



Incidencias sociales y políticas de los actores del Presupuesto Participativo en el fortalecimiento democrático-participativo. Estudio de caso en la comuna 2 (Santa Cruz) de Medellín, período 2005-2020

Carolina Castañeda Ocampo

Trabajo de grado presentado para optar al título de Trabajadora Social

Asesor

Alberto León Gutiérrez Tamayo, Doctor (PhD) en Educación, línea Formación Ciudadana

Universidad de Antioquia
Facultad de Ciencias Sociales y Humanas
Trabajo Social
Medellín, Antioquia, Colombia
2024

Cita

(Castañeda Ocampo, 2024)

Referencia

Estilo APA 7 (2020)

Castañeda Ocampo, C. (2024). *Incidencias sociales y políticas de los actores del Presupuesto Participativo en el fortalecimiento democrático-participativo. Estudio de caso en la comuna 2 (Santa Cruz) de Medellín, período 2005-2020* [Trabajo de grado profesional]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.



Grupo de Investigación Medio Ambiente y Sociedad (MASO).

Línea de investigación en Planeación, Ciudadanía y Territorio (PCT)

Centro de Investigaciones Sociales y Humanas (CISH).



CRAI María Teresa Uribe (Facultad de Ciencias Sociales y Humanas)

Repositorio Institucional: <http://bibliotecadigital.udea.edu.co>

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

El contenido de esta obra corresponde al derecho de expresión de los autores y no compromete el pensamiento institucional de la Universidad de Antioquia ni desata su responsabilidad frente a terceros. Los autores asumen la responsabilidad por los derechos de autor y conexos.

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

COMUNA 2 SANTA CRUZ



Incidencias sociales y políticas de los actores del Presupuesto Participativo en el fortalecimiento democrático-participativo. Estudio de caso en la comuna 2 (Santa Cruz) de Medellín, período 2005-2020.

CAROLINA CASTAÑEDA OCAMPO

Dedicatoria

A la Universidad de Antioquia que me abrió sus puertas y me permitió conoSER y abrirme a nuevos horizontes desde la pluralidad, la colectividad y el valor de lo público.

A todas las personas que se cruzaron en mi camino por esta maravillosa experiencia universitaria, por sus palabras de aliento y de aprendizaje en estos años.

A mis padres Luz Amparo y Rubén Darío, por siempre inculcarme la responsabilidad y el compromiso desde pequeña. Por recordarme lo valiosa y poderosa que soy. Por enseñarme que la educación no es una herramienta de status sino de transformación social.

A mi papá de manera especial, sé que desde el cielo estarás orgulloso de este logro. Te prometí que continuaría tu legado, que este triunfo sea compartido.

A todos mis familiares, amigos y novio por estar ahí siempre de manera incondicional.

Agradecimientos

Quiero agradecer a todos las personas, colectivos y organizaciones que desde la juntanza y la lucha popular han hecho de la Comuna 2 Santa Cruz de Medellín un hábitat en el cual se respira cultura, arte y resistencia.

A los líderes y medios comunitarios que de una u otra manera participaron con su voz en la construcción de este trabajo de grado, por compartir su saber y sentir con relación a las experiencias e historias vividas en el marco del presupuesto participativo.

Al Grupo de Investigación Medio Ambiente y Sociedad (MASO) de la Universidad de Antioquia por permitirme ser pasante de investigación y articular mi trabajo de grado con una investigación científica. A todo el equipo de trabajo por sus aportes, comentarios y participación, incentivándome en el mundo de la investigación.

A mi asesor, el profesor Alberto Gutiérrez, por su orientación y paciencia durante este camino de aprendizaje, logrando cumplir con los objetivos propuestos.

Tabla de contenido

Resumen	11
Abstract	12
Introducción	13
1 Planteamiento del problema	15
2 Justificación.....	19
3 Objetivos	20
3.1 Objetivo general	20
3.2 Objetivos específicos.....	20
4 Referentes teórico- conceptuales.....	21
4.1. Democracia participativa.....	21
4.2. Incidencias sociales y políticas	22
4.3. Presupuesto participativo	24
4.4. Actores	25
5 Memoria metodológica	28
6 Resultados	33
6.1. Voces e historias en la construcción de la Comuna 2 (Santa Cruz) de Medellín.....	34
6.1.1 Dimensión ambiental y urbanística.....	34
6.1.2 Dimensión político- institucional.....	38
6.1.3 Dimensión económica.....	41
6.1.4 Dimensión socio- cultural	43
6.2 Un recorrido por el Presupuesto Participativo, sus apuestas y conquistas: el caso de la Comuna 2	44
6.3 El Presupuesto Participativo entre el orden instituido y la lucha popular: identificación, caracterización y relacionamiento entre los actores de la Comuna 2 (Santa Cruz).	51
6.3.1 El poder de las administraciones municipales en PP: Alcaldía Municipal de Medellín	54

6.3.2 Contradicciones normativas: el papel de la Junta Administradora Local.....	59
6.3.3 Desvinculación de las instituciones de educación en las discusiones y proyectos del PP	65
6.3.4 Proliferación, capacidad y desestructuración organizativa: el caso de las organizaciones comunitarias, sociales y no gubernamentales	70
6.3.5 El potencial de las Asambleas barriales y los delegados en la Comuna 2.....	82
6.3.6 Juventudes, resistencias y movilización en el PP	88
6.3.7 Al margen de la ley	92
6.3.8 Los medios de comunicación y el ejercicio de control social.....	97
6.3.9 Otros actores: comerciantes, beneficiarios y partidos políticos.....	100
6.4 Incidencias de los actores de la comuna 2 en el fortalecimiento de la democracia participativa.....	103
7 Discusión	118
8 Conclusiones	125
9 Recomendaciones.....	130
Referencias	133
Anexos.....	140

Lista de tablas

Tabla 1 Relación de personas entrevistadas	31
Tabla 2 Fases y momentos del PP en Medellín (2005-2020).....	53
Tabla 3 Medios de comunicación comunitarios de la C2	74
Tabla 4 Línea del tiempo de grupos armados ilegales en Comuna 2	93
Tabla 5 Comparativo Consejo Comunal	105

Lista de figuras

Figura 1 Metrocable de Santo Domingo o Línea K del metro	37
Figura 2 Línea del tiempo hechos significativos dimensión ambiental urbanística.....	38
Figura 3 Subdivisión por franjas comuna 2	39
Figura 4 Delegados por grupo etario 2010-2016	49
Figura 5 Votaciones en PP por barrio de la Comuna 2	51
Figura 6 Trayectoria del PP en la comuna 2	51
Figura 7 Fases, roles y relacionamiento de la administración municipal en la C2	59
Figura 8 Fases, roles y relacionamiento de la JAL en la C2	65
Figura 9 Participación de líderes comunitarios en los talleres y conversatorios de la UNAL.....	66
Figura 10 Fases, roles y relacionamiento de las IE en PP Comuna 2	69
Figura 11 Portadas de ediciones de periódicos comunitarios	76
Figura 12 Tipos de organizaciones de la Comuna 2	77
Figura 13 Juntas de Acción Comunal comuna 2.....	78
Figura 14 <i>Fases, roles y relacionamiento de las organizaciones C2 en PP</i>	82
Figura 15 Asambleas Barriales en la Comuna 2	83
Figura 16 Tipo de delegado período 2010-2016 Comuna 2	84
Figura 17 Fases, roles y relacionamiento de los delegados al CCCP Comuna 2.....	88
Figura 18 Fases, roles y relacionamiento de los jóvenes en PP Comuna 2	92
Figura 19 Fases, roles y relacionamiento de los actores armados C2.....	97
Figura 20 Fases, roles y relacionamiento en el ejercicio de veeduría C2	100
Figura 21 Total de delegados en Medellín período 2006-2018	106
Figura 22 Participación adultos mayores en votaciones del PP	109
Figura 23 Casa amarilla- Corporación Cultural Nuestra Gente	109
Figura 24 Portada del periódico mi comuna 2	111

Figura 25 Imagen gráfica PDL Comuna 2	116
Figura 26 Línea del tiempo actores sociales y políticos del PP en la C2.....	117

Siglas, acrónimos y abreviaturas

ASC	Apropiación Social del Conocimiento
C2	Comuna 2 Santa Cruz
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CCPI	Comités Comunitarios de Desarrollo Integral
CCCC	Consejos Consultivos Comunales y Corregimentales
CCCP	Consejo Comunal o Corregimental de Planeación
CTP	Consejo Territorial de Participación
DAP	Departamento Administrativo de Planeación
DP	Democracia Participativa
IE	Instituciones Educativas
JAL	Junta Administradora Local
JAC	Junta de Acción Comunal
PP	Presupuesto Participativo
PDL	Planeación del Desarrollo Local
PDLPP	Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PPJ	Presupuesto Participativo Joven
OPPCM	Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín
ONU-Hábitat	Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
SMP	Sistema Municipal de Planeación Local y Presupuesto Participativo
TIC	Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
TS	Trabajo Social
UdeA	Universidad de Antioquia

Resumen

El objetivo de la presente investigación fue valorar las incidencias sociales y políticas de los actores del Presupuesto Participativo (PP) en el fortalecimiento democrático-participativo en la comuna 2 (Santa Cruz) de Medellín durante el período 2005-2020. Esta propuesta de investigación está amparada en el paradigma comprensivo interpretativo, bajo un enfoque cualitativo. También combina elementos cuantitativos, guiada por estrategias vinculantes, analíticas y ex-post. La modalidad de investigación escogida fue el estudio de caso, debido a que en esta investigación se aborda un fenómeno o aspecto social, es decir, los actores de Presupuesto Participativo, localizado en el período 2005-2020 y en una unidad geográfica en particular: la comuna 2 (C2) de Medellín, Colombia.

Si bien se han realizado otros estudios de caso que exponen la participación de los actores en el PP, esta investigación concentra sus esfuerzos en reconocer la relación entre PP y democracia participativa, mediada por la categoría de actores. Los resultados visibilizan las incidencias de corte social y político que han tenido los actores del PP de la comuna 2 (Santa Cruz) de Medellín en el fortalecimiento de la democracia participativa, vista desde sus trayectorias durante los quince años objeto de este estudio.

Palabras clave: Presupuesto participativo, planeación del desarrollo, actores, incidencias, democracia participativa, participación ciudadana, comuna 2 (Santa Cruz).

Abstract

The objective of the present research was to assess the social and political impact of the actors of the Participatory Budget (PB) on the democratic-participatory strengthening in commune 2 (Santa Cruz) of Medellín during the period 2005-2020. This research proposal is covered by the comprehensive interpretative paradigm, under a qualitative approach. It also combines quantitative elements, guided by binding, analytical and ex-post strategies. The chosen research modality was the case study, due to the fact that this research addresses a phenomenon or social aspect, namely the actors of Participatory Budget, located in the period 2005-2020 and in a particular geographical unit: commune 2 (C2) from Medellín, Colombia.

While other case studies have been conducted that expose the participation of actors in the PB, this research focuses its efforts on recognizing the relationship between PB and participatory democracy, mediated by the category of actors. The results highlight the social and political impact that the PB actors of commune 2 (Santa Cruz) of Medellín have had on the strengthening of participatory democracy, seen from their trajectories during the fifteen years of this study.

Keywords: participatory budget, development planning, actors, impact, participatory democracy, citizen participation, commune two, Santa Cruz.

Introducción

Los presupuestos participativos (PP) surgieron en América Latina (Fedozzi, 2012; Fedozzi y Martins, 2015), enmarcados por transformaciones económicas, sociales y políticas producto de los procesos de globalización que tienden, de alguna manera, entre otras cosas, a acentuar la democracia como proyecto político y la participación como su forma práctica por excelencia. Es por tanto una iniciativa ciudadana y gubernamental que ha tenido en los últimos treinta años incidencia en algunas ciudades de Colombia, siendo Medellín una de las cuales donde se ha institucionalizado como política pública.

Si bien se han realizado diferentes estudios de caso sobre PP en Medellín, que se han enfocado en analizar algunas unidades geográficas (comunas y corregimientos) o exclusivamente, en el proceso metodológico y operativo; esta investigación buscó privilegiar la participación de los actores, especialmente los actores locales en el proceso PP, ya que lo que se planteó conocer fue la relación entre el Presupuesto Participativo (PP) y la democracia participativa (DP), de manera que al variar el PP se pudiera establecer el comportamiento de la DP. Esta relación estuvo mediada desde el estudio de los actores de PP en diferentes períodos y unidades geográficas. Por lo tanto, la situación estudiada se centró en como los actores de PP en verdad, han contribuido o no a fortalecer la democracia participativa en la comuna 2 (Santa Cruz) de Medellín, entre 2005-2020.

Por lo anterior, la pregunta orientadora de esta investigación es ¿Cuáles fueron las incidencias sociales y políticas de los actores del PP en el fortalecimiento democrático-participativo en la comuna 2 (Santa Cruz) en Medellín (Colombia), durante el período 2005-2020? Su respuesta permitió presentar e iluminar los nexos entre PP y DP por medio de la actuación de los diferentes tipos de actores, analizando su relacionamiento y comportamiento como sujetos individuales y colectivos en el escenario de lo público.

La pregunta se configura teniendo presente que este trabajo de grado se realizó bajo la modalidad de pasantía en la investigación con código SIIU/UdeA 2020-33784, titulada: *Planeación local y PP: incidencias sociopolíticas en el fortalecimiento democrático-participativo y la construcción de paz territorial en Medellín (Colombia), período 2005-2020*, aprobada por el CODI/UdeA en el marco de la convocatoria programática del Área de Ciencias Sociales, Humanidades y Artes – 2020 realizada por la alianza de los grupos de investigación MASO y GEOLIMNA, con la administración de la Sede de Investigación Universitaria de la UdeA por un

período de 24 meses. Esta investigación formativa para optar por el título de Trabajadora Social ha contribuido a responder tres objetivos específicos de la investigación científica, con un énfasis especial en el proceso de PP y del fortalecimiento democrático-participativo.

El proyecto de investigación se encuentra adscrito al Grupo de Investigación Medio Ambiente y Sociedad- MASO desde la actuación del semillero de investigación en Planeación, Ciudadanía y Territorio. Asimismo, se vincula con la línea de Planeación y Gestión del Desarrollo, la cual es una de las líneas de profundización creadas desde el Departamento de Trabajo Social de la UdeA como énfasis de los estudiantes en el marco de la realización de trabajos de grado.

Se reconoce la utilidad académica de la investigación en la medida que tiene por objetivo valorar la incidencia de los actores locales en materia de democracia participativa, más allá de su caracterización y descripción de sus trayectorias. Tanto desde fuentes primarias como secundarias se buscó encontrar motivaciones, estímulos, intereses, roles y demás asuntos relacionados con la actuación y participación de estos actores en el escenario del PP para el fortalecimiento de los escenarios democrático-participativos.

Asimismo, teniendo presente que “la investigación es una condición necesaria también para estar a tono con las exigencias del país y del mundo” (Vélez, 2003, p. 139), este trabajo de grado se articula con las demandas actuales de la ciudadanía en la búsqueda de nuevos escenarios que propicien el fortalecimiento de la democracia y a su vez, la participación de los actores en los espacios de concertación, consenso y toma de decisiones. Actualmente la participación ciudadana en el marco de la planeación del desarrollo local es parte de la agenda pública nacional y territorial y, a su vez, de la cotidianidad ciudadana, en la búsqueda de la aparición de sujetos políticos en la esfera pública.

1 Planteamiento del problema

En este apartado el lector encontrará tres ítems relacionados al planteamiento del problema de esta investigación: en el primero, se presentan los antecedentes del PP desde la escala internacional, nacional y en Medellín, así como el estado del arte, es decir, las investigaciones previas que se han realizado con relación a esta temática y la metodología de estudio de caso. Posteriormente, se evidencia el problema de conocimiento en cuanto a lo que se deseó conocer por medio de la investigación; y, por último, la definición del problema reflejado en las nuevas interacciones entre los distintos actores sociales y políticos en la esfera pública, y con ello las expresiones democráticas que han emergido en los últimos años como nuevas formas de participación y medios para visibilizarla.

Con relación a los *antecedentes y estado de la cuestión*, considerando que desde el contexto internacional los presupuestos participativos surgieron en Brasil en los años setenta, se han realizado diversos estudios del caso de Porto Alegre y otras ciudades de Brasil como referentes de implementación del PP, concibiendo otras maneras de materialización de la democracia, que dependían tanto de la voluntad de la ciudadanía como de la administración pública. Asimismo, se han adelantado investigaciones en perspectiva comparada para comprender los casos de países latinoamericanos como Argentina, Chile, Perú y Uruguay (Suárez, 2015) especialmente la literatura corresponde a tesis de posgrado y estudios de organizaciones internacionales como ONU Hábitat.

Desde una revisión de los antecedentes del tema a nivel nacional, es de resaltar en primera instancia que el PP se gesta en Colombia gracias a la consolidación de nuevos principios con la constitución de 1991. De manera tal que los estudios encontrados hacen énfasis en particular a los nuevos mecanismos de participación ciudadana que introduce la carta magna, y a reflexiones teóricas con relación a la nueva concepción de la participación y la democracia. Ahora bien, en cuanto a los estudios encontrados se reseñan algunas ciudades y municipios de Colombia en las cuales se ha implementado el PP.

En el caso del origen del PP en Medellín, este proceso nace en la década de los años noventa a partir de las luchas populares por la inclusión y la ampliación de los espacios de participación ciudadana con la realización de los primeros ejercicios de planeación zonal participativa (1994-

2000) en las zonas Noroccidental, centro-oriental, centro-occidental, comunas 4, 6 y 13, Altavista y San Antonio de Prado (Alcaldía de Medellín, s.f).

No obstante, desde el escenario instituido el PP se crea oficialmente con la adopción del Acuerdo Municipal de mayo 31 de 2004 por medio del cual se adoptó el Plan de Desarrollo 2004-2007 “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía” desde la línea 1 Medellín gobernable y participativa, desde el cual se establece que su intención es la de fortalecer la democracia participativa vinculante, potenciando la capacidad de la comunidad para incidir en las decisiones de gobierno y en el presupuesto, y contribuir a la generación de un nuevo modelo de gestión pública que redunde en una mayor democracia y desarrollo sostenible de la ciudad.

Ahora bien, desde la escala local se reconocen estudios del impacto del PP en la ciudad de Medellín (Villegas Roldán, L., Gómez Suárez, M.A. y Torres Olarte, D. 2014) del sistema de formación para la participación ciudadana (Botero, T. A. y López, M. L. 2021) y estudios del Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín (OPPCM) relacionando la metodología y logros del PP en la ciudad en general. Por tanto, estos estudios evidencian que las evaluaciones en la materia, particularmente en cuanto a los idearios sociopolíticos, son escasas y cuando se han realizado, se han hecho en función del cumplimiento de los objetivos de gobierno y de las gestiones propias de las administraciones públicas.

En el caso de Medellín se han evaluado los consejos comunales y corregimentales en 2007 (Vásquez, et al. 2006); la implementación del programa en el periodo de gobierno 2004-2007 (Serna, Pimienta, y Arcila, 2008); la contribución a la formación ciudadana en 2012 (Villegas, Gómez y Torres, 2014); y la planeación, implementación y resultados de los proyectos de salud en 2017 (Chávez, Serna, Noreña, Hincapié, Ospina y López, 2017) y 2018 (Secretaría de Salud de Medellín y Facultad Nacional de Salud Pública de la Universidad de Antioquia, 2018). Asimismo, se ha sistematizado información con foco en las metodologías y en los escenarios del proceso, los actores institucionales y sociales que participan, las trayectorias recorridas en educación superior (Maya, et al., 2020), así como en los recursos invertidos, proyectos priorizados. Ninguna de ellas con foco en efectos e incidencias de corte social y/o político.

De estos estudios resalta una tendencia contradictoria en materia de Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo (PDLPP): de una parte, ha sido valorada de manera positiva y, de la otra, ha sido profusamente criticada. En general desde diferentes escalas se puede apreciar que los problemas que han sido abordados sobre el tema se concentran en las metodologías

participativas que se reconocen en programas como PP (Gutiérrez Tamayo, y Sánchez Mazo, 2012) y/o en la comparación de los logros y desaciertos entre algunas ciudades y países que han implementado el proceso de PP.

Como *problema de conocimiento* teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, el PP es una iniciativa ciudadana y gubernamental que ha tenido en los últimos treinta años incidencia en algunas ciudades, siendo Medellín una de las cuales donde se ha institucionalizado como política pública. Y en este sentido, lo que se planteó conocer por medio de esta investigación es la relación entre las categorías de Presupuesto Participativo (PP) y democracia participativa (DP), mediada desde el estudio de los actores de PP en diferentes períodos y en una unidad geográfica en particular. Por lo tanto, la situación estudiada fue como los actores de PP en verdad, han contribuido o no a fortalecer la democracia participativa.

Amparados en los estudios realizados para el planteamiento del proyecto de investigación código 2020-33784 (SIIU-UdeA), se puede afirmar que la relación entre PP y democracia participativa no ha sido tan clara, y en particular desde el estudio de los actores de PP. Esta investigación busca trascender evaluaciones del programa PP en función del cumplimiento de los objetivos de gobierno para incluir valoraciones de corte social y político, en materia de democracia participativa, por parte de los actores que han sido partícipes de los diferentes momentos y etapas de PP, considerando el estudio de caso en la comuna 2 (Santa Cruz) para profundizar con detalle en la experiencia, trayectoria, roles y aprendizajes, entre otras valoraciones.

En cuando a la *definición del problema*, se ha evidenciado que los cambios sociales, económicos y políticos de las últimas décadas han dado lugar a la aparición de nuevas formas de participación ciudadana y con ello, la adopción de otras miradas en la comprensión de la democracia y el sistema político. Estas transformaciones han direccionado la gestión pública al ámbito local¹ (CEPAL, 2001; Arocena, 2002; Vázquez Barquero, 2007) reconociendo la prioridad en atender las problemáticas y necesidades desde los actores más próximos a las realidades de las comunas y corregimientos, como es el caso de Medellín y su comuna 2 (Santa Cruz).

¹ “no toda subdivisión de un territorio nacional es una sociedad local. Puede haber fragmentaciones físicas, políticas, administrativas de una gran ciudad o de una nación que no correspondan a sociedades locales.. (...)... Dicho de otro modo, una sociedad local es un sistema de acción sobre un territorio limitado, capaz de producir valores comunes y bienes localmente gestionados” (Arocena, 2002, p. 9)

La palabra local, no es sinónimo de pequeño, ni alude necesariamente a diminuto o reducido. El concepto de local adquiere, pues, una connotación de algo socio-territorial que pasa a definirse como un ámbito comprendido por un proceso de desarrollo en curso, en general cuando este proceso está planeado, promovido o inducido. (Sosa González, Magaly, Riquelme Rivero, Yanisley, & Diez Valladares, Onelia Rosa, 2020)

Considerando lo anterior, es de resaltar que, si bien la democracia representativa tiene aún un lugar muy importante en el contexto latinoamericano, en Colombia actualmente, no es la única forma de democracia, de manera que los gobernantes elegidos por votación popular o en general los servidores públicos no son los únicos actores que participan en la toma de decisiones, priorización de recursos, entre otras acciones relacionadas con la planeación del desarrollo. La movilización ciudadana y la aparición con mayor fuerza de movimientos sociales fue necesaria para legitimar nuevas prácticas en el ejercicio de la ciudadanía. Teniendo presente lo expuesto en el Proyecto de investigación código 2020-33784 SIIU-UdeA se puede afirmar que el caso del PP en Medellín, surgió de la confluencia entre la lucha popular y social por la inclusión y la voluntad política de algunos gobernantes y juristas que abrieron la opción de crearlo e implementarlo, debido a que “la concordancia y articulación normativa es punto de partida y marco para la articulación político-institucional y social entre planeación y presupuesto participativo” (Gutiérrez Tamayo, Hincapié Ballesteros, y Villa Marín, 2016).

Ante ello aparecen nuevas tipologías de participación² (Múnera López, & Sánchez Mazo, 2012, p. 192-212) que denotan la variedad de procesos participativos y la configuración de proyectos colectivos que estimulan a que los ciudadanos estén más involucrados en las acciones públicas y con mayor frecuencia. Se reconoce la participación social, comunitaria y política como otras formas de relacionamiento e incidencia en la esfera pública.

² Las autoras plantean cinco tipologías de participación: sinérgica, funcional, neutral, perturbadora y destructora.

2 Justificación

Teniendo presente lo expuesto en el planteamiento del problema, Medellín es el municipio en el cual se ha desarrollado la presente investigación formativa, concentrando sus esfuerzos en reconocer la incidencia en su Comuna 2 (Santa Cruz). La elección de este caso de estudio tiene relación con la vinculación a la prueba piloto realizada en el proyecto de investigación científica con código 2020-33784 (SIU-UdeA). Además, la selección de esta unidad geográfica se debe a la disponibilidad de la información en fuentes secundarias; la posibilidad real de establecer enlaces locales con los actores para reconocer las incidencias en el proceso de PP y, asimismo, debido a la posibilidad de establecer puntos de encuentro, particularidades, diferencias, aprendizajes y proyecciones en el PP.

El marco temporal fue desde el año 2005 hasta el año 2020, es decir, 15 años en los cuales el proceso de PP en la ciudad transitó por gobiernos nacionales y administraciones municipales diferentes que presentaron cambios en la normatividad para la implementación del PP, lo cual conllevó a cambios en los actores, asimismo, se presentaron tanto metodologías presenciales como virtuales debido a la pandemia del COVID-19, y en este sentido es un período que permite apreciar las incidencias sociales y políticas en el fortalecimiento de la democracia participativa.

Por lo tanto, se reconoce su utilidad académica en la medida que tiene por objetivo la caracterización de actores y sus trayectorias, sumado al reconocimiento de incidencias sociales y políticas, siendo clave en esta investigación. En esa medida, esta investigación buscó que la información recopilada propiciara un material útil que permitiera la apropiación del conocimiento por parte de los actores que habitan la comuna 2 (Santa Cruz) como una apuesta para el reconocimiento propio de las trayectorias del PP y a partir de ello, se pudieran tomar nuevas decisiones en los escenarios e instancias de participación ciudadana relacionadas con el PP.

3 Objetivos

3.1 Objetivo general

Valorar las incidencias sociales y políticas de los actores del PP en el fortalecimiento democrático-participativo en la comuna 2 (Santa Cruz) de Medellín durante el período 2005-2020, con el propósito de reconocer sus experiencias, aprendizajes y proyecciones.

3.2 Objetivos específicos

- 3.2.1. Caracterizar el contexto social, político y económico de la experiencia de PP en la comuna 2 (Santa Cruz) de Medellín en el período 2005-2020, con la finalidad de reconocer los sujetos que lo dinamizaron.
- 3.2.2. Relacionar en la comuna 2 (Santa Cruz) de Medellín los actores que han sido parte del PP, con el propósito de reconocer su trayectoria, y actuación en el fortalecimiento democrático-participativo.
- 3.2.3. Inferir las incidencias de corte social y política de los actores del PP para el fortalecimiento democrático-participativo en la comuna 2 (Santa Cruz) de Medellín, mediante la reseña de sus experiencias, aprendizajes y proyecciones.

4 Referentes teórico- conceptuales

El presente apartado tiene como objetivo presentar los referentes teórico conceptuales que han guiado esta investigación, considerando las teorías y los conceptos sensibilizadores que se destacan para responder la pregunta problematizadora, tales como la teoría de la democracia participativa y conceptos como PP, actores, incidencia social, incidencia política, entre otros. Estos conceptos han sido el punto de partida para la aproximación de esta investigación con relación a las teorías, enfoques y escuelas de pensamiento que se abordan en el desarrollo del escrito. Para su redacción se elaboró una matriz conceptual previamente, la cual permitió establecer la naturaleza (qué es); la finalidad (para qué sirve); los componentes y características (lo que lo diferencia) por cada uno de los conceptos mencionados.

4.1. Democracia participativa

La noción de participación permite que los ciudadanos se involucren en “los asuntos públicos, particularmente, en los relacionados con decisiones alusivas a procesos de desarrollo, de planeación del desarrollo y de inversión pública” (Gutiérrez et al., 2016) También posibilita que “diseñen y decidan sobre sus territorios bajo unas necesidades e intereses propios con la intención de suplirlas y cumplirlos, generando así valor público al decidir la destinación de recursos para permitir beneficios sociales que ellos mismos percibirán” (Torres-Melo y Santander, 2013, citado por OPPCM, 2021, p.7).

La democracia participativa es entonces el resultado de pensar o actuar colectivamente, es crear poder, resistencia, manifestación, movilización conjunta. “Siempre la experiencia y el poder de los actores políticos organizados en la esfera pública, reaparece, enfrenta y cuestiona a veces de la manera más insospechada las formas de dominio” (López, 2015, p. 92). La participación conjunta permite una configuración masiva de la esfera pública, ya que el ejercicio de la participación ciudadana se realiza desde la reivindicación individual frente al Estado, generalmente desde la exigibilidad de los derechos cívico-políticos. Asimismo, coincide con Heller (1987), cuando afirma que los estratos y las clases oprimidas o que todavía no han alcanzado el poder -en contraste con la clase dominante o capa dirigente- sólo se convierten en factores políticamente

activos cuando surge un cierto mínimo de conciencia colectiva, es decir, cuando se comprende que existen intereses comunes, cuando se constituye la conciencia del nosotros.

De acuerdo con su finalidad, se puede afirmar que la democracia participativa no se presenta como una alternativa radical a la democracia liberal, sino que pretende complementarla: “Su interés fundamental es aumentar la participación de los ciudadanos como un mecanismo para contrapesar el poder de los gobernantes y para que sean tomados en cuenta intereses previamente denotados y voces marginadas de la sociedad” (Held, 2001, citado por Baños Jessica, 2006, p.46). Es a partir de la democracia participativa que otros actores entran al escenario público a tomar decisiones desde la acción colectiva o la participación como actor individual.

La intervención directa de la ciudadanía como sucede en el PP es una forma de materialización de la democracia participativa, no obstante, algunos autores como Fedozzi y Martins (2015) y Carvajal (2019) consideran lo contrario, que PP elitizó la participación ciudadana. Por lo tanto, si bien se han establecido mecanismos de participación ciudadana y otras formas de participación más allá de las contiendas electorales, es necesario estudiar las maneras en que participan los actores en las diferentes fases de PP para considerar su eficacia. “De ahí que sea menester construir, para que haya una verdadera democracia participativa, sujetos dotados de una plena conciencia ciudadana y con enormes deseos de materializarla con su puesta en práctica” (Higgins, 2013, p.71)

En síntesis, la democracia participativa, privilegia la vinculación ciudadana, desde las diferentes formas de interacción social, promoviendo escenarios de actuación que propicien el diálogo, el debate, la concertación y la toma de decisiones desde una apuesta plural y diversa.

4.2. Incidencias sociales y políticas

Ahora bien, las incidencias sociales y políticas son transversales a los demás conceptos, ya que es el aspecto que se desea indagar en la investigación, tanto incidencias de corte social como política:

entendemos por incidencia social la acción de los grupos y colectivos sociales orientada a influir en actores y actoras, organizaciones y/o instituciones con capacidad de decisión especialmente en políticas de tipo social. Esta incidencia integra diversos componentes: la

incidencia pública que es la transformación de las percepciones y decisiones de la opinión pública en general; y, la incidencia política que haría referencia a la influencia sobre actores relevantes por su situación de poder bien sea en instituciones públicas o privadas (Alboan, 2011, p. 13)

Asimismo, se puede presentar la incidencia a la inversa: de actores y actoras, organizaciones y/o instituciones en grupos y colectivos sociales. Además, no sólo en políticas de tipo social; también en prácticas, intencionalidades, propósitos, acciones y sentidos, de carácter societal, a nivel individual, familiar, grupal y/o colectivo. Es de resaltar las incidencias sociales como “proceso de interlocución, diálogo y de difusión de mensajes de información y sensibilización hacia y con la ciudadanía, rural y/o urbana, para que esta pueda exigir y ejercer el derecho de participación” (Fundación AGRECOL Andes, 2021, p.5)

Por otro lado, se reconocen las incidencias políticas como “la movilización pública de actores sociales, no de individuos, para influir en quienes formulan, aprueban o implementan las políticas públicas” (InWEnt, 2009, p. 23). También como un “proceso planificado y sistematizado que se orienta a la puesta en marcha de una serie de actividades que lleva a cabo la ciudadanía organizada, con el propósito de influir en aquellos que toman decisiones sobre políticas” (Flórez & Cuéllar, 2012; Becerra, 2005), “por medio de la persuasión, negociación y, algunas veces, de presión social” (Fundación AGRECOL Andes, 2021, p.6)

Considerando lo expuesto por Flórez & Cuéllar (2012), la incidencia política puede ser vista como el hecho de hablar en favor de los que no tienen voz (representación); instar a los demás a hablar (movilización); o como el respaldo a aquellos que no tienen voz para hablar por sí mismos (concesión de poder)

Teniendo en cuenta estas definiciones se puede establecer la relación entre la incidencia social, pública y política con la teoría de juegos y la teoría del poder ante la movilización de intereses y recursos que se presenta en el escenario de PP, ya que la incidencia social tiene el propósito de influir en actores, sistemas, estructuras e ideas a diferentes niveles para alterar la forma en que el poder, los recursos y las ideas son creadas, distribuidas y consumidas a nivel global. (Hernández de Toro, 2010, citado por Edwards, 2002)

Asimismo, las incidencias en PP pueden ser abordadas desde la teoría del interaccionismo simbólico ante los significados, expresiones e identidad que se genera en cada uno de los actores

que hacen parte de PP. Por lo tanto, resulta clave considerar la percepción de los actores sobre el estímulo que proporciona PP para motivar su vinculación y participación activa en la gestión pública municipal; promoción de prácticas plurales y diversas de relacionamiento desde las organizaciones sociales, cívicas, comunitarias, no gubernamentales, privadas y públicas; evidencias sobre cumplimiento, de un lado, de la función pública de garantizar el bienestar colectivo al conjunto de la población por parte de los actores gubernamentales y, del otro lado, de la doble responsabilidad social atribuida al colectivo instituyente desde el protagonismo de sus actores (exigir el cumplimiento de la función pública atribuida a la estructura gubernamental del Estado y complementarla sin competir con ella); contribuir a incrementar el nivel de conciencia social en dirección del fortalecimiento de los actores y de sus organizaciones/instituciones; privilegiar el acercamiento y diálogo instituido-instituyente (Proyecto de investigación código 2020-33784 SIIU-UdeA, 2020; Borja, Barrera y Insuasty, 2017).

4.3. Presupuesto participativo

De acuerdo con su naturaleza el PP se puede definir como “un instrumento de planificación anual que ayuda a priorizar unas demandas mediante la concertación con la comunidad” (Ministerio del Interior, 2017, p.6). Asimismo, se reconoce como:

un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado-Sociedad Civil. Para ello, los gobiernos regionales y gobiernos locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos (Congreso de la República de Colombia)

Según ONU Hábitat (2004), el PP mejora la transparencia de la gestión y la efectividad del gasto público; impulsa la participación ciudadana para la toma de decisiones, la asignación y el control del uso de los recursos públicos; exige más responsabilidad a los funcionarios y dirigentes políticos; posibilita la práctica de la co-gestión y la definición de prioridades en el espacio público;

genera una mayor confianza entre los habitantes y el gobierno; crea una cultura democrática en la población y fortalece el tejido social.

4.4. Actores

Con relación a la categoría de actores desde la perspectiva del “institucionalismo centrado en el actor”³ en Scharpf (1997), citado por García Sánchez (2007), se entiende que los actores quedan básicamente caracterizados por: i) sus orientaciones (percepciones y preferencias) y, ii) sus capacidades. No obstante, para el desarrollo de la presente investigación el concepto de actor se comprenderá desde una perspectiva sociológica, es decir, desde la noción de sujetos individuales y colectivos.

El sujeto se configura a partir de la modernidad, caracterizado porque el Estado y las instituciones son los llamados a construir la organización social. Es protagonista de la historia de la sociedad, tiene conocimiento y relaciones, produce interacciones individual o colectivamente. Por su parte, siguiendo a Mejía (2010), se considera que “existen “maneras relativas de pensar al sujeto político -o a una parte constitutiva del mismo- en un contexto determinado” (p. 2). El sujeto es un referente central en el análisis de la política; para Torres y Castro (2005), Judith Butler lo concibe no como un individuo sino como una estructura lingüística en formación, colocándolo en el centro de la teoría política como una necesaria referencia desde el lenguaje y desde las relaciones de poder que se establecen en el espacio público.

Tal como lo concibe Heller (1987) citada por Torres y Castro (2005), “el sujeto no existe aislado de su entorno, se relaciona con él, lo influye y a la vez es influido por este”. Desde esta perspectiva, aunque el sujeto ejerza poder sobre su entorno, al hacer parte de este, se “limitan las posibilidades abiertas al individuo para hacer efectivo ese ideal de autonomía y genera otro tipo de interdependencias en relación”. Un análisis de cada caso permitiría dar cuenta de la institucionalización del poder y su sometimiento al sistema social, o el grado de libertad asumido en su condición como miembro de la colectividad, pues no es propio del sujeto estar acorde con su construcción etimológica. Touraine (1999) afirma que el sujeto es entonces propiamente político,

³ En este enfoque, inicialmente propuesto por Mayntz y Scharpf (1995), los fenómenos sociales consideran el resultado de las interacciones entre actores —ya sean individuales, colectivos o corporativos— con intenciones y propósitos. Al propio tiempo, tanto las interacciones como sus resultados se estructuran y conforman a partir de las características de los contextos institucionales en los que se dan. (García Sánchez, 2007)

y, aunque su acción tiene efectos sociales y económicos, se manifiesta mediante categorías directamente políticas (...) se trata de afirmar una voluntad colectiva frente a un sistema social y político que se define como natural. Es por ello, que para el sociólogo francés el sujeto se mueve en un espacio público. De ahí, que el sujeto político, sea una categoría más propicia, para considerar al ser humano participe de la construcción de la esfera pública, en todos los escenarios que lo incluyan.

Si bien la categoría de sujeto será transversal a esta investigación, se continuará mencionando la noción de actor teniendo en cuenta que metodológica y operativamente desde PP se considera la misma. Siendo así, con relación a los actores se pueden considerar algunas divisiones o maneras de clasificarlos por *tipo de actores, escenarios de actuación o de acuerdo con su relacionamiento* con otros actores. En primer lugar, es de resaltar *los tipos de actores* de acuerdo con su ubicación contextual, capacidad de actuación o con base a los fines o propósitos por los cuales fueron creados y/o desarrollan sus actividades misionales. De acuerdo con su capacidad de actuación, se pueden identificar actores individuales o colectivos. Para García Sánchez (2007) no todo grupo de individuos puede ser considerado de manera automática un actor, de manera que no es la cantidad de personas que hacen parte de un determinado grupo el criterio que define a un actor colectivo, sino sus propias características (García Sánchez, 2007, p. 206) como la integración por factores similares, el grado de organización, capacidad de decisión y actuación y la atribución de responsabilidades.

Ahora bien, de acuerdo a los funciones o propósitos de su actuación, pueden ser clasificados en el contexto de PP como actores académicos, de organizaciones sociales y/o comunitarias, actores de organizaciones gubernamentales, actores al margen de la ley, órganos de control, empresa privada o pueden existir actores que no tienen ningún vínculo y que por ende su actuación es como independientes, posiblemente siendo beneficiarios de PP.

Desde los *escenarios de actuación*, según Giddens (1979) citado por García Sánchez (2007), la actuación del actor (individual) tiene cuatro características definitorias: i) es una intervención intencionada, aunque sea inconsciente; ii) sobre la que el sujeto puede reflexionar y de la que es responsable; iii) que depende no tanto de las intenciones del sujeto cuanto de su capacidad; y, iv) que no está determinada, sino que es “contingente y variable”, en el sentido de que el actor tiene la posibilidad de actuar de otra manera.

En cada una de las fases y momentos de PP, los actores cumplen o realizan diferentes funciones, actividades o tareas tales como generador de información en el marco de estrategias o acciones de comunicación por medio de herramientas, canales o plataformas. Asimismo, pueden tener roles como proponentes al tomar la iniciativa para postular proyectos y en este sentido, debatir la información presentada para su priorización. En estos espacios de debate se analiza si se han gestado prácticas democráticas que privilegiarían los consensos, dialogo de saberes y el pluralismo, teniendo presente que son valores propios de los sistemas democrático-participativos.

También los actores pueden ser tomadores de decisiones en las diferentes fases de PP y participes en el proceso de gestión cuando se deben diseñar los estudios previos para la realización de proyectos y en el marco de la selección de las modalidades de contratación durante la fase de ejecución. Luego cuando son ejecutados los proyectos la actuación de los actores es primordial la supervisión e interventoría de estos, buscando la protección de los recursos públicos. Asimismo, como parte de veedurías ciudadanas u otras instancias de participación para la ejecución exitosa de los proyectos diseñados.

En cuanto al *relacionamiento de los actores*, es importante precisar lo expuesto por Güell, Pedro, Frei, Raimundo, & Palestini, Stefano (2009), desde el enfoque de las prácticas, ya que los autores consideran que las prácticas sociales son esos procesos de articulación; son las maneras de actuar y relacionarse que despliegan los actores reales en espacios concretos para satisfacer sus necesidades (p. 71). Por lo tanto, las prácticas sociales tienen relación directa con el relacionamiento de los actores en el marco de PP, de manera que, en los juegos de identidad, poder, intercambio de información -planteados por los mismos autores- se puede evidenciar las alianzas o confrontaciones que están presentes entre los mismos actores.

Con relación a los anteriores conceptos, se construyó un sistema categorial, partiendo de los actores como categoría central y abordando a su vez subcategorías, descriptores y atributos considerados para el momento de generación de la información (ver anexo 1.2. Sistema categorial)

En el sistema categorial se evidencia que la variable dependiente de la investigación ha sido la democracia participativa y la variable independiente el PP, siendo transversal las incidencias sociales y políticas. Asimismo, como categoría central se presenta el concepto de actores bajo tres subcategorías: tipo de actores, escenarios de actuación y relacionamiento, cada subcategoría con sus descriptores y atributos los cuales han permitido dar respuesta a la pregunta que guía esta investigación.

5 Memoria metodológica

En cuanto al enfoque metodológico de este proyecto de investigación, lo primero que se debe mencionar es que esta propuesta está amparada en el paradigma comprensivo interpretativo, ya que a partir de la pregunta de investigación se evidenció el interés en valorar las incidencias sociales y políticas de los actores de PP en el fortalecimiento democrático-participativo.

Por ello, la investigación contó con las características para ser abordada desde el enfoque cualitativo (Galeano y Vélez, 2002; Strauss y Corbin, 2012) al valorar las incidencias de corte social y político de los actores que han hecho parte de PP, siendo capturados por medio de “categorías, conceptos y teorías, que se desprenden del análisis de la propia información” (Torres, 2004, p. 24). Asimismo, otra de las razones que permite inferir el acercamiento con este enfoque es el manejo de los datos, ya que estos se obtuvieron a través de descripciones textuales que permitían determinar particularidades en la unidad geográfica objeto de estudio, atendiendo a las dinámicas tanto territoriales como institucionales. Además, considerando los postulados de Tamayo (2003), esta investigación fue descriptiva al sustentar las realidades concretas de los fenómenos sociales.

También ha combinado elementos cuantitativos, guiado por estrategias vinculantes, analíticas y ex-post. Vinculantes, en la medida que se involucró a los destinatarios, beneficiarios y actores del PP en los periodos mencionados. Analíticas, en el sentido de profundizar en la interpretación de la información recopilada proveniente de fuentes primarias y secundarias. Ex-post, en tanto han transcurrido años desde sus inicios e implementación, suficientes para valorar su contribución a la promoción de la participación y construcción de democracia. Asimismo, la pregunta de investigación fue un factor clave para establecer el enfoque cualitativo, ya que esta propone documentar la experiencia de los actores de PP durante un largo periodo, siendo una realidad diversa y múltiple puesto que los contextos pueden generar diferentes percepciones por parte de los sujetos.

Ahora bien, respecto a la modalidad de investigación escogida fue el estudio de caso, debido a que en esta investigación se abordó un fenómeno o aspecto social, es decir, los actores del PP, localizado en un espacio y tiempo determinado que fue la unidad geográfica considerada, la cual hace parte de la jurisdicción del municipio de Medellín (comuna 2 - Santa Cruz) durante el período 2005-2020. Ante esto es preciso aclarar lo que define al estudio de caso es “su interés centrado en

casos particulares, no su naturaleza metodológica” (Galeano, 2018, p. 104). Esta unidad geográfica fue seleccionada en el marco de la prueba piloto desarrollada en el Proyecto de investigación código 2020-33784 de la UdeA durante el año 2022. Considerando la propuesta de Galeano (2018), se puede afirmar que también la investigación se clasifica como un estudio de caso interpretativo ante la orientación teórica establecida en el apartado anterior y la posibilidad de relacionar experiencias y significados a un nivel más profundo y complejo que pueda dilucidar otras perspectivas e incidencias más allá de las generalizaciones cotidianas.

Asimismo, para el desarrollo de esta investigación se tuvieron en consideración algunos criterios importantes en la conformación del grupo de participantes, los cuales permitieron además establecer el lugar en el que se llevaría a cabo todo el proceso de indagación. El primer criterio fue que los colaboradores de la investigación residieran en la comuna 2 durante todo el período estudiado en la investigación o parcialmente, en alguno de los años mencionados. A su vez, fue elemental que hayan hecho parte de PP en alguna de las fases y momentos, bien sea desde la actuación colectiva como parte de alguno de los actores mencionados en el sistema categorial; o desde la actuación como actor individual al ser beneficiario o sin vínculo alguno con entidades y/u organizaciones. Es de resaltar que los entrevistados tuvieron interés y motivación en participar de esta propuesta de investigación, relatando sus trayectorias y compartiendo las experiencias vividas en PP, mediante datos, referencias y narraciones. Teniendo en cuenta la cercanía de los integrantes del Grupo de Investigación MASO con algunos actores de esta unidad geográfica, se estableció contacto con ellos para el desarrollo de la investigación.

Como momentos o fases de la investigación, se llevó a cabo en primer lugar *la generación de información*. Es de resaltar que por la periodicidad de la investigación no fue pertinente utilizar la técnica de la observación, de manera tal que en un primer momento se empleó la revisión documental y luego se acudió a la fuente primaria por medio de entrevistas semiestructuradas y en profundidad bajo encuentros virtuales como presenciales con los actores identificados que han hecho parte de PP para caracterizarlos, reconocer su trayectoria y relacionamiento con otros actores. A continuación, se describe cada una de las técnicas con relación al presente trabajo de grado:

La revisión documental permitió la apropiación de la temática seleccionada, entablar diálogos y escritos con respecto a ella, específicamente para caracterizar la experiencia de PP en la Comuna 2, y reconocer los tipos de actores que han hecho parte del proceso de PP, ya que esta

técnica considera la búsqueda sistemática de información sobre el tema, teniendo en cuenta según Ñaupas et. al (2018), la indagación de fuentes e inicio del proceso de búsqueda para lograr información útil y confiable.

Para este fin se revisaron 45 fuentes documentales, entre los cuales se destacan documentos institucionales de la Alcaldía Municipal; normatividad (decretos, resoluciones, acuerdos, leyes); planes de planeación participativa (Plan de desarrollo comunal, POT); artículos académicos de revistas; trabajos de grado y tesis de posgrado; documentos académicos de entidades públicas o privadas; artículos periodísticos de periódicos comunitarios alternativos (ver anexo 9), entre otros archivos, páginas web, y redes sociales que permitieran dar cuenta de lo requerido.

Otra técnica utilizada fue la entrevista, la cual es “un evento dialógico, propiciador de encuentros entre subjetividades que se conectan o vinculan a través de la palabra permitiendo que afloren representaciones, recuerdos, emociones y racionalidades” (Vélez, 2002, p. 103), siendo la técnica más adecuada para reconocer la experiencia personal y vivencia colectiva de los actores por medio de la comunicación y la narración, la cual permitió representar su modo de actuar en el escenario de PP.

En esta investigación la entrevista fue utilizada para reconocer datos sociodemográficos de los actores, entre otros temas para la caracterización de los sujetos entrevistados. En cuanto su relación con el PP se le preguntó a cada actor individual sus motivaciones e intereses para participar en PP, razones por las cuales ha permanecido o permaneció en su momento; características de los proyectos en los que ha estado vinculado; beneficios y estímulos de hacer parte de PP, entre otros asuntos que permitieran inferir su actuación y la de otros actores referenciados en medio de la conversación. En total fueron entrevistadas 5 personas que hicieron parte -o incluso aún hacen parte- de la experiencia de PP y en su mayoría habitan todavía la Comuna 2.

Tabla 1*Relación de personas entrevistadas*

Entrevistados Códigos	Relación actual con PP	Habitante actual de la Comuna 2
E1PP	SÍ	SÍ
E2PP	NO	NO
E3PP	SÍ	SÍ
E4PP	SÍ	NO
E5PP	NO	SÍ

Luego, en el *momento de análisis*, en primera instancia, se realizó un registro de datos y transcripción de las técnicas de investigación mencionadas anteriormente de acuerdo a los subcategorías y atributos del sistema categorial. Posteriormente, los datos obtenidos se clasificaron y ordenaron en una matriz de inventario para ir agrupando la información. Momento seguido, se generó una matriz por tipo de actor y período de gobierno, con el fin de establecer relaciones, conexiones y/o comparaciones en la actuación de los actores y las fases en las cuales se desarrollaron en cada período de gobierno, y de esta manera empezar a trazar la trayectoria de los actores para lo cual se fueron realizando gráficos y líneas del tiempo que permitieran dar cuenta de la caracterización, trayectoria y el relacionamiento entre los actores, y de esta manera inferir las incidencias sociales y políticas.

En paralelo al momento de categorización y organización de la información, descrito en el punto anterior, se generaron memos para el *momento de interpretación y discusión* de la información con relación al planteamiento del problema, las teorías y conceptos claves de la investigación, con la intención de inferir las incidencias sociales y políticas de los actores de la unidad geográfica objeto de estudio y su vez, reconocer las particularidades, diferencias, aprendizajes y experiencias por parte de los actores, para comprender las diferentes realidades que pueden surgir entre los actores con relación a una misma experiencia como lo fue PP y ubicación en la Comuna 2.

Como último momento se proyecta *la socialización* como un conversatorio con actores de la comuna 2, interesados en la investigación. Asimismo, se realizará una presentación ante la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la UdeA y otros actores interesados, teniendo en

cuenta que esta investigación se enmarca con un proyecto de investigación en curso y es un trabajo de grado para optar por un título de pregrado.

6 Resultados

Teniendo en cuenta lo expuesto con anterioridad sobre los propósitos de esta investigación, este apartado da cuenta de los resultados encontrados, considerando los objetivos específicos planteados para valorar las incidencias sociales y políticas de los actores del PP en el fortalecimiento democrático-participativo en la comuna 2 (Santa Cruz) de Medellín durante el período 2005-2020, con el propósito de reconocer sus experiencias, aprendizajes y proyecciones. Esta información se expone teniendo en cuenta las fuentes consultadas tanto en la revisión documental como en las entrevistas realizadas por el equipo de investigación del proyecto y la estudiante que realiza esta pesquisa en el marco de su trabajo de grado.

En el numeral 6.1: *“Voces e historias en la construcción de la Comuna 2 (Santa Cruz) de Medellín”*, se aborda la caracterización de la comuna 2 (Santa Cruz) de Medellín desde diferentes dimensiones contextuales como la ambiental, político institucional, económica y socio-cultural para situar las condiciones históricas y espaciales del estudio de caso.

Posteriormente, en el numeral 6.2: *“Un recorrido por el Presupuesto Participativo, sus apuestas y conquistas: el caso de la comuna 2”*, se menciona la trayectoria de la experiencia de Presupuesto Participativo en Medellín, en particular en la Comuna 2 (Santa Cruz) de Medellín durante el período analizado (2005- 2020) desde el origen hasta la dinámica del mismo.

Luego en el numeral 6.3 *“El Presupuesto Participativo entre el orden instituido y la lucha popular: identificación, caracterización y relacionamiento entre los actores de la Comuna 2 (Santa Cruz)”*, se presentan los actores de la Comuna 2 que han sido parte del PP, con el propósito de reconocer su trayectoria y actuación para profundizar en las dinámicas de relacionamiento entre ellos mismos.

Por último, en el numeral 6.4: *“Incidencias de los actores de la comuna 2 en el fortalecimiento de la democracia participativa: reseña de experiencias, aprendizajes y proyecciones”*, se presentan las incidencias de corte social y política de los actores del PP que han contribuido de alguna manera a fortalecer la democracia participativa en la Comuna 2, mediante la reseña de las experiencias vividas.

6.1. Voces e historias en la construcción de la Comuna 2 (Santa Cruz) de Medellín

Este numeral presenta la caracterización de la comuna 2 (Santa Cruz) de Medellín desde diferentes dimensiones contextuales como la ambiental, político- institucional, económica y socio-cultural para situar las condiciones del contexto de la unidad geográfica estudio de caso, de manera que se evidenciaran los lugares significativos, conformación del tejido social, construcción del espacio público, entre otros asuntos que develan los actores que han hecho parte de la configuración de la Comuna 2. Si bien el estudio es desde 2005, en algunas dimensiones se muestran antecedentes que dan cuenta de una mirada más amplia y explicativa de las situaciones, problemáticas y acontecimientos de esta Comuna 2 de Medellín.

Para reconocer la historia de la comuna 2 desde 1990 hasta 2005 año en el cual inicia el proceso de PDLPP en la comuna- es propicio indagar sobre la configuración de la zona nororiental de Medellín porque lo que hoy se reconoce como las comunas 1, 2, 3 y 4 (Popular, Santa Cruz, Manrique y Aranjuez) inicialmente se concibió como la Comuna Nororiental. Por lo tanto, “1920 es la fecha icónica que tomamos por capricho o cábala temporal, que marca el hito de construcción de la zona. Aranjuez, Manrique, Campo Valdés y Berlín fueron el origen de un bello augurio” (Blandón, 2020, párr.3) Asimismo, expresa Quesada Gómez (2013), quien considera que el desarrollo urbano de esta comuna se inició en los años 30. Su conformación fue acomodada a las condiciones del terreno y a los criterios de quienes en ese entonces urbanizaron en forma espontánea y desordenada.

6.1.1 Dimensión ambiental y urbanística

Aproximadamente durante 30 años (1960-1990), la iglesia, o más que ella, algunos de sus sacerdotes tuvieron un papel importante en la construcción de los barrios de la zona nororiental de Medellín. Federico Carrasquilla en el Popular y Vicente Mejía en Villa del Socorro y Moravia optaron por los pobres y trabajaron junto a ellos entre sancochos y convites para la construcción de sus viviendas y carreteras. Villa del Socorro “era un barrio “modelo” construido por la Fundación Casitas de la Providencia, en el nororiente de Medellín, donde habían sido trasladados a la fuerza los habitantes de los tugurios del Centro de la ciudad” (Calvo, 2014, párr.5).

“Es Santa Cruz, la comuna 2 de Medellín, un sector dibujado por los procesos migratorios de la segunda mitad del Siglo XX” (Arboleda, 2015, párr. 2) el crecimiento poblacional y urbanístico no es ajeno al contexto general de Medellín desde principios de 1960, en el cual se presentan olas migratorias desde el campo a la ciudad en atención a una mejor calidad de vida para algunos pobladores motivados por el auge industrial y con ello, la posibilidad de obtener un mejor trabajo y estabilidad laboral. En sus inicios lo que hoy se conoce como la comuna 2, era “una loma con pocas viviendas y atravesada por una sola calle enterrada y transitada apenas por tres buses tipo escalera” (E. Pérez, comunicación personal, citado por Arboleda, 2015)

Esta migración gestó la construcción de viviendas, equipamientos urbanos e infraestructura social por medio de la acción comunitaria de las personas que llegaron a fundar los barrios que hoy se conocen. Este tipo de asentamientos generaron

problemas graves de hacinamiento, inconvenientes de tenencia y calidad de las viviendas, pues la invasión incentivó la posesión y ocupación de terrenos baldíos, en muchos sectores de la comuna, los mismos que hoy están en proceso de legalización o reubicación” (Periódico Mi Comuna 2, 2015).

No obstante, también se resalta que la unión de estos esfuerzos consolidó muchos liderazgos de personas que todavía trabajan por la comuna 2, los cuales permitieron el acceso eficiente a los servicios públicos y una adecuada infraestructura urbana.

Sumado a lo anterior, entre 1991 y 1995 se reconoce la puesta en marcha del Programa Núcleos de Vida Ciudadana, el cual tuvo “una ejecución de la Consejería Presidencial para Medellín, producto de una visión académica y de gestión local, recogida del medio (universidades, organizaciones no gubernamentales y organizaciones comunitarias); su formulación fue centralizada y desarrollada conceptualmente en el Proyecto PNUD-Alcaldía de Medellín” (Dapena, 2003, p.32). En agosto de 1991 se inicia el primer Núcleo de Vida Ciudadana en Villa del Socorro como un espacio público en una de las comunas más pobladas para propiciar la participación ciudadana con la intención de vincular a la comunidad en la elaboración y ejecución de propuestas y obras. Al mismo tiempo de su creación:

Se elaboró el primer proyecto de «apoyo a la tienda de barrio de Villa del Socorro», la formulación se justificaba en la necesidad de crear un programa que mejorara la oferta de alimentos en la zona a precios razonables y que capacitara al tendero para el manejo (Arcila 1991, citado por Dapena, 2003, p.33)

Este proyecto se realizó como una apuesta para el mejoramiento del equipamiento urbano en la comuna y a su vez, como una posibilidad de inserción de los jóvenes en proyectos sociales, culturales y productivos. Posteriormente, el nuevo siglo permitió cambios significativos en la comuna 2, en especial relacionados a procesos de transformación cultural y social que contribuyeran a mejores condiciones de hábitat para las personas de la comuna luego de décadas de violencia y conflicto. Por ejemplo, procesos comunitarios como el Plan de Desarrollo Cultural, y la Comisión de Convivencia y Participación, “se convierten en una oportunidad para viabilizar las iniciativas comunitarias y generar los espacios de discusión, diálogo y construcción colectiva como elementos necesarios para la planeación local y comunitaria” (Alcaldía de Medellín, 2015, p.16)

Asimismo, se destaca el proyecto del Metrocable desde Acevedo hasta Santo Domingo-Línea K del Metro (2004) y el PUI de la Nororiental (2005), los cuales “evidenciaron que sí es posible realizar transformaciones físico espaciales aún en este tipo de zonas” (Alcaldía de Medellín, Corporación Con-Vivamos y Corporación Cultural Nuestra Gente, 2008, p. 32). Con este proyecto “la preocupación por sobrevivir cambió a una preocupación por la ciudad, por la calidad de sus bienes y servicios, por sus espacios públicos, por sus oportunidades de desarrollo (Quesada Gómez, 2013, p. 211). El PUI de la nororiental tuvo gran incidencia en barrios como Andalucía, Villa Niza, Villa del Socorro y la Francia, en articulación también a otro proyecto de ciudad como lo fue la construcción del metrocable en el año 2004. “Las acciones se orientaron a la recuperación y construcción de infraestructuras públicas, de elementos ambientales y adelantar procesos de regularización urbanística que incluyeron proyectos de mejoramiento y construcción de vivienda” (Quesada Gómez, 2013, p. 209).

Estos cambios también presentaron carencia de espacio público ante el aumento en la densidad poblacional, lo cual ha desencadenado diferentes problemáticas como violencia intrafamiliar, e insuficientes escenarios de creación y deporte para el esparcimiento y el encuentro. Esta comuna

es considerada la más densamente poblada de la ciudad. Posee una densidad de 502 personas por hectárea, con 110.202 habitantes de los cuales el 52.93% son mujeres y el 47.06% son hombres, representando así el 4.58 de la población total de la ciudad. (Periódico Mi comuna dos, s.f, párr.2)

A su vez, persisten dificultades en el acceso a algunos de los barrios debido a sus condiciones físico espaciales, de manera que el equipamiento urbano desde la institucionalidad y los recursos como tal no son priorizados en lugares en los cuales existe un riesgo latente. Según la Alcaldía de Medellín, Corporación Con-vivamos y Corporación Cultural Nuestra Gente (2008) algunos barrios están ubicados en zonas de riesgo, como por ejemplo la ausencia de vías peatonales y vehiculares; las calles son muy estrechas y no están pavimentadas completamente. Hacen falta puentes peatonales, resaltos y andenes.

Figura 1

Metrocable de Santo Domingo o Línea K del metro



Nota. Fuente: Metro de Medellín.

En los indicadores presentados por Medellín Como Vamos (2019), en el componente de Sostenibilidad ambiental, la desventaja relativa estuvo jalonada por los indicadores de arborización, ruido y basuras en las calles que mostraron niveles más bajos que el resto de las comunas y corregimientos (p. 74) aspecto en el cual la Comuna 2 se destaca.

Figura 2

Línea del tiempo hechos significativos dimensión ambiental urbanística



6.1.2 Dimensión político- institucional

La Comuna 2 está conformada por 11 barrios, los cuales se agrupan en tres franjas. En Franja Uno se encuentran Playón de los Comuneros, La Frontera, La Isla y Pablo VI; En Franja Dos se encuentran La Francia, Andalucía, Villa del Socorro y Villa Niza, En Franja Tres están Santa Cruz, Moscú #1 y La Rosa. Limita al norte con el municipio de Bello, al oriente con la Comuna 1 – Popular, occidente con el río Medellín y la Comuna 5 –Castilla, y al sur con la Comuna 4 – Aranjuez (Periódico Mi comuna dos, párr. 2)

Ahora bien, en cuanto a situaciones problemáticas identificadas con relación al componente político, entre 1991 y 1995, el fenómeno de la violencia urbana y la presencia de actores armados también se evidenció en la comuna 2 con delitos como el hurto, la extorsión y el microtráfico. Estas situaciones provocaron el desplazamiento de algunos pobladores de la comuna hacia otros sectores más seguros, evitando la persecución de algunos grupos ilegales. Las personas que permanecieron

durante la década de los ochenta y noventa fueron testigos de la muerte de vecinos, amigos e incluso integrantes de sus propias familias. En paralelo al reclutamiento de algunos jóvenes para integrar las filas de los grupos armados, se reconoce a su vez la conformación de equipos de fútbol, actividades culturales y “procesos de planeación local y comunitarios de la Comuna 2 Santa Cruz, tienen sus antecedentes en 1994 donde se emprenden iniciativas zonales¹ con el Plan Alternativo Zonal (PAZ) liderado por la Corporación Convivamos para la zona nororiental (Alcaldía de Medellín, 2015, p.16)

Figura 3

Subdivisión por franjas comuna 2



Nota. Fuente: periódico comuna 2.

Por lo tanto, no ha sido un secreto la presencia de grupos armados ilegales en la zona nororiental y a su vez, en la Comuna 2, por ejemplo “para el 2002 hacían presencia en la Nororiental unos 30 grupos armados ilegales que estaban confrontados por el control de territorio, la economía ilegal, la coacción social y atentaban contra la vida y la dinámica de las expresiones juveniles” (Niño, 2020, párr. 3). En los años siguientes se plantearon diferentes estrategias gubernamentales y por parte de las comunidades en cuanto a la incidencia de los actores armados en esta zona en particular, sin embargo:

a pesar de estos esfuerzos desde las comunidades, las resistencias de las juventudes, el proceso de desmovilización paramilitar que se dio en el 2003 con las Autodefensas Unidas

de Colombia (AUC) y la gestación de políticas territoriales como el programa Medellín Ciudad Joven (2004) y el Plan Estratégico de Desarrollo Juvenil (2006); las violencias mutaron y permanecieron problemáticas tales como el empobrecimiento, la exclusión y la falta de garantías para los derechos humanos de las juventudes” (Niño, 2020 párr.3).

Si bien con el transcurrir de los años, durante la primera década del presente siglo se disminuyó la presencia de los grupos armados ilegales; las problemáticas en torno a la seguridad, convivencia y el buen vivir, se trasladaron en otra dirección desde la vulneración de los derechos humanos. Además, los homicidios, la violencia intrafamiliar, los hurtos no son las únicas preocupaciones, también se evidencia índices de extorsión a comerciantes y personas de la zona, ya que por ejemplo, en la comuna “se reportaron un total de 58 casos de 2016 a 2018, en donde no se expresa como extorsión las cuotas que deben pagar por seguridad o protección, o por la posibilidad de ejercer alguna actividad en el territorio” (Fundación forjando futuros y Asamblea de cooperación por la paz, 2019, p.36).

Aunque en los últimos años se evidencia mayor percepción de seguridad por parte de los habitantes en comparación con los inicios del año 2000, todavía existe la necesidad de transitar por los barrios en compañía de otros: “eso sí con la guía de otros líderes también, porque el hecho de decir que se puede transitar no quiere decir que no hay violencias, que ya se acabó todo, no” (E1PP, comunicación personal, 6 de diciembre, 2022).

El origen multicausal de las violencias en la ciudad explicaría la persistencia de problemáticas en la Comuna 2 por inequidades sociales y culturales, problemas de cobertura y calidad de la educación, acceso a salud y espacio público, pérdida de legitimidad de las instituciones gubernamentales, desarticulación de la sociedad civil y débiles procesos participativos, entre otros (Ruiz Restrepo, 2008, p. 155, citado por Jaramillo, 2017). En general la relación con la institucionalidad representada en funcionarios públicos de la Alcaldía municipal como en la policía nacional ha sido tensa y ha generado la desconfianza de la población que habita la Comuna 2, razón por la cual algunos de los pobladores pueden tener mayor cercanía y legitimidad en actores armados que si bien realizan acciones ilegales le proporcionan a la comunidad mayores niveles de confianza, como lo expresó uno de los entrevistados:

con la misma policía como tal es muy, muy duro y muy difícil encontrar esa paz que nosotros queremos ¿Por qué? porque la gente manifiesta y he sido también testigo donde a veces estos entes se vuelven cómplices de ciertas actividades o ciertas cosas; yo siempre he dicho y seguiré muriendo con esta frase, aquí no hay denuncias con garantías (E1PP, comunicación personal, 6 de diciembre, 2022)

No obstante, a pesar de las problemáticas sociales y políticas evidenciadas, también se destaca por ser una de las comunas de Medellín con amplios procesos de participación comunitaria y política y de larga trayectoria, teniendo presente que hace parte de la Zona Nororiental de la ciudad en la cual se han gestado prácticas participativas muy interesantes e integradoras para la población. Durante los años del presente estudio no se ha comportado políticamente de la misma manera, se han presentado variaciones en términos de participación ciudadana, conformación de movimientos políticos, movilización de procesos juveniles y actores, entre otras manifestaciones y formas de incidencia política.

En general los procesos de participación comunitaria y política, han permitido la aparición en escena de nuevos liderazgos y figuras representativas y referentes para la población, bien sea desde cargos instituidos o desde acciones de la cotidianidad para mejorar la calidad de vida de los habitantes y así transformar las problemáticas que los aquejan. Según la Escuela del Hábitat Popular del CEHAP de la Universidad Nacional de Colombia (2012) para los líderes y habitantes de la Comuna 2 (Santa Cruz), recorrer sus barrios es un asunto de todos los días. Allí realizan su trabajo comunitario y conocen por experiencia propia la realidad de su Comuna, con sus alegrías, tristezas, retos y desafíos.

6.1.3 Dimensión económica

Dentro del marco de problemáticas económicas de la comuna en los primeros inicios de este estudio las prioridades eran dos: el empleo y la salud, los cuales desencadenan otras situaciones problemáticas que son estructurales en la comuna como lo es la pobreza y desigualdad. “Se considera el empleo como un detonante de mejoramiento del bienestar debido especialmente a los ingresos, pero también por que trae simultáneamente la seguridad social y otras situaciones como la confianza en el futuro. Eso sí, siempre y cuando no sea el llamado empleo de choque que sirve

para mostrar resultados temporales; se demanda pues empleo digno con garantías sociales” (Alcaldía de Medellín, Corporación Con-vivamos y Corporación Cultural Nuestra Gente, 2008).

De manera tal que durante toda la trayectoria temporal del presente estudio el acceso al empleo y con ello condiciones dignas, ha sido una problemática latente, la cual está asociada también a la falta de oportunidades de acceso a la educación para el trabajo. “Los pobladores no se sienten capacitados y capacitadas para enfrentarse a la vida laboral porque son bachilleres académicos y no tienen iniciación en otra área” (Alcaldía de Medellín, Corporación Con-Vivamos y Corporación Cultural Nuestra Gente, 2018, p. 21). Es por esta razón que:

los procesos económicos endógenos se sustentan en pequeñas unidades productivas, lo cual se observa en las ramas de actividad económica. En el comercio minorista predominan los productos de primera necesidad que se ofrecen en formatos de tiendas de barrio, almacenes y minimercados; mientras que en la industria sobresalen las confecciones, seguidas de las carpinterías y ebanisterías. Por último, en el sector de servicios destacan las peluquerías y salas de belleza, los café internet y los servicios educativos de guarderías y preescolares (Escuela del Hábitat - Cehap, Facultad de Arquitectura, 2012, p. 9).

Ante los bajos ingresos de la población y la poca especialización de las actividades económicas las comunidades se han pensado en impulsar iniciativas productivas alternativas a las lógicas del mercado, desde la economía popular y solidaria y como respuesta a la demandas laborales y económicas de la población habitante de la comuna dos. No obstante, para el año 2018, no se identificaban empresas y prácticas que fomentaran este tipo de economías. Existen pocas experiencias de red para la oferta de algunos productos y/o servicios, ya que falta promoción o apoyo a eventos de carácter solidario como intercambios de servicios y, entre otros, trueque (Alcaldía de Medellín, Corporación Con-Vivamos y Corporación Cultural Nuestra Gente, 2018).

A nivel de ciudad, se pueden identificar algunos indicadores que permiten establecer la ubicación de la Comuna 2 respecto a otras, por ejemplo, las comunas con mayores niveles de pobreza han sido Popular y Santa Cruz. Estas comunas, sumadas a la de Manrique y Aranjuez son, según el DICE, las que presentan mayores índices de vulnerabilidad (Alcaldía de Medellín, Corporación Con-Vivamos y Corporación Cultural Nuestra Gente, 2008, p. 20) Ahora bien,

teniendo presente la medición realizada por Medellín Cómo Vamos, en contraste para 2019, se puede identificar que:

Santa Cruz fue la sexta comuna con mayor tasa de desempleo en el área urbana de Medellín en 2017 (11,2%), pero la cuarta con mayor tasa de ocupación (59%). En cuanto al ingreso per cápita por unidad de gasto esta comuna es la segunda con menor ingreso, y en relación con la pobreza es la quinta con mayor severidad de pobreza monetaria, la octava con mayor cantidad de personas en condición de pobreza extrema y la segunda con mayor Índice de Pobreza Multidimensional (25,1) de las comunas y corregimientos de Medellín. Entre 2013 y 2017, Santa Cruz ha mantenido niveles de Progreso Social que la ubican en el límite superior del nivel de desempeño social medio-bajo (p. 73).

6.1.4 Dimensión socio- cultural

En cuanto a las problemáticas de la Comuna de índole social y cultural, se identifica en la formulación del primer Plan de Desarrollo Local - PDL (Alcaldía de Medellín, Corporación Convivamos y Corporación Cultural Nuestra Gente, 2008) algunas situaciones tales como:

- La problemática relacionada con el madresolterismo y el fármaco dependencia son dos de las situaciones más urgentes a resolver en la comuna dos.
- La cifra de personas sin estudio es preocupante porque representan aproximadamente el 20% de la población, con lo cual se hacen necesarios ampliar los programas de educación de adultos (p. 16).
- Con relación al tejido social en cuanto a la capacidad organizativa, trabajo en red y redes de apoyo “hay buena presencia de organizaciones sociales, pero presentan una gran dificultad en el plano de la articulación política” (p. 25).
- “No hay espacio para otro tipo de deportes diferente al fútbol. No hay espacios deportivos para las mujeres. Falta promover prácticas equitativas entre hombres y mujeres” (p. 17).

En el sector educativo la mayoría de jóvenes se quedan con la educación básica y otros aspiran sólo a técnicas o tecnologías, no queriendo avanzar más en la formación educativa. Se

destaca, además, y es lo más preocupante, que de los pocos que logran su formación profesional muchos emigran de la Comuna, bien porque las empresas en las que son contratados así lo exigen o bien porque decidan alcanzar otro estilo de vida, ocasionando así una fuga permanente de cerebros que repercute negativamente en el desarrollo de la comunidad (Secretaría de Cultura Ciudadana de Medellín y Corporación Cultural Nuestra Gente, 2015).

Por otro lado, la densidad poblacional y con ello la carencia de espacios públicos, ha generado problemáticas de violencia intrafamiliar, siendo la mujer una de las principales víctimas. “La comunidad indica que las mujeres son víctimas de discriminación económica, acoso callejero y violencia verbal y física, algunas veces asociada al crimen organizado y al consumo de sustancias psicoactivas” (Alcaldía de Medellín, 2020) de manera que se presentan en la comuna condiciones de inequidad entre hombres y mujeres en otros aspectos como la participación en actividades de carácter cultural y deportivo.

Como parte de la caracterización social de la Comuna 2, se resaltan algunas organizaciones sociales, comunales y no gubernamentales que tienen como radio de acción la Comuna Santa Cruz o algunos de sus barrios en particular. Son solamente algunas ya que desde la revisión documental y las entrevistas realizadas se apreció la presencia de muchas organizaciones que incluso no existe un dato exacto de su cantidad debido a que no hay ninguna fuente que las documente en su totalidad. Los primeros organismos por resaltar son las 13 Juntas de Acción Comunal; seguido por la Corporación Cultural Nuestra Gente, la Corporación Mi Comuna 2, mesas de trabajo sectoriales y temáticas; clubes de vida del adulto mayor; plataformas, colectivos y redes juveniles, entre otras que serán abordadas en el capítulo de trayectorias.

6.2 Un recorrido por el Presupuesto Participativo, sus apuestas y conquistas: el caso de la Comuna 2

Luego de abordar generalidades y condiciones históricas y espaciales de la Comuna 2 de Medellín, en este numeral se expone la trayectoria de la experiencia de PP en esta comuna, desde las voces de la comunidad instituyente, que en este caso son las personas entrevistadas y las que desde las diferentes fuentes documentales alzan su voz. Esta trayectoria se presenta considerando cada período de gobierno de las administraciones municipales que hicieron parte del período objeto de estudio con la intención de develar las características del PP en cada uno de los 4 momentos

analizados: 2004-2007 "Medellín, compromiso de toda la ciudadanía"; 2008-2011 "Medellín es solidaria y competitiva"; 2012-2015 "Medellín, un hogar para la vida": y finalmente el período 2016-2019 "Medellín cuenta con vos".

La Comuna 2 (Santa Cruz) de acuerdo a su formación histórica, particularidades en el desarrollo urbano y territorial, así como las dinámicas sociales, se ha caracterizado por niveles altos de participación, razón por la cual se reconoce su riqueza y favorabilidad en los asuntos relacionados con la experiencia del PP. Asimismo, se ha convertido en un referente para la ciudad con relación a la participación y la alta proliferación de organizaciones sociales, colectivos, redes, mesas de apoyo, entre otras instancias y plataformas de encuentro para los ciudadanos.

Si bien también se reconoce que es una de las comunas con mayores niveles de pobreza, se rastrea en diversas fuentes la identificación de la 2 como una de las comunas con más situaciones de vulnerabilidad, razón por la cual también se puede explicar el aumento presupuestal desde la experiencia del PP, además de los criterios normativos por los cuales se realiza la distribución presupuestal, puesto que:

de acuerdo a la información disponible para el período 2005-2019 las comunas que más recursos han recibido durante los años de existencia del programa son Popular y Santa Cruz, comunas 1 y 2, las cuales han sido las de mayor participación desde el 2005. En contraste, las que menos recursos han recibido son Poblado y Laureles, comunas 11 y 14, paralelamente con las anteriores estas han sido las de menor participación desde el comienzo del programa (Moreno, 2019, p. 55)

A continuación, se mencionan las características y particularidades de la experiencia de PP considerando cada período de gobierno, en cuanto a sus variaciones, transformaciones, y apuestas políticas:

Por ejemplo, durante el *período de gobierno 2004-2007: "Medellín, compromiso de toda la ciudadanía"* se enmarca el inicio del PP en la ciudad y a su vez en la comuna 2, en la cual se generaron "aportes en la construcción de propuestas de nuevos negocios, particularmente con la creación de nuevas unidades productivas y agrupamientos que de la mano de la recién creada cooperativa cooincop" (Alcaldía de Medellín, Corporación Con-vivamos y Corporación Cultural Nuestra Gente, 2008, p. 22). En paralelo al PUI de la nororiental se gestaron con recursos del PP

nuevos proyectos productivos en el corredor de la calle 107 (en la cual pasa el metrocable) en donde según datos del PUI de la nororiental a noviembre del 2007, existían 252 negocios.

Por otro lado, se resalta que la población tenía mayor legitimidad en los procesos del PP, ya que desde su inicio en el 2004 se percibe como una oportunidad de participación y construcción conjunta, sin embargo, es de resaltar el contexto de conflicto armado que se presentó desde años atrás y que influyó en las dinámicas del PP.

uno de los grandes temas con los cuales el tema del PP como rumor, como realidad, está cooptado por grupos al margen de la ley, es porque no hemos generado esos elementos de transparencia en la contratación de los recursos públicos del PP. (Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín, 2018, p.8)

De manera tal que la injerencia de bandas delincuenciales agudizó el conflicto en la Comuna y se disminuyeron los niveles de participación y confianza, a tal punto que se evidenció la influencia de estos actores en Juntas de Acción Comunales en las cuales asumieron cargos de presidencia al identificarlo como posible escenario para acceder a recursos.

Con relación a las organizaciones en pro de la diversidad sexual y de género, la comuna 2 se reconoce por la consolidación y permanencia de las mesas de trabajo como la mesa de Derechos Humanos, los colectivos de mujeres y la Red Cultural C2. Luego del año 2005, se empiezan a crear organizaciones que promueven la defensa de la diversidad como la Mesa Diversa de la comuna 2, adscrita a la Corporación Stonewall como “un proceso de inclusión social y respeto por los derechos humanos de la población LGBTI que han venido adelantando líderes con el propósito de disminuir los índices de vulnerabilidad en la comuna dos” (Corporación Cultural Stonewall, s.f, párr. 1) cuya página web por ejemplo fue creada con recursos del PP.

Ahora bien, en el inicio del *período de gobierno 2008-2011*: “*Medellín es solidaria y competitiva*”, se resaltan los liderazgos y la participación de los jóvenes teniendo en consideración que según Niño (2020) la Nororiental ha sido cuna de movimientos populares juveniles que han resistido a la guerra urbana y han construido iniciativas de paz, convivencia y transformación social. Las y los jóvenes han tejido alternativas de vida desde el arte, la cultura, la comunicación, la organización y la participación juvenil.

Se reconoce experiencias organizativas de procesos juveniles como la Red de Jóvenes Sin Fronteras de la Comuna 2 (Santa Cruz), el Parche 3 de la Comuna 3 (Manrique) y la Escuela de Animación Juvenil- Red Sinergia en la Comuna 4 (Aranjuez). Estas iniciativas desarrollaron procesos de educación popular, realizaron “lunadas juveniles” para romper las barreras invisibles del conflicto y participaron en escenarios políticos como la Plataforma Zonal Juvenil, el PP Joven, el Consejo Municipal de Juventud y la Escuela Popular de Liderazgo, la Plataforma Colombiana por el protagonismo de la niñez y la juventud, la Mesa Ampliada Nacional Estudiantil (MANE), la Marcha Patriótica y el Congreso de los Pueblos.

Asimismo, teniendo en cuenta este contexto se implementa el programa PP Joven en la comuna 2, para el cual “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” (Corporación Viva la Ciudadanía, 2014, p. 61) No obstante, se evidenciaron inconsistencias en la ejecución del PP Joven. De acuerdo con Salas (2021):

la información en cuanto al operador dispuesto para el año 2014 para la ejecución de las actividades del PP Joven, al contrastar el contrato y sus alcances, con las entrevistas realizadas; se evidenció que no solo había información incompleta de la ejecución de los resultados; sino que, dada la complejidad y diversidad de cada territorio, pudo hacer 30 feed back al ejecutarse por una sola entidad en toda la ciudad. (p. 29).

No obstante, también se resaltan experiencias significativas en la comuna como la creación y consolidación de medios de comunicación comunitarios y alternativos, que han propiciado la participación e integración ciudadana, la Comuna 2, cuenta “con dos periódicos editados mensualmente con un tiraje de 26.000 ejemplares, apoyados con recursos públicos del Programa de Planeación Local y PP del Municipio de Medellín. También posee medios como la emisora comunitaria y procesos audiovisuales autogestionarios” (RCC, 2013, citado por, Zapata, 2019, p. 29). Uno de los medios destacados es de la *Corporación Mi Comuna 2*, la cual nace en el 2008 en el momento en que diferentes líderes y lideresas “a través del programa de Planeación Local y PP priorizaron recursos con el objetivo de iniciar un medio de comunicación comunitario que informara todo el acontecer y las dinámicas sociales de esta zona de la ciudad” (Periódico Mi

Comuna 2, s.f). Por otro lado, también se reconoce el trabajo de la *Corporación Cultural Nuestra Gente*, la cual se ha integrado al desarrollo de proyectos de formación artística en la Comuna 2 en pro de los jóvenes y como líder de la alianza nororiental y de integración con organizaciones comunitarias de otros departamentos.

Considerando las apuestas normativas de esta administración municipal por el tema de educación superior y el interés desde la priorización de proyectos de PP, se reconoce el inicio de las “becas de educación superior en el Instituto Tecnológico Metropolitano (ITM) y para este año 2008, existe un programa de educación superior auspiciado desde el municipio de Medellín para los estudiantes de estratos 1 y 2, los predominantes en esta comuna” (Alcaldía de Medellín, Corporación Con-vivamos y Corporación Cultural Nuestra Gente, 2008)

Posteriormente, según Montes (2010), con el PP la comuna 2 aumentó el número de organizaciones legalmente constituidas, pasó de tener 54 organizaciones a 145 organizaciones, muchas de estas según la comunidad, se han constituido como organización al ver como alternativa para adquirir recursos participar de este programa y así acceder a beneficios tanto para la comunidad como beneficios individuales. (p. 42). En el documento del 2013: Rendición de Cuentas a la Ciudadanía para la Comuna 2 (Santa Cruz), citado por Zapata (2019), se menciona que ser la comuna de Medellín con menos espacios públicos y más densamente poblada ha influido en la forma como se relacionan los habitantes, porque implica que deben buscar estrategias que permitan el encuentro más allá de lo físico, propiciando espacios de reunión para que se agrupen alrededor de acciones culturales, de manera que es otra de las razones que explica la proliferación de organizaciones sociales en la comuna.

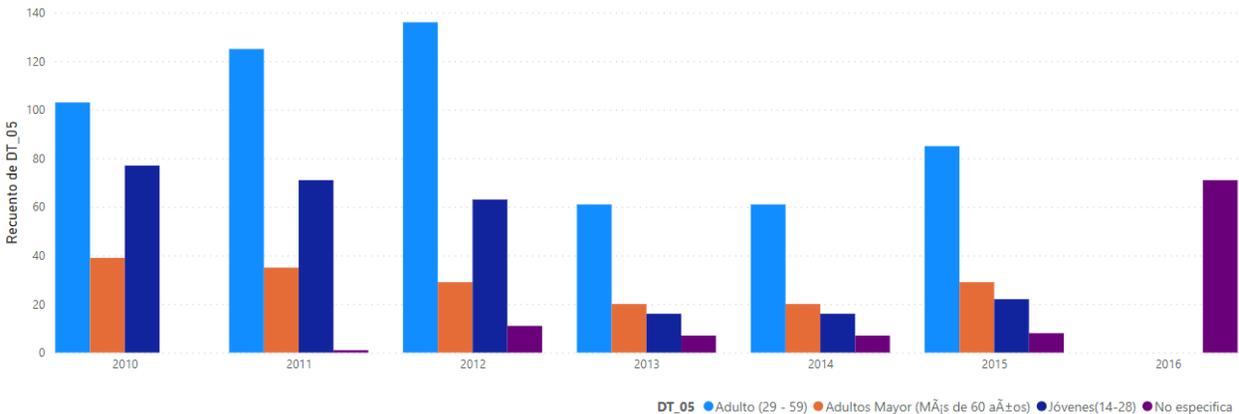
También durante este período se reconoce el inicio de las asambleas barriales, de acuerdo a la información presentada por Montes (2010) en términos generales ha aumentado la participación de organizaciones y de habitantes de la comuna en el proceso, gracias a la mayor difusión al proceso y a la estrategia de asambleas barriales en la cual se eligen habitantes de los barrios de la comuna para participar del proceso. Este cambio metodológico permitió en el PP entre el 2004 y 2009 un relevo generacional, en una participación más representativa dentro de la comuna y en la construcción de propuestas conjuntas.

Durante el *período de gobierno 2012-2015: "Medellín, un hogar para la vida"*, pese a los esfuerzos iniciales enfocados en la continuidad del PP Joven, entre los años 2010 y 2016 se

evidencia que en la comuna 2 existió mayor participación de los adultos entre 29 y 59 años en el PP, no obstante, en segundo lugar, se destacan los jóvenes entre 14 y 28 años:

Figura 4

Delegados por grupo etario 2010-2016



Nota. Fuente: elaboración propia con base a la ficha del Sisbén (consultado para el período 2010-2016)

Sin embargo, este resultado cuantitativo no significa la inexistencia en la incidencia del PP en los jóvenes de la comuna 2, por ejemplo, por medio de la realización de proyectos desde sus instituciones educativas como el curso “Producción de medios de comunicación escolares”; “son 12 jóvenes de las I.E. Villa del Socorro, Gimnasio Guayacanes e I.E. Barrio Santa Cruz. Para ello, se ha contado con recursos de PP, para la formación en fotografía, video, web, prensa, radio, entre otros” (Alcaldía de Medellín, 2015, p. 86).

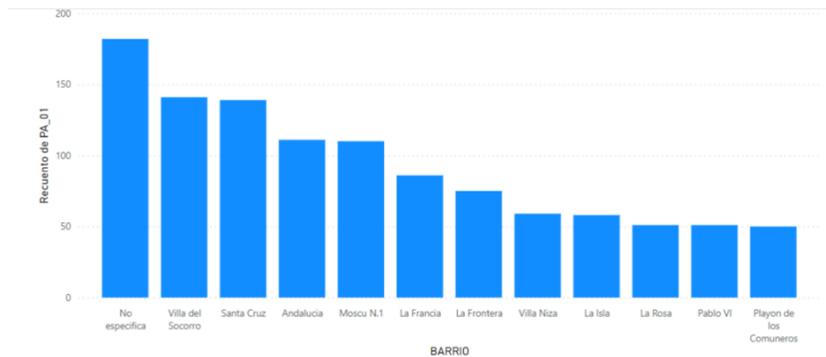
En el último *período de gobierno 2016-2019: “Medellín cuenta con vos”*, los proyectos de PP de la comuna 2 se enfocaron en líneas como educación, Desarrollo Económico, Inclusión Social, Familia y DDHH, Medio Ambiente, Seguridad y Convivencia, Mujeres, Participación Ciudadana, Salud, Comunicaciones y Cultura. Teniendo en cuenta las líneas mencionadas anteriormente, como actores beneficiarios de los proyectos del PP se destacan: estudiantes de las instituciones educativas oficiales de la comuna; jóvenes universitarios, que reciben apoyo de matrícula y/o sostenimiento de instituciones universitarias como IU Pascual Bravo, IU Colegio Mayor e IU ITM; Niños, niñas y adolescentes con necesidades educativas especiales; adultos mayores, personas con discapacidad; víctimas del conflicto armado; organizaciones sociales y comunales; población en situación de desempleo y población con unidades productivas.

Para el 2020, de acuerdo con la información proporcionada en el Plan de Desarrollo Municipal Medellín Futuro, en el Municipio de Medellín, los procesos participativos en los ámbitos urbanos y rurales de Medellín precisan de promover e incentivar la participación de los estratos socioeconómicos con menor participación (1, 4, 5 y 6) para construir, de manera más integral e inclusiva, los procesos de intervención y participación ciudadana. Un escenario que no es ajeno a la comuna 2, ya que la mayoría de participantes en los procesos de PP son de estrato 2 y 3. Si bien son los predominantes en la Comuna, se presenta el reto de integrar a más personas.

En esta misma línea de inclusión participativa, se resalta que en los talleres de recolección de insumos participativos para la formulación de proyectos se tuvo en cuenta en un primer momento a actores estratégicos del desarrollo local y la administración, pero posteriormente se hizo énfasis en la apertura a nuevos actores que no se visibilizaron ni se sentían representados por los grupos de interés que participaron previamente en los talleres. Esto de alguna forma pretendía legitimar este espacio democrático, ya que posibilitó la participación de actores que, desde su individualidad, han aportado a la construcción de la planeación local (Alcaldía de Medellín, 2019).

Ahora bien, en cuanto a la participación en las votaciones anuales del PP, conforme la información presentada por la Alcaldía de Medellín (s.f) se evidencia una mayor participación ciudadana en la priorización de recursos de PP en la comuna 2, lo cual se muestra en la cantidad de votos válidos, iniciando en 2006 con 1.572 personas y en 2019 con un balance de 2.482 personas, tanto virtuales como presenciales, atendiendo a las dinámicas participativas producto de la pandemia Covid-19. Se puede afirmar que los barrios ubicados en centralidades como Villa del Socorro, Andalucía y Santa Cruz acumulan un mayor número de participantes en el PP con respecto a los barrios ubicados en las periferias de la comuna. En la siguiente gráfica se evidencia de menor a mayor participación en los barrios de la comuna 2:

Figura 5
Votaciones en PP por barrio de la Comuna 2



Nota. Este resultado atiende a la fase de priorización de proyectos. Fue una elaboración realizada en el marco del proyecto de investigación código 2020-33784 (SIU-UdeA).

Figura 6
Trayectoria del PP en la comuna 2



6.3 El Presupuesto Participativo entre el orden instituido y la lucha popular: identificación, caracterización y relacionamiento entre los actores de la Comuna 2 (Santa Cruz).

Luego de mencionar algunas generalidades del PP en la Comuna 2 (Santa Cruz), en este numeral se presenta un recuento de los actores que han sido parte del PP, específicamente de la

Comuna 2, con el propósito de identificar sus características como tipo de actor, trayectoria durante los años objeto de estudio, escenarios de actuación y relacionamiento con otros actores en el marco del PP. Las próximas páginas son cruciales para dar cuenta del objetivo de la presente investigación, ya que a medida que se presenta cada uno de los actores, se pueden ir infiriendo algunas de las incidencias sociales y políticas, de las cuales se profundizará en el siguiente apartado.

Considerando las particularidades de cada actor o sujeto colectivo y para mayor comprensión, se presenta la información por tipología de actor, iniciando con actores instituidos como la administración municipal, seguido por la Junta Administradora Local, instituciones educativas, y actores instituyentes como organizaciones sociales y comunitarias, los delegados al CCCP, las plataformas, redes y grupos juveniles, actores armados al margen de la ley, órganos de control y veedurías, así como comerciantes y unidades productivas, y otros actores que como beneficiarios o desde otras instancias o lugares de enunciación hicieron parte de esta experiencia, e incluso algunos se destacan actualmente.

Se puede identificar dos momentos del PP a nivel municipal y en la comuna en particular, tanto desde lo normativo como en la práctica cotidiana de los actores del PP, lo cual es explicado desde cambios metodológicos promovidos por lo instituido que no fueron acordes a la realidad social o expresiones comunitarias y que desmotivaron la participación o continuidad de algunos actores en los momentos del PP

El decreto 1073 de 2019 sentó las bases de la participación hasta el 2015 aproximadamente, ya que con el decreto 697 del 2017 se cambió radicalmente la forma de participación. En la primera etapa se reconoce como una metodología de conversar con los líderes territoriales, una metodología muy acertada y aceptada. Además, según E3PP (comunicación personal, 12 de diciembre, 2022) cuando eran las asambleas era muy bueno porque uno le decía a la gente, vea vamos a participar del PP porque es que el PP son los proyectos que se pueden hacer en la comuna, de manera que la representación era barrial, o de manera organizativa, mientras que después con el decreto del 2017 la metodología pasó a ser representación por sectores.

Se evidencia un contraste entre la normatividad y la situación real acontecida durante este período, de acuerdo con las voces de los habitantes y líderes de la Comuna 2, por lo cual la desmotivación en participar o en el proceso mismo de PP se debía tanto en la dinámica como en las personas que lo integraban para que según E4PP (8 de febrero, 2023) efectivamente se junten

los proyectos que necesita la comunidad, con una trazabilidad, con una gestión del cambio pertinente.

Desde el 2004 en adelante todo mundo podía participar, había oportunidades y buena acogida en todas las comunas de la ciudad de acuerdo con la conversación sostenida con otros líderes. Pero fue cogiendo tanta fuerza que se volvió desde el 2010 en algo muy viciado, donde los líderes y entes gubernamentales vieron esto como una forma de captar recursos de corrupción y les quitaron la oportunidad a las comunidades de invertir realmente en lo que ellos necesitaban y hasta se pagan favores políticos con estos presupuestos (EIPP, comunicación personal, 6 de diciembre, 2022).

En los anexos 6 y 7 de este trabajo se presenta con mayor detalle la normatividad nacional y municipal que aplicaba en temas de PP a cada uno de los actores que han sido enunciados, considerando leyes, acuerdos, resoluciones, planes de desarrollo, entre otros documentos políticos y normativos. Antes de iniciar con cada actor, se presentará un resumen de los escenarios de actuación de PP y los actores pueden ubicarse en diferentes momentos o fases de PP. Para reconocer como es el escenario de actuación de los actores en PP se construyó la siguiente tabla que sintetiza las actividades realizadas en cada una de las fases:

Tabla 2
Fases y momentos del PP en Medellín (2005-2020)

Período	2004-2007	2008-2011	2012-2015	2016-2019
Normatividad reglamentaria	Decreto 507 de 2005	Acuerdo 043 de 2007	Decreto 1205 de 2013	Acuerdo 028 y Decreto 697
Existencia de fases	No aplica	1.Asignación del presupuesto anual para cada comuna y corregimiento 2.Realización de las asambleas barriales y veredales para identificar problemas y oportunidades de cada barrio o vereda. 3.Realización de Consejos Comunales y Corregimentales en las distintas fases del proceso: Diagnóstico, priorización, aprobación del presupuesto participativo, monitoreo y seguimiento a la ejecución. 4.Refrendación de la decisión del CCC mediante resolución de la JAL y entrega al DAP	1.Formulación, actualización y aprobación de los planes de desarrollo local. 2.Orientación participativa de recursos públicos Trabajo en Comisiones Temáticas Asignación del presupuesto anual Consejos CC Distribución de las partidas Asambleas Proceso de elaboración del presupuesto anual	1.Planeación Participativa 2.Priorización participativa 3.Ejecución 4.Seguimiento y evaluación

			3.Deliberaciones y votación en los diferentes escenarios de participación. 4.Sistema de seguimiento y evaluación.	
Actores destacados en el proceso metodológico	Equipo Zonal de Gestión, Planeación y Presupuesto Participativo para cada una de las Zonas 1, 2, 3, 4, uno para las 5 y 6, que agrupan las 16 Comunas de la Ciudad y 1 para los 5 Corregimientos del área rural	Consejo Comunal o Corregimental Asamblea barrial y veredal Junta Administradora Local Comité Municipal de Presupuesto Participativo Departamento Administrativo de Planeación	Comisiones Temáticas Consejo Comunal o Corregimental Asamblea barrial y veredal Vicealcaldía de Gestión Territorial, el Departamento Administrativo de Planeación, la Secretaría de Participación Ciudadana y la Junta Administradora Local.	Consejo Comunal o Corregimental Junta Administradora Local

Nota. Fuente: elaboración propia con base en los Decretos Reglamentarios de cada período de gobierno. Para mayor detalle ver anexo 10.

Hasta el 2007 de acuerdo a la normatividad vigente no existían unas estructuras metodológicas y fases claras para el proceso del PP, solamente se definían los roles y acciones de las diferentes instancias y autoridades encargadas, siendo para ese momento el Equipo Zonal de Gestión, Planeación y Presupuesto Participativo los actores representativos como dinamizadores del proceso. No obstante, a partir del Acuerdo 043 de 2007 se vislumbra mayor diferenciación en cada uno de los pasos a seguir para la finalidad del PP. Luego, con los decretos de las dos últimas administraciones municipales se diferencian bien las fases, alineadas a los ciclos de los proyectos, tales como planeación, priorización, ejecución, seguimiento y evaluación.

6.3.1 El poder de las administraciones municipales en PP: Alcaldía Municipal de Medellín

Como se mencionó anteriormente, el primer actor que será considerado es la Administración Municipal desde el escenario instituido. Si bien la Administración Municipal según la Ley 1757 en su artículo 89, tiene la función de estimular los ejercicios de presupuestación participativa a través de toma de decisiones de carácter deliberativo sobre la destinación de recursos de inversión pública, en concertación con todos los actores sociales y políticos de la Comuna 2; en la realidad se evidenciaron algunas prácticas antidemocráticas y tecnocráticas que reivindicaban el poder político del Estado desde el gobierno local de turno, el cual bajo sus iniciativas se amparaban

en la norma solo en términos de conveniencia porque en otras ocasiones la omitían. Uno de los entrevistados afirmó que:

la ley decía que nosotros teníamos derecho a decidir, pero obviamente que era lo que pasaba, que ellos se amparaban en que nosotros no sabíamos decidir y que ellos tenían los técnicos que son los que saben decidir sobre presupuesto y claro, como en la comunidad casi siempre la gente que está preparada para estos asuntos no le gusta meterse a estos temas (E2PP, comunicación personal, 10 de diciembre, 2022).

En cuanto a la participación de la población joven con la institucionalidad, se resalta que el programa PP joven (acuerdo 046 de 2010) tuvo acogida por parte de los jóvenes de la Comuna 2, siendo dos de los entrevistados partícipes de estos procesos. Sin embargo, también se evidencia en esta Comuna que especialmente los jóvenes que se forman como profesionales generalmente han migrado hacia otros lugares buscando otras formas de vida, algunos lo afirman como “fuga de cerebros”. Por lo tanto, las discusiones del PP las lideran personas que a veces no están lo suficientemente informadas del proceso, de manera que la Alcaldía Municipal en cabeza de sus técnicos y encargados, se aprovechan de esta situación para decidir sobre PP, y en este sentido, priorizar los proyectos de la administración municipal, aquellos expuestos en el Plan de Desarrollo Municipal. “Es que nosotros queremos que tal corporación sea la que esté liderando X proceso en la comuna, entonces ellos ponían los términos de referencia de tal forma que esa corporación fuera la que quedara y eso lo hacía internamente la administración” (E2PP, comunicación personal, 10 de diciembre, 2022).

Esta práctica se fue perpetuando durante los diferentes años objeto de este estudio y, por ende, en distintas administraciones municipales “cada gobierno hace lo que le da la gana cada 4 años y resulta que eso no se puede, pero si usted sabe eso como comunidad entonces empiezan las acciones populares, las acciones de tutela y todo lo que tiene que ver con los procesos de participación” (E2PP, comunicación personal, 10 de diciembre, 2022), de manera que para la administración municipal los ciudadanos informados y activos políticamente se convirtieron en un obstáculo para la satisfacción de sus intereses en términos de la planeación y gestión del desarrollo.

Si bien la Alcaldía sacaba a licitación algunos procesos, en otros realizaba la selección o asignación de proyectos en determinadas organizaciones sociales: aparece una crítica a las políticas

gubernamentales en el ámbito comunal (especialmente el Programa de Planeación Local y PP – PPL y PP), acusadas de dividir (de manera no intencionada) a los líderes del sector cultural, además de propiciar la aparición de organizaciones improvisadas (algunos les dirían “piratas”) cuyo único fin es el de aprovechar para su propio lucro los dineros asignados a los proyectos. Algunas de las quejas hablan de favorecimiento especial a determinadas organizaciones (Secretaría de Cultura Ciudadana de Medellín y Corporación Cultural Nuestra Gente, 2015).

Por otro parte, desde las Secretarías se conforman los equipos territoriales de cada Comuna, los cuales generalmente son contratistas y ajenos a las comunidades “y eso digamos, mientras la comuna se está acomodando a uno, lo cambian y sale pa pintura, o sea ese proceso vuélvalo a iniciar” (E5PP, comunicación personal, 04 de mayo, 2023), por lo cual la selección de estos contratistas no atiende a la dinámica contextual de la Comuna, ya que lo ideal es que sea una persona cercana e imparcial que reconozca el territorio y sus situaciones problemáticas, además la temporalidad en la contratación de estas personas generalmente no supera la anualidad, por lo cual no es un tiempo suficiente para hacer parte de todas las fases del PP y contribuir a que la presupuestación sea participativa.

Durante los últimos años, algunos líderes de la Comuna reconocen desactualización de la información o bases de datos de la Alcaldía respecto a las organizaciones sociales que operan en el territorio: “hay unas que ni siquiera existen sus presidentes, ya fallecieron, entonces pienso que tiene que ser un trabajo muy minucioso y que tendría que hacerse muy buen estudio antes de hacerle una nueva inversión, yo estaría de acuerdo en hacerle una nueva actualización del Plan de Desarrollo” (E1PP, comunicación personal, 6 de diciembre, 2022).

Por otro lado, se reconoce como un hallazgo importante las variaciones en la práctica de la implementación del Acuerdo 028 de 2017, ya que se considera que después de su aprobación las Secretarías vienen a hacer difusión de sus proyectos, los cuales están establecidos en el respectivo Plan de Desarrollo Municipal, por lo cual de acuerdo a la conversación sostenida con los entrevistados -como E2PP- de esta investigación y lo afirmado por algunas entidades en sus informes, al parecer el PP se ha convertido en un instrumento para la ejecución de los proyectos del Plan de Desarrollo, de manera que los recursos del 5% de los ordinarios, no corresponden realmente a proyectos avalados y necesarios por las comunidades en cada comuna y corregimiento. Según las fuentes mencionadas “el plan de desarrollo se ve con incidencia política pero no de nosotros porque no tenemos poder político local. Nos vienen y nos meten un plan de desarrollo que

ya viene estructurado por planeación. Esto es lo que el alcalde montó” (E2PP, comunicación personal, 10 de diciembre, 2022)

Asimismo, 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 con el número personas que se sientan a calentar silla y a tomar refrigerio, pero no en participación activa y real, en la que los ciudadanos sepan que es lo que se está haciendo (Corporación Viva la Ciudadanía, 2014, p. 95).

Por lo tanto, en los últimos años algunos líderes no han evidenciado la actuación de la administración municipal como un aliado sino como una entidad gubernamental que encontró en el PP la posibilidad de cumplir su Plan de Desarrollo desde el cumplimiento de indicadores y metas, más allá de una apuesta democrática y participativa.

La administración justifica esta actuación desde la supuesta articulación de los proyectos con el Plan de Desarrollo Local de la Comuna, en este caso de la 2, pero realmente es una excusa para gestionar recursos para la ejecución de los proyectos del Plan de Desarrollo Municipal.

prácticamente hoy los mismos proyectos que tiene la comuna las configuran a las líneas del plan de desarrollo del alcalde para fortalecer, digamos, el plan de desarrollo más del alcalde que a veces de la comuna como tal, porque si nosotros tenemos una necesidad quedamos muy expuestos a que sea del gobernante de turno, el que la quiera solucionar, porque hay unas que no se pueden hacer con el presupuesto y las que se pueden hacer con el presupuesto, pues digamos de que a veces es más el gasto que la inversión. (E2PP, comunicación personal, 10 de diciembre, 2022)

Lo anteriormente expuesto con relación a la contratación, el manejo de bases de datos, la coherencia del PDL con las situaciones locales, son algunas de las razones que se convierten en desincentivos para la participación de las comunidades locales ya que la priorización de proyectos está enfocada en lo expuesto en el PDL y, por ende, en el PDM; dejando aparte las necesidades y situaciones problemáticas de las comunidades, en este caso de la población habitante de la Comuna 2. Además, se debe considerar también que en algunas ocasiones estos Planes están desactualizados a las realidades actuales en las diferentes dimensiones que lo componen, de manera que no es tampoco el instrumento de planeación más acertado para la identificación de problemas y con ello

la formulación de proyectos de interés para la mayoría de la comunidad. De manera que en la práctica el PP se instrumentaliza en favor de la administración municipal y sus intereses, ya que sus técnicos utilizan diversas estrategias para movilizar a la población desde la persuasión hasta la venta de proyectos como alternativa para defender sus intereses, con la justificación que la población no puede salirse de ese esquema:

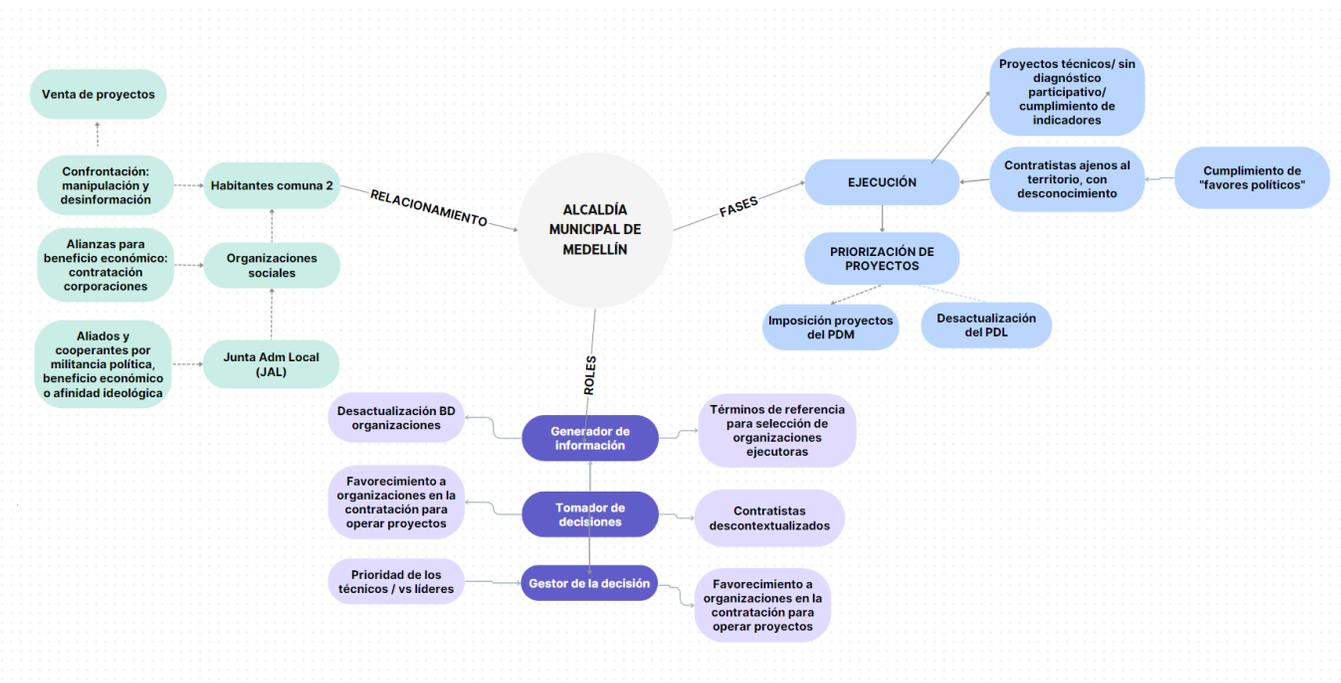
porque si es verdad, las secretarías han vendido proyectos y programas, entonces no es gratuito que el INDER Medellín tenga un montón de votos en la comuna 2 y se le invierta un montón de plata, pero es que se reparte billete a lo que de entonces contrata las mismas corporaciones para que hagan las tomas recreativas, los torneos no sé qué no sé cuánto entonces las mismas corporaciones se encargan de que al otro año eso tenga más plata y tenga más plata (E5PP, comunicación personal, 04 de mayo, 2023).

Uno ve que la gente se motiva es en la aprobación de recursos y quizá la ejecución, pero no hemos sido juiciosos en estudiar el tema de la presupuestación. Si nosotros participamos para X o Y cosa también deberíamos participar para mejorar los procesos, y hacerlos de una manera a consciencia, y decir que estamos en una democracia colectiva (E3PP, comunicación personal, 12 de diciembre, 2022)

La siguiente gráfica resume lo expuesto con relación a las fases, roles y relacionamiento de la administración municipal en la C2 respecto al PP, siendo un consolidado del período de estudio (2005-2020), de manera que en las fuentes consultadas que se expusieron con anterioridad, se puede dar constancia del momento en que cada aspecto aconteció. De manera tal que el relacionamiento de la Alcaldía Municipal fue más directo con JAL, organizaciones sociales y habitantes de la Comuna 2, bien sea por medio de los funcionarios públicos o contratistas asignados, siendo estos tres actores aliados para diferentes fines. La Alcaldía Municipal a diferentes de otros actores participa durante la fase de ejecución del PP desde la priorización e implementación de proyectos, de manera que cumple roles como generador de información, tomado de decisiones y gestor de la decisión, siendo particular su actuación como se evidencia en la imagen.

Figura 7

Fases, roles y relacionamiento de la administración municipal en la C2



6.3.2 Contradicciones normativas: el papel de la Junta Administradora Local

Desde la década de los ochenta con el Acto Legislativo No. 01 y la Ley 11 de 1986 se empieza a relacionar a la JAL en los asuntos de participación ciudadana y distribución presupuestal. Posterior a la reforma constitucional de 1991 y según la ley 136 de 1994, el Concejo Municipal o Distrital podrá constituir, para apoyar la inversión social en los Corregimientos, Comunas y localidades, un PP que permita a los ciudadanos deliberar y decidir en la distribución de un porcentaje del presupuesto municipal, a través de las JAL, asignado a sus respectivas comunas, corregimientos y localidades; lo cual también es reafirmado a nivel municipal por el acuerdo 043 de 1996 “identificarán y analizarán, de manera concertada con la comunidad, las necesidades y/o proyectos de respectivas comunas y corregimientos, para la elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones” (artículo 40), asimismo, el acuerdo 043 de 2007 establece la concertación de la JAL con las comunidades, afirmando en su artículo 41 que le “corresponde el proceso de divulgación, discusión y concertación comunitaria para la elaboración de los Planes Operativos Anuales de Inversión en lo correspondiente a la respectiva comuna y corregimiento”

Posteriormente, los Decretos 1205 de 2013 y 697 de 2017 establecen las funciones de la JAL con PDLPP, destacándose algunas funciones,⁴ lo cual también es reafirmado por el acta 089 de 2016 del Concejo de Medellín, que el rol de las JAL es construir y gestionar planes de trabajo basados en el conocimiento del territorio y articularlos a la gestión en el marco del PDL y PP; construir agendas zonales y reflexiones de ciudad acerca de la participación; generación de alertas desde el territorio e identificación de impactos.

No obstante, “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” (Corporación Viva la Ciudadanía, 2014, p.82). En esta misma línea Carvajal (2019) afirma que el proceso de esta instancia se ha caracterizado en Medellín por un alto nivel de complejidad, en tanto se esperaba que su condición de actor elegido por voto popular lo revistiera de legitimidad ante las comunidades que representan; asunto que no es tan claro, evidenciando, por el contrario, cómo estos actores reciben influencia directa de los partidos tradicionales, y en varios casos, siguen perpetuando prácticas habituales antidemocráticas (p. 13).

En el estudio de caso de la comuna 2, la JAL tiene un reto mayor en cuestión de legitimidad e incidencia política, ya que no se han reconocido en la comuna 2 como actores transparentes y confiables en las fases de toma de decisiones y ejecución de proyectos con recursos del PP. La norma los ha revestido como un actor relevante en el PP, pero en la práctica no se reconocen en la realización de dichas funciones. Como la afirma uno de los entrevistados:

los ediles como tal siento que es una figura que no, no ha sabido cumplir su rol como tal en el territorio. Sabemos que la JAL es un puente entre la administración y las comunidades y eso no se cumple, eso no se cumple, a veces nos toca a nosotros los líderes, ir solo a tocar puertas, incluso la administración nos la cierra muchas veces diciendo "Es que eso le corresponde a la JAL no a ustedes" a veces le ha tocado uno utilizar mecanismos de participación como derechos de petición, eh tutelas, etcétera; yo utilizo mucho derecho de petición y me ha funcionado mucho, pues porque, porque uno lo tiene que saber argumentar,

⁴ Funciones JAL: liderar en el territorio la participación ciudadana en la formulación, ejecución, evaluación y seguimiento de los diferentes instrumentos de planeación; Encabezar desde el territorio la difusión del Programa de Ejecución y los proyectos a ser priorizados con recursos de PP; y liderar la gestión del desarrollo local a través de la presentación de ideas de proyecto o de proyectos derivados.

pero a veces uno por no meterse en problemas mayores con esos señores ediles prefiere mejor alejarse (E1PP, comunicación personal, 6 de diciembre, 2022).

Este escenario no es nuevo ya que esta investigación cuenta con testimonios que en tendencia consideran que desde el comienzo de la primera década del siglo XXI empiezan a dibujarse las lógicas clientelistas, de cooptación y corrupción en las relaciones entre ediles y la administración municipal, y especialmente, entre los mismos ediles se generaron conflictos ante las diferencias en los intereses que cada uno de los ediles tenía con relación a la experiencia de PP, ya que algunos aprovechaban su cargo para satisfacer intereses propios en cuanto a beneficios para resolver sus necesidades, dejando en segundo plano los proyectos de índole comunitaria.

Este actor puede ser comprendido desde lo instituido por su participación en contiendas electorales y su creación misma de la normatividad, y su vez desde lo instituyente por los procesos comunitarios que puedan gestar. Sin embargo, en la experiencia del PP se ha considerado más desde el escenario instituido ante el relacionamiento con algunos partidos políticos que permean sus intereses en el funcionamiento del PP, especialmente en el momento o fase de priorización de proyectos. Inevitablemente las tensiones entre los mismos líderes y la representación de sus intereses (personales, partidistas, institucionales de la Alcaldía Municipal, entre otros diferentes a sus fines misionales) ha provocado pérdida de legitimidad de las JAL por parte de las comunidades en el caso de la Comuna 2 y de la experiencia de PP. Uno de los entrevistados contó su experiencia como edil de la Comuna:

los dos primeros años fueron muy frustrantes pero después yo le cogí la pita y como les dije yo hasta me convertí en una piedra del zapato para ellos, pero para los compañeros de la JAL porque incluso yo volví a ser elegido, me volvieron a elegir 3 veces, y yo creo que tenía reconocimiento por parte de la comunidad del trabajo que hacía, pero para mis compañeros de la JAL cuando llegaba la plática del PP y decían cuanto es el presupuesto para la JAL y entonces yo decía capacitación para la JAL, pero pensaban en que nos dejen la tarjeta para pasear entonces eran unas solicitudes que uno decía pero que es esto (E2PP, comunicación personal, 10 de diciembre, 2022).

En el caso de los partidos políticos, no es posible realizar generalizaciones respecto al comportamiento de este actor, de manera que algunos como E22PP (2022) afirman que “más que el partido es el tipo de líder porque por ejemplo yo sé que a muchos de mis compañeros los mismos partidos les daban plata adicional por el solo hecho de haber quedado elegidos mensualmente les daban una plata”. De manera que, si bien la ley en ese momento no les asignaba un recurso presupuestal para los honorarios de los ediles, desde otras instancias políticas si es posible afirmar la realización de pagos por su labor como edil, lo cual también puede ser un arma de doble filo al reconocer que cada partido o movimiento político tiene unas intencionalidades que a través de este tipo de pagos pueden permear la experiencia de PP, favoreciendo al partido o algunos de sus líderes. Según Corporación Viva la Ciudadanía (2014)

el intercambio de favores políticos propio de las contiendas electorales en la ciudad, les resta autoridad frente a sus comunidades, para quienes 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 (p. 82).

Lo anterior también se veía representado en la prioridad que la administración municipal le otorgaba a los ediles de las JAL para acceder a los recintos de la Alcaldía, si bien es claro que son puente entre las comunidades y la Administración, no justifica la exclusión de otras personas que no revistan un cargo público para pronunciarse ante estas instancias, de manera que otros líderes que no tenían una relación afín con el edil de la Comuna tampoco eran bienvenidos en la Alcaldía, razón por la cual se reduce su incidencia.

en la oficina de desarrollo social -en ese entonces se llamaba así- uno llegaba allá y eran puertas abiertas para los líderes de la JAL, los otros líderes tenían que pedir cita y todo el cuento, pero uno llegaba como edil de la JAL y uno entraba derecho, inclusive a nosotros nos daban carnet de la alcaldía (E22PP, comunicación personal, 10 de diciembre, 2022).

Por otro lado, se presentaban situaciones donde ediles por temas de orden político no refrendaban los acuerdos sociales, es decir, las resoluciones que se expiden en PP, de manera que

no existía claridad con relación a las funciones que debe cumplir como edil, ya que en este caso es su obligación por norma refrendar lo acordado en el Consejo Comunal:

Hay ediles que dicen que yo no firmo eso, porque es que yo no estoy de acuerdo con eso. Y si usted no está de acuerdo con lo que vota la gente, el constituyente primario -así vote mal- pero ya se hizo la priorización y es un tema político suyo, usted vera porque es que a nosotros nos están diciendo que usted, usted lo tiene por función, por obligación firmarlo. No le están pidiendo ningún otro concepto, ¿cuál es una función del edil? Firmar los acuerdos locales. (E3PP, comunicación personal, 12 de diciembre, 2022)

Asimismo, situaciones en las cuales desde la JAL no cambia el rol de los ediles, permaneciendo durante todo el período igual, de manera que se presumen otros intereses de por medio, “hay unos ediles que llevan hasta ocho años allá, otros hasta doce, si no que como están viciados entonces les interesa es la plata más no el bienestar de las comunidades y eso no debe ser así” (E1PP, comunicación personal, 6 de diciembre, 2022). A su vez, también se resaltan situaciones en las cuales durante el último período de estudio la JAL sobrepasaba el reglamento o la normatividad de operación del PP, por ejemplo, en la asistencia de más de un delegado de la JAL a las directivas del Consejo Comunal:

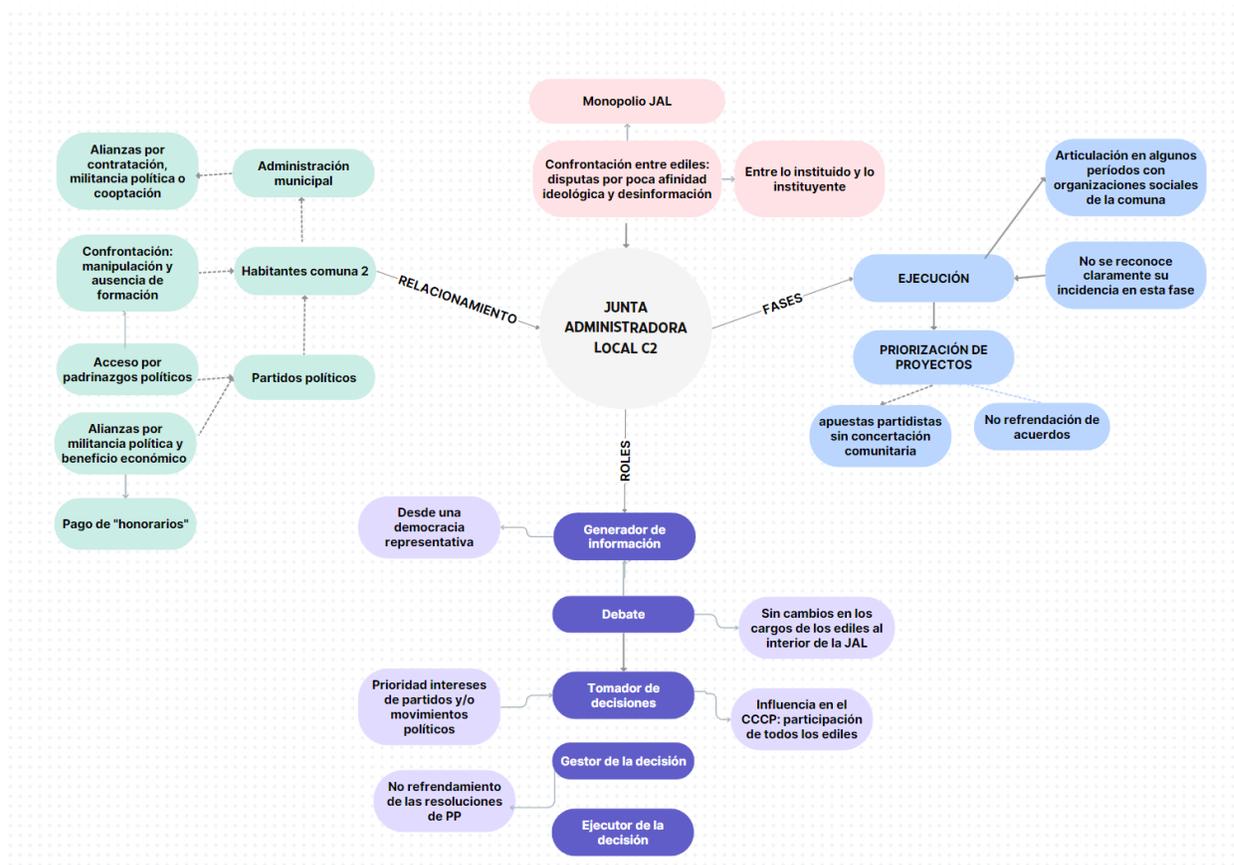
la JAL no es la que toma las decisiones es el consejo comunal como tal, ellos solamente tienen un delegado que es una, una presidencia, o sea va un solo miembro de la, de la Junta Administradora Local a ser parte de las directivas del Consejo comunal como tal, pero ustedes no, dejan que vayan todos los 7 ediles y eso no es así, entonces tienen unos derechos, unos deberes, pero que como desconocen, dejan que los demás actúen (E1PP, comunicación personal, 6 de diciembre, 2022).

No obstante, después de la normatividad del 2017 ha cambiado el rol de las JAL, al hacer parte de un Consejo Comunal al igual que los representantes de los sectores, de manera que se equipara su participación, a diferencia del acuerdo 043/2007 en el cual la refrendación de la decisión del Consejo Comunal y Corregimental se realizaba mediante resolución de la Junta Administradora Local y entrega al Departamento Administrativo de Planeación; por lo cual se le

quitó el privilegio y protagonismo a la JAL que venía ostentando años atrás, incluso en la C2, de manera que su incidencia tuvo más límites, y con ello la refrendación de acuerdos sociales no quedó solo sujeto a la percepción y afinidad política de los ediles, teniendo en consideración la relación directa con la administración municipal.

Considerando lo anteriormente expuesto y teniendo en cuenta las fuentes mencionadas, en la siguiente gráfica se resume las fases, roles y relacionamiento de las Juntas Administradoras Locales en la C2 respecto al PP, siendo un consolidado del período de estudio (2005-2020), sin hacer referencia a un período de gobierno en particular ya que algunas de las afirmaciones no hablan solo de un edil o un período sino la actuación de las JAL a modo general. Por ejemplo, existía un relacionamiento más directo con las alcaldías para concertar alianzas para la definición de recursos y cooptación, de manera que también se presentaba una relación con los partidos políticos ante su nombramiento electoral, por lo cual algún partido o movimiento político los respaldaba ideológicamente y económicamente, a cambio de otros intereses. Y en cuanto a su relación con los habitantes de la C2 existía distanciamiento e ilegitimidad al no considerar en la priorización de proyectos sus opiniones. De manera tal que si bien la norma los ha considerado como relevantes en PP, en el caso de la C2 no han cumplido las funciones indicadas, atendiendo más a otros intereses.

Figura 8
Fases, roles y relacionamiento de la JAL en la C2



6.3.3 Desvinculación de las instituciones de educación en las discusiones y proyectos del PP

Como otro actor del escenario del PP se presentan las instituciones de educación, tanto locales de la Comuna como instituciones de educación superior, generalmente de carácter público. En el caso de la Comuna 2 existen doce (12) instituciones educativas y doce (12) secciones de escuelas primarias, (dependientes de las instituciones educativas), además de un (1) colegio, dos (2) centros educativos y una (1) fundación de atención que presta servicios educativos de preescolar.

Normativamente las instituciones de educación con relación al PP aparecen en el Acuerdo 080 de 2009 en el diseño, implementación y desarrollo del programa “Organizaciones Comunes”, de manera que en su artículo tercero se establece que la Secretaría de Desarrollo Social podrá recurrir a la figura de “prácticas sociales” concebidas por diferentes instituciones de educación superior en los niveles de pregrado y posgrado como una manera de fortalecer el programa.

Asimismo, aparecen acuerdos como el 069 de 2010 con relación a las condiciones y reglamentos para los estímulos educativos en el marco de PP. Finalmente, en el acuerdo 052 de 2015, en su artículo 14 establece que la Secretaría de Participación promoverá procesos de formación y acompañamiento, tanto a nivel técnico como administrativo, articulando instituciones de educación superior de la ciudad, que busquen el fortalecimiento del personal y la transferencia de conocimientos al sector social, de tal manera que las organizaciones sean cada vez más sostenibles.

No obstante, de acuerdo con las fuentes consultadas no hay una regulación explícita sobre la forma de operar y la vinculación de las instituciones de educación con relación al PP, lo más cercano está asociado con el tema de educación superior. De manera que a continuación se expone de acuerdo con la revisión documental y las entrevistas el rol que, en la práctica, ha desempeñado las instituciones de educación ubicadas en la comuna y en general las instituciones de educación superior de la ciudad.

Figura 9

Participación de líderes comunitarios en los talleres y conversatorios de la UNAL



Nota. Fuente: cartilla UNAL Construcción Social del Hábitat.

Por ejemplo, un momento importante durante la trayectoria objeto de estudio ha sido la participación de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín (institución de educación superior pública) en la ejecución de un proyecto con recursos del PP: durante 2012, el proyecto de extensión solidaria de *Investigación aplicada a la identificación de estrategias orientadas a la Construcción Social del Hábitat en la Comuna 2–Santa Cruz*, en el cual se realizó a través de un contrato interadministrativo entre el Departamento Administrativo de Planeación Municipal y la UNAL en acuerdo con la Corporación Cultural Nuestra Gente. “Esta experiencia fue realizada con recursos del PP priorizados por la Comisión de Vivienda del Plan de Desarrollo Local de la

Comuna 2 y aportes de la UNAL, a través de su extensión solidaria” (Escuela del Hábitat - Cehap, Facultad de Arquitectura, 2012, p. 3). Un grupo de líderes comunitarios de la Comuna 2 asistieron a la UNAL a talleres y conversatorios programados dentro del proyecto con la intención de generar unas propuestas más pertinentes con relación al hábitat

Asimismo, se destaca la apertura de las instituciones educativas oficiales y locales de la Comuna para prestar su infraestructura física en el marco de las actividades relacionadas con PP: “el Santa Teresa casi siempre fue por su planta física un lugar donde se hacían encuentros tanto de comisiones como de CCCP. Y otra institución que también tiene auditorio, entonces eran las que cumplían con criterios para este tipo de eventos” (E5PP, comunicación personal, 04 de mayo, 2023). No obstante, la incidencia de las instituciones educativas no fue solo en el préstamo de sus recintos, también los representantes estudiantiles como personeros y contralores tuvieron una participación en representación de los intereses de cada institución educativa como se relata por uno de los entrevistados:

Yo sí sé que hubo participación por ejemplo de personeros y contralores al interior de la dinámica del PP y muy anclado digamos a cosas de interés de la institución educativa, por ejemplo, infraestructura o programas educativos extracurriculares, por ejemplo...(..)...Entonces las instituciones educativas si tenían o tuvieron en su momento algún tipo de participación al interior de las dinámicas de PP (E5PP, comunicación personal, 04 de mayo, 2023).

De manera que los jóvenes se convierten en un grupo poblacional representativo tanto desde los colectivos y organizaciones sociales, como abanderados desde las instituciones educativas en calidad de estudiantes. Los jóvenes participan “en sus instituciones educativas o universitarias y en espacios comunitarios como PP; los participantes de estos procesos formativos tienen esa vocación de lo colectivo, de juntarse y de participar con otros” (Urrea y Castaño, 2018, p.59)

Asimismo, los docentes también han tenido presencia en estos espacios de PP, pero algunos de los entrevistados afirman que tienen interés en exponer sus necesidades y requerimientos ante el PP, pero no participan frecuentemente, de manera que delegan esta responsabilidad en otras personas, bien sea ajenas o no a la institución, los cuales posiblemente no reconozcan de primera mano lo que se quiere exponer para su discusión, siendo claro que uno de los temas transversales

ha sido el mejoramiento de la infraestructura física de las IE pero algunos manifiestan que si no está en el programa de ejecución a pesar de ser una necesidad la Alcaldía no permite su priorización desde el PP.

hoy, por ejemplo, tuve acercamiento con el jefe de núcleo y me dijo hermano, nosotros le vamos a pasar a usted las necesidades que tenemos en cada institución, pero no tenemos mucho tiempo para estar en esas reuniones ni nada más. La muchacha hoy que es una profesora docente, ni siquiera ha vuelto al PP y tampoco llevó muchos proyectos que tuvieran que ver con el tema físico de la institución educativa, que hoy están deterioradas en el territorio (E3PP, comunicación personal, 12 de diciembre, 2022).

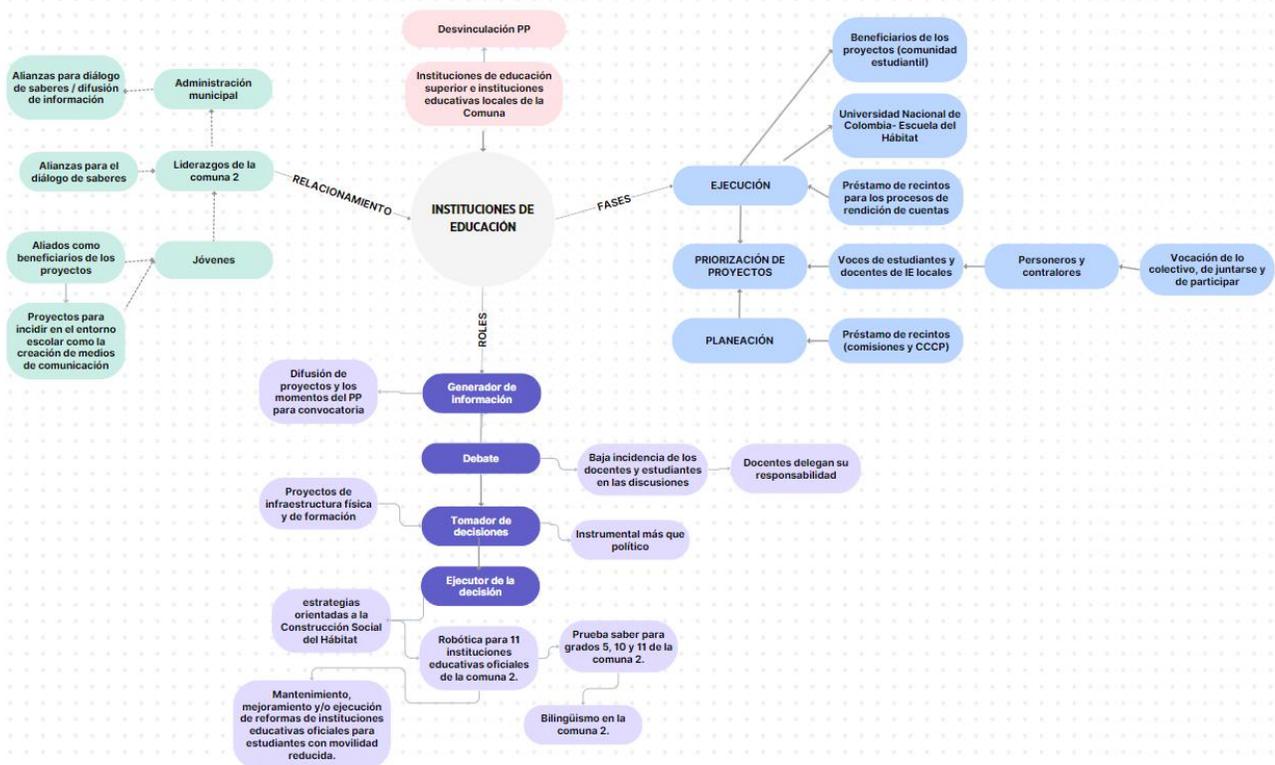
Con relación a la academia los entrevistados en tendencia consideran que no ha existido una vinculación permanente de las instituciones educativas, tanto de educación superior como las IE locales de la Comuna 2, calificándolo como un error de su desvinculación en las discusiones y debates en torno al PP. Solamente desde las IE superior se tuvo en el año 2012 el acompañamiento de la Universidad Nacional de Colombia en la ejecución de uno de los proyectos que tenía recursos del PP, no obstante años posteriores no se ha evidenciado o documentado su presencia, y no solamente en la fase de ejecución sino también en otras fases iniciales como la priorización de proyectos desde la formación y posible asesoría a diferentes instancias de participación de la Comuna que cumplen estos roles. A su vez, el hecho que las IE oficiales de la Comuna deleguen en otras personas la discusión de proyectos y necesidades de estas instituciones, evidencia que no existe un real compromiso para hacer parte de la experiencia de PP: Según E3PP (2022)

ha sido como un error que se tuvo, dejamos que otra gente verdaderamente decida cosas que no tienen ni siquiera los argumentos para apostarle a eso y que eso ha venido retrasando procesos que venían en alza viene como bajando y eso se representan en el tema de la cultura estuvo 3 años sin presupuesto y se supone que la cultura tiene un público que lo mueve los jóvenes.

La siguiente gráfica resume lo anteriormente expuesto con relación a las fases, roles y relacionamiento de la administración municipal en la C2 respecto al PP, siendo un consolidado del

período de estudio (2011-2020), de manera que en las fuentes consultadas que se expusieron con anterioridad, se puede dar constancia del momento en que cada aspecto aconteció. En términos generales se puede considerar que las IE de la C2 no han considerado al PP como prioritario dentro de sus agendas y gestiones, de manera que la relación con otros actores no ha entrado en conflicto. Se reconoce su participación en la difusión de proyectos y en la toma de decisiones, no obstante, sin ser muy representativo. También se reconoce que algunos de los proyectos PP son en la línea educativa, de manera que la comunidad, especialmente los estudiantes son unos de los grandes beneficiarios de los proyectos realizados. Asimismo, las Universidades e instituciones de educación superior se reconocen en su rol como facilitadoras de procesos de investigación y formación en la C2.

Figura 10
Fases, roles y relacionamiento de las IE en PP Comuna 2



6.3.4 Proliferación, capacidad y desestructuración organizativa: el caso de las organizaciones comunitarias, sociales y no gubernamentales

También como parte de los actores del PP se reconoce la incidencia de organizaciones comunitarias, sociales y no gubernamentales que, gracias a su capacidad organizativa, alcance de actuación y liderazgo han influenciado esta experiencia participativa. En los inicios de este período de estudio se reconoce las bondades de las organizaciones en cuanto a su iniciativa y relación con el PP, sin embargo, luego se evidencia su carencia de estructura interna y con ello, la desaparición de varias de ellas, de acuerdo con las fuentes consultadas.

Este tipo de organizaciones “se conforman al interior de los barrios a partir de propios intereses, por disfrute o por la urgencia de satisfacer necesidades puntuales, donde sobresalen las organizaciones de tipo cultural, clubes de vida, grupos juveniles, comités barriales de emergencia, cooperativas de trabajo, Juntas de Acción Comunal y las corporaciones” (Martínez Toro, Valencia Vanegas, 2010, p.30).

En el caso de la Comuna 2 se presentan dentro de esta categoría o tipología de actores a organizaciones sociales no gubernamentales, organizaciones sociales como corporaciones, fundaciones, cooperativas, colectivos, redes, y organizaciones comunitarias como las Juntas de Acción Comunal, entre otras formas de organización colectiva que se tejieron desde antes del 2004 hasta el año 2020, siendo el marco temporal de esta investigación.

La comuna 2, de acuerdo con el PDL, se agrupa en 3 franjas, cada una con particularidades a nivel general y en el asunto de organizaciones sociales no es la excepción, ya que su comportamiento varía. Según la información proporcionada por E5PP (2023) por ejemplo, la 3 es una franja muy cultural entonces, ahí hay muchas organizaciones culturales, muchas organizaciones artísticas, por lo menos así eran. La franja dos ha sido como la centralidad de la comuna, entonces es la que tiene los servicios, es donde la mayoría de organizaciones se movilizan, digamos, para participar porque es centralidad geográfica y centralidad política digámoslo así entonces ahí queda la casa de justicia, hay como toda una cantidad de condiciones para que ello siga siendo centralidad y la franja 1 que es más hacia el playón de los comuneros, una franja más bien mucho más complicado. En términos identitarios, por ejemplo, en términos de organizaciones, entonces allá es donde menos organizaciones hay o había.

Durante el primer período gubernamental (2004-2007), diversas fuentes tanto documentales como los entrevistados enunciaron el aumento en la constitución de organizaciones sociales en la Comuna 2. Según esta información se puede entonces afirmar que existen dos versiones: la primera que considera que este incremento atiende a condiciones contextuales propiciadas por la administración municipal y la segunda considera que el programa de PDLPP lo ha propiciado ante la oportunidad que encontraron muchas organizaciones sociales de la Comuna para realizar contratación con el Estado y otras entidades en el marco de la ejecución de los proyectos priorizados y votos por medio del PP.

“La comuna tenía poquitas organizaciones en el 2004, pues tenía aproximadamente unas 10 o 15. Con la entrada en vigencia de la presupuestación, se dispararon las organizaciones sociales del territorio y llegamos a tener hasta 130 organizaciones” (E3PP, comunicación personal, 12 de diciembre, 2022). Realmente hay diferentes datos sobre la cantidad de organizaciones sociales que fueron conformadas, de manera que no es posible afirmar con exactitud, pero en términos generales se puede decir que:

entre los años 2004 y 2009 se multiplicaron por 3 las organizaciones legalmente constituidas en la comuna, algunas de estas por el deseo de conseguir recursos para mejorar la calidad de vida de sus integrantes a través de la construcción de proyectos para presentarlos en el proceso de PP, aunque tenían muchas ganas de salir adelante, solo algunas de estas han podido ejecutar proyectos de este proceso (Montes, 2010, p.41).

En algunos casos se presentaron organizaciones que inicialmente eran grupos, por lo tanto, el estar conformadas como organización les permitía mejores oportunidades para el acceso a recursos económicos y de esta manera acceso a recursos por medio de la presentación a propuestas y proyectos en esencia con el Estado.

Entre 2000 y 2009, en la Comuna se generaron condiciones que estimularían el surgimiento de nuevos grupos, tales como procesos de formación artística, seminarios culturales y diplomados, directorios culturales, intercambios de experiencias, entre otros; destacándose además la implementación del Programa de Planeación Local y PP (PPL y PP) de la Administración Municipal que, a partir de su dinámica, motivó la conformación de

diferentes organizaciones que buscaban ser operadoras de recursos. De este período surgirían cuarenta y una (41) organizaciones y agrupaciones culturales, que representan un 50% de las existentes actualmente en el territorio (Secretaría de Cultura Ciudadana de Medellín y Corporación Cultural Nuestra Gente, 2015).

No obstante, si bien creció el número de organizaciones existentes y con ello, formalmente constituidas bajo personería jurídica,⁵ en “su mayoría carecen de una estructura interna que les permita desarrollar las actividades por las cuales fueron creadas” (Montes, 2010, p.43) de manera que, en cuanto a su funcionamiento operativo y administrativo, todavía presentaban asuntos que se estaban consolidando, los cuales hacen parte de la dinámica de creación de toda organización social, como conformación y manejo de personas, lineamientos internos, articulación con otras organizaciones, nivel de incidencia, entre otros.

Ahora bien, en el segundo período gubernamental (2008-2011) en la comuna 2 existía una presencia de organizaciones sociales, pero presentaron una gran dificultad en el plano de la articulación política. Según Montes (2010) para ese momento se reconocían alrededor de 13 JAC, 26 semilleros infantiles, 32 grupos juveniles y de la tercera edad, 22 asociaciones de madres comunitarias, 18 asociaciones de padres de familia, 6 comités de emergencias, 4 cooperativas de diverso tipo, 2 periódicos comunales, 2 jueves de paz y 1 grupo de conciliadores en equidad (p.7), de manera que no se presentó solo un incremento en número sino también en la diversidad de las organizaciones de base existentes.

Ante la situación presentada con relación a la articulación, para este período se refuerza el asunto relacionado con la necesaria relación entre PP y Planeación del Desarrollo como parte de la agenda pública y en atención a la expedición de los primeros Acuerdos municipales que regulan esta coherencia. En ocasiones la articulación estaba bajo el liderazgo de las organizaciones sociales y en otras ocasiones desde el rol de los ediles de las JAL para fortalecer desde los recursos del PP las dinámicas de la planeación del desarrollo local.

⁵ La personería jurídica representa una buena opción para el desarrollo y la estabilidad en el tiempo, debido a que les otorga la capacidad de contratación con el Estado, con el sector privado y con organizaciones no gubernamentales.....Sólo tres organizaciones en la Comuna cuentan con ayuda de cooperación internacional, hecho que ha permitido el desarrollo de importantes proyectos. (Secretaría de Cultura Ciudadana de Medellín y Corporación Cultural Nuestra Gente, 2015).

Si es PP por aparte se gasta el recurso, pero no hay desarrollo. Entonces dijimos que hay que buscar las dos cosas, empezamos a buscar la relación entre el plan nacional de desarrollo y el plan de desarrollo municipal y dijimos nosotros también tenemos que tener nuestro plan de desarrollo local, entonces se empezó a hacer un trabajo con corporaciones como convivamos, Sumapaz, IPC y nosotros nuestra gente, y algunos líderes de la comuna (E2PP, comunicación personal, 10 de diciembre, 2022)

En esta necesidad de relacionar los procesos de PP y PDL, se destaca una de las corporaciones de la Comuna: **Corporación Cultural Nuestra Gente**, ya que hacía parte de ambas experiencias:

tenían como otras dinámicas dentro del PP entre ellas como ejecutores (...) lo recuerdo en muchos espacios de discusión, sobre todo, por ejemplo, cuando de PP salían recursos para el plan de desarrollo, recuerdo mucho esa participación de Nuestra Gente, por ejemplo, para fortalecer el comité de gestión del plan de desarrollo, porque siempre hubo esa preocupación y era como listo, tenemos una formulación, pero ¿quien lidera o quien dinamiza esa formulación? O ese plan que ya quedó formulado (E5PP, comunicación personal, 04 de mayo, 2023).

Además, esta Corporación fue de las organizaciones pioneras en el trabajo comunitario de la comuna 2 y que permanece actualmente, ha contado con trayectoria e indicencia, así como una apuesta de reconstruir el tejido social a través del arte, especialmente con los jóvenes de la Comuna, reconociendo el escenario de violencia y presencia de grupos armados en la Zona nororiental, de manera que se ha convertido en un símbolo de esperanza y resiliencia para sus habitantes, a tal punto de tener cobertura en diferentes espacios no solo de Comuna y Zona, sino con un posicionamiento en la ciudad en general.

como un referente de construcción de paz en su tarea por reconstruir el tejido social a partir de la formación de estos jóvenes y de las distintas prácticas, abordando la realidad desde la escena como un punto de partida, para que a través de ese espejo que representa el arte, se reflexione sobre las acciones violentas y no se repitan. (Urrea y Castaño, 2018, p.65)

Otras organizaciones que se han destacado en PP está “**Visión** por ejemplo son eternos ahí en esos espacios, incluso una cooperativa en la dos que también hizo parte de los presupuestos participativos, no sé si estaba formalizada como cooperativa o, pero eso fue, pues incluso a través de un proyecto. Se salió de esa **cooperativa**, se acabó rápidamente. Comités barriales, son corporaciones que ni me acuerdo. Todas las asociaciones de adulto mayor que son un montón” (E5PP, comunicación personal, 04 de mayo, 2023).

Durante este período se realizaron “diversas capacitaciones para líderes y lideresas de organizaciones, dotación y mejoramiento de sedes sociales y a organizaciones, además de la creación de redes, constituyéndose cuatro redes en la comuna: **la red de organizaciones sociales de la comuna, la red de jóvenes sin fronteras (2008-2017), la red cultural, y la red de comunicaciones de la comuna**” (Montes, 2010, p.8), las cuales han sido redes con gran capacidad de movilización, cuya creación y fortalecimiento se dieron en paralelo a otros procesos de la Zona Nororiental.

Con relación a la **red de comunicaciones de la comuna**, se reconocen distintos medios de comunicación alternativos y comunitarios que tuvieron origen y han tenido sostenimiento con base a los recursos y proyectos priorizados desde PP. Una de las Corporaciones significativas en este aspecto ha sido la **Corporación Mi Comuna 2** que nace en noviembre de 2008 cuando algunos líderes y lideresas de la comuna, a través del programa de Planeación Local y PP priorizaron recursos con el objetivo de iniciar un medio de comunicación comunitario que informara todo el acontecer y las dinámicas sociales de esta zona de la ciudad. (Periódico Mi Comuna 2) Actualmente cuenta con 2 líneas de trabajo, la línea de comunicación comunitaria, desde donde se dinamiza el Periódico Mi Comuna 2 (www.micomunados.com) y la línea de Cultural, donde se dinamiza la Casa para el Encuentro Eduardo Galeano y la Sala de lectura Palabras al Viento. El siguiente cuadro, tomado del PDL evidencia los medios de comunicación creados en este período:

Tabla 3

Medios de comunicación comunitarios de la C2

Medio	Año de creación	Público al que está dirigido	Objetivo
Página web. Plan de desarrollo Comuna 2	2007. Funciona con recursos de presupuesto participativo.	Todo el público en general.	Dar información sobre la Comuna 2 y ser un medio de difusión de información del PDL de la comuna en sus fases de desarrollo

Santa Cruz			
Emisora virtual Radio 2 comuna	06 De abril de 2012. Funciona con recursos propios y de presupuesto Participativo para el fortalecimiento del medio.	Jóvenes, líderes comunitarios, instituciones educativas etc.	Brindar a la comunidad la posibilidad de tener una comunicación local con programas participativos.
Periódico Comunidad al Día	2006. Constituida legalmente: Corporación social y cultural Falcón de Andalucía. Autogestión, Presupuesto participativo, pautas pagadas por teled Medellín.	Habitantes de la Comuna 2.	Mejorar la calidad de vida de los habitantes de la Comuna 2 santa cruz (zona de influencia), como un medio para contribuir al bienestar de sus habitantes.
Periódico Mi Comuna 2	2008. Funciona con recursos de presupuesto participativo. Corporación mi Comuna.	Todo el público en general.	Tiene como finalidad construir espacios alternativos de comunicación e información con enfoque social y comunitario, para visibilizar la realidad social de los habitantes de la Comuna 2 de Medellín. Este medio se propuso contribuir con el desarrollo local, a partir de la construcción de espacios de encuentro, por lo que la realización de cada edición, tiene como ingrediente principal la participación de los habitantes de la Comuna. Las temáticas son variadas: cultura, deporte, social, género, población, educación, bienestar, salud, entre otras.
Emisora virtual, Radio mi Comuna	Funciona con recursos de PP. Corporación mi Comuna	Todo el público en general.	Surge con el fin de generar espacios de participación a través de la radio comunitaria para investigar, debatir y difundir las realidades de los barrios de la ciudad, promoviendo la comunicación libre y democrática. Actualmente cuenta con los siguientes programas: - Sonidos de barrio. - Historias de la 2 (microprogramas).

Nota. Fuente: Plan de Desarrollo Local de la Comuna 2 (2015)

Figura 11*Portadas de ediciones de periódicos comunitarios*

Nota. Fuente: periódico Mi Comuna 2.



Nota. Fuente: periódico Comunidad al Día.

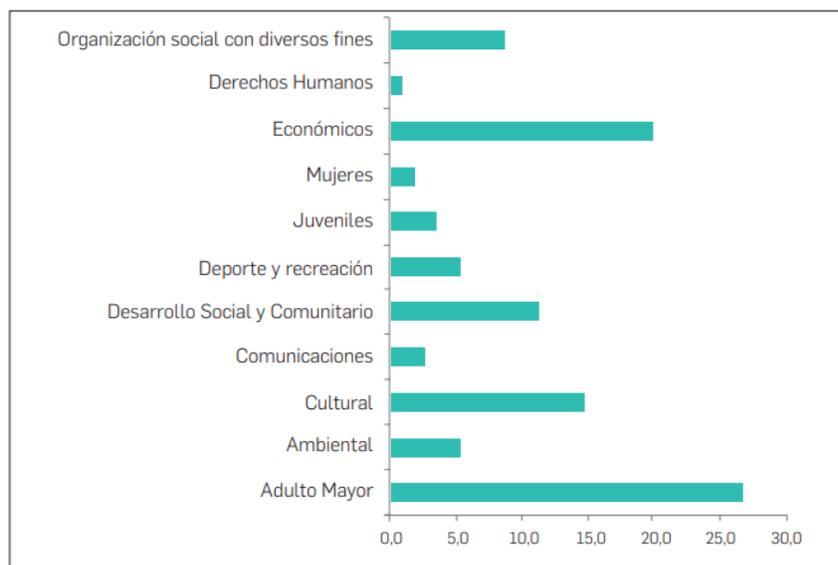
Para el tercer período de gobierno (2012-2015), se debe tener presente que en paralelo al PP se realizaron las jornadas de vida y jornadas de acuerdos, promovidas por la administración municipal. Sumado a la expedición del Decreto 1205 de 2013, se puede presentar como un hito en la forma de operar el PP: “ya con el cambio del acuerdo, ya si yo siento que ahí la movilización, incluso es de unos pocos que buscan mantenerse, pues como en esos espacios de PP. Y cuando digo algunos pocos, porque la gente unos pocos, se lanzan a lo electoral y buscan sus votos y quedan como delegados” (E5PP, comunicación personal, 04 de mayo, 2023).

Se resalta también el comienzo de los **colectivos y movimientos en cabeza de mujeres** como “Mariposas Valientes, Mujeres Emprendedoras, Nueve Lunas y Mujeres Autónomas y Las

Sabinas, son los colectivos que hacen parte del Movimiento Semillas, mujeres que hace 10 años trabajan desde lo comunitario. Su intención es sensibilizar nuestra comuna en temas de violación a los derechos de las mujeres y mejorar la salud mental a través de primeros auxilios emocionales donde el diálogo y la escucha permiten sanar” (Periódico Mi Comuna 2, 2020, párr.3) Sumado a las organizaciones de mujeres y de derechos humanos, aparecen organizaciones culturales, juveniles, y de comunicaciones impulsadas con recursos de PP. Para el año 2015 se resalta la presencia en la comuna de organizaciones enfocadas en el adulto mayor, organizaciones culturales, de desarrollo comunitario y con fines económicos.

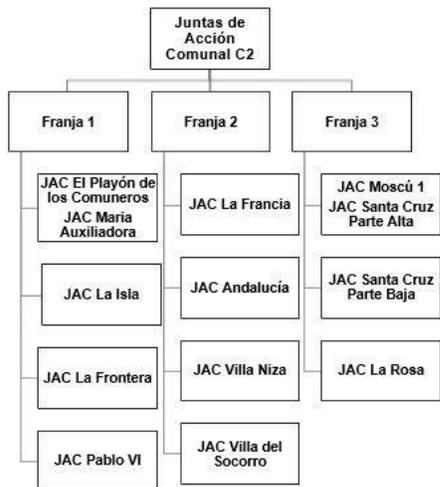
Figura 12

Tipos de organizaciones de la Comuna 2



Nota. Fuente: elaborado en la construcción del PDL con base en el Inventario de Organizaciones Sociales y Comunitarias. Año 2015

Ahora bien, con relación a las **Juntas de Acción Comunal (JAC)** en la comuna 2 existen 11 barrios y 13 JAC debido al crecimiento poblacional de ciertos barrios y sectores de estas franjas (ver imagen); su creación permitió el mejoramiento de los barrios en temas de salud, vivienda, servicios públicos y legalización, e incluso la creación de los nombres que actualmente tiene cada barrio. Su articulación

Figura 13*Juntas de Acción Comunal comuna 2*

con los barrios populares dio origen a un movimiento popular fuerte, que en la década de los ochenta tenía la capacidad de incidencia en las políticas públicas concernientes al desarrollo comunitario...(..)... y de presionar al Estado por los recursos necesarios para ejecutarlas (El Colectivo, 2016, párr.10).

De manera que ha sido un actor que debido a su actuación comunitaria y ser pionero en la realización de convenios y manejo de recursos públicos se ha considerado incluso como antecedente del PP. No obstante, en su histórico no todas las JAC se han comportado de la misma manera en términos de incidencia y movilización.

Hoy todavía lo vivimos... (...) articularse con juntas de acción comunal como la JAC del playón eso es bien complicado, digámoslo así, Las Vegas es una cantidad de sectores que ir allá es bien interesante, pero también bien complicado, en clave de tener con quien articular trabajo para poder hacer cosas y potenciar cosa. (E5PP, comunicación personal, 04 de mayo, 2023)

Más allá de acceso geográfico es la capacidad de articulación con algunas organizaciones, bien sea por los líderes del momento o por los intereses que han estado de por medio, de manera que realizar generalizaciones sobre la JAC no tendría sentido, reconociendo que cada franja y JAC

es diferente. Hay que analizar cada una para comprender como fue su trayectoria, no obstante, se podrían afirmar algunos elementos comunes.

En general se presentan desencuentros con relación a su accionar, puesto que como se ha mencionado de acuerdo con la franja o jurisdicción de la Comuna en la cual estén ubicadas tienen una manera de incidir y aparecer en la esfera pública diferente. Para el caso de uno de los entrevistados (E5PP, 2023) las JAC aunque han sido históricamente un referente en la ciudad y la Comuna en particular, bien sea porque requiere algo de ellos o porque definitivamente si hicieron algo en su momento muy importante para la población; en su caso no fue un espacio muy accesible para el ejercicio de participación, de manera que en paralelo a las JAL se consideraba por la población como un actor con poder, pues debido a que las JAC “llegaban en bloque con las coaliciones muy fuertes era difícil entrar pues como a disputar ahí algunos recursos” (E4PP, comunicación personal, 8 de febrero, 2023).

En cuanto a la normatividad se puede afirmar que antes del 2009 solo se reconoce a las JAC con relación a las leyes de acción comunal y para las certificaciones de residencia y labor social realizada por los estudiantes favorecidos con apoyos educativos que se derivaron de recursos del PP. Luego con el Decreto 1073 de 2009 se establecen los requisitos de participación de las organizaciones (artículo 19) como parte integrantes de los CCCP, de manera que se delimita su actuación en PP. Las normas posteriores se enfocan en este mismo sentido.

También como aspecto a resaltar de este momento temporal, para ese entonces según lo planteado por E4PP (comunicación personal, 8 de febrero, 2023) algunas organizaciones sociales fueron llamadas como PP dependientes ya que para su permanencia y sostenibilidad en la Comuna y desde el cumplimiento de los propósitos para los cuales fueron creadas, dependían exclusivamente de los recursos del PP, no obstante, algunas de esas organizaciones no tenían otra alternativa para la gestión de recursos, ya que su nivel de formalización entre otros asuntos impedían escalar a otras instancias bien sea locales con otras entidades públicas o privados, o incluso de cooperación internacional; además otra de las razones fue el alcance de los proyectos ya que permitía su participación en lo propuesto desde PP, por lo cual no era para la comunidad una necesidad trascender a una gestión externa.

Para el último período gubernamental de este estudio (2016-2019), se empiezan a reconocer organizaciones de larga trayectoria en la Comuna y que emergieron posiblemente a los recursos del PP, se destaca por ejemplo la **Corporación Integral para la Interacción Social CORPIS**,

Corporación Mi Comuna 2 y Corporación Cor-visión, entre otras. Llama la atención de la CORPIS que lleva en la Comuna “quince años realizando trabajo social comunitario y al mismo tiempo con una unidad productiva la cual nos ayuda bastante a complementar no solamente los ingresos para subsistir, sino también, fusionar lo social con diferentes grupos poblacionales, no solamente de nuestra comuna, sino también de varios sectores de la ciudad” (EIPP, comunicación personal, 6 de diciembre, 2022) de manera que su trayectoria atiende a la gestión realizada para la generación de ingresos para sus actividades y a su vez por la capacidad de atender otros públicos adicionales a los de la Comuna 2.

La experiencia del PP en Medellín y en particular en la comuna 2 ha permitido el empoderamiento y apropiación territorial de las organizaciones, sin embargo, es de resaltar a su vez, que las organizaciones sociales de la comuna 2 se han encargado de la ejecución de proyectos bajo diferentes modalidades de contratación, lo que también ha representado en el relacionamiento con otros actores tensiones y disputas, ya que algunas de las organizaciones se crearon con fines lucrativos, desconociendo el propósito genuino del PP. Asimismo, desde la comunidad se perdió el foco frente al beneficio colectivo y al desarrollo comunal convirtiéndose en mecanismo con características clientelares para favorecer con recursos de “libre destinación” del presupuesto municipal; con la participación de líderes cuestionados, incluso de bandas criminales (Bedoya, 2016; Echeverri, 2018, citado por OPPCM, 2018, p.7).

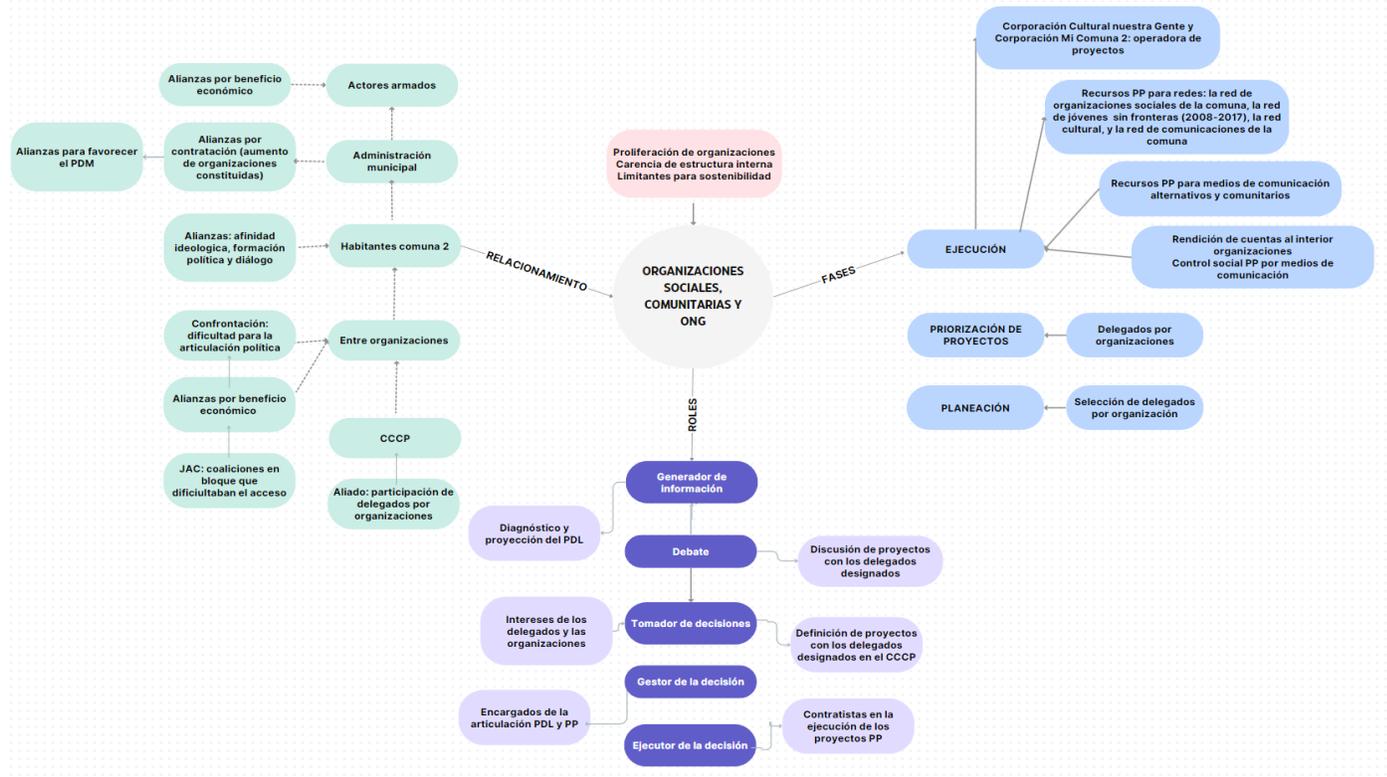
A nivel de ciudad la JAC presente un panorama diferente a lo evidenciado a nivel local en el período anterior, en cuanto a la medición de personas que integran organizaciones sociales o comunitarias, “se identifica en promedio el 32 % pertenecen a varias de ellas (en algunos casos un ciudadano pertenece a más de una organización), siendo más representativas las Juntas de Acción Comunal (42%), organizaciones de gestión y liderazgo barrial que en cierta medida no contaron con un lugar privilegiado dentro del proceso con el cambio normativo; pero que posiblemente sus integrantes se fueron transfigurando para hacer parte de los ejercicios de planeación e indiscutiblemente de participación” (Alcaldía de Medellín, 2019), de manera que se resalta en primer lugar la importancia que las JAC sigue teniendo en Medellín para el encuentro y desarrollo comunitario, lo cual se puede explicar por su misma ausencia en la normatividad, que para este caso aplica desde el acuerdo 28 de 2017 en donde no tuvo un protagonismo como instancia de participación en planeación y PP, de manera que para la ciudadanía puede ser un factor de

motivación el estar distante de las cláusulas normativas, y en esa misma medida reflejar posiblemente mejor transparencia para las comunidades.

Por otra parte, se reconocen mesas temáticas como la Mesa de Derechos Humanos, como una apuesta para “presionar al gobierno local y nacional frente a la respuesta estatal en los evidentes casos de violencia, abuso policial y ausencia del mismo estado” (Periódico mi comuna 2, 2018) Según el periódico comunitario, la Mesa ha utilizado estrategias de movilización como convites, encuentros y marchas, foros y acciones lúdico pedagógica con la intención de promocionar y difundir a la comunidad los Derechos Humanos, de manera que sea resignificada la historia que antecede a la Comuna con relación a la violencia, de manera que se promueva el dialogo, la construcción de paz y la convivencia pacífica en el territorio. La Mesa también se ha caracterizado por su articulación con otros actores y sectores de la Comuna para la promoción de otros espacios que contribuyan a la formación en Derechos Humanos.

Teniendo en cuenta las fuentes mencionadas, en la siguiente gráfica se resume las fases, roles y relacionamiento de las organizaciones sociales en la C2 respecto al PP, siendo un consolidado del período de estudio (2005-2020), sin hacer referencia a un período de gobierno en particular, ya que en los párrafos anteriores se presentó un énfasis en cada uno de ellos. Como características generales de las organizaciones articuladas al PP se reconoce una proliferación de organizaciones, carencia de estructura interna y limitantes para la sostenibilidad. Asimismo, existen una tendencia de acuerdo a las fuentes consultadas, en que ha sido uno de los actores con mayor relacionamiento con diferentes tipos de actores, como alcaldía municipal, actores armados, otras organizaciones, CCCP, y reconocido por tener un contacto directo con los habitantes de la C2. Además, se destacó por ser uno de los actores con mayor capacidad de influencia en las diferentes fases del PP y por ende en los roles desempeñados como se evidencia en la imagen:

Figura 14
Fases, roles y relacionamiento de las organizaciones C2 en PP



6.3.5 El potencial de las Asambleas barriales y los delegados en la Comuna 2

Como se ha venido mencionando, existen algunos actores representativos por norma y genuinos por su actuación en el PP que merecen ser destacados, como sucede con los delegados del PP, que tiene relación con el CCCP, es decir, el Consejo Comunal y/o Corregimental de Participación que se reconoce como instancia importante en el PP desde la creación del mismo. Si bien desde el Decreto 507 de 2005 normativamente se vincula al proceso de PP, con el Acuerdo 43 de 2007 se precisan sus funciones y con Decreto 1073 de 2009 se definen cuáles serían los integrantes, reconociendo la figura del delegado en PP, y su artículo 18 afirma que “los Consejos estarán integrados por un número indeterminado de miembros, inscritos de manera oficial por la Secretaria de Desarrollo Social, quienes tendrán voz y voto”. A este Consejo lo conforman:

1. Todos los miembros de la Junta Administradora Local por derecho propio.
2. Los delegados elegidos en las Asambleas Barriales y Veredales.

3. Los delegados de las organizaciones sociales, comunitarias y solidarias, a razón de uno por cada organización, elegido por junta directiva o asamblea de la organización.

4. Un representante por cada uno de los consejos de grupo de poblaciones, específicos o sectoriales reconocidos por la ley, con presencia en la comuna o corregimiento (Consejo Municipal de Juventud, cabildo mayor, mujeres, negritudes, desplazados, Comité de Participación Comunitaria en Salud, entre otros).

En la última normatividad, es decir, el Decreto 0697 de 2017 y el acuerdo 028 de 2017 se reconocen como “instancias de representación sectorial que lideran la planeación participativa para el desarrollo y la concertación democrática local, Los CCCP se configuran como entes autónomos, responsables de su funcionamiento interno y consolidadores de sus dinámicas participativas” Para comprender el **CC es necesario identificar las Asambleas Barriales y Veredales⁶, las Comisiones temáticas⁷ y los delegados** como parte de esa instancia de representación hasta el año 2017, en el cual cambia metodológicamente y solo queda la figura de representantes sectoriales y por grupos poblacionales, a lo cual se ha hecho una crítica por reducir la participación.

Figura 15

Asambleas Barriales en la Comuna 2



Noviembre 2008

Julio 2009

Nota. Fuente: periódico Mi Comuna 2

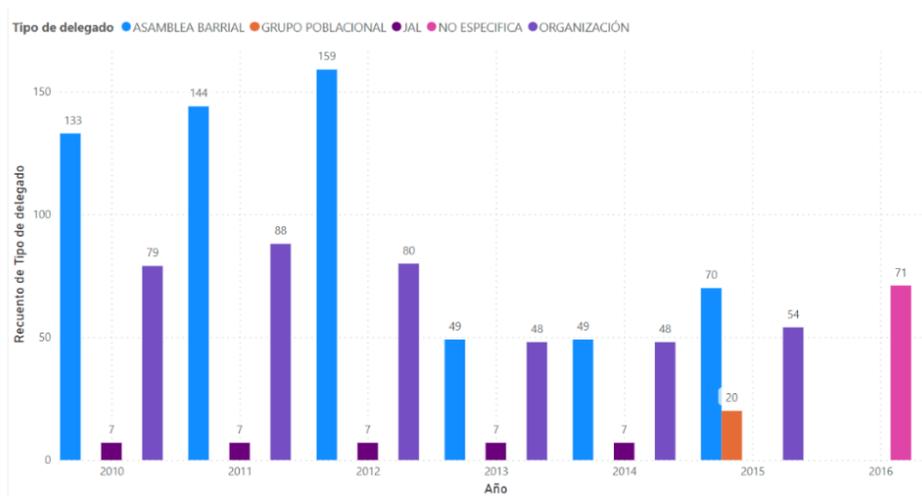
⁶ Es un escenario de encuentro entre los habitantes y vecinos de cada barrio o vereda de Medellín que posibilita la priorización para su ejecución de los proyectos en los planes de desarrollo local (Decreto 1205).

⁷ Son grupos de trabajo para profundizar diagnósticos temáticos y procesar proyectos de los Planes de Desarrollo Local. En todo caso, con el acompañamiento de la administración municipal (Decreto 1205).

A partir del 2010, en la práctica, se evidencia la participación de los diferentes tipos de delegados en los procesos de PP, los cuales han variado de acuerdo con los cambios metodológicos impuestos desde la norma. Siendo así, “el Consejo comunal ha sido integrado, pues como cada año por gente diferente y de acuerdo a las metodologías implementadas, pues ha ido cambiando su número de participantes y su función, diría uno que estos órganos son importantes en términos de que estas iniciativas deben tener un respaldo basados en esas metodologías se debe nombrar unas personas, pues como en este caso, los delegados del consejo comunal que vele, pues como por llevar a cabo bien estos procesos” (E4PP, comunicación personal, 8 de febrero, 2023).

De acuerdo con la información del siguiente gráfico, es probable que los cambios metodológicos facilitaran un escenario más participativo e inclusivo, en el cual se ampliarían los tipos de delegados. Es de resaltar que el mayor número de personas que asistieron al PP en el periodo 2010–2016 en calidad de delegado fue por Asamblea Barrial, en segundo lugar, por organización. Se podría afirmar considerando la encuesta realizada por la Secretaría de Desarrollo Social que “es más notorio el liderazgo de delegados barriales, tal vez porque hay una vocación orientada al servicio comunitario” (Periódico Mi Comuna 2, 2010).

Figura 16
Tipo de delegado período 2010-2016 Comuna 2



Nota. Fuente: Elaboración propia con datos de Alcaldía de Medellín

La cantidad de personas asistentes a las asambleas barriales y veredales tiene una línea de tendencia ascendente, en el año 2010 se da un aumento del 94% debido a un cambio estratégico

del programa que estuvo orientado a 2 aspectos: cambio en la metodología (inscripción de delegados) y una estrategia de comunicación intensa para incluir a nuevas personas. Para la Alcaldía de Medellín (2012) el número de asistentes a las Asambleas Barriales y Veredales se incrementó año tras año, lo que brindó legitimidad al proceso, en tanto jóvenes, adultos y adultos mayores, hombres y mujeres, encontraron espacios de consenso para tramitar sus necesidades de manera institucional, lo que además permitió a la administración plantear soluciones eficaces de manera conjunta. Asimismo, se evidencia que 2013 es el año a partir del cual el número de delegados en el PP disminuye, posiblemente en atención a cambios desde el Decreto 1205 expedido en el mismo año en el cual se delimitan las funciones de los delegados y quienes lo integran, entre otros asuntos sobre su participación en PP.

Para el año 2010, el periódico *mi Comuna 2* expuso los resultados de la encuesta que anualmente realizaba la Secretaría de Desarrollo Social de Medellín sobre el programa de PP, afirmando que más de la mitad de los consultados calificaba que el papel de los delegados de las organizaciones no era el mejor. Si bien es necesario revisar la muestra considerada en la realización de la encuesta respecto al total, se perciben algunas apreciaciones sobre los delegados. Por ejemplo, en el caso de las comisiones temáticas la encuesta define que la tarea la deben mejorar, considerando que su trabajo es crucial porque se deciden los mecanismos que permitirán hacer realidad el deseo comunitario. A continuación, se mencionan algunas razones de los líderes respecto al rol de los delegados:

entre los líderes que evalúan negativamente este proceso, 12 piensan que los delegados siguen pensando en intereses individuales y de sus organizaciones, y no en el colectivo. Asimismo, diez creen que falta más compromiso de los delegados para estudiar bien los temas, para reconocer los intereses de la comunidad y para participar en los procesos; dos señalan que el papel no ha podido ser bueno por algunas deficiencias del proceso que tienen que ver con la administración municipal, uno porque afirma que en algunos casos los funcionarios no los dejan hablar y se sienten utilizados como líderes y el otro porque siente que son muchas las comisiones y pocos delegados, lo que vuelve muy desgastante todo el proceso de PP. (Periódico *mi Comuna 2*, 2010)

Y en los últimos años se puede afirmar que existe aún la percepción que el Consejo Comunal y con ello los delegados no han representado bien los intereses de la comunidad ni han participado como la norma e incluso las expectativas de la población lo esperaría. Uno de los entrevistados afirma que siente que:

ya no tiene efecto real, las mismas luces y sombras vamos a seguir viendo y ha pasado, pues como que algo ha cambiado de varias formas sus participantes y allí no ha sucedido un cambio real como la dinámica del PP para que efectivamente se junten los proyectos que necesita la comunidad, con una trazabilidad, con una gestión del cambio pertinente. (E4PP, comunicación personal, 8 de febrero, 2023)

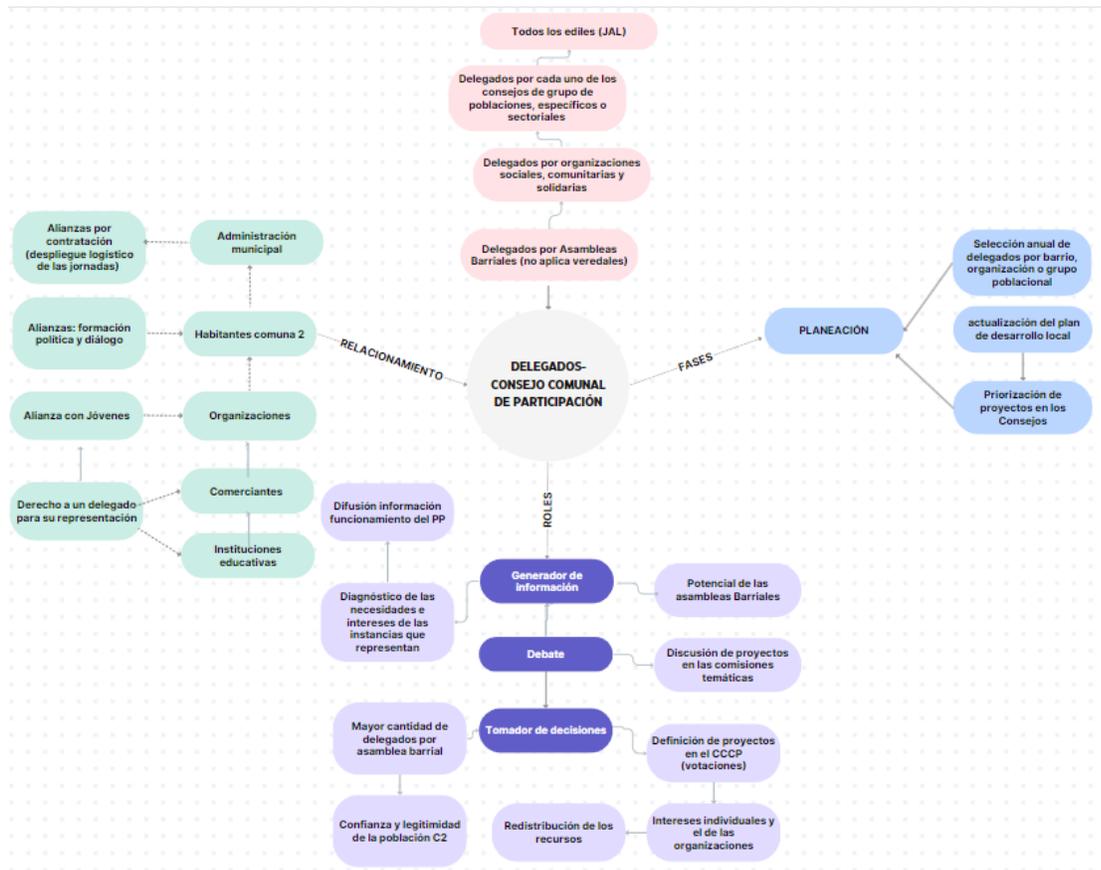
No obstante, también se resaltaba el respeto por la opinión e ideas de los demás y que los delegados ayudan a que la gente entienda sobre el PP. Algunos de los encuestados afirmaron que, existían algunos asuntos que se han podido mejorar como brindarles más capacitación para tener mayor conciencia de la participación desde una mirada colectiva; asimismo, mejorar el acompañamiento a las asambleas ya que algunos delegados no entienden para qué se hacen elegir, de manera que mejore su asistencia y participación tanto en las comisiones como en los consejos comunales.

En cuanto al relacionamiento con otros actores como en toda relación existían intereses y poder por parte del CCCP y además alianzas entre los distintos delegados para la redistribución de recursos y apoyo a determinadas ideas de proyecto. Si bien la norma Decreto 697 de 2017 afirmaba que “una misma persona no podrá postularse para representar a varios sectores o grupos poblacionales, y solo podrá hacer la representación en un territorio comunal o corregimental” eso no se cumplía en la comuna 2, ya que según E5PP (2023) allí se movían intereses, entonces, por ejemplo, había un personaje que era presidente de una Junta de acción comunal y tenía además una banda música marcial, entonces tenía mucho interés en la Comisión de Cultura, pero como presidente de esta acción comunal, pues participaban de otras, en ocasiones metían los pelaos para que fueran delegados de PP y así tener más músculo dentro del Consejo comunal, pero también en muchas ocasiones hacían coaliciones, por ejemplo, no esa propuesta no y hacían coaliciones con varios delegados y tumbaban propuestas o apoyaban otras o redistribuían los recursos.

La siguiente gráfica resume lo anteriormente expuesto con relación a las fases, roles y relacionamiento de los delegados en la C2 respecto al PP, siendo un consolidado del período de estudio (2005-2020). Respecto a los delegados de la C2 es de resaltar de acuerdo con las fuentes consultadas que existieron 3 tipos de delegados: sectorial, por organización y por asamblea barrial- siendo estos últimos los de mayor legitimidad, participación en cantidad y liderazgo en la C2-, de manera que operó como una figura dentro del PP muy cercana a las comunidades, a diferencia de la JAL por ejemplo.

Según las cifras entre 2009 y 2017 se resalta normativamente la figura de delegado, siendo en la comuna 2 relevante su participación entre 2010 y 2012, especialmente como delegado en asambleas barriales. Los delegados tenían en la C2 el rol de diagnosticar las situaciones y proponer ideas de proyectos, las cuales se discutían en las comisiones temáticas para su posterior votación, de manera que durante la fase de planeación del PP tuvieron gran relevancia. No obstante, algunos criticaron también su labor, especialmente de aquellos delegados que representaban organizaciones o diferentes grupos y sectores al mismo tiempo, asimismo también se presentó una crítica frente a su grado de cualificación para exponer los temas en las comisiones y dar a entender a la población sobre que era el PP y su importancia. Por lo tanto, se puede considerar a los delegados como una figura tanto instituida como instituyente que cambió metodológica y participativamente el PP en la C2.

Figura 17
Fases, roles y relacionamiento de los delegados al CCCP Comuna 2



6.3.6 Juventudes, resistencias y movilización en el PP

Los jóvenes también han sido actores protagonistas en el PP, aunque no existe una norma que los defina como un tipo de actor en PP, para propósito de este trabajo es importante considerarlo por la incidencia que han tenido en la nororiental y específicamente en la Comuna 2. Si bien los jóvenes desde las últimas décadas del siglo XX empezaron a gestar prácticas democráticas en esta jurisdicción, es probable que con el PP encontraron la oportunidad de articularse y movilizarse de acuerdo con las necesidades presentadas. Por lo tanto, en diferentes fuentes se puede apreciar como entre todos los grupos poblacionales de la comuna se destaca la participación y la movilización de los jóvenes desde la creación y sostenimiento de organizaciones, colectivos, grupos, en las cuales han proyectado acciones comunitarias y han sido articuladores con otros actores en lo que concierne a la experiencia de PP. Esto permite considerar también que con el PP se han ampliado las oportunidades educativas de este grupo poblacional, sin embargo,

como mencionan algunos de los entrevistados “se presenta una fuga de cerebros”, la cual es una expresión del lenguaje popular y en la que coinciden varias fuentes, como por ejemplo E4PP (comunicación personal, 8 de febrero, 2023), quien explica que esta frase hace referencia a que muchas personas se gradúan de su carrera y en la comuna, pero cuando tienen oportunidades laborales ya posterior a su grado se van del territorio, si bien pueden prestar un servicio social y apoyo comunitario en la comuna durante su proceso de formación, existen la tendencia a que los jóvenes que cuentan con la posibilidad de acceder a educación superior migran a otros escenarios o comunas, de manera que no continúan con los procesos comunitarios, y por ende, disminuye su participación en instancias de PP como en los Consejos Comunales y Junta Administradora Local.

En los años 2008 y 2009 con los proyectos de PP joven y fortalecimiento de las organizaciones juveniles se da la creación de la red juvenil jóvenes sin fronteras y se dan a conocer grupos juveniles que en la comuna pocas organizaciones conocían (Montes, 2010, p. 42). En paralelo, a nivel de ciudad, con el acuerdo 016 de 2008 se plantea como estrategia “fortalecer la participación juvenil en el escenario de Planeación y PP en las comunas y corregimientos, para lograr un incremento de las iniciativas priorizadas en beneficio de los y las jóvenes de la ciudad”, razón por la cual posteriormente desde el Acuerdo 046 de 2010 se consolida en la ciudad el programa “PP joven”.

En general se destaca el PP Joven como una apuesta por articular desde el instituido los intereses de un grupo poblacional que desde la década de los noventa venía participando en la zona nororiental y en la comuna 2 con incidencia desde diferentes estrategias de movilización. Uno de los entrevistados considera que el “PP joven dio muchas herramientas para llegar con debate, con argumentos y poder hacer incidencia en ese espacio, sucedió acá en la comuna dos y sucedió en la ciudad” (E4PP, comunicación personal, 8 de febrero, 2023); a su vez también se reconoce la red juvenil de la comuna 2 como una articulación de varios grupos, parches, colectivos juveniles, de manera que se podría afirmar que lo expuesto en la norma de PP Joven se logró durante los años siguientes a su expedición.

Es de resaltar la importancia de agrupaciones conformadas o creadas por jóvenes, pues cada vez fue mayor su interés por todos los procesos sociales y comunitarios. Sin embargo, algunas de ellas como la Red de Jóvenes sin Fronteras, no permanecieron en el tiempo, "estuvieron por allá en el 2013-2014 caminando y ya no sé ve tampoco que los jóvenes han vuelto mucho a ese espacio,

es más hoy se tiene un CCCP únicamente con el sector de jóvenes y habrá por ahí cuatro o 5 personas menores de 30 años" (E3PP, comunicación personal, 12 de diciembre, 2022).

En el caso de los jóvenes como escenario representativo de expresión comunitaria se resalta la calle como el escenario en el cual expresan su sentir comunitario. Según E5PP (2023) ahí también cuando era la red, pues el asunto de marchas, las tomas culturales. Ha sido, pues como nuestro espacio para manifestar diferentes ideas políticas como culturales y artísticas. Asimismo, la capacidad de ejercer varios roles al mismo tiempo resultaba atractivo para los jóvenes, ya que participaban en los procesos de PP en calidad de delegados, beneficiarios y/o asociados de alguna corporación de la Comuna, entre otros roles posibles de acuerdo con cada caso. Por ejemplo, uno de los entrevistados contó su experiencia (aproximadamente entre 2012 y 2015) en PP, siendo visible su participación desde diferentes escenarios:

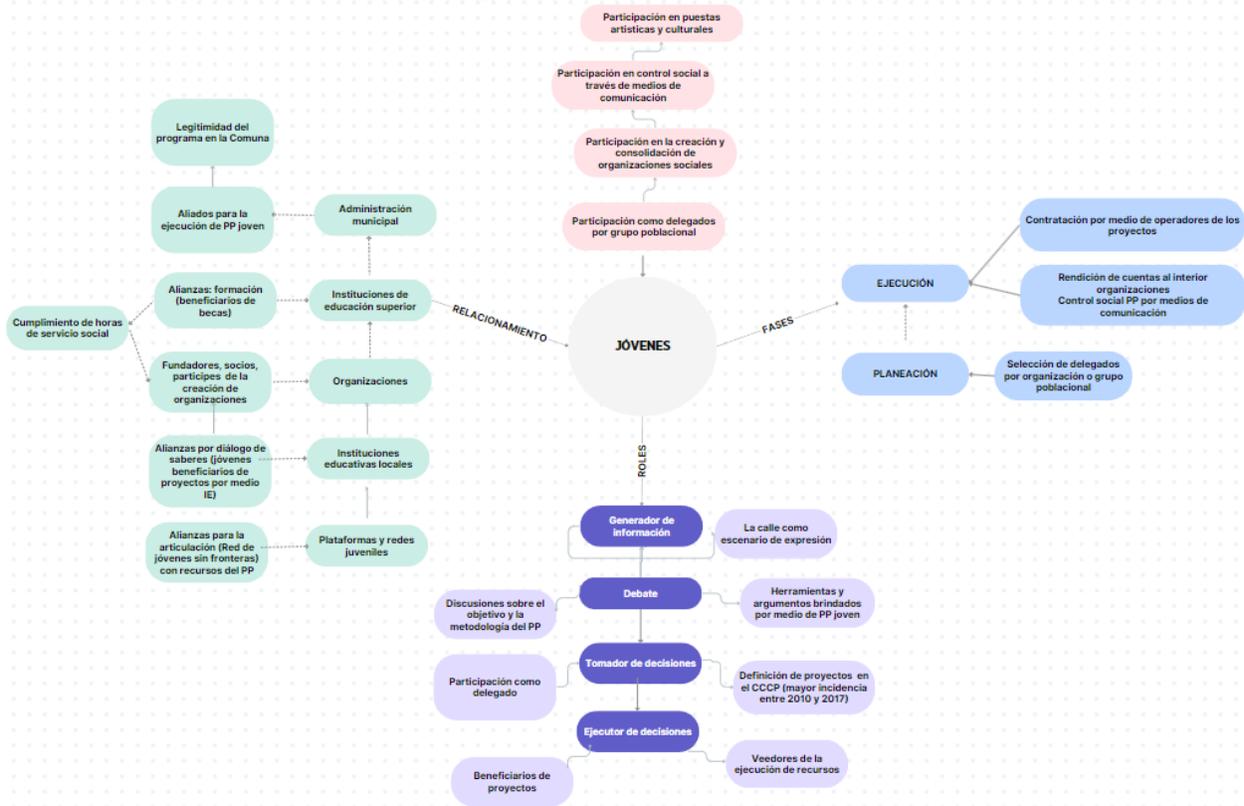
he hecho parte de estímulos, he hecho parte también de formación artística, he hecho parte con el periódico, pues el periódico ha sido beneficiado, yo, por ende, también con mi participación allí. Mmm y ha sido como un programa, digámoslo, así como de análisis constante porque al ser un espacio institucionalizado ha estado constantemente dentro de las reflexiones de varios espacios o de varios procesos organizativos de los que he hecho parte. Me he movido en diferentes roles, como delegado me movía en un rol como beneficiario me movía en otro y como como periodista digámoslo así me movía más como veeduría y pendiente de la ejecución (E5PP, comunicación personal, 04 de mayo, 2023).

Por otro lado, y no menos importante está el tema de educación superior en el PP, en el cual el grupo poblacional de jóvenes es el más beneficiado, considerando que la oferta de becas y estímulos académicos estuvo enfocada para esta población, especialmente para el acceso a educación superior en instituciones públicas y privadas. Acuerdos como el 064 de 2006, 069 de 2010, 09 de 2011 y el 054 de 2012 son algunos de los documentos normativos que relacionan el tema de educación superior, ya que las comunidades al debatir y aprobar el PP en cada comuna y corregimiento podrán aprobar recursos para la educación superior. En estos acuerdos se mencionan las condiciones de asignación y permanencia de los beneficiarios, así como las condiciones para el cumplimiento del servicio social comunitario como corresponsabilidad del beneficio recibido, de manera que en el caso de la comuna 2 se estableció un relacionamiento entre los jóvenes, las

instituciones de educación superior y los organismos, instancias u organizaciones en las cuales prestaron su labor social, ya que la idea era que los jóvenes cumplieran con este requisito en la misma comuna en la cual fueron priorizados los recursos para este fin.

La siguiente gráfica resume lo anteriormente expuesto con los jóvenes de la C2 respecto al PP, siendo un consolidado del período de estudio (2008-2020). En esta ocasión al ser un grupo poblacional relevante su participación en la C2 fue transversal desde los diferentes roles y fases. Si bien desde 2006 se expiden normas que benefician a los jóvenes con recursos del PP, en este caso de estudio es más relevante el año 2008, en el cual la política de PP joven que partió desde el aparato instituido fue trascendental para la relación con los jóvenes de la C2, de manera que se presenta mayor articulación con el aparato gubernamental y con ello, un aumento en la participación en diferentes instancias y grupos conformados de la comuna. Según los entrevistados la red juvenil de la comuna 2 fue importante para comprender la participación de los jóvenes y su relación con PP, ya que los jóvenes empezaron a relacionarse con esta experiencia desde diferentes roles como delegados, beneficiarios, asociados, representantes, entre otros, siendo un grupo poblacional que se relacionó con diferentes entidades para la planeación y ejecución de los recursos del PP.

Figura 18
Fases, roles y relacionamiento de los jóvenes en PP Comuna 2



6.3.7 Al margen de la ley

Para comprender la incidencia de los actores armados es relevante estudiar el caso de los paramilitares bajo la actuación del denominado bloque “Metro”, en la zona nororiental de la ciudad, donde está ubicada la comuna 2. Desde los años noventa se reconoce la presencia de paramilitares en Medellín, especialmente en algunas comunas y barrios “por un cambio cualitativo del proyecto paramilitar, frente al alcance de la guerrilla en las ciudades, decide articular su accionar en las zonas urbanas con el propósito de bloquear el suministro y paso de estos grupos hacia las zonas rurales” (Noreña Betancur, 2007, p. 52). Según la irrupción del paramilitarismo en la ciudad para mediados de la década de los noventa coincidió con tres momentos que permitieron su configuración: la creación de las convivir, el escalamiento del conflicto armado en otras subregiones del departamento y el afianzamiento de la relación bandas-narcotráfico-paramilitarismo; siendo esta última razón la que más afectó a los habitantes de la comuna 2, ya que con la creación del bloque Metro y posteriormente el bloque Cacique Nutibara se inició una lucha entre estos bloques y las bandas delincuenciales de la ciudad.

En la Comuna 2 Santa Cruz desde mediados de los años 90, opera la banda Los Triana, quienes controlan la totalidad de barrios de esta y otras comunas de Medellín, Bello y otros municipios de Antioquia. Sus rentas criminales se basan en la extorsión, narcotráfico y una sofisticada red de comercialización de productos de la canasta familiar. “Este poder de los Triana también ha sido reconocido por el hecho de ser la última banda en plegarse al proyecto paramilitar” (Revista Semana, 2006).

Tabla 4

Línea del tiempo de grupos armados ilegales en Comuna 2

Año	Grupos armados ilegales comuna 2
1950	Grupo para territorio de nuevos invasores o agentes externos al barrio (Moscú 1)
1980 - 1990	Sicarios al servicio del narcotráfico integrantes de grupos armados barriales
1987	Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo.
1994	Desmovilización de la Milicias Populares del Pueblo y para el Pueblo.
1994	Creación de Coosercom – Cooperativa de vigilancia y servicios comunitarios, integrada por exmilicianos.
1995	Creación de la banda Los Triana
2000	Incursión del paramilitarismo en Medellín
2004	Desmovilización del bloque Cacique Nutibara.

Nota. Fuente: Elaboración propia con base en Paz Jaramillo y Valencia Agudelo (2015)

De manera tal que se puede afirmar que los efectos del fenómeno de la violencia y la migración hacen parte de los habitantes de la comuna 2, quienes se han visto sometidos a situaciones de extorsión, hurto, falta de garantías. No obstante, con el transcurrir de los años se concentró el poder en un grupo armado en particular, generando condiciones de control territorial en los diferentes barrios de la comuna.

En el marco de la actuación paramilitar y los procesos de desmovilización, entra en vigencia la Ley 975 o de Justicia y Paz, y que tiene influencia en el accionar en zonas urbanas. Si bien no existe ninguna normatividad que relacione a los actores armados al margen de la ley con el PP, en la práctica se evidencia la incidencia que tienen respecto a otros actores, especialmente en los barrios de ladera o bordes urbano rurales como corredores estratégicos. En el caso de la Comuna 2 la Fundación Forjando Futuros y Asamblea de Cooperación por la paz (2019), afirman que se ha caracterizado en los últimos años por el control de parte de una estructura delincuencia que prácticamente “domina” las operaciones ilegales en el territorio, dicho grupo conocido como “los

Triana” es el responsable de la mayoría de las acciones criminales y de las principales economías ilegales que se desarrollan en la comuna.

Parte de los integrantes de los actores armados de la comuna son oriundos de la misma, los cuales crecieron y habitaron los mismos espacios, y ante esta condición relevante algunos afirman que han sido respetuosos de las acciones realizadas desde la experiencia comunitaria, en particular desde el PP, ya que por un lado los habitantes de la comuna han naturalizado sus prácticas como la extorsión de manera que no lo consideran como problemático, siendo reconocida su presencia como respaldo de seguridad ante un vacío de poder del aparato gubernamental, e incluso como aliados de los procesos relacionados con PP:

me atrevería a decir muy colaboradores, ellos van a hacer una actividad, te ayudan a cerrar calles, te llevan a convocar (...) en los momentos de ejecución de algún tipo de evento en territorio en campo, ellos ayudaban a que las cosas salieran bien, incluso agradecían por haber llevado ese tipo de actividades a esos lugares (EIPP, comunicación personal, 6 de diciembre, 2022).

De manera que existen contrastes en las percepciones manifestadas por la población con relación a la situación de seguridad, la presencia de los actores armados en la Comuna, y en especial la legitimidad con relación a ellos, ya que algunos “no identifican que haya conflicto, debido a la presencia de este único grupo, así como sensaciones de tranquilidad, seguridad, y aceptación como “autoridad” para que todo “marche bien” en la comuna” (Fundación Forjando Futuros y Asamblea de Cooperación por la Paz, 2019); mientras otros consideran que su incidencia ha sido control y hegemonía por medio de prácticas violentas como el homicidio, extorsión, hurtos, entre otros asuntos.

Si bien es posible que en los actores armados exista consciencia que afectar los procesos de índole comunitario puede afectar a sus más próximos como familiares, amigos, vecinos, teniendo en cuenta que crecieron por estas mismas calles y lugares; también se reconoce por algunos de los entrevistados que sus prácticas han estado ligadas a la financiación de proyectos de PP indirectamente por medio de las organizaciones fachada que acceden a préstamos para ejecutar proyectos y acciones de PP. Por lo tanto, es necesario precisar que las incidencias pueden ser tanto

directas como indirectas y que de una u otra forma ejercen una variación en los modos de vida y relacionamiento comunitario.

Los actores armados han aprovechado su poder e influencia económica para incidir en la población, especialmente en las organizaciones sociales. La forma de operar era a través de algunos infiltrados en organizaciones sociales para comunicar a los actores armados cuales eran los proyectos que las organizaciones requerían de presupuesto o musculo financiero para operar, ya que las organizaciones sociales por sí mismas no contaban con todo el capital. “Con la estrategia del “gota a gota”, entonces “ellos amablemente ofrecían estos recursos con un porcentaje bastante elevado, entonces hubo como tres o cuatro que identifiqué que estaban infiltrados precisamente buscando a ver qué proyectos se podían ellos adjudicar para después buscar los recursos por ese medio como tal” (E1PP, comunicación personal, 6 de diciembre, 2022).

¿La responsabilidad entonces es de los actores armados, las organizaciones sociales o de quiénes? Existe entonces este debate entre algunos de los entrevistados, los actores armados no tienen un papel coercitivo desde la imposición de los proyectos que sea de su interés, sino que “tienen unas alianzas particulares con algunas organizaciones, algunos ediles o algunas juntas de acción comunal, que ellos trabajan con un tema de gota a gota paga diario y ellos son los que terminan financiando la ejecución de estos proyectos” (E4PP, comunicación personal, 8 de febrero, 2023), de manera que la responsabilidad según su versión recae más en las organizaciones, desde las corporaciones sociales que ejecutaron los proyectos que “a veces acuden a ellos para financiar los proyectos de PP porque no tienen los recursos. Por lo tanto, hay una incidencia indirecta, es un tema poco comentando pero que, si se presenta como un problema porque si alguna persona no está de acuerdo en la forma de ejecutar el proyecto, pues lo van a joder” (E3PP, comunicación personal, 12 de diciembre, 2022).

Por ejemplo “en la 2 hay una experiencia de una organización que no pudo pagar y fue cortada definitivamente por el grupo armado” (E4PP, comunicación personal, 8 de febrero, 2023), de manera que su incidencia en PP ha sido tanto en la fase de priorización de proyectos de su interés como en la financiación de la fase de ejecución. Este escenario desmotivó a algunos líderes sociales de su momento, los cuales decidieron retirarse del proceso de PP.

¿Por qué yo empecé a retirarme de estos procesos? Yo empecé a ver que estos grupos armados empezaron a tener mucha fuerza en PP porque ya mandaban a un líder y le decían

vaya y métase allá y vote estas propuestas. Y si no salían a votar por allá les decían por un ladito “pilas que nos tienen que ayudar con esta propuesta” y mandaron líderes de reconocida trayectoria en el barrio que a lo mejor habían sido muy buenos y a partir de ese momento ellos mismos les dijeron vayan que es con esta intención. (E2PP, comunicación personal, 10 de diciembre, 2022)

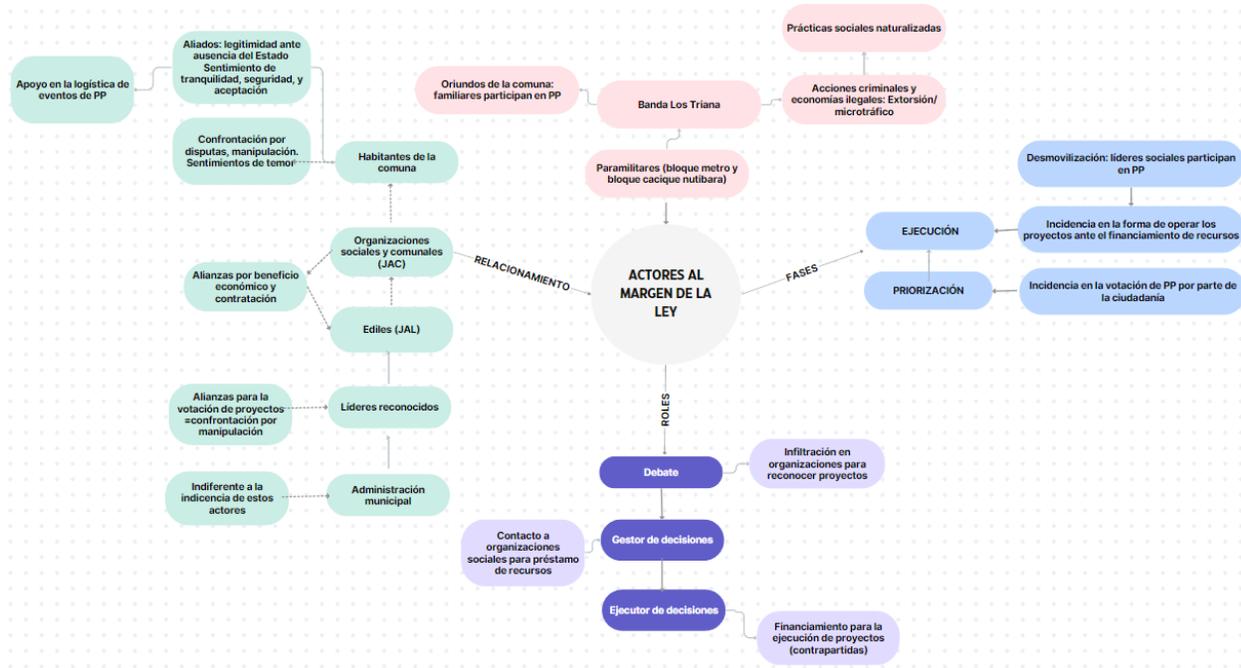
Ante este escenario relacionado a la contratación, los funcionarios públicos prefieren ser aliados de ellos y no toman acciones al respecto. De manera que organizaciones sociales y veedurías también prefieren estar al margen de esta situación.

Por otro lado, también se puede afirmar que luego de la activación del PDLPP, “en el marco de diversos procesos de desmovilización de los grupos paramilitares en Medellín, se hizo necesario desarrollar espacios para el encuentro, para sanar, construir y revivir la esperanza de un mundo mejor para las nuevas generaciones” (Periódico mi comuna 2, 2018). Por ejemplo, se reconocen experiencias significativas de desmovilización de actores que ya ahora son líderes sociales que participan de estos procesos, les gusta, se la sueñan y la viven, habló de dos personas en especial pues que fueron grandes vándalos y que ahora verlos como con esa pasión por lo social y con ese empoderamiento de ver salir adelante su territorio como tal, territorio en el cual ellos le hicieron tanto daño (E1PP, comunicación personal, 6 de diciembre, 2022).

Considerando lo expuesto con anterioridad y las fuentes consultadas, especialmente las fuentes primarias, se construyó la siguiente gráfica que resume el rol, relacionamiento y las fases de incidencia de los grupos armados de la C2 en el PP, siendo un consolidado del período de estudio (2005-2020), para lo cual la tendencia durante este período es que los grupos al margen de la ley siempre estuvieron presente en PP considerando los antecedentes mencionados en cuanto al contexto de violencia y conflicto de la C2. Por lo tanto, incidieron tanto en la toma de decisiones en cuanto al respaldo de determinadas iniciativas, así como en la financiación indirecta de proyectos a diferentes instancias como organizaciones sociales y comunales, al ser una incidencia indirecta no existen registros oficiales de ello sino desde la voz de los participantes de esta investigación. A su vez es de resaltar que cada actor con el cual los grupos armados se relacionaron se puede considerar que tuvo una percepción diferente, en algunos casos positiva y otros negativa respecto a su relación con el PP, de manera que su influencia en algunos momentos fue necesaria ante el vacío de poder del gobierno y la carencia de oportunidades desde el respaldo político y

económico para la ejecución de recursos del PP. En síntesis, se debe tener presente que, si existió influencia en la C2 de los grupos armados con el PP y se establecieron alianzas de diferente tipo para favorecer intereses tanto de los mismos como de la comunidad, incidiendo desde la priorización hasta ejecución de proyectos.

Figura 19
Fases, roles y relacionamiento de los actores armados C2



6.3.8 Los medios de comunicación y el ejercicio de control social

Si bien los acuerdos 043 de 2007 y 028 de 2017 mencionan los mecanismos de evaluación y seguimiento al proceso de planeación local y PP, regulando el apoyo recibido desde la Alcaldía Municipal para que se puedan gestar mecanismos de control social y veedurías ciudadanas, en términos generales, no ha existido una veeduría de este tipo en la Comuna 2; han sido las mismas organizaciones y participantes de la experiencia del PP, quienes han ejercido de alguna manera, control y veeduría ciudadana. Además de los órganos de control que por ley deben realizar control político, social y fiscal a los recursos destinados en este caso a PP. Sin embargo, es un hecho de ciudad que las personas no se movilizan para realizar control social a los recursos públicos, bien sea por desconocimiento, falta de motivación u otras causales. De acuerdo con una encuesta

analizada por Carvajal (2019), el bajo conocimiento de lo que es el control social se ve reflejado en la baja participación por parte de las personas encuestadas en las modalidades de control social, pues de 310 personas, el 81,2% no participan en alguna de las modalidades y la modalidad donde más participan, las Veedurías Ciudadanas, solo 39 personas de ellas, equivalentes al 10,2%, lo hacen.

En el caso de la comuna 2 la veeduría se ha realizado por medio de las organizaciones sociales, comunales y los mismos medios de comunicación comunitarios. Sin embargo, no se reconoce un proceso significativo y riguroso de hacer veeduría y control frente al PP en particular, sino a algunos hechos puntuales. Según E4PP (2023) se reconoce comisiones accidentales por parte de concejales como sanciones a instituciones y funcionarios públicos porque se ha demostrado malversación de recursos pero que se vencen cuando salen esos funcionarios de esta Secretaría o entidad y algunos vetos para organizaciones en cuanto a contratación, pero son como simbólicos, mientras están unos funcionarios que no les dan contrato, pero cuando se vencen cuando los funcionarios se van.

En cuanto al rol de los medios de comunicación comunitarios como canales alternativos a la institucionalidad, le apuestan por ejercer veeduría desde la información con asuntos como:

lo que sucede al interior del PP, lo que pasa con el CCP, lo que pasó con el cambio de acuerdo, pues siempre hemos estado muy cercanos como a intentarle esa realidad que se presenta y cierto. La realidad que se presenta, que además es como el escenario de comuna y que hoy abarca muchos de los procesos y como de las dinámicas políticas de la comuna, por decirlo así, entonces como que siempre estamos ahí, pues porque ahí también está las juntas de acción comunal, están los sectores, entonces llega como información al respecto, entonces siempre ha estado ahí como dentro de nuestras lecturas contextuales si se quiere (E5PP, comunicación personal, 04 de mayo, 2023).

Por otro lado, se reconocen que existen temas más susceptibles para hacer seguimiento que otros, y que depende de los intereses del actor o sujeto encargado de la veeduría. “El tema, por ejemplo, de los beneficios, las gafas y esas vainas han sido temas, por ejemplo, que la gente le ha puesto el ojo” (E5PP, comunicación personal, 04 de mayo, 2023). Además, durante toda la trayectoria objeto de estudio la dinámica no fue la misma, en los primeros años del PP como apenas

estaba iniciando no había claridad en su funcionamiento y, por ende, en los mecanismos para realizar veeduría al proceso. Luego, uno de los entrevistados afirma que “como esto se volvió público entonces yo proyectaba -cuánto viene, cuánto es- entonces la gente tomaba fotos, es un asunto que se volvió público, mientras que, en el primer periodo de la JAL, la JAL sabía cuánto llegaba cuánto se movía. Ya para los otros dos períodos eso se volvió a poner público (E2PP, comunicación personal, 10 de diciembre, 2022).

Se resalta uno de los casos en los cuales se hizo veeduría por parte de la red juvenil de la comuna 2 a uno de los proyectos que estaba en ejecución (año 2011, 2012) y en el cual faltaba transparencia de la organización que ejecutaba. Dependiendo de lo acontecido se optaba por distintas estrategias. Según E5PP (2023) la estrategia utilizada como veeduría fue parar el proyecto hasta que no se dieran las claridades necesarias, más que llevarlo a otras instancias se optó primero por realizar una conversación y exigencia ante la organización para esclarecer los hechos y lo que decían es que:

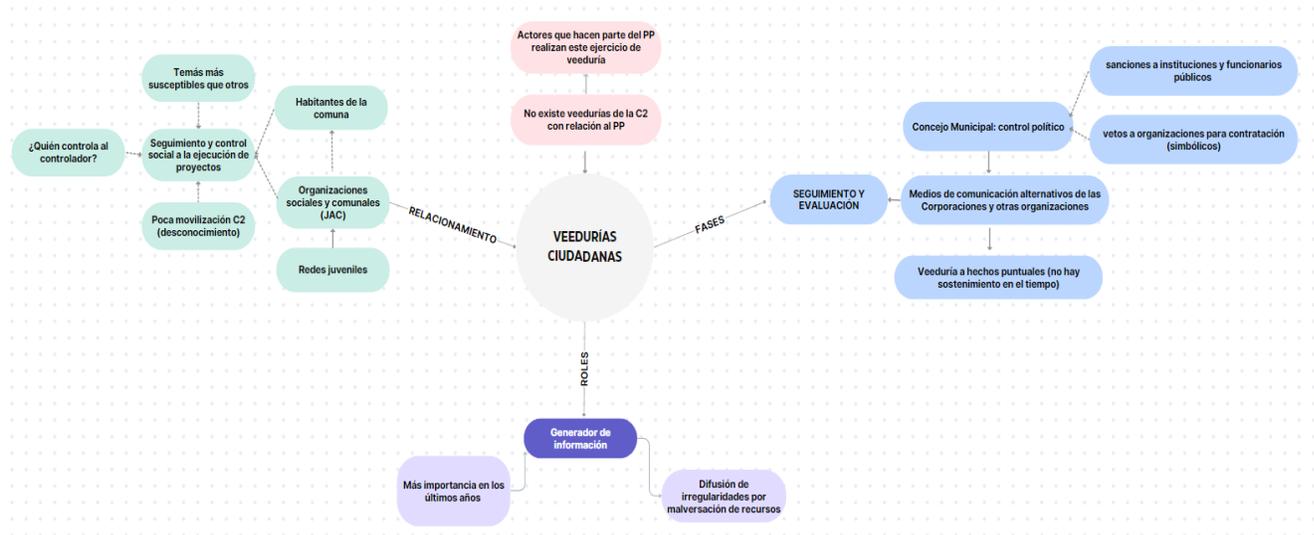
tiene que venir el secretario a dar la cara pues por lo que usted está haciendo, porque vemos que lo que se priorizó por PP no es lo que usted nos está dando. Con la red por ejemplo se llegó a hacer mesa tripartita con el interventor del proyecto, el operador y personas de la comunidad y esas personas digamos que llevaban toda la línea del proyecto (E5PP, comunicación personal, 04 de mayo, 2023).

La siguiente gráfica resume lo anteriormente expuesto con relación a las veedurías ciudadanas como actores en la C2 respecto al PP, siendo un consolidado del período de estudio (2005-2020). En este caso de estudio se resalta en primer lugar que según las fuentes consultados existe una tendencia en considerar que no ha existido una veeduría formalmente constituida sino que diferentes organizaciones de la comuna y medios alternativos de comunicación tales como la red juvenil y mi comuna 2 se han dedicado a este rol que por norma se adjudica a las veedurías conformadas, sin embargo, también se resalta que en esta ocasión el control social por parte de la comunidad ha sido más fuerte que el control político, fiscal y administrativo, solamente se reconocen algunas experiencias particularidad en cuanto a estos últimos. Por lo tanto, en cuanto a veeduría ciudadana el relacionamiento ha sido más entre los mismos habitantes de la C2, que de

forma articulada y de manera plural han ejercido este rol, pero que atendiendo a los intereses presentes también hay temas y actores más sensibles que son omitidos.

Figura 20

Fases, roles y relacionamiento en el ejercicio de veeduría C2



6.3.9 Otros actores: comerciantes, beneficiarios y partidos políticos

El Acuerdo 016 de 2008 afirma que la Secretaría de Desarrollo Social implementó el componente de PP desde la dimensión económica y el empresarismo social, para el fomento del emprendimiento comunitario, en paralelo a estrategias de intervención como los Centros de Desarrollo Empresarial Zonal (CEDEZOs), la Red de Microcrédito y el Concurso de Capital Semilla para ponerlos a disposición de los emprendedores barriales. En el caso de la comuna 2 más que la participación de la empresa privada con recursos para el fortalecimiento de PP o la incidencia en los espacios de discusión o las diferentes fases, se reconoce a los comerciantes y emprendedores en calidad de beneficiarios de proyectos ejecutados con recursos del PP, desde el fortalecimiento de unidades productivas o de negocios.

Como condiciones socioeconómicas de la Comuna 2, los resultados de la ECV indican no solo la precariedad del trabajo que desempeñan las personas, sino, además, la inestabilidad del mismo, otro porcentaje alto de la población genera actividades particulares para sobrevivir, algunos relacionados con la economía ilegal, el comercio, distribución y ventas de estupefacientes. La ECV resalta que en la comuna con el PP se han generado importantes aportes en la construcción de

propuestas de nuevos negocios (Alcaldía de Medellín, Corporación Con-Vivamos y Corporación Cultural Nuestra Gente, 2008, p.14).

Dentro de los actores del PP se resalta el papel de la comisión económica, ya que según E5PP (2023) esa comisión priorizaba mucho el asunto de los emprendimientos y el fortalecimiento empresarial, entonces lo que hacían era llamar pequeños comerciantes, pequeños negocios, pequeños emprendimientos y compartirles ideas de emprendimiento.

Desde el Plan de Desarrollo Local se manifestó la intención de apoyar este sector en el año 2007 y en su materialización desde el PP para cerrar brechas en desigualdad y pobreza. En el PDL se afirma que se han creado nuevos negocios con apuestas incluso comunales que apuntan a la generación de procesos económicos solidarios, pero las debilidades administrativas y de conocimiento de los participantes, han acelerado su debilitamiento y desaparición en muchos casos. Se reconoce por ejemplo el programa "Organizaciones Comunales con visión empresarial" para desarrollar y potencializar la capacidad empresarial de las JAC (Acuerdo 080 de 2009) sin embargo, "en los datos de personas que se han movido como en eso ellos plantean como ciertas críticas de los programas de emprendimiento, eran muchos recursos que ingresaban y de fortalecimiento poco" (E5PP, comunicación personal, 04 de mayo, 2023).

Por lo anterior se podría afirmar que con recursos de PP no se han alcanzado a consolidar muchas ideas de negocio, muchos emprendimientos, sino que quedan más como en la idea y en sus primeros inicios, e incluso algunos quedaron con problemas económicos a raíz de esta intervención o beneficio dado en su momento. Uno de los entrevistados afirma que normalmente había recursos para emprendimientos, redes empresariales, insumos, pero un criterio de este tipo de programas era la formalización de manera que se perdían las oportunidades para un amplio grupo de comerciantes.

También se reconoce a aquellos actores que no necesariamente tenían un vínculo organizativo, por ejemplo, desde la JAC, grupo o asociación, ya que personas como los delegados por asambleas barriales, beneficiarios de proyectos, entre otros, hacían parte del PP, directa o indirectamente. Cada proyecto con incidencia en la comuna tuvo sus beneficiarios de acuerdo con las intencionalidades y público objetivo. En los anexos de este trabajo se evidencia los beneficiarios de los proyectos de PP de la Comuna 2 entre 2016 y 2019, relacionando el nombre del proyecto, componente, contratistas y lugares de intervención.

También se reconocen como otros actores a los partidos y movimientos políticos, desde el ejercicio de algunos delegados que militan en estas instancias: “muchos militan y como parte de su militancia también está asociada a conseguir votos, pues porque los partidos se tienen que movilizar en cada zona y usan programas de PP para beneficio electoral de sus padrinazgos políticos porque saben que consiguen a través de ahí también puestos o ayudas o alguna vaina, lo que se intercambia en Colombia plata por votos” (E5PP, comunicación personal, 04 de mayo, 2023). Además, también se reconoce desde la asociatividad que la comuna 2 intentó crear su propio movimiento político:

se llamaba “Unidos por la 2” o “Desde la 2” para participar de las elecciones, pero al final eso no les dio (..) se disolvió porque eso no lo movilizaba los ideales o ideología específica sino como una necesidad de aparentar, de mostrarse o sacar algún beneficio, pero ahí había muchos, que se movían en el tema de PP, pues en muchos de los temas de liderazgo de la comuna. Alquilaban sede y todo y eso movieron cosas ahí (E5PP, comunicación personal, 04 de mayo, 2023).

Por lo tanto, se puede afirmar que los partidos políticos “tienen incidencia en los líderes que no tienen claro para que van, porque es que uno no depende del partido (...) los partidos políticos tienen incidencia en la medida que la comunidad esté o no esté organizada. Si la comunidad está organizada el partido político viene a ofrecer cosas y ya, pero si está desorganizada hacen lo que les da la gana. Usted tiene de pronto una elección clara y ellos vienen y le voltean todo, le mueven el tema con el dinero” (E2PP, comunicación personal, 10 de diciembre, 2022).

Considerando lo anteriormente expuesto en todo el numeral 6.3, existieron durante el período de tiempo de este estudio diferentes actores en la C2 que coinciden con los actores de la experiencia de PP en Medellín y a su vez con lo expuesto en los diferentes acuerdos y normas de carácter municipal. No obstante, los roles, relacionamientos y fases en las cuales cada actor estuvo presente en la C2 fueron diferentes, razón por la cual para propósitos de este trabajo de grado se abordó cada uno de manera particular considerando la relación con otros actores de la C2, los diferentes roles que en la práctica ejercieron y con ello en cual fase estuvo más presente.

De acuerdo a la información presentada por cada actor en algunos casos el rol ejercido estuvo guiado más desde lo instituyente, ya que algunas normas no se ajustaron a lo que realmente los habitantes de la C2 querían para el PP. Se presentó entonces un escenario divergente entre lo

social y normativamente establecido en el PP y la fuerza que cuestionaba aquello instituido del momento, siendo el período 2009-2017 en el cual existen una tendencia participativa por parte de los actores mencionados, ya que alguna norma permitió su creación o los mismos antecedentes de la comuna gestaron su participación, por ejemplo normativamente nacieron las JAL, la figura de delegados y algunas organizaciones comunales y juveniles; mientras que actores como organizaciones de base, medios de comunicación comunitarios e incluso actores armados se vincularon de alguna manera al PP, desde diferentes estímulos, siendo el factor económico y la defensa de su comuna y control territorial algunas razones transversales para estos últimos actores.

Ahora bien, luego de reconocer la caracterización y trayectoria de la experiencia del PP en la comuna 2 y a su vez, la actuación y el relacionamiento de cada uno de los actores que han sido protagonistas del PP en sus distintas fases, en este numeral se presentan las incidencias de corte social y político de los actores del PP para el fortalecimiento democrático-participativo en la comuna dos 2 (Santa Cruz) de Medellín, mediante la reseña de las experiencias vividas por algunos sujetos participantes de esta investigación, así como el relato en fuentes documentales.

6.4 Incidencias de los actores de la comuna 2 en el fortalecimiento de la democracia participativa

Si bien en el apartado anterior, se habían mencionado algunas incidencias y posiblemente el lector haya ido inferido otras, el propósito ahora es presentarlas con mayor detalle, teniendo en consideración que las incidencias sociales están relacionadas con los actos comunicativos para el diálogo y la difusión de información que permitan la sensibilización, conciencia social y empoderamiento de las comunidades para ejercer su derecho a participar; y complementariamente, aparecen las incidencias políticas como la influencia en los tomadores de decisiones o aquellos que ostentan el poder político, en cuanto a demandas, exigencias, denuncias para el cumplimiento de la función pública; lo anterior con la finalidad de ejercer cambios tanto en programas como en la realidad social.

Lo primero por resaltar es que desde la Nororiental y en particular en la Comuna 2 se han presentado procesos de movilización social e incidencia política desde décadas atrás motivados por las carencias en derechos como la educación y el acceso al agua, así como las situaciones de violencia y conflicto ante la presencia de actores armados, las cuales han sido razones para iniciar

procesos de participación y transformación social que se han visto reflejados en la incidencia del PP. A partir del 2004 se reconoce la efervescencia social del PP, como un “periodo muy interesante como donde se veían, donde se movía muchas cosas, pues como que todo el tiempo había cosas para hacer con relación a espacios de participación instituidos e instituyentes” (E5PP, comunicación personal, 04 de mayo, 2023)

En contraste con los últimos años desde la expedición del acuerdo 028 del 2017 donde ya el PP no está en el cotidiano de la gente ni en la expresión ciudadana como lo afirmó E5PP (2023):

pues lo que pasa como en el PP si no es para criticarlo, no está en el vocabulario de la gente o para ser beneficiaria cuando lo puede ser. Como que en PP están priorizando tal cosa, como que eso ya sale por el plan plurianual, como que ya se sabe a qué se le va a invertir y ya no se sabe al interior del CCP que se está discutiendo. Como que uno habla con la gente y ya no hay tema de PP, antes los había.

Por lo tanto, la tendencia para los últimos años del período de estudio, es que PP solo ha interesado en términos de beneficiario o en calidad de opositor; la población en general no desea apostarle como en sus inicios puesto que consideran que ya se sabe desde el principio a que se le va a invertir de manera que las decisiones en los diferentes espacios no son tomadas en cuenta. A continuación, se mencionan algunas incidencias que se quieren resaltar y detallar de acuerdo a la información proporcionada por las fuentes consultadas y en relación a la materialización de la democracia participativa, considerando lo expuesto en los referentes teóricos:

La incidencia de los Consejos Comunales - más allá de la representación: también se reconoce desde el acuerdo 43/2007 a los Consejos Comunales y las Comisiones temáticas como escenarios de democracia participativa, ya que se identificaban las ideas de proyectos y con ello las situaciones, argumentando y debatiendo:

donde la gente realmente ponía su racionalidad y su sentir con relación a las cosas de la comuna, entonces a mí me parece que ese espacio además que era un espacio muy amplio, pues era un espacio de 200 personas de 150 o en un montón de gente, pero que me parece que era donde mejor se expresaba, como por lo menos no lo quiero romantizar tampoco,

pero sí creo que era donde se expresaba mejor, como ese asunto (E5PP, comunicación personal, 04 de mayo, 2023).

Los CC tuvieron incidencia por movilización debido a los espacios democráticos que tuvieron lugar al interior de las organizaciones, barrios y comités o grupos de ciudadanos para escoger los delegados que harían parte del Consejo Comunal; por representación ya que luego el delegado era el vocero de sus intereses y por concesión de poder como una oportunidad de empoderamiento para hablar por sí mismos sin intermediarios.

A continuación, se presenta la diferenciación entre los Consejos Comunales mencionados en el acuerdo del 2017 a las funciones y roles establecidos en los cambios metodológicos del 2017, teniendo presente que desde el 2017 hasta el 2016 se puede reconocer a un CC más abierto y masivo en sus interlocuciones con comisiones temáticas, mientras que después del 2017 se reconoce un CC más sectorizado y exclusivo en términos de participación.

Tabla 5

Comparativo Consejo Comunal

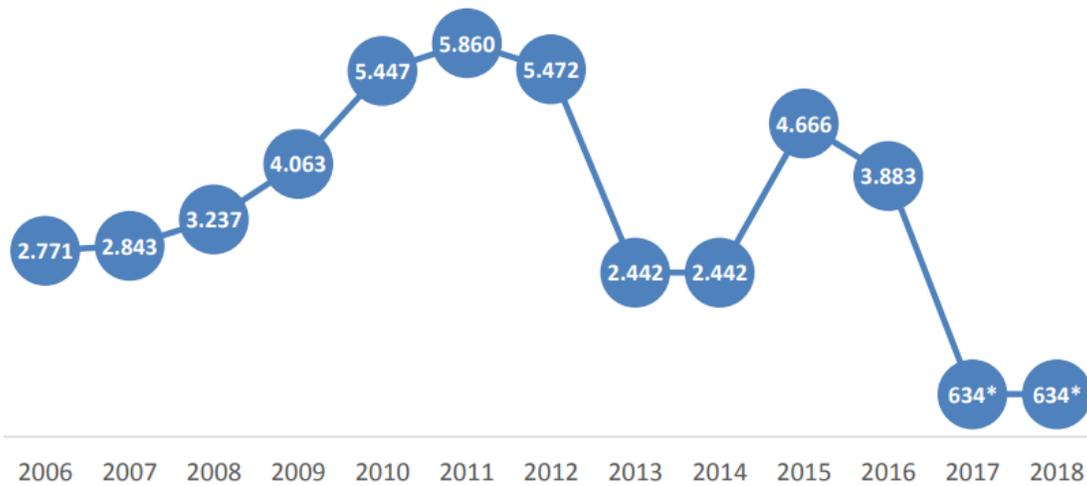
Acuerdo 43/2007	Acuerdo 028/2017- decreto 0697 de 2017
Consejos Comunales- CC	Consejos Comunales y Corregimentales de Planeación. CCCP
El Alcalde como máximo orientador de la gestión del Municipio, mediante este Acuerdo, otorga a los Consejos Comunales y Consejos Corregimentales la facultad para decidir en el campo del presupuesto participativo.	Son instancias de representación sectorial que lideran la planeación participativa para el desarrollo y la concertación democrática local.
Es el máximo orientador de la planeación participativa en cada una de las comunas y corregimientos. Lo preside la Junta Administradora Local, para su constitución será convocado por el Departamento Administrativo de Planeación conjuntamente con las JAL. Es el encargado de legitimar y adoptar el plan de desarrollo de comuna o de corregimiento, y de priorizar y aprobar las inversiones de Presupuesto Participativo que harán parte del Presupuesto Anual del Municipio.	Se generan espacios abiertos, conocidos como talleres de recolección de insumos, donde la ciudadanía hace aportes a las ideas de proyecto jerarquizadas según el programa de ejecución, para que posteriormente las dependencias y entes descentralizados responsables de cada temática formulen los proyectos y los socialice a los CCCP de cada territorio.
	Los proyectos formulados pasan por un proceso participativo y finalmente salen a tarjetón para ser

<p>El CC podrá crear las comisiones temáticas necesarias para el cabal cumplimiento de sus objetivos.</p> <p>Estaba integrado por los delegados de las asambleas barriales, las organizaciones sociales y representantes por sectores.</p>	<p>priorizados por los ciudadanos en una consulta abierta. Son las dependencias y entes descentralizados quienes asignan el valor a los proyectos, según criterios técnicos.</p>
--	--

De acuerdo a lo anterior se profundiza a continuación la figura del delegado por asamblea barrial, desde su actuación antes del 2017.

Las Asambleas Barriales como mecanismo participativo y de inclusión territorial: si bien han existido críticas a esta figura de delegados, la siguiente imagen puede evidenciar la cantidad de delegados elegidos en Medellín durante el período de estudio, por lo cual se puede apreciar como el número de asistentes a las Asambleas en los procesos de PP se incrementó desde el 2009 hasta el 2012, momento en el cual tuvo su mayor auge, sin excepción en la C2 (ver página 82, figura 13). Sin embargo, en el 2017 disminuye la cantidad de delegados debido a los cambios metodológicos propuestos por el Decreto reglamentario, en el cual se pasó de tener representantes por barrios a representantes por sectores (de delegados a consejeros comunales).

Figura 21
Total de delegados en Medellín período 2006-2018



Nota. Fuente: Secretaria de Participación Ciudadana de Medellín, citado por, Moreno Zapata (2019)

Las Asambleas fue uno de los espacios democráticos que permitieron la participación de diferentes grupos poblaciones, etarios y a nivel barrial, incentivando la participación y el poder de decisión para el fortalecimiento de los actores. Sumado a que otro aprendizaje para los actores

gubernamentales a través del PP fue tener una relación más cercana para la ejecución exitosa de los proyectos priorizados, ya que en ese primer momento, entre 2004 y 2010, se resalta por parte de la administración municipal, “la descentralización de actividades por parte de los funcionarios, pues ya no son tan evidentes solo las visitas en sus oficinas, sino que además se ha exigido un acompañamiento por parte de ellos en nuestros barrios” (Montes, 2010, p.43)

Si bien se presentaron personas oportunistas con relación al PP, también se evidenció la participación auténtica por convicción ligado a lo barrial y territorial, ya que las motivaciones estaban vinculadas al arraigo territorial, especialmente en el caso de los delegados por Asamblea barrial y veredal quienes vieron en PP la oportunidad para luchar por su barrio, en contraste con otros barrios que ya se habían favorecido, lo cual permitió trascender la mirada del PP como un asunto electoral y dar una mirada al PP con relación a su proceso, como un proceso de aprendizaje y apuesta en común con relación a las situaciones coyunturales y no tanto necesidades estructurales del barrio y la comuna.

Las asambleas y delegados barriales fueran mecanismos o escenarios más cercanos y próximos a cualquier persona, sin intermediarios u obstáculos de por medio, de manera que el proceso fue más desde la materialización de una democracia directa -a diferencia del Consejo Comunal- en los cuales existían espacios de encuentro para la toma de decisiones desde lo electoral y la toma de decisiones desde la priorización de iniciativas, considerando el conocimiento de los temas comunitarios y territoriales.

No obstante, algunos como Moreno Zapata (2019) considera que el cambio metodológico del 2017 permitió mejoras en el PP, ya que “las últimas versiones del presupuesto participativo logran vincular un mayor número de actores y disminuyen notablemente el número de los delegados en los consejos consultivos, pero asegurando que los elegidos tengan una representación legítima, con lo cual se evitan aquellas personas que asistían en busca del bien particular y no del general” o como E5PP (2023) que expresó que los delegados usan programas de presupuesto participativo para beneficio electoral de sus padrinazgos políticos porque saben que consiguen, saben que consiguen a través de ahí también puestos o ayudas o alguna vaina, lo que se intercambia en Colombia plata por votos.

De manera tal que los delegados incidieron en la materialización de una democracia más directa, abierta a todo tipo de público y con mayor cercanía y legitimidad en la población, sin embargo, también tuvo sus falencias en la delimitación desde la priorización y ejecución de los

recursos, ya que su actuación se llevó a cabo sin planificación, bajo la elección de proyectos que no necesariamente respondieron a intereses comunitarios, sino económicos.

Incidencia de diferentes actores no institucionalizados: como experiencia se destaca que hasta el año 2017 (vigencia del acuerdo 028) la vinculación o no a alguna organización social formalmente constituida, colectivos o por grupo poblacional, no fue un impedimento para participar de los escenarios de PP, ya que se han reconocido liderazgos sin vinculación organizativa e institucional. No obstante, después de la puesta en vigencia del acuerdo 028 solo fue posible esta vinculación desde la composición y funciones de los CCCP.

Asimismo, la normatividad que permitió la figura de delegado fue fundamental para concebir otros actores como los delegados de asambleas barriales y veredales o delegados sectoriales, los cuales no necesariamente estaban vinculados a alguna organización formalmente constituida, pero que aprovecharon para organizarse bajo estas nuevas instancias como actores sociales.

Incidencia de grupos poblacionales que históricamente habían sido excluidos de otros escenarios de participación, es decir, “grupos poblacionales a los que se les ha dificultado la inclusión en espacios participativos de la ciudad como son los jóvenes de Medellín” (Alcaldía de Medellín, s.f). Si bien los jóvenes desde las últimas décadas del siglo XX empezaron a gestar prácticas democráticas en la zona nororiental, incluyendo la comuna 2, es probable que con el PP encontraron la oportunidad de afianzar la articulación y movilización pública de acuerdo a las necesidades presentadas. En el caso de la comuna 2 es de resaltar la Corporación mi Comuna 2 con el Periódico Mi Comuna 2 (www.micomunados.com) y la línea Cultural, donde se dinamiza la Casa para el Encuentro Eduardo Galeano y la Sala de lectura Palabras al Viento. La incidencia de los jóvenes en PP se centra en la creación y consolidación de medios de comunicación alternativos y comunitarios, y en la presentación y ejecución de proyectos con recursos públicos.

Asimismo, se reconoce a otro grupo poblacional destacado en PP en la Comuna 2 como lo son los adultos mayores. Por ejemplo, “Jaime León Arcila dice que uno de los avances de la cultura política de la ciudad y el país es que el adulto mayor que viene con unos vicios aprendidos de la vieja política, a partir de la pedagogía, y procesos electorales como este, se les ha enseñado que ya no se vota por una persona o partido sino por una propuesta o proyecto” (Periódico mi comuna 2, 2010). El PP en la C2, especialmente por medio de la figura de los delegados, ha sido una

oportunidad para dar voz y voto a los adultos mayores, y sentir que en algunos de los proyectos formulados se pueden convertir en beneficiarios.

Figura 22

Participación adultos mayores en votaciones del PP



Nota. Fuente: periódico mi comuna 2.

Incidencia de mayor cantidad de organizaciones sociales, comunitarias y solidarias desde diferentes estrategias: el PP ha brindado a las organizaciones la capacidad de decidir ante recursos públicos de forma más participativa y representativa a la realizada en el POAI: “este programa en la ciudad y en particular en la comuna 2 le ha abierto las puertas a organizaciones y a habitantes de la comuna ser actores activos del desarrollo local y sus barrios y a la vez para las organizaciones la ejecución de proyectos que en otros años sería imposible de realizar” (Montes, 2010, p.42). Si bien las comunidades de la Comuna 2 tenían unas formas de participación con el POAI y otras instancias, es probable que tras la implementación del PP se logró reunir actores de diversa índole para iniciativas de inversión pública y aumentar la capacidad real de incidencia como actores activos del desarrollo local.

Figura 23

Casa amarilla- Corporación Cultural Nuestra Gente



Nota. Fuente: Telemedellín (2022)

Por otro lado, se reconoce que con en el marco del inicio de la experiencia del PP aumentaron el número de organizaciones sociales en la Comuna 2, si bien no hay exactitud en la cantidad de organizaciones confirmadas, muchas de estas “según la comunidad, se han constituido como organización al ver como alternativa para adquirir recursos participar de este programa y así acceder a beneficios tanto para la comunidad como beneficios individuales” (Montes, 2010, p. 42). Por lo tanto, se podría afirmar que el aumento de organizaciones sociales creadas en la comuna 2 se asocia a la experiencia del PP y como oportunidad para la obtención de recursos públicos, de manera que no se puede generalizar de las intencionalidades genuinas de la creación de cada una.

Uno de los entrevistados afirmó que “a través de PP, pues y en general, como en las dinámicas desde la ciudad incentivados por la administración pública, por la alcaldía de Medellín y por el mismo programa, si había como un incentivo a la formalización (E5PP, comunicación personal, 04 de mayo, 2023), como estrategia de incidencia, desde alianzas y acuerdos para el favorecimiento de intereses, y que ha perdurado en la cultura de las organizaciones de la Comuna, ya que todavía hay colectivos o grupos de personas reunidas que desean dar el paso a la formalización. De manera tal que el tema de la formalización incidió en la forma de concebir el PP para las organizaciones tanto por la generación de recursos como en la identidad organizacional y de las personas que habitaban diferentes organizaciones, ya que saltaban de una organización a otra de acuerdo con el interés o beneficio de por medio.

Incidencia de los medios de comunicación alternativos y comunitarios como potencia instituyente y emancipadora: a través del PP entre el año 2006 y 2012 se crearon en la Comuna 2 diferentes medios de comunicación, lo cual significa que su contenido parte en reconocer un discurso diferente al oficial, de manera que la comunicación se realice en co-construcción con las comunidades, desde una comunicación comunitaria, popular y para el cambio social. Medios como la página web del PDL de la comuna 2; la emisora virtual radio 2 comuna; periódico comunidad al día; periódico Mi Comuna 2; emisora virtual radio mi comuna, entre otros se destacan por su permanencia como medio de comunicación de la Comuna debido al funcionamiento con recursos del PP, de manera que su priorización ha sido fundamental cada año. El objetivo de cada medio y las acciones realizadas permite considerarlos como actores claves para el fortalecimiento democrático-participativo, ya que la misma comunidad hace parte, desde líderes comunitarios, estudiantes beneficiarios del PP, las instituciones educativas, etc, de manera que no solo busca

difundir información sino establecer lazos de cooperación entre los barrios y construir espacios alternativos para el encuentro desde una comunicación libre que fortalezca la democracia.

Figura 24

Portada del periódico mi comuna 2



Nota. Fuente: periódico mi comuna 2 (2010)

Incidencia geográfica y territorial de los barrios en centralidades: No obstante, se marcaron diferencias geográficas, ya que algunos barrios tenían mayor incidencia que otros, especialmente en los que estaban más centrales, por ejemplo, los barrios ubicados en centralidades como Villa del Socorro, Andalucía y Santa Cruz acumularon entre 2010 y 2016 un mayor número de participantes en el PP con respecto a los barrios ubicados en las periferias de la comuna, de manera que en el marco del PP se presenta el reto de lograr un alcance territorial a los barrios y sectores de la comuna en los cuales la población no se encuentra incentivada en hacer parte de los procesos del PP.

En este sentido, se resalta la ausencia de algunos barrios y sectores en el escenario de PP. Uno de los entrevistados (E5PP, comunicación personal, 04 de mayo, 2023) afirmó que lugares como Cañada Negra no tiene representación en PP, ya que su ubicación no está claramente delimitada en reconocer si son de la comuna 1 o de la comuna 2. Otros como el Sinaí que se demoró en hacer parte del PP, así como Las Vegas y otros sectores que están “muy alejados” de esta experiencia participativa al no ser reconocidos como barrios de la comuna. Las razones pueden aludir al desconocimiento o falta de interés de la población, de manera que sus necesidades no se hacen visibles en la esfera de lo público, pero que independiente de las razones se evidencian fallas en la democracia participativa, ya que con el cambio del acuerdo (pasar de Asambleas a sectores) puede delimitar la actuación solo a organizaciones ubicadas en la franja 2 de la Comuna.

Incidencia de la administración municipal entre tensiones y disputas: también se presenta otro escenario opuesto a los mencionados anteriormente en cuanto a los beneficios y experiencias significativas, en este caso se desea resaltar la relación entre la administración municipal y la comunidad habitante de la Comuna 2, ya que lo instituido -desde cada gobierno local de turno- ha querido imponerse en las prácticas instituyentes, en todas las fases del PP (planeación, priorización, ejecución y evaluación) por medio de las prácticas clientelares, de corrupción por medio de la persuasión y la presión social, liderado desde las diferentes secretarías o dependencias de la Alcaldía. Debido a los cambios metodológicos desde el acuerdo del 2017, y en los últimos años del período de estudio se resalta que “no es la comunidad la que está haciendo la promoción, empiezan ellos 3 meses antes y cada Secretaría viene a venderle los proyectos de ellos al Consejo comunal” (E2PP, comunicación personal, 10 de diciembre, 2022), de manera que pasan por encima de la comunidad en la toma de decisiones, especialmente en aquellas comunidades que no cuentan con los conocimientos necesarios o no están preparados para participar en el PP, por lo que la comunidad no está teniendo el protagonismo que debería tener, teniendo en cuenta el espíritu mismo en la creación del PP y los primeros años de su conformación.

Los actores de la Comuna percibieron probablemente en los cambios metodológicos del PP promovidos desde la institucionalidad (especialmente del 2012 y del 2017) la instrumentalización de la participación, ya que desde la normatividad (acuerdos, resoluciones, decretos) se planteaban cambios esquemáticos y rígidos, los cuales no permitían ajustes flexibles en las diferentes fases del PP. “Anteriormente era muy participativo y en la actualidad no porque se coaccionó la participación en los territorios. Con el cambio que se hizo se destinó los recursos para que pocas personas direccionen los recursos” (E1PP, comunicación personal, 6 de diciembre, 2022)

Incidencia de las JAL y las JAC con prácticas antidemocráticas: los ediles de la JAL no se han reconocido en la comuna 2 como actores transparentes y confiables en las fases de toma de decisiones y ejecución de proyectos con recursos del PP. La norma los ha revestido como un actor relevante en el PP, pero en la práctica no se reconocen en la realización de dichas funciones. Esta incidencia no ha sido de representación, ya que realmente no han respondido a las demandas y exigencias del territorio, ni de movilización porque ha primado teniendo en cuenta a una incidencia ideológica, es decir, la prevalencia de creencias y valores anclados a los padrinazgos políticos. (Carvajal, 2019; Corporación Viva la Ciudadanía, 2014)

Asimismo, se reconoce normativa e históricamente el papel de las JAC para la integración comunitaria, barrial y veredal, sin embargo, en el manejo de recursos también han caído en prácticas poco transparentes, intercambiando lo que se conoce coloquialmente como “plata por votos” como lo consideró E5PP (2023) por lo que tanto las JAL como los organismos comunales son elegidos en contiendas electorales, de manera que aprovechan el manejo de recursos del PP para hacer proselitismo político y garantizar que sean elegidos nuevamente.

Por ejemplo, con la entrega de gafas o la promesa de paseos, son algunas ofertas llamativas para la comunidad, quienes a través de la persuasión y manipulación de estos actores acceden a votar por determinada persona para lograr lo prometido. Sin embargo, no se reconoce que esos recursos son de PP, de manera que se instrumentalizan esos recursos para la promoción de campañas políticas y de ejecución de planes de acción de estos organismos, además teniendo presente que las JAC con el cambio de la norma del acuerdo de 2017 en contraste con las JAL, no han tenido una posición destacada en PP y con ello limitaciones o regulación en su actuación.

Por lo anterior, se podría afirmar que la comuna 2 no fue ajena a la elitización de la participación en el marco de la experiencia del PP, es decir, “el desarrollo del PP evidenciaba tensiones derivadas de las prácticas de una cultura política que no había logrado depurar los exacerbados individualismos, protagonismos y prácticas tradicionales, características que no contribuían a la ampliación y profundización de la democracia” (Carvajal, 2019, p.18). Sumado a su vez, al intercambio de favores políticos propio de las contiendas. De manera que todas estas prácticas no evidenciaron la materialización completa de un escenario democrático participativo en la comuna 2.

Por lo tanto, si bien son actores considerado como legítimos y legales por parte de la comunidad, con sus prácticas de corrupción y el direccionamiento indebido de recursos, sumado al individualismo y el protagonismo de algunos, aprovecharon el PP indirectamente para instrumentalizar la participación. Asimismo, se evidencia la coacción al forzar algunas personas a participar de los espacios de PP, de manera que en últimas se da más prioridad al cumplimiento del programa que a la gestión del proceso. Uno de los entrevistados contó esta relación: “no es que no aparece la gente entonces le damos y tenemos que buscar quien se fortalezca. Eso pasa con los proyectos de PP también a nivel general. No, sí como que ah eso es para mujeres, pero entonces no hay mujeres que quieran participar, entonces llame niñas, o sáquelas del colegio” (E5PP, comunicación personal, 04 de mayo, 2023).

Incidencia ambigua de los actores armados: entre la colaboración y la presión social.

Si bien se reconocen los antecedentes de la comuna 2 como parte de la zona nororiental, en la cual se gestaron bandas delincuenciales que actúan desde la lógica del crimen organizado, y que por ende, cuentan con problemáticas de conflicto y violencia, estas condiciones también fueron el punto de partida para gestar escenarios para la planeación del desarrollo como lo ha sido la proyección y elaboración del plan de desarrollo local y el diseño de proyectos para atender problemáticas y necesidades sentidas por la comunidad a través del PP. Por lo tanto, el contexto de conflicto armado y crimen organizado en la comuna 2 fueron hechos que motivaron la organización social y política de los habitantes de la comuna y con ello, la creación de escenarios y apuestas participativas como base o antecedente al PP.

Asimismo, existe una tendencia en proyectar a los actores armados con prácticas de coacción y uso desmedido de la fuerza, sin embargo, líderes de la comuna manifiestan que en el caso de la Comuna 2 la incidencia de estos actores ha sido a través de otras estrategias de acercamiento a la comunidad, acuerdos y negociaciones al permitir la convocatoria y asistencia de las personas a lo relacionado con el PP, de esta manera se puede afirmar que PP se convirtió e hizo posible romper las barreras para gestar espacios de convivencia ciudadana, ya que la presencia de fronteras invisibles y zonas con restricciones no generaba confianza por parte de la población para hacer parte de estas iniciativas. No obstante, también se reconoce su relacionamiento con las organizaciones sociales desde la movilización de recursos para influir en la toma de decisiones y ejecución de proyectos del PP, al ser uno de los financiadores, de manera que las organizaciones acudían a los actores armados como musculo financiero para ejecutar recursos del PP y los actores armados aprovechaban esta situación para incidir de esta manera en el aparato instituido.

Incidencia de liderazgos para el fortalecimiento o no de la cultura democrática: con el PP, los líderes y lideresas han aprendido a utilizar los mecanismos de participación ciudadana y los practican permanentemente en su quehacer comunitario, han asumido sentido de pertenencia por el barrio en el cual viven y los líderes y lideresas pueden decidir parte de la inversión pública en la comuna (Montes, 2010). Son espacios gestados para el encuentro comunitario y el ejercicio de la política. Por otro lado, también se reconocen liderazgos débiles, autoritarios, antidemocráticos que imponen sus intereses y puntos de vista para favorecerse ellos mismos o favorecer a otros, y PP no ha estado ajena a esta situación que hace parte de un contexto macro como la política colombiana. En PP, por ejemplo, el individualismo que se torna en ocasiones entre los líderes por

motivos de protagonismo e incluso por intereses netamente individuales y no generales impiden la generación de propuestas que fortalecen el desarrollo de la comuna (Montes, 2010, p.44).

Los liderazgos en PP ha favorecido una democracia más representativa que participativa, ya que a veces los representantes no le informan al sector que proyectos quedaron “donde el actor que está ahí no está hablando mucho con el territorio” (E3PP, comunicación personal, 12 de diciembre, 2022), de manera que la gestión es realizada por los mismos liderazgos de siempre. Algunos atribuyen que esta situación acontece debido a los intereses de la administración municipal y los liderazgos de la comuna quienes han instrumentalizado al PP, favoreciendo sus intereses propios, sumado a que la población de la comuna le falta mucho instruirse en todo lo relacionado con el PP, ya que se percibe desconocimiento en la normatividad que habla sobre el PP, por ejemplo, cuando “se eligen los señores ediles y ahora el famoso Consejo comunal que se llama CPP, entonces ellos mismos incluso tendrían que reglamentarse al interior de ellos como tal, eran 25, 30, no sé los que son, pero no lo hacen, no lo hacen, entonces el desconocimiento hace que cometen una cantidad de errores” (E1PP, comunicación personal, 6 de diciembre, 2022)

Incidencia del PP en la materialización de los PDL: es de resaltar que en la comuna 2 se ha realizado un Plan de Desarrollo Local en el año 2007, y posteriormente una actualización en el año 2015. Con el Decreto 1073 de 2009 se establece desde la norma y lo instituido, la articulación oficial de los planes de desarrollo local con el PP bajo una lógica sistémica, de manera que se esperaría en la práctica su articulación, no obstante, en el caso de la Comuna 2 teniendo presente lo expuesto por Carvajal (2019) hoy es necesario decir que tal logro no se llevó a cabo y que las lógicas del PP se sobrepusieron a las de la planeación local. La articulación entre PP y PDL no fue materializado en la práctica de la comuna 2, ya que los proyectos priorizados no atendieron a las líneas estratégicas y las ideas de proyectos del PDL, debido a que no se presentaban acordes con las necesidades sentidas por parte de las comunidades en las Asambleas sino por las necesidades que otros actores con poder presentaban. Además, algunos consideran que el PDL no tuvo en cuenta en su momento de formulación a la población, sino que fue impuesto por la institucionalidad en coherencia con el PDM. Sin embargo, también “había gente que tenía muy presente, como el asunto de la planeación y que anclaba sus discursos y sus propuestas al plan de desarrollo” (E5PP, comunicación personal, 04 de mayo, 2023).

Figura 25*Imagen gráfica PDL Comuna 2*

Nota. Fuente: PDL (2015)

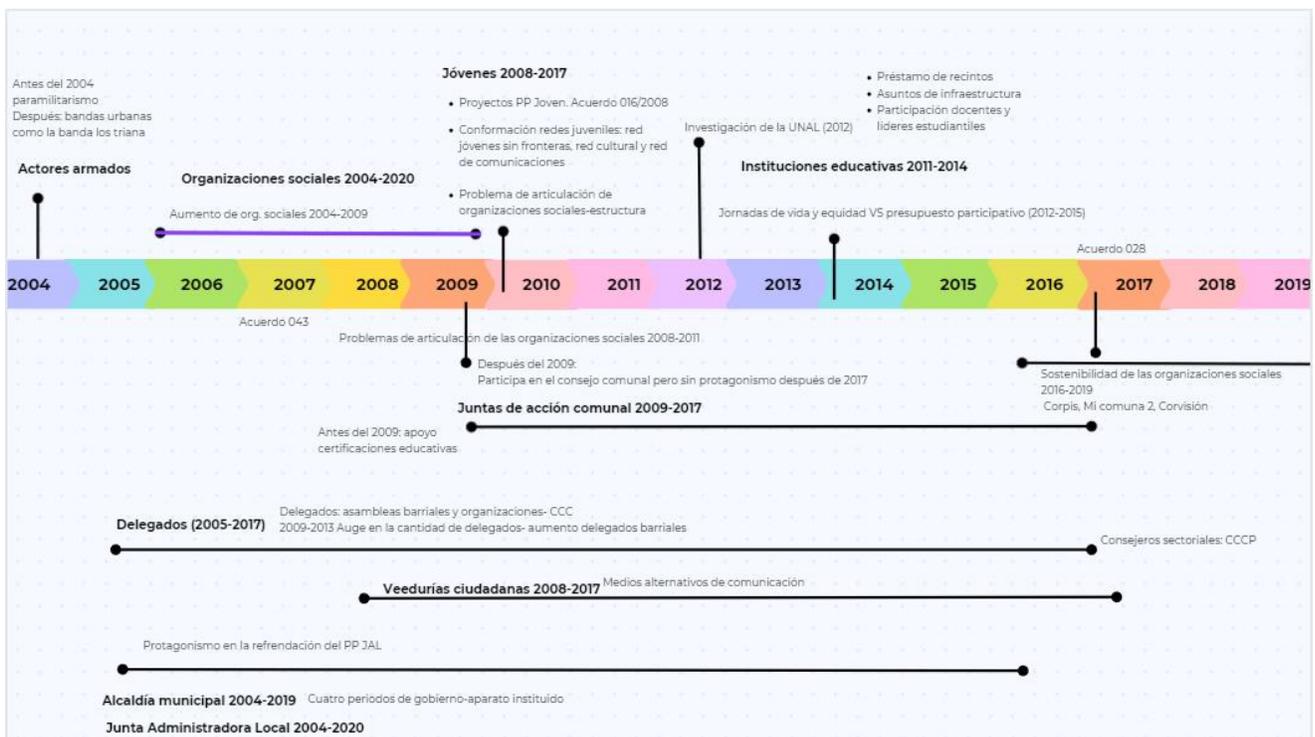
Como síntesis de este apartado de resultados se recogen algunas consideraciones con relación a este estudio de caso respecto al PP y la incidencia o no en una democracia participativa. Lo primero por resaltar es que la C2 ha sido una comuna que históricamente se ha caracterizado por sus procesos participativos desde apuestas por la transformación del hábitat desde la infraestructura, lo socio-cultural y económico. No obstante, al realizar el análisis de los resultados presentados se evidencian particularidades en cuanto al funcionamiento del PP en contraste con la normatividad y con la operación del PP a nivel de Medellín.

Desde el aparato instituido y con ello desde cada administración municipal se llevaron a cabo algunas modificaciones normativas atendiendo a los lineamientos del orden nacional pero que en ocasiones desconsideraron las demandas de la ciudadanía. Teniendo como base una línea del tiempo del período objeto de estudio (2005-2020), se presentaron tres momentos claves en el PP en la Comuna 2: el primer momento, antes del acuerdo 043 del 2007, en el cual la incidencia fue más de tipo social al generar al interior de la comuna procesos de comunicación, sensibilización y conciencia social sobre la importancia de participar en PP y que por ende, para el segundo momento, después del 2007 y hasta 2017 con la puesta en vigencia del acuerdo 028, se generó alta participación y legitimidad a la experiencia del PP desde sus diferentes actores; y un tercer momento, posterior al acuerdo 028 en donde se evidenciaron por parte de los actores más incidencias políticas ante los ajustes normativos y la institucionalización-regulación de las prácticas sociales del PP debido a demandas y exigencias que procuraban cambios en la forma de operarlo, siendo un escenario que desmotivó la participación ante la ausencia de garantías del Estado para la transparencia e incentivos para hacer parte en las diferentes fases del proceso PP.

Ahora bien, en cuanto a los actores que hicieron parte del PP y fueron considerados en esta investigación se resalta que cada uno tuvo roles-funciones, relacionamientos y fases diferentes de incidencia. A través de los gráficos y la información proporcionada respecto a cada actor (alcaldía

municipal, delegados y CCP, actores armados, jóvenes, veedurías ciudadanas, Junta Administradora local, instituciones educativas y organizaciones sociales, entre otros) se comprendió la relación instituido-instituyente, así como las acciones de cada actor como aporte para la democracia participativa. Fue un recorrido por el PP desde el consolidado de todo el período de estudio, ya que no todos los actores tuvieron incidencia en todos los períodos de gobierno o momentos presentados. A continuación, se muestra un resumen de los actores mencionados desde una línea del tiempo, para mayor comprensión del lector en cuanto a aparición normativa y práctica en la C2.

Figura 26
Línea del tiempo actores sociales y políticos del PP en la C2



7 Discusión

Teniendo en cuenta los resultados expuestos, se plantea un paralelo entre la información generada por las diferentes fuentes con las teorías, enfoques y perspectivas que guiaron el proyecto de trabajo de grado aprobado y la fundamentación de esta investigación⁸, para reflexionar y analizar con mayor detalle el significado de los datos presentados. Asimismo, presentar una reflexión desde la postura de la profesión de Trabajo Social, considerando los aprendizajes y experiencias durante la trayectoria académica del pregrado.

Lo primero por mencionar es que este trabajo de investigación ha permitido dilucidar sobre el funcionamiento del PP desde el estudio de caso en la C2, enmarcado por la experiencia en Medellín. Si bien se presentan generalidades del PP que se comparten también desde la experiencia vivida en la C2, se puede afirmar que la dinámica de relacionamiento de los actores de la comuna 2 no es ajena al contexto participativo de Medellín pero presenta unas variaciones desde los escenarios de actuación (momentos y fases) y funciones, actividades o tareas para el fortalecimiento democrático participativo, así como el relacionamiento generado entre los actores bien sea para las alianzas y/o confrontaciones de tipo ideológico, político, económico, etc.

Desde lo metodológico el estudio de caso permitió resignificar las características propias del contexto de la comuna 2, evitando asociarlo a teorías de la modernización que generalizan los efectos y resultados del PP en términos de desarrollo económico o indicadores cuantitativos, por lo cual resulta importante asociar los resultados de esta investigación con postulados de la acción colectiva o la esfera pública para legitimar los escenarios desde la asociatividad y la integración comunitaria; de manera que el PP se convierte en un escenario de aprendizaje colectivo y participativo que no se reduce a los espacios físicos que visibilizan estas acciones, como juntas de acción comunal o escuelas, sino que se refiere a la integración para la transformación colectiva desde la posición de sujetos políticos que emplean el lenguaje para la acción en lo público, el PP en este sentido no solo tiene en cuenta a los presidentes de las JAL o de JAC u otras instancias de participación, sino en general a toda la comunidad que hace parte en el mismo para la toma de decisiones y la construcción de saberes.

Por otro lado, es de resaltar que, el PP permitió trascender la participación desde un asunto electoral y visibilizar la participación como un proceso de aprendizaje y apuesta en común con

⁸ Ver planteamiento del problema de conocimiento y diseño metodológico (numeral 4 de este informe).

relación a las necesidades del barrio y la comuna, más allá de contiendas electorales desde campañas y votaciones o la representatividad de un cargo. Si bien tuvo un proceso de institucionalización desde el aparato gubernamental, su espíritu y razón de ser se remonta a la lucha popular desde la actuación no institucionalizada, que resulta valioso para comprender la apuesta del PP y resignificar a los actores que no necesariamente tienen un vínculo institucionalizado para participar.

Se presentan variaciones en el comportamiento de los actores de la C2 que inciden en las diferentes expresiones de la democracia participativa; ya que cada uno de los actores a los cuales se le ha realizado una lectura desde las diversas fuentes, se comporta y se relaciona con los otros de manera particular, por lo tanto, el análisis de cada tipo de actor permitió abordar con mayor claridad los escenarios de actuación del actor, y su relacionamiento con otros actores, como se evidencia en los gráficos presentados. Si bien es claro que el PP de acuerdo con su espíritu por el cual fue creado y a su definición misma se espera que contribuya al fortalecimiento democrático participativo, la norma establecida en decretos y acuerdos municipales, así como leyes de carácter nacional; en las expresiones de participación se evidencia contrastes e inconsistencias con la norma que afectan la legalidad y legitimidad de la experiencia del PP y de los procesos que se han constituido en la comuna 2 de Medellín.

En este sentido, los actores sociales y políticos que han sido rastreados por medio de esta investigación no siempre materializan la concepción de actores como sujetos políticos, bien sea individuales y/o colectivos. PP ha sido un escenario propicio en la comuna 2 para la configuración de sujetos políticos que desde un pensamiento crítico cuestionan las relaciones de poder, posicionando nuevos temas y debates en la agenda política, siendo coparticipes en las decisiones públicas. Sin embargo, algunos de los actores solamente se reconocen como individuos que siguen las dinámicas de poder del instituido, recreando formas de participación tradicionales que no brindan protagonismos a los actores que habitan el territorio.

Es por lo anterior que este tipo de escenarios de participación como PP reconfigura la identidad individual y colectiva. El PP como proceso social ha cambiado percepciones, perspectivas y miradas con relación a la experiencia y realidad de la comuna 2 en términos de participación política y comunitaria, por lo cual el interaccionismo simbólico fue otra teoría importante para comprender este estudio de caso. Por ejemplo, al analizar los delegados barriales se evidenciaba una participación más genuina motivada por intereses comunes y colectivos,

mientras delegados de organizaciones o con alguna bandera institucional, su motivación atendía a otros intereses económicos, del partido al que militaban o por pagar favores políticos.

Adicionalmente, es importante considerar los procesos de movilización como agentes de cambio y desarrollo de algunos de los actores, ya que como afirmaban algunos de los entrevistados no siempre los proyectos de PP incidían o estaban permeados por procesos de desarrollo que tuvieran continuidad y se proyectaran a largo plazo, sino que atendían más a problemáticas o situaciones coyunturales de corto plazo. De manera tal que al estudiar el PP se pueden revisar diversas concepciones sobre la participación ciudadana, y los enfoques del desarrollo.

Siendo así, ¿se puede afirmar que el PP ha fortalecido los procesos democráticos y participativos en la Comuna 2? Sí, pero al reconocer la experiencia vivida de algunos de los actores de la comuna y triangularla con la información secundaria que permitió inferir los resultados expuestos, es posible afirmar que ha sido también un proceso contraproducente conforme a la metodología y los cambios realizados en el transcurso de estos 15 años. Aunque en teoría se promueve la experiencia del PP desde la democracia participativa en las comunas y corregimientos de Medellín, algunas fuentes de información ya reseñadas consideran que se ha materializado es la democracia representativa, teniendo presente como algunos líderes por ejemplo de la JAL, han repetido sus cargos en varios períodos, así como en las instancias de participación en Consejos Comunales y Juntas de Acción Comunal donde participan las mismas personas, y desean imponer sus propios proyectos y necesidades, sin propiciar el encuentro colectivo o la apertura para la participación de otros habitantes, razón por la cual, entre otras, se menciona que el PP ha propiciado la elitización de la participación.

En términos generales con relación a la incidencia social y política se podría afirmar que los actores que habitan la franja 1 de la Comuna 2, son los que han presentado menor articulación en los procesos de PP. También se resalta mayor preponderancia tanto en la norma como en la práctica de la influencia de los ediles de la JAL en la toma de decisiones del PP, en contraste con la capacidad de influencia de las JAC que es mucho menor, tanto en términos de alcance territorial como en relacionamiento con las comunidades.

Sin embargo, a pesar de los matices de la efectiva materialización de la democracia participativa, se exaltan acciones de índole social y comunitario como marchas, encuentros, foros, convites, acciones pedagógicas, entre otras que se evidencia incidencia pública, resignificando la historia de la comuna 2. Se puede considerar entonces que los habitantes de la comuna 2 han

ejercido procesos de liderazgo con PP y cuentan hoy día, con más experticia para las relaciones con la administración municipal y otros actores.

En este sentido, el PP se ha convertido en una oportunidad para mejorar las capacidades de influencia en las políticas públicas y en general en los asuntos públicos que transcurren en la cotidianidad de la comuna 2 (Santa Cruz). Las movilizaciones propiciadas durante la trayectoria de este estudio tienen fracturas o momentos de tensión, pero en general muestran cómo se propiciaron acciones de información, diálogo, presión y movilización sobre asuntos de interés colectivo, haciendo prevalecer los intereses comunitarios en medio de las diferentes disputas por el control del poder y del territorio. Desde la organización social se resalta el éxito de los proyectos que se han ejecutado en general en la comuna. No obstante, será necesario analizar cada uno para entender su incidencia social y política en los modos de vida de las personas que habitan la comuna.

Por otro lado, este apartado brinda una aproximación al problema de conocimiento abordado por la investigación, desde la postura profesional del Trabajo Social (TS), teniendo presente que esta profesión “promueve el cambio social, la resolución de problemas en las relaciones humanas y el fortalecimiento y la liberación del pueblo para incrementar el bienestar” (Federación Internacional de Trabajadores Sociales, s.f), de manera que la intervención no solo como profesión sino como disciplina social se ejerce en y para contextos democráticos, ya que su origen y las demandas mismas de los sujetos están amparadas en el discurso de la democracia y la participación como práctica operativa.

Si bien el Trabajo Social no tienen incidencia directa en las estructuras (neoliberalismo y democracia) sino en el escenario microsociales, estas estructuras afectan los modos de intervención actualmente. El Trabajo Social en escenarios democráticos tiene el reto de promover acciones para la gestión de ejercicios participativos que permitan el reconocimiento de las necesidades diagnosticadas por cada barrio, grupo poblacional, sector, u organización e instancia social, en medio de los intereses y apuestas particulares, considerando que la democracia participativa implica movilización, acción colectiva y resistencia conjunta.

De acuerdo a los resultados planteados en la investigación, se puede afirmar que el PP en la Comuna 2 no ha generado el valor público esperado, ya que la misma población no ha tenido total autonomía para la toma de decisiones y, asimismo, evidenciar los beneficios sociales que los proyectos deberían generar en sus territorios, lo cual ha desdibujado la confianza y legitimidad ante los procesos participativos y en teoría democráticos como lo es el PP. El TS tiene un compromiso

con la política, la planificación y el desarrollo social, siendo los derechos humanos como el derecho a la participación y la justicia social, motivantes y principios característicos de la profesión que no se evidencian en políticas como el PP, razón por la cual se requieren ajustes más allá de lo normativo y metodológico; serían, entre otros, ajustes organizativos a nivel social y cultural para respetar las aspiraciones de las comunidades que habitan la C2 y garantizar una mejor distribución de los recursos.

El ideal del PP ha sido procurar una democracia participativa desde una participación instituyente que dé prioridad al poder colectivo, trascienda lo tradicionalmente establecido, supere el individualismo y la búsqueda de beneficios particulares, de manera que se reconozca a otros actores en escena más allá del poder gubernamental. Hoy en día el discurso de la participación y el desarrollo trasciende lo normativo como los mecanismos oficiales de participación, ya que las comunidades han recreado nuevas prácticas para aparecer en el escenario de lo público, como afirman Borja, Barrera y Insuasty (2017), para incidir en la agenda pública, caminar hacia un constante rediseño institucional y así construir una subjetividad distinta. Espacios como PP nos alejan de categorías y atributos universales como los del ciudadano moderno para situarnos en otras nociones más territoriales y cercanas como ciudadano-vecino o sujeto colectivo como lo afirmaba la profesora María Teresa Uribe (1998).

Cuando se hace referencia a temas de planeación del desarrollo, línea a la cual está adscrita el presente trabajo de grado, es inevitable pensar en comunidades, gestión de proyectos, políticas públicas entre otras líneas temáticas para la promoción de cambios sociales, como sucede con el PP. En este tipo de escenarios los y las trabajadoras sociales nos enfrentamos constantemente a tensiones ético políticas con los públicos objetivo de acuerdo a los intereses, y las relaciones de poder que se establecen entre los diferentes actores, de manera que tanto en investigación como en intervención resulta clave la lectura contextual desde diferentes dimensiones para el reconocimiento del objeto y a partir de allí establecer la ruta a seguir.

En cuanto a la planeación y gestión del desarrollo cabe mencionar que anteriormente eran temas exclusivos de otras disciplinas como la economía, arquitectura o urbanismo, de manera que al abrirse a otros campos como las ciencias sociales se dio un giro a la manera en que como se promovía la participación en escenarios de planeación. La planeación participativa se convierte en un escenario de oportunidad para la comprensión del escenario microsocioal, la comprensión de las relaciones humanas y el cuestionamiento de la naturalización de los fenómenos sociales y el

reconocimiento de las particularidades de cada territorio. Ante la proliferación de demandas y actores, fue pertinente la ampliación del estudio y análisis de los procesos participativos más allá de la construcción o el equipamiento urbanístico. Esta situación permitió la conversación del Trabajo Social con otras disciplinas existentes en la planeación territorial que, si bien permitieron ampliar los instrumentos y procedimientos para la intervención social, también condujeron en su medida a ver la intervención desde un carácter gerencial y tecnicista desde las habilidades para gestionar y administrar recursos.

Lo anterior se relaciona con lo acontecido en el PP ya que la pérdida de su espíritu por el cual fue creado lo hizo ver en los últimos años como una ventana de oportunidad mercantilizable más allá del componente social y político, en donde se pone en evidencia la competencia entre organizaciones, instituciones de educación superior y, entre otras, fundaciones, en materia de la contratación, privilegiando recursos e inversión por encima de las apuestas participativas. Si bien se han presentado alternativas en el aprovisionamiento social, algunos sectores o grupos no sienten reconocidas sus demandas, de manera que realizan la gestión social por fuera de los procesos de planeación participativa.

Para asuntos de planeación participativa como el PP se requiere, en línea con Gómez-Hernández (2008), de una actuación profesional en los siguientes campos: asesoría a quienes lideran la formulación, gestión y evaluación de planes participativos; investigación para dar cuenta las problemáticas en los territorios, así como el aumento de la producción académica para la toma de decisiones (diagnósticos participativos, estudios de territorio, evaluaciones de impacto, entre otros); e, intervención mediante el direccionamiento técnico de la planeación participativa (diseño, gestión y coordinación del componente social en planes, gestión de recursos, evaluación de programas).

A diferencia de otras disciplinas de las ciencias sociales, Trabajo Social alude a las distintas vertientes de la participación: política, social y comunitaria, siendo característico incidir en esta última ya que se refiere a la toma de conciencia colectiva por parte de la comunidad, una conciencia colectiva de intereses comunes, es decir, en últimas una incidencia social. Se trata de movilizar para adquirir conciencia histórica y además de ello propiciar la transformación social desde la toma de decisiones como sujetos. Para ello, en escenarios como PP, y a modo de aprendizaje será importante considerar como estrategia metodológica la educación popular, ya que los procesos pedagógicos y educativos permitirán generar mayor conciencia sobre los objetivos

del PP, dejando atrás la concepción del poder político exclusivamente en el aparato gubernamental y la democracia representativa, permitiendo el poder de las decisiones desde las voces marginadas, y como actores individuales, asumiendo que no necesariamente la acción colectiva es la única voz popular.

8 Conclusiones

Como cierre de la presente investigación, se mencionarán algunas conclusiones sobre los resultados encontrados respecto a la pregunta problema que ha guiado la pesquisa, ¿Cuáles fueron las incidencias sociales y políticas de los actores del PP en el fortalecimiento democrático-participativo en la comuna 2 (Santa Cruz) durante el período 2005-2020? Como logros de acuerdo a los resultados alcanzados se identificaron los siguientes: la recopilación en bases de datos de información relacionada con el PP en Medellín, en particular de la comuna 2, durante el período 2005-2020; referenciada la trayectoria y relacionamiento de los actores de PP en la C2; valorada la experiencia PP desde su potencial sociopolítico para contribuir al fortalecimiento de la democracia participativa; identificados conocimientos derivados de PP en Medellín en materia de planeación del desarrollo, democracia, participación, políticas públicas, etc; visibilizada la incidencia, directa e indirecta, en las dinámicas, formas operativas, planes, y proyectos en los actores vinculados a los procesos de PP.

A partir de lo ya reseñado y con lo dicho a manera de soporte, las conclusiones de este trabajo de grado se brindan respecto a los objetivos específicos propuestos inicialmente, dando cuenta con ello del cumplimiento a la vez, del objetivo general comprometido.

Para el cumplimiento de los objetivos específicos de la investigación, en primer lugar, se revisaron y recopilaron todas las fuentes documentales desde artículos científicos hasta cartillas y material audiovisual, con la finalidad de reconocer las dinámicas presentadas en los últimos años en la C2. Sin pensarlo el material anterior sirvió para tener una aproximación a los actores que normativamente y en el caso de Medellín hicieron parte de la experiencia del PP, de manera que posteriormente a través del grupo de investigación MASO se estableció contacto con algunas personas de la C2 que hicieron parte de este proceso en algún momento del período de estudio para reconocer desde su voz como fue la experiencia vivida, y especialmente los aprendizajes y recomendaciones. Por último, a los actores que voluntariamente quisieron hacer parte de la investigación, se les realizaron algunas entrevistas para identificar aspectos claves que dieran cuanta de su trayectoria y actuación en PP para con toda la información generada inferir incidencias sociales y políticas de los actores de la C2.

Con relación al primer objetivo específico respecto a la caracterización del contexto de la experiencia de PP en la C2 durante el período de estudio, cabe destacar que para comprender los

actores y con ello sus incidencias sociales y políticas, fue fundamental hacer una lectura contextual de la Comuna 2 desde diferentes dimensiones y no solamente a partir del año 2005, sino desde los antecedentes que marcaron la creación del PP, considerando la década de los 80's y 90's, tanto en los procesos de expansión urbana y migraciones, como en el control territorial por parte de bandas delincuenciales, ya que sus efectos están aún presentes en las problemáticas ambientales, sociales y políticas de la comuna y que, por ende, son temas debatidos en instancias de participación como el PP. De esta manera, la caracterización permitió la ubicación geográfica y espacial de la comuna 2, así como las dinámicas en las cuales fue emergiendo el PP y en esa misma medida ir develando algunos actores/sujetos que incidieron en el fortalecimiento de la democracia participativa.

Entre los hallazgos encontrados en la caracterización se resalta que la historia de la Comuna 2 tiene una relación directa con la conformación de la zona Nororiental de Medellín, siendo la comuna 2 (Santa Cruz), la de mayor potencial para el fortalecimiento de la democracia participativa, ya que desde esta zona, en la década de los noventa, se tejieron las primeras apuestas organizativas y de participación como lo fueron la incidencia en los POAI, así como en la asamblea constituyente y en la creación de estructuras gubernamentales del orden municipal. Por lo tanto, es una característica fundamental relacionar a la Comuna 2 con la Zona Nororiental, ya que las organizaciones sociales, comunitarias y solidarias de la 2 se han articulado con los procesos de las otras comunas para un mayor alcance y participación.

Ahora bien, respecto al segundo objetivo de la investigación, el cual hacía referencia a relacionar los actores que han sido parte del PP para reconocer su trayectoria y actuación, teniendo en cuenta las particularidades en la comuna 2 y la temporalidad, 2005 hasta el 2020, se presentaron variaciones en el comportamiento de los actores del PP que incidieron en las diferentes expresiones de la democracia participativa; lo cual permitió establecer los puntos de encuentro, particularidades y diferencias en el relacionamiento entre ellos, tal como fue expresado e ilustrado mediante diferentes gráficos proyectados en los resultados de esta investigación. Además, se debe considerar que algunos actores no han hecho parte de toda la trayectoria temporal, bien sea por efectos normativos o decisiones políticas que alteraron su continuidad.

Si bien es claro que el PP de acuerdo con su espíritu por el cual fue creado y a su definición misma se espera que contribuya al fortalecimiento democrático participativo, en algunas expresiones o decisiones se presentaron inconsistencias o incoherencias para su cumplimiento, de manera tal que la investigación buscó mostrar acciones concretas que evidenciaran la

materialización o no de la democracia participativa por parte de los actores de PP, haciendo explícita la concepción de actores como sujetos políticos individuales y colectivos.

En cuanto a la trayectoria y el relacionamiento entre actores de la Comuna 2 se puede afirmar que esta comuna no ha sido ajena a las dinámicas de participación en Medellín, en las cuales se reconocen barreras o problemáticas que han incidido en el nivel de participación ciudadana como la baja motivación de la ciudadanía para apropiarse de lo público y generar consciencia sobre los mecanismos de participación; la carencia de liderazgos fortalecidos, tanto desde la formación como en la materialización de acciones concretas; la deslegitimidad y desconfianza en el aparato estatal, desdibujando los fines de la participación ante la muestra de una cultura política clientelista y corrupta, tanto en la esfera gubernamental como en las diferentes instancias de participación a nivel comunal.

Las continuidades y discontinuidades en la trayectoria de los actores, así como sus escenarios de actuación, tienen relación con la normatividad puesta en vigencia durante el período de estudio, 2005-2020 y, por ende, los lineamientos desde la administración municipal de turno, ya que pudieron, en unos casos como se registró, potenciar u obstaculizar los procesos democráticos y participativos. El estudio de algunos actores por período de gobierno permitió evidenciar las matices y transformaciones de cada época, contrastando la realidad participativa de cada momento y haciendo visibles tensiones y contradicciones permanentes.

Asimismo, se resalta en PP a las **organizaciones sociales y solidarias**, como escenarios de consenso, diálogo de saberes, deliberación, y generación de información para la ciudadanía. Han sido en estas organizaciones que se han gestado liderazgos comunitarios que han direccionado el diálogo entre los procesos instituidos e instituyentes. La promoción de liderazgos ha sido esencial para la puesta en marcha del PP desde la planeación hasta el seguimiento y evaluación. Se resalta además que existía una movilización constante de los sujetos individuales al vincularse a una organización, ya que durante la trayectoria temporal estudiada era común que una persona hubiese participado en diferentes organizaciones o instancias, bien sea como edil, fundador de una mesa, asociado de una corporación, dignatario de una JAC, de manera que esto incide en las dinámicas del PP, primero por la generación de información durante las transiciones y segundo, en la definición de roles o funciones, ya que eran diferentes de acuerdo con el momento y la organización a la cual se estuviesen vinculado.

Entre los actores analizados, los grupos poblacionales de jóvenes y adultos mayores han tenido influencia en PP desde los escenarios de representación y movilización, sin embargo, no han encontrado espacios sostenibles y propicios para su expresión. Entre 2005-2020 se puede resaltar que los actores que más sostenibilidad e incidencia han tenido en el PP, han sido cada administración municipal, las organizaciones sociales, comunitarias y solidarias; los medios de comunicación comunitarios; las Juntas Administradoras Locales, los actores armados y el Consejo Comunal; ya que actores como los delegados, las instituciones educativas, órganos de control, partidos políticos, entre otros solo han aparecido en ciertos momentos, tanto por razones normativas como de intereses propios.

Por último, con relación al tercer objetivo de la investigación, en cuanto a inferir las incidencias de corte social y política de los actores del PP en la C2, se resalta que los resultados presentados por medio de esta investigación han permitido valorar y hacer visibles las incidencias sociales y políticas de los actores que hicieron parte del PP, es decir, como los actores han influido, desde el escenario general, en el PDLPP, sus diferentes escenarios y fases; asimismo, en particular, en el PP para modificar decisiones tomadas por otros actores o incluso proponer nuevas ideas que permitan la mejor distribución de los recursos públicos en la comuna 2.

Se puede afirmar que la incidencia de los actores del PP ha sido su apuesta por la defensa de lo público y lo colectivo, desde la definición de proyectos de inversión para la comuna. Cómo y cuándo son los interrogantes que se ha intentado resolver en este estudio de caso. Aunque inicialmente el PP fue muy participativo en el caso de la comuna 2 (2007- 2015), en los últimos años (2016- 2020) no fue así porque las otras entidades que hacían parte del territorio ya no querían participar al ver el interés personal que estaba permeado en los líderes del PP. Se presentaron escenarios como la repetición de una persona en el mismo cargo por varios períodos, poca alternancia entre los integrantes de la JAL, y se evidenciaba que desde la normatividad de las entidades gubernamentales se coaccionaba la democracia, al delimitar con tanto rigor las instancias, fases y metodología del proceso. Si bien existía apertura para la participación de todo tipo de actores, sin discriminación alguna, es de resaltar que los cambios de la normatividad, especialmente en lo metodológico ha separado a los actores de la misma comuna.

En cuanto al proceso de control social, no hay seguimiento y evaluación por parte de veedurías ciudadanas; las mismas organizaciones y medios de comunicación alternativos son los únicos que se reconocen en la comuna que realizan veeduría a hechos puntuales y concretos del

PP, de manera que no ha sido un proceso sostenible en el tiempo. La inexistencia del ejercicio de control social por parte de los habitantes de la comuna 2, bien sea por desinterés o desconocimiento, ha incidido en la libertad de algunos actores para llevar a cabo prácticas antidemocráticas, ante la debilidad del control ciudadano. Si bien existen los órganos de control institucionalizados, no hay una observación y seguimiento constante a cada comuna sino a hechos generalizados o que por denuncias ciudadanas se convierten en tema de opinión pública.

En síntesis, la voluntad de la democracia participativa se centra en que, más allá de los representantes políticos, la ciudadanía sea un actor activo en la elaboración de propuestas, y se tenga en cuenta en la toma de decisiones que les afectan, de manera que políticas o experiencias como el presupuesto participativo aparecen desde hace algunas décadas en países latinoamericanos para cambiar esta realidad de incidencia en lo público. No obstante, a través de este trabajo de grado se evidenciaron algunos matices de su efectiva materialización cuando se valora la influencia y relacionamiento entre actores en el estudio de caso de la comuna 2, quedando aún algunos retos y tareas para llevar a cabo en los años venideros.

Por lo anterior, se puede concluir que a través de esta investigación fueron valoradas las incidencias sociales y políticas de los diferentes actores del PP que se consideraron, teniendo presente que el comportamiento y la incidencia de los actores no fue igual para todo el período de estudio abordado. Asimismo, es de resaltar que durante el apartado de resultados se presentaron la reseña de experiencias, en el apartado de discusión los aprendizajes y en el siguiente apartado las proyecciones desde las recomendaciones que se infirieron de acuerdo a la información.

9 Recomendaciones

Esta investigación ha mostrado, a grandes rasgos, algunas luces y sombras sobre los actores del PP en la comuna 2 de Medellín de manera que se espera que los resultados presentados puedan servir como punto de partida para ampliar alcances e intencionalidades, teniendo en cuenta que la información generada se presentó con detalle por cada uno de los actores reconocidos: Sin embargo, en algunos no se tuvo en cuenta toda la trayectoria temporal por disponibilidad de información, tiempos y alcances de la investigación.

Asimismo, considerando que solo se proyectó hasta el año 2020, se puede realizar su continuidad y potenciarse desde otras lecturas, ya que esta investigación tuvo un enfoque cualitativo y se realizó desde la revisión de algunos documentos y las entrevistas realizadas a cinco personas, de manera que posiblemente se omitieron algunos datos o actores relevantes, los cuales pueden ser profundizados en investigaciones posteriores. Por lo tanto, como recomendación metodológica para otras líneas de investigación se puede considerar otra modalidad de investigación diferente al estudio de caso y en cuanto a temáticas se propone una profundización en la participación de las mujeres en el escenario de PP en la Comuna 2, ya que desde las diferentes fuentes de esta investigación no se realizó alusión a su liderazgo e incidencia, de manera que resulta ser una investigación muy interesante, puesto que a nivel de ciudad se reconoce que ha sido una población que cada vez se interesa más en los asuntos públicos y espacios de encuentro comunitario.

Ahora bien con relación a las dinámicas internas y relacionamientos de los actores de la comuna 2, y considerando la teoría de la democracia participativa y la acción colectiva, se presentan algunas recomendaciones como por ejemplo que los actores organizados, bien sea colectivos, asociaciones o corporaciones de la comuna reivindiquen los valores de asociatividad y liderazgo para que las iniciativas y proyectos realizados en el marco del PP, responda a los intereses y necesidades reales de toda la comuna, y que, en este sentido, no se vean favorecidos solo algunas personas en medio de sus intereses políticos y económicos. Se recomienda la cualificación desde procesos de formación y gestión del conocimiento para una lectura contextual y diagnóstica de las necesidades de la población, y así ser vistos por las comunidades como actores generadores de confianza, deliberación y diálogo.

Ante las debilidades en el ejercicio del control social al PP, se recomienda de manera operativa la creación y consolidación de una veeduría ciudadana en la comuna 2, integrada tanto por agentes externos y por quienes la habitan, es decir, personas que no participan del PP pero que reconocen las problemáticas presentes y sentires de la comunidad. Asimismo, se recomienda que la Controlaría, Personería y el Concejo Municipal realicen sus funciones con especial atención a las diferentes fases del PP, no solamente en la contratación y ejecución de proyectos, de manera que se vigile el cumplimiento del propósito genuino del PP.

Por otro lado, se recomienda e invita a las instituciones de educación locales de la comuna 2 e instituciones de educación superior de Medellín para que se involucren activamente en los procesos de planeación y participación en los territorios, especialmente en la zona nororiental y la comuna 2 en los cuales se cuenta con larga trayectoria de liderazgos, redes y plataformas de incidencia social y política en la ciudad. Las IE son las llamadas a fortalecer desde sus apuestas educativas en investigación y proyectos de extensión o intervención las capacidades organizativas de la comuna 2, con el ánimo de no perder lo trazado desde los inicios del PP, y no solamente atiendan a las dinámicas de créditos y becas condonables, ya que cuentan con algunos recursos para realizar procesos de transformación desde estrategias educativas para brindar mayor capacitación y conciencia de las diferentes fases y roles de los actores en el PP, por ejemplo algunos delegados no sabían para que se hacían elegir, o a la hora de votar no entendían los tarjetones, o no se comprendían la función de las comisiones temáticas en los consejos comunales.

Asimismo, se recomienda a todos los actores que han incidido en los procesos de PP que estos tengan mayor alcance geográfico y territorial, de manera que todos los sectores y barrios de la Comuna 2 tengan voz y voto en las diferentes fases del PP y por ende la participación no se reduzca solo en los barrios centrales o de las franja artística y cultural, sino que sea la oportunidad para acercarse a toda la población, ya que puede ser incluso el único espacio público en el cual sean visibilizados como sujetos sociales y políticos.

En cuanto al relacionamiento de las JAL con los habitantes de la comuna 2, se recomienda a los ediles revisar las tensiones éticas y políticas existentes, de manera que a través de acciones concretas y visibles mejoren su legitimidad y confianza ante la población, y de esta manera se cumpla las funciones que por norma le son atribuidas. Si bien continuarán teniendo respaldos de partidos y movimientos políticos, se recomienda que tengan presentes las necesidades e intereses de la comunidad, de la cual también hacen parte.

A nivel institucional se recomienda favorecer espacios democráticos que permitan la coordinación entre los mecanismos, autoridades y actores que hacen parte del PP, de manera que tenga mayor legitimidad la experiencia en la comuna 2 y a su vez, se propicie lo anhelado en cuanto a la articulación con el Plan de Desarrollo Local, considerando también que este PDL estaría desactualizado, ya que las actualizaciones normativas más recientes y que fueron abordadas en este trabajo, solo están favoreciendo algunos sectores en particular, por lo cual se requiere del ajuste en la estructura normativa con base a las nuevas condiciones, características de las poblaciones, demandas ciudadanas bajo un enfoque diferencial. Si bien existen unas fases y procedimientos, en la materialización se debe considerar las particularidades y dinámicas territoriales. A su vez, se recomienda incentivar la participación de la población de otros estratos socioeconómicos diferentes al 2 y 3, de manera que sea más inclusivo y se promueva la articulación entre diferentes actores.

Asimismo, para la administración municipal se recomienda continuar con la experiencia del PP desde la presencialidad. Si bien la sociedad se encontraba en un escenario de pandemia y al mismo tiempo atiende a las dinámicas de las TIC's desde la participación, en el caso de la comuna 2 no fue un escenario inclusivo y democrático para los diferentes grupos poblacionales que hacen parte del PP, y más aún cuando la población adulta mayor tiene gran relevancia en las organizaciones sociales existentes y en su participación en PP.

Finalmente, una recomendación con relación al sentido y trascendencia del trabajo de grado teniendo presente la apropiación social del conocimiento (ASC) es fundamental relacionar la investigación realizada en este trabajo de grado con una propuesta de intervención social desde estrategias educativas para la movilización social y política, de manera que a través de un ejercicio pedagógico y educativo se realicen procesos de concienciación de los habitantes de la comuna 2, con el fin que se retomem de nuevo prácticas democráticas en el ejercicio del PP y sean sujetos activos durante las diferentes fases, no solamente para la aprobación de proyectos y en calidad de beneficiarios; visibilizando procesos instituyentes desde los diferentes colectivos, organizaciones y medios de comunicación de la comuna para recuperar el espíritu con el cual fue creado el PP.

Referencias

- ALBOAN. (2011). *Cambia las decisiones. Metodología para la incidencia social*. <http://centroderecursos.alboan.org/ebooks/0000/0860/Metodologia.pdf>
- Alcaldía de Medellín, Corporación Con-Vivamos y Corporación Cultural Nuestra Gente (2008). *Plan de Desarrollo Local Comuna 2 Santa Cruz. Un mapa abierto a las propuestas de vida de la gente 2007-2019*. <https://n9.cl/wemv8m>
- Alcaldía de Medellín. (2004). *Plan de Desarrollo 2004-2007 “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”*. Medellín: Alcaldía de Medellín. <https://bit.ly/1QrK5Fb>
- Alcaldía de Medellín. (2005) *Encuesta Calidad de Vida 2005*. <https://n9.cl/t2iq0>
- Alcaldía de Medellín. (2005). *Estimación de la población por sexo y comuna*. <https://bit.ly/45T8bUd>
- Alcaldía de Medellín. (2012). *Informe final de gestión 2008-2011*. <https://n9.cl/0bhgd>
- Alcaldía de Medellín. (2015). *Plan de Desarrollo Local Comuna 2 Santa Cruz*. <https://bit.ly/3qPyUIR>
- Alcaldía de Medellín. (2017). *Antecedentes de PDL y PP en la ciudad de Medellín*. <https://bit.ly/3PjTOMr>
- Alcaldía de Medellín. (2019). *Jóvenes de Medellín en el PP*. <https://bit.ly/3R2tsGM>
- Alcaldía de Medellín. (2020). *Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 Medellín Futuro*. <https://n9.cl/hd9tw>
- Alcaldía de Medellín. (s.f). *Antecedentes 1990 – 2003*. <https://acortar.link/pQZUKv>
- Arboleda, J.A (16 de septiembre de 2015). Santa Cruz, una comuna hecha con el pulso del orfebre. En *VIVIR EN EL POBLADO*. <https://vivirenelpoblado.com/santa-cruz-una-comuna-hecha-con-el-pulso-del-orfebre/>
- Arocena, J. (2002). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. (2a ed.). Uruguay: Universidad católica Taurus.
- Baños, J. (2006). Teorías de la democracia: debates actuales. *Andamios*, 2(4), 35-58. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=62820402>
- Blandón, J. (4 de noviembre de 2020). Cien años que no han sido de soledad. *Periódico Mi Comuna 2*. <https://www.micomunados.com/cien-anos-que-no-han-sido-de-soledad/>
- Borja, Eulalia, Barrera, Daniela & Insuasty, Alfonso (2017). Participación política ¿Instituida o instituyente? Elementos para la reflexión. *Ratio Juris*, 12(24), 251-268.
- Calvo, O. (2014). Vicente Mejía. El sacerdote que levantó a Medellín En *Universo Centro*. <https://www.universocentro.com/NUMERO57/VicenteMejia.aspx>
- Carvajal, Y (2019). *Trayectorias e hitos de la participación ciudadana en Medellín, 2003-2018*. Fundación Foro Nacional Por Colombia. <https://n9.cl/offz4>

- CEPAL (2001). *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2691/4/S2001704_es.pdf
- Chávez Guerrero, B. M., Serna Gómez, J. A., Noreña Herrera, C., Hincapié-Ballesteros, L. A., Ospina Galeano, D. I. y López Ríos, J. M. (2017). *Investigación evaluativa de los componentes de PP en salud. Medellín 2012-2015*. Informe de Resultados, Convenio asociativo 46000668612016 Secretaría de Salud de Medellín - Universidad de Antioquia.
- Concejo de Medellín (2004). *Acuerdo por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 2004-2007 “Medellín Compromiso de toda la ciudadanía”*. Diario Oficial.
- Concejo de Medellín. (2007). *Acuerdo 043. Por el cual se crea e institucionaliza la Planeación Local y el PP en el marco del Sistema Municipal de Planeación – acuerdo 043 de 1996 - y se modifican algunos de sus artículos*. Diario Oficial.
- Concejo de Medellín. (2013). *Acta 210 de marzo 12 de 2013a*. Diario Oficial.
- Concejo de Medellín. (2013). *Acta 225 de 2013b. Proyecto de Acuerdo para Segundo Debate número 101 de 2013. Por el cual se modifica el Acuerdo 09 de 2011. Por medio del cual se regula la destinación de recursos del PP para el incremento de oportunidades de educación superior*. Diario Oficial.
- Concejo de Medellín. (2016). *Acta 036 de febrero 17 de 2016. Analizar la problemática del Programa PP*. Diario Oficial.
- Concejo de Medellín. (2016). *Acta 089 de junio 8 de 2016. Analizar cuáles son los mecanismos de la Administración Municipal para acceder a los recursos establecidos normativamente en el programa de PP*. Diario Oficial.
- Congreso de la República (1991). *Constitución Política de Colombia*. <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>
- Congreso de la República. (2015). *Ley estatutaria de participación 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*. Diario Oficial No. 49.565 de 6 de julio de 2015.
- Contraloría General de Medellín (2012a). *Auditoría especial PP 2011 Secretaría de Salud*. Medellín: Contraloría Municipal.
- Contraloría General de Medellín (2012b). *Informe preliminar programa PP “formación artística y cultural”*. Medellín: Contraloría Municipal.
- Contraloría General de Medellín (2013). *Auditoría especial PP Municipio de Medellín. Secretarías de inclusión social y familia y participación ciudadana, vigencia 2013*. Medellín: Contraloría Municipal.
- Corporación Cultural Stonewall (s.f) *Mesa diversa Comuna Dos*. <https://derechosmedellin.org/mesa-diversa-comuna-2/>
- Corporación Viva la Ciudadanía (2014) *Impacto sociocultural y político de la formación ciudadana, la Planeación Local y el PP en la ciudadanía de Medellín*. Red Nacional de Planeación Local y PP. <https://bit.ly/44CkFi3>

- Dapena, L.F. (2003). Núcleos de vida ciudadana: racionalidades y coyunturas. En Capítulo I. *La crisis urbana de 1980-1990 en Medellín y los Núcleos de Vida Ciudadana*. Boletín ciudades para un futuro más sostenible. http://habitat.aq.upm.es/nvc/aldap_2.html
- Echeverría Ramírez, M, Múnera López, M y Mesa Sánchez, N. (2012). Construcción social del hábitat: comunas 2 - Santa Cruz. Escuela del Hábitat CEHAP.
- El Colectivo. (2016, 27 de junio). Las luchas barriales en Medellín: una historia por recuperar. *El Colectivo*. <https://elcolectivocomunicacion.wordpress.com/2016/06/27/las-luchas-barriales-en-medellin-una-historia-por-recuperar/>
- Federación Internacional de Trabajo Social (s.f) *Definición global del Trabajo Social*. <https://www.ifsw.org/what-is-social-work/global-definition-of-social-work/definicion-global-del-trabajo-social/>
- Fedozi, L.J. (2012). El PP de Porto Alegre. En Participación ciudadana en las políticas públicas. 176–204. <http://www.eap.df.gob.mx/BBAP/4-ParticipacionCiudadana.pdf>
- Fedozi, L.J. y Martins, A.L.B. (2015). Trajetória do orçamento participativo de Porto Alegre: representação e elitização política. *Lua Nova, Revista Cultura e Política*, 35, 181–224.
- Flórez.M. & Cuéllar, J. (2012). *¿Es la incidencia política un camino?* Corporación RedEAmérica. https://www.redeamerica.org/Portals/0/Portafolio/ForosRondas/ForosRondas_Guia-RedAmerica-2012.pdf?ver=2016-01-29-163926-363
- Fundación AGRECOL (2021). *Procesos de incidencia social y política. Guía para el diseño e implementación en la construcción de políticas públicas de desarrollo territorial sostenible*. <https://www.agrecolandes.org/wp-content/uploads/2022/03/IncidenciaPoliticaSocial.pdf>
- Fundación forjando futuros y Asamblea de cooperación por la paz (2019). *Diagnóstico de las violencias urbanas y su proceso de naturalización Comunas 2 y 7 Medellín*. <https://www.forjandofuturos.org/wp-content/uploads/2020/07/550-cartilla-fff-diagnostico-violencias-urbanas-comunas-2y7-web.pdf>
- Galeano, M.E (2018) *Estrategias de investigación social cualitativa: El giro en la mirada*. Editorial Universidad de Antioquia. <https://www.jstor.org/stable/j.ctvdf06h7>
- Galeano, M.E y Vélez, O.L. (2002). Estado del arte sobre fuentes documentales en investigación cualitativa. Medellín: Universidad de Antioquia, Facultad de Ciencias Sociales y Humanas.
- García Sánchez, E. (2007). El concepto de actor: Reflexiones y propuestas para la ciencia política. *Andamios*, 3(6), 199-216. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632007000100008
- Gómez Hernández, R. E. (2008). Planeación participativa: reflexiones para las Ciencias Sociales y el Trabajo Social. *Revista de Trabajo Social*. Universidad de Antioquia, (7-8), 217-239. <https://n9.cl/fb44u>
- Güell, Pedro, Frei, Raimundo, & Palestini, Stefano. (2009). El enfoque de las prácticas: un aporte a la teoría del desarrollo. *Polis (Santiago de Chile)*, 8(23), 63-94. <https://n9.cl/0t1qkg>
- Gutiérrez Tamayo, A.L. y Sánchez Mazo, L.M. (2012). Metodologías participativas para gestar democracia. Potencialidades del PDLPP en Medellín-Colombia. En Villasante T, Canales M,

- Duarte K, Palacios F, Opazo A, editors. *Construyendo democracias y metodologías participativas desde el sur*, 51–74. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- Gutiérrez Tamayo, A.L., Hincapié Ballesteros, L.A. y Villa Marín, G.M. (2016). Potencial social y político de la planeación local y el presupuesto participativo en Medellín (Colombia) para fortalecer la democracia latinoamericana. *Revista Eure*, 42 (125), 205-224. <https://n9.cl/ge3jm>
- Heller, A (1987). *Sociología de la vida cotidiana*. (2ª. ed). Barcelona: Ediciones Península.
- Hernández de Toro, J. A. (2010). Hacia un concepto de incidencia social y política como reto para las organizaciones no gubernamentales para el desarrollo del siglo XXI. *Revista De Fomento Social*, (257), 57-86. <https://doi.org/10.32418/rfs.2010.257.1951>
- Higgins, C.A (2013). La democracia participativa a partir de la constitución de 1991. *Amauta*, 11(21), 63-80. <http://investigaciones.uniatlantico.edu.co/revistas/index.php/Amauta/article/view/945>
- InWEnt – Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH (2009). *Incidencia Política Para la Gobernabilidad Democrática Local*. División de Fomento a la Democracia y Reformas Administrativas.
- Jaramillo, M.A. (2017) *Políticas públicas, cultura y transformación social en Medellín: una mirada a partir del estudio de caso de la corporación cultural nuestra gente, 2008- 2015* [tesis de Maestría, Universidad EAFIT]. <https://n9.cl/meiy3>
- López, M. J. (2015). El «desaparecido» como sujeto político una lectura desde Arendt. *Franciscanum*, 57(164), 67-95.
- Martínez Toro, L. M., & Valencia Vanegas, D. P. (2010). *Creación de una biblioteca especializada con énfasis en economía solidaria para la comuna 2 “Santa Cruz” del municipio de Medellín ¿una necesidad real?* [trabajo de Grado, Universidad de Antioquia]. Repositorio Institucional Universidad de Antioquia.
- Maya G., A.M. et al. (2020) *Trayectorias del PP en educación superior. Experiencia en las zonas 1 (nororiental) y 6 (suroccidental) de Medellín-Colombia*. Medellín: Publicaciones VID.
- Medellín Cómo Vamos (2019) *Índice de Progreso Social Comunas y Corregimientos de Medellín 2013-2017*. <https://n9.cl/2y5b>
- Mejía, A. (2010). Rawls, de la justicia al derecho como sujeto político. *Ideas y Valores*, 60 (147),143-152. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/idval/article/view/36776/38755>
- Ministerio del Interior (2017) *Lineamientos sobre presupuestos participativos*. https://rednacionalplypp.co/media/docs/pedagogicos/Mininterior_-_Lineamientos_sobre_PP.pdf
- Montes, I. (2010). *Aportes de la cultura al desarrollo de la Comuna 2 Santa Cruz entre los años 2004 y 2009*. [proyecto de investigación prácticas profesionales, Corporación Universitaria Minuto de Dios Bello]. Repositorio Corporación Universitaria Minuto de Dios. https://repository.uniminuto.edu/bitstream/10656/3512/1/TTS_MontesSanchezIsnel_2010.pdf

- Montes, I. (2010). *Prácticas organizativas en torno al proceso de planeación local y PP y su relación con el desarrollo comunitario en la comuna dos santa cruz de Medellín, entre los años 2004 y 2009*. [trabajo de Grado, Corporación Universitaria Minuto de Dios Bello]. Repositorio Corporación Universitaria Minuto de Dios. https://repository.uniminuto.edu/bitstream/10656/3706/1/TTS_MontesSanchezIsnel_2010.pdf
- Moreno Zapata (2019). *La participación ciudadana y las asambleas barriales en la construcción del PP de Medellín 2008- 2018*. [tesis de Maestría, Universidad Pontificia Bolivariana Medellín]. Repositorio Universidad Pontificia Bolivariana.
- Múnera López, María Cecilia, & Sánchez Mazo, Liliana María (2012). La participación en la sociedad como base del desarrollo. *Redes. Revista do Desenvolvimento Regional*, 17(3),192-212. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552056838011>
- Niño, E (2020, noviembre 5). Juventudes populares: memorias de resistencias y acción colectiva en la Nororiental. *Periódico Mi Comuna 2*. <https://www.micomunados.com/juventudes-populares-memorias-de-resistencias-y-accion-colectiva-en-la-nororiental/>
- Noreña Betancur, H.E. (2007). *Los paramilitares en Medellín: la desmovilización del Bloque Cacique Nutibara. Un estudio de caso*. [tesis de maestría, Universidad de Antioquia]. Instituto de Estudios Políticos- Universidad de Antioquia. <https://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/iep-udea/20121205031001/norena.pdf>
- Ñaupas, H., Palacios, J., Valdivia, M., & Romero, H. (2018). *Metodología de la investigación* (5 ed.). Bogotá, Colombia: Ediciones de la U.
- Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín OPPCM (2021) *PP, metodología y logros*. Universidad EAFIT.
- Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín OPPCM (s.f). Reporte breve N3 PP.
- Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín OPPCM. (2018). *PP*. Universidad EAFIT. <http://oppcm.concejodemedellin.gov.co/sites/oppcm/files/2019-08/presupuesto-participativo-2018.pdf>
- Paz Jaramillo, Leslie, & Valencia Agudelo, Germán Darío. (2015). Atipicidades del proceso de paz con las Milicias Populares de Medellín. *Estudios Políticos*, (46), 263-281. <https://n9.cl/h0o4w>
- Periódico Mi Comuna 2. (febrero 11 de 2020). *Juntas somos más. Periódico Mi Comuna 2*. <https://www.micomunados.com/conocenos/>
- Periódico Mi Comuna 2. (s.f.). Conócenos. *Periódico Mi Comuna 2*. <https://www.micomunados.com/conocenos/>
- Periódico Mi Comuna 2. (s.f.). Ediciones. *Periódico Mi Comuna 2*. <https://www.micomunados.com/ediciones/>
- Personería de Medellín (2015). *Política pública de economía solidaria en el contexto de planeación local y PP de Medellín 2008 – 2015: evaluación de su efectividad*. Medellín: Personería Municipal

- Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos - UN Hábitat (2004) *¿Qué es y cómo se hace el PP 72 respuestas a Preguntas Frecuentes sobre Presupuestos Participativos Municipales?* Colección de recursos sobre gobernanza urbana. <http://biblioteca.udgvirtual.udg.mx/jspui/handle/123456789/1015>
- Quesada Gómez, H. (2013). *Gestión territorial en zonas de ocupación informal; caso PUI de la zona Nororiental en Medellín-Colombia*. [tesis de doctorado publicada, Universidad Central de Venezuela-UCV]. http://saber.ucv.ve/bitstream/10872/9462/1/T026800010979-0-PDF_Henry_Quesada_versin_definitiva-000.pdf
- Revista Semana. (2006). La increíble y dolorosa historia de la casa perdida de Inés Estrada. En *Revista Semana*. <https://bit.ly/3PlyRY8>
- Ruiz Restrepo, J. (2008). Medellín, fronteras de discriminación y espacios de guerra. Universidad de Antioquia, Centros de Estudios de Opinión-CEO, Medellín.
- Salas, D.A. (2021). *Incidencia de los jóvenes en el Programa PP Joven de la Política Pública de Juventud de Medellín, 2014. El caso de la Corporación para el Desarrollo Picacho con Futuro*. [tesis de maestría, Universidad de Antioquia]. Repositorio Institucional Universidad de Antioquia. https://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/22515/7/SalasDavid_2021_Participacion%CC%81nCiudadanaJuventud.pdf
- Secretaría de Cultura Ciudadana de Medellín y Corporación Cultural Nuestra Gente (2015). *Plan estratégico de cultura de la comuna 2- Santa Cruz Medellín 2015-2030*. <https://docplayer.es/92064898-Plan-estrategico-de-cultura-de-la-comuna-2-santa-cruz-medellin.html>. <https://n9.cl/xn8kz>
- Secretaría de Salud de Medellín y Facultad Nacional de Salud Pública de la Universidad de Antioquia (2018). *Evaluación de los programas y proyectos desarrollados en la Secretaría de Salud con recursos de PP*. Medellín
- Serna, A.L., Pimienta, A. y Arcila, A. (2008). *Evaluación del programa de Planeación y PP 2004-2007*. Medellín.
- Sosa González, Magaly, Riquelme Rivero, Yanisley, & Diez Valladares, Onelia Rosa. (2020). Consideraciones sobre el desarrollo local. *Revista Universidad y Sociedad*, 12(4), 309-315. <https://n9.cl/ojp8y>
- Strauss, A y Corbin, J. (2012). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.
- Suárez, E; Mariano (2015). *Un análisis de la literatura académica sobre presupuestos participativos en Latinoamérica: los casos de Argentina, Chile, Perú y Uruguay*. [Tesis de maestría. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales] Sede Académica Argentina, Buenos Aires. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/7233>
- Tamayo (2003). *El proceso de la investigación científica*. México, Limusa.
- Torres, A; Jiménez, A. (2004) Construcción del objeto y los referentes teóricos en investigación social. En Jiménez & Torres, *la práctica investigativa en ciencias sociales*. 15-26. Universidad Pedagógica Nacional, Bogotá, Colombia.

- Torres, L. P y Castro, G.C. (2005). *Acerca de la categoría de sujeto*. [Seminario] Sujetos sociales, acciones colectivas y trabajo social. Universidad del Valle, Cali, Colombia.
- Torres-Melo, J., & Santander, J. (2013). *Introducción a las Políticas Públicas: Conceptos y Herramientas Desde la Relación Entre Estado y Ciudadanía*. Instituto de Estudios del Ministerio Público, Procuraduría General de la Nación.
- Touraine, A (1999). El sujeto democrático. Las concepciones liberal, revolucionaria y social de la democracia. *Revista FORO*, (36), 55-69.
- Universidad de Antioquia (2020). Proyecto de investigación código 2020-33784 (SIIU-UdeA).
- Urrea, L.F y Castaño, M.E. (2018). *La formación artística, un camino hacia la construcción de paz. Proceso de formación teatral con jóvenes de la zona nororiental de Medellín*. [trabajo de Grado, Universidad de Antioquia]. Repositorio Institucional Universidad de Antioquia. https://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/14693/1/UrreaLina_2018_FormacionArtristicaCamino.pdf
- Vázquez Barquero, A. (2007) Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. *Investigaciones Regionales*, (11), 183-210. Asociación Española de Ciencia Regional. Madrid, España.
- Vélez, O. L. (2002). *La entrevista: diálogo intersubjetivo*. Documento de trabajo. Medellín: Departamento de Trabajo Social, Universidad de Antioquia.
- Vélez, O. L. (2003). *Reconfigurando el Trabajo Social. Perspectivas y tendencias contemporáneas*. Argentina, Ed. Espacio.
- Villegas Roldán, L., Gómez Suárez, M.A. y Torres Olarte, D. (2014). *Impacto sociocultural y político de la formación ciudadana, la planeación local y el PP en la ciudadanía de Medellín*. <https://n9.cl/j4yh>
- Zapata, D.C. (2019). *Mi Comuna 2: Análisis del proceso de creación y funcionamiento de un periódico comunitario de Medellín*. [tesis de Maestría, Corporación Universitaria Minuto de Dios Bello] <https://n9.cl/wm5nv>

Anexos

Anexo 1. Proyecto de investigación diseñado en el proyecto de aula Línea de profundización I

Anexo 1.1. Fichas planteamiento del problema

Anexo 1.2. Sistema categorial

Anexo 2. Consentimientos

Anexo 2.1 Consentimiento de la investigadora

Anexo 2.2 Consentimiento de los participantes de la investigación

Anexo 3. Diseño, planeación y ejecución de técnicas de investigación

Anexo 3.1 Guía de revisión documental

Anexo 3.2 Guía de preguntas de la entrevista

Anexo 3.3. Fichas de revisión documental

Anexo 3.4. Transcripciones de entrevistas

Anexo 4. Matriz categorial codificada de fuente primaria y secundaria

Anexo 5. Matriz relacional periodos de gobierno

Anexo 6. Nomograma del PP en Medellín con relación a los actores del PP

Anexo 7. Fichas de nomograma: relación entre normatividad y cada tipología de actor

Anexo 8. Presentación incidencias sociales y políticas

Anexo 9. Balance fuentes documentales

Anexo 10. Estructuras metodológicas y fases del PP Medellín