cierto, pero a partir de él mismo. Ese tipo de metodología es la metodología de investigación acción participativa, entonces ahí estamos utilizando los textos más que todo, porque de todos modos es un primer análisis y hay que utilizar lo más básico, de Orlando Fals Borda. Entonces ahí está el problema de como investigar la práctica, para transformarla con la praxis. C10\_06\_Fac\_24.11.14

En segundo lugar se identifica el denominado método de los “saberes previos”, en el que, a partir de la recuperación y reconocimiento de creencias y saberes previos de las y los asistentes, se pasa a la búsqueda, exposición y análisis de nueva información. Con estos dos elementos, se logra una comparación, reflexión, confrontación y cambio de dichos saberes, lo que a su vez permite una



suerte de síntesis, reconceptualización y aplicación de lo aprendido en los procesos de formación ciudadana.

En tercer lugar, se identifica el método experiencial o juego de roles, especialmente en los procesos de formación para mujeres. En este caso se simula una situación problemática de la vida real la cual deberá ser resuelta por el grupo de acuerdo a los saberes, tanto previos como adquiridos en los procesos formativos, que da lugar a la reflexión intensa por parte de las participantes sobre aptitudes, actitudes y comportamientos susceptibles de potenciar, pero también de transformar los que son identificados como negativos.

Se empieza a construir el modelo que fue muy novedoso en ese momento, con una metodología denominada ocasión experiencial, en parte con una cosa denominada *coaching*, lo que es el entrenamiento como tal metodológicamente, repetir, repetir para poder aprenderlo a hacer. (Ciudad\_09\_Op\_27.11.14)

Entonces, de estos tres métodos identificados, llama la atención la coherencia que guardan con el enfoque pedagógico predominante en las experiencias de formación ciudadana revisadas, con lo cual se estaría contribuyendo a una formación en la que el sujeto, su rol, sus experiencias, sus saberes previos, y demás son preponderantes en la apropiación de nuevos conocimientos que buscan a su vez estimular prácticas democráticas en esos mismos sujetos.

## **6. ¿Y qué se ha logrado? Los impactos de la Formación Ciudadana en Medellín<sup>26</sup>.**

Un primer nivel de impacto que se identifica es en lo discursivo. En este aspecto, con el mero hecho de realizar la entrevista y los grupos focales, salta a la vista el nivel de apropiación conceptual que se evidencia en los discursos de las personas que han estado vinculadas con los procesos formativos. El reconocimiento de derechos, así como los mecanismos para disfrutarlos y reivindicarlos, además del conocimiento de instituciones públicas, de sus funciones y obligaciones, etc., evidencian que quienes asisten a este tipo de procesos acceden a conocimientos nuevos sobre lo público, lo cual, en un primer nivel, les permite cualificar sus discursos en y sobre lo público.

En segundo lugar, y aunado a lo anterior, se identifica que dichos discursos son llevados a la práctica en los escenarios de PL y PP. Este aspecto se identificó con suficiencia en las diferentes actividades de trabajo de campo realizado en los Consejos Consultivos Comunales y Corregimentales (CCCC), en las sesiones del Consejo Municipal de Presupuesto Participativo (CMPP), y en las reuniones de comisiones temáticas, escenarios estos en los que se desarrolla

---

<sup>26</sup> Los impactos aquí identificados están a su vez influenciados por otro tipo de cosas, por ejemplo, los procesos de socialización política, los lugares donde las personas aprenden el qué, el cómo, el para qué y demás de la política, como organizaciones sociales y comunitarias. Esta claridad es necesaria para matizar los impactos que se les puede atribuir a los procesos de formación ciudadana aquí abordados. Establecer hasta qué punto son estos procesos y hasta qué punto son los procesos de socialización política los que generan tales impactos es un reto que excede los alcances de la presente investigación, y con la estrategia metodológica de desagregar las categorías y dimensiones en diferentes aspectos observables, son claramente definibles como de impacto de dichos procesos.



principalmente las actividades participativas de deliberación y elección de proyectos. El nivel de argumentación exhibido tanto para contribuir al esclarecimiento de dudas o potencialidades respecto al proceder en dichos escenarios, como para valorar la viabilidad política, social y técnica de los proyectos en cuestión dan cuenta de dicha puesta en práctica de los saberes adquiridos.

En relación con lo anterior, en las percepciones de algunas mujeres que participaron en el proceso de entrenamiento social y político en varios de sus niveles, se logró identificar la importancia que le atribuyen a este tipo de proceso para alcanzar una mayor apropiación de los temas y para fortalecer su accionar en espacios de participación como los de PL y PP; aportando así a la transformación de escenarios ocupados tradicionalmente por hombres, en donde resaltan prácticas machistas y tradicionales de la cultura política, como es el caso de la Comuna 12, en donde se afirma que las dinámicas del liderazgo en esa comuna son lideradas casi exclusivamente por hombres:

Es machista, es 100% varonil, y fuera de eso no hay respaldo de las mujeres para las mujeres. (C12\_10\_GrFocMujeres\_26.11.14)

Se identifican, por otro lado, múltiples situaciones de confrontación que se generan en los espacios de PL y PP, en las cuales se utilizan dichos conocimientos para atacar al oponente, bien sea otro líder o funcionario público. En ambos casos se esgrime el conocimiento sobre lo indebido de algunas prácticas en dichos escenarios, especialmente quienes no cohonestan el clientelismo y la corrupción, pero también sobre algún proceder indebido de los funcionarios públicos. En ambos casos, la amenaza de ser denunciado ante las autoridades competentes, por ejemplo, son recurrentes. Es decir, los conocimientos sobre lo público y demás, adquiridos en buena medida en los procesos de formación ciudadana, contribuyen a que una buena parte de las y los delegados puedan hacer una defensa de los recursos públicos y el interés colectivo sobre el particular, para lo cual se implementan acciones individuales como las denuncias mencionadas, pero también acciones colectivas a través de la conformación de veedurías ciudadanas y comités de control social a la gestión pública, como quedó dicho páginas atrás.

Adicionalmente, se identifica una parte importante de ciudadanos que establecen relaciones colaborativas y propositivas con los funcionarios públicos, las cuales buscan hacer un adecuado uso de la política pública y así lograr los propósitos de desarrollo local, por un lado, y de los objetivos misionales de las diferentes dependencias de la administración municipal.

Se identifica, así, que el propósito de cualificar la participación ciudadana en los diferentes escenarios y niveles de participación de la política pública de Planeación Local y Presupuesto Participativo, tal y como ha sido proyectado por diferentes actores, tiene una tendencia positiva en cuanto a logros importantes, por lo menos en lo que respecta a las dos experiencias formativas aquí abordadas. Una constatación de estos avances en toda la ciudad requerirá un proceso investigativo que logre identificar si lo que se identifica como una tendencia para estas dos comunas puede estar ocurriendo a nivel de ciudad.



Sin embargo, es de considerar otro tipo de prácticas que, no obstante la apropiación de dichos discursos, son contrarias a los propósitos democráticos declarados y perseguidos. En estos casos, llama la atención cómo la puesta en público de los discursos apropiados se utiliza deliberadamente para matizar, esconder o negar prácticas clientelistas y demás, que son denunciadas en esas mismas personas que tales discursos utilizan. Es decir, la apropiación de conocimientos que se traduce en potencialidad discursiva de los sujetos, se convierte en un arma de doble filo cuando son utilizados para implementar prácticas contrarias a estas. Un ejemplo cotidiano es el aprendizaje de cómo hacerle el quite a la ley gracias a que se conoce la misma ley, situación que se presenta en la contratación de proyectos cuando se está incurrido en inhabilidades, como es el caso de algunos ediles y delegados.

Por otro lado, otro tipo de prácticas que contradicen los discursos puestos en público, es el uso de los conocimientos para atacar a líderes oponentes y a funcionarios públicos, quienes en alguna medida representan una amenaza a los intereses particulares de quienes actúan de tal manera. En estos casos, el demandante amenaza con hacer uso de mecanismos jurídicos y disciplinarios contra aquellos, solo con el propósito de amedrentar a sus oponentes. Incluso lleva a la acción tales amenazas, lo que en parte explica la cantidad de denuncias, quejas y derechos de petición que se instauran ante las autoridades competentes.

En conclusión, se asiste a unos escenarios de participación en los que los discursos y prácticas asociadas con culturas políticas autoritarias, de la ilegalidad, etc., son severamente cuestionados por los discursos y prácticas democráticas, lo que genera, de un lado, que estas últimas vayan permeando las percepciones e imaginarios para llegar a los procederes de una buena parte de las y los ciudadanos que participan en PL y PP. Pero también genera, por otro lado, la adaptación de dichos discursos y prácticas para ocultar comportamientos y actitudes evidentemente contrarias a las democráticas, en las que el interés particular prima sobre el colectivo, pero que además reproducen elementos de culturas políticas patriarcales como la discriminación a mujeres y jóvenes; o ejercicio de liderazgos tradicionales cuyas características son el clientelismo, la corrupción y el autoritarismo. Son pocos los discursos explícitos que defienden tales prácticas, pues son condenadas y atacadas en su mayoría, pero paradójicamente, son muchas las denuncias sobre el ejercicio de dichas prácticas. Es algo que se podría denominar como casos de doble moral ejercida por líderes, hombres y mujeres, jóvenes y adultos, que participan en PL y PP.

La anterior conclusión, lleva a una propuesta de caracterización de los liderazgos que se perfilan en PL y PP, en buena medida como contribución de los procesos formativos. Esta propuesta sale de la conjunción de las técnicas de investigación utilizadas como la entrevista, los grupos focales y la observación participante. Si bien incipiente, es importante para tener comprensiones generales del panorama al que se asiste en PL y PP.



## 7. ¿Y quiénes participan en PL y PP? El ejercicio del liderazgo.

Las personas que participan en los escenarios de PL y PP lo hacen en calidad de: delegados por asamblea, delegados por organizaciones sociales y/o comunitarias, y ediles de las juntas administradoras locales. Estos tienen en común el trabajo voluntario por el desarrollo de sus respectivas comunas, lo cual se espera que realicen de una manera transparente y anteponiendo los intereses colectivos a los particulares. Pero, vale preguntarse: ¿Cómo se ejercen esos liderazgos?

En general, se identifican tres tipos de líderes y en consecuencia tres formas diferenciadas de ejercer los liderazgos, las cuales se infieren de los discursos y prácticos que ponen en y sobre lo público: En primer lugar se encuentra un tipo de líder más acorde con la denominación de líder tradicional<sup>27</sup>; en segundo lugar, hay un tipo de líder que, si bien se aparta desde el discurso de las prácticas de líderes tradicionales en el sentido de que identifica cuáles son las prácticas indebidas en los escenarios de PL y PP, también las practica, especialmente como una estrategia de adaptación a las situaciones en las que sus proyectos, grupos poblacionales, etc., pueden verse perjudicadas a raíz de las coaliciones que se presenten tanto en las comisiones temáticas como en los consejos consultivos. Este tipo de liderazgo al que podríamos denominar como “transicional” se encuentra entre el deseo o la necesidad de denunciar las prácticas inmorales o ilegales del primer tipo de liderazgo y la posibilidad de ejercer un liderazgo acorde con una cultura política democrática<sup>28</sup>. Y el tercer tipo de liderazgo que se identifica, es el de ciudadanos que han aprehendido discursos y prácticas transparentes, acordes con el bien común, y que tienen en la argumentación y la confrontación de ideas su principal accionar. Es común a estos tipos de liderazgos la verbalización del deseo de renovación de liderazgos.

De la constante interacción entre estos liderazgos surgen diferentes confrontaciones por diferentes motivos. Un primer aspecto que destaca es el tipo de participación que ejercen en buena medida los líderes tradicionales, quienes recurren a prácticas como levantar la voz, deslegitimar al otro, agredir, etc., cuando de hacer valer sus argumentos o sus proyectos se trata:

---

<sup>27</sup> Velásquez y González (2203:195) definen un tipo de liderazgo tradicional ejercido por líderes de las Juntas de Acción Comunal, cuyas características son el “manejo antidemocrático de la organización, la subordinación a redes de clientela y a liderazgos políticos tradicionales, el personalismo y caudillismo de sus dirigentes, la poca transparencia en las decisiones, el predominio de hombres adultos (mayores de 50 años) en las juntas directivas y, en ocasiones, el mal manejo de los recursos económicos”.

<sup>28</sup> Se propone esta denominación siguiendo la división propuesta por Francisco Gutiérrez Sanín, quien identifica en Colombia tres tipos de partidos políticos, y en consecuencia tres tipos de líderes políticos que los conforman: los tradicionales, los transicionales y los nuevos. Los tradicionales, liberal y conservador, los que son asociados con prácticas políticas corruptas, el clientelismo, el autoritarismo, etc. Los transicionales: partidos conformados por políticos que iniciaron sus carreras en los tradicionales, pero que hacen un esfuerzo por desligarse de las etiquetas de corruptos y clientelistas que identifica a aquellos. En cierta medida proponen cambios en el ejercicio de la política, pero que ante los obstáculos o la incapacidad de implementar cambios y gestionar lo público por vías democráticas, tienen que recurrir en ocasiones a las prácticas que conocen de sus partidos de origen. Por último, los nuevos partidos conformados por quienes no han estado vinculados con los tradicionales y que proponen discursos y prácticas políticas democráticas. Para una interesante exposición al respecto ver: ¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia. 1958-2002.



[...] la gente está acostumbrada a que para yo poder priorizar el recurso para la comuna, tengo que tener fuerza, tengo que hablar duro, tengo que manotear, tengo que agredir al otro. Entonces ¿qué tipo de formación? Allá el que llegue pasivo, llegue con cautela, llegue educado, es un payaso, es un pelele. O simplemente lo pasan por la galleta por ser callado y lo que hacen es que... hablemos de dos lados: es este delegado y este delegado, a ver cuál lo coge primero para que ese voto se les una al otro para votar por su iniciativa.  
C3\_Edilesa\_05\_14.08.14

Por otro lado, su incapacidad o desidia para “aceptar las nuevas ideas” en virtud de considerarse los autorizados para hablar de la comuna por la cantidad de años que llevan como líderes, especialmente en las Juntas de Acción Comunal, lo que les lleva a desconocer los aportes de quienes llegan nuevos o de quienes ejercen el tercer tipo de liderazgo mencionado.

Este tipo de líder establece relaciones clientelares en dos niveles: de un lado, con los habitantes de sus comunas, que acuden a ellos en busca de algún tipo de beneficio de los proyectos priorizados o liderados por este. Pero la relación clientelar tiene origen en las comisiones temáticas y posteriormente en los consejos consultivos, cuando se requiere del mayor número de votos posibles para hacer aprobar sus proyectos, caso en el cual se presenta el intercambio de “favores por votos”, en el sentido de que se ofrece beneficios o dádivas directas a cambio de apoyar un proyecto en especial. Por otro lado, este líder establece relaciones clientelares a otro nivel, principalmente con concejales, a quienes acuden para solicitar su intervención ante funcionarios públicos encargados de otorgar la contratación o ejecución de algún proyecto, y del cual puedan tener algún tipo de beneficio, bien sea económico, político o ambos.

El líder que se ha denominado transicional, es un líder que establece relaciones respetuosas en general tanto con los otros líderes como con los funcionarios públicos; sus intervenciones dan muestra de la apropiación de discursos democráticos pues exige transparencia en la ejecución de los recursos públicos, denuncia prácticas inmorales y/o ilegales de los líderes tradicionales, y propone acciones de control y seguimiento a los proyectos. Pero, ante la competencia ‘desleal’ que proponen los líderes tradicionales, los transicionales, se encuentran ante la amenaza de ver derrotados los proyectos que proponen, por lo cual deben recurrir a establecer alianzas con otros líderes, bien sea con los tradicionales o con los nuevos, de acuerdo con la correlación de fuerzas en un momento dado y un escenario determinado, para lograr sacar adelante sus proyectos. Entonces, cuando se trata de líderes tradicionales, las negociaciones tienen como característica la entrega de beneficios a estos, especialmente por vía de corrupción en la ejecución de los proyectos; o beneficios a personas cercanas a ese líder tradicional: seleccionarlas como beneficiarias del proyecto, emplearlas en los mismos, etc.

El tercer tipo de líderes, los nuevos, no lo son necesariamente por la edad, pues hay personas jóvenes y adultas que hasta hace poco tiempo no pertenecían a ningún grupo organizado, o no participaban en los escenarios de PL y PP, pero que al conocer la política pública y sus propósitos, se animaron a participar en el mismo. Es un grupo de personas llamativamente heterogéneo, entre quienes se encuentran desde amas de casa hasta profesionales universitarios, pasando por personas en situación de discapacidad, desempleados, estudiantes, etc., que tienen como principales características la defensa de lo público, la exigencia de la transparencia y la denuncia



constante de prácticas contrarias a las democráticas. Empíricamente es difícil identificar si estos discursos y prácticas que se evidencian en los escenarios de PL y PP se llevan a la práctica cabalmente, sobre todo cuando se trata de la ejecución de proyectos, o si en algún lugar del camino se adaptan a las exigencias de otras dinámicas. No obstante, la indignación expresada y la deserción experimentada, dan cuenta de que ese tipo de liderazgo no cohonesta las prácticas corruptas y/o clientelares. No está demás decir que en estos nuevos liderazgos se identifican principalmente jóvenes (hombres y mujeres) y mujeres (jóvenes y adultas), quienes con sus prácticas se encuentran en pugna constante con liderazgos tradicionales para hacerse un lugar en PL y PP, y así defender sus intereses poblacionales y sus problemáticas diferenciadas.

Pero hay aún un tipo de liderazgo al que podríamos denominar armado, pues se ejerce por parte de personas que trabajan o pertenecen directa o indirectamente a grupos armados ilegales, y que su participación en PL y PP es motivada por los potenciales beneficios económicos más que cualquier otra cosa. En las dos comunas en que se identificó explícitamente este tipo de líderes, los demás participantes (delegados, ediles y hasta servidores públicos) saben bien quiénes son, a quiénes obedecen, qué buscan y cómo lo consiguen, pero no es mucho lo que se pueda hacer para impedirlo o por lo menos para dificultarlo, pues la sola mención o referencia a la violencia que pueden llegar a ejercer genera en los otros líderes el miedo suficiente para callarles o inmovilizarles. Y si bien son pocos, tienen la capacidad de sacar adelante los proyectos que les beneficien, los cuales no necesariamente son propuestos por ellos, gracias a las alianzas que establecen con otros líderes para contar con el número de votos necesarios, bien sea a través de la negociación “pura y dura” de los costos y beneficios; o a través de la actitud pasiva de los líderes transicionales y nuevos. En este último caso, los ciudadanos no tienen mayores opciones, por lo que se opta por callar o por desertar. Se configura claramente un ejercicio restringido de ciudadanía.

El panorama descrito da cuenta de cambios y avances en algunos casos, en tensión con otras dinámicas claramente antidemocráticas (lo que no debe interpretarse como que el PL y PP está infestado de líderes cuyas prácticas se alejan totalmente de lo público democrático y que no persiguen más que su beneficio personal). Las y los participantes reconocen que se han dado importantes cambios en las formas de participar de los diferentes líderes, bien sea por la formación ciudadana recibida que busca cualificar la participación, o por aprendizajes logrados en PL y PP, el cual también funge como escuela de formación ciudadana. Los siguientes testimonios ilustran bien esto:

Anteriormente eran más llevados de sí mismos, no tanto en pro de la comunidad sino en sus beneficios como líder, lo que yo puedo tener. Pero de un tiempo para acá se ha ido notando que los líderes van coincidiendo en algunas cosas en algunos escenarios, por ejemplo: Plan de Ordenamiento Territorial. Entonces ahora los líderes van más enfocados en pro de la comunidad. Yo creo que eso se ha ido marcando mucho porque ya los líderes unos van recibiendo formación y lo otro es que ya van perdiendo credibilidad. Entonces esos líderes que son así más al yo, se van haciendo más a un lado porque la comunidad no les va copiando tanto, entonces saben que solos no es que tengan mucha fuerza. (C50\_EqGe06\_24.08.14)



[...] lo más importante que tenemos nosotros, como que se ha visto en la comuna, es que ya se debaten más ideas y no se atacan tanto las personas (C12\_CMPP\_06\_22\_08\_14)

Este tipo de testimonios muestran lo que se considera uno de los impactos más importantes tanto de la política pública de Planeación Local y Presupuesto Participativo, como de los procesos de Formación Ciudadana para la Participación, pues a pesar de los conflictos identificados, se aprende a deliberar, a debatir ideas, etc.; pasando de una cultura de la agresión verbal o eliminación física del oponente, a la confrontación de argumentos. Aquí se construye democracia deliberativa, la cual, en asocio con la participativa, puede llegar a mayorías basadas en el consenso por un lado, y a la comprensión de los problemas comunes y a formas más acertadas de resolverlos (Sampedro, 2000); lo que demanda de una ciudadanía especial, acorde con los propósitos de un proyecto político democrático.

Otro aspecto positivo identificado, es el llamado constante por renovar los liderazgos que hacen la mayoría de personas entrevistadas. Y si bien se puede interpretar como la aceptación implícita de que los actuales liderazgos no están en sintonía con el proyecto político democrático, también se puede interpretar como el deseo de democratizar el acceso a lo público y el derecho a la participación ciudadana. En cualquier caso, la verbalización de esta necesidad indica los aspectos positivos de la participación en la transparencia y eficiencia en la ejecución de los recursos públicos. La expresión es que en “PP siempre son los mismos” ilustra bien este aspecto.

Tal demanda de renovación es sobre todo por líderes jóvenes, expresiones como: “hay que enseñarle a los jóvenes”; “preocupa mucho el liderazgo juvenil”; “jóvenes no vuelven”; o “jóvenes no llegan”, dan cuenta de la ausencia de este tipo de líderes, lo que tiene como correlato que en su mayoría quienes participan en PL y PP y en los procesos de formación ciudadano son adultos y adultos mayores. Pero este aspecto tiene una trampa interpretativa implícita que es preciso develar: se parte de asumir casi como verdad incuestionada que los líderes adultos ejercen un tipo de liderazgo tradicional que, como ya se mencionó, tiene como características el clientelismo, la corrupción y el autoritarismo. Y en consecuencia, se asume que los líderes jóvenes llegan impolutos a los escenarios de participación a ejercer un tipo de liderazgo más democrático y transparente. Pero no necesariamente es cierto ni lo uno ni lo otro, puesto que, no obstante la edad adulta de muchos líderes, ejercen un tipo de liderazgo que definimos como nuevo y que en consecuencia sus discursos y prácticas tienen más de democrático, o por lo menos no cohonestan prácticas contrarias. Y por otro lado, los líderes jóvenes también pueden ejercer ese tipo de liderazgo tradicional y en consecuencia ser corruptos o clientelistas. En conclusión, no es el criterio de la edad lo que define si un tipo de líder es nuevo o no, pues son los discursos y prácticas los que definen que una persona ejerza un liderazgo nuevo.

Hecha la salvedad, es preciso destacar que lo joven sí se corresponde en buena medida con los nuevos liderazgos, como lo evidencia el caso de una joven que conoció la política pública a través de un periódico comunitario, le llamó la atención, se comunicó y realizó trámites para aspirar a delegada:

Yo en sí estoy nueva en esto, yo llegué, empecé... todo llegó fue porque yo quería ser delegada. Yo dije: quiero ser delegada, yo quiero estar en el presupuesto participativo. Yo



quería meterme en eso y saber por qué las cosas son así, porque yo no acepto las cosas como son. Entonces dije yo quiero ser delegada. C14\_Asam\_04\_22.08.14

Destaca, pues, el hecho de la demanda de nuevos liderazgos, como la llegada de nuevas personas a los escenarios de participación de PL y PP y a los procesos formativos, en ambos casos con la demanda de un lado, pero de otro con la intención de ejercer liderazgos acordes con una cultura política democrática.

Yo pienso que primero esas personas adultas están muy interesadas y muy comprometidas entonces no se les puede desplazar, hay que seguir con ellas, y a parte de todo tienen toda una práctica, tienen toda una praxis, un compromiso político ciudadano que de alguna manera les nutre esto. Pero creo que la defensa, la realización de un proyecto político ciudadano comunal no puede estar allí, yo lo pienso más es en los jóvenes, es decir, en los jóvenes de hoy, los ciudadanos de 5, 7, 8 años, yo creo que el proyecto político fuerte tendría que dirigirse hacia allá, a trabajar con muchachos de 10 a 20 años, incluso desafiando nuestros esquemas metodológicos. C10\_07\_Fac\_25.11.14

Finalmente, las motivaciones expresadas por los y las líderes para participar en PL y PP, permiten establecer una relación entre el tipo de liderazgo y el tipo de motivación. Por ejemplo, expresiones que dan cuenta de un liderazgo nuevo en el doble sentido de joven y de ejercicio de liderazgo democrático: “a mí me motiva la comunidad, mi gente” (C14\_DelOr\_02\_13\_08\_14); “A mí me motiva como lo que dije en mi frase: si yo quiero cambiar mi ciudad y tengo que empezar con mi comuna, uno tiene que empezar siempre desde lo más mínimo. Me motiva que soy un inconforme con lo que hay, entonces tengo que estar en constante movimiento y yo creo que eso empieza desde joven (C14\_DelAs\_01\_22.08.14J).

Pero también de liderazgos con motivaciones identificadas en los líderes tradicionales:

Uno encuentra liderazgos muy buenos pero otros pésimos, que esa ha sido la parte maluca lidiando todos estos liderazgos, porque tú buscas un proceso o buscas que algo le sirva a la comunidad pero hay personas que se unen para buscar cosas de pronto personales. Y no digamos que personales en cuánto a dinero, a la plata, porque nosotros sabemos que el dinero no se coge así, sino que pienso yo más como de poder. Yo pienso que se unen en más como para mostrar que yo puedo más, que yo sí soy capaz de hacer esto, a mí me apoyan más. Entonces eso ha sido como la parte maluca que nosotros en muchas discusiones hemos tenido que se nos caen muchos proyectos debido a eso, proyectos que uno como persona en su conciencia piensa que son buenos (C50\_DelOr\_08\_24.09.14).

Y si bien son declaraciones que no es posible acompañar de una constatación empírica, en tanto imaginario que se construye respecto a uno u otro tipo de motivación, se pueden esperar actitudes y comportamientos consistentes con ese imaginario frente a líderes que se perciben como protagonistas de acciones inmorales o ilegales, lo que condicionaría de manera importante las relaciones entre los diferentes líderes en los escenarios de participación.



Es de reiterar, a modo de conclusión sobre este tema, que los procesos de formación ciudadana para la participación en general, y en particular las dos experiencias de las comunas 10 y 12, han contribuido de manera importante en la instalación y promoción de discursos y prácticas acordes con una cultura política democrática, en tanto proyecto político declarado, lo cual permite suponer que ha dotado de importantes capacidades para el ejercicio de una ciudadanía activa, vinculada y comprometida con lo público, que conoce y exige derechos, pero que también asume responsabilidades frente a lo público, por lo que establece relaciones propositivas con los funcionarios públicos y de autoridad horizontal y compartida sobre los mismos, es decir, un tipo de ciudadanía de alta intensidad (Sousa, 2004).

## **8. Impactos adicionales de la Formación Ciudadana: de la participación ciudadana a la transformación del ciudadano.**

Se identifican otros dos escenarios en los cuales las y los ciudadanos que han participado de los procesos de formación ciudadana ponen en práctica los conocimientos adquiridos. En primer lugar, se identifica la réplica en las diferentes organizaciones de base de las que hacen parte estas personas. La alta participación en PL y PP de delegados por organización<sup>29</sup> es, por lo menos en este aspecto, un factor positivo para que la tan anhelada réplica de lo aprendido se convierta en una realidad.

Yo diría que ese proceso ha sido de un grado bastante importante en cuanto a impacto de la comuna 10. ¿Por qué? Porque este proceso de formación política ha incentivado a los miembros de la comunidad a asumir un rol o una participación directa en los asuntos públicos, el proceso de formación política se ha convertido en un elemento dinamizador de procesos de liderazgo social. Eso es evidenciable si usted hace un sondeo por lo menos fugaz de las personas que participan de esa experiencia, te darás cuenta de que muchas personas que participan de la experiencia son miembros de organizaciones en cuanto a LGBTI, en cuanto a género, en cuanto a vendedores ambulantes o no formales, o sea, hay una infinidad de universos de participación dentro de la experiencia que me parece que ha sido la incidencia más importante del proceso de formación. C10\_06\_Fac\_24.11.14

Entonces, de la cualificación de los liderazgos para la participación en PL y PP, casi como una intención instrumentalizada en favor de dicha política pública, se pasa indirectamente a la cualificación de ciudadanos que desde diversos lugares de la sociedad civil contribuyen al desarrollo social de sus diferentes grupos territorios y/o grupos de interés.

De otro lado, se identifican referencias al impacto que la formación ciudadana tiene en la vida cotidiana de quienes participan. Si bien no se profundizó lo suficiente en este aspecto, se intuye que la indagación en ese sentido daría más elementos de juicio para determinar el nivel de impacto que los procesos formativos han tenido en los sujetos. Es decir, de la constatación de qué

---

<sup>29</sup> A nivel de organizaciones sociales, los datos históricos muestran una participación significativa de las comunas (7) Robledo y (10) La Candelaria, seguida por la (3) Manrique. Las Comunas (12) La América y (14) El Poblado no muestran dato de participación significativo. El periodo de mayor participación fue 2009 - 2010 con 569 organizaciones de las seis comunas.



hace el ciudadano con los conocimientos en la calle, en su familia, en lugar de trabajo, en su relación con los otros en general, es desde donde se podría decir con mayor grado de certeza si la transformación en la cultura política es real y duradera. La indagación en este sentido durante el trabajo de campo dio lugar a los siguientes testimonios, los cuales muestran interesantes tendencias:

-A mí me ha servido la escuela porque pude entrar a mi hija a estudiar y porque tengo un nieto con cáncer, casi que no me la atienden, tuve que ejercer mis derechos.

- ¿Cómo los ejerciste?

- Primero puse el derecho de petición, y lo último tuve que ir a poner la tutela porque ya me habían dicho que no, pero ya me han resultado pues ese cuestionamiento. Ya mi niño tiene dos cirugías, estoy esperando la próxima. C10\_04\_Grupofocal\_11.11.14

Uno de los aprendizajes en la escuela es aprender a defender y a reclamar derechos. Antes de estar en esa escuela no sabía nada de eso. Sabía vender zapatos y vender árboles de navidad, en lo que yo me desempeño. C10\_04\_Grupofocal\_11.11.14

En mi casa tengo una primita que me salió con cáncer de seno y ella se vio muy mal, entonces la EPS la estaba... como se dice antioqueñamente carameleando, le alargaban la cita, y yo le dije: no mija venga y verá, venga hagámosle y verá que en 8 días tiene cirugía de una vez. Y sí, en 8 días estuvo, todo se lo cubrió la EPS gracias al señor, antes le dieron, porque ella es solita y tiene dos hijos, le ayudaron al menos con el arriendo, y eso estuvieron muchas cosas, le regalaron la peluca, porque a ella se le cayó del todo el cabello. Entonces a mí eso sí me ha servido mucho, y además lo replico, y además quiero estudiar y por eso voy a terminar mi bachillerato. C10\_04\_Grupofocal\_11.11.14

Vale recordar aquí que en la revisión de las investigaciones sobre PL y PP se identifica que en buena medida los procesos de formación ciudadana han desarrollado principalmente una formación técnica a través de la implementación de los contenidos temáticos, con los cuales se ha pretendido cualificar la participación ciudadana en los escenarios de PL y PP. No obstante, en el trabajo: *La planeación participativa: realidades y retos*, Gómez y otros (2012), identifican que esta tendencia podría ser perjudicial, pues se supone que estos “pretenden motivar y mantener activa la participación de los líderes” en PL y PP, por lo que se “espera que la formación cualifique y consolide la participación” (Gómez, et al, 2012:60); pero la tendencia a la formación técnica que requiere, también, los procesos de PL y PP, “no pueden ser su finalidad única”. Por esto consideran los autores que se debe considerar que estos procesos “conlleven asuntos de índole social y político cargados de intereses, intenciones, sentidos, diversidad de escenarios y actores que jalonan un proyecto de sociedad”, por lo que los actores requieren de un mayor nivel de comprensión de aspectos políticos, e incluso jurídicos, que les permitan elevar la comprensión de los procesos políticos y no solo de los aspectos técnicos que requiere la planeación participativa.

En línea con esta advertencia, uno de los gestores de la Escuela de la comuna 10, manifiesta que: “la formación ciudadana a nuestra institución es como el agua y el aceite, es una emancipación la escuela y este es un esclavismo al Estado... nosotros hemos llegado en una formación ciudadana u formación política que es someter a la comunidad a los caprichos del gobernante mientras que la formación de cultura política y constitucional dice que el ciudadano sea emancipado y que sea libre para actuar y reclamar sus derechos al Estado. O sea que el estado no puede acondicionar al ciudadano como ellos han pretendido” C10\_04\_Grupofocal\_11.11.14



En conclusión, gracias a estas experiencias se identifica una tendencia hacia una ciudadanía que participa escenarios y situaciones susceptibles de aplicar, reivindicar o replicar los derechos, como un mecanismo que le reconoce la dignidad, misma que la práctica política o ciudadana ha negado en no pocas ocasiones en la historia reciente del país. Tal vez hoy se esté ante unos ciudadanos que empiezan a ser ciudadanas y ciudadanos con dignidad, con afirmación de derechos.

Pero es de resaltar que los tales logros obtenidos en los procesos de formación ciudadana para la participación no han estado exentos de dificultades sobre la marcha. Aquí se abordan las más destacadas y recurrentes en el trabajo de campo.

## **9. Dificultades de la formación ciudadana: de la negociación constante a la disputa por el refrigerio.**

Un primer tipo de dificultad identificado en los testimonios recolectados, es la negociación constante que se debe implementar entre las organizaciones operadoras de los proyectos, los líderes y asistentes, los funcionarios públicos y la interventoría. De especial mención son las negociaciones que versan sobre los contenidos temáticos, pues se considera que las ofertas formativas que se implementan son genéricas para la ciudad, con lo que no se reconocen las realidades y necesidades de los territorios específicos. Esta situación lleva al involucramiento de todos los actores mencionados, puesto que para cambiar algún componente del proyecto y demás, se debe contar con el criterio y aval de los intervinientes. Adicionalmente, cuando los líderes y asistentes identifican esta falencia, acusan a la administración municipal de haberles cambiado los enfoques, los propósitos, etc., a los proyectos priorizados, tal y como también se identificó en el componente de PL y PP. Estas situaciones se ilustran bien con el siguiente testimonio del representante de una organización operadora:

Muchas veces la alcaldía en su caso no ayuda, no facilita, entonces quedamos en un medio muy difícil los operadores, un medio muy difícil especialmente por dos razones: muy difícil porque hay actores comunitarios que la administración empodera cada vez más y que no son aquellos liderazgos que esta ciudad y esta sociedad necesita, pero que esa administración a veces empodera demasiado. ¿Cómo los empodera? Digamos, llega un momento donde se dice no, es que esta organización está negociando aquello con la alcaldía, y entonces va a quedar en este proyecto y después ese proyecto comienza a funcionar, y hay un componente que se llama así, el tal presupuesto, y entonces esos actores después nos dicen: no señor, es que lo que nosotros acordamos con la administración municipal no fue eso, sino que fue aquello otro y nosotros nos vamos a pelear eso. Pero eso efectivamente no quedó, sí quedó por allá en un acuerdo verbal y formal pero finalmente en un contrato no quedó. Y la otra es que son acuerdos a veces son cosas complejas, difíciles y otras que a veces quedan y que la administración o la alcaldía aprueba y promueve, pero que son cosas que tendrían muchos interrogantes en términos éticos o de manejos de recursos. Ciudad\_06\_OP\_10.11.14

No obstante esta situación, no significa que las negociaciones se constituyan en un aspecto negativo, y que en consecuencia es necesario omitirlas, pues si lo consideramos en términos políticos, es un ejercicio constante de construcción de ciudadanía por el solo hecho de sentarse de igual a igual con los funcionarios públicos y con los profesionales de las organizaciones operadoras. Es decir, se pasa de una actitud pasiva en la que el ciudadano simplemente recibe de la



administración municipal, incluso con agradecimiento, la oferta que lleva a los territorios, a negociar las soluciones más acertadas a las problemáticas por ellos identificadas, en una demostración de las tendencias en la transformación de las relaciones de poder entre ciudadanos y Estado.

En segundo lugar, se identifica otra dificultad que se conecta con la anterior: los tiempos de ejecución. Según los testimonios recogidos de los diferentes actores, el tiempo de ejecución de los procesos de formación ciudadana son muy cortos, los cuales se ven aún más disminuidos si para su ejecución se debe partir de procesos de negociación prolongados. Esto a su vez, se ve afectado con otra dificultad que a modo de crítica identifica una profesional que coordinó la ejecución de un proyecto de formación para toda la ciudad:

En los análisis que la secretaria puede hacer no sé cuáles serían, yo al margen del proyecto, al margen de la secretaria, y al margen de la universidad, yo como profesional, yo sí pienso que se hacen análisis más en proyección de ejecución de presupuesto, o sea, que en las secretarías, que en la administración municipal, se hacen los análisis más en función de que hay que cumplir con la ejecución de presupuestos. Eso lo pienso yo pues al margen del proyecto, al margen de formación ciudadana, yo creo que eso es lo que impera acá.  
Ciudad\_05\_Op\_07.10.14

En tercer lugar, se identifica la asistencia de las y los asistentes a los procesos formativos, pues de un lado se convierte en un reto lograr convocar el número de personas para el cupo acordado con la administración municipal; y de otro lado, cuando se logra el tal cupo, la deserción es un factor relevante que impide lograr más y mejores resultados en un mayor número de personas. Respecto a esto último, representantes de los operadores y algunos facilitadores identifican la diversidad de compromisos participativos que los líderes tienen en sus territorios, lo que se puede explicar con el conocido fenómeno de la polimembresía, pero también como una sobreoferta desarticulada que las diferentes secretarías llevan a las comunas.

En cuarto lugar, lo que páginas arriba se expuso como un asunto positivo, esto es, la heterogeneidad de los grupos que se conforman en los procesos de formación ciudadana, los cuales son conformados por mujeres, jóvenes y adultos de diferentes ocupaciones y procedencias, etc., termina por convertirse en la cuarta dificultad identificada y que se convierte en un reto para los facilitadores:

Hay cosas ya en la parte técnica y normativa que les es dificultoso por supuesto, la mayoría son personas ya bastante adultas, casi tercera edad muchos de ellos... es decir, hay unas limitaciones propias de su distancia con la academia, cierto, muchos de ellos no son bachilleres, en fin, entonces son limitaciones propias que tiene que saber manejar el docente, y que dificultan también los aprendizajes en tanto no se repite. Entonces se vuelve a hablar de ello a los años, ya hay un vacío, no hay huella endémica.  
(C10\_07\_Fac\_25.11.14)

Esta dificultad es corroborada por una estudiante de la ECPC de la comuna 10, quien se lamenta de las dificultades identificadas en lecto-escritura, pero que a la vez lo convierte en reto como muestra de la voluntad de seguir en la aprehensión de nuevos conocimientos: "al interior de la escuela nos falta recibir por ejemplo que nosotros aprendamos a escribir, la lecto-escritura. ¡Cómo es posible! Nosotros tenemos que aprender a escribir, yo tengo que aprender a escribir"  
(C10\_04\_Grupofocal\_11.11.14).



Una dificultad adicional es la discontinuidad en los procesos formativos. Dificultad que se traduce en que se ven muchos temas en muy poco tiempo, casi sin la posibilidad reflexionarlos y comprenderlos, para luego entrar a un período de espera para continuar con los siguientes temas, como es el caso de la Escuela de la comuna 10. Adicional a esto, la discontinuidad en los procesos no solo se da a nivel temático, pues también se identifica en la no continuidad de las personas que hacen una parte del proceso formativo pero que desertan para el siguiente. Por ejemplo, para el caso de la experiencia de entrenamiento social y político de la comuna 12, estos procesos sin continuidad y poco intensivos, dificultan que se dé un acompañamiento en el tema subjetivo de las mujeres, pues estos procesos llegan a tocar dimensiones sensibles que requieren de dichos procesos.

Se identifica que las dificultades de tipo logístico se convierten en preponderantes. Asuntos como la entrega de dinero para transportes, las condiciones de las aulas de clase, e incluso los refrigerios, entorpecen seriamente los procesos formativos, como se lamenta una profesional entrevistada:

Yo sí creo que muchos de los líderes se acostumbran a que les den, y terminan peleando porque les den un refrigerio, y se pegan de eso, y no se pegan de lo fundamental, no hacen análisis de lo fundamental. (Ciudad\_05\_Op\_07.10.14).

Digamos lo operativo, lo logístico tiene implicaciones a veces también en lo pedagógico, o sea, los ambientes educativos tienen que ver y eso a veces influyó (Ciudad\_09\_Op\_27.11.14).

Sobre este último aspecto se identifica una coincidencia con lo dicho en el apartado de las evaluaciones, donde se consideraba como un punto crucial a la hora de desarrollar procesos formativos exitosos, ya que el incumplimiento o la falencia en este aspecto afectan negativamente el desarrollo de los procesos formativos, pues “va en detrimento de la aprehensión de los nuevos conocimientos y su puesta en práctica. Las dificultades logísticas hacen que las personas se ocupen más de ese tipo de cosas que de lo académico o formativo”. Entonces, se considera que reducir los incidentes a este respecto, “puede aportar a despejar el escenario para tejer los debates sobre los asuntos más relevantes del ejercicio de la participación sociopolítica de la ciudadanía (Universidad de Antioquia, 2013; Corporación Región, 2013).

En síntesis, excepto las negociaciones y las falencias académicas, las demás dificultades como tiempo de ejecución, la continuidad y lo logístico, son comunes tanto a los procesos de formación ciudadana revisados en este apartado como a las evaluaciones abordadas en el apartado de evaluaciones. Es decir, son dificultades que no obstante su reiteración en las evaluaciones, persisten.

Pero por otro lado, se identifican dos tipos de dificultades adicionales en la experiencia del Entrenamiento social y político, relacionadas directamente con las relaciones de poder y de género, las cuales se evidencian en las actitudes de hombres líderes tradicionales y arraigados en el territorio al momento de conocer que hay mujeres que se están formando y que se están poniendo en igualdad de condiciones para incidir en la planificación de sus territorios, poniendo en duda la efectividad del proyecto, la justificación de los recursos invertidos, y cuestionando el papel protagónico que están tomando algunas mujeres en estos escenarios. Así lo relata una mujer entrevistada:



Los hombres se emberracaron porque las mujeres estaban muy empoderadas y no les gustó. O sea, los hombres empezaron, y eso pasa siempre que las mujeres se empoderan, ellos se vuelven más agresivos, porque están viendo que están perdiendo sus escenarios (...) (Ciudad\_09\_Op\_27.11.14).

Paralelo a esto se identifica una confrontación entre las mismas mujeres que participan del proceso, pues es tan diversa y heterogénea la población que accede al proceso, que permiten que emerjan prácticas sociales y culturales tradicionales, patriarcales y machistas, arraigadas aun en nuestra sociedad. Esto hace que se generen tensiones entre las mismas participantes, en donde se ponen en confrontación posturas de todo tipo:

Se genera muchas rivalidades porque es que ceder los lugares de poder no es fácil, entonces habían mujeres que llevaban mucho tiempo en el espacio de poder, que aunque ellas querían más mujeres en los espacios de poder, a la hora de la verdad cuando estas otras le empezaron a disputar, ya no les pareció tan rico, ya no fue tan divertido. (Ciudad\_09\_Op\_27.11.14).

Llegados a este punto de la exposición, es preciso echar una mirada retrospectiva para identificar qué significa lo hasta aquí dicho en términos de cultura política y de construcción de ciudadanía.

## **CAPÍTULO 7: RECOMENDACIONES**

Las siguientes recomendaciones se agrupan de acuerdo al tipo de actor, administración municipal, operadores y ciudadanos gestores de experiencias formativas. A su vez, las recomendaciones se agrupan en unas de tipo técnico-administrativo, de tipo pedagógico y de tipo sociopolítico. Para el actor ciudadano se agregan en las de tipo político y las de tipo cultural. Veamos.

### **1. Para el actor Administración municipal:**

#### **1.1 De tipo técnico administrativo.**

- i. Acopiar esfuerzos para realizar un adecuado seguimiento, evaluación y control a la ejecución de los proyectos es otra recomendación pertinente. Según se identificó tanto para el componente de PL y PP y de Formación Ciudadana, las interventorías realizadas a los proyectos están lejos de cumplir mínimamente con sus funciones, lo que genera que, de un lado, los objetivos de los proyectos no se cumplan o se cumplan solo parcialmente, teniendo así incidencia en la ineficiente inversión de los recursos públicos. Por otro lado, y aunado a esta situación, un ejercicio de interventoría deficiente como los denunciados e



identificados, facilita la corrupción y el peculado, con los consecuentes impactos negativos en el alcance de los objetivos de los proyectos<sup>30</sup>.

- ii. Realizar esfuerzos técnicos, políticos y académicos para superar los indicadores de ejecución de tipo cuantitativo y proponer indicadores de impacto de corto, mediano y largo alcance que permitan identificar con relativo grado de exactitud si las diferentes iniciativas de formación ciudadana en las que se invierten ingentes cantidad de dinero sí están cumpliendo o no con la cualificación ciudadana. Es decir, si bien son importantes los indicadores de gestión, se recomienda no poner solo el énfasis en estos, puesto que se descuida la parte política y pedagógica de los procesos formativos.
- iii. En relación con lo anterior, se recomienda mayor receptividad para aprender de los errores cometidos en la ejecución de los diferentes proyectos. En el apartado de las evaluaciones se evidenció dificultades comunes en la ejecución de los proyectos contratados; mientras que en el acercamiento a estas dos experiencias formativas, también se identifican dificultades similares. Esta situación de recurrencia de las dificultades a través de los años y a pesar de la diversidad de operadores, lleva a la pregunta: ¿Por qué se siguen reproduciendo los mismos errores? Sin duda el correlato de esta situación tiene algo de positivo, es decir, la reproducción de los aciertos, pero también es preciso considerar si tal situación no se convertirá en una dificultad, puesto que si ya se logró lo deseado, ¿para qué seguir desarrollando las mismas acciones?

## **1.2 De tipo pedagógico.**

- i. La continuidad de los proyectos, mencionada arriba, se convierte en una recomendación de tipo pedagógica en el sentido de que a través de esta se potenciaría la apropiación y aplicación de conocimientos, especialmente cuando son procesos pensados por niveles, como la Escuela de Cultura Política y Constitucional de la comuna 10. En este caso, la distancia en el tiempo entre módulo y módulo impide la lógica progresiva de la cualificación. De lo contrario, se seguirá teniendo líderes que participan una y otra vez en los procesos formativos, obteniendo cualquier cantidad de certificaciones, incluso sobre lo mismo y/o en temas similares.
- ii. Aunado a lo anterior, pero en el sentido del aprovechamiento de la aprehensión y apropiación de aprendizajes, sería pertinente pensar en la posibilidad de espacios y/o programas para replicar y poner en práctica lo aprendido. En cuanto a lo segundo, una estrategia podría ser la implementación de un programa de seguimiento y monitoreo de

---

<sup>30</sup> Ver página 93 de informe sobre el componente de PL y PP, allí se expone lo siguiente: “Como un agravante de lo anteriormente expuesto, se cree que hay “incapacidad”, “desconocimiento” e “ineficacia” por parte de la Administración Municipal para manejar de manera acertada y coherente los procesos administrativos y logísticos propios de la política de PL y PP, y de la no existencia de un control a la ejecución de los recursos, de un lado, porque no han construido herramientas que les permitan hacer el seguimiento, monitoreo y evaluación de las inversiones en términos de impactos sociales de los proyectos, situación que empeora porque la mayoría de funcionarios y/o contratistas a quienes se encomiendan las supervisiones e interventorías de los contratos no cuentan con el tiempo y los conocimientos temáticos y/o financieros necesarios para hacer un adecuado seguimiento y control a la ejecución. Y de otro lado, porque los ejercicios de supervisión e interventoría rigurosa los obligaría a tomar distancia de prácticas como la burocracia y el pago de favores políticos con los que ella mantiene su clientela y hace transacciones políticas”.



los impactos para identificar cómo son puestos dichos conocimientos en prácticas en los diferentes escenarios en que participan, con especial énfasis en las organizaciones de base a las que pertenecen las personas que participan de los procesos de formación ciudadana. Por otro lado, en cuando a la posibilidad de replicar lo aprendido, una estrategia interesante sería la implementación de un programa de tutorías de los líderes más avanzados en los procesos formativos. Por ejemplo, para pensar en un modelo universitario, sería aquella figura bajo la cual un estudiante de pregrado o maestría realiza labores de docencia y/o investigación bajo la tutela de un docente más experimentado. Para el caso de los líderes, pensar la posibilidad de que estos empiecen a impartir cátedra sobre temas específicos en algunos procesos formativos y con el acompañamiento de un facilitador profesional. Esto sin duda potenciaría las capacidades argumentativas, políticas y pedagógicas de esos sujetos, a la vez que se convierte en estímulo para ellos (por ejemplo algún tipo de estímulo económico), pero también es estímulo para los nuevos estudiantes que pueden la posibilidad de proyección.

### **1.3 De tipo sociopolítico.**

- i. La principal recomendación de este tipo es la necesidad urgente de identificar qué es lo que se debe seguir fortaleciendo, y qué es lo que no se debe seguir haciendo. Es decir, la reflexión qué tipo de ciudad, de sociedad, de sujetos hombres y mujeres son los que se quiere ayudar a construir. Obviamente habrá diferencias dada la diversidad de actores sociales y políticos que deberían tomar parte en tal discusión, pero también habrá confluencias en aspectos fundamentales que posibilitarían tal diálogo. Las tensiones generadas hay que ponerlas sobre la mesa, especialmente aquellas relacionadas con lo público y lo política, y entre lo político y lo social.
- ii. La investigación continua se postula como una recomendación común a las de tipo administrativo y pedagógica, pero también a los diferentes actores que intervienen en los procesos formativos. Y si bien se relaciona en parte con el aprendizaje de los errores, esta va más allá en el sentido de que se considera que hay poca claridad y poca lectura de “qué es lo que pasa, por qué pasa eso y entonces qué es lo que hay que hacer para que no pase”, como lo relata un actor entrevistado. Se reconoce que hay estudios y demás, como este que nos ocupa, pero faltaría hacer una lectura rigurosa y de manera más orgánica sobre lo hecho, sobre sí ha funcionado y/o por qué no ha funcionado. Una propuesta de sistema de formación ciudadana como las reseñadas, debería dedicar esfuerzos y recursos para investigar y producir conocimientos, sobre esto que se hace y sobre lo que se es y se ha logrado como ciudad y como sociedad.
- iii. Establecer alianzas de tipo estratégico político con organizaciones de base, con ONG, etc., pero alianzas efectivas. Alianzas de voluntades y propósitos similares en las cuales sea esto lo principal y lo político clientelar no intervenga. Alianzas en las que se cumplan los acuerdos de todo tipo y se cumplan los propósitos sociales, políticos y culturales deseados. Esto a su vez le permite a estas organizaciones cumplir sus objetivos misionales y sostenerse. Solo hace falta voluntad política y un poco de esfuerzo técnico administrativo, por ejemplo en el cumplimiento de requisitos para contratar, en interventorías eficientes y eficaces, pero además con la ayuda de un adecuado control social a lo público en el que



ciudadanos activos participen con igual eficiencia y eficacia, y no solo como un saludo a la bandera.

- iv. Se recomienda articular las acciones que se desarrollan en pro del desarrollo de los territorios a los planes de desarrollo local. Según se identificó en el componente de PL y PP, muchos de los proyectos no pasan por dicha articulación sino que pasan por otro tipo de consideraciones, incluso las de interés particular. Recomendación que es común también al actor operadores y al actor ciudadanía.
- v. Una penúltima recomendación es más de tipo político procedimental. En Uruguay<sup>31</sup> se implementó, y funcionó. Aquí se probó, y también funcionó. El voto secreto puede ser una buena alternativa para la toma de decisiones en los diferentes escenarios de PL y PP. Se dirá que esto atenta contra la generación de confianza ciudadana, que sería replicar las mismas prácticas suspicaces de los liderazgos y la política tradicionales y etc. Pero es justamente este tipo de cosas las que se busca burlar de esta manera. Así se libera el ciudadano delegado del escrutinio de esos líderes tradicionales para verificar el cumplimiento en la votación de los acuerdos clientelares descritos en el componente de PL y PP. Tal vez así se les otorgue la posibilidad de elegir aquello con lo que realmente se sienten identificados, con aquello que identifican en su leal saber y entender como de mayor provecho para la colectividad. Y de paso se garantiza que se ejerza toda afinidad política ideológica en dichos escenarios, pues no se identifica por qué estos deban ser impolutos, como si la actividad e identidad política fuera una vergüenza. ¿Acaso a nombre de qué partido gobiernan nuestros gobernantes? Se dice que a nombre de los partidos políticos. O si no es así, que habrá que pedir que se revalúen todas las teorías sobre partidos...
- vi. Finalmente, una recomendación de tipo política aboga por el fortalecimiento y potenciación de los aspectos positivos identificados en el componente de PL y PP, pues de allí será posible que la política pública de Planeación Local y Presupuesto Participativo supere los malos usos que de ella se hace. A la conclusión que se llega en este sentido es que como instrumento de la gestión participativa del desarrollo y de la presupuestación participativa es un logro importante para la ciudad y su ciudadanía, lo malo de ello son los usos inadecuados que de tal política hacen tanto los líderes, como los funcionarios públicos, pasando por los políticos profesionales, tal y como se identificó en la presente investigación.

---

<sup>31</sup> Ver: El presupuesto participativo en Montevideo. En: Primer encuentro nacional de Planeación Local y Presupuesto Participativo. Ciudadanía activa y Gobernanza democrática. Memorias



## **2. Recomendaciones para instituciones operadoras de proyectos<sup>32</sup>.**

### **2.1 Recomendaciones de tipo técnico-administrativo.**

- i. En general, para este actor aplica la última recomendación al actor administración pública, aprender de los errores para no seguirlos reproduciendo.
- ii. Por otro lado, desarrollar cada vez más capacidades administrativas que comprendan las particularidades de la administración pública, las cuales son muy diferentes a las de las organizaciones no gubernamentales, y más aún cuando se trata de recursos de cooperación internacional. Unificar los criterios en este sentido, contribuiría al desarrollo ágil, eficiente y eficaz de los proyectos. Lo que a su vez fortalecería las alianzas sugeridas para la administración municipal. Es decir, ponerse de acuerdo en lo básico para lograr lo fundamental.
- iii. Prestar mayor atención a las dificultades de tipo logístico que fueron identificadas, como los refrigerios y demás, contribuye a una buena ejecución de los proyectos y al logro de sus objetivos. Si se quiere, esta es una extensión de la primera recomendación, aprender de los errores.

### **2.2 Recomendaciones de tipo sociopolítico.**

- i. Las vicisitudes propias de la contratación con la administración municipal, y la interpretación y negociación constante sobre los deseos y propósitos declarados por los líderes en los territorios específicos, ponen a las entidades operadoras en un rol incómodo, como fue evidenciado, y que entorpecen los procesos. Desarrollar capacidades administrativas para superar los impases en este sentido ante la administración municipal, a la vez que implementar mecanismos de mediación de las diferencias que permitan reconocer en cada actor sus argumentos y pretensiones legítimas, contribuirán a una adecuada ejecución de los proyectos.
- ii. Reconocer a los líderes (hombres y mujeres) de los diferentes territorios, así como sus intereses y propuestas. Es decir, ser capaces de respetar las apuestas legítimas de ellos, tal vez acompañándolas de ser necesario, pero no desconocerlas, deslegitimarlas, modificarlas o usurparlas. Bien sabido es lo difícil de tales negociaciones, especialmente por los “vicios” identificados en el componente de PL y PP, pero si no son las organizaciones con sus conocimientos y profesionales en terreno quienes intenten la mediación de los conflictos, estos serán eternos puesto que se seguirán utilizando los mismos métodos y obteniendo los mismos resultados.

---

<sup>32</sup> Se exponen para este actor solo las recomendaciones de tipo técnico-administrativo y las de tipo socio-político. Se omiten las de tipo pedagógico por considerar que aplican para este actor las mismas identificadas para el actor administración municipal, excepto la recomendación de continuidad por considerarse que no depende de su voluntad.



### **3. Recomendaciones para ciudadanos promotores y gestores de experiencias de formación ciudadana.**

#### **3.1 Recomendaciones de tipo político.**

- i. Perseverar en lo común y tramitar a través del diálogo las diferencias, es un postulado que hace parte el imaginario común. En una experiencia como la de la Escuela de Cultura Política y Constitucional de la comuna 10, los impactos positivos identificados, además de los logros en diferentes sentidos, por ejemplo llegar a ser reconocida a nivel de ciudad como una experiencia digna de replicarse, se pueden ver seriamente comprometidas de no tener la capacidad para tramitar las diferencias. Las diversas posturas políticas, ideológicas, de enfoque, etc., no deberían ser las que lleven al debilitamiento del proceso, sino que por el contrario deberían potenciarlo, más aún ahora que la Escuela pareciera estar entrando en otra etapa, la cual puede ser de expansión y fortalecimiento o de desgaste y desaparición. Lo que salga de allí depende de cómo los diferentes líderes (hombres y mujeres) asuman este reto.
- ii. Ser políticamente hábiles. Aunado a lo anterior, se requieren habilidades políticas que permitan hacer análisis de coyuntura juiciosos que brinden suficientes elementos para la toma acertada de decisiones. En esta medida, por ejemplo, las alianzas con otros actores debería ser una alternativa a explorar, y superar los liderazgos protagónicos que quieren hacer de esta experiencia su principal carta de presentación. Los procesos deben dar cabida a la participación de los diversos actores, y así evitar caer en los personalismos que puedan dar al traste con la experiencia. Significa madurez para reconocer las potencialidades de los otros, para valorar en su justa medida lo potente de la suma de sinergias que contribuyan al logro de los propósitos de los procesos formativos. Por ejemplo, en cuanto al actor administración pública, será preciso dejar de lado las suspicacias y las desconfianzas, pues no necesariamente toda persona con “chaqueta roja” se convierte en enemiga de los procesos autónomos de origen ciudadano, pues el hecho de ser funcionario público no lo convierte en mi oponente.

#### **3.2 Recomendaciones de tipo cultural.**

- i. Romper lazos que nos atan a culturas políticas patriarcales. Esta es una recomendación no solo para los gestores o promotores, sino para la ciudadanía en general que participa en PL y PP y en los procesos formativos. Para seguir avanzando en la transformación de nuestras prácticas políticas es preciso superar las prácticas políticas tradicionales asociadas a la corrupción, al clientelismo, al autoritarismo, a las relaciones de género que desconocen la equidad entre hombres y mujeres, etc. Todas estas prácticas que en tanto se sigan reproduciendo en dichos escenarios tendrán un doble efecto nefasto, pues por un lado perpetúan relaciones basadas en la desconfianza y la inequidad; y por otro lado, se convierten en desestimulo para la participación de lo que se ha postulado como nuevos liderazgos.



## CAPÍTULO 8: A MODO DE CONCLUSIÓN

### 1. La Ciudadanía y la Cultura Política en PL y PP

El proyecto político democratizador en el que inscribe la política pública de Planeación Local y el Presupuesto Participativo, se establece y se define a partir de la participación ciudadana como una forma de compartir el poder, a través de un contrato político que otorga a los involucrados un común poder decisorio, en tanto, se apela por una ciudadanía que se involucre directamente en la toma de decisiones de la comunidad política. La vinculación de la participación ciudadana al gobierno local plantea interrogantes fundamentales acerca de la naturaleza de la democracia y de la ciudadanía presentes en Medellín, así como sobre las habilidades y estrategias necesarias para lograr construir, re-construir y transformar las relaciones entre los ciudadanos y sus gobiernos locales, lo que significa centrarse en esta intersección y en sus formas de interlocución.

Así las cosas, la perspectiva relacional de los involucrados de PL y PP, que expusimos anteriormente, trae consigo aspectos consustanciales que merecen una discusión particular si se tiene en cuenta que el poder es una construcción permanente que demanda no sólo un compromiso político de la Administración Municipal sino también una convicción de la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos y en su cumplimiento. Este “construir poder”, a diferencia de “tomar el poder”, exige a los actores Ciudadanía y Gobierno Local, la generación de espacios que permitan una deliberación pública que vincule a diferentes fuerzas hasta llegar a un mutuo poder decisorio, poniendo en cuestión todo lo “normal” y “naturalizado” en nuestras prácticas sociales y políticas tradicionales.

Ahora bien, la evidencia empírica que emerge en el proceso investigativo realizado da cuenta de que la Planeación Local y Presupuesto Participativo en la ciudad, si bien ha generado mayores niveles de interlocución entre el gobierno local y los diversos sectores de la comunidad, también ha propiciado una fragmentación al interior de las comunidades y de los diferentes actores que la conforman, en cuanto su participación se ha centrado, en no pocas ocasiones, en la disputa por la distribución del recurso económico, y no en la incidencia política en sus territorios.

La intensidad de esta disputa varía desde la confusión y la frustración entre los miembros de las comunas y corregimiento de estudio en torno a lo que se considera es el “bien común” y el “interés colectivo”, a los enfrentamientos entre sus actores a causa de la propiedad, derechos y responsabilidades sobre la distribución del recurso y al ambiente de crispación y de polarización que ronda la escena política de PL y PP en Medellín a partir principalmente de la tensión entre los representantes políticos y las instancias de representación que se ven reflejados en la suspensión provisional del Decreto Municipal 1205 de 2013.

Frente a las concepciones de “bien común” e “interés colectivo”, es preciso preguntarse por: “¿Quién tiene la autoridad de decir lo que es el “interés colectivo” y el “bien común”?, (...) ¿quiénes pertenecen al grupo que ostenta ese punto de vista? ¿Quiénes son y quiénes no son los



constituyentes del “nosotros” del que se habla? (Rosaldo, 2000). Por tanto, ante la distribución del recurso en nombre del bien común, siempre existirán diferentes puntos de vista, y la diferencia entre quien exhibe el privilegio de decidir y en quien no lo tiene, entre ser visible y no serlo, siempre generará un conflicto.

Así, el conflicto en la convivencia entre personas o grupos, y más aún su extensión a la democracia moderna, es inevitable pues al ser el resultado de la articulación de las tradiciones, liberal y la democrática, está sometida a dos lógicas distintas, libertad e igualdad (Mouffe, 2005). Desde la democracia radical pluralista, el problema de la política es la institucionalización de lo social, es decir, la definición y articulación de las relaciones sociales en un campo de antagonismos. Desde esta perspectiva, el poder que emana de la disputa abierta entre la democracia participativa y representativa, entre las Juntas Administradoras Locales y los Delegados, entre estos y la administración municipal, son inextirpables, pues el pluralismo, la diferencia y el antagonismo son los elementos constitutivos de las relaciones humanas.

La relación de un “nosotros” y un “ellos”, puede ser constituida a través de la proporción “amigo-enemigo”, que expresa dos relaciones: la primera de amistad, en la cual, un grupo comparte determinados valores creando un nosotros que se reconoce como amigos y, la segunda de enemistad, donde aquel que es externo al grupo niega la existencia de este por medio de sus acciones. Estas dos relaciones conducen a unidades políticas que se identifiquen en términos de amigo – enemigo. Un conflicto político se presenta, cuando el “otro” es visto como un oponente que tiene derechos, y con el cual, se comparten ciertas normas. Mouffe (1985).

Esta forma de plantear el conflicto nos propone el agonismo como alternativa, bajo el entendido de que es una forma de enfrentamiento, no entre enemigos cuyo objetivo es destruirse sino entre adversarios, “enemigos amistosos”, que comparten un marco simbólico común pero que pretenden organizarlo de forma diferente. La categoría de adversario se entiende, cuando tratamos a quienes defienden sus ideas como legítimos oponentes, es decir, como aquellos que no comparten nuestras ideas pero no cuestionamos su derecho a defenderlas.

Retomando las recomendaciones de Mouffe (1985), el valor que se otorga a la política es la capacidad de no ocultar el conflicto, ni la diferencia, dar un lugar al conflicto en la política y reconocer la irreductibilidad de la diferencia, dejando al lado la ocultación derivada del simulacro de la homogeneidad. Se ha roto la noción de un espacio único de constitución de lo público, asistimos a una proliferación de espacios políticos y a la emergencia de una pluralidad de sujetos, cuyas formas de diversidad y constitución sólo pueden ser pensadas si se abandona la categoría de “sujeto” como una esencia unificante y unificada. (Laclau y Mouffe, 1985: 1).

Ahora bien, el propósito de detentar el poder en cada uno de los involucrados tiene una carga ideológica que se constituye por representaciones mentales compartidas y específicas a un grupo, las cuales se inscriben dentro de las creencias generales (conocimientos, opiniones, valores, criterios de verdad, etc.) y que permiten identificar intenciones, posiciones y estrategias que dan cuenta de diferentes subculturas que entran en tensión en los procesos de participación y en la solución de los conflictos que en ese marco se presentan.

Aquí las tendencias caudillistas ejercidas por algunos ediles y delegados resultan poco favorables para la cultura política democrática, pues la confianza en el líder, más allá de las instituciones e



instancias que representa, mina las actitudes de apoyo a la democracia y al sistema político y fomenta rasgos antidemocráticos entre los ciudadanos. Desde una perspectiva más sustantiva, la evidencia sugiere que las actitudes contrarias a los principios democráticos son maleables por las circunstancias y por la manera en que la Administración Municipal ha dado maniobrabilidad a las diferentes coyunturas.

A ello se suma que el clientelismo, la transacción de “favores” de “prebendas”, y el autoritarismo son prácticas culturales de relacionamiento para la “toma del poder”, por parte de todos los actores involucrados en la política (gobierno local y ciudadanía), y aunque tiene muchas caras y apariencias para muchos de los involucrados, está investido de valores positivos como la amistad, la solidaridad, la reciprocidad y la lealtad, en tanto son consideradas como parte de la cultura, pero en el carácter “normal” que se le otorga a este, coexiste un conflicto con los principios de la democracia, generando una tensión cotidiana entre lo que realmente es y lo que debería ser.

Indudablemente, la cultura anti-política del “clientelismo”, la “corrupción” la transacción de “favores”, “prebendas” y el mismo autoritarismo, hace que los partidos y movimientos políticos estén debilitados, en tanto sus representantes y la misma democracia. Pero también es preciso subrayar que no todas las prácticas son clientelistas, que hay aprendizajes que emanan de los procesos de formación que se desarrollaron en los años 80 y los 90, de los procesos democráticos y acciones colectivas emprendidas, de la instauración de PL y PP como política pública y de sus prácticas y desarrollo. Aprendizajes que además, no se han quedado en los discursos, sino que se han acompañado de diferentes prácticas ciudadanas y políticas.

En estas perspectivas relacionales, hay una mixtura o heterogeneidad cultural, que oscila entre:

- i. Quienes no tienen conciencia de sus capacidades de poder y de sus obligaciones ciudadanas así como de su influencia en el sistema político.
- ii. Los que tienen prácticas como sacar ventaja con el mínimo esfuerzo, otorgar al dinero y al poder una supremacía que pone en jaque las virtudes ciudadanas e incurrir en negocios y transacciones ilegales promoviendo el facilismo, la trampa y el chantaje para el ascenso económico, social y político, y en las que, además, se acude a la anulación del otro para acceder al poder.
- iii. Los que no participan de manera activa al ser subordinados en función de diferentes prebendas del gobierno local y más que participantes de un proceso político democrático, su función es adherirse, someterse o incentivar la “toma poder” de un grupo y no la construcción de un poder democrático.
- iv. Y quienes desarrollan intereses por los procesos políticos y sociales y se involucran activamente en ellos con un grado alto de información y responsabilidad pública.

Esta manera de ejercer la participación ciudadana y política, se encuentra en permanente interacción y disputa, dado que un grupo de ciudadanos se ve afectado por las prácticas políticas tradicionales, pero también otro está involucrado en su adopción y reproducción, y más aún porque cada actor de acuerdo con sus necesidades y demandas puede desarrollar estos diferentes tipos de prácticas culturales.



Ahora bien, las posibilidades de cambio social pasan también por lo personal, por lo privado, por la intimidad. Todas las personas tienen un papel activo en la creación y recreación de cultura, nadie se “somete” pasivamente a ella, se vive en proceso permanente de interpretación y renegociación. De esta manera, las prácticas como el “clientelismo”, la “corrupción” y la “politiquería” solo pueden afectarse, si al mismo tiempo se afecta la cultura. La cultura política desde una perspectiva sociológica interpretativa, nos sitúa en un escenario en donde las personas la construyen a partir de sus relaciones sociales no sólo con el Estado sino con un conjunto más amplio de actores políticos y no políticos de la sociedad.

Aquí la socialización adquiere particular interés, ya que abarca aprendizajes informales que se configuran en cada instancia, en cada momento, en cada espacio de la vida cotidiana de una sociedad. (Pérez, A. 2001). En tal sentido, un proyecto político democratizador necesita de agentes y escenarios que incidan en la conformación de la orientación política de los individuos y de los niveles de participación en la toma de decisiones sociales y políticas y de procesos de socialización específicos tanto objetivos como subjetivos que permitan construir un sujeto consciente de su historicidad con centros cognoscitivos y afectivos ligados a sentidos, valores y prácticas democráticas. Esto debe partir de una cultura política que le sea congruente que pueda promover la participación y fortalecer la institucionalidad.

En correlación a esto, los hallazgos investigativos indican que si bien el movimiento comunitario gestado en la ciudad en los años 90 en alianza con las Organizaciones No Gubernamentales y la academia, lograron el posicionamiento de la planeación participativa en la ciudad y en consecuencia la configuración de una política de reivindicación social que abrió las posibilidades concretas para la participación efectiva de los sujetos en la esfera pública, esta ganancia poco a poco ha venido debilitándose por diferentes razones:

- i. Cuando PL y PP se instaura como política pública muchos de las y los dirigentes sociales, gremiales y comunitarios así como representantes de la academia y las ONG que hacían parte de los movimientos sociales y de resistencia en la ciudad pasan a ser parte de la administración municipal, lo que ocasionó un debilitamiento interno de liderazgos y una ausencia de personas con experiencia y proyección política, por ende, la esencia simbólica y política de dichos movimientos paulatinamente empezaron a decaer debilitando la coalición social y política de base.
- ii. Parte de las Organizaciones No gubernamentales y sectores académicos que apoyaban y fortalecían los procesos participativos y de acción y movilización social pasaron a ser ejecutores o contratistas de las iniciativas gubernamentales, limitando por ende, su posición crítica frente a cómo se están desarrollando estos procesos.
- iii. La política desde sus inicios contó con la oposición de algunos sectores del Concejo Municipal y de las Juntas Administradoras Locales que ven en ella un desconocimiento a la esencia de la democracia representativa y que en la actualidad se ve reflejada en la suspensión del Decreto 1205 de 2013.
- iv. El gobierno local, al buscar la gobernabilidad política, se fundamentó en la lógica medios-fines, instrumentalizando el proceso y dándole un carácter excesivamente técnico. Como



producto de esta instrumentalización, es la tendencia de tratar a las comunidades y a sus comunas y corregimientos, en condiciones de similitud que llevan a desconocer las dinámicas, intereses y necesidades particulares que se dan en cada una de ellas.

- v. La puesta en marcha y la consolidación de la política pública de PL y PP ha sido permeada desde su creación por los intereses políticos de cada gobierno poniéndola a la merced de las agendas públicas y privadas de éstos. Si bien en sus inicios se hizo una apuesta manifiesta por la democracia participativa, ésta fue perdiendo fuerza hasta estar hoy vislumbrando que el empoderamiento ciudadano no es uno de los imperativos del proyecto político del gobernante local.

Así las cosas, y teniendo en cuenta lo dicho anteriormente, los ejercicios de participación ciudadana y la funcionalidad y operatividad promovida por las diferentes administraciones municipales y adquirida por los actores ha llevado a una suerte de “acomodamiento” que limita la configuración de los imaginarios interesados en la construcción de un poder ciudadano, de sujetos con capacidad de fundar lo social y lo político, con capacidad de construir y de construir contextos favorables.

A lo anterior se suma que no se han garantizado las condiciones materiales para una adecuada participación, relacionadas con:

- i. Tener la supervivencia garantizada porque si estás muriendo de hambre no vas a participar (De Sousa Santos, 2006). Medellín tiene un coeficiente de GINI de 0.51% el porcentaje promedio de personas en situación de pobreza extrema es de 9,1% y de pobreza de 30,6 % (DANE, 2014 Pobreza monetaria y multidimensional 2013). Esta situación se ve reflejada en que el PP, para algunas de las comunidades, es la posibilidad de acceder a unos mínimos vitales como salud, vivienda, trabajo, alimentación y condiciones de habitabilidad, lo cual se aprecia en el tipo de proyectos que se priorizan a través del programa, y en los intereses de los actores y las comunidades para beneficiarse económicamente al ser ejecutores de estos proyectos, en contraposición con el ideal de que la participación sólo puede ser voluntaria.

Estas dinámicas han aumentado la fragmentación de los territorios (ya fragmentados por la división político – administrativa, las territorialidades de los actores armados, etc.), a raíz de la priorización y ejecución de proyectos que en lugar de congregar dispersan las comunidades bajo la “lucha” por obtener o resolver necesidades puntuales que no impactan necesariamente a la comuna bajo el agravante de que se hace necesario protegerse de otros grupos poblacionales que por diferentes razones entren a competir los recursos. Este fenómeno ha permitido el afloramiento de varios ejercicios de territorialidad según lo plantea García (citado por Rincón y Echeverría) cuando refiere ésta desde su exclusividad negativa al expresar la exclusión territorial que afecta o rechaza a otros grupos o entidades, todo en función de apropiarse o restringir el acceso de los beneficios. Así se alude a un ciudadano que desde lo discursivo comprende la importancia de construir ciudad colectivamente pero desde la práctica excluye, rechaza o sanciona la aparición de otros conciudadanos que le compitan por los recursos. En este sentido, se



recuerda lo planteado por Sack en cuanto al territorio como escenario de la relación espacio – poder.

- ii. Tener los mínimos de libertad para que no haya una amenaza en el ejercicio de la participación (Ibíd.). Esto tiene correlación con el conflicto armado que persiste en la ciudad y que genera disputas por el control de los territorios, la restricción y violación de los derechos y las dinámicas sociales, además de la coacción o presión que ejercen algunos representantes de la administración, líderes políticos o miembros de la comunidad para que los ciudadanos los elijan o elijan los proyectos impulsados por ellos. Igualmente, frente a asuntos como el control social al PP que se ven coartados por amedrentamientos a quienes lo ejercen o por acuerdos tácitos entre los actores para no vigilarse.
- iii. Tener acceso a la información (Ibíd.) Una de las falencias que se ha referido en este estudio está relacionada con los incipientes procesos de comunicación pública que van más allá de la oferta de información sino que también incluyen la generación de espacios de deliberación y de formación política que permitan promover la distribución del poder para la toma de decisiones. Un sistema político al buscar legitimación, tiene que entregar razones y procedimientos adecuados para la generación y la expresión de las decisiones, pues esto sólo es posible a través de una gestión pública, en donde tanto los actores sociales, como los funcionarios públicos y los representantes políticos puedan deliberar de manera amplia sobre la participación y la gestión de lo público, y en donde cada uno se sienta representado.

En PL y PP se reconocen efectivamente procesos de formación ciudadana que han permitido el surgimiento de nuevos liderazgos, el fortalecimiento de la capacidad organizativa y el ejercicio consciente de sus derechos, sin embargo, no se logra aún desarrollar un pensamiento político en términos de democracia y de las dimensiones ética y moral, pues, la formación para la participación ciudadana requiere educar para la acción responsable. No obstante, la comunicación identificada no estimula la participación y carece de mensajes claros, especialmente, en los momentos de coyunturas políticas donde se requiere una mayor apuesta comunicacional vedando así temas de interés político a la ciudadanía.

- iv. Tener la opción de poder discutir las reglas de la participación (Ibíd.). El CMPP como escenario de concertación para el diseño de la metodología y del reglamento del proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo donde se involucran representantes de las diferentes comunas y corregimientos de la ciudad, no logra cumplir cabalmente con el sentido de su conformación toda vez que la administración municipal ejerce una influencia fuerte respecto a las decisiones que se toman, limitando el poder ciudadano allí representado.

Así, lo que parece ser una pérdida de poder o desregulación son en realidad nuevas regulaciones del Estado a través de los procesos de planeación participativa. Mediante estos procesos se da un descentramiento discursivo de la planeación, en el cual los espacios deliberativos se amplían para incluir desde el inicio el conjunto de la sociedad pero se mantienen férreamente una centralización de la decisión del Estado (Rincón,



2011). Las limitaciones en este sentido, sumado al debilitamiento de los liderazgos, no han dado lugar a un movimiento sociopolítico fuerte que entre a definir las reglas de juego del poder local y que pueda interlocutar con los grandes poderes políticos y económicos que intervienen drásticamente las comunas y corregimientos y sus territorios.

- v. Tener la posibilidad de incidir políticamente en los asuntos de interés público. La planeación local es un proceso técnico y político que les permite a las comunidades direccionar el desarrollo de sus territorios, no obstante, ésta se complejiza ante la formulación de planes tanto sectoriales como con escalas espaciales diferentes que no dialogan, no se articulan, duplican esfuerzos, y que en ocasiones, desconocen y transgreden las lógicas y apuestas territoriales de sus poblaciones.

En tal sentido, en buena parte de las veces, los proyectos de ciudad sólo se deciden al interior de las elites económicas y políticas no permitiendo que el ciudadano común tenga acceso, frente a lo que podríamos decir que ha hecho carrera un localismo anacrónico que en lugar de integrar y universalizar, reduce y confina los proyectos sociales a los marcos estrechos de las jurisdicciones territoriales, marginando a las comunidades de la toma de decisiones en materia de grandes proyectos de alcance nacional o municipal, que supuestamente son del resorte de algún “Estado Mayor”, reforzando el burocratismo y la posibilidad de las élites de maniobrar desconociendo los intereses colectivos (Galindo, 2011). Esta suerte de exclusión de las decisiones importantes de la planeación en la ciudad provocan no sólo es descontento de los ciudadanos sino que remite a nuevamente a una instrumentalización o trivialización, en palabras de De Sousa Santos, al indicar que participamos cada vez más en lo que es menos importante, cada vez más somos llamados a tener una opinión sobre cosas que son cada vez más triviales permitiendo así la reproducción del poder.

Pese a todo lo anterior, hay una alta valoración de las comunidades y del propio Estado sobre el PL y PP, y con ello un reconocimiento de su importancia estratégica y política como uno de los instrumentos de una gestión democrática capaz de asegurar la participación social y de garantizar a la población mayor acceso a las condiciones de vida digna. Ahora bien, para hacer del PL y PP una política pública central en la construcción de democracia, es necesario superar los obstáculos políticos y prácticos existentes y generar una ciudadanía de "alta intensidad" que resuelva los "déficits de ciudadanía existentes". En esta línea de ideas se presenta una suerte de recomendaciones a las Organizaciones No Gubernamentales, a las Universidades, a las Juntas Administradoras Locales, a la Administración Municipal, y a la Ciudadanía, de acuerdo con su ámbito de actuación, de manera tal que puedan superarse dichos obstáculos.

### **1.1 Las Organizaciones No gubernamentales**

Antes de adentrarnos en las recomendaciones a las Organizaciones No Gubernamentales es importante no perder de vista el contexto en el que estas se inscriben.

Las ONGs cumplieron un papel trascendental en la creación del acuerdo 043 de 1996 y en la posterior institucionalización de la Planeación Local y el Presupuesto Participativo en el marco del



Sistema Municipal de Planeación. Además muchas de ellas fueron dinamizadoras del movimiento político Compromiso Ciudadano que en el periodo de 2004 a 2011 gobernó en la Ciudad.

Cuando este movimiento llegó al poder muchos de sus mejores cuadros (individuos) pasaron hacer parte del Estado, lo que no significó que las ONGs estuvieran gobernando, aquí es importante diferenciar entre los individuos que hacían parte de éstas y las ONGs como persona jurídica. Esta época pese a muchas expectativas fue un periodo álgido para las ONGs, puesto que, el gobierno no contrato con ellas de manera significativa, evitando así, ser vinculado con prácticas de amiguismo, en tal sentido, hubo una menor financiación por parte del Estado, a lo que se sumó la crisis mundial de financiamiento.

El panorama por el que transitan hoy las ONGs, de manera general; da cuenta de cuatro aspectos particulares:

- i. Los cuadros de las ONGs tuvieron que ser renovados y por ende, estas ya no son las mismas en términos de composición social y de trabajadores.
- ii. Estas han logrado subsistir en términos económicos pero las crisis de su financiamiento continúa.
- iii. El movimiento social de la ciudad, que ellas impulsaron se atomizó y dispersó.
- iv. El PL y PP no hace parte de su agenda política de la administración municipal actual, es decir no sale de su interior sino que se da en respuesta un acuerdo municipal de obligatorio cumplimiento, más no es de su entraña ideológica. En tal sentido, El gobierno actual que no es un gobierno de ONG, sino de corte liberal ha sido más “generoso” con las ONGs en términos de su contratación, pero esto a su vez ha implicado de parte de estas una poca exigencia política.

Todo lo anterior va a converger en un debilitamiento de lo político, lo técnico y lo ideológico del PL y PP y del movimiento social. Ahora bien, la reactivación de la agenda de la participación y de la democratización en Medellín pasa por que las ONGs reanimen el movimiento social, sin demeritar que se promueva un gobierno democrático pero sin esperar a que este reanime dicha dinámica, ya que, cuando la presión social cede los gobiernos no se sienten obligados a otorgar poder ciudadano y es precisamente en este sentido que las ONGs tienen un papel fundamental creando escenarios, espacios de discusión y redes articulación.

## **1.2 Las Universidades**

Las Universidades públicas son agentes de formación e investigación, no obstante, con el escaso apoyo que tiene la educación pública superior en Colombia, se han visto volcadas a contratar servicios y han confundido su tarea de extensión con la de consultoría, y en este sentido, han terminado haciendo contrataciones con la administración municipal que no se ven reflejadas en procesos de investigación e información crítica.

Ellas, al igual las ONGs buscan profesionales en el mercado de la ciudad, para que operen los proyectos en nombre de las Universidades, empero, no están generando una retroalimentación en términos académicos y se han convertido en un competidor más de las ONGs y de los consultores



privados, pero con muchas ventajas en la contratación con el Estado, ya que no tienen que pasar por procesos de licitaciones dado que son parte del Estado.

En este sentido, es necesario de las universidades, mejoren relación de investigación crítica con el entorno y hagan una extensión solidaria y no una competición con las ONGs y los consultores privados. Esto bajo el entendido que ellas no se perciben como un actor político y en tanto no se involucran con los movimientos sociales y mantiene una suerte de neutralidad académica.

### **1.3 Las Juntas Administradoras Locales**

Estas deben ser conciencia de sus limitaciones políticas constitucionales, lo anterior teniendo en cuenta que la crisis actual de las Jal, no es un asunto exclusivo de la ciudad de Medellín, sino que está generalizada en todo el país, en tal sentido, se debe impulsar una agenda de transformación a nivel constitucional, que les permita ser resignificadas, que defina que son ellas en términos representativos del territorio. Los Ediles; entonces, deben verse más allá de ser intermediarios de los Concejales y los partidos políticos y asumir un apolítica comunal, que le aporte a una descentralización de las localidades, y pensarse en términos de democracia comunal y no simplemente en relación con la mejorar su corporación y las prebendas que puede otorgar la nación o el municipio.

### **1.4 La Administración Municipal**

La administración debe entender potencial que tiene esta política pública para fortalecer la institucionalidad democrática y la gobernabilidad local, en tal sentido se le recomienda

Primero: desarrollar procesos y espacios a nivel comunal, correguimental y de ciudad que permitan la construcción colectiva y la deliberación pública bajo un escenario de encuentro democrático que pretenda ante la diversidad de intereses, necesidades y lógicas llegar a acuerdos en términos del bienestar colectivo. Para ello es "es necesario establecer canales para la expresión de las pasiones colectivas en cuestiones que hagan posible una identificación suficiente pero que construyan al otro como adversario legítimo. La tarea de la política democrática, entonces, es movilizar (no eliminar) esas pasiones hacia los objetivos democráticos, para que un "Nosotros" y un "Ellos" puedan participar en la construcción y deliberación de las agendas y programas políticos.

Desde esta perspectiva es necesario comprender que las comunidades son esencialmente inacabadas, "más allá de la alteridad o del pluralismo de la democracia representativa, la comunidad implica un espacio de visibilidad en el que hombres y mujeres puedan ser vistos y oídos y revelar mediante la palabra y la acción realmente quiénes son. El espacio al que nos referimos es lo público, entendido como el mundo común y donde los conflictos y las confrontaciones, están siempre presentes y lejos de ser síntomas de imperfección, constituyen la garantía de la vitalidad y el pluralismo de las políticas democracias. (Mouffe, 1999).



Segundo: fortalecer las capacidades de poder de los ciudadanos y la gestión de sus territorios a través de la construcción de sujetos políticos que entiendan y reconozcan la diferencia y la igualdad, a través de ejercicios de formación ciudadana, que generen procesos de conocimiento, reflexión y prácticas así como un reconocimiento de las particularidades territoriales (comunales y corregimientos) al mismo tiempo que se contemple una visión de ciudad que permitan la construcción conjunta de una agenda social.

Tercero: Potencializar las dimensiones ética y moral en el pensamiento político que opera en los ejercicios de formación ciudadana, ya que la formación para la participación ciudadana requiere educar para la acción responsable, En tal sentido, corresponde a la educación ciudadana fomentar el conocimiento, a través de la práctica y entender el fortalecimiento de las instancias de participación y organizaciones comunitarias como una ramificación de la formación ciudadana, de manera tal que se pueda construir una agenda social que articule las instancias y organizaciones comunitarias, y generarse estrategias específicas que incentiven y vinculen la participación de los jóvenes, y de todos los grupos que se constituyen en minorías acordes con sus intereses y demandas. De igual manera es necesario definir estrategias adecuadas para generar una articulación eficaz e influyente entre las organizaciones nuevas y las tradicionales, propiciando un cambio en las nociones tradicionales de liderazgo, personalistas, paternalistas y exclusivas, en favor de liderazgos compartidos. Lo anterior a la par de un proceso de formación permanente, de los servidores públicos y contratistas del municipio, que potencie la reflexión y cualificación de sus habilidades y destrezas.

Cuarto: trascender hacia la construcción de una estrategia de comunicación pública y política que contenga tanto acciones informativas como deliberativas, de sensibilización y promoción social así como de seguimiento, control y vigilancia ciudadana y hacerla accesible a la ciudadanía por diferentes medios de manera permanente de tal manera que sirva de insumo para la toma de decisiones en los procesos ciudadanos. La comunicación será pública cuando vele por la construcción de una ciudadanía, de lugar a la participación, y se aleje del mero hecho informativo para aproximarse a una construcción de sentido compartido, que aumente la cooperación entre el Estado y la ciudadanía y en donde reconocer, permitir y fortalecer otras formas autónomas de movilización y participación ciudadana sea posible.

Quinto: tener en cuenta las opiniones de la ciudadanía a la hora de tomar decisiones, pensar en la rentabilidad social más que en los intereses económicos, esto sin descuidar la racionalidad técnica y que genere una conciencia sobre la corresponsabilidad en la gestión pública, todo ello implica nuevas formas de gerenciar lo público, para hacer más eficientes sus prácticas, esto teniendo presente que la legitimidad de las instituciones públicas está condicionada por la atención a las demandas ciudadanas, pero también por la transparencia y la pluralidad en la toma de decisiones, por el uso eficiente de recursos y por la inclusión de la ciudadanía al ejercicio del gobierno.

De allí que la opción para la política sea movilizar e integrar en su dinámica un mayor número de ciudadanos, permitiendo su permanencia y su acción política sin caer en el caudillismo, pero siendo conscientes de este riesgo, no instrumentalizar o cosificando los escenarios creados de participación ciudadana, sino por lo contrario, permitiendo que de allí emerjan nuevos liderazgos y posibilidades de actuación y aunque estos representen en ocasiones posturas críticas frente a la



administración municipal deben ser tenidos en cuenta en la medida que son un vehículo político de transformación social.

Sexto: Potencializar la planeación participativa como estrategia política que permita la construcción de identidades heterogéneas en el marco de unos territorios no fijos sino móviles y dinámicos como expresión de las tantas formas de territorialidad que hacen de la ciudad un continuum en tanto construcción sociopolítica permanente. Devolverle el valor a la planeación permitirá ir construyendo ciudadanos conscientes de su rol en el desarrollo territorial, en el sentido de permitirles reconocer las problemáticas, necesidades y oportunidades de sus barrios, sectores y comunas, donde el Presupuesto Participativo sea una herramienta o un medio para lograr cumplir las metas de desarrollo, y no un fin en sí mismo.

Séptimo: Como la gestión de gobierno es un hecho objetivo, su ejercicio debe buscar continuamente la calidad, mantener un estricto respeto a la institucionalidad y mostrar honestidad y transparencia en cada acto. Tal y como fue referenciado, existe en esta política un factor de riesgo que hay que considerar, se trata de la legitimidad del gobierno local y de los funcionarios que interactúan directamente con las comunidades (técnicos y dinamizadores) dado que hay pérdida de confianza en estos funcionarios, por lo que la ciudadanía nombra como ineficiencia en la realización de los acuerdos construidos o las decisiones tomadas, por el desconocimiento de estos frente a sus quehaceres y a las dinámicas territoriales, y por el direccionamiento e intencionalidad política en los recursos del PL Y PP. Lo que impone dos requisitos básicos:

La consolidación de un grupo profesional especializado, que sea cualificado y competitivo y que este regido por comportamientos meritocráticos. Funcionarios que tengan la habilidad, de conocer y dominar las funciones técnicas, pero también las políticas, esto hace necesario dotar a los dinamizadores y técnicos de autonomía, pero a su vez crearles un procedimiento de control, que permita una vigilancia que contrarreste las prácticas corruptas y comportamientos administrativos ineficientes. En correlación con lo anterior se requiere de un mayor control en la gestión pública por parte del Estado y la ciudadanía. Esto se hace de un lado, diseñando una estrategia de seguimiento y control que permita mayores ejercicios de rendición de cuentas, de manera clara y oportuna y una mayor flexibilidad en la toma de decisiones y agilidad en las respuestas que demanda la ciudadanía. Y de otro, permitiendo y motivando la participación ciudadana en la gestión pública.

Octavo: se deben generar procesos de sistematización y espacios de evaluación ampliados que permitan la retroalimentación constante de la política, dejando claro los logros, las dificultades y las lecciones aprendidas.

## **1.5 Ciudadanía**

Se está asistiendo a un déficit de ciudadanía en Medellín, que en palabras de Boaventura de Sousa Santos significa, ser un sujeto formal de atribución de derechos con poca capacidad para su ejercicio, es decir, para ponerlos en acción y ejercer el poder que conllevan. Ser un ciudadano de



baja intensidad implica también tener un escaso o nulo control sobre la función y el patrimonio público, lo que genera un ambiente propicio para la corrupción y la manipulación”.

En este sentido, la ciudadanía, tanto organizada como no organizada debe ser consiste de su poder ciudadano, ejercer sus derechos, mantener una actitud vigilante, es decir, realizar un mayor control en la gestiona pública estatal y reactivar la agenda de participación y democratización a través de la reanimación del movimiento social; no ceder poder decisorio y ejercer presión social al gobierno para que dé cumplimiento a los derechos adquiridos.

## **2. Los procesos de formación ciudadana para la participación: Una oportunidad para la transformación<sup>33</sup>**

La exposición de los componentes y características de los modelos metodológicos para el estudio de la cultura política democrática no se constituye en una especie de “molde para galletas” en el cual se debe hacer coincidir los hallazgos de la presente investigación, pues se considera que hay diversidad de variables intervinientes en nuestro objeto de estudio, por lo que no sería posible endilgar cambios o permanencias en este sentido solo a la experiencia de los sujetos en los escenarios de PL y PP y en los procesos de formación ciudadana para la participación.

Hecha la salvedad, es posible identificar características que las y los ciudadanos que participan en procesos de formación van adquiriendo, sobre todo si se consideran a la luz de su participación en los escenarios de PL y PP. Especialmente hay dos dimensiones a resaltar en los hallazgos del trabajo de campo: de un lado está la **disposición de los ciudadanos como actores políticos puesto que se informan, desarrollan identidad política, son conscientes de su rol político etc.**; y de otro lado está la vinculación de dichos ciudadanos con la política a través de la implicación política directa bien sea a título individual o colectivo, contribuye directamente en la identificación de problemáticas colectivas y en la búsqueda de soluciones, además de la participación en las decisiones al respecto. **Es decir, ciudadanos que ejercen en mayor o menor medida valores y principios acordes con una cultura política democrática.**

En palabras más coloquiales, se puede decir que el líder (hombre y mujer) se aprendió el cuento tan bien, que incluso lo aprende a replicar; pero además se lo aprende tan bien que lo pone en práctica tanto para interés colectivo como para el legítimo interés individual, en las organizaciones de base, en las Juntas Administradoras Locales, incluso con pretensiones de concejales. Es decir, hasta aprendieron a conseguir votos y a hacer política pura y dura. Pero con apego a principios y valores democráticos, si no reales, por lo menos amplia e inteligentemente declarados al público y en general por la defensa de lo público. Sin desconocer que hay otros, como los identificados en el componente de PL y PP, cuyas prácticas contradicen evidentemente dichos principios y valores democráticos, incluso cuando son hábilmente utilizados los conocimientos adquiridos en este tipo de procesos de formación ciudadana.

---

<sup>33</sup>Las siguientes conclusiones se hacen en clave de tendencias identificadas en las dos experiencias de formación estudiadas, por lo que no deberían ser entendidas como generalidades o generalizables para la ciudad, pues además de tratarse solo de dos comunas, es de considerar las dificultades presentadas para el acceso a la información (ver anexo: Memoria metodológica).



No obstante, buena parte de esos liderazgos nuevos y transicionales, a cuya formación están contribuyendo los procesos de formación ciudadana, les vienen restando espacio e importancia a esos liderazgos tradicionales cuyas características son justamente esas antidemocráticas. Por lo tanto, se considera que se va por buen camino. Experiencias como planear y presupuestar participativamente el desarrollo desde el territorio más local, y además contar con la posibilidad formarse políticamente para ello, incluso con sobreoferta (cuando la deficiencia se convierte en virtud), es un logro satisfactorio, sobre todo si pensamos que estamos hablando de un programa de apenas 10 años de existencia, y con solo 7 como política pública. Se diría que se le está pidiendo demasiado a una niña de tan corta edad. Es más cuestión de la tan socorrida frase de "ver el vaso medio lleno o medio vacío".

Hay un montón de gente diciendo que son ciudadanos, que por tanto son titulares de derechos, y que como son recursos públicos se supone que son de todos, y que por eso deben beneficiar a todos, y etc. Ah, pero que eso sí, que los tales recursos se deben invertir con transparencia, y que por tanto se tiene el derecho y el deber de hacer control social a la ejecución de dichos dineros, y etc.

Entonces, si se considera la cultura política como un "conjunto de prácticas y representaciones en torno al orden social establecido, a las relaciones de poder, a las modalidades de participación de los sujetos y grupos sociales" (Herrera, Pinilla, Infante & Díaz, 2005: 34), en la cual se ejerce un tipo de ciudadanía activa, o de alta intensidad como lo define Sousa (2004), se concluye que la experiencia en participación ciudadana en general, alimentada por ese trayecto histórico en la ciudad descrito en la línea de tiempo, y la participación que se observa en PL y PP, ha experimentado transformaciones importantes con relación a la cultura política ejercida por liderazgos tradicionales.

Un último aspecto que se concluye es que, no obstante lo dicho en el párrafo anterior, se puede evidenciar que las y los ciudadanos se han apropiado de conocimientos, discursos y prácticas que confunden con la confrontación con los servidores públicos. Es decir, saber a qué se tiene derecho, saber cómo defender o reivindicar derechos, ha llevado a que haya ciudadanos que se relacionen con los funcionarios como si estos fueran sus servidores, y por tanto les proponen una relación de dominación, ahora inverso, del ciudadano al servidor. Se llega, pues, a un ejercicio de ciudadanía crítica y demás, muy en consonancia con los propósitos de la formación ciudadana, pero también a un ejercicio "tiránico" de la misma. En respuesta, los servidores hacen uso de sus facultades y de su poder para reivindicar sus derechos, lo que a su vez llega a que los funcionarios implementen estrategias de dominación o de confrontación con los ciudadanos.



## BIBLIOGRAFÍA Y CIBERGRAFÍA REFERENCIADA.

- Alcaldía De Medellín, 2011a. Perfil Socioeconómico 2005 – 2015 Comuna 3 – Manrique, 7 – Robledo, 10 – LA Candelaria, 12 – La América y 50 - Palmitas.
- , 2011b. Plan Estratégico Habitacional de Medellín al 2020. Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín –ISVIMED. Universidad Nacional - Escuela del Hábitat –CEHAP. Corporación Viva la Ciudadanía.
- , 2013a. Presentación de resultados Encuesta de calidad de Vida 2013. Consultado en: <http://www.aredigital.gov.co/wuf7/Presentaci%C3%B3n%20encuesta%20calidad%20de%20vida%20-%20rueda%20de%20prensa-final-30-04.pdf>
- , 2013b. Documento de rendición de cuentas a la ciudadanía para las Comuna 3 – Manrique, 7 – Robledo, 10 – LA Candelaria, 12 – La América y 50 - Palmitas. . Edición No. 1 Periodo Julio – Agosto - Septiembre de 2013 Consultado en: <http://www.medellin.gov.co> .
- , 2013c. Cartilla Asambleas Barriales y Veredales 2013. Serie Sociedad Participante. Octubre de 2013. Medellín, Colombia.
- , 2006a. Acuerdo 46 de 2006. Plan de Ordenamiento territorial. Medellín.
- , 2006b. Documento Técnico de Soporte POT (ACUERDO 46/2006). Segunda Parte: Diagnóstico – Evaluación y Seguimiento. Anexo 1 Sistema de Soporte para la Toma de Decisiones. Escenarios de Región 2020. Modelo De Simulación Para La Gestión Social Del Desarrollo. Consultado en: <http://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Plan%20de%20Desarrollo/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documentos/POT/escenariosDeRegion2020.pdf>
- , 2007. Plan de Movilidad – Proyectos 2008 – 2011. Documento para el Cuarto Congreso Nacional de la Infraestructura, Cámara Colombiana de Infraestructura. Noviembre 16 de 2007, Cartagena. Consultado en: <http://www.infraestructura.org.co/PRESENTACIONESCONGRESOCCI/QUARTO/VIERNES/ALONSOLAZAR.pdf>
- , St. Estabilidad de las laderas en el valle de Aburrá Medellín- Ladera Suroriental. Consultado en <http://www.corpoblado.org/documentos/Presentacion%20Estabilidad%20ladera%20de%20El%20Poblado%20-%20FORO%20CES.pdf>



Alcaldía de Medellín - Corporación Ambiental los Katíos, 2012. "Actualización, Socialización y Publicación de Los Planes De Emergencia de La Ciudad de Medellín, Comunas y Corregimientos" Plan de Emergencia Comuna 7 Robledo. Consultado en: [http://www.metrosalud.gov.co/intra-joomla/images/plan\\_emergencia\\_medellin/Comuna\\_07-plan\\_de\\_emergencia\\_2012.pdf](http://www.metrosalud.gov.co/intra-joomla/images/plan_emergencia_medellin/Comuna_07-plan_de_emergencia_2012.pdf)

ALCALDÍA DE MEDELLÍN - EDU, 2012. Documento Técnico de Soporte 2012. Plan Parcial De Desarrollo En Suelo De Expansión – Pajarito. Consultado en: <http://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Planeaci%C3%B3n%20Municipal/Secciones/Informaci%C3%B3n%20General/Documentos/POT/Zona%202/Pajarito/SOPORTE%20REVISION%20Y%20AJUSTE%20PP%20PAJARITO%20JULIO%2018%202012.pdf>

Alcaldía de Medellín – Fundación Sumapaz, 2006. Plan de Desarrollo Local Comuna 3 – Manrique 2006 – 2016. Consultado en: <http://sumapaz.org/files/publicacion-2006.pdf>.

Alcaldía de Medellín – ESUMER, 2008. Diagnóstico Participativo Comunal y Plan De Desarrollo Comuna 7 –Robledo. Medellín.

Alcaldía de Medellín – Boston Vive, 2010. Plan De Desarrollo Comuna 10 –La Candelaria 2010 – 2014. Medellín.

Alcaldía de Medellín -Medellín todos por la vida (St). Medellín ciudad habitada por la vida, que se reinventa todos los días: La escuela a es todo lo que hay bajo el sol.

Arcila, A. Serna, A. Pimienta, A. & Vásquez, G. (2007). Evaluación del Presupuesto Participativo en Medellín, 2004-2007. Medellín. Universidad de Antioquia-Alcaldía de Medellín.

Aguirre Pulgarín, M. L. (2010). Participación Ciudadana en la Gestión Pública Local. El caso del Presupuesto Participativo de Medellín, 2004-2008. Tesis, Universidad de Antioquia, Maestría en Ciencia Política , Instituto de Estudios Políticos, Medellín.

Bravo Lara, M. A. (2011). Avances y desafíos de la participación ciudadana juvenil en el Presupuesto Participativo de Medellín. Tesis, Pontificia Universidad Javeriana, Maestría en Política Social, Bogotá.

Carvajal L, Yulieth.2011. La participación ciudadana en Medellín, una reflexión a manera de balance. Grupo de Estudios en Ciencia Política y Administración Pública.

Concejo de Medellín. Acuerdo Municipal 43 de 2007 "Por el cual se crea e institucionaliza la planeación local y el Presupuesto Participativo en el marco del Sistema Municipal de Planeación – acuerdo 043 de 1996 - y se modifican algunos de sus artículos.

Corporación Región (2010). La formación ciudadana desde la administración local. Sistematización de cinco iniciativas gubernamentales desarrolladas entre el 2000 al 2009. Medellín



DANE, 2014 Pobreza monetaria y multidimensional 2013. Consultado en: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/bol\\_pobreza\\_13.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_13.pdf)  
Editorial El Espectador, 2013. ¿Qué celebramos cada 8 de marzo? 8 de marzo de 2013.

Dapena R. Luis Fernando (2003). Núcleos de Vida Ciudadana. Racionalidades y coyunturas en la gestión de un proyecto urbano., Facultad de Arquitectura, Universidad Nacional de Colombia (Sede Medellín).

Gómez, Esperanza y Vásquez, Gerardo (2008), Vivir Bien Frente al Desarrollo, Procesos de Planeación Participativa en Medellín, Universidad de Antioquia, Nuevo Arco Iris y otros, Medellín.

\_\_\_\_\_ Gómez, Esperanza. (2007) El Presupuesto Participativo Entre Democracia, Pobreza y Desarrollo. En: investigación y desarrollo vol. 15, n° 1.

\_\_\_\_\_ Gómez, Esperanza. (2007) El Presupuesto Participativo Entre Democracia, Pobreza y Desarrollo. En: investigación y desarrollo vol. 15, n° 1.

Gutiérrez, P. M. (2007) “Mapas sociales: método y ejemplos prácticos”, documento bajado del sitio [www.preval.org](http://www.preval.org), sin fecha.

Herrera, M., Pinilla, A., Infante, R., & Díaz, C. (2005). La construcción de la cultura política en Colombia: Proyectos hegemónicos y resistencias culturales. Universidad Pedagógica Nacional. Bogotá, Colombia.

Hurtado G, Deicy & Tabares O, Catalina, 2010. Rasgos mafiosos en la cultura política colombiana. Agenda cultural, Alma mater N0 162. Universidad de Antioquia. ISBN 0124-0854

Lechner, N. (1999). “Las condiciones sociopolíticas de la ciudadanía”. Conferencia de Clausura del IX curso interamericano de elecciones y democracia. Instituto interamericano de Derechos Humanos-CAPEL e Instituto Federal Electoral, Ciudad de México, 17-21 de noviembre de 1999.

Londoño R, María I., 2012. “La planeación social del territorio, una estrategia entre la participación ciudadana y la legitimación del estado. Prácticas participativas en Medellín, durante las décadas de los 90 y los 2000”. Facultad de Arquitectura, Escuela de Planeación Urbano- Regionales. Medellín, Colombia.

Marshall T.H (1998) Ciudadanía y clase social en T.H Marshall y T. Madrid: Alianza Editorial

Mejía Q, Oscar, 2010. Cultura Política mafiosa en Colombia Pensamiento Crítico en Colombia. Ciencia Política N° 10 Julio-Diciembre 2010. Issn 1909-230x/Págs. 22-42

Mouffe, Chantal (1992) Feminismo, ciudadanía y política democrática radical en Feminists Theorize the Political, ed. Judith Butler and Joan W.

Naranjo G, Hurtado D, Peralta J. (2003). Tras las huellas ciudadanas. Instituto de Estudios Políticos Universidad de Antioquia Ed. Vieco e Hijos Ltda.



Oficialía Mayor y Dirección de Participación Ciudadana (St). Congreso de la República de Perú. "Participación política y Ciudadanía". Documento de Trabajo bajado [www.congreso.gob.pe/participa/cursos/textos/CURSO\\_V\\_LECCION\\_1.PDF](http://www.congreso.gob.pe/participa/cursos/textos/CURSO_V_LECCION_1.PDF).

Observatorio de Políticas Públicas del Concejo Municipal de Medellín OPPCM (2011). Informe Presupuesto Participativo "De las tensiones y disensos del PP a la construcción de nuevos acuerdos sociales" Recuperado el 28 de diciembre de 2013, disponible en: <http://oppcmeafit.info/uploads/docs/Informe%20n%C2%B010%20Presupuesto%20Participativo.pdf>.

(OPPCM), O. d. (2011). Informe Presupuesto Participativo: "De las tensiones y disensos del PP a la construcción de nuevos acuerdos sociales". Informe , Universidad EAFIT; Universidad de Medellín, Medellín.

Personería de Medellín, 2013. Informe sobre la situación de los derechos humanos en la ciudad de Medellín. consultado en [http://www.personeriamedellin.gov.co/documentos/documentos/Informes/Situacion\\_DDHH\\_2013/INFORME\\_DDHH\\_vigencia\\_2013.pdf](http://www.personeriamedellin.gov.co/documentos/documentos/Informes/Situacion_DDHH_2013/INFORME_DDHH_vigencia_2013.pdf).

Peschard, J (s.f). La cultura política democrática.

Quintana, Rodríguez, Ángel, León, Giraldo... & Quiceno, (2008). Estatuto epistemológico de la cultura política. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.

Registraduría Nacional del Estado Civil – Escrutinios, 2011. Juntas Administradoras Locales Comuna 14 - Consultado en <http://w3.registraduria.gov.co/escrutinio/resultados>

Rodríguez, J. (2005). Análisis estructural y de redes. En: Cuadernos metodológicos # 16. España. Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS)

Rosaldo, Reanto (2000) La pertenencia no es un lujo: Procesos de ciudadanía cultural dentro de una sociedad multicultural. Desacatos, núm. 3, primavera, 2000, p. 0, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social México

Sánchez, L. A., Gallo Vélez, O., & Cárdenas, P. A. (2008). Oferta Institucional en Participación Ciudadana. Informe de Investigación, Corporación Región, Alcaldía de Medellín, Medellín.

Santos, Boaventura de Sousa (1998). "Subjetividad, Ciudadanía y Emancipación". De la mano de Alicia. Lo social y los políticos en la Postmodernidad. Bogotá: Siglo del Hombre Editores-Universidad de los Andes (pp. 285-343).

\_\_\_\_\_ (2005) El milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura política, Trotta/ ILSA, Madrid.

Sotolongo Codina, P. y Delgado Díaz, C. (2006). La revolución contemporánea del saber y la complejidad social. Bs. As. CLACSO Libros



Tonon, G. (2009). La entrevista semi-estructurada como técnica de investigación. En Tonon, G. (Comp.) Reflexiones latinoamericanas sobre investigación cualitativa. (pp. 56-75). San Justo: Prometeo Libros-UNLAM.

Urán A, Omar A. (2014) División Político-Administrativa, Representación Y Participación Ciudadana En El Gobierno De Ciudad. Una aproximación histórico-espacial a los casos de Londres, Medellín y Rio de Janeiro. Tesis de doctoral en Planeamiento Urbano Regional. Universidad Federal de Rio de Janeiro – UFRJ.

Urán, A, Omar A. (2013) Esquemas y conceptos para lineamientos de Política Pública de participación ciudadana. Ponencia en el marco del SIMPOSIO “Participación y Gobiernos de Ciudad” Ideas y prácticas transformadoras. Instituto Popular de capacitación – Alcaldía de Medellín. Medellín 3 y 4 de diciembre de 2013

Uribe, María Teresa (1998). “Ordenes complejos y ciudadanías mestizas: una mirada al caso colombiano”. Estudios Políticos No. 12. Medellín, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, enero-junio 1998: 25-46

Universidad de Antioquia, Instituto de Estudios Políticos (2007) Seguimiento y balance sobre la desmovilización, el desarme y la reinserción en Medellín, 2004-2007

Vásquez, G. (2005). Evaluación de los Consejos Consultivos Comunales y Corregimentales en el Proceso de Presupuesto Participativo 2005. Informe de Investigación, Alcaldía de Medellín, Secretaría de Desarrollo Social y Universidad de Antioquia, Departamento de Trabajo Social, Medellín

Villa, M. I., Carvajal, Y., & Johnes, H. (2008). Planeación y Presupuesto Participativo: un balance de sus propósitos, alcances y retos. Informe Final de Investigación, Corporación Región, Alcaldía de Medellín, Medellín

Villegas Echavarría, (2012). Compilación de la experiencia con las mujeres delegadas en la ciudad de Medellín, en las vigencias 2010-2011 y 2011-2012. Informe, Coporación para la Vida Mujeres que Crean, Proyecto: Mujeres Activas y Propositivas Participando en el Desarrollo Local, Medellín.

**Planes de Desarrollo:**

- Alcaldía de Medellín (2004). Plan de Desarrollo 2004-2007: Compromiso de toda la ciudadanía. Medellín, Colombia.
- Alcaldía de Medellín (2008). Plan de Desarrollo 2008-2011: Medellín solidaria y competitiva. Medellín, Colombia.

Alcaldía de Medellín (2012). Plan de Desarrollo 2012 -2015: Medellín, Un Hogar para la vida. Medellín, Colombia