

ARANJUEZ EN CAMINO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Sistematización del presupuesto participativo – PP en educación superior, entre 2004-2017 en la
Comuna 4- Aranjuez, zona nororiental de Medellín

Camila Pérez Álvarez

Trabajo de grado para optar al título de Trabajadora Social

Pasantía en el marco de la investigación

Trayectorias de saberes generados al hacer. Una década de planeación local y presupuesto
participativo en la Zona Nororiental de Medellín, Colombia, período 2007-2017

Grupo de Investigación Medio Ambiente y Sociedad-MASO
Línea de Profundización Planeación y Gestión del Desarrollo

Asesores:

Liliana María Sánchez Mazo

Doctora en Arquitectura y Urbanismo. Universidad Federal De Sao Paulo

Alberto León Gutiérrez Tamayo

Doctor en Educación. Universidad de Antioquia

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANAS
DEPARTAMENTO DE TRABAJO SOCIAL
MEDELLÍN

2020

Agradecimientos

Al Grupo de Investigación Medio Ambiente y Sociedad y a los integrantes de la línea Planeación, Ciudadanía y Territorio, por abrirme las puertas, acompañarme y orientarme durante todo este proceso.

A los profesores Alberto León Gutiérrez y Liliana Sánchez, por sus enseñanzas durante este recorrido, que me permitieron crecer como trabajadora social en formación y como persona.

A los líderes comunitarios de la zona nororiental, que desde sus vivencias en esta experiencia contribuyeron a este resultado.

A mi familia, amigos, compañeros, y profesores, por su motivación hasta el final.

Lista de siglas

ABV:	Asambleas Barriales y Veredales
AFD:	Agencia Francesa de Desarrollo
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
CAPP:	Comité Articulador de Presupuesto Participativo
CCCC:	Consejos Consultivos Comunales y Corregimentales
CCCP:	Consejo Comunal o Corregimental de Participación
CCDI:	Comités Comunitarios de Desarrollo Integral
CERCA:	Centros Regionales Comunitarios de Atención Administrativa
CISP:	Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli
CMPP:	Comité Municipal de Presupuesto Participativo
CTE:	Comité de Enlace y Seguimiento
CTP:	Consejo Territorial de Planeación
DANE:	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DAP:	Departamento Administrativo de Planeación
ECV:	Encuesta de Calidad de Vida
EDU:	Empresa de Desarrollo Urbano
EPM:	Empresas Públicas de Medellín
FCSH:	Facultad de Ciencias Sociales y Humanas
FOCAES:	Fondo Camino a la Educación Superior
FOVIMED:	Fondo De Vivienda De Interés Social Del Municipio De Medellín
ICETEX:	Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior
ICV:	Índice de Calidad de Vida
IDH:	Índice de Desarrollo Humano
IES:	Institución de Educación Superior
IPC:	Instituto Popular de Capacitación
ITM:	Instituto Tecnológico Metropolitano
IUCMA:	Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia
IUPB:	Institución Universitaria Pascual Bravo

JAC:	Junta de Acción Comunal
JAL:	Junta Administradora Local
MASO:	Medio Ambiente y Sociedad
MOE:	Misión de Observación Electoral
OBSPC:	Observatorio de Participación Ciudadana
ONG:	Organizaciones No Gubernamentales
PAZ:	Plan Alternativo Zonal
PCT:	Planeación, Ciudadanía y Territorio
PdeM:	Personería de Medellín
PDL:	Plan de Desarrollo Local
PDM:	Plan de Desarrollo Municipal
PDZ:	Plan de Desarrollo Zonal
PL:	Planeación Local
PLPP:	Planeación Local y Presupuesto Participativo
POAI:	Plan Operativo Anual de Inversión
PP:	Presupuesto Participativo
PPLPP:	Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo
PUI:	Proyecto Urbano Integral
ROC:	Red de Organizaciones Comunitarias
RPZM:	Red de Planes Zonales de Medellín
SAPIENCIA:	Agencia de Educación Superior de Medellín
SDS:	Secretaría de Desarrollo Social
SISBEN:	Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales
SMMLV:	Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes
SMP:	Sistema Municipal de Planeación
SPC:	Secretaría de Participación Ciudadana
SIU:	Sede de Investigación Universitaria
UdeA:	Universidad de Antioquia
UNAL:	Universidad Nacional de Colombia

Lista de figuras

<i>Figura 1.</i> Localización de la comuna 4 – Aranjuez, zona nororiental de Medellín en el contexto local, municipal, departamental, nacional y mundial.	33
<i>Figura 2.</i> Barrios de la comuna 4- Aranjuez y sitios representativos.....	34
<i>Figura 3.</i> Estratificación en la zona nororiental, 2017.	35
<i>Figura 4.</i> Proceso metodológico del PP en 2005.....	51
<i>Figura 5.</i> Instancias representativas del PP en 2007.	55
<i>Figura 6.</i> Proceso metodológico del PP en 2007.....	56
<i>Figura 7.</i> Proceso metodológico del PP en 2009.....	58
<i>Figura 8.</i> Proceso metodológico del PP en 2013.....	62
<i>Figura 9.</i> Entierro simbólico del PP en la comuna 4, 2017.....	69
<i>Figura 10.</i> Número de delegados al PP en Medellín según zona en el período 2006-2017.....	71
<i>Figura 11.</i> Comportamiento de la participación de delegados en la zona nororiental 2006-2016.	72
<i>Figura 12.</i> Porcentaje del PP asignado en la zona nororiental respecto al PP municipal entre 2005- 2017.....	74
<i>Figura 13.</i> Vista aérea del Parque Norte, Parque Explora y Jardín Botánico, comuna 4- Aranjuez	79
<i>Figura 14.</i> Población encuestada en la zona nororiental según último nivel de estudio alcanzado, 2004.....	82

<i>Figura 15.</i> Número de beneficiarios en Sapiencia por año y comuna en la zona nororiental, entre 2005-2017	102
<i>Figura 16.</i> Porcentaje de beneficiarios de la comuna 4 por rango de edad y género en Sapiencia	103
<i>Figura 17.</i> Número de graduados y desertores por género, de la comuna 4 vía Sapiencia	105
<i>Figura 18.</i> Número de egresados de la comuna 4 en el ITM por año entre 2007 y 2018	106
<i>Figura 19.</i> Porcentaje de egresados del ITM en el periodo 2007-2018 residentes en la zona nororiental al momento del grado	107
<i>Figura 20.</i> Número de beneficiarios del PP de educación superior en la IUCMA por año y comuna de la zona nororiental.....	109
<i>Figura 21.</i> Número de graduados y desertores de la comuna 4 por género en la IUCMA.	111
<i>Figura 22.</i> Número de desertores de la comuna 4 por carrera en la IUCMA.....	111
<i>Figura 23.</i> Número de graduados y desertores de la comuna 4 por género en la IUPB.....	112
<i>Figura 24.</i> Comparativo del PP Municipal, el PP asignado a la zona nororiental y el PP asignado a la comuna 4 en el período 2005-2017	113
<i>Figura 25.</i> Inversión por año asignada a educación con PP en las comunas de la zona nororiental entre 2005-2017.	114
<i>Figura 26.</i> Inversión en proyectos de educación superior entre 2005-2017 por comunas de la zona nororiental.	115
<i>Figura 27.</i> Porcentaje del PP priorizado para educación en la zona nororiental distribuido en proyectos de educación superior y otros proyectos de educación.	115

<i>Figura 28.</i> PP asignado por año a educación en la zona nororiental de Medellín entre 2005-2017.	116
<i>Figura 29.</i> Recursos del PP asignados por la comuna 4 a dependencias de educación superior en Medellín entre 2005-2017.....	117
<i>Figura 30.</i> Inversión ejecutada en educación por comunas de la zona nororiental y años del período 2005-2017	118
<i>Figura 31.</i> Comparativo de inversión ejecutada en proyectos de educación superior y otros proyectos de educación en la zona nororiental año por año entre 2005-2017.....	119
<i>Figura 32.</i> Inversión realizada en proyectos de educación superior según comunas de la zona nororiental entre 2005-2017.....	120

Lista de tablas

Tabla 1. Presupuesto participativo asignado en Medellín y la zona nororiental en el período 2005-2017.....	74
Tabla 2. Número y porcentaje de beneficiarios en Sapiencia de la comuna 4, en el período 2005-2017 por instituciones educativas	104
Tabla 3. Número y porcentaje de egresados de la comuna 4 en el período 2005-2017 por programa académico en el ITM	108
Tabla 4. Número y porcentaje de egresados de la comuna 4 en el período 2005-2017 por programa académico en la IUCMA	110
Tabla 5. Síntesis de aprendizajes en términos de aciertos durante la experiencia del PP en educación superior en la comuna 4.....	132
Tabla 6. Síntesis de aprendizajes en términos de desaciertos durante la experiencia del PP en educación superior en la comuna 4.....	138

Lista de Anexos

Anexo 1. Proyecto de investigación

Anexo 2. Sistema categorial

Anexo 3. Plan de acción y cronograma

Anexo 4. Instrumentos

Anexo 5. Registro fotográfico y listado de asistencia socialización SIGMAS

Tabla de contenido

Introducción	10
1. Comuna 4 - Aranjuez en contexto	32
Una mirada al proceso de conformación histórica de la comuna 4- Aranjuez.....	32
Nuevas prácticas de planeación y participación local.....	38
2. Trayectoria del PP en educación superior en la comuna 4 –Aranjuez, 2004-2017: la educación superior como esperanza para cambiar condiciones de vida	45
2.1. Trayectoria del PP en Medellín entre 2004-2017.....	48
2.2 Comuna 4- Aranjuez en camino hacia la educación superior	77
3. Aprendizajes derivados a partir de la experiencia del PP en educación superior en la comuna 4: entre aciertos y desaciertos	123
3.1 Aciertos: caminos que potencian la experiencia	125
3.2 Desaciertos: retos y desafíos por explorar.....	133
4. Hallazgos, resultados y proyecciones	140
4.1 Hallazgos investigativos.....	141
4.2 Resultados, consideraciones finales y recomendaciones	146
4.3 Proyecciones investigativas.....	153
Referencias bibliográficas.....	156

Introducción

La investigación formativa *Aranjuez en camino a la educación superior: Sistematización del presupuesto participativo – PP en educación superior, entre 2007-2017 en la Comuna 4-Aranjuez, zona nororiental de Medellín*, se inscribió en los proyectos de aula del programa de Trabajo Social: Línea de Profundización I, II, y III, en la línea de profundización Planeación y Gestión del Desarrollo, en modalidad pasantía en el Grupo de Investigación Medio Ambiente y Sociedad- MASO, línea investigativa Planeación Ciudadanía y Territorio- PCT, realizada desde febrero de 2018 hasta octubre de 2019, como trabajo de grado para optar al título de Trabajadora Social en el programa de Trabajo Social de la Universidad de Antioquia- UdeA.

Dicha pasantía se realizó en el marco de la investigación científica *Trayectorias de saberes generados al hacer. Una década de planeación local y presupuesto participativo en la Zona Nororiental de Medellín, Colombia, período 2007-2017*, liderada por el equipo de investigación de la línea PCT del grupo MASO; fruto de una alianza de cooperación suscrita en 2016, entre el grupo MASO de la UdeA y el Observatorio de Participación Ciudadana- OBSPC de la Personería de Medellín- PdeM, ratificada mediante el convenio marco de cooperación académica e institucional suscrito en 2017, entre la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas- FCSH de la UdeA y la Personería de Medellín- PdeM y operacionalizada, en su primera fase, por medio del Acta Específica No. 01/2017, suscrita en 2017 por la Personería de Medellín, de una parte, y por la otra, por la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas y la Sede de Investigación Universitaria – SIU de la UdeA (MASO y OBSPC, 2018).

En la primera cláusula del Acta Específica No. 01/2017 se planteó como objeto de realización la investigación *Trayectorias de saberes generados al hacer. Una década del Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo en la zona nororiental de Medellín – Colombia, período 2007 – 2017*, centrando la atención en la temática sobre educación superior, en el área geográfica de la zona 1 que alberga las comunas 1, 2, 3 y 4 de Medellín y, al tiempo su interés en planeación local y presupuesto participativo, pues sus interrelaciones, han sido en Medellín, Colombia y América Latina temas de interés central para las ciencias sociales y humanas, en particular, por los propósitos, alcances y apuestas en materia social y política en las interacciones Estado y sociedad, en las contribuciones a desatar procesos participativos, a

fortalecer organizaciones sociales de base, a gestar comunidades, a la construcción de territorios y, entre otras cosas, a la constitución de democracia participativa (MASO y OBSPC, 2018).

En esta investigación científica, para el caso de la experiencia de PLPP en Medellín – Colombia, reglamentada a partir de 2007, “en el escenario del debate álgido acerca de los fundamentos, enfoques orientadores, concepciones, diversidades metodológicas para su implementación, ejes y montos de inversión, actores involucrados, logros y desaciertos, alcances y limitaciones, permanencias y discontinuidades, marcos legales de soporte, valoraciones y críticas, entre otras múltiples cuestiones” (Gutiérrez, 2016, p. 6) emerge como necesidad de conocimiento, el análisis nítido, crítico y propositivo sobre sus realizaciones, resultados y proyección, dado que, aunque se cuenta con diversos estudios de corte formativo y científico alusivos a PLPP de Medellín, especialmente dirigidos al análisis de fragmentos de la totalidad que le son propios, como: inversiones en educación superior; sistematización de experiencias de comuna y de corregimiento; resultados de la inversión en salud; conocimientos generados y posibilidades de apropiación; entre otros, no hay a casi una década de su implementación, análisis de conjunto e integradores que abarquen la totalidad de la jurisdicción municipal, permitiendo dar cuenta de sus realizaciones, aciertos y desaciertos, alcances e implicaciones (Gutiérrez, 2016).

El planteamiento de esta investigación científica enfoca su atención en el análisis integral, amplio, crítico y reflexivo acerca de la experiencia sobre PLPP en Medellín – Colombia, desde cuatro de sus ejes: las metodologías implementadas, los actores partícipes, las inversiones efectuadas y los sectores de la sociedad en que se ha concentrado la acción del PLPP, en el período 2007-2017

con el fin de generar insumos científicos que superen la noticia, la opinión, el comentario, las investigaciones parciales y fragmentadas, el informe de gestión y las interpretaciones acerca de las realizaciones, logros y dificultades en la implementación de PLPP en Medellín, durante su primera década de existencia, relacionando la PLPP, para con ellos a disposición, valorarlo, destacar sus resultados positivos, reconocer sus dificultades, proyectando su fortalecimiento y consolidación como escenario participativo, de encuentro, debate y dinamización de la democracia participativa (Gutiérrez, 2016, pp. 2-3).

Para el efecto, la investigación científica tiene por objetivo general *Analizar la implementación de la experiencia sobre planeación local y presupuesto participativo en la zona 1, comunas 1 a 4, de Medellín – Colombia, período 2007 – 2017, con énfasis en la temática de educación superior, mediante la reseña de sus trayectorias metodológicas, orientaciones y lugares de la inversión, junto a la reseña de las instancias y los actores partícipes, haciendo visibles avances y limitaciones que posibiliten su valoración en términos de aprendizajes, continuidades y proyecciones, en escenarios democráticos participativos.*

Para lograr mediante los objetivos específicos:

1. Reseñar las metodologías implementadas, las inversiones realizadas, las instancias y los actores partícipes en la experiencia de planeación local y presupuesto participativo en la zona 1, comunas 1 a 4 de Medellín, período 2007 – 2017, con énfasis en la temática de educación superior, identificando similitudes, diferencias y tendencias; **2.** Identificar alcances y limitaciones, logros y desaciertos, junto a balances de la PLPP en la zona 1, comunas 1 a 4 de Medellín en el período 2007 – 2017, con énfasis en la temática de educación superior, rescatándole aprendizajes, haceres y saberes que posibiliten su valoración, continuidad y proyección; y **3.** Diseñar líneas de acción y directrices político – sociales que, apoyadas en las rutas de la implementación de la PLPP de Medellín y los conocimientos generados, durante el período 2007 – 2017, posibiliten orientar su fortalecimiento y consolidación como escenario participativo, deliberativo, de convivencia y construcción de democracia participativa (Gutiérrez, 2017, p. 8)

De otro lado, esta investigación formativa centra su mirada en el objetivo específico 1 de la investigación científica, asociado con el análisis de las categorías: actores, metodología e inversión. En el marco de este objetivo, esta investigación se planteó desde la modalidad investigativa conocida en Ciencias Sociales y Humanas como: sistematización de experiencias, abrigada por la metodología de investigación social cualitativa; la cual permitió la recuperación de los procesos vividos por medio de la reflexión e interpretación de la experiencia, con base en la reconstrucción y ordenamiento de los factores que han intervenido en esta, para posteriormente, extraer aprendizajes (Jara, 2011).

Ahora bien, esta investigación formativa parte del surgimiento del PP, como un proceso de participación ciudadana con origen en Porto Alegre, Brasil, donde en 1988 se plantea la necesidad

de implementar herramientas participativas debido a las distintas anomalías que se presentaban en la administración pública, como la corrupción, el desvío de recursos, el clientelismo, etc.; consecuentemente, esta crea un sistema para hacer seguimiento al presupuesto municipal, en donde quienes deciden sobre el destino de recursos municipales, son los ciudadanos, mediante el PP (Alcaldía de Medellín, 2015a). En Colombia, producto de la crisis vivida a finales de la década de los 80 se desencadenó la reforma constitucional de 1991; en ella se define la participación como característica y eje estructurante del país, teniendo el Estado como función pública su inclusión en las decisiones sociales, económicas, políticas, administrativas y culturales de la Nación (Gutiérrez, Hincapié y Villa, 2016, p. 213); en este marco posibilitador de experiencias participativas, surge el PP en Pasto en 1995, usando la forma de Cabildos; posteriormente, se experimentó en otras ciudades.

En 1996, en Medellín, se crea el Sistema Municipal de Planeación -SMP, mediante el cual se establecen lineamientos para articular la administración municipal con los habitantes mediante procesos de participación, y lograr la configuración de la planeación territorial; luego, en 2004, de la mano de la Planeación Local-PL se configura el PP como proceso oficial dentro del SMP para el fortalecimiento de la participación ciudadana, mediante un conjunto de fases que les permite a la población planear, gestionar y priorizar parte de la inversión pública, que en Medellín es del 5% del presupuesto anual de inversión, distribuida anualmente según criterios de población, Índice de Desarrollo Humano- IDH, e Índice de Calidad de Vida- ICV, que garanticen los principios de equidad social y solidaridad territorial, para contribuir a superar algunos de los problemas territoriales, y fortalecer la democracia (Alcaldía de Medellín, 2015a). En el año 2009 se crea la dirección técnica de Planeación Local y Presupuesto Participativo-PLPP, y en 2012 la Secretaría de Desarrollo Social- SDS, por medio del Decreto Municipal 1364/2012, pasa a ser la Secretaría de Participación Ciudadana- SPC. Luego, en la Subsecretaría de PLPP, se articulan el Plan de Desarrollo Municipal- PDM, el Plan de Desarrollo Local-PDL y el PP.¹

¹ Esta investigación recupera la trayectoria del PP en la comuna 4 entre 2004-2017, año en que se modifica el Acuerdo 043 de 2007, que reglamenta el PP en Medellín, y se modifica por el Acuerdo 028 de 2017, que busca actualizar el SMP, adecuándolo a la norma nacional 1757/2015 que regula la PL, el PP y la modernización de la estructura administrativa (Alcaldía de Medellín, 2017)

La zona nororiental de Medellín se convierte en la primera en implementar el PDL, siendo la comuna 1- Popular la primera en formular el suyo en el año 2005, como resultado de los esfuerzos de distintas organizaciones sociales que buscaban priorizar sus necesidades y acordar la inversión de los recursos asignados (Alcaldía de Medellín, 2015a). Esta zona, interés de la investigación, se conformó históricamente por movimientos migratorios, provocados principalmente por factores políticos, la precaria situación económica, y el desplazamiento del campo hacia la ciudad, en donde los primeros pobladores al encontrarse con la inexistencia de propiedad sobre el terreno, se establecieron con miras a la legalización de este y al logro de las mínimas condiciones de subsistencia, lo que supuso la colaboración entre pobladores, no sólo como partícipes en el proceso de trabajo, sino también en luchas defendiendo su posesión (Naranjo, 1992).

Hacia finales de los años 80, se configuran organizaciones que reivindican su autonomía frente al Estado, con un pensamiento cívico-comunitario, que a través de la gestión de proyectos articulan entre sus reivindicaciones la democracia participativa, la renovación política y la defensa de la identidad cultural y territorial; hacen una denuncia en torno a las causas estructurales de los problemas sociales, principalmente la necesidad de un techo dónde vivir, la precariedad en los servicios públicos básicos y el espacio público y levantan propuestas alternativas a lo presentado por el Estado (Naranjo, 1992); reivindican la democracia, las propuestas civilistas y la convivencia como horizonte para pensar la ciudad, teniendo como bandera la defensa de la vida y la lucha por la democracia; y generaron procesos de participación y movilización ciudadana para responder a la violencia cotidiana y política.

A partir de esto, entre 1990 y 1991 fue promovida por la corporación Con-Vivamos la Semana por la Paz y la Convivencia, como propuesta frente a la violencia generada por las pugnas de poder entre grupos armados, y se consolidó el Movimiento Cívico Comunitario, de carácter zonal, que rechazó el alza de las tarifas de los servicios públicos, principalmente en los barrios altos de la zona nororiental, en asentamientos que estaban por fuera del perímetro urbano,

localizados en zonas de alto riesgo geológico (Alcaldía de Medellín, 2015b). Estas experiencias alimentaron la gestación de procesos de planeación zonal que pretendían aumentar los niveles de participación e incidencia de ciudadanía en lo público, establecer formas de diálogo con el actor gubernamental, fortalecer el tejido social y aumentar la participación comunitaria, lo cual representaba la apuesta por la planeación y el desarrollo comunitario (Gutiérrez et al., 2014).

La comuna 4- Aranjuez es foco de esta investigación, donde los distintos procesos organizativos de la comuna tienen antecedente en 1994, con el emprendimiento de iniciativas zonales como el Plan Alternativo Zonal-PAZ liderado por la Corporación Convivamos (Alcaldía de Medellín, 2015b). En esta comuna, el primer diagnóstico de problemáticas inició entre 1994 y 1997 a partir del análisis y formulación del Plan de Moravia y el Bosque, y en 2001 se extendió el proceso de planeación en 5 barrios más de la comuna 4: Miranda, Brasilia, Palermo, Bermejál-Los Álamos y San Isidro (Alcaldía de Medellín, 2015b); a partir de estas experiencias en materia de planeación, la comuna 4 reconoce la “planeación y gestión participativa con un claro objetivo: mejorar la calidad de vida de los habitantes de estos territorios y con ello, el desarrollo de los mismos, a partir de la incidencia en la destinación y priorización de los recursos” (Alcaldía de Medellín, 2015b, p. 17).

La articulación del PP con la planeación local en los ámbitos político-normativo y social en Medellín, se convierte en una experiencia distintiva en América Latina, que contiene potencialidades sociales y políticas para contribuir a la construcción de democracia participativa; sin embargo, el PP como proceso sociopolítico, no es neutro, está cargado de intencionalidades (Gutiérrez, Hincapié y Villa, 2016); pero también posibilita escenarios de participación donde diversos actores discuten, deliberan, toman decisiones y llegan acuerdos en medio de confrontación de intereses, tensiones y disputas. En Medellín ha sido valorado positivamente por sus virtudes y potencialidades, y al mismo tiempo criticado (Gutiérrez, 2016) por sus vicios y limitaciones. La presencia de actores armados al margen de la ley ha cooptado las posibilidades de participación, apropiado los recursos públicos, generado fragmentación del tejido social por la manera de ejecutar algunos proyectos (Gutiérrez, Hincapié y Villa, 2016) como también se han dado liderazgos negativos, utilizando el PP con fines proselitistas, centralizando la información y difundiéndola a intereses particulares (Insuasty, Aristizábal y Peláez, 2010).

La destinación de recursos del PP para educación superior, es del interés de esta investigación, teniendo como antecedente previo a la implementación del PP que en la comuna 4 la educación superior registraba una cobertura de 27% en la población entre 18 y 22 años; en relación con el porcentaje de personas mayores de 15 años que sabían leer y escribir para entonces, la comuna 4 presentó el cuarto nivel de analfabetismo más alto a nivel municipal, con un 3,5% (Alcaldía de Medellín, 2004a); entre las dificultades del acceso y la permanencia en educación para la población de la comuna, se encontraba que los jóvenes desertaban antes de concluir la secundaria; la tasa de cobertura de educación superior en relación con el municipio era insuficiente para responder a las exigencias del mercado laboral que demandaba cada vez más personal calificado; y las dificultades que se daban en sus entornos no les garantizaban el ingreso a la educación superior y tampoco la vinculación inmediata al mercado laboral (Alcaldía de Medellín, 2015b). Además, quienes cursaban estudios de educación superior, no los terminaban debido a la falta de inclusión, y de pertinencia de las metodologías para una comuna que ha vivido la problemática de la violencia, y que requería de una educación con énfasis en sus problemas de desempleo, conflicto armado, violencia intrafamiliar, entre otros (IPC, 2005).

El conflicto armado intraurbano impedía el desplazamiento normal hacia los colegios, pues muchos de los grupos armados organizados mantenían y defendían territorios donde otras personas no podían permanecer; el narcotráfico le mostró a los jóvenes otro modo de vida con base en el dinero fácil para consumir; la desnutrición, embarazos no deseados, violencia intrafamiliar, falta de oportunidades y carencia de empleo, por lo cual muchos jóvenes optaban por el rebusque en sus diversas formas (IPC, 2005). En suma, se resaltaba la poca voluntad de padres y madres de familia que no enviaban a sus hijos a estudiar sino a trabajar, partiendo de la percepción de que la educación no contribuye al mejoramiento de oportunidades para la vida (Alcaldía de Medellín, 2015b).

A 2016, en la comuna 4, se evidenciaron las mayores carencias relacionadas con las condiciones educativas en términos de indicadores como bajo logro educativo, tasa de analfabetismo, desempleo de larga duración y tasa de empleo informal; con este panorama, la importancia de la educación superior no radica solo en la adquisición de conocimientos, sino en la incidencia que tiene para la movilidad social, entendida como la posibilidad de que los individuos modifiquen su condición socioeconómica (Alcaldía de Medellín, 2015b). Dichas problemáticas

asociadas al acceso a la educación para los habitantes de la comuna 4, en especial para los jóvenes en edad escolar, han incidido en que el PP en educación superior contribuya a que se propicien garantías educativas en Medellín, en la zona nororiental, y en la comuna 4, por medio de créditos condonables con servicios sociales que posibilitan el acceso a la educación superior a los habitantes que cumplan los requisitos para participar² (Alcaldía de Medellín, 2016a).

No obstante, pese al avance en el cierre de brechas a partir de la educación, en los últimos años aún persisten condiciones de vulnerabilidad que no se han podido revertir y que terminan evidenciando cambios lentos o nulos para habitantes de la comuna 4, que no están accediendo a la educación superior en igualdad de condiciones a las de Medellín (Alcaldía de Medellín, 2015b). Hoy, los habitantes de la comuna 4 destinan recursos del PP para que a través de las Instituciones de Educación Superior-IES del orden municipal: Instituto Tecnológico Metropolitano -ITM, Institución Universitaria Colegio Mayor de Antioquia -IUCMA e Institución Universitaria Pascual Bravo- IUPB, y de la Agencia de Educación Superior de Medellín - Sapiencia, que ejecuta la política de educación superior en Medellín, se financien estudios en carreras técnicas, tecnológicas y profesionales en IES del orden municipal de Medellín, y 51 IES más del Valle de Aburrá, y plantean la posibilidad de aumentar los niveles de educación superior como la posibilidad de que allí exista un establecimiento que facilite el acceso a procesos de formación para sus habitantes (Alcaldía de Medellín, 2015b).

De este modo, esta investigación se justifica académicamente, porque llena un vacío de conocimiento, pues no se dispone de información sobre la dinámica del proceso del PP en educación superior en términos de los actores participantes, la metodología implementada y los techos de inversión ejecutados en la comuna 4- Aranjuez de Medellín. La sistematización de esta experiencia que lleva 15 años implementándose; a partir de la recuperación de información proveniente de fuentes primarias, secundarias oficiales y no oficiales y el análisis de su ejercicio; deriva nuevo conocimiento de relevancia para la comunidad académica e interesados en el tema.

² Los requisitos para acceder a educación superior en instituciones municipales financiadas por PP son: haber nacido en el municipio de Medellín o llevar domiciliado mínimo los últimos cinco (5) años en este; llevar como mínimo un (1) año de domicilio en la comuna o corregimiento; haber sido admitido en una institución de educación superior del orden municipal.

A nivel social, esta información es de interés para los diferentes actores involucrados en la experiencia del PP en educación superior en la comuna 4, pues se convierte en una realidad sistematizada que no ha sido estudiada en su contexto, y que permitirá dilucidar aprendizajes; esto es, aciertos y desaciertos, que serán elementos para la apertura de nuevos debates en torno al tema.

Ahora bien, para realizar el abordaje las categorías teóricas y conceptuales del tema, dado que esta investigación plantea sistematizar la experiencia del PP en la temática de educación superior durante el período 2007 -2017, en la comuna 4 de Medellín, se expone a continuación, el surgimiento de los PP en América Latina; el marco normativo nacional y local de este en Colombia; las 4 perspectivas de análisis encontradas en la bibliografía consultada, y los conceptos orientadores de: PP, democracia, democracia participativa y participación ciudadana que la fundamentan.

El surgimiento de los presupuestos participativos en América Latina se da en medio de transformaciones económicas, sociales y políticas, resultado de los procesos de globalización, transiciones de regímenes dictatoriales y de democracias representativas tradicionales, hacia sistemas democráticos y participativos; al mismo tiempo se identifican dos condiciones mínimas para el surgimiento de los PP en América Latina y Colombia: primero, la movilización de la sociedad civil que exige la creación de escenarios, formas y mecanismos de participación para la toma de decisiones de corte político; segundo, un escenario político-institucional que lo posibilita, y la voluntad política por parte de los encargados de llevar a cabo el PP; y una plataforma legal, con leyes que permiten e incentivan la participación (Goldfrank, 2006; Gutiérrez, Hincapié y Villa, 2016).

En Colombia, la Constitución Política de 1991, abre el espectro a una democracia participativa, posibilitando el despliegue por vía jurídica, política-institucional y social, del sistema de planeación del desarrollo y participación ciudadana: a nivel nacional la Ley 134/1994, desarrolla mecanismos de participación ciudadana, la Ley 152/1994, instaura el Sistema Nacional y Territorial de Planeación del Desarrollo. A nivel local, la normativa que orienta la PL y el PP se remite a los Acuerdos 043/1996, que crea el SMP, y 043/2007 con su Decreto reglamentario 1073/2009, que reformula y amplía el SMP, regulando y colocando en vigencia el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo- PPLPP, conectando normativamente la estrategia

del PP con los procesos de PDL; en este marco se desarrolla la experiencia del PP en Medellín, donde logró vincularse y articularse con los procesos de planeación de desarrollo municipal, de comuna y corregimiento (Gutiérrez, Hincapié y Villa, 2016).

Se encuentran cuatro perspectivas para analizar e interpretar los múltiples casos documentados de PP en América Latina, en razón de la tensión entre neoliberalismo y democracia, estas son: perspectiva contrahegemónica: se plantea como una alternativa al modelo neoliberal, profundizando la democracia por medio de la participación popular, legitimando el Estado, y haciéndolo efectivo transparente y redistributivo, controlado por la ciudadanía a través de PP; perspectiva liberal: aunque ve el PP con aspiraciones de finalizar corrupción, el clientelismo y reducir la pobreza, lo percibe también como herramienta para generar gobernabilidad en coexistencia con los postulados neoliberales; la perspectiva de la izquierda ortodoxa, lo concibe como un recurso que favorece el desarrollo capitalista, en tanto estabiliza la democracia, generando la confianza de los ciudadanos en el gobierno, ayudando a la crisis del capitalismo, socavando la revolución; finalmente, la perspectiva conservadora ve el PP como antidemocrático y turbulento, un riesgo para la democracia representativa que atenta contra la legitimidad de los gobernantes elegidos (Goldfrank, 2006; Gutiérrez, Hincapié y Villa, 2016).

El PP se puede entender como: “un proceso a través del cual los ciudadanos de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público” (Goldfrank, 2006, p. 4), que además contiene potencialidad para contribuir a la democracia participativa (Gutiérrez, Hincapié y Villa, 2016), en tanto posibilita la participación ciudadana a través de escenarios deliberativos. Sin embargo, existen múltiples definiciones que cambian de un lugar a otro según sea la experiencia, ninguna es similar a otra (Cabannes, 2004) y depende del contexto y los actores involucrados que determinan el proceso y resultados del mismo.

Dentro de este marco, se toman: democracia, democracia participativa y participación ciudadana como conceptos orientadores; entendiendo en primer lugar la democracia como un proyecto político en construcción, una alternativa de relacionamiento y convivencia humana, una estrategia para alcanzar niveles adecuados de calidad de vida y bienestar de la población (Gutiérrez y Pulgarín, 2015), sustentada en la defensa y promoción de derechos civiles, sociales, políticos,

económicos, culturales y ambientales, basada en un tipo de gobierno donde la mayoría toma las decisiones (Gutiérrez, 2016).

La democracia participativa posibilita la participación ampliada de diversos actores en la toma de decisiones en escenarios de deliberación que trasciende los mecanismos de elección en espacios de interacción, discusión, concertación y decisión sobre temas de interés público (Gutiérrez et al., 2014). Por otra parte, la participación ciudadana se aborda desde un enfoque político donde las poblaciones participan de su desarrollo, se relacionan con el gobierno y el poder; al mismo tiempo “las comunidades se convierten en sujetos que definen por sí mismos los fines y los medios para superar las necesidades que en su interior se identifican y para orientar la destinación de los recursos públicos” (Gómez, 2007, p. 60). En esta lógica la participación está ligada a las acciones y decisiones ejecutadas de manera conjunta por la sociedad o por sectores, en la búsqueda de soluciones a las necesidades colectivas y mejoramiento de las condiciones de vida (Gómez, 2007).

Se trata de una participación sinérgica en la que los sujetos sean conscientes de sus roles, posibilidades, decisiones, funciones y responsabilidades, que se comprometan con el proceso, en busca del beneficio colectivo, asumiendo actitudes y prácticas reflexivas, activas y críticas que les permitan reconocerse como dinamizadores y constructores de sus propias experiencias vitales (Gutiérrez et al., 2014, p. 19).

Por otra parte, en el marco de la investigación científica, que se enfoca en la recuperación de las trayectorias del PLPP en la zona nororiental, comunas 1, 2, 3, y 4, con énfasis en el tema de educación superior; esta investigación formativa se centra particularmente en la comuna 4 de Medellín, en la misma temática, en el período 2007-2017; retoma el primer objetivo de la investigación científica: *Reseñar las metodologías implementadas, las inversiones realizadas, las instancias y los actores partícipes en la experiencia de planeación local y presupuesto participativo en la zona 1, comunas 1 a 4 de Medellín, período 2007 – 2017, con énfasis en la temática de educación superior, identificando similitudes, diferencias y tendencias*, y a partir de allí, en concordancia con las necesidades de conocimiento ubicadas, se plantea como objetivo general de este estudio *sistematizar la experiencia del PP en la comuna 4 de Medellín, durante el período 2007–2017, mediante la recuperación de las trayectorias de actores, metodologías e*

inversión en educación superior, para dar cuenta de aprendizajes en términos de avances y desaciertos que orienten su proyección.

Como objetivos específicos se propusieron 1) reseñar el contexto socio espacial en que se implementa el PP en educación superior en la comuna 4- Aranjuez; 2) identificar los actores partícipes del PP en de educación superior de la comuna 4- Aranjuez, según tipología, función y relacionamiento; 3) documentar la metodología en razón de iniciativas, toma de decisiones, instancias involucradas, y fases del proceso; 4) comparar las inversiones realizadas en educación superior en términos de planeación, asignación y ejecución presupuestal; y 5) derivar aprendizajes en términos de aciertos y desaciertos de la experiencia del PP a partir del análisis de la mejoría de las condiciones de vida y la cultura política y organizativa.

El cumplimiento de dichos objetivos permite en las siguientes páginas, dar respuesta a las preguntas que fundamentaron la necesidad de conocimiento, en torno a ¿Cómo ha sido la experiencia del PP entre 2007–2017 con foco en las trayectorias de actores, metodologías e inversión en educación superior, en la comuna 4- Aranjuez, de la zona nororiental de Medellín? ¿Qué actores han participado en el proceso, qué funciones han cumplido y cómo se han relacionado? ¿Cómo ha sido el proceso metodológico en esta experiencia, en cuanto a deliberación, concertación, toma de decisiones e iniciativas en la realización del mismo? ¿Cómo ha sido la inversión del proceso en razón de lo planeado, priorizado y ejecutado? y ¿Cómo ha sido el proceso democrático de esta experiencia en términos de los actores participantes y sus relaciones, la toma de decisiones, y la redistribución del poder y recursos? Planteadas para, posteriormente, recuperar aprendizajes de la experiencia, en términos de aciertos y desaciertos que orienten su proyección.

Para el cumplimiento de las pretensiones enunciadas, se partió de una propuesta metodológica sustentada desde los fundamentos del enfoque de investigación cualitativo, cuyos principios parten de la interacción con el sujeto y el objeto, enmarcando este proyecto desde su fundamento humanista; su interés teórico es interpretar y comprender la realidad social, orientando la acción humana, y examinando la realidad a partir de cómo otros la experimentan (Rodríguez, 2011). Esta busca superar la realidad instrumental del positivismo, mediante la verificación de los hechos en la experiencia y en la observación (Vasco, 1989), se preocupa por el contexto de los acontecimientos y se centra en indagar esos espacios en que los seres humanos se implican,

interesan, evalúan y experimentan directamente. Este tipo de investigación se caracteriza porque en sus procesos es descriptiva, interpreta acciones, lenguajes, hechos relevantes y los correlaciona con el contexto social (Rodríguez, 2011); la palabra del sujeto cobra especial relevancia, y cada aporte se encuentra significativo a su vez que constituye los resultados y descubrimientos de la investigación.

Por otra parte, esta investigación fue comprendida en el marco del paradigma sociocrítico, a partir de la teoría crítica, la cual surge como una crítica al pensamiento de las teorías positivistas y plantea la necesidad de una racionalidad que incluya los juicios, los valores y los intereses de la sociedad, así como su compromiso para la transformación desde su interior (Alvarado y García, 2008). Pretende superar el reduccionismo y conservadurismo admitiendo la posibilidad de una teoría social que no sea ni puramente empírica ni sólo interpretativa, invitando a la autorreflexión crítica en los procesos del conocimiento; su fin último es la transformación de la estructura de las relaciones sociales, dando respuesta a problemas específicos presentes en el seno de las comunidades, pero con la participación de sus miembros; es una unidad dialéctica entre lo teórico y lo práctico (Alvarado y García, 2008). Popkewitz (citado en Alvarado y García, 2008) afirma que algunos de los principios de esta teoría son: conocer y comprender la realidad como praxis, unir una teoría y práctica, integrando conocimiento, acción y valores; orientar el conocimiento hacia la emancipación y liberación del ser humano; y proponer la integración de todos los participantes, incluyendo al investigador, en procesos de autorreflexión y de toma de decisiones consensuadas, las cuales se asumen de manera corresponsable.

En concordancia, la sistematización como modalidad de investigación posibilita la recuperación histórica de procesos vividos por medio de la “reflexión e interpretación crítica sobre la práctica y desde la práctica, que se realiza con base en la reconstrucción y ordenamiento de los factores objetivos y subjetivos que han intervenido en esa experiencia, para extraer aprendizajes y compartirlos” (Jara, 2010, p. 1). En este sentido, se entiende la importancia de esta modalidad que parte desde la práctica, y se convierte a su vez en una “práctica social en la que se construyen comprensiones y explicaciones, nos lleva a pensar en que hace parte de un proceso, que permite a los sujetos involucrados reconocerse, reconocer, reinventar, y reinventarse” (Ghiso, 2004, p. 11). Finalmente, la sistematización de experiencias estuvo guiada por un enfoque histórico-dialéctico, que permitió abordar el PP de manera dialéctica y entenderlo como un proceso social e histórico

con particularidades determinadas por el contexto, asimismo dinámico, complejo y contradictorio, atravesado por juegos de poder e interrelacionados con otros procesos como la PL (Ghiso, 1998).

Posteriormente, para el desarrollo de la investigación se planteó la implementación de 5 fases operativas no lineales, para la realización de una adecuada recuperación, procesamiento y análisis de la información. Ahora bien, se advierte que si bien desde del proyecto de investigación se propuso como período de estudio la década comprendida entre 2007-2017, durante la implementación de la investigación se amplió el tiempo a abordar desde 2004, dado que se evidenció la pertinencia de recuperar esta trayectoria en educación superior desde 2004, año en que la Alcaldía diseñó el PPLPP, y se priorizaron recursos de este programa hacia la creación de un Fondo para la Educación Superior (Alcaldía de Medellín, 2004b; Insuasty et al., 2010).

Inicialmente, se realizó un primer momento de reconocimiento en torno al tema a estudiar, y a la comprensión de los intereses investigativos del grupo MASO, la línea PCT, y la investigación científica que abriga a esta investigación. En este primer momento se formuló el proyecto de investigación; se definieron los objetivos de investigación, los referentes teóricos y metodológicos, se construyó el plan de acción, y se definieron los compromisos para dar inicio al proceso (Anexos 1, 2 y 3).

Luego, en la primera fase de *Rastreo documental* se recuperó la trayectoria del PP, partiendo desde sus antecedentes en América Latina, en Colombia, y en Medellín. La búsqueda, recuperación y organización de la información estuvo guiada por el rastreo documental. Las fuentes abordadas fueron secundarias oficiales y no oficiales, pues fue de particular interés la normatividad puesta en vigencia sobre la materia, en su relación directa con las orientaciones de política pública, como también la información proveniente de los estudios, balances, evaluaciones e investigaciones formativa o científicas llevadas a cabo al respecto en centros de generación de conocimiento. Para el efecto, como técnicas para guardar los registros de lo que aconteció durante la experiencia, se utilizaron fichas bibliográficas, y fichas temáticas que permitieron la consolidación de la información obtenida de las fuentes (Anexo 4).

En la fase de *recopilación de información en campo*, se recuperó la experiencia del PP en educación superior en la comuna 4 a partir de las vivencias de los actores gubernamentales, no gubernamentales, académicos, cívicos, comunitarios y ciudadanos vinculados a la experiencia

sobre PP en educación superior en el período 2004-2017. La recopilación de la información proveniente de fuentes primarias se obtuvo por medio de entrevistas semiestructuradas, grupos focales, observación no participante y diálogos de saberes en campo (Anexo 4).

Por otra parte, en la fase de *análisis y procesamiento de la información*, con el objetivo de analizar la información recuperada en las fases anteriores, se realizó un análisis crítico de la información proveniente de las fuentes primarias y secundarias disponibles, codificando la información mediante matrices de doble entrada, análisis individual por categorías, y triangulación de la información. Los resultados obtenidos en las fases anteriores sirvieron de insumos para identificar tensiones, contradicciones, e interrelaciones entre elementos, que permitieron comprender la lógica del proceso.

Posteriormente, para la fase de *Socialización de resultados* se dieron a conocer los resultados obtenidos en el proceso investigativo a la comunidad académica, por medio de la socialización en evento académico de la Universidad de Antioquia, en el Semillero de Investigación Medio Ambiente y Sociedad –SIGMAS (Anexo 5). Se proyecta también la socialización de resultados con los actores de la comuna 4 involucrados en la investigación, mediante la divulgación de los resultados investigativos con el fin de ampliar debates y reflexiones al respecto.

Finalmente, como resultado de proceso investigativo, se genera el presente informe, estructurado en cuatro numerales que recogen los componentes contextuales, descriptivos, analíticos e interpretativos en torno a la recuperación de la trayectoria del PP en educación superior en la comuna 4- Aranjuez, de Medellín.

El primer numeral *Comuna 4- Aranjuez en contexto*, da cuenta del objetivo específico número 1: reseña el contexto social que caracteriza a la comuna estudiada antes de la implementación del PP en 2004; en el apartado *Una mirada al proceso de conformación histórica de la comuna 4- Aranjuez*, se ubica a la comuna 4 en su localización geográfica, los barrios que la conforman, y las características de su consolidación urbanística en el marco de su proceso de formación a partir de 1920, hasta finales de los 80. El apartado *Nuevas prácticas de planeación y participación local*, destaca las formas organizativas movilizadoras de avances en participación, dadas las condiciones promovidas por la Constitución Política de Colombia de 1991; a partir de la

cual se institucionalizan diversas leyes en materia de participación a nivel nacional, y posteriormente a nivel municipal, dando pie al fortalecimiento de los escenarios de participación en la década del 90, en la zona nororiental. Este marco, que caracteriza el contexto estudiado, devela las particularidades de los procesos organizativos en la zona nororiental, que se establece como protagonista por la generación de procesos de movilización ciudadana; la gestación de procesos de planeación zonal y el aumento de los niveles de participación e incidencia de ciudadanía en lo público, materializando experiencias de planeación participativa en Medellín. Dichos procesos de organización y movilización ciudadana dados en la década de los 90 en la zona nororiental se reconocen como escenario en que emerge el PP en Medellín como propuesta del programa de gobierno del candidato a la Alcaldía de Medellín, Sergio Fajardo, aunado a la fuerza social del momento, representada en un conjunto de organizaciones sociales y comunitarias, redes, colectivos y líderes interesados en ampliar los escenarios de participación (Gutiérrez et al., 2014).

Posteriormente, a partir de la reseña del contexto que antecede al PP, en el numeral 2. *Trayectoria del PP en educación superior en la comuna 4 –Aranjuez, 2004-2017: la educación superior como esperanza para cambiar condiciones de vida*, se cumplen los objetivos específicos 2, 3, y 4: se relata la trayectoria del PP en educación superior en la comuna 4- Aranjuez entre 2004-2017, con énfasis en los actores partícipes según tipología, función y relacionamiento; se documenta la metodología implementada, en razón de iniciativas, toma de decisiones, instancias involucradas, y fases del proceso; y se comparan las inversiones realizadas en educación superior en términos de planeación, asignación y ejecución presupuestal. Para el efecto en el subnumeral 2.1 *implementación e institucionalización del PP en Medellín* se destaca la implementación del PPLPP como propuesta en el plan de desarrollo de la administración de Sergio Fajardo, período 2004-2007; que diseña el PPLPP con el fin de desestimular tendencias individualistas en lo social y clientelistas en lo político, y fortalecer la democracia participativa vinculante, potenciando la capacidad de la comunidad para incidir en las decisiones de la inversión pública (Alcaldía de Medellín, 2004b).

Luego, se describe la institucionalización del PP en 2007, y la intencionalidad de la administración de Alonso Salazar (2008-2011) de mantener continuidad con el programa, mientras se dan cambios metodológicos a su ruta operativa. Posteriormente, para 2012-2015 se desarrollan otros cambios metodológicos en busca armonizar la normativa local y nacional en materia de

planeación; y, finalmente, este subnumeral se detiene en 2017, en el marco de las tensiones y desencuentros entre la administración municipal y los actores sociales que hacen parte del proceso, a raíz de la modificación del Acuerdo 043/2007 por medio del Acuerdo 028/2017. En este subnumeral, al tiempo que se reseñan los diversos cambios metodológicos implementados durante cada período gubernamental, se identifica a los actores sociales y gubernamentales partícipes del proceso, según las normas que orientan el funcionamiento del PP; cómo se han relacionado estos con otros actores, y se describen las funciones que han desempeñado en el marco del proceso. Finalmente, se comparan las asignaciones presupuestales realizadas para el PP en Medellín y la zona nororiental, retomando la información disponible en el Informe final del Acta específica No.01/2017, realizado por el equipo de investigación de la línea PCT del grupo MASO y los integrantes del OBSPC, en el marco de la investigación científica que abriga a esta sistematización.

Luego, en el subnumeral 2.2 *Comuna 4- Aranjuez en camino hacia la educación superior* se desarrolla la trayectoria del PP en educación superior en la comuna 4; partiendo desde el reconocimiento de las condiciones educativas de la comuna 4 para la época de implementación del PP en 2004; se retoma la implementación del PPLPP en este año y la iniciativa de destinar recursos del PP a educación superior en la comuna 4 desde 2005 por medio del Convenio Directo con el ITM, y, en 2006, por parte de la comuna 1 por medio del Fondo Camino a la Educación Superior-FOCAES operado por ICETEX; la expansión del programa FOCAES para todo Medellín; la conformación de la red de IES del orden municipal, conformado por ITM, IUCMA, e IUPB en 2008; y las modificaciones al reglamento operativo del FOCAES en 2011 (Insuasty et al., 2010).

En seguida, se registra la creación de la Agencia para la Educación Superior de Medellín – Sapiencia, en 2012; un nuevo ente descentralizado dispuesto para el manejo de los recursos de educación superior del municipio; y, a partir de su creación, se reseña la metodología implementada según los acuerdos y decretos municipales que orientan la unificación de requisitos para acceder al beneficio de educación superior con recursos del PP vía Convenio Directo con las IES del orden municipal, o por medio de Sapiencia; la reglamentación del servicio social que prestan los beneficiarios para condonar dicho beneficio; y la incorporación de nuevas estrategias para asegurar la permanencia de los estudiantes en ambas modalidades. Al finalizar este subnumeral se ilustra en tablas y gráficos la forma en que se han ejecutado los recursos del PP en educación superior por medio de Sapiencia y las IES del orden municipal; se describen las

distribuciones por en la comuna 4 y en la zona nororiental por sexo, edad, preferencia de programa, IE en la que se ha beneficiado, deserciones y graduados. Al igual que en el subnumeral anterior, al tiempo que se reseña la metodología implementada se identifican a los actores sociales y gubernamentales partícipes del proceso, según las normas que orientan el funcionamiento del PP en educación superior en la comuna, y, al finalizar, se presenta la inversión presupuestada y ejecutada del PP en educación superior en la comuna 4 por parte de Sapiencia y las IES del orden municipal entre 2005-2017.

Por otra parte, este numeral devela que, en la trayectoria del PP en Medellín y en la zona nororiental, y en la experiencia de educación superior en la comuna 4, es pertinente el reconocimiento de antecedentes y momentos que les configuran, para recuperar de manera organizada una serie de cambios que han confluído a nivel nacional y municipal, permitiendo el desenvolvimiento de ambos procesos que han sido tan dinámicos en el tiempo. Se identifica dos momentos en la trayectoria el PP en Medellín; en el primero entre 2004-2011, las administraciones 2004-2007 y 2008-2011, fueron las que más confluencia tuvieron en sus discursos, que plantearon en su momento la importancia de contribuir a recuperar la legitimidad del Estado a través del PPLPP; mientras que en el segundo momento, entre 2016-2019, las administraciones 2012-2015 y 2016-2019, rompieron con lo planteado en las administraciones anteriores, y propendieron por el establecimiento de cambios metodológicos en el PPLPP durante sus gestiones, con miras a articular la normativa municipal con la normativa nacional, y romper con los vicios que comenzaron a presentarse desde sus inicios. En esta medida, dichos cambios tuvieron como implicaciones el establecimiento de tensiones y confrontaciones entre los actores sociales y los gubernamentales, que hacen parte del proceso de PLPP en Medellín, que, para 2017, se materializaron en manifestaciones, en donde las diversas voces de actores sociales en la comuna 4 se alzaron en contra de la modificación del SMP en Medellín.

Tras evidenciar los distintos cambios metodológicos en el PP y en el PP en educación superior; identificar quiénes han sido los actores partícipes del proceso según su tipología, función y relacionamiento, y presentar la inversión asignada y ejecutada para el PP en educación superior, el tercer numeral *Aprendizajes derivados a partir de la experiencia del PP en educación superior en la comuna 4: entre aciertos y desaciertos*, responde al momento analítico de la investigación, y da cumplimiento al objetivo específico 3, ubicando a partir de lo reseñado en los dos que le

antecedentes, los aprendizajes, en términos de aciertos y desaciertos, que emergen durante la trayectoria del PP en educación superior en la comuna 4 (Aranjuez), específicamente, desde los escenarios planteados en el proyecto de investigación formulado para llevar a cabo la sistematización de esta experiencia: mejoras en las condiciones de vida con relación a la respuesta a necesidades sociales del contexto territorial; cambios en concepciones y actuaciones de los actores partícipes en el PP en educación superior; y, expresiones de cultura política y organizativa con relación a los sujetos participantes, el ámbito y las relaciones sociopolíticas.

Para el efecto, el texto se estructura en dos subnumerales; el 3.1 *Aciertos: caminos que potencian la experienciada*, da cuenta de los aprendizajes, en términos de los aciertos que permitieron el cumplimiento de los objetivos de la experiencia; y el 3.2 *Desaciertos: retos y desafíos por explorar*, da cuenta de los aprendizajes, en términos de los desaciertos derivados de las dificultades en el logro de los objetivos de la experiencia del PP en educación superior, a partir de los cuales se pueden, posteriormente, generar reflexiones y sugerir recomendaciones al proceso.

En cuanto a aprendizajes en términos de aciertos, durante esta experiencia se reconoce que desde su comienzo el PP como proceso planteado desde la administración municipal para que en las comunas y corregimientos de Medellín identifiquen sus necesidades fundamentales y prioricen recursos en torno a ellas, ha permitido que, en el caso de la comuna 4, educación superior sea protagonista en este escenario, y que los actores sociales que hacen parte del proceso, como ediles, delegados, líderes comunitarios y habitantes en general, puedan ser partícipes de la contribución al mejoramiento de las condiciones de vida de los beneficiarios, sus familias y sus entornos en esta comuna, en la medida en que garantizan la continuidad del proceso por medio de la destinación de recursos.

A su vez, el PP en educación superior ha respondido a la necesidad histórica de mejorar las condiciones educativas en un contexto en que el panorama educativo estaba en detrimento antes de la implementación del PP, convirtiéndose en un alivio para quienes no pueden acceder a dichos estudios por falta de oportunidades. Igualmente, los cambios que posibilita el PP en educación superior en actuaciones y concepciones de los actores que se vinculan al proceso, han permitido la proyección de esta iniciativa por fuera del escenario local, a la escala municipal, adquiriendo reconocimiento por parte de actores gubernamentales y sociales, que, además de asignar recursos

a esta iniciativa, buscan solucionar las dificultades que se presentan en cuanto a deserción y prestación del servicio social, en la medida en que reconocen en el PP en educación superior la capacidad de movilizar a los jóvenes que anteriormente buscaban formas de subsistir en las prácticas delictivas, y ahora se vinculan a la educación superior en aras de mejorar su calidad de vida.

De otro lado, se exponen como aprendizajes en términos de desaciertos, la falta de acceso al beneficio para la población más vulnerable, la deserción estudiantil que se presenta, las dificultades en torno a la prestación del servicio social, el desempleo que desmotiva a los beneficiarios, y la continuidad de personas en el proceso que buscan beneficios individuales en lugar de colectivos. Dichos aprendizajes en términos de aciertos y desaciertos permiten la reflexión del tema en torno a las acciones que se pueden implementar para fortalecer y mejorar el proceso, como también para orientar su proyección.

Finalmente, el cuarto numeral *hallazgos, resultados y proyecciones* retoma la reseña de la trayectoria del PP en Medellín, y del PP en educación superior, específicamente, en la comuna 4-Aranjuez, desde los actores involucrados, las metodologías implementadas y la inversión ejecutada; el análisis de los aprendizajes derivados de la experiencia, en términos de aciertos y desaciertos del proceso en razón de la mejora de condiciones vida, y el fortalecimiento de la cultura política y organizativa; para, posteriormente, presentar exponer el grado de cumplimiento de los objetivos tanto general como específicos planteados en el proyecto de investigación (Taylor y Bodgan, 1984; Yuni y Urbano, 2006); ilustrar las consideraciones finales y recomendaciones que emergen para la experiencia del PP en educación superior en la comuna 4, así como su proyección investigativa.

En el subnumeral 4.1 *Hallazgos de la investigación* se expone la manera en que fue realizada la investigación; se articula la descripción de los pasos metodológicos desarrollados, con la exposición de los hallazgos obtenidos; en dicha descripción se proporciona información sobre el cumplimiento de la metodología propuesta, las dificultades que se tuvieron durante su desarrollo; qué implicaciones tuvieron y cómo se subsanaron; los cuales se analizan, confrontándoles con la metodología propuesta al comienzo (Taylor y Bodgan, 1984; Yuni y

Urbano, 2006), “identificando las brechas entre lo que se planificó y lo que se consiguió finalmente de lo planificado” (Jara, 2012, p. 57).

En el subnumeral 4.2 *Resultados: consideraciones finales y recomendaciones*, se exponen los resultados obtenidos durante esta sistematización, con relación a los logros comprometidos en el proyecto de investigación; referidos a la reseña del contexto en que surge el PP en Medellín, la zona nororiental, y específicamente la comuna 4; la identificación de los actores partícipes del proceso, las metodologías implementadas, y la inversión ejecutada, para, a partir de los aprendizajes derivados en términos de aciertos y desaciertos, plantear recomendaciones que puedan potenciar dicha experiencia. Dichas recomendaciones verifican asuntos por atender, asociados principalmente a los retos y desafíos por explorar para esta experiencia, evidenciados en el numeral que antecede.

Finalmente, en el subnumeral 4.3 *proyecciones* se plantea la proyección investigativa de esta sistematización, que suple de manera parcial un vacío de conocimiento; por lo que en este apartado se señala la importancia de continuar recuperando este tipo de experiencias que son de interés académico, institucional, social y comunitario, pues su abordaje permitirá contribuir a la dinamización de procesos formativos de futuros estudiantes que realicen sus trabajos de grado en esta modalidad de investigación social, y acerca del PP en Medellín, no solo en la experiencia de educación superior, sino en las demás temáticas que se involucran a este, y en las demás comunas y corregimientos del municipio. A su vez, enmarcada en una investigación científica, se plantea la contribución de la presente investigación formativa al fortalecimiento de los procesos investigativos en la línea PCT del grupo MASO; y su aporte a la divulgación de conocimiento generado en la macro investigación.

En esencia, con esta investigación, se presenta una construcción que, partiendo de las vivencias y reflexiones de los actores que han estado vinculados a esta, se constituye como un aporte para su fortalecimiento, en un escenario propicio para reflexionar en torno a esto, y se presenta como una oportunidad para avanzar en la generación de conocimiento que en el ámbito de las Ciencias Sociales, y del Trabajo Social, permiten problematizar y clarificar cuestiones en torno a las experiencias derivadas de la asignación de recursos del PP.

De acuerdo al orden mencionado para el desarrollo del informe, a continuación, se presenta el numeral 1 *Comuna 4 - Aranjuez en contexto*, que contiene la contextualización de la comuna 4-Aranjuez desde su conformación, hasta 2003, año que antecede a la implementación del PP en Medellín, y la asignación de recursos del PP para educación superior en la comuna 4.

1. Comuna 4 - Aranjuez en contexto

La presente investigación tiene como pretensión la sistematización de la experiencia del Presupuesto Participativo-PP en la comuna 4 de la zona nororiental de Medellín, entre 2007-2017 en educación superior, con foco en los actores participantes del proceso, la metodología desarrollada y la inversión ejecutada. Para dar cuenta de ello, este primer numeral reseña el contexto social que caracteriza a la comuna estudiada antes de la implementación del PP en 2004; en el apartado *Una mirada al proceso de conformación histórica de la comuna 4- Aranjuez*, se recupera el contexto de la comuna 4 en su localización geográfica, los barrios que la conforman, y las características de su consolidación urbanística en el marco de su proceso de formación histórica a partir de 1920, hasta finales de los 80, con la configuración de organizaciones que reivindican su autonomía frente al Estado, en el marco de una crisis vivida a nivel municipal de cuenta del contexto de violencia y narcotráfico que se daba para la época.

Posteriormente, en el apartado *Nuevas prácticas de planeación y participación local*, se destacan las formas organizativas movilizadoras de avances en participación, dadas las condiciones promovidas por la Constitución Política de Colombia de 1991; a partir de la cual se institucionalizan diversas leyes en materia de participación a nivel nacional, y posteriormente a nivel municipal, dando pie al fortalecimiento de los escenarios de participación en la década del 90, en la zona nororiental. Este marco, que caracteriza el contexto estudiado permite dilucidar las particularidades de los procesos organizativos que, posteriormente, posibilitaron el surgimiento del PP en Medellín, en la zona nororiental; para, posteriormente analizar el antes y después de la implementación del PP en educación superior en la comuna 4.

Una mirada al proceso de conformación histórica de la comuna 4- Aranjuez

La comuna 4 – Aranjuez está ubicada en la zona nororiental del municipio de Medellín, Colombia. Limita al norte, con la comuna 1 – Popular y la comuna 2 – Santa Cruz; al oriente, con la comuna 3 – Manrique; al occidente, con el río Medellín; y al sur, con la comuna 10 – La Candelaria (Alcaldía de Medellín, 2015b) (figura 1).

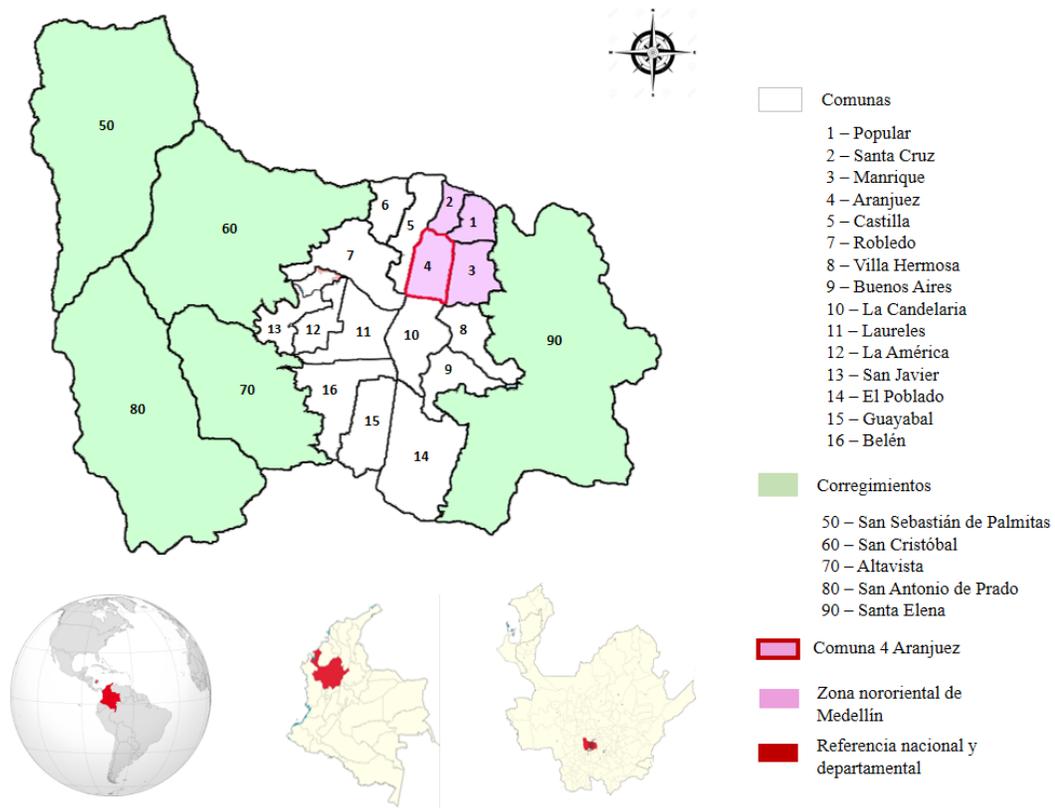


Figura 1. Localización de la comuna 4 – Aranjuez, zona nororiental de Medellín en el contexto local, municipal, departamental, nacional y mundial.

Fuente: elaboración propia, con datos del Sistema de Georreferenciación de Medellín, 2018.

Los barrios que hacen parte de la comuna son: Berlín, La Piñuela, Las Esmeraldas, Campo Valdés, Manrique Central N°1, San Isidro, Barrio Aranjuez, Brasilia, Miranda, San Pedro, Sevilla, Palermo, Bermejál, Los Álamos y Moravia; sus áreas institucionales son la Universidad de Antioquia, el Jardín Botánico y Parque Norte (figura 2). Sin embargo, además de los barrios mencionados, existen otros barrios como Puerto Nuevo, en inmediaciones de Palermo; El Oasis Tropical y El Bosque, en inmediaciones de Moravia; La Maquinita, en inmediaciones de la Piñuela, y Lídice Berlín en inmediaciones de Berlín, no reconocidos por la división político-administrativa del Municipio de Medellín, pero sí por sus habitantes, contando con Juntas de Acción Comunal (Alcaldía de Medellín, 2015b).

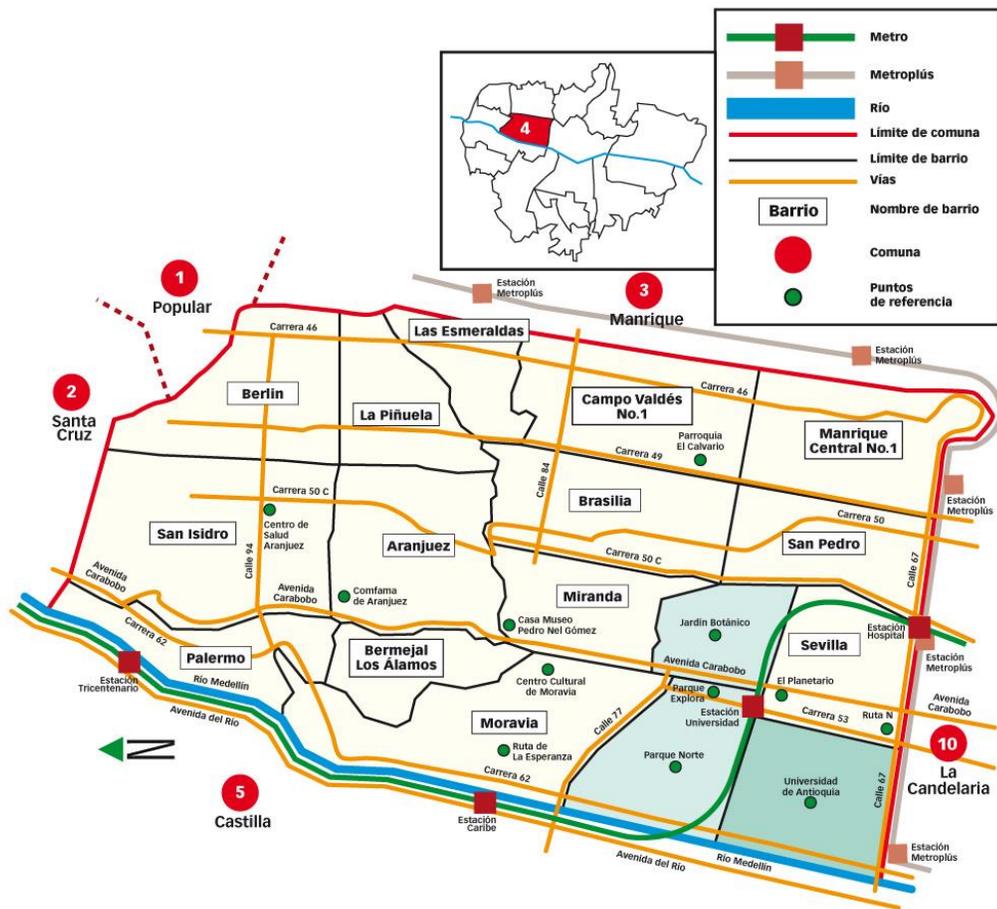


Figura 2. Barrios de la comuna 4- Aranjuez y sitios representativos.

Fuente: tomado del periódico Vivir en el Poblado, 2015.

La comuna se subdivide en dos sectores según el grado de consolidación urbanística y caracterización socioeconómica: de un lado, están los barrios de configuración más temprana como Manrique, Campo Valdés, Las Esmeraldas, Miranda, Aranjuez, Berlín, La Piñuela y San Pedro Sevilla; por otro, están los barrios de urbanización tardía ubicados paralelamente al eje estructurante del río y la vía regional, tales como Moravia, Los Álamos, Palermo y San Isidro (IPC y Alcaldía de Medellín, 2008). Se configuran como proceso ilegal de urbanización los sectores de Moravia, Los Álamos y Palermo; “barrios altamente poblados que generan condiciones de hacinamiento, alta presión por los usos del suelo, insuficiente infraestructura para educación, vivienda, salud, mala calidad de los servicios públicos y problemas de habitabilidad” (IPC y Alcaldía de Medellín, 2008, p. 15).

La comuna 4 tiene una extensión de 487,72 hectáreas que corresponde al 30.9% de la zona nororiental y concentra al 6.5% de la población total del municipio, siendo la tercera comuna más habitada del municipio y la más poblada con relación a la zona nororiental; actualmente habitan 163.213 personas, de las cuales el 47% son hombres y el 53% mujeres. Se identifica la presencia de 4 estratos socioeconómicos distribuidos de la siguiente manera (Alcaldía de Medellín, 2018a) (figura 3)

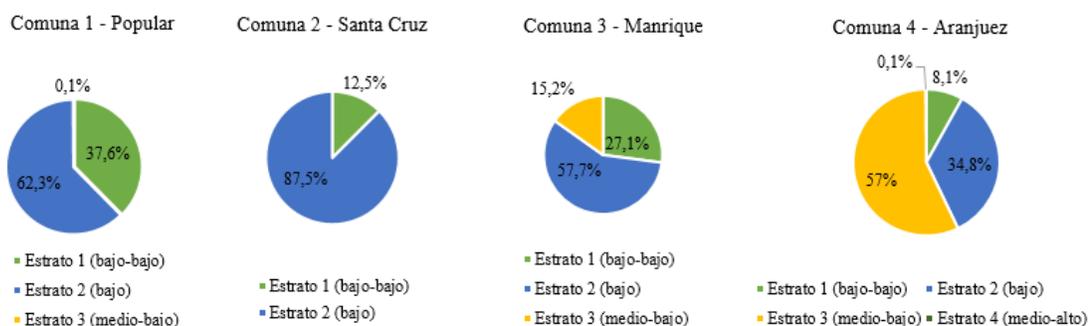


Figura 3. Estratificación en la zona nororiental, 2017.

Fuente: elaboración propia, con datos de la Encuesta de Calidad de Vida Medellín, 2017.

Según la Encuesta de Calidad de Vida Medellín (2017) no se identifican viviendas en estrato 5 (medio-alto) ni estrato 6 (alto); la distribución de población según estrato indica que la población de muy bajos recursos es proporcionalmente baja con el resto de la población de la zona, sin embargo, no hay habitantes de estratos más altos que los mencionados (Alcaldía de Medellín, 2018b).

De acuerdo con Naranjo (1992) la comuna 4 – Aranjuez tiene sus orígenes a principios de 1920; la creación de barrios como Berlín, Aranjuez y Campo Valdés se liga a la existencia de grandes fincas pertenecientes a familias de comprobada solvencia económica, quienes después de trazar el barrio con sus respectivas calles empiezan a vender terrenos, a grandes plazos y precios módicos, en los sectores de Campo Valdés y Aranjuez. Se crean sociedades urbanizadoras que trazan el barrio y lo dotan de agua, alcantarillado y otras mejoras iniciales, y empiezan a vender cada lote, emprendiendo la urbanización de Aranjuez. “A diferencia de las demás comunas de la zona nororiental, todas estas urbanizaciones se efectuaban en el marco de lo legal, con una adecuada planeación técnica, teniendo en cuenta manzana, espacios públicos y sociales, iglesias, escuelas y hasta dotación de servicios públicos” (Naranjo, 1992, p. 15)

A mediados de la década de los años 40 su proceso de desarrollo continuó por el sistema de urbanización ilegal; dando paso al desarrollo de asentamientos espontáneos, etapa que se remonta a la década del 50. Posteriormente, en la década de los 60 se da un nuevo período de poblamiento, producto de flujos migratorios ocasionados por la violencia política en diferentes zonas rurales del país, y en particular de Antioquia; comienza a llegar población de estratos sociales más bajos a ocupar los terrenos más difíciles de la comuna por lo empinado y quebrado de su topografía; esa ocupación se registra en la parte alta de la comuna 4, a través de especuladores que vendían lotes que legalmente no les pertenecían (Naranjo, 1992).

En los 60 durante el proceso de conformación de la comuna, proliferan los asentamientos, constituyéndose inicialmente tres barrios: Fidel Castro, Moravia y El Bosque, por medio de invasión. “Los habitantes de estos barrios se establecieron configurando un espacio urbano marcado por el hacinamiento, la carencia de servicios públicos, vías de acceso, y la falta de vivienda, aunque cada barrio con sus particularidades” (Alzate, 2014, p. 195). En consecuencia, la administración municipal comenzó a emplear acciones para regular los asentamientos, por lo que los habitantes se agruparon para responder a la represión oficial que buscaba su desalojo y también para lograr la instalación de servicios públicos.

En la década del 70 se fueron consolidando asentamientos caracterizados por el pago de lotes a urbanizadores pirata; el bajo precio de la tierra en el basurero municipal, instalado en esta década, motivó a decenas de familias para ocupar aquellos espacios, dando solución a sus necesidades de vivienda (Alzate, 2014). Los nuevos pobladores comenzaron a organizarse en función de sus demandas y reivindicaciones y se dio la forma definitiva al espacio urbano no reglamentario. “Los nuevos asentamientos: Llanitos, Los Llanos, Milán, La Playa y El Morro, comenzaron a configurarse tras el rebosamiento del depósito de basura, que entre 1976 y 1984 generó una montaña de basura de unos 30 metros de altura” (Alzate, 2014, p. 197).

El asentamiento se había configurado cerca de un espacio urbano concurrido y nuevamente, las acciones de la municipalidad no se hicieron esperar; después de 20 años de iniciado el poblamiento, la declaración del sector como espacio de bien público permitiría la implementación de acciones administrativas para intervenirlo, pues alrededor del sector se localizaban lugares de interés para la administración municipal como el Parque Norte, el Jardín Botánico, la terminal de

Transporte del Norte, la Universidad de Antioquia, el Planetario Municipal y el museo Pedro Nel Gómez (Alzate, 2014). Esta situación dio pie a que en 1983 se implementara el Programa de Rehabilitación del antiguo basurero municipal, cuyo objetivo era

lograr el reordenamiento urbanístico, la racionalización de suelos, la adecuación de redes viales y peatonales, la dotación de infraestructura de servicios, la reubicación de predios en los lugares donde fuera indispensable, la canalización de quebradas, el saneamiento de la montaña de basuras, y la rehabilitación social a través de programas de educación, recreación, empleo, salud y capacitación, que buscaban promover el espíritu comunitario y solidario de la población como estrategia de fomento a la organización y participación comunitaria, así como la dotación de recursos para el funcionamiento de instituciones educativas (Alzate, 2014, p. 202).

El programa proponía en teoría una planeación integral en la que se respetara la permanencia de los habitantes en el área, la localización de los servicios públicos y la participación comunitaria. Pero en la práctica manifestaba la inexistencia de la participación de los pobladores en los trabajos, así como la lentitud y el desorden en las labores de las entidades interventoras (Alzate, 2014). A partir de esto, los habitantes sentaron posición frente al Programa de Rehabilitación; pedían la continuación de la habilitación del sector por parte de la oficina municipal de Planeación, la cual se debía hacer para la instalación de los servicios públicos (Alzate, 2014).

Posteriormente, tras esta primera intervención en Moravia, se da una desatención en el sector, por la discontinuidad política en la administración entrante, que no priorizó a Moravia como proyecto bandera de su período de gobierno. La voluntad política del gobierno municipal facilitó la consolidación de otros poderes en Moravia, quienes en adelante asumirían gran parte de su gobierno, con importantes efectos para la participación (Estrada, 2000 citada en: Sánchez y Lopera, 2017). Mientras tanto, en 1985, tras luchar contra algunos intentos de desalojo a través de las más variadas formas legales de las administraciones municipales, se asienta un nuevo grupo de pobladores en el terreno conocido hoy como el barrio El Oasis (Alzate, 2014).

Para esta época en Medellín se intensificó el narcotráfico, y grupos armados al margen de la ley que en su accionar aplicaron métodos violentos para reafirmar dominios territoriales (Alcaldía de Medellín y Banco Interamericano de Desarrollo- BID, 2009). Estos actores

aprovecharon la debilidad institucional – en particular de estaciones de policía y de acceso a la justicia, pero también de equipamientos educativos, de recreación y de salud, entre otras, para instalarse en los barrios populares y aplicar sus lógicas de cooptación y presión violenta (Alcaldía de Medellín y BID, 2009).

En Medellín y en particular en sus zonas periféricas, se evidencia una crisis generalizada con señales de paralización, desesperanza e incertidumbre, pero también de explosión social, inconformidad, protestas y movilización popular. Esa crisis provocada por la acción combinada de dinámicas sociales, políticas y económicas que agudizaron la exclusión, la desigualdad urbana, las violencias y la incapacidad del Estado para garantizar satisfactoriamente los derechos, “llegaron al nivel más alto, poniendo en jaque la legitimidad y la gobernabilidad institucional” (Lopera, González y Sánchez, 2017, p. 21). No obstante, a finales de los años 80 e inicios de la década de los 90, la presencia gubernamental se incrementa progresivamente, “implementándose nuevas medidas para el mejoramiento urbanístico de los asentamientos mediante programas sociales ejecutados por entidades gubernamentales de carácter nacional y municipal; desde entonces ya se planteaba el proyecto de tratamiento de la ladera nororiental de Medellín” (Gutiérrez e Hincapié, 2017, p. 85).

Nuevas prácticas de planeación y participación local

La década de los 90 marca un inicio en la consolidación de movimientos sociales y cambios políticos a nivel nacional y municipal. En el ámbito nacional se dio inicio al rescate institucional con políticas de descentralización y con la nueva Constitución Política de 1991 como momento fundador de la reconstrucción de un Estado moderno y de un nuevo pacto social (Alcaldía de Medellín y BID, 2009). Puede decirse que la Constitución Política colombiana, emerge como conquista social en el marco de luchas populares que demandaban el reconocimiento y la garantía de derechos; y elevó la participación al nivel más alto en la historia de la política nacional, con normas que la reglamentaron como derecho fundamental y deber en la vida de la nación, generando una valoración de la realidad local como espacio de gestión e innovación de las políticas públicas (Lopera et al., 2017).

La constitución ofreció la posibilidad de ampliar el escenario de actuación e incidencia de la ciudadanía en asuntos de interés público, por medio la reglamentación de diversas leyes en

materia de planeación y participación, como la Ley 134/1994 sobre mecanismos de participación ciudadana; la Ley 152/1994 sobre planeación del desarrollo; y la Ley 136/1994 sobre la modernización y funcionamiento de los municipios (Lopera et al., 2017; Gómez et al., 2012). Estos cambios normativos fueron vistos como una forma de respaldo a la consolidación de sus procesos participativos, “lo que también significó la posibilidad de trascender lógicas representativas para dar paso a prácticas y escenarios amplios de participación y deliberación” (Gutiérrez et al., 2014, p. 24).

En Medellín, como respuesta institucional a las problemáticas que se presentaban en décadas anteriores, surgió en 1990 la Consejería Presidencial para Medellín, que junto a la Administración Municipal “realizó proyectos específicos de intervención, participación y diálogo como los Seminarios de Futuro para Medellín; Foros Comunes; Arriba mi Barrio; Muchachos a lo bien y Núcleos de Vida Ciudadana; las Juntas de Participación y Conciliación Ciudadana; los Centros Regionales Comunitarios de Atención Administrativa –CERCA; y los Comités Comunitarios de Desarrollo Integral –CCDI” (Gutiérrez et al., 2014, p. 24), este último, “escenario donde se abrió la participación comunitaria y donde cobraron importancia las Juntas Administradoras Locales como enlace entre el estado y la comunidad” (Moreno, 2018, p. 96).

En la zona nororiental, como lo plantea Naranjo (1992), la organización cívico-comunitaria de la zona comenzó a mirar de frente los problemas; surgió el proceso de organización juvenil a partir de propuestas de grupos culturales, juveniles, de danza y teatro en los barrios populares con un discurso que reivindica la democracia, las propuestas civilistas y la convivencia como horizonte para pensar la ciudad, teniendo como bandera la defensa de la vida y la lucha por la democracia; y generaron procesos de participación y movilización ciudadana para responder a la violencia cotidiana y política.

En este contexto, entre 1990 y 1991 fue promovida por la corporación Con-Vivamos la Semana por la Paz y la Convivencia, como propuesta frente a la violencia generada por las pugnas de poder entre grupos armados, y se consolidó el Movimiento Cívico Comunitario, de carácter zonal, que rechazó el alza de las tarifas de los servicios públicos, principalmente en los barrios altos de la zona nororiental, en asentamientos que estaban por fuera del perímetro urbano, localizados en zonas de alto riesgo geológico (Alcaldía de Medellín, 2015b). Estas experiencias

alimentaron la gestación de procesos de planeación zonal que pretendían aumentar los niveles de participación e incidencia de ciudadanía en lo público, establecer formas de diálogo con el actor gubernamental, fortalecer el tejido social y aumentar la participación comunitaria, lo cual representaba la apuesta por la planeación y el desarrollo comunitario (Gutiérrez et al., 2014).

Posteriormente, entre 1993 y 1994 se gestó la propuesta de planeación participativa a nivel zonal, y como resultado se obtuvo la construcción del Plan Alternativo Zonal-PAZ liderado por la corporación Con-Vivamos con el emprendimiento de iniciativas zonales como la promoción de encuentros que, a partir de la participación de organizaciones sociales comunitarias, gestionaron procesos para el diagnóstico, planeación, ejecución y fiscalización de la destinación de recursos para los proyectos planeados (Naranjo, 1992; Gutiérrez et al., 2014). Se consolidó como un movimiento de carácter zonal siendo una de las experiencias más representativas en cuanto a la planeación del desarrollo se refiere, no sólo como antecedente local, sino también zonal y municipal, al ser la primera experiencia de participación en la elaboración de planes de desarrollo local en Medellín (Alcaldía de Medellín, 2015b).

En 1996 se conformó la Red de Planes Zonales de Medellín-RPZM, que, en conjunto con otros procesos de planeación local, promovió la creación de un espacio para la reflexión sobre las experiencias de planeación participativa en el municipio, en el cual quedaron consignados los PAZ; “este acontecimiento fortaleció las discusiones de ciudad en planeación participativa y desarrollo deseado” (Pérez, 2007, p. 14). La organización que representaba a la comuna 4 en la RPZM fue el Instituto Popular de Capacitación-IPC, que acompañó la formulación de su plan de desarrollo.

Este año también se creó en Medellín el Sistema Municipal de Planeación –SMP, mediante el Acuerdo 043/1996:

En este Acuerdo se reconoció y demandó la construcción de Planes de Desarrollo Zonal –PDZ y la interrelación entre instancias, sectores y escalas de la planeación; al tiempo se pretendió darles un sentido participativo a los ejercicios de planeación al reglamentar espacios como los CCDI, que posibilitaron la descentralización y el diálogo con la administración (Gutiérrez et al., 2014, p. 25)

En la comuna 4 se implementó en 1994 la Mesa de Trabajo por la Paz y la Convivencia José Hernán Ramírez, con el objetivo de negociar el desarrollo y la inversión social por parte de

la Alcaldía de Medellín, potenciar la participación y el protagonismo de los sectores civiles, y la resolución de los distintos conflictos económicos, políticos y militares que se presentaran en los barrios Moravia, El Bosque, El Oasis y Miranda. Esta mesa desarrolló la formulación y priorización de los problemas de los barrios Moravia y El Bosque; constituyó la construcción del Plan de Desarrollo y Convivencia para El Bosque y Moravia 1995 – 1997; y en 1997, junto con líderes de otros barrios que acompañaron y estuvieron cerca, propusieron al IPC replicar la experiencia de planeación a toda la comuna 4 (Alcaldía de Medellín, 2015b).

En 1999 nace la Red de Organizaciones Comunitarias –ROC como escenario de articulación, reconocido como actor central para la organización social en Medellín, al posicionar apuestas comunitarias y convertirse en referente de organización y participación comunitaria (Gutiérrez et al., 2014). De otro lado, al tiempo que se promovieron procesos de planeación participativa, la administración de Juan Gómez Martínez (1998-2000) le dio fuerza a la implementación de la estrategia de participación en la definición de recursos del POAI, siendo la primera vez que las organizaciones barriales pudieron decidir sobre la destinación de recursos públicos (Giraldo, Hincapié, Zapata y Sánchez, 2010). Este se planteó como un escenario de participación que pretendía involucrar a la ciudadanía en los ejercicios de distribución y destinación de los recursos públicos, y de encuentro entre el gobierno municipal y la ciudadanía, en donde estuvieron principalmente las representatividades de las comunas desde un ejercicio de consulta (Gutiérrez et al., 2014).

“fue la primera vez que una Administración Municipal destinaba un porcentaje del presupuesto municipal para ser decidido participativamente por los habitantes; precisamente por ello se considera como un antecedente directo del PP” (Gutiérrez et al., 2014, p. 26)

Sin embargo, en la Administración liderada por el alcalde Luis Pérez Gutiérrez (2001-2003), como lo plantean Gómez et al., (2012), y Gutiérrez et al., (2014, p. 26), se redujeron los espacios de participación en este período: se intentó desmontar el Acuerdo 043 de 1996; se centralizó la planeación como un ejercicio esencialmente técnico; se fragmentó la participación ciudadana; se neutralizó el accionar de la RPZM; y se agudizaron las prácticas políticas tradicionales como corrupción, clientelismo y politiquería, aunado a la discontinuidad de los CERCA; el retroceso en las prácticas de priorización de la inversión comunitaria –desmonte del POAI participativo– y la falta de financiamiento y desconocimiento de los PDZ construidos en

años anteriores. Estas acciones rompieron la continuidad política e institucional en gestación, aspecto que provocó la movilización de la RPZM, organizaciones, colectivos, redes, y líderes comunitarios en defensa de este ejercicio (Giraldo et al., 2010), por medio de la instalación de los Foros de Ciudad realizados entre 2001 y 2003 en Medellín.

En este escenario apareció el movimiento político Compromiso Ciudadano, con la promesa de representar un proyecto político alternativo que ampliaría y recuperaría los espacios de participación e incidencia ciudadana; a partir de esto,

organizaciones como la ROC y la RPZM junto al Movimiento Compromiso Ciudadano bajo la consigna “sin poder político no hay desarrollo”, se vincularon a la campaña de Sergio Fajardo a la Alcaldía de Medellín, puesto que veían en este nuevo gobierno la capacidad de gestar sus propuestas e iniciativas comunitarias y de planeación participativa; precisamente con ese interés se incorporó como parte del programa de gobierno, el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo- PPLPP (Gutiérrez et al., 2014, p. 26).

La campaña del candidato de Compromiso Ciudadano emprendió con la idea de retomar los ejercicios de planeación participativa; reactivar y dinamizar el ejercicio de la planeación; reconocer los procesos de participación; y generar alianza entre el gobierno y comunidad (Gutiérrez et al., 2014).

Allí, los procesos organizativos de los 90 empezaron a visibilizar estrategias y se propuso el modelo del PP, que se convirtió en parte de la agenda de gobierno; en esencia, puede decirse que el origen del programa ocurrió gracias a la fuerza social del momento, representada en un conjunto de organizaciones sociales y comunitarias, redes, colectivos y líderes interesados en ampliar los escenarios de participación, aunado a la voluntad política del gobierno de turno (Gutiérrez et al., 2014, p. 31).

Lo expuesto anteriormente permite dar cuenta que, en términos históricos, la comuna 4 de la zona nororiental de Medellín se constituyó mediante un proceso de planificación ordenada como la entrada al norte de la ciudad, y ha sufrido los efectos de la migración del campo dada desde su conformación en las décadas de 1920 y 1940, proceso migratorio que motivó la consolidación de asentamientos informales, que posteriormente fueron intervenidos y consolidaron el inicio de una serie de acciones conjuntas por habitantes en la búsqueda por reivindicar sus derechos.

Para 1990, en el municipio se dieron cambios en lo referente a la actuación institucional, expresados en esfuerzos por el fortalecimiento de una mayor presencia del Estado, “que dedica una importante porción de los recursos públicos de manera focalizada en territorios periféricos caracterizados por altos niveles de pobreza y exclusión” (Gil, 2013, p.2). En este momento, en el marco de la crisis generalizada con señales de paralización, desesperanza e incertidumbre, la inconformidad, protestas y movilización popular, tomando como beneficio las nuevas disposiciones nacionales y municipales en temas de participación, buscan reivindicar sus derechos, y comienzan a configurar escenarios de planeación participativa a nivel zonal. Así, los cambios normativos a nivel nacional y municipal, aunado a la convergencia las organizaciones de base, organizaciones no gubernamentales, entre otros actores, permiten la ampliación escenarios de actuación e incidencia ciudadana en asuntos de interés público

La zona nororiental se establece como protagonista por la generación de procesos de participación y movilización ciudadana que alimentaron la gestación de procesos de planeación zonal y aumentaron los niveles de participación e incidencia de ciudadanía en lo público, materializando experiencias de planeación participativa como los PAZ, para fortalecer las discusiones de planeación participativa y desarrollo deseado dadas en Medellín. En este marco, los procesos organizativos dados en la década de los 90 en la zona nororiental, aunado a propuestas como el POAI participativo, se pueden considerar un antecedente directo del PP, que en la campaña del candidato a la Alcaldía del movimiento Compromiso Ciudadano para el período 2004-2007, se materializa como propuesta en el programa de gobierno, con el fin de retomar los ejercicios de planeación participativa; reactivar y dinamizar el ejercicio de la planeación. Este escenario brinda un contexto para la emergencia e implementación del PPLPP, que puede decirse que ocurrió gracias a la fuerza social del momento, representada en un conjunto de organizaciones sociales y comunitarias, redes, colectivos y líderes interesados en ampliar los escenarios de participación, aunado a la voluntad política del gobierno de turno (Gutiérrez et al., 2014).

Así, con relación a lo planteado en el proyecto de investigación, este primer numeral da cuenta del primer objetivo específico, que buscó reseñar el contexto socio espacial en que se implementa el PP en educación superior de la comuna 4; dicho contexto es el punto de partida para, en el siguiente numeral, identificar a los actores partícipes según tipología, función y relacionamiento; documentar la metodología, en razón de iniciativas, toma de decisiones,

instancias involucradas, y fases del proceso; y comparar las inversiones realizadas en educación superior en términos de planeación, asignación y ejecución presupuestal.

2. Trayectoria del PP en educación superior en la comuna 4 –Aranjuez, 2004-2017: la educación superior como esperanza para cambiar condiciones de vida

Desde la segunda mitad del siglo XX en Medellín se han venido desarrollando procesos participativos que han posibilitado a sus ciudadanos, encabezados en organizaciones sociales y comunitarias, redes, colectivos y líderes interesados en ampliar los escenarios de participación y consolidar su accionar para establecer demandas a la administración municipal; ejemplo de ello es la propuesta que la base social hace a Sergio Fajardo, candidato a la Alcaldía para el período 2004-2017, de implementar el PPLPP como una posibilidad de incidencia social en el presupuesto de la ciudad (Arias y Preciado, 2015). A partir del contexto reseñado anteriormente, en que se exponen los procesos organizativos que movilizaron las diversas demandas sociales para la época, aunado a la voluntad política del mandatario de turno para el período 2004-2007, que confluía para que se materializara el PP, se reseña a continuación en este segundo numeral la trayectoria del PP en educación superior en la comuna 4- Aranjuez entre 2004-2017, dando cumplimiento a los objetivos específicos 2, 3 y 4, que centran su mirada en los actores que han sido partícipes del proceso, las metodologías implementadas, y las inversiones ejecutadas en el período de estudio.

Para el efecto, este numeral se subdivide en el numeral 2.1 *Trayectoria del PP en Medellín entre 2004-2017*, y el subnumeral 2.2 *Comuna 4- Aranjuez en camino hacia la educación superior*. Así, en el subnumeral 2.1 *implementación e institucionalización del PP en Medellín* se destaca la implementación del PPLPP como propuesta en el plan de desarrollo de la administración de Sergio Fajardo, período 2004-2007; que retoma lo antecedentes dados en Medellín en materia de planeación y diseña el PPLPP con el fin de desestimular tendencias individualistas en lo social y clientelistas en lo político, y fortalecer la democracia participativa vinculante, potenciando la capacidad de la comunidad para incidir en las decisiones de gobierno y en el presupuesto (Alcaldía de Medellín, 2004b). Luego, se reseña su posterior institucionalización en 2007, y la intencionalidad de la administración de Alonso Salazar (2008-2011) de mantener continuidad con el programa, mientras se dan cambios metodológicos su ruta operativa. Posteriormente, se desarrollan otros cambios metodológicos incorporados a partir de 2012, y la búsqueda de la Administración Municipal por armonizar la normativa local y nacional en materia de planeación, para finalizar el período de estudio con la coyuntura generada a partir de la actualización del SMP por medio del Acuerdo 028/2017. En esta misma línea, al tiempo que se reseñan los diversos

cambios implementados durante cada administración, se identifica a los actores sociales y gubernamentales partícipes del proceso, según las normas que orientan el funcionamiento del PP; como también, las funciones que han establecido en el marco del proceso, y cómo se han relacionado.

Para finalizar este subnumeral, se exponen las asignaciones realizadas para el PP en Medellín y la zona nororiental, retomando la información disponible en el Informe final del Acta específica No.1, realizado en el marco de la investigación *Trayectorias de saberes generados al hacer. Una década de planeación local y presupuesto participativo en la Zona Nororiental de Medellín, Colombia, período 2007-2017*, por el equipo de investigación de la línea Planeación Ciudadanía y Territorio del grupo MASO y los integrantes del Observatorio de Participación Ciudadana de la Personería de Medellín- OBSPC. Este informe presenta información relacionada con la categoría de inversión, obtenida por parte de la Secretaría Municipal de Participación Ciudadana, y contenida en los POAI entre 2005 y 2017.

Posteriormente en el subnumeral 2.2 *Comuna 4- Aranjuez en camino hacia la educación superior* se desarrolla la trayectoria de la experiencia del PP en educación superior, en donde se reconocen en primer lugar, las condiciones educativas de la comuna 4 para la época de implementación del PP en 2004; se retoma la implementación del PPLPP en este año y la iniciativa de destinar recursos del PP a educación superior en la comuna 4 desde 2005 por medio del Convenio Directo, y en 2006, por parte de la comuna 1, por medio del Fondo Camino a la Educación Superior- FOCAES operado por ICETEX; la expansión del programa del FOCAES para todo Medellín; la conformación de la red de Instituciones de Educación Superior -IES del orden municipal en 2008; y las modificaciones al reglamento operativo del FOCAES en 2011 (Insuasty et al., 2010).

Luego, se documenta la creación de la Agencia para la Educación Superior de Medellín – Sapiencia, en 2012; un nuevo ente descentralizado que maneja los recursos de educación superior del municipio; y, a partir de su creación, se reseña la metodología implementada según los acuerdos y decretos municipales que orientan la unificación de requisitos para acceder al FOCAES vía Convenio Directo y Sapiencia; la reglamentación del servicio social; y la incorporación de nuevas estrategias para asegurar la permanencia de los estudiantes en ambas modalidades. Igual

que en el subnumeral anterior, al tiempo que se reseña la metodología implementada se identifican a los actores sociales y gubernamentales partícipes del proceso, según las normas que orientan el funcionamiento del PP en educación superior en la comuna 4. Al finalizar este subnumeral se ilustra en tablas y gráficos la forma en que se han ejecutado los recursos del PP en educación superior por medio de Sapiencia y las IES del orden municipal; se describen las distribuciones por en la comuna 4 y en la zona nororiental por sexo, edad, preferencia de programa, IE en la que se ha beneficiado, deserciones y graduados. Al igual que en el subnumeral anterior, al tiempo que se reseña la metodología implementada se identifican a los actores sociales y gubernamentales partícipes del proceso, según las normas que orientan el funcionamiento del PP en educación superior en la comuna, y, al finalizar, se presenta la inversión presupuestada y ejecutada del PP en educación superior en la comuna 4 por parte de Sapiencia y las IES del orden municipal entre 2005-2017.

Para finalizar este numeral, se realiza una síntesis que recoge lo acontecido durante la trayectoria del PP en educación superior en la comuna 4; así, se reconocen momentos que la configuran, y que permiten recuperar de manera ordenada una serie de cambios que han confluído a nivel nacional y municipal, permitiendo el desenvolvimiento de ambos procesos que han sido tan dinámicos en el tiempo. Se identifica que los cambios metodológicos propiciados entre 2004-2017 están estrechamente ligados a las voluntades políticas de los gobiernos de turno; en cada administración se identifica una intencionalidad diferente, siendo las administraciones 2004-2007 y 2008-2011, las que más confluencia tuvieron en sus discursos, que plantearon en su momento la importancia de contribuir a recuperar la legitimidad del Estado a través del PPLPP; mientras que las administraciones 2012-2015 y 2016-2019, rompieron con lo planteado en las administraciones anteriores, y propendieron por el establecimiento de cambios metodológicos en el PPLPP durante sus gestiones, con miras a articular la normativa municipal con la normativa nacional, y romper con los vicios que comenzaron a presentarse desde sus inicios.

A su vez, en la experiencia de educación superior en la comuna 4, la llegada de Sapiencia establece cambios metodológicos que buscan dar un orden al proceso, pero también, se hacen evidentes tensiones y relaciones fragmentadas entre los actores sociales y gubernamentales partícipes. En este marco, se destaca el constante acompañamiento por parte de los actores vinculados al proceso de educación superior, como los delegados en el proceso de priorización de

recursos, y las JAL como enlace de la administración municipal en la comuna, a partir de la implementación de estrategias de información y difusión acerca del proceso del PP en educación superior en la comuna; y el trabajo realizado por parte de las IES del orden municipal y Sapiencia, por propiciar el cumplimiento adecuado de la norma que orienta este proceso.

2.1. Trayectoria del PP en Medellín entre 2004-2017

En este subnumeral se reseña la Trayectoria del PP en Medellín, a partir de 2004, tomando como punto de partida el contexto reseñado en el numeral que antecede. Esta trayectoria se recupera con énfasis en sus actores, metodologías e inversiones; con el fin de propiciar el marco que posibilitará, posteriormente, comprender cómo ha sido la experiencia del PP en educación superior en la comuna 4. En su estructura, este subnumeral relata lo acontecido año a año en Medellín en la experiencia del PP, partiendo de los cambios metodológicos que se han dado en cada período gubernamental, los actores partícipes, y finalmente, las inversiones ejecutadas.

Para el año 2004 se da un giro en la historia reciente de Medellín, donde en la alcaldía de Sergio Fajardo (2004-2007) se implementa una política urbana local dirigida, entre otras cosas, hacia la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos (Alcaldía de Medellín y BID, 2009). El discurso oficial hablaba de saldar una deuda social histórica acumulada del Estado con los más pobres, el acercamiento de la administración municipal a la población en cada comuna y corregimiento, la proyección del territorio según el imaginario de sus habitantes, y la construcción de espacios dignos; en este sentido, se priorizaron sectores de la jurisdicción municipal con menores Índices de Desarrollo Humano- IDH e Índice de Calidad de Vida- ICV para ser intervenidas (Quinchía y Arrieta, 2012).

En este contexto, la política urbana destacaba entre sus premisas:

la ciudad, lo público para los ciudadanos, la participación como elemento central; el mejoramiento de los índices de desarrollo humano para enfrentar las desigualdades sociales y económicas; el acceso a la educación como motor de desarrollo; el aprendizaje de intervenciones urbanas pasadas para avanzar en el desarrollo urbano; la atención estatal a las víctimas de la violencia y la pobreza y el acompañamiento al proceso de reinserción paramilitar (Lopera et al., 2017, p. 29).

Para dar cumplimiento a dichas premisas, en cuanto a las estrategias para reactivar y dinamizar escenarios de participación, esta administración se propuso en la línea 1 del Plan de Desarrollo Municipal – PDM, 2004-2007: “Medellín Gobernable y Participativa”, recuperar la confianza de la ciudadanía, partiendo del supuesto de que el desarrollo municipal debía ser gestionado desde la corresponsabilidad, y la construcción de ciudad debía ser un compromiso de todos sus habitantes; “Se transfirieron responsabilidades a la población” (Alcaldía de Medellín, 2004b, p. 15) y se planteó una intencionalidad que dio vida a otros modelos de gestión, proponiendo una sociedad participativa en donde la ciudadanía y sus organizaciones asumieran la responsabilidad de aportar en el mejoramiento de las condiciones de vida, con sus ideas, sus proyectos y sus acciones (Alcaldía de Medellín, 2004b).

En este marco, partiendo de los avances en los procesos organizativos en materia de participación y planeación dados en la década de los noventa, y aprovechando la existencia del SMP, la Alcaldía se propuso desestimular tendencias individualistas en lo social y clientelistas en lo político; y reconocer y apoyar los procesos de planeación participativa, pues “las gestiones anteriores no les habían apostado a las problemáticas fundamentales de las comunidades urbano–rurales y al pago de la deuda social acumulada, y como consecuencia se había generado un ambiente de desconfianza entre los actores comunitarios y sociales frente al Estado” (Alcaldía de Medellín, 2004b, p. 29). Para el efecto, se diseñó el PPLPP, “con el fin de fortalecer la democracia participativa vinculante, potenciando la capacidad de la comunidad para incidir en las decisiones de gobierno y en el presupuesto” (Alcaldía de Medellín, 2004b, p. 37).

Este programa surgió con el fin de comprometer a los ciudadanos en la planeación del desarrollo local, es decir, de comuna y de corregimiento, reconociendo la capacidad de priorizar las demandas de la población, y decidir sobre el destino que tendría un porcentaje aproximado del 5% del presupuesto municipal anual de inversión; y, por otra parte, para darle un nuevo manejo a la estructura gubernamental del municipio, haciendo primar criterios de transparencia en el manejo de los recursos públicos, así como para establecer un clima de confianza y cogestión frente a las instituciones estatales (Giraldo et al., 2010).

La planeación del desarrollo local, tal y como se plantea en Gutiérrez et al. (2014), se instaló como razón del PPLPP, con lo que se buscaba trascender del enfoque de planeación

descendente de la Administración Municipal, “que generalmente diseñaban [sobre las necesidades de la gente] desde el escritorio y sin tener en cuenta el contexto y las realidades que diariamente conversan y viven las comunidades” (Gómez et al., 2012, p. 175) para incorporar la visión ascendente, “como un proceso de planeación que tiene en cuenta principalmente las necesidades sentidas de las comunidades” (Gómez et al., 2012, p. 175) y “da lugar a la participación de diferentes líderes y sectores en escenarios de debate y de encuentro con el gobierno municipal” (Gutiérrez et al., 2014, p. 32). En esta medida, si bien en la década de los noventa ya se habían dado ejercicios de planeación en la zona nororiental con la experiencia de los PAZ, esta administración comenzó una nueva formulación de PDL, que se dieron en momentos diferentes en cada comuna y corregimiento, teniendo más acogida en la comuna 1 y en la zona nororiental; en este marco, en la comuna 4 se formuló el primer plan de desarrollo local con acompañamiento institucional, en 2005, con orientación del IPC (IPC, 2005).

El PPLPP inició en 2005 con los Consejos Consultivos Comunales y Corregimentales – CCCC, que fueron “pensados como instancia para que la población concertara, decidiera y priorizara sus necesidades fundamentales” (Gutiérrez et al., 2014, p. 37). Los CCCC eran realizados por los equipos dinamizadores, encargados de facilitar este escenario, y de realizar dos encuentros: uno para diagnosticar y otro para asignar recursos, y, mediante comisiones de trabajo definían los proyectos a invertir (Entrevista #4, exfuncionaria pública, julio/2018). En este ejercicio, organizaciones sociales y comunitarias vieron la posibilidad de dar continuidad a las iniciativas y propuestas que se venían promoviendo desde las décadas de los 80 y 90 (Gutiérrez et al., 2014; Gómez et al., 2012).

La relación entre la institucionalidad y los habitantes fue de expectativa ante la posibilidad de participar en un escenario nuevo que no estaba legalmente constituido y no era conocido por nadie. Era un escenario comunal visibilizado como una oportunidad para la gente, donde se encontraban, y podían empezar a conversar de temas comunes (Entrevista #4, exfuncionaria pública, julio/2018).

La ruta operativa del PP (Alcaldía de Medellín, 2008, p. 117), comprendía las siguientes fases:

1) Información y diagnóstico: se informaba a los participantes sobre el proceso, se propiciaban discusiones y se ajustaba el reglamento interno, llevando a cabo Asambleas Barriales y Veredales –ABV y los primeros CCCC. Además, se elegían los delegados de barrios, veredas y

organizaciones; **2) Construcción y priorización de propuestas:** en el segundo CCCC se socializaban los planes locales y resultados de ABV, se priorizaban problemas y necesidades de las comunas, y las comisiones temáticas estudiaban y seleccionaban iniciativas. Todo esto con el acompañamiento de la administración y la discusión abierta de los problemas; **3) Ajustes, viabilidad técnica y aprobación de iniciativas:** se revisaba y ajustaban las iniciativas presentadas por las comisiones, y se desarrollaba el tercer CCCC, en el que se priorizaban y aprobaban las iniciativas; **4) Formalización político-administrativa de las propuestas:** se preparaba el POAI, incluyendo el PP, y se presentaba al Concejo de Medellín. Durante la vigencia se hacía seguimiento de la ejecución y, anualmente, se evaluaba el proceso, con recomendaciones de mejoramiento, y se realizaba el cuarto y quinto CCCC (Figura 4)

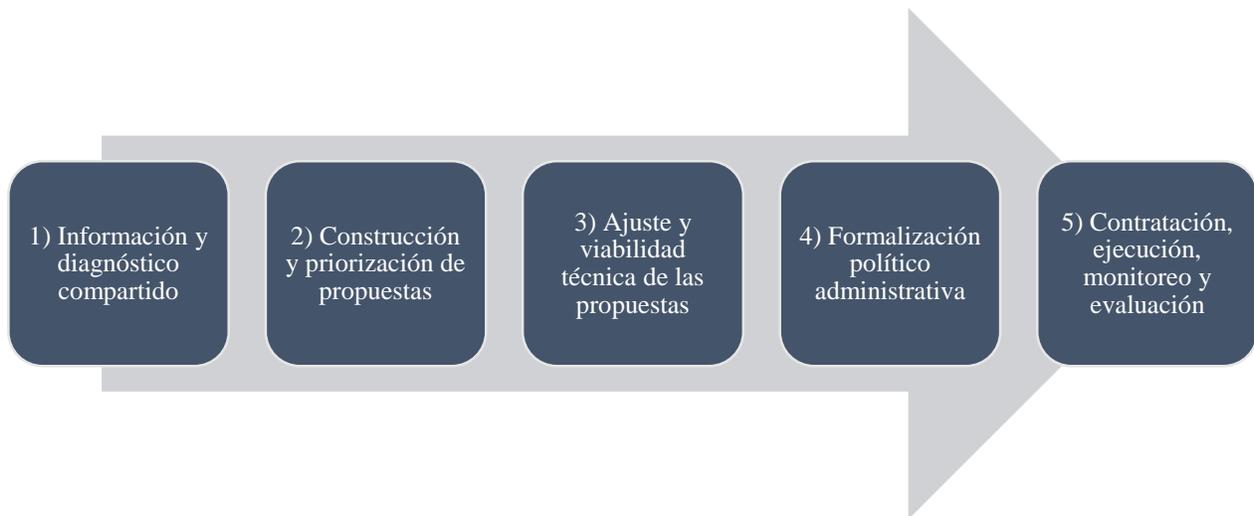


Figura 4. Proceso metodológico del PP en 2005.

Fuente: elaboración propia. Información tomada de Alcaldía de Medellín, 2008.

Con el CCCC se buscó generar instancias no solo de información y consulta, sino también deliberativas para la toma de decisiones y el control social, y construir una mirada conjunta de comuna y zona que fortaleciera los lazos de identidad entre actores dispersos y enfrentados; de este espacio participaban organizaciones sociales, consejos poblacionales o sectoriales elegidos por votación popular, y representantes de la JAL, Asocomunal y la Secretaría de Desarrollo Social-SDS, quienes conformaban la mesa directiva responsable de presidir y coordinar las deliberaciones (Gutiérrez et al., 2014).

En este proceso, en palabras de una funcionaria pública de la época (entrevista #4, exfuncionaria pública, julio/2018) el acompañamiento institucional estaba ligado al fortalecimiento de las organizaciones y de la participación en clave de la planeación y gestión del desarrollo local; hubo una valoración de que el rol del ente gubernamental que hacía presencia en la zona nororiental en ese momento, les permitía establecer mejores relaciones para trabajar en conjunto la administración municipal y la población en cada comuna.

Posteriormente, en 2006 se revisó el PP con la idea de que era necesario definir reglamentos que orientaran su ejecución; surgió la idea de las ABV, que se sumaron a la ruta operativa del programa con el objetivo de ampliar la participación directa de la ciudadanía, al permitir la vinculación de personas que no tenían ningún vínculo con alguna organización social o comunitaria; los CCCC y las ABV se instalaron en Medellín como las máximas instancias de participación y decisión ciudadana al destacar el valor comunitario en el ejercicio de la política, el surgimiento de nuevos liderazgos y el fortalecimiento de otros (Gutiérrez et al., 2014).

En ellas [las ABV] se debían definir las problemáticas de cada barrio y vereda y, elegir a los delegados a los CCCC; las decisiones que allí se tomaban se convertían en insumo principal para la posterior deliberación y toma de decisiones. Así, se instauraron como otro escenario de participación, inicialmente con orientaciones operativas iguales para todas las comunas y corregimientos (Gutiérrez et al., 2014, p. 38).

Durante este mismo año, comenzaron a darse debates al interior del Concejo Municipal en torno a la institucionalización del PPLPP en Medellín, en donde hubo oposición de algunos sectores del Concejo Municipal que veían esta iniciativa como un desconocimiento a la esencia de la democracia representativa; en 2005 ya se había presentado un proyecto de acuerdo con la idea de institucionalizar el PP y, respaldarlo como política pública; no obstante, no logró pasar el trámite del Concejo Municipal, por lo que en 2006 se presenta nuevamente el proyecto de acuerdo, con énfasis en la creación del Subsistema de PLPP (Madariaga, Villegas, Gómez, y Torres, 2014).

Luego, en 2007, último año de la gestión de Sergio Fajardo, se debate nuevamente en el Concejo de Medellín la institucionalización del PPLPP en el marco del SMP. Ese año se aprobó por la totalidad de los concejales presentes en la sesión, el Acuerdo 043/2007, donde se fortalece el SMP, a través de la creación del Subsistema de PLPP- Planeación Local y PP (Alcaldía de

Medellín, 2007); este Acuerdo crea y establece las normas para el funcionamiento del SMP; y para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo en el municipio. Se define el PPLPP como el conjunto de autoridades, órganos, instrumentos y mecanismos de control, orientados al logro de los objetivos del desarrollo de las comunas y corregimientos, en el marco de la planeación municipal, y como parte constitutiva del SMP; mientras que el PP se define como un proceso democrático de participación ciudadana, que permite a los habitantes de Medellín planear y definir propuestas de desarrollo, asignando recursos y decidiendo de forma directa cómo se debe invertir una parte de los recursos públicos, de acuerdo con las necesidades prioritarias de la comunidad (Concejo de Medellín, 2007).

A partir de este Acuerdo el PPLPP se constituyó como un escenario para la “participación democrática en el que confluyen diferentes autoridades, instancias, grupos, personas y mecanismos de participación y control, que en su deber ser, se articulan para potenciar relaciones y recursos de orden: político, administrativo, económico y cultural, hacia el desarrollo local y la gestión territorial” (Madariaga et al., 2014, p. 80). En este sentido, se establecieron como actores institucionales el Alcalde como máxima autoridad de Planeación y Gestión Participativa, la Administración municipal, como coordinadora del proceso, en cabeza de la SDS, el DAP y la Vicealcaldía de Gestión Territorial, y de la mano de ellos, con el fin de proporcionar la asesoría técnica a las comunidades, facilitar la formulación y ejecución de los proyectos ciudadanos, equipos de profesionales denominados Dinamizadores Territoriales, Equipos Zonales de gestión, que a su vez es coordinado por un técnico de enlace, que hace parte del Comité de Enlace y Seguimiento (CTE); el Concejo Municipal de Medellín, como una corporación administrativa elegida popularmente para períodos de cuatro (4) años, que junto con el Alcalde conforman el gobierno municipal; y la Junta Administradora Local: corporación pública de elección popular encargada de representar políticamente a quienes habitan un territorio y ser el enlace entre la municipalidad y la ciudadanía, entre otras funciones (Alcaldía de Medellín, 2015a)

De otro lado, los actores sociales son representados en los delegados como ciudadanos que encarnan los intereses colectivos de sus barrios y veredas en el proceso de PLPP; trabajan de manera articulada con la Administración Municipal y los integrantes de la JAL – Junta Administradora Local, y en general, son aquellas personas que son elegidas por los habitantes de un barrio o sector para que los represente en los escenarios del PP, para tomar las decisiones sobre

las mejores formas de invertir los recursos en las comunas o corregimientos (Alcaldía de Medellín, 2015a).

El Acuerdo 043/2007 incorporó a su vez cambios en relación con la distribución de los recursos municipales, y el procedimiento para definir su inversión; el nuevo texto definió que el mínimo de presupuesto de inversión del municipio de Medellín no sería inferior al 5% de cada año, y que su distribución sería con base en criterios de población, IDH, ICV, y otros que garanticen los principios de equidad social y solidaridad (Gutiérrez et al., 2014). En este año (2007) también cambia la ruta metodológica definida anteriormente para el PP; se incorporaron dos estrategias más: la realización de Comisiones Temáticas y la conformación del Comité Municipal de Presupuesto Participativo –CMPP-, aunque se mantuvieron las fases del proceso y la forma operativa del CCCC (Gutiérrez et al., 2014).

Las comisiones temáticas se crearon a partir del Diagnóstico Integral de Ciudad para la Equidad –DICE, con base en la cual se definieron líneas y dimensiones de desarrollo, planteadas con el objetivo de profundizar los diagnósticos comunales, analizar la oferta institucional y elaborar propuestas que se presentaban posteriormente en el CCCC y, se conformaban en el primer CCCC con la participación voluntaria de personas elegidas en las ABV como delegadas (Gutiérrez et al., 2014). El CMPP se creó como escenario de encuentro y diálogo entre la ciudadanía y la Administración Municipal, concretamente para acordar la metodología del programa; este comité contaba con la participación de 21 consejeros representantes de las comunas y corregimientos de la ciudad, delegados de cada JAL, y 5 funcionarios de la administración, una persona delegada del Concejo de Medellín y por el presidente del Consejo Territorial de Planeación -CTP (Figura 5) (Gutiérrez et al., 2014).



Figura 5. Instancias representativas del PP en 2007.

Fuente: elaboración propia. Información tomada de Gutiérrez et al., 2014.

De este modo, a diferencia de la ruta implementada en 2006, al finalizar el año 2007, la ruta operativa incorporó la realización de las ABV para la elección de delegados a los CCCC, y la priorización de necesidades de acuerdo a un tarjetón previamente diseñado; con los resultados de estas asambleas y la oferta institucional que presentaba la Alcaldía, las comisiones temáticas pasaban a formular y a destinar recursos para los proyectos; en este sentido, se mantuvo la fase de evaluación técnica y viabilidad por representantes de la Administración Municipal, para incorporar posteriormente las fases de socialización y validación en el último CCCC; y la refrendación al Concejo de Medellín para su posterior contratación y ejecución (Gutiérrez et al., 2014) (Figura 6).



Figura 6. Proceso metodológico del PP en 2007.

Fuente: elaboración propia. Información tomada de Gutiérrez et al., 2014.

Por otra parte, en cuanto a los mecanismos de evaluación y seguimiento del proceso, el Acuerdo 043/2007 dispuso que el Departamento Administrativo de Planeación- DAP prestaría el apoyo necesario para que las JAL, las veedurías ciudadanas y otros mecanismos de control pudieran desarrollarse y realizar adecuadamente la evaluación y seguimiento, y, sobre su coordinación, esta recaería en la SDS y del DAP; se institucionaliza el Comité de Enlace y Seguimiento del PP para la coordinación interna del proceso, y los Equipos Zonales de Planeación, Gestión y PP; con el fin de facilitar la asesoría técnica en la formulación y ejecución de las iniciativas ciudadanas aprobadas (Concejo de Medellín, 2007).

Al finalizar esta gestión (2007) la comuna 4 formula su segundo plan de desarrollo 2008-2015, en compañía del DAP y el IPC, con la necesidad de orientar la inversión del PP y definir propuestas de desarrollo; se vinculó el CCCC como instancia para el diagnóstico y formulación del PDL, desde la priorización de los recursos asignados para cada vigencia (IPC, 2008). A partir de 2008 y de la mano de los diagnósticos adelantados en los PDL en el municipio, la Administración Municipal reconoció la necesidad de considerar en la elaboración de tarjetones las dinámicas contextuales de cada comuna y corregimiento, puesto que hasta 2007 se diseñaba el mismo tarjetón para toda la ciudad; con esta modificación, los tarjetones pasaron a ser producto

de la negociación y concertación entre JAL y equipos de Gestión del PDL, creados tras el Acuerdo 043/2007 con la pretensión de articular acciones y esfuerzos en torno a la planeación local de comunas y corregimientos (Gutiérrez et al., 2014).

Posteriormente, inicia el período de gestión de Alonso Salazar (2008-2011), quien plantea continuidad con lo propuesto desde la Alcaldía de Fajardo respecto al PP; en su línea 6 del PDM “Institucionalidad democrática y participación ciudadana” se compromete con la

implementación de un modelo de gestión que contribuya al fortalecimiento de la institucionalidad pública transparente y participativa, descentralizada y con gobernabilidad local, a partir de la participación activa y corresponsable de la ciudadanía en la promoción y dinamización de los procesos de planeación del desarrollo local y en la definición de la destinación de los recursos del PP (Gutiérrez et al., 2014, p. 33).

En esta gestión se reglamenta el Acuerdo 43/2007 por medio del Decreto 1073/2009, que hace explícita la relación del PP con los PDL como insumo para las decisiones de los CCCC, y se planteó que el PP se haría de acuerdo con el avance de cada plan; esa articulación debía propiciarla el DAP, las JAL y los equipos de gestión de cada plan, con el apoyo técnico de la SDS, definiendo un marco normativo que sustenta los PDL y el PP en el municipio (Gutiérrez et al., 2014). Éste mismo año (2009) también se expidió el Decreto 819/2009, que estipula que se debe realizar una distribución global entre corregimientos y comunas así: 15% para los corregimientos y 85% para las comunas, para posteriormente, asignar el valor restante con base en los criterios de Población, en relación directa, es decir, a mayor población más recursos; Índice de Calidad de Vida: a menor índice de calidad de vida, mayor es la asignación e Indicador de Participación en las Asambleas Barriales y Veredales: Calculado como número de asistentes a las Asambleas por cada 1.000 habitantes, en una relación directa (Alcaldía de Medellín 2015a).

La metodología y los escenarios de participación se mantuvieron hasta 2009 cuando el Decreto 1073/2009 incorporó de cambios de orden operativo: elaboración de tarjetones acordes al PDL, realización de reuniones previas de representantes de la Administración Municipal con los equipos de gestión; capacitaciones a los delegados del programa; recorridos territoriales para la difusión e invitación a las asambleas; y la realización de tres CCCC; manteniendo, en esencia, la metodología anterior; los PDL se convertirían, según el Decreto, en la base fundamental para la

priorización de iniciativas en comunas y corregimientos de Medellín (Gutiérrez et al., 2014). La ruta operativa en el año 2010 para la implementación del programa comprendió el desarrollo de las siguientes tres fases (Figura 7)

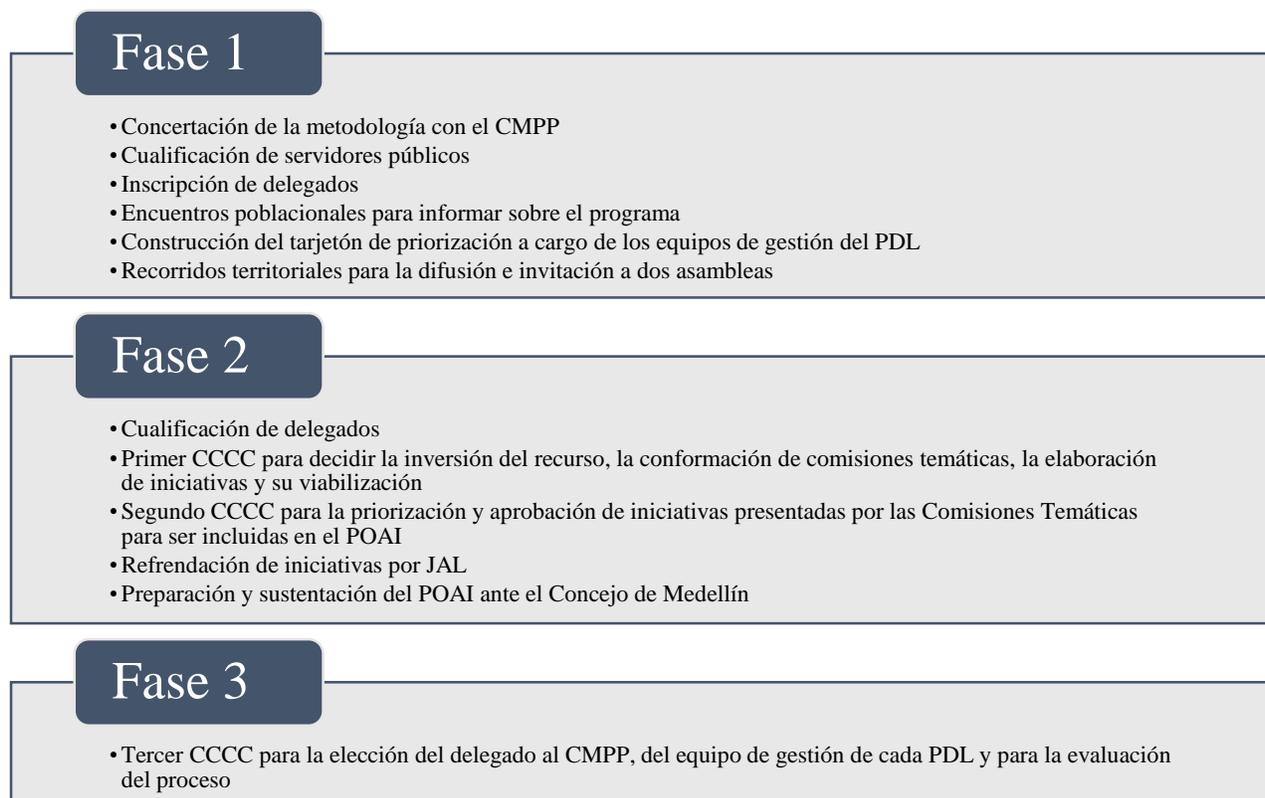


Figura 7. Proceso metodológico del PP en 2009.

Fuente: elaboración propia. Información tomada de Gutiérrez et al., 2014.

En sus fases, el sistema, incorpora las instancias y autoridades de planeación; los organismos de ejecución, administración y control; y los organismos de la comunidad mediante mecanismos de información y participación; este nuevo Decreto define como autoridades del SMP: el Alcalde, el Consejo de Gobierno, el DAP, Secretaría de Hacienda, y demás secretarías cuando sean delegadas, y como instancias: el Concejo Municipal de Medellín; El CTP, y las JAL; a su vez, se define como órgano: el CCCC, que cuenta con las Comisiones Temáticas como instrumentos técnicos para la planeación local; y las ABV, como escenarios que amplían la participación (Alcaldía de Medellín, 2009).

Los mecanismos de coordinación, evaluación y seguimiento del proceso se dispusieron a cargo del Comité Municipal del PP, definido como espacio de coordinación para el diseño de la metodología y del proceso; para la asesoría técnica contaría con los Equipos Zonales de Planeación, Gestión y PP, de cada dependencia municipal; el DAP también prestaría el apoyo necesario para que las JAL, las Veedurías Ciudadanas y otros mecanismos de control pudieran desarrollarse y realizar adecuadamente la evaluación y seguimiento, y la Administración Municipal acompañaría y asesoraría los delegados en el proceso y garantizaría las condiciones logísticas, recursos humanos y materiales necesarios para el funcionamiento de los CCCC, de los equipos de gestión de los PDL y de las Veedurías Ciudadanas (Alcaldía de Medellín, 2009).

Esta metodología permitió que todo habitante de Medellín mayor de 14 años pudiera participar de varias maneras y en diferentes momentos, ya fuese como delegado en el proceso de priorización de recursos por ABV, organizaciones o grupos poblacionales; como edil de la JAL de cada comuna o corregimiento; como ciudadano participante invitado temporal o permanente a las distintas fases de priorización sin voz ni voto; como votante de una ABV; como participante de un encuentro territorial para la identificación de problemáticas o como integrante de una veeduría ciudadana (Madariaga et al., 2014; Alcaldía de Medellín, 2015a).

En la comuna 4, según lo relató Figueroa (2009) en el periódico comunitario de la comuna 4 *La Pupila*, se establecieron reflexiones en torno al PPLPP para la época, en tanto, a la fecha, aún se notaban falencias en cada una de sus fases, lo cual había generado inconformismo en algunos sectores de la comuna:

Creemos que el proceso debe de brindar las garantías suficientes a todos y cada uno de los ciudadanos sobre su derecho a participar allí, por lo tanto, es una obligación de la administración municipal y de la comisión de vigilancia y control de inscripciones, el notificar oportunamente en fecha anterior a la iniciación de los consejos comunales, y mediante documentos escritos la aceptación o no de las delegaciones, esto es importante para garantizar el derecho ciudadano a la réplica (...) en el caso de las asambleas barriales, deberían ser por su naturaleza como mecanismo democrático la herramienta principal para proveer delegados. No obstante, en relación con el mecanismo de las delegaciones por organizaciones, es el de menor, pero en la cantidad de delegados que promueve. Es desalentadora la participación porcentual de quienes asisten a las mismas con relación al potencial de participantes por sector; y ni que decir sobre el desconocimiento sobre los

temas a votar.

En esa medida, hicieron un llamado de atención acerca de los vacíos normativos que tenía el Decreto 1073/2009, e invitaron a reflexionar sobre la pedagogía realizada en las comunas y corregimientos, para evaluar alternativas que permitieran equilibrar la cantidad de delegados entre los elegidos por asamblea y los representantes por organizaciones; la sugerencia se hizo a razón de que la elección por asamblea barrial era un mecanismo más democrático, que daría más peso a la representatividad de los delegados (Figuroa, 2009).

Hay un fuerte llamado de atención a la participación de los actores sociales, que son quienes deben velar por la correcta destinación de los recursos priorizados y por su adecuada ejecución; estar informados de todos los temas que conciernen al desarrollo de la comuna; y propender por la unión de la comuna, para hacer del presupuesto uno verdaderamente participativo (Figuroa, 2009, p.2)

De otro lado, los miembros de la JAL en la comuna reconocían para 2010, que durante el período de gestión 2008-2011 de dicha JAL, uno de los hechos más relevantes fue la apuesta por el trabajo en torno al PDL de la comuna, de la mano del IPC como operador y el DAP teniendo una articulación de los ediles a beneficio de la población de la comuna, avanzando en brindar un acompañamiento a los procesos de PLPP allí (Urrego, 2010).

Para 2012 continúa el PP en la administración de Aníbal Gaviria (2012-2015), que se centraba en la vida como valor supremo y en la equidad como tema primordial para la sociedad y el gobierno (Alcaldía de Medellín, 2015a). El PP fue incorporado en el PDM de esta gestión como una de las iniciativas del programa Participación, Movilización Social y Organización para la Vida, en el componente 2: sociedad participante, de la línea 5: legalidad, legitimidad e institucionalidad para la vida y la equidad (Alcaldía de Medellín, 2012a).

En su discurso, esta administración plantea el compromiso de hacer una articulación estratégica del PDM con los PDL, “para constituir una nueva dinámica de relacionamiento entre la institucionalidad y la ciudadanía, demandando de las dependencias de la Alcaldía un mayor nivel de articulación para la acción conjunta en los territorios” (Alcaldía de Medellín, 2012a, pp. 408-409). Así, se dispuso que el PP requería un cambio que permitiera potenciar su impacto sobre

el desarrollo de las comunas y corregimientos, y fortaleciera y cualificara la participación, ligándolo a los PDL y al PDM (Alcaldía de Medellín, 2012a).

Adicionalmente, esta administración planteó las Jornadas de Vida y Equidad y las Jornadas de Acuerdo como estrategias de participación en las que se definirían problemas y necesidades expuestas por la ciudadanía y, se realizarían acuerdos con relación a la oferta institucional y las demandas de la población

estos nuevos escenarios dispuestos por la Administración Municipal representaron para algunos actores de la experiencia el interés de desmontar el PPLPP para posicionar otras estrategias de legitimación del gobierno 2012-2015 y, para otros, simbolizaron la posibilidad de incidir en un porcentaje mayor del recurso público para la ejecución de sus iniciativas (Gutiérrez et al., 2014, p. 34).

En este contexto se propiciaron varios cambios normativos a nivel nacional y municipal: por una parte, en 2012 se creó a nivel municipal el Decreto 1364/2012, que estableció la modernización de la Administración Municipal: el PPLPP pasó de hacer parte de la SDS a la Secretaría de Participación Ciudadana- SPC, y se creó la Subsecretaría de PL y PP, antes Dirección Técnica; y por otra parte, a nivel nacional, entró en vigencia la Ley 1551/2012, que estableció la articulación del PDM, los PDL y el PP con el fin armonizar la normativa local con relación a la nacional; y confirió a los ediles el rol de participantes en el proceso de PLPP por derecho propio en las distintas fases del proceso de priorización de recursos, dadas las funciones de orientación, coordinación y distribución de partidas presupuestales que les confiere dicha normatividad; y luego se expidió a nivel municipal el Decreto 1205/2013 que reglamentó el capítulo 7 del Acuerdo municipal 43/2007, para garantizar la articulación del PP con los procesos de planeación local y municipal (Alcaldía de Medellín, 2015a).

En línea con esto, la alcaldía se propone realizar modificaciones al PPLPP en cinco sentidos: 1) definición de los escenarios de participación (ABV, CCCC; 2) la esquematización de autoridades, escenarios y partícipes (actores y roles); 3) articulación de PDM y PDL y 4) mecanismos de adquisición de la calidad de delegados; lo anterior en armonía con el PDM, en donde se esbozó la necesidad de hacer cambios en el programa PLPP bajo la idea de potenciar su impacto sobre el desarrollo de las comunas y corregimientos, de manera que se fortaleciera y

cualificara la participación, y que ésta se ligara a los Planes de Desarrollo Local y al Plan de Desarrollo Municipal (Madariaga et al., 2014).

Así, el nuevo cambio en la metodología del PP consistió en el paso de iniciativas planteadas en ideas a proyectos formulados; se informa como el CCCC debe priorizar el PP, y los dos cambios principales son: 1) el PDM plantea y desarrolla un proceso de articulación con los PDL y la nueva ruta de planeación local, vinculándolos a las decisiones que deban tomar los delegados al CCCC de cada comuna; y 2) pasó de iniciativas barriales y veredales a proyectos comunales y corregimentales que hayan sido acordados por las comunidades y estén incluidas en sus PDL, sobre los que la ciudadanía continuaría priorizando la inversión de los recursos (Figura 8) (Villegas, 2012).

La ruta metodológica definida para el PP durante 2013 consistió en 5 fases:



Figura 8. Proceso metodológico del PP en 2013.

Fuente: elaboración propia. Información Tomada de Madariaga et al., 2014.

Al respecto, Villegas (2012) expone que, en el momento en que se anunciaron estos cambios, se manifestaron inconformidades, pues se direccionó el PP a que ya no se priorice por fichas, como lo hacían en un principio, sino que cambió para priorizarse a proyectos macro. “Lo que hizo la Alcaldía fue, que, si cada comuna tiene un PDL, tiene unos proyectos ya definidos por la comunidad, entonces la priorización se va a esos proyectos” (Villegas, 2012, p. 11).

Se puede considerar que este fue un cambio significativo en la forma de hacer PP, pues cada año los delegados habían tenido la potestad de priorizar las inversiones del PP en los CCCC:

Hubo mucha inconformidad con respecto a eso, porque la gente se preguntó qué pasaba con los delegados, y con las comisiones temáticas; ¿los delegados a qué iban a ir si ya se priorizó? En ese sentido, la función de los delegados barriales cambió, pues según la Alcaldía, los delegados ahora tenían la función de ir a pensar, a hacerle veeduría y seguimiento al Plan de Desarrollo (Villegas, 2012, p.11)

Durante 2013 también se propiciaron cambios metodológicos y procedimentales en los procesos para la elección de delegados al PP:

se sumó el cambio en el procedimiento de elección, pasando de una votación en la que era suficiente levantar la mano para manifestar el apoyo a un determinado candidato a un proceso de sufragio acorde con parámetros de la Registraduría Nacional. En este caso, el requisito principal fue la inscripción previa tanto de candidatos como de electores. No obstante, el día de las elecciones, algunas de las personas que habían realizado la inscripción, así como los que aspiraban a ser Delegados no aparecían en los registros de votación (Madariaga et al., p. 84)

En este sentido, la participación de delegados durante este año se vio afectada por las modificaciones metodológicas y procedimentales implementadas dado que el cambio metodológico implementado por la Administración Municipal en el año 2013 para la elección de delegados, “supuso pasar de una ley de arrastre a una votación mínima de 25 votos en la zona urbana y 15 en la zona rural, lo que ocasionó una importante reducción en el número de Delegados electos” (Madariaga et al., p. 84). Este cambio implicó la no elección de candidatos, y dio lugar a un menor número de delegados por asamblea, sin que esto afectara la elección de representantes por organizaciones, que, en consecuencia, fue mayor (Madariaga et al, 2014).

Mientras tanto, la JAL de la comuna 4 para el período 2012-2015 reconoció en su primer año de gestión (2013) la realización de un trabajo orientado a la gestión de control político, en donde se destacó la apuesta por adelantar labores de acercamiento con los habitantes de la comuna; de acompañamiento a los diferentes procesos y, de ejercer el control político de los diferentes procesos comunales; orientando su accionar principalmente a visibilizar su labor como JAL (Figuroa, 2013). En este marco, una de las labores realizadas por los ediles fue liderar el proceso

de PLPP en la comuna, el cual han acompañado desde su implementación en compañía de las instancias que hacen parte del proceso; y coordinando en articulación con la Administración Municipal los CCCC y cada una de las Comisiones Temáticas; esto, en medio de tensiones con la Administración Municipal debido a los cambios de la ruta metodológica del PP (Figueroa, 2013).

Para el año 2015 el periódico La Pupila (2015) relató que la JAL expuso ante el Secretario de Participación Ciudadana, varias quejas sobre la organización que tuvo el PP en el año 2013. Dadas las inconformidades manifestadas por los ediles respecto a la nueva metodología del PP, la JAL emprendió acciones como la realización de audiencias públicas a cada comisión donde los operadores de cada proceso rendiría cuentas; esto con el fin de llevar al CCCC propuestas, mirar que proyectos tenían impacto social y seguir apoyando los que estaban funcionando a totalidad; “se anunció la realización de 18 audiencias públicas en los barrios de la comuna, para recoger las necesidades de los habitantes, además de enseñarles en qué consiste y para qué sirve PP” (La Pupila, 2015, p. 14)

Luego, para la finalización de este período gubernamental, la Administración Municipal inició la actualización de los PDL próximos a cumplir su vigencia de doce años, y para tal fin contrató a la agencia internacional Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli- CISP. Líderes comunitarios entrevistados manifiestan que hubo un malestar generalizado entre actores sociales partícipes del PP en Medellín, pues cuando los PDL ya se encontraban actualizados, fueron rechazados en diversas comunas y corregimientos, argumentando que los PDL no tenían la esencia, eran algo estadístico, y no llevaban representación ni trabajo social (Entrevista #6, edil, agosto/2018; entrevista #8, líder comunitario abril/2019). En este sentido, los líderes entrevistados (Entrevista #6, edil, agosto/2018; entrevista #8, líder comunitario abril/2019) manifiestan que, en el caso de la comuna 4, las líneas estratégicas del PDL 2015 no se tienen en cuenta para la priorización del PP, por lo cual deciden seguir priorizando los recursos con base en el PDL 2008-2015; hasta este momento, los PDL eran considerados los documentos que daban las directrices, eran el punto de partida en todos los temas en tanto se identificaban necesidades y se orientaban sus soluciones y había un nivel de adhesión y una relación directa entre lo identificado en el PDL y los proyectos que se formulaban para subsanar esas deficiencias.

Para el período administrativo 2016-2019, la administración de Federico Gutiérrez “Medellín cuenta con vos”, propone hacer de Medellín una ciudad segura, legal, equitativa, sostenible, y recuperar la confianza en la institucionalidad; el PDM planteó como objetivo principal enfrentar el delito, promover la convivencia, y generar mejores condiciones de vida (Alcaldía de Medellín, 2016). En la dimensión transversal “Creemos en la cultura ciudadana” Línea 2: Medellín Participativa, el PP es propuesto como elemento clave para la participación en Medellín; resaltando que es un proceso que presenta complejas problemáticas que hacen que esta herramienta de participación deba ser revisada y fortalecida para evitar que los recursos públicos sean utilizados por personas con intereses particulares y grupos al margen de la ley (Alcaldía de Medellín, 2016).

En el PDM para el período 2016-2019, se plantea que el PP sería exitoso siempre y cuando las comunidades fueran altamente organizadas y contaran con un acompañamiento eficaz por parte del Estado, por lo que, para garantizar estas condiciones, propone fortalecer el Sistema Municipal para la Gestión y la Planeación Participativa como objetivos principales en esta materia (Alcaldía de Medellín, 2016). En este sentido, se propone una resignificación para el PP:

una transformación no solo metodológica, sino de su sentido sustancial y propósito en el campo de la participación democrática; se requiere como sociedad reflexionar sobre lo común, lo público y colectivo en el ejercicio del PP, sobre las prioridades de inversión de la ciudad y los criterios para establecerlas, la responsabilidad en la distribución y ejecución del recurso público, el debate frente a los intereses y el liderazgo democrático que requiere una participación democrática para las transformaciones sociales y de futuro en la ciudad (Alcaldía de Medellín, 2016, pp. 127-128).

A su vez, dado que a nivel nacional la ley 1757/2015 eleva el proceso del PP a mecanismo de participación ciudadana, esta administración también busca la articulación de la normativa municipal con la normativa nacional en temas de planeación; a partir de esta nueva reglamentación pretenden que los habitantes del municipio deliberen y decidan en torno a proyectos de inversión, articulados con los PDL, y le apuestan a revisar de los avances y/o aportes en los indicadores del desarrollo en cada comuna y corregimiento (Alcaldía de Medellín, 2016).

Es así como a partir de 2016 se empiezan a generar debates en el Concejo de Medellín en torno al cambio de la norma que orienta la ejecución del PP; se establece el Proyecto de Acuerdo

055/2016, que actualizaría el SMP, con lo cual se modificaría el modelo que se implementó en 2007 (La Pupila, 2017a). Este nuevo Acuerdo sería un instrumento por medio del cual se dispondrían de las herramientas necesarias para garantizar la participación ciudadana en el proceso de construcción de nuevos proyectos (Castrillón, 2017). La introducción de cambios en la norma del SMP fueron defendidos desde la administración municipal argumentando que “los recursos se están desviando a actividades como salidas de integración que terminan siendo paseos” o que en algunos casos puntuales de la ciudad “terminan siendo captados por grupos al margen de la Ley” (Castrillón, 2017). El Secretario de Participación Ciudadana aseguró que

ese ajuste se hizo por la desconfianza; porque la gente ya no iba a participar en la ejecución de los proyectos y porque unos pocos eran los que tomaban las decisiones (...) en la realidad no se estaba planeando ni generando participación, sino repartiendo plata, por eso nosotros promovemos la priorización de proyectos formulados, no de ideas de proyectos (...) con este cambio se promueve la participación y el desarrollo, porque el resto de la ciudad va a saber qué es PP, y porque este no puede seguir estando ajustado a las costumbres de los líderes que se apropian del desarrollo. Hay líderes muy buenos con los que venimos trabajando, pero la ciudad no puede caer en lo mismo de que unos pocos decidan el futuro de todos los ciudadanos (La Pupila, 2017a; La Pupila, 2017b).

En contraposición, se dijo por parte de los actores sociales que “el Acuerdo 055 lo que busca es definitivamente acabar con la participación ciudadana” (Castrillón, 2017, p. 2), y que esta iniciativa derrota totalmente el capítulo 7 del Acuerdo 043/2007, y entrega al alcalde toda facultad para organizar y determinar la forma de cómo se adoptará el proceso de priorización y el manejo del PP (La Pupila, 2017c).

En 2017 se aprueba el Acuerdo 028, por medio del cual se complementa y modifica el Acuerdo 043/2007, y se actualiza el SMP, ajustándolo a las normas nacionales que regulan la planeación, el PP y a la modernización de la estructura administrativa municipal; estableciendo las normas para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los instrumentos de dicho sistema (Concejo de Medellín, 2017)

Según Argote y Barney (2018), este Acuerdo atribuye al Alcalde la facultad de establecer el procedimiento metodológico que defina la orientación del PP; se convierte en el protagonista de la participación ciudadana en todos los sentidos, como quiera que lo dirige y regula; en

consecuencia, se presenta la posibilidad de replantear el poder, autoridad y facultades del Consejo Comunal o Corregimental de Participación-CCCP, de la JAL y de las Comisiones Temáticas en el PP por parte del Alcalde. También, se modifica la conformación del CCCP: las JAL siguen teniendo un papel protagónico, a ella se suman los representantes de cada sector y grupo poblacional de acuerdo con la conformación mínima establecida para el CTP y el Consejo Municipal de Participación Ciudadana de la respectiva Comuna o Corregimiento, los cuales son elegidos por la comunidad para un período de cuatro años (Argote y Barney, 2018).

En el nuevo Acuerdo Municipal, elimina la figura de los delegados de las ABV, quienes conformaban las Comisiones Temáticas y quienes se elegían democráticamente por un período de un año; asimismo, siguen siendo miembros los demás representantes sectoriales dependiendo de las características organizativas del territorio; por otra parte, la Alcaldía por medio de la SPC es quien garantiza el derecho a la participación ciudadana que le asiste a la comunidad y es la encargada de la movilización ciudadana para tales efectos, más ya no hace parte de los miembros sin voz, los cuales desaparecen (Argote y Barney, 2018).

Ahora bien, dado que esta investigación sistematizó la experiencia del PP en educación superior, en la comuna 4 - Aranjuez en el período comprendido entre 2004 y 2017, no se profundiza en los cambios que incorpora el Acuerdo 028/2017 con relación al Acuerdo 43/2007. No obstante, es pertinente resaltar que este nuevo Acuerdo Municipal generó un momento coyuntural, por lo que se alzaron distintas voces de actores sociales, comunitarios, y académicos al respecto; en la comuna 4 varios líderes comunitarios y habitantes se manifestaron entre otras cosas, por las situaciones presentadas en las elecciones del PP en 2017, las cuales se dieron en un ambiente de tensión y fueron bastante criticadas, pues, como lo relata el periódico La Pupila de la comuna 4, consideran que no hubo una real participación:

Se realizaron en un momento dado encuentros denominados Diálogos Sociales, en los que la Administración Municipal llevaba tarjetones con temáticas previamente elaboradas y sin consulta previa, es decir, no como resultado de ejercicios participativos. La estocada final fue la aparición de un tarjetón que votaría la comunidad, con los temas definidos y con valores asignados que tomó por sorpresa a la JAL, las organizaciones sociales y a los líderes en general, con algunas excepciones. Lo que sucedió en el pasado ejercicio de votación, fue algo como decir que usted elegirá el color, pero solo puede escoger entre blanco y negro, y la cuantía tampoco la decidirá,

pues ya está definido el monto que se invertirá en cada uno. Conclusión, a usted no le dieron la posibilidad de escoger sobre la amplia gama de colores y tonalidades que existen, ni la cuantía a invertir. Luego de este sesgo se pronuncia la voz oficial y dice: "fue un éxito la participación en la ciudad, la gente votó mayoritariamente por blanco y luego por negro, así invertiremos los recursos"; el resultado: La comunidad queda descolorida (La Pupila, 2017a, p. 1).

En consecuencia, algunos líderes y habitantes, como lo registra el periódico, manifestaron que el ejercicio realizado en las votaciones fue de validación y no de concertación con la comunidad, y la JAL de la Comuna 4 expresó que fueron desconocidos en su función; al punto de expedir y radicar una resolución en la que manifiestan el desconocimiento del resultado de este ejercicio (La Pupila, 2017a). El panorama que se vivió durante este año en la jornada de votación del PP dejó mesas de votación solitarias, y un sinsabor por parte de líderes y habitantes por lo que consideran un cambio no concertado en la priorización de los proyectos del PP (Figura 9) (La Pupila, 2017b).

En la Comuna 4, conformada por 15 barrios donde habitan cerca de 162.252 personas y en la que fueron habilitados 12 puestos de votación, sólo asistieron a las urnas menos de 400 personas, reflejando así el inconformismo de organizaciones sociales, líderes y comunidad, el mismo que ya se había hecho sentir desde hacía varias semanas a través de las redes sociales, y del cual no se tienen antecedentes durante los últimos 12 años en los que se ha implementado el PP (La Pupila, 2017b).



Plantón realizado en la glorieta de la estación hospital el pasado 24 de noviembre

Figura 9. Entierro simbólico del PP en la comuna 4, 2017.

Fuente: Tomado de La Pupila, 2017b.

En síntesis, la puesta en marcha del PP en 2004 contribuyó al fortalecimiento de los escenarios de participación para que los habitantes de cada comuna y corregimiento de Medellín asumieran la responsabilidad de aportar en el mejoramiento de las condiciones de vida, por medio del trabajo conjunto entre el gobierno municipal y los habitantes. La participación se constituyó en un factor clave; se realizaron entre 2004 y 2007 393 CCCC para la asignación y distribución del PP, con la participación de 6.409 personas; y en el PP, se aprobaron y ejecutaron más de 4.000 proyectos propuestos por la comunidad” (Alcaldía de Medellín, 2007, p. 16). Para 2008, “de 403 ABV en el año 2007 se pasó a la realización de 463 en 2011, y con importante incremento en la participación: en 2008 fueron 35.492 personas, y en 2011 participaron 110.455. Se realizaron un total de 252 CCCC” (Alcaldía de Medellín, 2011, p. 91); Para 2011 se ratificó la consolidación de una dinámica de participación ciudadana, multiplicación de los espacios democráticos y ampliación de la institucionalidad pública descentralizada, contribuyendo de manera especial a acercar la administración a la ciudadanía (Alcaldía de Medellín, 2011).

Para la finalización del período 2012-2015 la Alcaldía de Medellín (2015c) expone que, con el paso de iniciativas comunitarias a proyectos comunales en el PPLPP, se generó una visión

integral del territorio, logrando mayor cobertura y oportunidad de beneficios en las ejecuciones, la formalización del proceso de elección de delegados; pasando del voto plurinominal a voto uninominal, es decir, 15 votos en lo rural y 25 votos en lo urbano. A su vez, los actores del PPLPP se articularon internamente a través de la Vicealcaldía de Planeación y Gestión Territorial, el DAP y la SPC; y se legitimó mediante interacción y concertación con actores institucionales, comunales y sociales como las JAL, la Registraduría Especial de Medellín, la PdeM, la Misión de Observación Electoral- MOE, las Organizaciones No Gubernamentales- ONG, las JAC y sus asociaciones, con el fin de limitar las prácticas clientelistas y fomentar la transparencia con la conformación del Comité de Garantías Electorales. “Entre 2012 y 2015 se eligieron 15.022 delegados en 1.429 ABV para la priorización de 806 proyectos, por cada uno de los sectores administrativos o vicealcaldías, dando solución a las problemáticas de los territorios” (Alcaldía de Medellín, 2015c, p. 180)

Finalmente, para 2017 alrededor de la implementación del Acuerdo 028/2017 y el Decreto Reglamentario 0697/2017, modificadorio del Acuerdo 43 de 2007, se realizaron acciones pedagógicas y preparatorias para la implementación de las diferentes fases de la ruta PLPP; a partir de 2016 se realizaron 126 diálogos sociales en donde fueron jerarquizadas 2.535 ideas de proyecto de 300 temáticas de los PDL consultadas. A su vez, 46.115 personas participaron en la elección de 459 representantes de sectores para la conformación de los CCCP, instancias de coordinación para liderar la concertación democrática que sustenta la planeación del desarrollo (Alcaldía de Medellín, 2018b, p. 72).

Ahora bien, se puede evidenciar que los distintos cambios metodológicos reseñados durante la trayectoria del PP entre 2004 y 2017 en Medellín, afectaron el comportamiento del número de actores partícipes del proceso; en particular, del número de delegados elegidos cada año³. La información disponible solo permite ver el comportamiento de los delegados hasta 2016,

³ Para visualizar el comportamiento de los actores partícipes en el PP, se retoma la información relacionada con esta categoría, disponible en el Informe final del Acta específica No.1, realizado por el equipo de investigación de la línea PCT del grupo MASO y los integrantes del OBSPC de la PDM, (MASO y OBSPC, 2018). Esta información fue obtenida por parte de la de la SPC, que suministró el histórico de delegados al PP por comunas y corregimientos, como también, las bases de datos que soportan dicho histórico. “De esta información, se obtuvo el histórico general, pero de las bases de datos solo fue suministrada la información para los años 2011 al 2016; además, al revisar la información se encontró que el número de delegados reportado en el histórico difiere del número encontrado en las

año en que se da inicio al cambio de la metodología del PP, que elimina la figura de los delegados para 2017. De este modo, se puede evidenciar el aumento constante de delegados desde 2006 hasta 2011, cuando la zona nororiental tuvo la mayor cantidad de delegados al PP (MASO y OBSPC, 2018) (Figura 10).

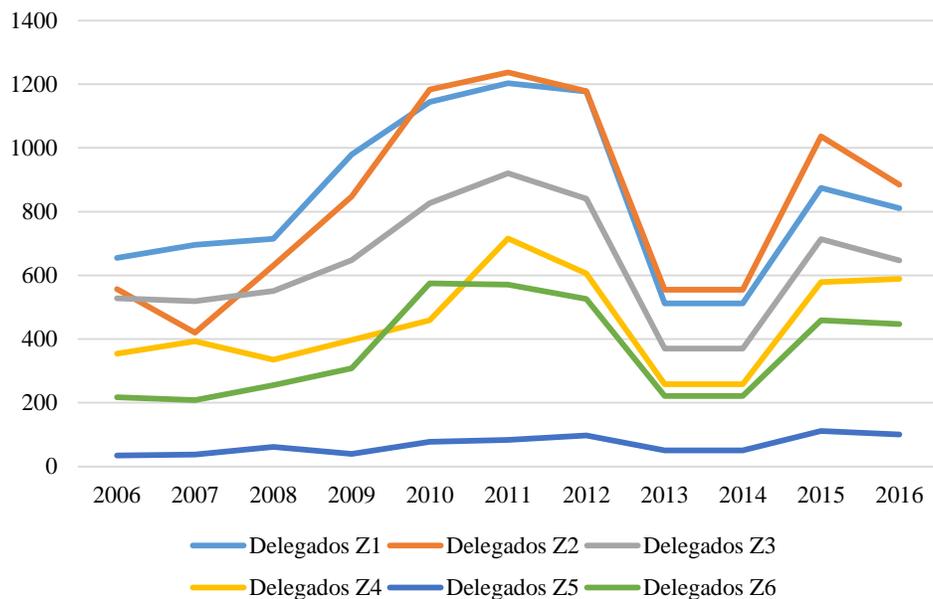


Figura 10. Número de delegados al PP en Medellín según zona en el período 2006-2017.

Fuente: elaboración propia. Información tomada de MASO y OBSPC, 2018.

En esta zona, el mayor registro de participación lo tuvo la comuna 3- Manrique en 2011 con un total de 352 delegados, seguida por la comuna 1- Popular con 330, la comuna 4- Aranjuez con 293 y la comuna 2- Santa Cruz con 228; ese mismo año la zona nororiental también registra su máximo de delegados en el PP con un total de 1203 (MASO y OBSPC, 2018). Después de la implementación de cambios en la elección de delegados en 2012, se reporta que el mayor registro de participación en la zona nororiental lo tuvo la comuna 3- Manrique en 2012 con un total de 334 delegados, seguidos por la comuna 1- Popular con 319, la comuna 4- Aranjuez con 285 y la comuna 2- Santa Cruz con 239; también, se da una caída en el número de delegados participantes

bases de datos. En consecuencia, únicamente fue posible graficar el registro histórico de delegados entre 2006 y 2016 (MASO y OBSPC, 2018, p. 74).

en cada comuna, siendo 2012 y 2013 el año con menos delegados participantes, donde quien menos participantes tuvo fue la comuna 2 con 104 delegados en ambos años, seguida por la comuna 3 con 121 delegados, la comuna 1 con 142 delegados y la comuna 4 con 145 delegados; aunque posteriormente, el número de delegados aumentó nuevamente en cada comuna para 2015 y 2016 (MASO y OBSPC, 2018) (Figura 11).

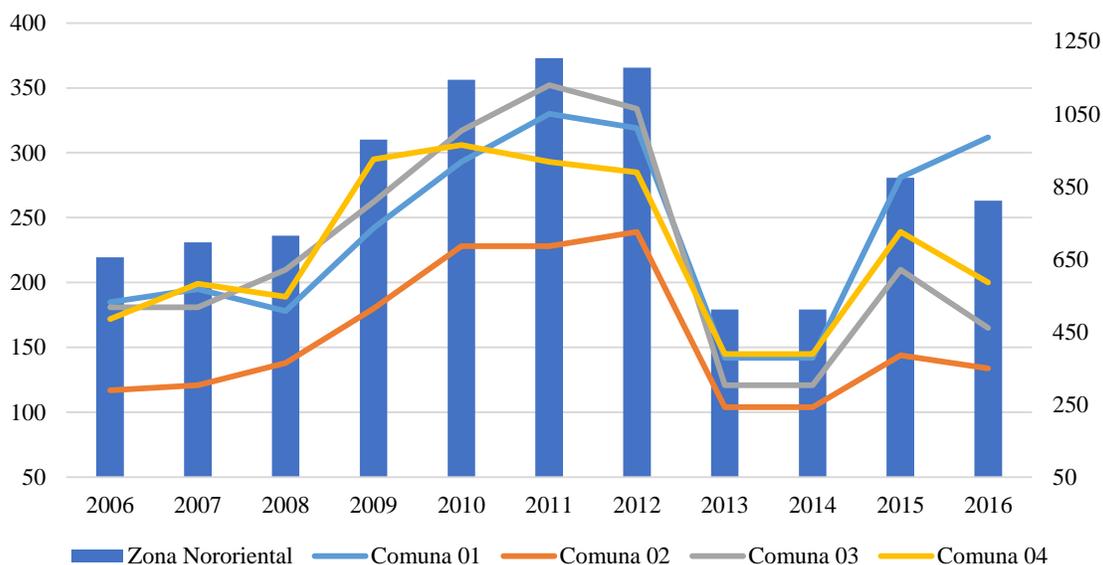


Figura 11. Comportamiento de la participación de delegados en la zona nororiental 2006-2016.

Fuente: elaboración propia. Información tomada de MASO y OBSPC, 2018.

En este sentido, se identifica que la alta participación de los delegados desde 2006 hasta 2011 coincide con que los cambios metodológicos implementados en ese período propiciaron nuevos espacios de participación, y se establecieron espacios de consenso, en donde, si bien se presentaron conflictos y tensiones entre los actores del proceso (Gutiérrez et al., 2014), prevaleció el interés público sobre los intereses particulares. En 2013 y 2014, dado el cambio en el procedimiento de elección de los delegados, se evidencia su disminución en el proceso para ese momento; Madariaga et al., (2014) exponen que “esto se explica por el paso de una votación en la que era suficiente levantar la mano para manifestar el apoyo a un determinado candidato, a un proceso de sufragio acorde con parámetros de la Registraduría Nacional” (p. 84).

Este año las votaciones las manejaba la Registraduría, cuando los Delegados llegaban a las mesas a votar, resulta que tu cédula no estaba registrada, entonces ya, no hubo voto y esa fue una problemática en toda la ciudad (...) Eso fue una queja, por eso hubo tanto lío, porque decían: salieron varios delegados a raíz de que mucha gente no pudo votar porque es que las cédulas no estaban registradas. Entonces la administración dijo: ah, sí, nos equivocamos (...) PP quedó muy reducido (...) porque en las asambleas veredales fue un desastre las elecciones porque se necesitaban más de 15 votos, algunos no alcanzaron sino a 8-10, pues fue un desorden (...) (Madariaga et al., pp. 84-85)

Finalmente, en 2015 aumenta nuevamente el número de delegados en el proceso, hasta llegar a 2016, año en que se elimina su figura, para dar paso a la figura de consejeros, producto de las disposiciones normativas establecidas por el Acuerdo Municipal 028/2017.

Por otra parte, se exponen los techos presupuestales asignados para Medellín, la zona nororiental y la comuna 4, a partir de la información obtenida en MASO y OBSPC (2018), quienes recuperan a de los POAI de los períodos 2005-2017, los valores del PP asignados por comuna y corregimiento; y a su vez, han calculado a partir de estos valores, el valor asignado a cada zona de Medellín, a partir de la suma de todas las zonas y el valor en el área de los corregimientos. No obstante, advierten que

en el POAI del año 2013 no se encontró la tabla del PP que es común a los demás POAI; en consecuencia, se ha asumido que en este año no hubo priorización de recursos del PP hasta que se encuentre la evidencia oficial que muestre el valor asignado (MASO y OBSPC, 2018, p. 11).

De acuerdo con los POAI de los años 2005-2017, en Medellín se ha asignado \$1.519.453.353.695 con recursos del PP en ese período; de los cuales se han asignado a la zona nororiental \$413.833.959.333 equivalentes al 27% de lo asignado a nivel municipal (Tabla 1), y el otro 73% se ha asignado en las demás zonas y en los corregimientos de Medellín. De la zona nororiental. la comuna 1- Popular es en la que más recursos se han asignado del PP en el período de estudio, con un total de \$115.976.134.649, equivalentes al 28% de todo el PP asignado en la zona. La siguen las comunas 2- Santa Cruz y 3- Manrique, cada una con un 25% de las asignaciones presupuestales en la zona nororiental; finalmente, la comuna 4- Aranjuez es la que

menos asignaciones ha recibido, con un 22% del total de la zona, equivalentes a \$92.833.774.631 (Figura 12).

Tabla 1.

Presupuesto participativo asignado en Medellín y la zona nororiental en el período 2005-2017

POAI año	PP Municipal	PP zona nororiental	% zona nororiental
2005	\$ 59.991.190.000	\$ 19.852.287.000	33%
2006	\$ 61.998.516.000	\$ 18.790.000.000	30%
2007	\$ 70.000.000.000	\$ 20.225.000.000	29%
2008	\$ 101.500.000.000	\$ 28.100.000.000	28%
2009	\$ 101.500.000.000	\$ 28.100.000.000	28%
2010	\$ 112.000.000.000	\$ 30.735.000.000	27%
2011	\$ 120.000.000.000	\$ 32.349.000.000	27%
2012	\$ 126.999.000.000	\$ 33.930.000.000	27%
2013	\$ 151.000.000.000	\$ 39.532.000.000	26%
2014	\$ 151.000.000.000	\$ 40.881.000.000	27%
2015	\$ 151.000.000.000	\$ 39.532.000.000	26%
2016	\$ 151.000.000.000	\$ 39.532.000.000	26%
2017	\$ 161.464.647.695	\$ 42.275.672.333	26%

Fuente: elaboración propia. Información tomada de MASO y OBSPC, 2018.

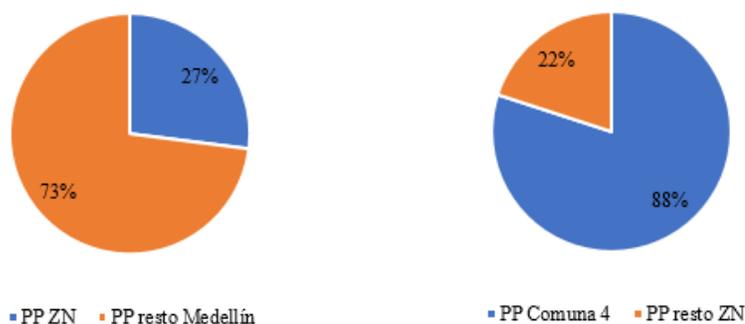


Figura 12. Porcentaje del PP asignado en la zona nororiental respecto al PP municipal entre 2005-2017.

Fuente: elaboración propia. Información tomada de MASO y OBSPC, 2018.

En el período 2005-2017 el PP municipal pasó de \$59.991.190.000 en 2005 a \$161.464.647.695 en 2017. En trece años el PP de Medellín se ha multiplicado 2,3 veces respecto a sus inicios en 2005, con un incremento constante en promedio del 9% cada año. A su vez, la zona nororiental también presenta un incremento de 2,1 veces más de lo que se le asignaba en 2005, pasando de \$19.852.287.000 en ese año, a \$42.275.672.333 en 2017. No obstante, en la zona el aumento del PP asignado no ha sido constante como en el nivel municipal; en el caso de la nororiental se observan decrecimientos en las asignaciones presupuestales de los años 2006 y 2015 disminuyendo la asignación un 5% y un 3% respectivamente, en relación con los años inmediatamente anteriores. En la comuna 4 el PP pasó de ser 3.996.000.00 en 2005, a 9.462.774.631 en 2017 (MASO y OBSPC, 2018).

La asignación promedio en la zona ha sido equivalente al 28% del PP municipal entre 2005-2017; este promedio tiende a disminuir dado que inició con un 33% en 2005 y en los años siguientes no ha vuelto a ese mismo nivel; esto sugiere que otras zonas o corregimientos de Medellín se han acercado a condiciones similares a las de la zona nororiental con relación a los criterios de asignación del PP; sin embargo, se puede afirmar que la zona nororiental es la que mayor PP se le ha asignado, en tanto en todos los años y su acumulado, equivale a más de una cuarta parte del PP municipal, mientras las otras tres cuartas partes se han distribuido en otras cinco zonas y en los cinco corregimientos del municipio (Figura 17) (MASO y OBSPC, 2018).

En síntesis, y para culminar este subnumeral, teniendo en cuenta el contexto que antecede a la implementación del PP en 2004, es posible visibilizar que este surge como conquista social derivada de las luchas populares dadas en la década del noventa en la zona nororiental, que lentamente fueron activando escenarios como la planeación participativa por presión de sectores de la sociedad civil que veían en estos espacios una posibilidad de cambio (Lopera et al., 2017). En la recuperación de esta trayectoria a partir de 2004, se evidencia que la implementación de una ruta operativa para dar un orden al PP generó una movilización activa y continua en el tiempo por parte de los habitantes de Medellín, dado que el proceso tomó fuerza desde su implementación como espacio de consenso ciudadano para la elección de representantes priorización de los principales problemas en las comunas y corregimientos de Medellín (Alcaldía de Medellín, 2011)

En esta medida, entre 2004 y 2011, se identifica un primer momento en la trayectoria del PP en Medellín: en donde confluyen las administraciones de Sergio Fajardo y Alonso Salazar, con el fin de dar continuidad a iniciativas y propuestas promovidas en décadas anteriores, y establecer nuevas relaciones entre el gobierno municipal y los habitantes. En este momento el PP se consolidó como una propuesta novedosa en Medellín, en tanto se evidenció una ruptura en la forma de tomar decisiones, y se realizó pedagogía acerca del ejercicio de participación; funcionó como instrumento de planificación anual para establecer la prioridad en las necesidades de las comunas y corregimientos, con acceso de las organizaciones en las decisiones sobre los recursos municipales, aumentó el trabajo comunitario, y se dio el paso de una oferta institucional, a una oferta que recogía las necesidades que tenían las comunidades (Insuasty et al., 2010). “La gente se apropió de los escenarios de participación, y se dio la oportunidad para que se asumieran un papel protagónico en el tema de desarrollo de sus propias comunas y barrios” (Entrevista #1, líder comunitario, julio/2018).

Luego, se identifica el segundo entre 2012 y 2017, en donde se evidencia un nuevo discurso frente al PP, en busca de resignificarlo y armonizarlo, junto a la PL, a la normativa nacional; en este momento, los cambios normativos implementados a partir de 2012 con el fin de articular el PDM con los PDL de cada comuna y corregimiento, aunado a la implementación de las Jornadas de Vida como programa de participación paralelo y en ocasiones, en tensión con la PLPP (MASO y OBSPC, 2018); y los cambios metodológicos propiciados nuevamente para el período 2012-2015, dan cuenta de tensiones en el relacionamiento entre los actores sociales representados por los delegados, líderes comunitarios, organizaciones sociales, y habitantes partícipes del proceso de PLPP, y la administración municipal en cabeza de la SDS -a partir de 2012 SPC-, el DAP y de la mano de ellos, equipos de profesionales denominados Dinamizadores Territoriales, Equipos Zonales de gestión; miembros del CTE, el Concejo Municipal de Medellín; y las JAL: tensiones que se intensificaron posteriormente a partir de la implementación del Acuerdo 028/2017, en busca de resignificar el PP en Medellín.

A 2017 se puede decir que a nivel municipal existe incertidumbre acerca del futuro del PP en Medellín, sobre todo por parte de los líderes comunitarios, en tanto se presume que existe la posibilidad de que, por medio de la normatividad, poco a poco se vaya acabando con este (La Pupila 2017a; La Pupila 2017c). Como lo plantean líderes comunitarios entrevistados (Entrevista

#6, edil, agosto/2018; entrevista #8, líder comunitario, abril/2019) estos cambios recientes han creado un momento coyuntural para la historia de la participación en Medellín, a partir de la cual se han evidenciado con más fuerza tensiones y desencuentros entre la administración municipal y los actores sociales que hacen parte del proceso.

De otro lado, a partir de la recuperación de esta trayectoria se verifica que, en cuanto a inversión, entre 2005-2017 se ha asignado a la zona nororiental el 27% de lo asignado a Medellín; en esta zona, la comuna 1 es en la que más recursos se han asignado en el período de estudio, mientras que la comuna 4 es la que menos asignaciones ha recibido, con el 22% del total de la zona. También, entre 2005 y 2017 en Medellín se ha multiplicado el valor del PP asignado 2,3 veces respecto al valor inicial asignado en 2005, incrementando un 9% cada año. Por su parte, en la zona nororiental ha aumentado 2,1 veces respecto a lo que se asignaba en 2005, pero su aumento no ha sido constante como a nivel municipal. En promedio la zona nororiental ha recibido un 28% del PP municipal entre 2005-2017; por lo que se puede afirmar que la zona nororiental es a la que mayor PP se ha asignado en tanto todos los años y su acumulado, equivale a más de una cuarta parte del PP municipal, mientras las otras tres cuartas partes se han distribuido en otras cinco zonas y en los cinco corregimientos del municipio (MASO y OBSPC, 2018)

Ahora bien, en el marco de la recuperación de la trayectoria del PP en Medellín entre 2004-2017, se presenta a continuación la experiencia del PP en educación superior con énfasis en la comuna 4- Aranjuez; partiendo de la contextualización de las condiciones educativas en la comuna 4 al momento de la implementación del PP en educación superior en 2004, con el fin de propiciar garantías educativas en la comuna, por medio de créditos condonables con servicios sociales que posibilitan el acceso a la educación superior a los habitantes que cumplan los requisitos para participar. La recuperación de esta experiencia se realiza también a partir de la identificación de los actores partícipes del proceso; la documentación de las metodologías implementadas, y la inversión asignada a educación superior entre 2004-2017.

2.2 Comuna 4- Aranjuez en camino hacia la educación superior

A partir de la reseña de la trayectoria del PP en Medellín según los actores partícipes del proceso, las metodologías implementadas y la inversión asignada para Medellín en el período de estudio; este subnumeral procede a describir la experiencia del PP en educación superior entre 2004-2017,

en el marco de los cambios normativos del PP propiciados a nivel municipal, y centrandose específicamente en la experiencia ocurrida en la comuna 4; en esta medida, este subnumeral parte de la contextualización de las condiciones de precariedad en el contexto educativo para 2004 en la comuna 4, y la iniciativa de asignar recursos del PP para educación superior durante este año; esto, en el marco de la implementación del PP a nivel municipal en 2004, y la creación del Fondo Comuna 1 y FOCAES, en Medellín.

Se describe el funcionamiento de la destinación de recursos del PP en educación superior para las IES del orden municipal: ITM, IUCMA e IUPB, por la vía del convenio directo, como también, vía ICETEX por medio del FOCAES, hasta llegar en 2012 a la creación de la Agencia para la Educación Superior de Medellín –Sapiencia. A partir de la creación de dicha agencia, se explica en detalle el funcionamiento del PP en educación superior a partir de las disposiciones normativas que lo orientan, como también, se identifican a los actores partícipes del proceso, para finalmente, comparar las inversiones realizadas en educación superior en la comuna 4 en el período de estudio.

La asignación de recursos del PP para educación superior tiene su origen en un contexto de diversas transformaciones en Medellín; la Alcaldía de Sergio Fajardo, en la formulación de objetivos de la política urbana municipal, buscaba el logro de un alto impacto en la calidad de vida de las poblaciones de menores ingresos y en situación de marginalidad, con la ejecución de intervenciones integrales que involucraran distintas dimensiones (Quinchía y Arrieta, 2012). En este contexto, se crearon los Proyectos Urbanos Integrales – PUI como estrategia para lograr tal impacto; éstos se definieron como “un instrumento de intervención urbana que abarca las dimensiones de lo físico, lo ambiental, lo social y lo institucional, con el fin de resolver problemáticas específicas sobre un territorio definido, utilizando todas las herramientas del desarrollo de forma simultánea en función del área de intervención” (Alcaldía de Medellín, Empresa de Desarrollo Urbano- EDU, Agencia Francesa de Desarrollo- AFD, y Universidad EAFIT, 2015, p. 52); vivienda, parques bibliotecas, colegios, parques lineales, jardines infantiles, equipamientos de seguridad, y corredores de movilidad, constituyeron los principales proyectos de infraestructura de los PUI (Quinchía y Arrieta, 2012). Su propósito era ser “implementado en lugares donde existía una marcada ausencia del Estado, en procura del mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes” (Lopera y Sánchez, 2017, p. 39).

En la comuna 4 – Aranjuez, se realiza una apuesta de transformación a partir de esta política urbana, con la construcción y mejoramiento de espacios destinados a educación, entretenimiento y cultura; se pretendía recuperar la zona, las comunas y los barrios pobres del nororiente de Medellín, considerados frontera histórica del centro de Medellín, mediante la construcción y recuperación de nuevos espacios públicos como la carrera Carabobo, y grandes equipamientos de educación y cultura como el Parque Explora, el Jardín Botánico y el Centro de Desarrollo Cultural de Moravia entre otros (figura 12) (Alcaldía de Medellín, 2008).



Figura 13. Vista aérea del Parque Norte, Parque Explora y Jardín Botánico, comuna 4- Aranjuez
Fuente: Tomado de Pinterest, recuperado de <https://co.pinterest.com/pin/369013763198441904/>

Este conjunto configuró la mayor área urbana integrada concebida para el desarrollo cultural y turístico; se hizo la renovación del ecosistema urbano del Jardín Botánico, y se logró su recuperación como espacio para el conocimiento científico, la recreación y la cultura (Alcaldía de Medellín, 2008). En Moravia, el barrio de la comuna donde más se refleja la deuda histórica acumulada, se propusieron para 2008 la reubicación de 2.500 familias en la Ciudadela Nuevo Occidente, en urbanizaciones como La Huerta, Las Flores y La Aurora, entre otras, al occidente de Medellín, construidas por el Municipio de Medellín, a través del Fondo De Vivienda De Interés Social Del Municipio De Medellín- Fovimed y la Empresa de Desarrollo Urbano- EDU (Alcaldía

de Medellín, 2008). Además, se integró el barrio con el Parque Norte, el Parque Explora y el Jardín Botánico como ejes del nuevo norte de Medellín, y se construyeron obras como el Centro de Salud de Moravia, el Parque Lineal La Bermejala, el Centro de Desarrollo Cultural de Moravia, el Colegio de Calidad Francisco Miranda y los proyectos de vivienda Los Álamos y La Herradura (Alcaldía de Medellín, 2008).

Es así como en 2004 la administración municipal, en cabeza de Sergio Fajardo, además de proponer una nueva política urbana en el municipio, y después de la identificación de una crisis sistemática de gobernabilidad que derivó en la implementación del PPLPP (Alcaldía de Medellín, 2004b), evidenció también problemáticas con respecto a la educación a nivel municipal; en esta medida, las condiciones educativas para la época mostraban que en Medellín

el 80% de la educación era oficial, los barrios, escuelas y colegios estaban desaparecidos del paisaje urbano, eran muros cerrados, puertas de 1,50 metros, andenes de menos de 1,20 metros, con instalaciones cerradas al uso de la comunidad por capricho de tal o cual rector, no había estímulos para los maestros, no había programas de calidad, y no se les decía a los jóvenes que su proyecto de vida podría ser la educación superior (Alcaldía de Medellín y BID, 2009, p. 114).

la afluencia creciente de población desplazada de Antioquia y de otras regiones del país que se asienta principalmente en las zonas periféricas y sectores deprimidos de la ciudad, incrementa la extraedad y el analfabetismo de niños y adultos (...) que sumado a los factores de empobrecimiento de las familias y de violencia afectan el ingreso, la permanencia y el desempeño académico de los niños, niñas y jóvenes en edad escolar. [También] la escasa proyección de los bachilleres para continuar estudios de educación superior o para la vinculación al mundo laboral explican las más altas tasas de deserción de la básica secundaria y la insuficiente cobertura de la educación media (Alcaldía de Medellín, 2004b, pp.50-52)

A 2004, según datos de la Alcaldía de Medellín (2008), la educación pública en el municipio atendía fundamentalmente los estratos 1, 2 y 3, y el 20% de la educación privada atendía a los estratos 4, 5 y 6; también, en 90% de las 20.000 familias más pobres, la educación de los jefes de hogar no pasaba de quinto de primaria (el promedio era de secundaria completa) y la media en el número de hijos por familia era tres (en el municipio era 1,6); por ello, el nuevo modelo de gestión buscaba solucionar la desigualdad social y la violencia, por medio de la educación como puerta de entrada a una sociedad con oportunidades para todos (Alcaldía de Medellín, 2008).

Para este año, la comuna 4 era habitada por 166.876 personas, lo que representaba un 7,10% de la población total de Medellín, siendo la comuna más poblada de la zona nororiental y la tercera más poblada de la jurisdicción municipal (Alcaldía de Medellín, 2004a). Se encontraba estratificada en niveles 1, 2 y 3, y se identificaban bajos índices de escolaridad, salubridad y empleo, además de un incremento en las tasas de analfabetismo, repitencia y deserción educativa; registraba los índices socioeconómicos más altos con relación a la zona nororiental, pero bajos con relación al resto de la ciudad, visibles en características como sus niveles de empleo, desempleo e informalidad en el mercado (Alcaldía de Medellín, 2004a).

La Secretaría de Educación de Medellín reportaba que en la comuna 4 - Aranjuez había 13 colegios oficiales, 22 colegios no oficiales y 2 colegios de cobertura contratada, para un total de 37 instituciones educativas, mientras que la educación superior registraba una cobertura de 27% en la población entre 18 y 22 años (IPC, 2005). En relación con el porcentaje de personas mayores de 15 años que sabían leer y escribir para entonces, la comuna 4 presentó el cuarto nivel de analfabetismo más alto a nivel municipal, con un 3,5%, después de las comunas con más bajo nivel: Popular (5,2%), Santa Cruz (4,2%) y Manrique (4,8%), estando todas por encima de la tasa de Medellín (2,7%) (Alcaldía de Medellín, 2004a).

En relación con el último nivel de estudio obtenido por los habitantes de la comuna 4 a 2004, un 3% de la población encuestada había cursado hasta preescolar, 33% hasta primaria, 44 % hasta secundaria, 1% estudios tecnológicos, 4% estudios universitarios, 0,14% posgrado y 13% no había cursado ningún estudio; la comuna 4 fue la novena con mayor cantidad de estudiantes en haber cursado estudios de educación superior con relación a Medellín (Alcaldía de Medellín, 2004a, p. 5) (figura 14).

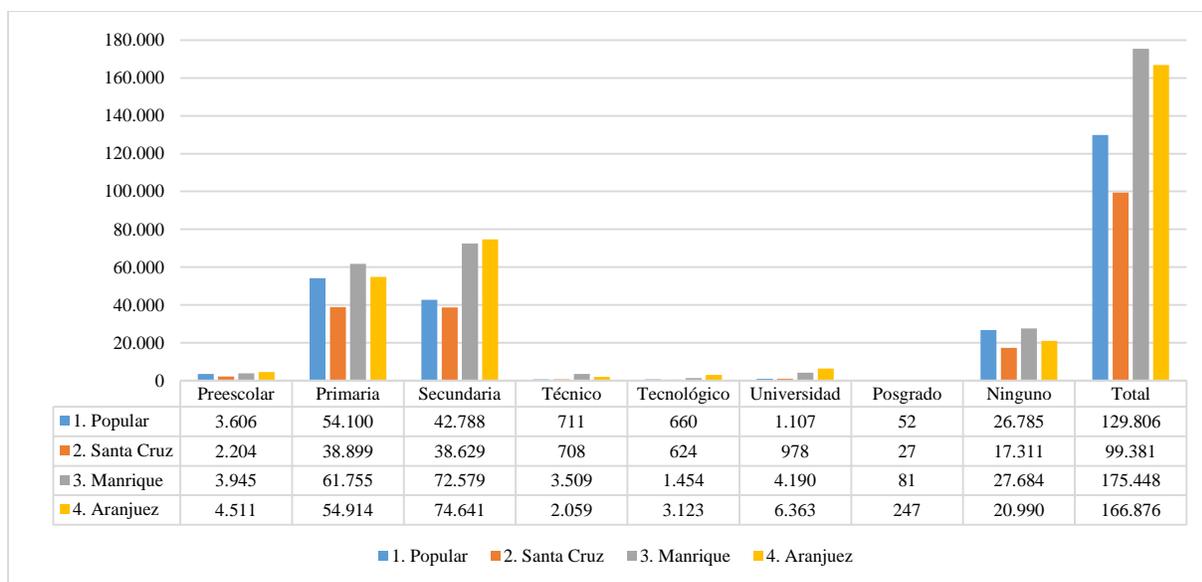


Figura 14. Población encuestada en la zona nororiental según último nivel de estudio alcanzado, 2004.

Fuente: elaboración propia, información tomada de la Encuesta de Calidad de Vida de Medellín, 2004.

Entre las dificultades del acceso y la permanencia en educación para la población de la comuna, se encontraba que los jóvenes desertaban antes de concluir la secundaria; la tasa de cobertura en relación con el municipio era insuficiente para responder a las exigencias del mercado laboral que demandaba cada vez más personal calificado; y las dificultades que se daban en sus entornos no les garantizaban el ingreso a la educación superior y tampoco la vinculación inmediata al mercado laboral (Alcaldía de Medellín, 2015b). Además, quienes cursaban estudios de educación superior, no los terminaban debido a la falta de inclusión, y de pertinencia de las metodologías para una comuna que ha vivido la problemática de la violencia, y que requería de una educación con énfasis en sus problemas de desempleo, conflicto armado, violencia intrafamiliar, entre otros (IPC, 2005).

El conflicto armado intraurbano impedía el desplazamiento normal hacia los colegios, pues muchos de los grupos armados organizados mantenían y defendían territorios donde otras personas no podían permanecer; el narcotráfico le mostró a los jóvenes otro modo de vida con base en el dinero fácil para consumir; la desnutrición, embarazos no deseados, violencia intrafamiliar, falta de oportunidades y carencia de empleo, por lo cual muchos jóvenes optaban por el rebusque en sus diversas formas (IPC, 2005). En suma, se resalta la poca voluntad de padres y madres de familia que no enviaban a sus hijos a estudiar sino a trabajar, partiendo de la percepción de que la

educación no contribuye al mejoramiento de oportunidades para la vida (Alcaldía de Medellín, 2015b). Con el fin de mejorar estas condiciones la alcaldía propuso la implementación de programas que mejoraran la calidad educativa desde la primera infancia hasta la educación superior, tales como:

Buen Comienzo, que buscaba mediante un enfoque integral brindar atención a niños de cero a cinco años, provenientes de estratos bajos y medio bajos; Nadie por Fuera y la Escuela Busca al Niño, programas e incentivos para reducir el abandono escolar en primaria y secundaria; Colegios de Calidad, que consistía en la creación de nuevos colegios oficiales diseñados por los mejores arquitectos, en barrios periféricos y sectores pobres; Instituto Tecnológico Metropolitano, que buscaba la consolidación de la educación técnica y tecnológica de calidad, con ampliación de 7.000 a 23.000 cupos estudiantiles; y Camino a la Educación Superior, créditos de educación superior no reembolsables según resultados académicos y programas de descuentos en matrícula para estudiantes de bajos recursos (Alcaldía de Medellín y BID, 2009, p. 96).

En esta medida, programas como Cultura del Emprendimiento (Cultura E), PP, Urbanismo Social y Proyectos Urbanos Integrales, Medellín Incluyente y la intervención de calidad en todos los componentes del sistema educativo, se convirtieron en oportunidades sociales integradas en conjunto, denominadas “Medellín, la más Educada”, que buscaron hacer de la educación, el motor de la transformación social que brinda herramientas para que las personas se transformen y creen condiciones para construir caminos propios de progreso (Alcaldía de Medellín, 2008).

En este contexto, comuna 4 decide destinar recursos del POAI de 2005 para educación superior, en tanto algunos líderes tenían la convicción de que al invertirse estos recursos en proyectos como clases de arte y oficios para las comunidades, esta sería una acción que independizaría a la gente (Insuasty et al., 2010; entrevista #10, exlíder comunitario, mayo/2019). Tres líderes comunitarios de la comuna entrevistados coincidieron al afirmar que esta iniciativa se pensó como un “empujón” para los habitantes de la comuna, dado que las personas en edad escolar no iban la universidad, entre otras razones, por el costo de asistir a la universidad; así, líderes comunitarios coincidieron en invertir recursos del POAI al Instituto ITM, que llegaba a la comuna por oferta institucional, atendiendo a la necesidad de posibilitar el acceso a la educación superior para los habitantes de la comuna (Entrevista #7, líder comunitaria, abril/2019; entrevista #8, líder comunitario, abril/2018; entrevista #10, ex líder comunitario, mayo/2019). Para 2004 quedó

consignado en acta del Concejo de Medellín que aprueba el POAI para la vigencia de 2005, que el propósito de asignar estos recursos al ITM era “brindar educación superior a los jóvenes de escasos recursos de la comuna, fomentar la sana competencia educativa y mejorar integralmente la calidad de vida del sector” (Concejo de Medellín, 2004, p. 123).

También, algunos líderes reconocieron en las entrevistas, y en el Grupo Focal #1 realizado en la comuna, que para la época tenían la intención de destinar recursos del POAI para financiar la educación superior de los jóvenes en la Universidad de Antioquia, para lo cual se establecieron múltiples reuniones en ese entonces, pero se dio la negativa a la iniciativa por dos motivos: 1) “la jefe de bienestar de la UdeA hizo la consulta con un grupo de jurídicos, pero ellos pedían que las JAL no podían estar involucradas en eso” (Entrevista #10, ex líder comunitario, mayo/2019); y 2) no contaban con que los aspirantes no pasaban el examen de admisión (Entrevista #7, líder comunitaria, abril/2019; Grupo Focal #1, mayo/2018); a partir de ahí surgió la motivación de continuar apostándole a que los habitantes de la comuna pudieran realizar estudios de educación superior.

Sin embargo, para la Alcaldía no era posible financiar educación superior con recursos municipales o del Estado; “pues se consideraba que destinar recursos del municipio a este nivel educativo era ilegal” (Medellín Como Vamos, 2009, p. 6), y no se podía crear ninguna figura estatal que lo hiciera, por falta de una política clara que lo permitiera (Entrevista #1, líder comunitario, julio/2018). En este momento, en el marco de la implementación del PP en Medellín, líderes comunitarios de la comuna 1 establecieron diálogos con la Secretaria Municipal de Educación, y lograron un convenio para hacer una prueba piloto y empezar a priorizar recursos de la comuna en educación superior; a partir de esto se decidió que la única forma de que no se perdiera ese dinero era pasarlo a una fiduciaria, siendo que, para su manejo había que hacer un reglamento de obligatorio cumplimiento donde se aclarara la participación de beneficiarios en el proceso del PP; producto de dicho proceso emergió un convenio firmado entre el ICETEX y la comuna 1 llamado Fondo Camino a la Educación Superior Comuna 1- FOCAES (Insuasty et al., 2010; Entrevista #3, líder comunitaria, abril/2018).

No obstante, como lo manifiestan algunos líderes comunitarios entrevistados en la comuna 4, hubo una percepción de que el proceso de la comuna 1 fue una iniciativa aparte; pues, aunque

esta fue pionera en su proceso, este se vivió de manera distinta en cada comuna; “cada una le dio su tinte y levantó su bandera” (Entrevista #8, líder comunitario, abril/2019): para comuna 1, el convenio se formalizó con la alianza con ICETEX, mientras en que para la comuna 4 este proceso nació de la asignación de recursos del POAI al ITM y los diálogos que se tuvieron con la UdeA (Entrevista #7, líder comunitaria, abril/2019; entrevista #10, exlíder comunitario, mayo/2019).

En 2006 se propiciaron cambios normativos para educación superior en Medellín. Por un lado, se reglamentó el Acuerdo 49/2006, que incorpora a la estructura descentralizada del municipio a la IUCMA (Sapiencia, 2016), y, por otra parte, para regular el proceso de destinación de recursos del PP en educación superior, se crea mediante el Acuerdo 64/2006 el Fondo Camino para la Educación Superior, integrado por los dineros del PP priorizados por cada comuna y operado por el ICETEX, permitiendo la existencia simultanea de los convenios FOCAES -Comuna 1 y FOCAES para el resto de las comunas y corregimientos (Ramírez y Franco, 2016; entrevista #3, líder comunitaria, abril/2018).

En este contexto, la destinación de recursos del PP para el acceso a la educación superior por medio de créditos condonables con servicios sociales se convirtió en una iniciativa pionera para dar garantías educativas que posibilitan el acceso a los habitantes que cumplan los requisitos para participar, y permitiendo que bachilleres de escasos recursos accedieran a la educación superior (García, 2015). A partir de la reglamentación del Fondo, las comunas y corregimientos establecieron como prioridad brindarle continuidad al proceso de formación de los bachilleres, e incrementaron la priorización de la educación superior dentro del proceso de decisión del PP, con el fin de posibilitar la permanencia dentro del ciclo de educación superior de dicha demanda ciudadana; mediante una serie de normas locales dirigidas a brindar claridad a los procedimientos para acceder a los recursos del PP, para estudiantes de estratos 1,2 y 3, y superar vicios en la asignación de estos recursos (Ramírez y Franco, 2016).

Posteriormente, la administración de Alonso Salazar (2008-2011) plantea la continuidad de programas ejecutados en la administración anterior, entre ellos los restaurantes escolares y el respaldo de la cobertura en mecanismos de financiación para educación superior, y se propuso como reto sostener lo alcanzado, y profundizar los avances en Buen Comienzo y en Camino a la Educación Superior (Alcaldía de Medellín, 2008, p. 93).

Para 2008 ya se encuentra formulado el PDL 2008-2015 de la comuna 4, en el que en educación superior se plantea que, si bien en la administración 2004 - 2007 se hizo un esfuerzo importante para garantizar la oferta de la educación, hubo factores del entorno socioeconómico de la comuna que limitaron la permanencia de jóvenes en edad escolar dentro del sistema educativo:

Dicho esfuerzo no se extiende al derecho de acceso a la educación que poseen grupos poblacionales como los adultos y adultos mayores, o incluso de la población joven para ingresar a las universidades y centros de formación técnica. Tampoco se desarrollan estrategias eficaces para motivar el ingreso de quienes no desean estudiar ni para mantenerlos en el sistema educativo (...) el acceso a la educación superior de jóvenes entre los 18 y 22 años se encuentra limitado, pues el sistema restringe cada vez la posibilidad de que realicen carreras profesionales de ciclo largo, y propenden más para estudios técnicos y cursos cortos de cara a la vinculación laboral. Ello aunado a la poca cobertura que ofrece la universidad pública frente a la privada, pues los altos costos de esta última la hacen inaccesible para los jóvenes de la comuna 4, quienes se ubican entre los estratos 1, 2 y 3. Según la encuesta de calidad de vida del año 2006, en la Comuna 4 se registró para estudiar en la universidad, el 2,69% del total de personas que estudian (IPC y DAP, 2008, p. 25).

Para este tiempo, en la comuna 4, continuaba resultando paradójico que solo un bajo porcentaje de los habitantes ingresaran a la universidad, dado que hay dos universidades públicas cercanas al sector: la UdeA y la Universidad Nacional de Colombia sede Medellín- UNAL (IPC y DAP, 2008). Así, las problemáticas priorizadas en educación superior para este período fueron:

el bajo nivel en la calidad de la educación; hacinamiento en las instituciones educativas; discriminación de niños, jóvenes y adolescentes con necesidades educativas especiales; dificultad para el acceso y la continuidad a procesos de formación técnica, tecnológica y superior; falta de información para ayudas económicas que permitan acceder a la educación tecnológica y universitaria; falta de apoyo económico para especializar en maestrías o doctorados a los maestros; falta de dotación a las instituciones educativas; y falta de renovación y actualización tecnológica en instituciones educativas (IPC y DAP, 2008, p. 26).

Estas necesidades eran atribuidas al bajo porcentaje de población que accede a la educación superior; la falta de un centro técnico y/o tecnológico en la zona; la falta de metodologías para la continuidad y rigurosidad en los procesos educativos; el poco acceso de los habitantes de la comuna a las universidades públicas; y la falta de una política pública que estableciera el acceso

gratuito a la educación (IPC y DAP, 2008); de este modo, se propusieron a 2015 haber incrementado el nivel educativo de sus pobladores y la calidad de la educación, como también el número de personas que en la comuna acceden a formación universitaria, técnica y tecnológica.

Para este año (2008) la comuna 4 comienza a priorizar recursos del PP para el FOCAES (Concejo de Medellín, 2007); no obstante, el relato de los líderes entrevistados coincide en que, mientras los líderes de la época propendían por realizar alianzas con universidades para que ejecutaran los recursos del PP en educación superior, pocas personas estaban interesadas o enteradas del proceso (entrevista #8, líder comunitario, abril/2019; entrevista #7, líder comunitaria, mayo/2019) y al mismo tiempo, había quienes no eran partidarios de que con PP se financiaran estudios en universidades privadas porque eran más costosas:

Nosotros no hemos partidarios de que con PP le pagemos a las universidades privadas de la ciudad, por lo que eran muy caras, me tocó decirles a madres de varios jóvenes que querían que sus hijos estudiaran en universidades públicas que no se podía, porque con lo que se pagaba el estudio de un joven en una universidad privada se podrían beneficiar varios en una universidad pública (Entrevista #10, exlíder comunitario, mayo/2019).

En este mismo sentido, además de no estar de acuerdo por completo con la administración de los recursos del PP por parte del ICETEX, los entrevistados manifiestan que para la época hubo una relación tensa con la entidad, pues había problemas con la obtención de los rendimientos financieros en los tiempos establecidos, y era una entidad a nivel nacional con mucha burocracia para tener acceso a la información y otros requerimientos (Entrevista #7, líder comunitaria, abril/2019; entrevista #8, líder comunitario, abril/2019).

nosotros invertimos un dinero en el 2008 con el ICETEX. Luego hubo que demandarlo, porque la plata se perdía, es que la cosa con estos programas es que ponen muchas condiciones para que los estudiantes puedan ingresar. El ICETEX cobraba por administrar el dinero que le invertíamos (...) Con el ICETEX, se le daba el dinero completo de todos los estudiantes que ingresaron, pero en el camino había estudiantes que desertaban por lo tanto había un dinero que sobra de la inicial porque ya no estaban los estudiantes completos, en el rendimiento financiero que ellos nos entregaban no había registro de ese dinero. Empezando porque comisión de educación no tenía interventor ni auditor, porque en ese tiempo que uno se acercaba a la secretaría de participación ciudadana lo

remitían a secretaría de educación, pero uno iba luego allá y nadie sabía nada (Entrevista #10, exlíder comunitario, mayo/2019).

Aunado a ello, los líderes entrevistados (entrevista #8, líder comunitario, abril/2019; entrevista #7, líder comunitaria, mayo/2019; entrevista #10; exlíder comunitario, mayo/2019) concuerdan en que el relacionamiento de líderes comunitarios y delegados con las JAL para esta época, no era el mejor, pues la persona encargada de establecer comunicación con la alcaldía en temas de educación superior difícilmente iba a las reuniones, y en muchos casos, cuando cambiaban los delegados en las comisiones, se dificultaba poder llegar a un consenso y establecer puntos de encuentro.

A nivel municipal en 2008, la Alcaldía de Medellín, en conjunto con el Concejo Municipal incorpora a su estructura descentralizada a la IUPB, mediante el Acuerdo 028/2008 (Sapiencia, 2016). Con esto, la IUPB se convierte en una entidad municipal y deja de ser una entidad nacional, y así, la comuna expande sus convenios directos con la IUCMA en 2009, y con la IUPB en 2011 (Entrevista #7, líder comunitaria, abril/2019; Concejo de Medellín, 2008; Concejo de Medellín, 2010). A partir de la consolidación de la red de IES del orden municipal, desde la JAL de la comuna 4 se establecieron campañas en torno a la difusión del PP en educación superior en la comuna, por medio del periódico local La Pupila, a partir de la reseña de experiencias de beneficiarios, con el fin de que otros habitantes se interesaran en continuar su proceso formativo en estudios superiores cuando estuvieran próximos a graduarse, y no tuvieran expectativas de pasar exámenes de admisión de universidades como la UdeA y UNAL sede Medellín, o de costearse estudios en universidades privadas (Jiménez, 2009).

Para la época, los ediles de la comuna centraron esfuerzos no solo en la difusión del PP en educación superior, sino también en hacer del PP en la comuna un proceso de acercamiento, para dar norte a diversas iniciativas, lo que se visibilizó en el compromiso de la mesa directiva del PP, del comité de enlace del PP, y el comité de gestión (Urrego, 2010). Como resultado, en educación superior

se consolidaron y divulgaron las iniciativas, y se realizó el acompañamiento a la educación superior no solo para ingresar al ITM o IUCMA, sino también a las demás universidades por medio del ICETEX; la JAL entregó a 2010 alrededor de 450 cartas para aspirantes del ITM; y 200 cartas para

la IUCMA, sin contar la oferta educativa a la que se inscribieron muchos jóvenes al fondo de educación superior del ICETEX (Urrego, 2010, p.5).

Luego, en 2010, se orientaron nuevas disposiciones normativas a nivel municipal en cuanto a educación superior con recursos del PP: el Acuerdo 64/2006 que reguló por primera vez el ejercicio del FOCAES, fue modificado por medio del Acuerdo 69/2010; este cambio obedeció a que la “Administración Municipal – Concejo de Medellín, planteaba el debate para (...) debatir la pertinencia del ingreso a los beneficios para el estrato 4” (Sapiencia, 2016, p. 224). Este cambio obedeció en su momento a la evidencia de falta de oportunidades y la inequidad para con las comunidades pertenecientes al estrato 4, como un problema para el buen tránsito de la educación media a la superior (Sapiencia, 2016).

Por lo anterior, mencionaron los casos de “pobres vergonzantes” que se encuentran en los estratos 4, 5 y 6; y afirmaron que “cuando la situación económica se pone contra la espalda no reconoce estrato, al igual que las políticas gubernamentales que tampoco miran las desgracias en que pueden estar inmersas las familias de Medellín que viven en el estrato cuatro” (Sapiencia, 2016, p.3), lo cual afecta directamente el acceso de los jóvenes a la educación superior.

Posteriormente, en 2011 se modifica el Acuerdo 69/2010 por el Acuerdo 9/2011; la Administración Municipal dejó en evidencia un error presentado y plasmado en el Acuerdo, el cual consistió en el envío al Concejo de un borrador y no del texto real discutido en las comisiones:

La gravedad de esto consistía en la inviabilidad de la cual gozaba este documento para la evaluación y seguimiento, por parte de Secretaría de Educación, sobre las condiciones socioeconómicas reales de los beneficiarios pertenecientes al estrato 4. Por lo tanto, el objetivo general de éste fue corregir el mecanismo, manteniendo las oportunidades para los aspirantes al beneficio pertenecientes al estrato 4, pero de manera totalmente diferenciada de los estratos 1, 2 y 3, los cuales tendrían sus propios recursos habilitados, de ser elegido el proyecto en el marco del PP (Sapiencia, 2016, p. 125)

También, a nivel municipal también comenzaron a resonar problemáticas relacionadas con el trabajo social que realizaban los beneficiarios del PP, y en este sentido, se propuso implementar como obligación el envío a la Secretaría Municipal de Educación de la verificación del trabajo social presentado (Sapiencia, 2016); también, se estableció que los certificados de domicilio debían ser expedidos por la Inspección de Policía, por lo que hubo un descontento respecto a la

facultad que se les otorgó a las JAC de expedir dichos certificados. De esta manera, la “tramitología” (Sapiencia, 2016, p. 125) comenzó a generar eco en la ciudad por las dificultades que tenían los beneficiarios al momento de legalizar su servicio social, como lo eran: la firma del director o coordinador de la institución donde realizó el trabajo social; la certificación de la JAC; la firma de la JAL; y la presentación de estos certificados ante la Secretaría de Educación.

Por lo anterior, se propuso la necesidad de la certificación independiente por parte de las JAL y las JAC

sin que una se refrende, ni compita con la otra, dejando la Inspección de Policía como actor del Estado garante del cumplimiento del certificado de residencia como requisito, y se dispuso que la JAL también sería quien autorizara el servicio social por fuera de la comuna. La Alcaldía argumentó que la tramitología se justificaba en las experiencias en hechos fraudulentos y casos en los que las JAL certifican la labor social sin existir evidencia real. A su vez, la Secretaría de Educación constató la necesidad de mantener una mayor oferta para la certificación de la labor social, igualmente sin competencia interinstitucional, para facilidad y agilidad del beneficiario, y propuso la veeduría por parte de la comunidad (Sapiencia, 2016, p. 216-217)

En 2012, en el PDM 2012-2015 se reconoce que, si bien se ha trabajado en el mejoramiento del acceso a educación superior en Medellín, continuaba siendo insuficiente el esfuerzo para lograr aumentar los niveles de cobertura; se evidencia la insuficiente la capacidad para atender la demanda de cupos para educación superior en la ciudad, planteando como estrategias el programa “Medellín a la U”, para fortalecer el sistema de educación superior de Medellín, a través de las estrategias: Buen tránsito a la educación superior: para acompañar a los estudiantes de la educación media hacia la educación superior, y el mejoramiento de la calidad y las capacidades de las IES del orden municipal; y financiación para acceso y continuidad en la educación superior, mediante mecanismos de financiación en los programas profesionales, técnicos y tecnológicos (Alcaldía de Medellín, 2012a).

Este mismo año, la administración municipal decreta la actualización de su arquitectura institucional, y en 2013 orienta la creación de una nueva entidad descentralizada para el manejo de recursos de educación superior: Sapiencia; esta agencia se constituye en 2013 mediante el Acuerdo 03/2013, como la encargada de ejecutar la política de acceso a la educación superior en

Medellín, que, en su inicio, empieza a entender cómo había operado la educación superior con recursos del PP, para lo cual retoma los programas que venía realizando la Secretaría de Educación Municipal, el convenio FOCAES-comuna 1, y el convenio FOCAES para las demás comunas y corregimientos (Sapiencia, 2016; Entrevista #5, funcionario público, mayo/2018). En su composición, cuenta con varias direcciones, entre ellas, la dirección técnica de fondos; donde se gestiona lo que va destinado a pregrado por el fondo PP, y administra recursos derivados de recurso ordinario y del PP que se manejan mediante fiducias para garantizar la financiación anual de los programas (Sapiencia, 2016).

A su vez, se actualiza la normativa que regula la financiación de educación superior con recursos del PP en Medellín; se institucionaliza el Acuerdo 02/2013, que hace una nueva modificación al acuerdo 09/2011: “se definieron como mecanismos de preselección, selección y seguimiento, los ya establecidos con anterioridad, ahora aplicados a los estratos 5 y 6 en las mismas dinámicas competitivas, haciendo parte de los procesos en los cuales ya había sido regulado el estrato 4” (Sapiencia, pp. 216-219). Mientras que, en la comuna 4, los ediles para el período 2012-2015, continuó realizando esfuerzos desde la comisión de educación, en pro de promover el tema de acceso a la educación superior “a través de varias jornadas en las que capacitó a la comunidad en varios barrios de la Comuna 4, sobre los mecanismos para acceder a las universidades e institutos a través de instancias como lo son el PP, el Fondo Empresas Públicas de Medellín- EPM e ICETEX” (Figuroa, 2013, p.12).

Los distintos cambios normativos dados entre 2012 y 2013 evidencian que había un vacío jurídico en el funcionamiento de la experiencia del PP en educación superior, pues hasta entonces, según el relato de un funcionario público entrevistado, y de acuerdo con el relato de líderes comunitarios (entrevista #5, funcionario público, mayo/2018; entrevista #7, líder comunitaria, abril/2019; entrevista #8, líder comunitario, abril/2019) la metodología que se implementaba para destinar los recursos del PP consistía en reuniones entre la comisión de educación, las IES, Secretaría de Educación Municipal, SDS y el DAP, e iban definiendo techos presupuestales entre todos. Para dar un orden a esta experiencia, la Alcaldía expidió el Decreto 1350/2013, que orienta lo referente al incremento de oportunidades de educación superior con recursos del PP, argumentando que “se hace necesario ajustar la reglamentación hasta ahora existente en aras de

armonizar y contextualizar las políticas municipales en materia de educación superior” (Alcaldía de Medellín, 2013a, p. 2).

El Decreto dispuso que cuando en las comunas y corregimientos en el marco del PP se prioricen y aprueben la destinación de recursos para becas que faciliten la formación en programas académicos de pregrado ofrecidos por las IES del orden municipal, deberán:

- a) Determinar el valor que se destinará a la IES de orden municipal donde se requiera aplicar el recurso; b) definir claramente a qué estrato socioeconómico se están orientando los recursos, si es para el estrato 1, 2, 3 o 4, 5 y 6; c) determinar porcentualmente los enfoques del beneficio o beca, entre: pago de matrícula; costos complementarios y/o por nivelación⁴; y evaluación del impacto social y económico de las asignaciones de los recursos del PP para educación superior, por los años anteriores, en las familias y barrios de la ciudad (Alcaldía de Medellín, 2013a, p. 2).

De acuerdo con el enfoque y recursos priorizados, los estudiantes podrían optar por recibir todos los beneficios (pago de matrícula, costos complementarios básicos y/o nivelación o el sostenimiento) o alguno de ellos; también decreta la creación del Comité Articulador de Presupuesto Participativo- CAPP para los recursos destinados para educación superior en las IES del orden municipal, como instancia de revisión, orientación y recuento en la erogación de los mencionados recursos; y dispone los requisitos comunes para acceder al beneficio:

el estudiante solo podrá ser beneficiario por el número de semestres que corresponden al programa académico; debe haber nacido en el municipio de Medellín o llevar domiciliado mínimo los últimos cinco (5) años en éste; llevar como mínimo un (1) año de domicilio en la Comuna o Corregimiento. Igual requisito se exige cuando se trate de personas vinculadas a programas de desplazamiento, víctimas de conflicto armado, poblaciones afrocolombianas o indígenas, el tiempo de domicilio exigible en la Comuna o Corregimiento; haber sido admitido en una Institución de Educación Superior del orden municipal; pertenecer a los estratos socioeconómicos 1, 2, 3, o 4, 5 y 6; y no tener título de técnico profesional, tecnólogo o profesional universitario, excepto aquellas personas

⁴ “Hasta el 10% del salario mínimo legal mensual vigente; costos de sostenimiento. Hasta 1,5 SMMLV por semestre académico, para cada beneficiario. Estos recursos estarán disponibles siempre y cuando se garanticen primero los recursos para la matrícula de los estudiantes activos” (Alcaldía de Medellín, 2013a, p. 2).

que tengan título de técnico profesional o tecnólogo y que resulten admitidos para continuar el ciclo de formación (Alcaldía de Medellín, 2013a, p. 8).

Y otras disposiciones, como

en caso que el beneficiario matricule créditos adicionales a los definidos para su respectivo semestre académico, estipulado en el plan de estudios, deberá asumir el costo adicional que ello implique de acuerdo con los criterios de orientación del recurso; cuando el estudiante realice transferencia de un programa de educación superior a otro, de diferente ciclo o modalidad, sólo se le financiará el número de semestres académicos pendientes por cursar del antiguo programa académico; cuando se trate de estudiantes que accedan al beneficio para complementar el ciclo de formación, sólo se les financiará los semestres faltantes para complementar el nuevo ciclo; y cuando para complementar su ciclo académico deba cursar semestres adicionales a los contemplados en el programa académico deberá asumir los costos adicionales (Alcaldía de Medellín, 2013a, p. 8).

A partir de la expedición de este decreto, se establece la forma en que deben aplicarse los recursos del PP en educación superior para Sapiencia y las IES adscritas al municipio, permitiendo la existencia dos modalidades de financiación: Convenio Directo con las IES IUCMA, IUPB e ITM y FOCAES con recursos del PP por Sapiencia. Este año, Sapiencia recibe la información del ICETEX y continúa ofertando, las dos convocatorias anuales, bajo dos modalidades de operación (Entrevista#5, funcionario público, mayo/2018), y se establecen diferencias entre ambas:

Los Convenios Directos son becas que financian aspirantes a los programas ofertados por las tres instituciones universitarias públicas de Medellín: ITM, IUCMA e IUPB; en esta modalidad el beneficiario no requiere un deudor solidario y la no culminación del programa de formación no genera acreencias con las instituciones; y la renovación y asignación del presupuesto para continuidad se realiza de manera semestral, por lo cual debe cumplir con ochenta (80) horas de servicio social para continuar con la beca; es una beca que se legaliza semestre a semestre teniendo en cuenta el promedio acumulado en el programa académico, o para los estudiantes nuevos, el puntaje de admisión; la contraprestación de servicio social; y los créditos tomados por semestre (Obseducación Comuna 1, 2017).

Las IES garantizan financiación anual de la carrera, y cada una cuenta con una Dirección del PP cuya función es

relacionar a la institución con el municipio y el CAPP; relacionarse con ediles, organizaciones sociales y comunidades; la ejecución presupuestal de recursos del PP en la institución; el estudio de los PDL; la presentación de diagnóstico en educación con proyección, definición, valoración y socialización de proyectos; la elaboración de la ficha EBI y la vinculación con planeación para llevarlos al POAI (Entrevista #9, funcionario público, junio/2018).

Para acceder al beneficio por medio del Convenio Directo, los aspirantes deben inscribirse, presentar el examen de admisión y entrevista; cada IES hace una convocatoria y recibe papelería de todas las comunas que prioricen recursos del PP para educación superior; si el estudiante es admitido y cumple con los requisitos para recibir el beneficio del PP, se le financia la carrera; cada IES define si un aspirante tiene la posibilidad de estudiar o no por medio de lo estipulado en el Decreto 1350 (Entrevista #9, funcionario público, junio/2018; entrevista #2, funcionarios públicos, septiembre/2018).

Bajo este decreto, según funcionarios públicos entrevistados, también se estipula que a los beneficiarios que ingresan por primera vez se les debe garantizar la continuidad hasta que finalicen; con recursos del PP deben ejecutarlo todo, por lo que la JAL debe priorizar cada año y no puede dejar en ascuas un proceso; debe priorizar recursos hasta que el último finalice, y en caso de que no quieran que haya más estudiantes nuevos, pueden decidir no abrir más convocatorias a estudiantes nuevos (Entrevista #2, funcionario público, septiembre/2018).

Por otra parte, el fondo administrado por Sapiencia es un crédito condonable donde se asigna presupuesto para financiar hasta 4 Salarios Mínimos Mensuales Legales Vigentes- SMMLV en programas de pregrados en más de 54 IES públicas y privadas localizadas en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá (Sapiencia, 2016). El crédito condonable es una modalidad de financiación donde el estudiante, durante su período de formación, es auspiciado con un crédito que se puede condonar culminando el proceso de formación y realizando ochocientas (800) horas de servicio social, lo que significa que el beneficiario del crédito debe terminar la carrera universitaria para ser exonerado del pago total del crédito; si el estudiante deserta debe pagar la totalidad del recurso destinado para los semestres cursados, este debe estar respaldado por un deudor solidario, que en caso tal de incumplimiento o mora del crédito deberá responder por las acreencias con la entidad (Obseducación Comuna 1, 2017).

El fondo financia de acuerdo con la modalidad del crédito escogida, siempre que exista disponibilidad presupuestal, los siguientes valores: Matrícula: 4 SMMLV, los cuales serán girados directamente a la institución de educación superior; y sostenimiento: se asigna de manera semestral, dirigido a los beneficiarios que pertenecen al estrato 1, 2 y 3 con puntaje 0 a 90 en la versión 3 del SISBEN; este monto no podrá superar los 2 SMMLV, y la suma de las modalidades asignadas (matrícula y/o sostenimiento) no podrá superar los 4 SMMLV (Sapiencia, 2016).

Luego del proceso de inscripción, a cada aspirante se le asigna un puntaje según criterios de selección y de acuerdo con el presupuesto disponible se determina un punto de corte para cada comuna a partir del cual son preseleccionados; los aspirantes solo concursan con otras personas de su misma comuna; las personas que queden preseleccionadas deben aportar los documentos que certifiquen la información registrada en el formulario para ser beneficiarios del Fondo; y la asignación de los créditos se realiza en orden de llegada hasta agotar el presupuesto por comuna y/o corregimiento, de acuerdo con la entrega satisfactoria de documentos (Alcaldía de Medellín, 2013a).

Para la distribución del techo presupuestal, se hace la preselección y selección mediante un proceso virtual; la agencia proyecta por la duración total del proceso académico cuántos beneficiarios pueden acceder de acuerdo con los recursos en cada comuna, buscando que el recurso priorizado por las comunas sea igual al recurso proyectado y efectivamente ejecutado (Entrevista #5, funcionario público, mayo/2018).

Ambas modalidades tienen una gran diferencia: los Convenios Directos garantizan la permanencia anual, mientras que Sapiencia garantiza la totalidad del proceso académico, hasta 4 SMMLV, y si la carrera es más costosa, el estudiante debe pagar el excedente (Alcaldía de Medellín, 2012b). Pero también, ambas modalidades han presentado dificultades relacionadas con la permanencia de los beneficiarios; en esta medida, los funcionarios públicos entrevistados (Entrevista #2, funcionario público, septiembre/2018; entrevista #9, funcionario público, junio/2018) concuerdan en que uno de los problemas que deben afrontar respecto a los estudiantes, tiene que ver con la deserción estudiantil, pues, por un lado, se identifican como algunos de los factores que la causan, el hecho de que los estudiantes no cuentan con recursos para su sostenimiento (transporte, alimentación, etc.), como también el bajo rendimiento académico:

Al hablar con los beneficiarios, decían que no aguantaban porque tenían muchos espacios entre clases, e incluso hubo casos de estudiantes que, además de no comer nada en todo el día, también se iban caminando de su casa hasta la institución, y tampoco disponían para fotocopias. En esa situación aguantaban 6 meses y después se retiraban. En consecuencia, algunos estudiantes no podían mantener el nivel académico exigido; les iba mal en las materias y no tenían cuadernos ni libros para estudiar (Entrevista #2, funcionario público, septiembre/2018).

Esto, aunado a la persistencia del conflicto armado intraurbano que aún se vive en algunas comunas de la ciudad, pues cuando se presentan conflictos en algunos barrios, hay estudiantes que prefieren suspender sus estudios porque deben desplazarse desde la universidad hasta sus casas a altas horas de la noche y les da temor que al regresar a su casa les pase algo; como también, existen fronteras invisibles que afectan la movilización de los estudiantes hasta la universidad (Entrevista #9, funcionario público, junio/2018).

Según la investigación realizada por Insuasty, et al., (2010), puede decirse que el servicio social y los vicios que se presentan en torno a este también se han considerado un problema desde el inicio de esta experiencia; en ambas modalidades el estudiante debe prestar un servicio social de 80 horas por semestre, firmadas por representantes de organizaciones sociales o instituciones públicas; sin embargo, en criterio de funcionarios públicos y líderes comunitarios entrevistados, algunas personas para proveer la firma del certificado piden a cambio dinero, favores sexuales, préstamos o favores varios, o certifican que los estudiantes prestan el servicio social, cuando en realidad ha sido en organizaciones que cerraron desde hace años; como también, hay comunas donde existe la figura de “padrinos” que cobran por la emisión o recepción de estos documentos (Entrevista #8, líder comunitario, abril/2019; entrevista #2, funcionarios públicos, septiembre/2018).

Por ello, en 2013 se crea el Sistema Único de Servicio Social, mediante el Decreto 767/2013, conformado por los subsistemas de identificación de demandas, integración y tecnología y evaluación y seguimiento del impacto; coordinado por la Secretaría de Educación de Medellín y apoyo de la SPC en cuanto a los beneficiarios de créditos condonables o becas financiados con recursos del proceso de PLPP (Alcaldía de Medellín, 2013b), con el fin de regular los vicios presentados en este aspecto.

En este orden de ideas, las IES del orden municipal y Sapiencia también toman partida en la implementación estrategias para atacar asuntos como la deserción y las fallas en el servicio social. Por su parte, las IES se propusieron mejorar cada vez más el proceso de gestión de recursos del PP en educación superior, y en este caso, a partir de 2012 y 2013 implementaron estrategias como el acceso a beneficio de seguridad alimentaria; tiquetes de bus y metro, los cuales brinda la Alcaldía; y asesoría académica, que permitió la nivelación de estudiantes con bajo rendimiento, por medio de clases magistrales, y, además, atención psicopedagógica (Entrevista #2, funcionario público, septiembre/2018; entrevista #9, junio/2018).

Así mismo, (Entrevista#5, funcionario público, mayo/2018), para Sapiencia hay factores que inciden en la deserción como los problemas económicos para la sostenibilidad y pago de matrícula por fuera de lo que auxilia Sapiencia; y la complejidad que supone para los aspirantes los requisitos que tiene la agencia

La gente no pasa porque tienen información errada, no se pueden localizar; no pasan a la universidad; y pasan a otro programa (...) otro problema es el relacionamiento con las IES que no son del municipio, pues con las del municipio ya hay un trabajo realizado, mientras que las otras 51 universidades del Valle de Aburrá no ceden fácil, por ejemplo, los programas de bienestar social de las universidades podrían ayudar a los beneficiarios que entran por PP a identificar grados de vulnerabilidad y su tratamiento, o brindar apoyo respecto a becas, y derechos de grado (Entrevista#5, funcionario público, mayo/2018).

Entre sus estrategias para hacer frente a estas problemáticas, Sapiencia, “busca prestarle al estudiante para que se convierta en profesional, sin embargo, hay poca flexibilidad respecto a la condonación del crédito condonable con servicio social, pues se condona el 100% o no se condona: si deserta, le queda la obligación financiera. El equipo profesional de la entidad está dispuesto a orientar a los beneficiarios en el proceso, sin entrar en la vida personal que puede incidir en su proceso académico” (Entrevista#5, funcionario público, mayo/2018).

En 2014, dado que ambas modalidades presentan como gran dificultad la deserción estudiantil, la Alcaldía expide el Decreto 1058 que modifica un artículo del Decreto 1350/2013 en lo asociado con los requisitos que debe cumplir el beneficiario, exponiendo que

aunque el acceso a la educación superior está basado en los méritos, la capacidad, los esfuerzos, la perseverancia y la determinación de los aspirantes; debe reconocerse que la segmentación escolar y las bajas competencias del estudiante generadas en la educación básica primaria y secundaria en Colombia, propician un bajo rendimiento académico y una altísima deserción en educación superior, además de otros elementos sociales y económicos que limitan la continuación en el programa académico (Alcaldía de Medellín, 2014, p. 1)

Dos años más tarde, en 2016, la administración de Federico Gutiérrez 2016-2019 propone para educación superior el proyecto Apoyo para el Acceso a la Educación Superior, que busca otorgar becas a los estudiantes que destaquen en las Pruebas Saber, que tengan buen desempeño deportivo, cultural o artístico, y a estudiantes que se destacan por su calidad humana e integral como miembros de su entorno social y de ciudad; y la continuidad de los fondos de becas existentes para educación superior mediante la modalidad de créditos condonables para pregrado como lo son: Fondo Medellín EPM, Fondo camino a la educación superior, Fondo Comuna 1 y Mejores Bachilleres, y para posgrado que son: Extendiendo Fronteras, Enlazamundos y Formación Avanzada (Alcaldía de Medellín, 2016).

Aunado a ello busca, por medio de Sapiencia y la Secretaría de Educación Municipal, aumentar el nivel de continuidad de estudiantes graduados de la educación media hacia la educación superior, por medio de la orientación vocacional a los jóvenes, y a sus familias para fomentar el conocimiento de las principales apuestas productivas del municipio, y para evitar que deserten de la educación superior (Alcaldía de Medellín, 2016, p. 314). Al mismo tiempo, continúa estableciéndose la misma metodología para la ejecución de recursos, por medio de Sapiencia y Convenio Directo, con la incorporación de nuevas estrategias para buscar la permanencia de los estudiantes en sus estudios de educación superior, sobre todo, en la modalidad de financiación por Convenio Directo (Obseducación comuna 1, 2017).

En este año con el fin de hacer frente a la deserción y las problemáticas presentadas respecto a la prestación del servicio social, comienza a diseñarse por parte de la IUCMA y la JAL de la comuna 1 el Plan Padrino; el Observatorio del PP en Educación Superior en la comuna 1, y el reconocimiento del impacto de los egresados en la comuna 1. En su funcionamiento, el Observatorio se compone por dos líneas: a) la recopilación de información personal y familiar de beneficiarios, que permite conocer riesgos potenciales que pueden atentar contra la integridad del

estudiante, y busca ganarse la confianza de los beneficiarios, para identificar las causas que inciden en su deserción; y b) frente de intervención en crisis, que funciona como acompañamiento psicosocial (Obseducación comuna 1, 2017; entrevista #2, funcionarios públicos, septiembre/2018). Desde el observatorio se trata de establecer contacto con los estudiantes de las IES del orden municipal, inicialmente con el fin de dar una cobertura a los estudiantes de la comuna 1, sean por Convenio Directo o vía Sapiencia; en esta línea, se ejecuta el Plan Padrino educativo, que consiste en la intervención de un profesional que hace acompañamiento territorial al estudiante por semestre, o toda la carrera, e informa novedades, y cuando se reconocen los problemas de cada estudiante, orienta la intervención psicosocial (Entrevista #2, funcionarios públicos, septiembre/2018).

Inicialmente para su implementación en 2016, la IUCMA se encargó de la ejecución del Plan Padrino y el IUPB del Observatorio; posteriormente, los líderes de la comuna 1 plantearon la necesidad de que ambos programas deberían manejarlos una institución; por lo que ambos pasaron a ser parte del IUCMA (Obseducación comuna 1, 2017).

Los funcionarios públicos entrevistados (Entrevista #2, funcionarios públicos, septiembre/2018) afirman que para el funcionamiento del observatorio, la IUCMA cuenta con una persona que hace el enlace con las oficinas de bienestar del IUPB e ITM, usando la información que se recoge, para que cuando un joven requiera asistencia psicológica, se pueda prestar una atención similar a primeros auxilios, por parte del observatorio de la IUCMA, y luego se remite al estudiante a la oficina de bienestar de la universidad a la que pertenezca; el psicólogo del observatorio está preparado para intervenir, además de hacer un diagnóstico, y adelanta un proceso de intervención con soluciones a problemas particulares.

También, se implementa una estrategia que busca reconocer el impacto de los egresados por PP, en donde se realiza un diagnóstico con el fin de saber en qué trabajan quienes egresan, cómo se insertan en la vida profesional; su nivel de ingresos; lugar de residencia –si sigue o no en la comuna-; si hay miembros de la familia que han tratado de emular ese ejemplo; cuál es el nivel académico de la familia antes y después de haberse graduado; y qué recomendaciones le harían al programa (Obseducación comuna 1, 2017).

No obstante, si bien a 2017 se muestran avances las estrategias implementadas para que los beneficiarios no deserten y continúen sus estudios de educación superior, en las entrevistas #2 y

#9 a funcionarios públicos (septiembre 2018; julio/2018) también se evidencian tensiones entre los actores que hacen parte de la experiencia; los entrevistados manifiestan que el relacionamiento entre las IES del orden municipal con SPC, es bueno en general porque hay reconocimiento y respeto mutuo, además del cumplimiento en obligaciones como la entrega de informes mensuales con rendiciones de cuenta en educación superior; como también, concuerdan en que la relación entre las IES del orden municipal con los ediles de las comunas de la zona nororiental es buena, pues cumplen con los compromisos pactados en términos de entrega de informes y de dar a conocer procesos que llevan adelante cada semestre. Sin embargo, algunos líderes de la comuna 4 manifiestan que ha habido dificultades con algunas IES del orden municipal y el manejo que le dan a los recursos, por lo que, para evitar problemas futuros, han tomado una postura de hacer seguimiento constante de la ejecución de los recursos, y solicitar informes y rendición de cuentas periódicamente a dichas IES (Entrevista #8, líder comunitario, abril/2018; entrevista #7, líder comunitaria, abril/2018; entrevista #10; ex líder comunitario, mayo/2018).

En esa misma línea, se verifica que hay una relación fragmentada entre las IES del orden municipal, y Sapiencia; los relatos obtenidos por parte de los funcionarios entrevistados de las IES y de Sapiencia, develan que las en las IES conciben que Sapiencia no fue creada para cumplir lo que está haciendo en el PP, ya que su misión no dice que van a ser intermediarios financieros en lo que tiene que ver con recursos del PP en educación superior, y tampoco son oferentes académicos (Entrevista #2, funcionarios públicos, septiembre/2018; entrevista #9, funcionario público, julio/2018). Además, sugieren que la agencia es hermética con la información que dispone de los beneficiarios, lo cual fue planteado por medio del ejemplo del Observatorio, para el cual las IES han solicitado información a Sapiencia para intervenir a los estudiantes que están en las IES por medio de Sapiencia, pero

Sapiencia no la quiso transferir por ley de habeas data, incluso con derecho de petición para poder generar beneficios a estudiantes que vienen por Sapiencia, entonces los dejamos por fuera. En las IES hay estudiantes que vienen con recursos del PP por sapiencia, pero no tenemos ninguna información. Sapiencia nos ha dicho que el observatorio es interesante y que ellos lo quieren replicar en toda la ciudad y dar la autoría del programa a las IES (...) entonces como Sapiencia no nos da información, nosotros tampoco se las damos a ellos (Entrevista #2, septiembre/2018)

En cuanto a su relación con otros actores, el relato de un funcionario público (Entrevista #5, funcionario público, mayo/2018) expone que Sapiencia también se relaciona con diferentes actores mediante su equipo de gestión social conformado por profesionales de las áreas sociales, contadores y financieros; se reúnen con ediles de las JAL y los CCCP que demandan información para controlar los recursos; tienen programas de difusión, antes, durante y después de las convocatorias, dirigidas a los posibles beneficiarios de recursos del PP y a los que ya obtuvieron recursos.

No obstante, líderes entrevistados de la comuna 4 expresan que la relación con Sapiencia ha sido tensa, pues, por un lado, al haber heredado las cuentas del ICETEX ha habido desconocimiento de los estados de cuenta de la comuna; no supieron cuántas personas quedaron pendientes de que pagaran la universidad porque faltaron o porque no hicieron el proceso como debía ser; también, expresan preferencia por el Convenio Directo y no por Sapiencia (Entrevista #7, abril/2019), porque

Con 10 millones que se le dan a Sapiencia sostengo 5 estudiantes a una universidad, por Convenio Directo esos 10 millones pueden ser repartidos en 30 estudiantes y habría mayor cobertura, que se graduarían como tecnólogos y no profesionales, pero les dieron el empuje para que puedan hacer algo más (Entrevista #8, líder comunitario, abril/2019).

Además, en las entrevistas los beneficiarios del PP en la comuna reconocen las modalidades de financiamiento, y tienen más presente la posibilidad de estudiar por Convenio Directo, pues con Sapiencia, si aspiran a realizar sus estudios en universidades privadas, deben costearse el excedente (Entrevista #8, líder comunitario, abril/2019; entrevista #17, beneficiaria del PP, abril/2019); también les parece fácil el trámite por esta modalidad porque son pocos los documentos que deben reunir si cumplen con los requisitos, cosa que tampoco pasa con Sapiencia.

Realmente fue muy fácil porque yo llegué acá, y me dijeron lo que debía traer y me dieron una carta con la que fui a la universidad con los demás papeles; mis datos de residencia, SISBEN, cuenta de servicios, y la liquidación de matrícula. Esos papeles los entregue directamente en la Universidad y ya allá nos dicen que no paguemos nada, y luego más o menos a las dos semanas se publican los listados en las universidades los beneficiarios, uno miraba si había pasado o no, y si alguna persona no pasa, se le da un tiempo para que pueda pagar el semestre. Realmente el proceso es algo muy

fácil, solo solicitar una carta y unos papeles que uno tiene a la mano y ya (Entrevista #17, beneficiaria del PP, abril/2019).

En este marco, a 2017 es posible exponer el histórico de los beneficiarios del PP en educación superior que han realizado sus estudios por medio de Sapiencia, como también por medio del convenio directo entre la comuna 4 y las instituciones IUCMA, IUPB, e ITM⁵. Acorde con la información obtenida por parte de Sapiencia, en la zona nororiental 1.826 personas se han beneficiado con recursos del PP invertidos en programas de educación superior entre 2005-2017; de ellos el 43% reside en la comuna 2- Santa Cruz, seguida por la comuna 1- Popular, con el 37%, la comuna 3- Manrique con el 14% y la comuna 4- Aranjuez con el 6% del total de la zona (MASO y OBSPC, 2018) (Figura 15).

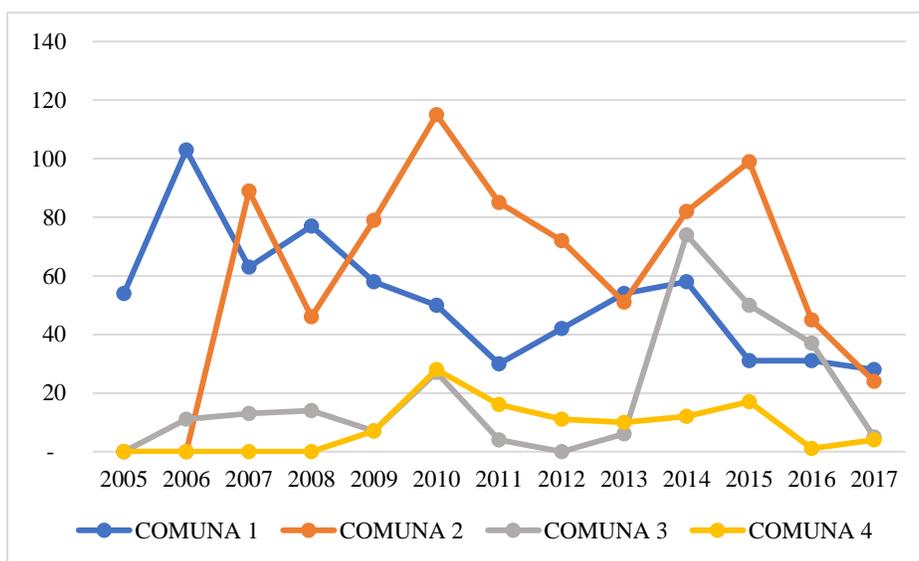


Figura 15. Número de beneficiarios en Sapiencia por año y comuna en la zona nororiental, entre 2005-2017

Fuente: elaboración propia. Información tomada de MASO y OBSPC, 2018.

Específicamente en la comuna 4, han estudiado 106 personas con esta modalidad de financiación, de los cuales el grupo etario que más se ha beneficiado es el de los jóvenes entre 16

⁵ Para reseñar el histórico de beneficiarios por PP en Sapiencia, fue obtenida información por parte de la Agencia de Educación Superior de Medellín –SAPIENCIA, que suministró al equipo de por derecho de petición una base de datos de los beneficiarios en programas de educación superior financiados con recursos del PP entre el segundo semestre de 2005 y el primer semestre de 2018 (MASO y OBSPC, 2018)

y 25 años de edad, equivalente al 51,9% de los beneficiarios de la comuna entre 2005-2017; seguido del grupo de adultos jóvenes entre 26 y 35 años con un 42,5%. De los 106 beneficiarios 58% son mujeres y 42% hombres (Figura 16).

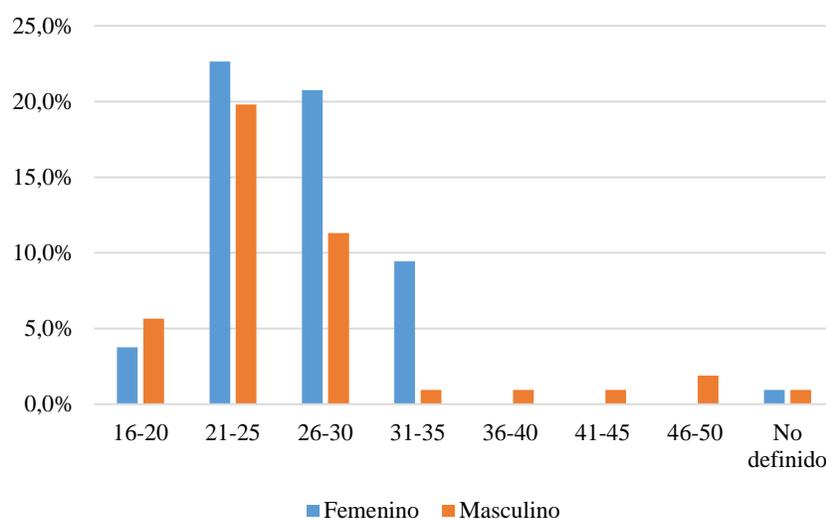


Figura 16. Porcentaje de beneficiarios de la comuna 4 por rango de edad y género en Sapiencia

Fuente: elaboración propia. Información tomada de MASO y OBSPC, 2018.

Los beneficiarios de la comuna 4 han accedido a la educación superior a través de 50 instituciones educativas, de las cuales las 10 primeras concentran el 70% de beneficiarios; la mayor proporción de estudiantes beneficiarios en la comuna 4, estudiaron en la Universidad Católica Luis Amigó (15,1%), seguida de la Corporación Universitaria Minuto de Dios (11,3%), y en tercer lugar el Tecnológico de Antioquia (9,4%) (Tabla 2).

Tabla 2.

Número y porcentaje de beneficiarios en Sapiencia de la comuna 4, en el período 2005-2017 por instituciones educativas

Institución de Educación Superior	Total	Porcentaje
Universidad Católica Luis Amigo - FUNLAM	16	15,1%
Corporación Universitaria Minuto De Dios - UNIMINUTO	12	11,3%
Tecnológico De Antioquia	10	9,4%
Instituto Tecnológico Metropolitano - ITM	7	6,6%
Universidad EAFIT	7	6,6%
Universidad Autónoma Latinoamericana - UNAULA	6	5,7%
Universidad De San Buenaventura	5	4,7%
Universidad Pontificia Bolivariana	5	4,7%
Universidad De Medellín	4	3,8%
Fundación Universitaria Autónoma De Las Américas	3	2,8%
Fundación Universitaria ESUMER	3	2,8%
Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid	3	2,8%
Universidad EIA	3	2,8%
Universidad Nacional De Colombia	3	2,8%
Colegio Mayor De Antioquia	2	1,9%
Fundación Universitaria María Cano	2	1,9%
Institución Universitaria Salazar Y Herrera	2	1,9%
Universidad Ces	2	1,9%
Universidad Cooperativa De Colombia	2	1,9%
Corporación Academia Superior De Artes	1	0,9%
Corporación Colegiatura Colombiana	1	0,9%
Corporación Universitaria Adventista - UNAC	1	0,9%
Corporación Universitaria Americana	1	0,9%
Corporación Universitaria Remington	1	0,9%
Fundación Escuela Colombiana De Mercadotecnia - ESCOLME	1	0,9%
Fundación Universitaria CEIPA	1	0,9%
Institución Universitaria De Envigado	1	0,9%

Fuente: elaboración propia. Información tomada de MASO y OBSPC, 2018.

Los beneficiarios de la comuna 4 por medio de Sapiencia, se han formado en 52 programas de pregrado, 39 de los cuales corresponden al nivel profesional, y 13 al nivel tecnológico; en total, 89 beneficiarios han optado por la formación profesional entre 2005-2017, representando un 84% del total; mientras que los 17 restantes (16% restante) lo han hecho en niveles tecnológicos (MASO y OBSPC, 2016). También, del total de beneficiarios en la comuna 4, el 30% (34 personas) ha logrado graduarse entre 2005-2017, siendo mayor el porcentaje de deserción, con un 36,7% equivalente a 39 del grupo de beneficiarios. El mayor porcentaje de deserción se ha presentado en mujeres con 20 casos frente a 19 hombres (Figura 17); entre los graduados la mayoría también son mujeres con 25 registros frente a 9 hombres equivalentes al 74% y 26% de la población graduada en el período de estudio en la comuna 4.

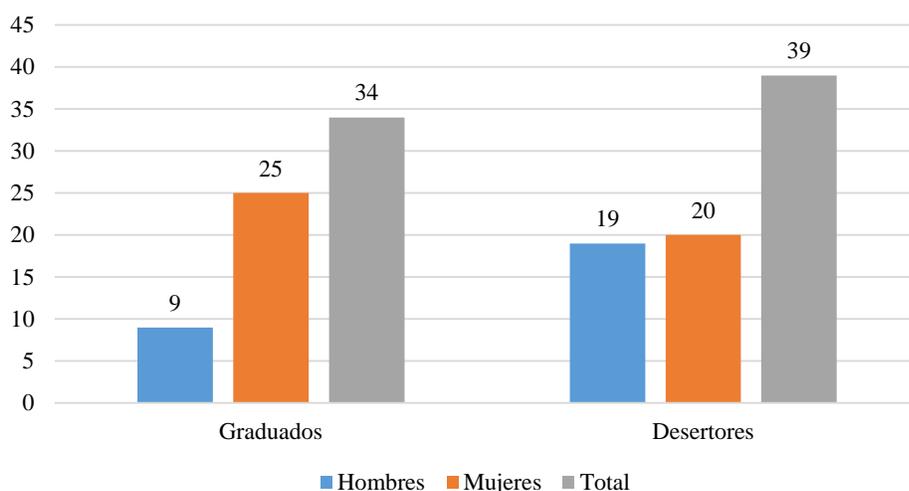


Figura 17. Número de graduados y desertores por género, de la comuna 4 vía Sapiencia

Fuente: elaboración propia. Información tomada de MASO y OBSPC, 2018.

Ahora bien, por medio del Convenio Directo entre las IES del orden municipal, y la comuna 4, es posible verificar también el histórico de beneficiarios por año. En este sentido, según datos suministrados por el ITM, 404 personas de la comuna 4 han egresado de sus programas de formación en el periodo 2005-2017 por medio del convenio directo por PP⁶. El número de

⁶Aunque en los datos de egresados suministrados el ITM aparecen datos de otras comunas diferentes a las de la zona nororiental e incluso a otros municipios fuera del área metropolitana, en el oficio de respuesta con el que entregaron

egresados ha ido en aumento, pasando de 15 en el año 2008 a 36 en el 2017 con sus picos más altos entre el 2009 y el 2012 con más de 40 egresados en cada año. El 2011 destaca con el máximo de graduados en un año, con un total de 56 egresados del ITM (MASO y OBSPC, 2018) (Figura 18).

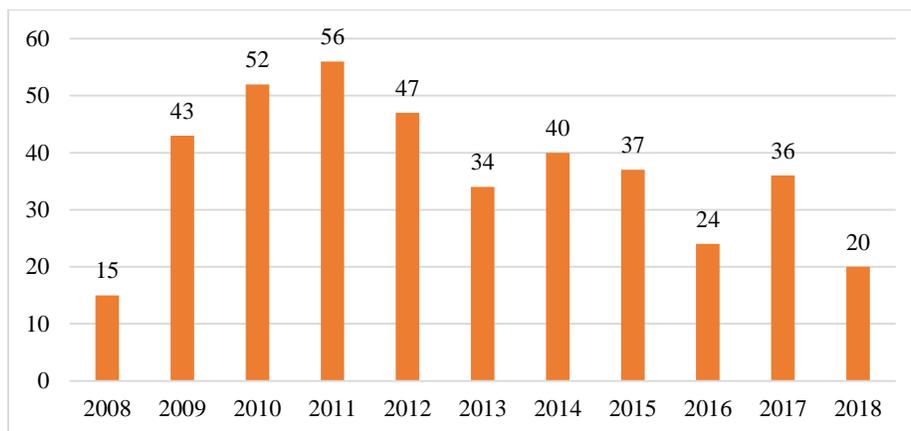


Figura 18. Número de egresados de la comuna 4 en el ITM por año entre 2007 y 2018

Fuente: elaboración propia. Información tomada de MASO y OBSPC, 2018.

La comuna 4 registra la mayor cantidad de egresados en el período 2005-2017, en comparación a las comunas 3- Manrique, que cuenta con 326, 1- Popular, que cuenta con 141, y 2- Santa cruz, que cuenta con 12 (Figura 19).

la información advierten que el dato del área geográfica corresponde a la residencia del estudiante al momento del grado.

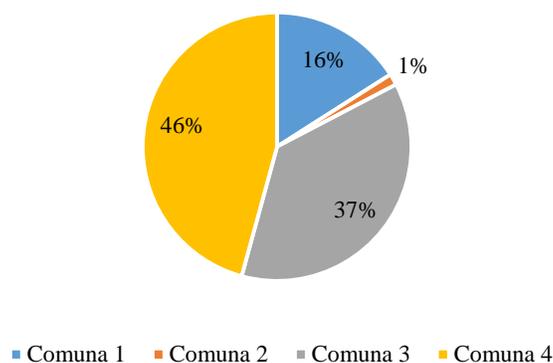


Figura 19. Porcentaje de egresados del ITM en el periodo 2007-2018 residentes en la zona nororiental al momento del grado

Fuente: elaboración propia. Información tomada de MASO y OBSPC, 2018

Según los datos suministrados por el ITM, la mayoría de población graduada en la comuna 4 es femenina con un 56% respecto a un 44% de población masculina. Los 404 egresados del ITM en la comuna 4 se han formado en 23 programas tecnológica. Diez áreas de formación concentran el 75% de la población egresada del ITM en la comuna 4: Análisis de costos y presupuestos (14,60%), Gestión administrativa (13,61%), Producción (11,39%), Sistemas de información (7,43%), Ingeniería financiera y de negocios (6,68%), Calidad (4,46%), Telecomunicaciones (4,46%), Electromecánica (3,96%), Ingeniería de Producción (3,96%) e Ingeniería de Sistemas (3,71%). Esto sugiere una tendencia en la zona hacia la formación en las áreas administrativas y de gestión de negocios (Tabla 4). Por rango de edades, el 84% de la población graduada del ITM en la comuna 4 ha terminado sus estudios entre los 19 y 30 años de edad (Tabla 3).

Tabla 3.

Número y porcentaje de egresados de la comuna 4 en el período 2005-2017 por programa académico en el ITM

Programa	Número de egresados	Porcentaje
Administración tecnológica	5	1,24%
Análisis de costos y presupuestos	59	14,60%
Artes visuales	2	0,50%
Calidad	18	4,46%
Construcción de acabados arquitectónicos	11	2,72%
Diseño industrial	15	3,71%
Electromecánica	16	3,96%
Electrónica	11	2,72%
Gestión administrativa	55	13,61%
Informática musical	4	0,99%
Ingeniería biomédica	8	1,98%
Ingeniería de producción	16	3,96%
Ingeniería de sistemas	15	3,71%
Ingeniería de telecomunicaciones	14	3,47%
Ingeniería electromecánica	11	2,72%
Ingeniería electrónica	1	0,25%
Ingeniería en diseño industrial ciclo complementario	11	2,72%
Ingeniería financiera y de negocios	27	6,68%
Ingeniería mecatrónica	1	0,25%
Mantenimiento de equipo biomédico	10	2,48%
Producción	46	11,39%
Sistemas de información	30	7,43%
Telecomunicaciones	18	4,46%
Total general	404	100%

Fuente: elaboración propia. Información tomada de MASO y OBSPC, 2018

Acorde con la información suministrada por la IUCMA, en la zona nororiental 1291 personas se han beneficiado con recursos de presupuesto participativo invertidos en programas de Educación Superior, en el período que va entre 2005 y 2017. De ellos el 45% reside en la comuna 4 –Aranjuez, seguida por la comuna 3 –Manrique, con el 28%, la comuna 1 – Popular con el 21,3% y la comuna 2 –Santa Cruz con el 6 % del total de la zona (Figura 20).

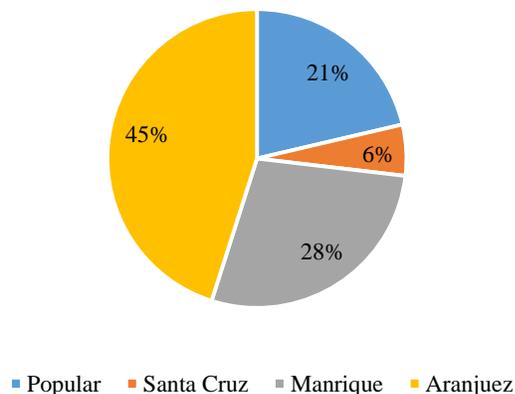


Figura 20. Número de beneficiarios del PP de educación superior en la IUCMA por año y comuna de la zona nororiental.

Fuente: elaboración propia. Información tomada de MASO y OBSPC, 2018.

Los datos de la IUCMA también reportan que, del total de beneficiarios del PP de la comuna 4 (583), el 26% (150 personas) ha logrado graduarse en el periodo de análisis (Tabla 4).

Tabla 4.

Número y porcentaje de egresados de la comuna 4 en el período 2005-2017 por programa académico en la IUCMA

Programa	Número de egresados	Porcentaje
Tecnología en gestión de servicios gastronómicos	1	0,67%
Tecnología en gestión comunitaria	2	1,33%
Tecnología en gestión turística	4	2,67%
Arquitectura	5	3,33%
Biotecnología	5	3,33%
Tecnología en citohistología	9	6,00%
Tecnología en delineante de arquitectura e ingeniería	9	6,00%
Ingeniería ambiental	11	7,33%
Bacteriología y laboratorio clínico	15	10,00%
Tecnología en gastronomía	17	11,33%
Administración de empresas turísticas	20	13,33%
Construcciones civiles	20	13,33%
Planeación y desarrollo social	32	21,33%
Total general	150	100%

Fuente: elaboración propia. Información tomada de MASO y OBSPC, 2018

Entre los graduados la mayoría es femenina con 100 registros frente a 50 hombres equivalentes al 67% y 33% de la población graduada en el período de estudio en la comuna 4. Se trata de 108 profesionales, y 42 nuevos tecnólogos. No obstante, es mayor el porcentaje de deserción, con un 34% equivalente a 199 del grupo de beneficiarios. El mayor porcentaje de deserción se ha presentado en mujeres con 121 casos frente a 78 hombres (Figura 21).

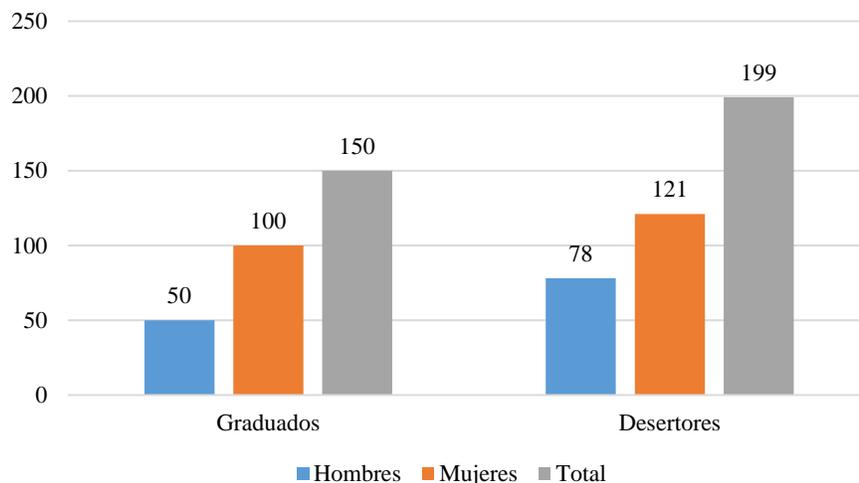


Figura 21. Número de graduados y desertores de la comuna 4 por género en la IUCMA.

Fuente: elaboración propia. Información tomada de MASO y OBSPC, 2018.

Las carreras de donde más desertan son: Construcciones Civiles (16%), Administración de Empresas Turísticas (15%), Planeación y Desarrollo Social (15%), Ingeniería Ambiental (12%) y Tecnología Delineante de Arquitectura e Ingeniería (10%) (Figura 22)

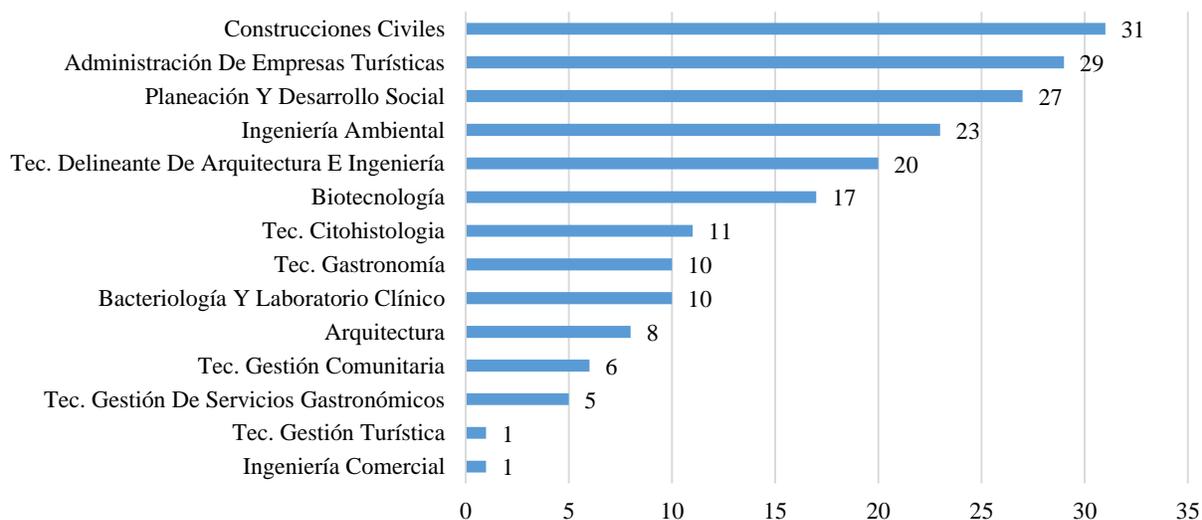


Figura 22. Número de desertores de la comuna 4 por carrera en la IUCMA.

Fuente: elaboración propia. Información tomada de MASO y OBSPC, 2018.

Finalmente, en Pascual Bravo se han graduado 110 personas de la comuna 4 entre 2011, y 2017, de las cuales el 70% son hombres y el 30% restante, mujeres; y han desertado 256 personas, de las cuales 50 son mujeres (20%) y 206 hombres (80%). En comparación con otras comunas de la zona nororiental, en la comuna 1 se han graduado 43 personas; en la comuna 2 no se registran graduados de la IUPB por PP, y la comuna 3 registra 59 graduados en el período de estudio (Figura 23).

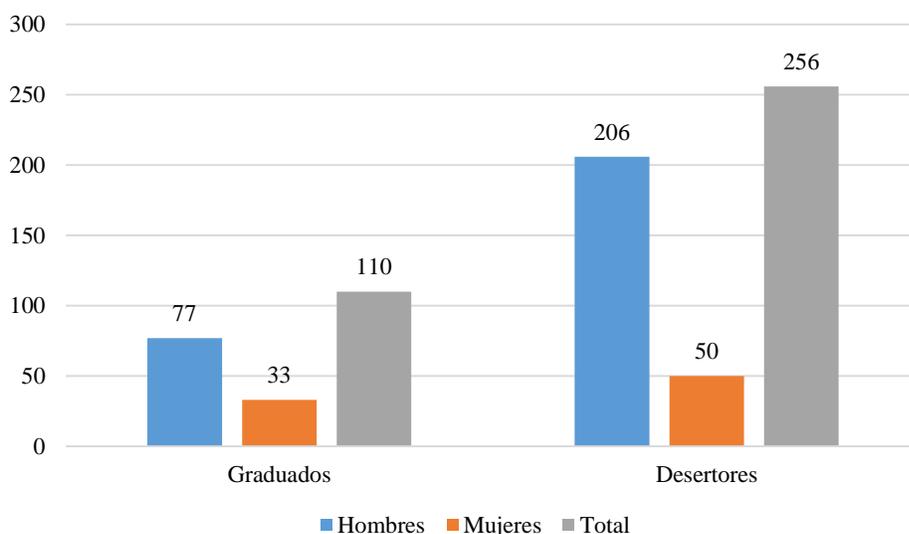


Figura 23. Número de graduados y desertores de la comuna 4 por género en la IUPB.

Fuente: elaboración propia. Información tomada de MASO y OBSPC, 2018.

Ahora, a partir de la reseña de la trayectoria del PP en educación superior en la comuna 4, se exponen a continuación, los montos asignados y ejecutados en educación superior en la comuna 4- Aranjuez entre 2004-2017⁷. Esta información es contrastada con el PP priorizado para educación en las mismas comunas en el mismo período de análisis; en este caso la fuente oficial que se retoma para obtener esta información son los POAI entre 2005 y 2017; de esta forma se ha

⁷ Los autores del informe final del Acta específica No.1, realizado en el marco de la investigación *Trayectorias de saberes generados al hacer. Una década de planeación local y presupuesto participativo en la Zona Nororiental de Medellín, Colombia, período 2007-2017*, por el equipo de investigación de la línea PCT del grupo MASO y los integrantes del OBSPC parten de la obtención de dos archivos como fuente de análisis: en el primero se reporta la inversión en educación superior ejecutada por la Secretaría de Educación Municipal, las IES adscritas al municipio y Sapiencia, creada en 2012; y el segundo relaciona otros proyectos de educación en los que se han invertido recursos del PP en la zona nororiental.

consolidado la inversión presupuestada, la ejecutada y esto ha permitido realizar una comparación de una frente a la otra, para cada comuna de la zona nororiental (MASO y OBSPC, 2018).

A continuación, se relaciona un resumen de la inversión asignada con PP en la zona nororiental y la comuna 4 - Aranjuez; luego, se establece cuanto ha sido asignado en educación y de este valor se calcula cuánto se ha priorizado para proyectos de educación superior y cuánto para otros proyectos de educación. También, se relacionan los montos asignados a educación superior, específicamente a las IES y Sapiencia (Figura 24)

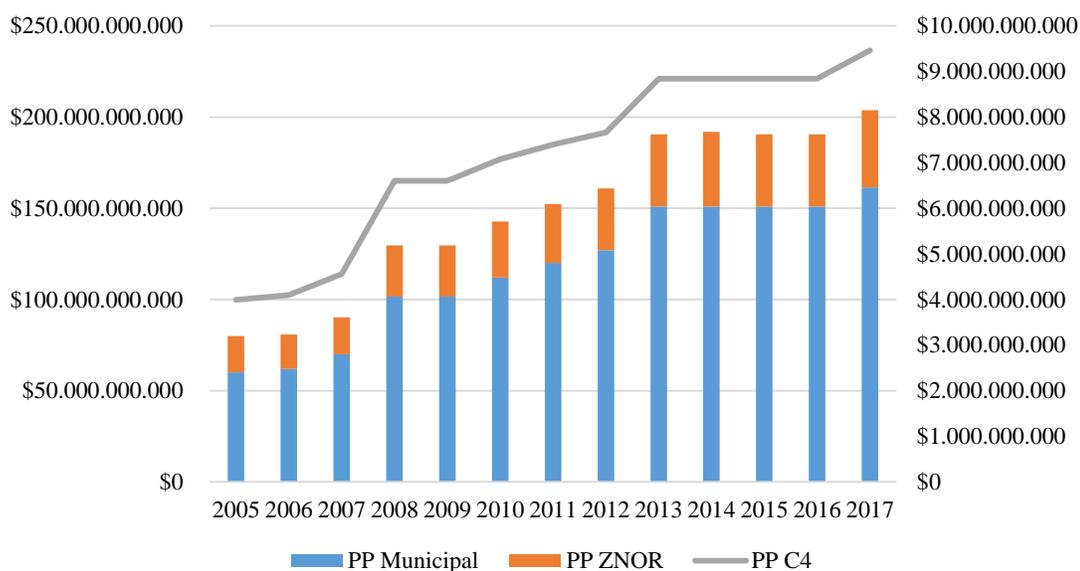


Figura 24. Comparativo del PP Municipal, el PP asignado a la zona nororiental y el PP asignado a la comuna 4 en el período 2005-2017

Fuente: elaboración propia. Información tomada de MASO y OBSPC, 2018.

Del PP asignado a la comuna 4, es posible identificar cuánto se ha asignado para proyectos de educación a partir de los proyectos consignados en el POAI de cada año para la Secretaría de Educación, las IES del orden municipal y Sapiencia. Teniendo en cuenta que del año 2013 no se encontró información de los proyectos priorizados en las comunas de la comuna 4, con la información disponible se ha estimado que, del PP asignado en la comuna, el 16% se ha destinado a proyectos de educación, lo que equivale a \$66.202.716.198. El 84% de los recursos, es decir \$347.631.243.135 se han destinado a otros sectores de inversión (MASO y OBSPC, 2018) La comuna 4 ha multiplicado sus asignaciones a proyectos de educación 1,09 veces desde el inicio al

final del período de análisis. Así, el PP de la comuna 4 asignado a iniciativas de educación pasó de \$1.657.000.000 en 2005 a \$1.942.934.299 en 2017. En promedio, cada año se ha priorizado en educación el 18% del PP asignado a la Comuna 4.

Al comparar la distribución en la comuna 4, con respecto al resto de comunas de la zona nororiental, se encuentra que la que más recursos del PP ha asignado a educación entre 2005-2017 es la comuna 3- Manrique, contrario a la comuna 1- Popular, que es la que menos recursos ha asignado para educación. Así, de los \$101.855.242.566 de pesos en recursos del PP que ha recibido la comuna 3 en el período de análisis, una quinta parte se ha priorizado para los proyectos de educación. Aunque la comuna 1 ha tenido mayor asignación presupuestal en entre 2005-2017, solo ha priorizado para proyectos de educación el 10% de sus recursos del PP. Por su parte, la comuna 2- Santa Cruz ha priorizado el 12% de sus recursos a educación, y la comuna 4, el 19% (MASO y OBSPC, 2018) (Figura 25).

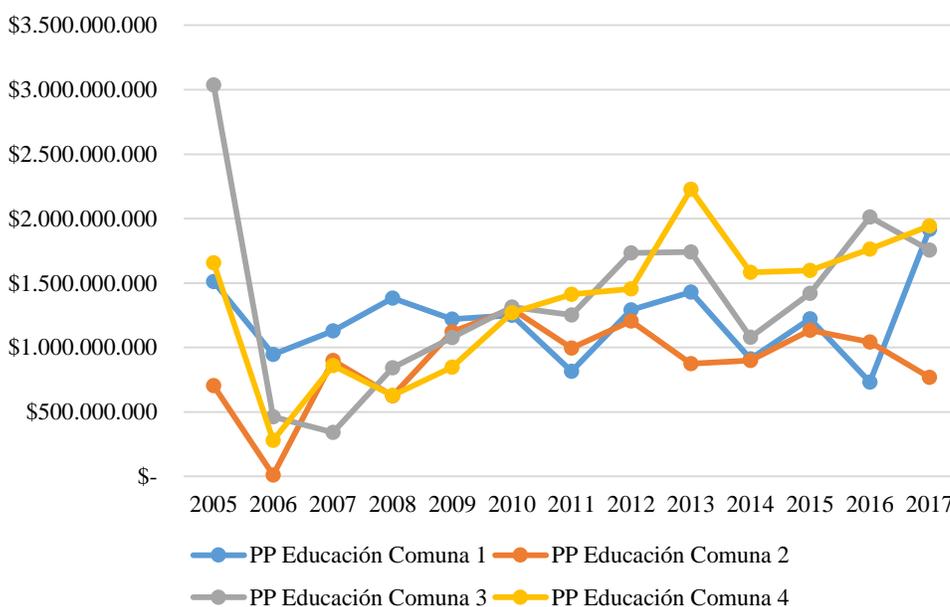


Figura 25. Inversión por año asignada a educación con PP en las comunas de la zona nororiental entre 2005-2017.

Fuente: elaboración propia. Información tomada de MASO y OBSPC, 2018. *en el año 2013 no se encontró la información de los proyectos del PP por lo que no fue posible calcular la destinación a iniciativas de educación.

Entre las comunas de la zona nororiental, se encuentra que las que más recursos han asignado a proyectos de educación superior son las comunas 4- Aranjuez y 1- Popular, con

\$12.303.407.448 y \$12.220.794.742 pesos respectivamente. Le siguen la comuna 3- Manrique con \$11.357.200.874 y por último la comuna 2- Santa Cruz con \$9.651.730.883 (Figura 26).

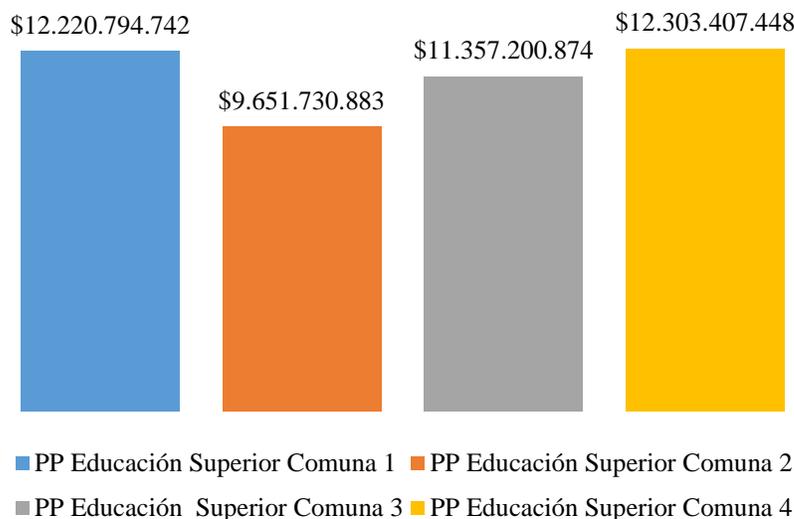


Figura 26. Inversión en proyectos de educación superior entre 2005-2017 por comunas de la zona nororiental. Fuente: elaboración propia. Información tomada de MASO y OBSPC, 2018. *en el año 2013 no se encontró la información de los proyectos del PP por lo que no fue posible calcular la destinación a iniciativas de educación.

De los \$17.520.913.315 del PP asignado a educación en la comuna 4, el 82% se ha destinado a proyectos de educación superior y el 18% restante a otros proyectos de educación, lo que equivale a \$14.379.878.717 y \$3.141.034.598 respectivamente (Figura 27).

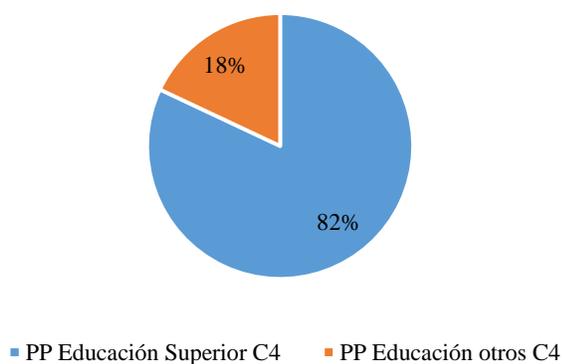


Figura 27. Porcentaje del PP priorizado para educación en la zona nororiental distribuido en proyectos de educación superior y otros proyectos de educación.

Fuente: elaboración propia. Información tomada de MASO y OBSPC, 2018. *en el año 2013 no se encontró la información de los proyectos del PP por lo que no fue posible calcular la destinación a iniciativas de educación.

En la comuna 4, los datos muestran una tendencia al aumento de la priorización en proyectos de educación superior mientras la inversión en otros proyectos de educación disminuye. Así, la inversión priorizada en proyectos de educación superior pasó de \$107.000.000 en 2005 a \$1.942.934.299 en 2017; mientras tanto, la inversión en proyectos de educación diferentes a educación superior disminuyó, pasó de \$1.550.000.000 en 2005 a \$0 en 2017 (Figura 28) Proporcionalmente, entre 2005 y 2017 se pasó del 7% al 100% en las destinaciones a educación superior en la comuna 4, del techo dirigido a proyectos de educación.

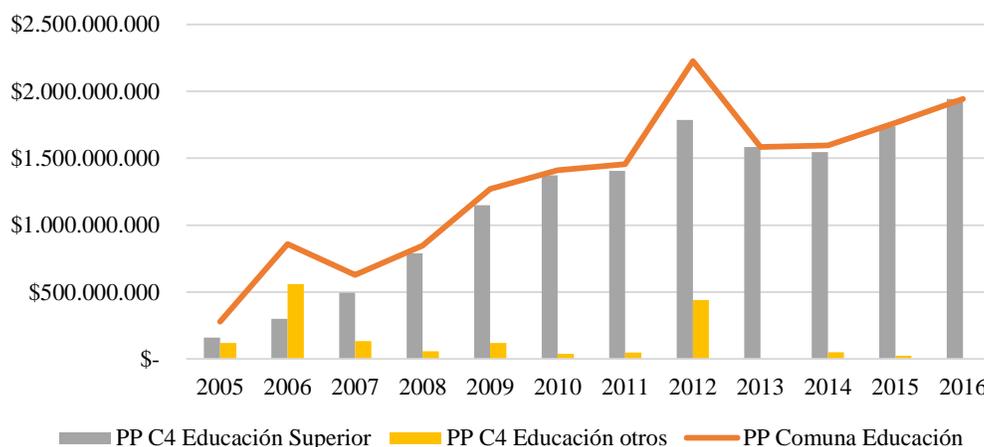


Figura 28. PP asignado por año a educación en la zona nororiental de Medellín entre 2005-2017.

Fuente: elaboración propia. Información tomada de MASO y OBSPC, 2018. *en el año 2013 no se encontró la información de los proyectos del PP por lo que no fue posible calcular la destinación a iniciativas de educación.

Finalmente, es posible identificar los valores asignados por la comuna 4 a Sapiencia y las IES adscritas al municipio en el período de estudio. En 2008 que se implementó el FOCAES en la comuna, fueron asignados \$110.000.000 a este Fondo, mientras que en 2016 se asignaron \$60.000.000 a Sapiencia; agencia a la cual no se destinaron recursos en 2014 ni 2017. Respecto a las IES adscritas al municipio, el ITM pasó de recibir \$107.000.000 en 2005 a \$847.282.425 en 2017. La IUCMA recibió en 2009 \$90.000.000, y en 2017 \$529.282.425. Finalmente, IUPB, que se unió en 2011, pasó de recibir \$100.000.000 a \$566.369.449 en 2017. La información recuperada de los valores asignados a cada institución confirma la preferencia existente en la comuna por

asignar recursos a educación superior por Convenio Directo, mientras que, desde 2013 se ha desestimulado la asignación de recursos a Sapiencia (Figura 29).

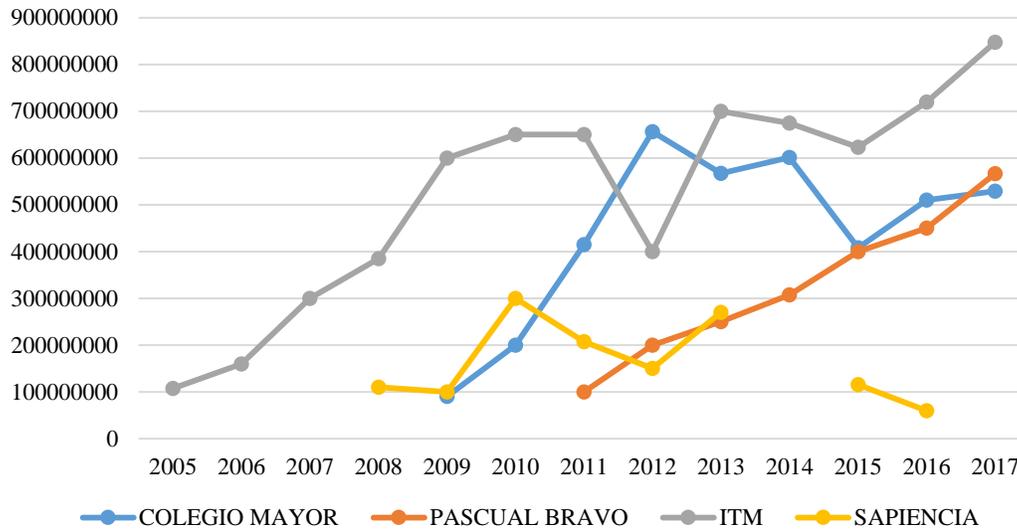


Figura 29. Recursos del PP asignados por la comuna 4 a dependencias de educación superior en Medellín entre 2005-2017.

Fuente: elaboración propia. Información tomada de los POAI 2005-2017.

Ahora bien, al comparar entre las comunas de la zona nororiental se observa un cambio con relación a la inversión ejecutada en educación entre 2005 y 2017. Al inicio del período, fueron las comunas 1 y 2 en las que mayores recursos de educación se ejecutaban, seguidas de las comunas 3 y 4; en cambio, para finales del período analizado, la mayor inversión se concentra en la comuna 4, seguida muy de cerca de las comunas 3 y 1, con una notable diferencia frente a la comuna 2, ubicada en último lugar de la inversión ejecutada. La tendencia a que la mayor inversión en educación se concentre en la comuna 3, se observa desde el año 2010, a partir del cual, año tras año es la comuna de la zona nororiental en la que mayores recursos se invierten en educación (Figura 30) (MASO y OBSPC, 2018).

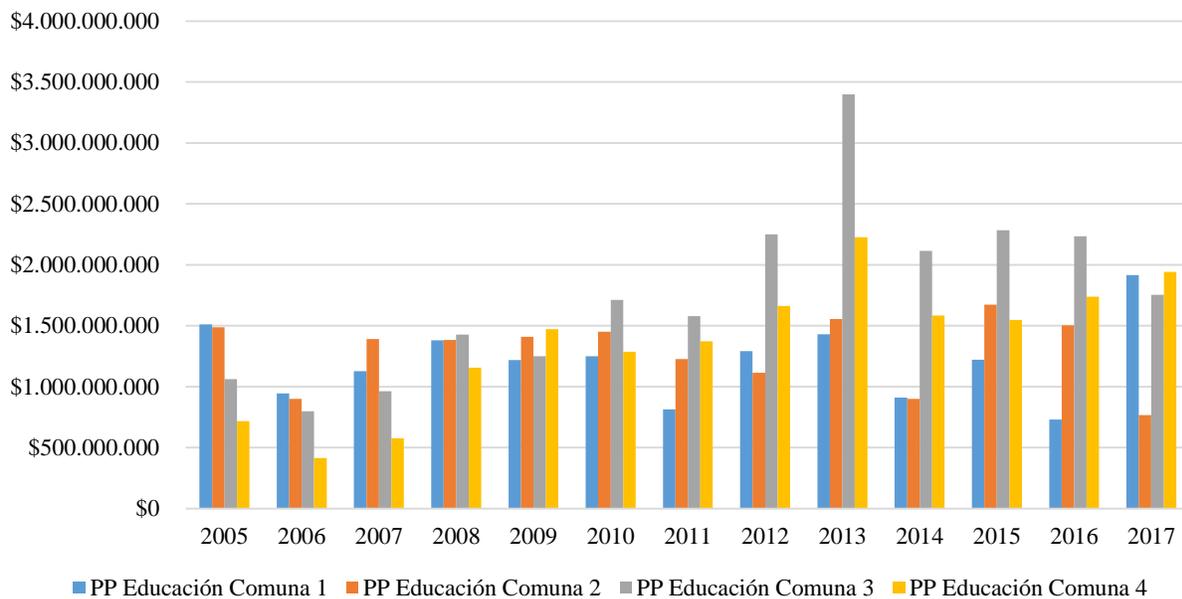


Figura 30. Inversión ejecutada en educación por comunas de la zona nororiental y años del período 2005-2017
Fuente: elaboración propia. Información tomada de MASO y OBSPC, 2018.

Al revisar la información de la zona por año, se identifica que, conforme aumenta la inversión ejecutada en proyectos de educación superior, disminuye la inversión en otros proyectos de educación. Esta tendencia se consolida en 2017 cuando la inversión total realizada en educación en la zona nororiental corresponde solo a educación superior (Figura 31) (MASO y OBSPC, 2018).

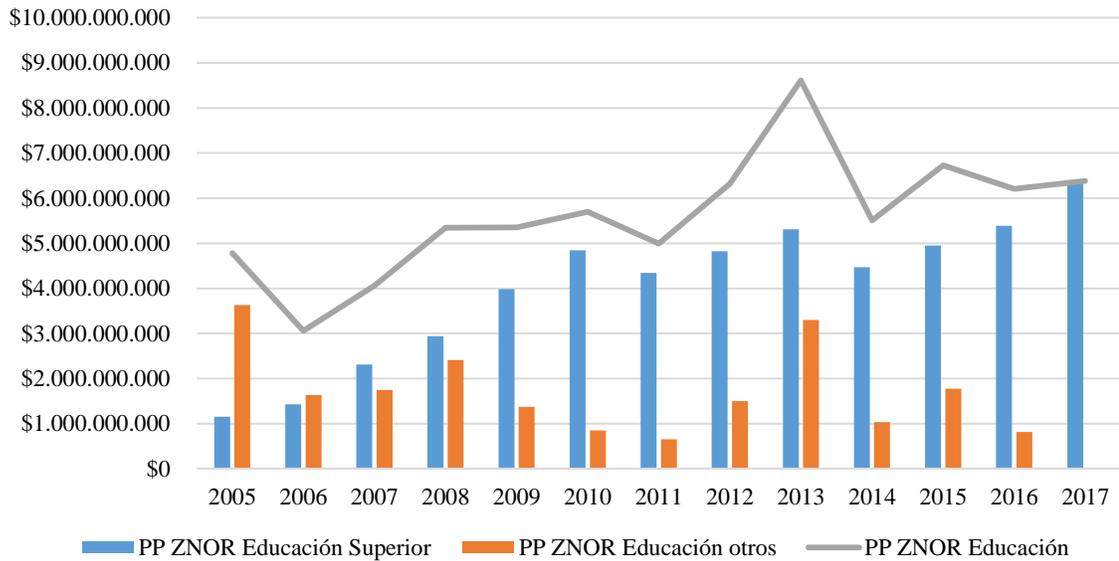


Figura 31. Comparativo de inversión ejecutada en proyectos de educación superior y otros proyectos de educación en la zona nororiental año por año entre 2005-2017.

Fuente: elaboración propia. Información tomada de MASO y OBSPC, 2018.

También, al distinguir entre los proyectos de educación superior y otros proyectos de educación en los que se ha invertido por comunas de la zona nororiental, se identifica que las comunas que más recursos han invertido en educación superior son la comuna 4- Aranjuez, con \$14.379.878.717, seguida de la comuna 3- Manrique con \$14.247.372.178, luego la comuna 1- Popular con \$13.282.038.609, y finalmente, la comuna 2- Santa Cruz con \$10.419.668.235 (Figura 32).

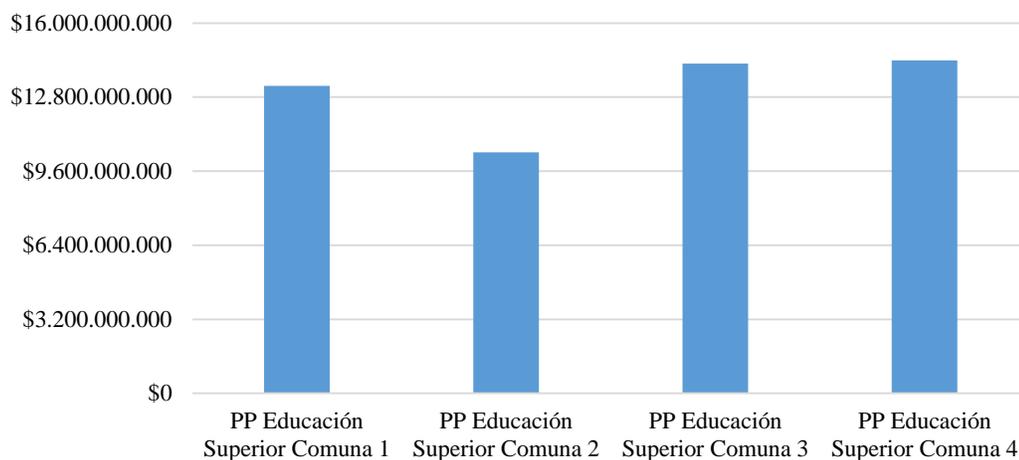


Figura 32. Inversión realizada en proyectos de educación superior según comunas de la zona nororiental entre 2005-2017

Fuente: elaboración propia. Información tomada de MASO y OBSPC, 2018.

Para terminar, durante esta experiencia se reconoce que desde su comienzo ha prevalecido la determinación de continuar la financiación de estudios en educación superior con fondos del PP para los habitantes de Medellín, y en este caso, de la comuna 4 – Aranjuez; esto, en tanto los distintos períodos de tiempo abarcados en este numeral permiten observar que la normatividad que regula esta experiencia ha avanzado en razón de garantizar el acceso y continuidad a la educación superior; como también ha propendido por la superación de los vicios que se presentan en su camino; esta experiencia se puede definir como la respuesta a una demanda ciudadana (Insuasty et al., 2010) que, a partir de la vivencia de condiciones precarias en educación superior, se ha articulado en pro de consolidar esta iniciativa como un proyecto bandera en la Medellín, en la zona nororiental, y en la comuna 4.

Por otra parte, este numeral devela en síntesis que, en la trayectoria del PP en Medellín y en la zona nororiental, y en la experiencia de educación superior en la comuna 4, es pertinente el reconocimiento de antecedentes y momentos que les configuran, para recuperar de manera organizada una serie de cambios que han confluído a nivel nacional y municipal, permitiendo el desenvolvimiento de ambos procesos que han sido tan dinámicos en el tiempo. Se puede inferir que en la identificación de momentos, en el caso del PP, los cambios metodológicos están estrechamente ligados a las voluntades políticas de los gobiernos de turno; en cada administración se identifica una intencionalidad diferente, siendo las administraciones 2004-2007 y 2008-2011,

las que más confluencia tuvieron en sus discursos, que plantearon en su momento la importancia de contribuir a recuperar la legitimidad del Estado a través del PPLPP; mientras que las administraciones 2012-2015 y 2016-2019, rompieron con lo planteado en las administraciones anteriores, y propendieron por el establecimiento de cambios metodológicos en el PPLPP durante sus gestiones, con miras a articular la normativa municipal con la normativa nacional, y romper con los vicios que comenzaron a presentarse desde sus inicios. En esta medida, dichos cambios tuvieron como implicaciones el establecimiento de tensiones y confrontaciones entre los actores sociales y los gubernamentales, que hacen parte del proceso de PLPP en Medellín, que, para 2017, se materializaron en manifestaciones, como la señalada anteriormente en la comuna 4, en donde las diversas voces de los actores sociales en la comuna se alzaron en contra de la modificación del SMP en Medellín.

En la experiencia de educación superior en la comuna 4, se puede vislumbrar la voluntad existente por parte de los actores sociales, en este caso, de la comuna 4 por destinar parte de sus recursos del PP al financiamiento de estudios de educación superior para los habitantes de la comuna desde 2005; esta voluntad ha sido permanente durante el tiempo, lo cual se puede observar en la categoría de inversión reseñada anteriormente, por lo que año a año ha habido continuidad en la asignación de recursos; como también, se evidencia que educación superior ha sido el componente al que más se ha asignado recursos respecto a otras temáticas, y respecto a otros proyectos de educación.

De otro lado, los testimonios de las distintas voces entrevistadas, y reseñadas anteriormente, permiten observar que, con la llegada de Sapiencia, se establecen cambios metodológicos que llenan los vacíos de orden jurídico, con lo que se le da un orden al proceso, pero también, se hacen evidentes tensiones y relaciones fragmentadas entre los actores sociales y gubernamentales partícipes del proceso. En este marco, se destaca el constante acompañamiento por parte de los actores vinculados al proceso de educación superior, como los delegados en el proceso de priorización de recursos, y las JAL como enlace de la administración municipal en la comuna, a partir de la implementación de estrategias de información y difusión acerca del proceso del PP en educación superior en la comuna; y el trabajo realizado por parte de las IES del orden municipal y Sapiencia, por propiciar el cumplimiento adecuado de la norma que orienta este proceso.

Tras evidenciar los distintos cambios metodológicos en el PP y en el PP en educación superior; identificar quiénes han sido los actores partícipes del proceso según su tipología, función y relacionamiento, y presentar la inversión asignada y ejecutada para el PP en educación superior, se reseñan en el siguiente numeral los aprendizajes derivados del PP en educación superior en la comuna 4, en términos de aciertos y desaciertos, a partir del análisis de las mejoras en las condiciones de vida con relación a la respuesta a necesidades sociales del contexto territorial; cambios en concepciones y actuaciones de los actores partícipes en el PP en educación superior; y, expresiones de cultura política y organizativa con relación a los sujetos participantes, el ámbito y las relaciones sociopolíticas.

3. Aprendizajes derivados a partir de la experiencia del PP en educación superior en la comuna 4: entre aciertos y desaciertos

El presente numeral visibiliza, a partir de lo reseñado en los dos que le anteceden, los aprendizajes, en términos de aciertos y desaciertos, que emergen durante la trayectoria del PP en educación superior en la comuna 4 (Aranjuez), específicamente, desde los escenarios planteados en el proyecto de investigación formulado para llevar a cabo la sistematización de esta experiencia: mejoras en las condiciones de vida con relación a la respuesta a necesidades sociales del contexto territorial; cambios en concepciones y actuaciones de los actores partícipes en el PP en educación superior; y, expresiones de cultura política y organizativa con relación a los sujetos participantes, el ámbito y las relaciones sociopolíticas.

Para el efecto, se entienden los aciertos como aquellos aprendizajes que permitieron el cumplimiento de los objetivos de la experiencia; y los desaciertos comprendidos como aquellos aprendizajes derivados de las dificultades en el logro de los objetivos de la experiencia del PP en educación superior, a partir de los cuales se pueden, posteriormente, generar reflexiones y sugerir recomendaciones al proceso; ambos con relación con relación a la mejora de condiciones de vida y el fortalecimiento de la cultura política y organizativa. A partir de la recuperación de dichos aprendizajes, este numeral tiene como finalidad generar reflexiones en torno a la experiencia reseñada anteriormente, para, en palabras de Jara (1994), comprender más profundamente las experiencias y así poder mejorarlas; al ser una experiencia que no se ha estudiado en su contexto, se nutre de reflexiones que orienten su proyección, y pueden transformarse en recomendaciones para mejorar prácticas allí.

En esta misma línea, dichos aprendizajes, en términos de aciertos y desaciertos se derivan a partir de las subcategorías planteadas en el proyecto de investigación: mejoría de las condiciones de vida y fortalecimiento de la cultura política y organizativa. En términos de la mejoría de condiciones de vida, se tienen en cuenta los descriptores: respuesta a necesidades sociales del contexto y cambios que modifican concepciones y actuaciones de diferentes actores. De este modo, para dar cuenta de las contribuciones de la mejoría de condiciones de vida, se puede hacer una lectura de la respuesta a necesidades sociales y del contexto, entendiendo que esta experiencia atiende a la necesidad de educación superior en la comuna, que, como se reseñó en el primer

numeral, ha sido históricamente precaria, por lo cual se ha establecido la educación superior como una necesidad prioritaria a intervenir; esta experiencia se puede considerar como una estrategia que facilita la inclusión a la educación superior, buscando un horizonte de mejora de las condiciones de vida de los beneficiarios y sus hogares (Saldarriaga, 2016).

A su vez, la mejoría de condiciones de vida para los actores partícipes de esta iniciativa: beneficiarios, ediles, líderes comunitarios, y habitantes en general de la comuna 4, puede leerse en clave de los cambios que modifican concepciones y actuaciones de diferentes actores, en tanto hay una articulación de fuerzas en torno al PP en educación superior que buscan orientar su accionar a la garantía del acceso a la educación superior para los habitantes de la comuna, y a su vez, cambian imaginarios de diversos actores que están inmersos en la experiencia, que comprenden la trayectoria y modifican actuaciones en torno a esta.

De otro lado, es posible analizar los aprendizajes, a partir de los aciertos y desaciertos del PP en educación superior a la luz del fortalecimiento de la cultura política y organizativa de los sujetos participantes, el ámbito social y las relaciones sociopolíticas, a partir de la articulación de esfuerzos donde participan la sociedad en general y el Estado, como actores que reconocen las potencialidades de la experiencia y los factores que están a su alcance para hacerla posible, como también, su rol en el proceso (Saldarriaga, 2016). En este sentido, la cultura política y organizativa en esta experiencia están ligada a las acciones y decisiones ejecutadas de manera conjunta por la sociedad o por sectores, en la búsqueda de soluciones a las necesidades colectivas y mejoramiento de las condiciones de vida (Gómez, 2007).

Para el efecto, el texto se estructura en dos subnumerales; el 3.1 *Aciertos: caminos que potencian la experiencia*, da cuenta de los aprendizajes, en términos de los aciertos evidenciados en la experiencia a partir de las subcategorías reseñadas anteriormente, y el subnumeral 3.2 *Desaciertos: retos y desafíos por explorar*, da cuenta de los aprendizajes, en términos de los desaciertos que, posteriormente, permitirán generar reflexiones y recomendaciones en torno al proceso. Ambos apartados se desarrollan a la luz de lo reseñado en el numeral 2 en cuanto a ¿Qué actores han participado en el proceso, qué funciones ha cumplido y cómo se ha relacionado? ¿Cómo ha sido el proceso metodológico en esta experiencia, en cuanto a deliberación,

concertación, toma de decisiones e iniciativas en la realización del mismo? y ¿Cómo ha sido la inversión del proceso en razón de lo planeado, priorizado y ejecutado?

3.1 Aciertos: caminos que potencian la experiencia

En este apartado se exponen los aprendizajes en términos de los aciertos que se derivan en la experiencia del PP en educación superior entre 2004-2017, en la comuna 4; se resaltan aquellos aprendizajes dentro de la experiencia que permitieron su desarrollo, y el cumplimiento de los objetivos de la misma, a partir del análisis de la respuesta a necesidades sociales del contexto territorial; cambios que modifican concepciones y actuaciones de diferentes actores para la mejoría de condiciones de vida; y las expresiones de la cultura política y organizativa de los sujetos participantes, el ámbito social y las relaciones sociopolíticas. Aunado a ello, estos aciertos son rescatados con relación a lo reseñado anteriormente en la experiencia en cuanto a los actores partícipes del proceso, la metodología implementada y la inversión ejecutada.

En la trayectoria del PP en la comuna 4 (Aranjuez), período 2004-2017, se puede verificar como un aprendizaje en términos de acierto, que los procesos organizativos que movilizaron las diversas demandas sociales en la década de los 90, aunado a la voluntad política del mandatario de turno para el período 2004-2007, confluyeron para que se materializara el PP en 2004, como los expresan Madariaga et al., (2014), un escenario participación democrática en el que confluyen diferentes autoridades, instancias, grupos, personas y mecanismos de participación y control, que en su deber ser, se articulan para potenciar relaciones y recursos de orden: político, administrativo, económico y cultural, hacia el desarrollo local y la gestión territorial; en esta línea, en la medida en que los habitantes de la zona nororiental y de la comuna 4 tuvieron como antecedente procesos de planeación participativa como los PAZ, los habitantes han aprovechado el PP como oportunidad para consolidar instancias de participación como los CCCC y las ABV.

Tal y como se expresó en la entrevista #4 a una ex funcionaria pública (julio/2018), en Insuasty et al., (2010) y La Pupila (2017), y como lo complementa Alcaldía de Medellín, (2007) el PP ha logrado dinamizar la participación de actores sociales como ediles, líderes comunitarios, delegados, y habitantes en general en la comuna 4, como un ejercicio que les ha permitido identificar las distintas necesidades que hay en cada barrio de la comuna, y pensar de manera conjunta en formas de darles solución; en el PP, actores de la administración municipal y actores

sociales han consolidado escenarios de interlocución y construcción de consensos sobre apuestas de desarrollo a futuro, y sobre los procedimientos, instrumentos y acciones necesarios para alcanzarlas, que les han permitido participar y deliberar en torno a la planeación de sus comunas y corregimientos, en la medida en que comprenden una serie de dinámicas sociales y políticas en torno a la identificación de problemas y potencialidades del presente.

En esta misma línea, en el marco del PPLPP en la comuna 4, se puede inferir desde las entrevistas #7; #8 y #10 realizadas a líderes comunitarios de la comuna (abril/2019; mayo/2019) que la priorización de recursos del PP para educación superior ha sido protagonista en los escenarios de participación, en tanto ha sido reconocida por ediles, delegados, líderes comunitarios y habitantes en general, como una iniciativa prioritaria en el marco de las necesidades fundamentales de la comuna, por lo que han dado continuidad a su implementación. En este sentido, Saldarriaga (2016), complementa que, la destinación de recursos del PP a educación superior es una oportunidad creada y gestada por los mismos ediles, delegados, líderes comunitarios y habitantes en general, por lo que se puede reconocer como un acierto durante esta trayectoria la continuidad de la voluntad por parte de estos actores por continuar asignando recursos a educación superior desde que inició la experiencia, en aras de lograr el mejoramiento de vida del beneficiario y de sus familias.

La destinación de recursos del PP en educación superior, como lo expone Sapiencia (2016), se presenta como acierto para hacer frente al problema de la desigualdad en el acceso a la educación superior en la comuna; en este sentido, destinar recursos del PP a educación superior responde a la necesidad de un contexto en donde históricamente el acceso a la educación superior ha sido mínimo, como lo expone la Alcaldía de Medellín (2004b; 2008); en donde antes de la implementación del PP, la tasa de analfabetismo era la cuarta más alta de la ciudad, y solo el 5% de los habitantes había realizado estudios de educación superior en la comuna, aunado a un panorama en donde la educación en la ciudad estaba en detrimento.

En criterio de los líderes comunitarios entrevistados #7; #8 (abril/2019); aunado al relato obtenido de las entrevistas #9 y #12 a funcionarios públicos (junio/2017; noviembre/2017); a partir de lo observado en el Grupo Focal #1 (mayo/2018), y apoyado en lo expuesto por Sapiencia (2016) e Insuasty et al., (2010), se puede afirmar que esta iniciativa ha permitido a los habitantes de la

comuna que estudian por medio de convenio directo o Sapiencia, cualificarse en estudios técnicos, tecnológicos o profesionales, por lo que el PP se ha convertido *en un faro de esperanza* (p. 192) para los habitantes que sin PP no cuentan con otros recursos económicos para estudiar.

las oportunidades de acceso se han vuelto importantes para las comunidades más que la misma permanencia. El PP en educación superior es un alivio para aquellas personas que salían de la educación secundaria y no tenían la posibilidad de llegar a la educación superior por carencia de recursos económicos, pues este proceso les dio la oportunidad de estudiar en las diferentes instituciones de educación superior de la ciudad (Sapiencia, 2016, pp. 192-193).

el aporte significativo es que salieron de la comuna y de ese mundo gracias a la educación superior; ese tipo de casos denota que sí hay un cambio en las condiciones de vida de la gente; estudiar con PP cambia vidas (...) Tengo la experiencia de haber sacado cuatro muchachos del sicariato y las pandillas para que estudiaran, ganaron becas con COLMOTOS, tenemos ingenieros trabajando en EPM. De los cursos de capacitación del ITM en mecánica de motos, muchos de ellos eran jóvenes un poco alocados con las motos, ahora tienen sus talleres. Todo eso ha sido una cuestión de artes y oficios, así sea de forma informal (Entrevista #10, exlíder comunitario, mayo/2019).

En una estructura tan débil, el hecho de que un joven logre tener un pregrado con dineros del PP que son del Estado y que él ya sea un profesional es algo gratificante. Hay ganancia en términos de bienestar y calidad de vida, porque el déficit de profesionales en este país es demasiado grande, entonces si hay un joven que entró a cualquiera de las universidades de la ciudad y pudo terminar una ingeniería, medicina, derecho, etc., por medio de dineros del PP, que aprovechó esa oportunidad, eso es ganancia (Entrevista #16, funcionaria pública, julio/2018).

En esta misma línea, esta experiencia también permite que se han modificado concepciones de beneficiarios en la comuna, que comenzaron a visibilizar horizontes de vida diferentes a los que han sido parte del estereotipo de la violencia, lo que, según Insuasty et al., (2010), Saldarriaga (2016), Sapiencia (2016), y desde lo narrado en las entrevistas #7 y # 8 a líderes comunitarios (abril/2019) cambia el imaginario de la realización y el éxito personal, ubicándose por fuera de las acciones del conflicto armado, la delincuencia y las prácticas delictivas en general, que se han

reconocido tradicionalmente a las personas de “las comunas”⁸; en esta medida, los beneficiarios modifican actuaciones en clave de la adquisición de disciplina académica y el cumplimiento de responsabilidades académicas; algunas personas que veían en las actividades ilegales una forma de subsistir han optado por realizar estudios de educación superior:

los modelos a emular por la naciente juventud ya no son únicamente las de los actores ilegales, asociados a la consecución del dinero fácil y la cultura mafiosa, por el contrario, emergen nuevos referentes como los asociados a la participación pública y política, la formación y profesionalización, incluso, la posibilidad de transformación de la realidad social (Insuasty, Aristizábal y Peláez, 2010, p. 429)

Por otro lado, se reconocen como aciertos que apuntan a la mejoría de condiciones de vida y el fortalecimiento de la cultura política y organizativa en la comuna 4, la cualificación ediles, delegados, líderes comunitarios y habitantes que son partícipes del proceso de asignación de recursos del PP para educación superior, pues según el relato obtenido en la entrevista #4 a una exfuncionaria pública (julio/2018), con la priorización de recursos del PP, algunos de estos actores se han convertido en beneficiarios para realizar estudios de educación superior; lo anterior es complementado por Insuasty et al., (2010), quienes plantean que, ediles, delegados y líderes comunitarios, durante su trayectoria habían ejercido su labor desde los conocimientos propios de sus vivencias, y en su mayoría no habían realizado ningún estudio de educación superior.

Saldarriaga (2016) complementa que, los ediles, delegados y líderes comunitarios, que estudian con recursos del PP, y participan de los escenarios de toma de deliberación, concertación y toma de decisiones en este proceso, ponen su aprendizaje y sus conocimientos al servicio de la comuna, adquiriendo un nuevo lugar desde su experiencia académica, y un bagaje que les permite insertarse de manera técnica en dichos escenarios; lo anterior se puede evidenciar en la comuna 4, en donde acorde lo planteado en la entrevista #8 por un líder comunitario (abril/2018), en la entrevista #12 a funcionarios públicos (noviembre/2017), y a lo observado en el Grupo Focal #1

⁸ “los “pobres” que habitan los barrios periféricos, son percibidos como factores desestabilizantes de la vida urbana, en la medida en que se les valora como amenaza, como los informales que afean la ciudad y amenaza el trabajo digno, los ladrones que atentan contra todo tránsito seguro, los criminales, o en pocas palabras la cuna de los delincuentes. Surgió así el discurso negativo sobre las “comunas populares” (Ruiz, 2008, p. 27)

(mayo/2019), ediles, delegados y líderes comunitarios que hacen parte del PPLPP en esta comuna se han cualificado para dar debates enriquecedores, con mayor grado de conocimiento; actualmente parte del CCCP de la comuna se profesionalizó con recursos del PP, y plantean que no es lo mismo reunirse, por ejemplo, con líderes de esta comuna, que con otras donde el cuerpo de su consejo no está cualificado.

De otro lado, hay aciertos que se pueden reconocer en tendencia en los cambios que modifican concepciones y actuaciones de diferentes actores. Uno de ellos es el establecimiento de otros fondos con recursos del municipio; tal y como lo plantea Medellín Como Vamos (2009), se puede inferir que el fondo para financiar educación superior con recursos del PP le dio origen a toda la estructura de financiamiento de la educación superior en el municipio, cuando desde la administración municipal de Medellín, se decidió apostar por la educación superior como medio para la mejoría de condiciones de vida de sus habitantes. Ejemplo de ello es la creación del Fondo EPM en 2008, que, como lo plantean Insuasty et al., (2010), recogió la experiencia del FOCAES de los fondos del PP; por lo que se puede decir que la asignación de recursos del PP a educación superior ha tenido proyección local y regional, de manera que se ha posicionado y se ha convertido en una alternativa innovadora para la ciudad en lo que tiene que ver con el acceso a la educación superior de personas de escasos recursos.

A su vez, de acuerdo a lo planteado por Sapiencia (2016), y a lo expresado en la entrevista #4 por una ex funcionaria pública (julio/2018) el fondo del PP para educación superior también logró poner en cuestión el tema sobre el financiamiento de oportunidades para estratos 4, 5 y 6 en Medellín; por lo que se modificaron concepciones de actores que visibilizaban esta experiencia como un proceso solo para la población de estratos 1, 2 y 3, evidenciando también necesidades de los estratos 4, 5 y 6; este se reconoció como un mecanismo de transformación, a partir del cual se comprendió que la educación superior va más allá de un asunto de ampliación de cupos o de privilegios de estratos socioeconómicos altos, y se convirtió en un alivio para quienes salían de la educación media y no tenían posibilidad de llegar a la educación superior por carencia de recursos económicos

el gran acierto de la participación fue ese (...) la manera de financiar educación superior sin crear dependencias es el modelo que se tiene en la ciudad, tanto por EPM como por Sapiencia. El modelo es un éxito porque se creó con la población y fue diseñado bajo el modelo de comuna 1 (...) Este

ejercicio hizo caer en cuenta a la institucionalidad de que hay cosas que se pueden hacer pensando y buscando una alternativa desde la parte administrativa; para los habitantes de la zona este fue un hito muy importante, pues la educación superior era pensada, llevada y proyectada hasta allá, cosa que en otras zonas no se daba. A partir de las discusiones sobre la Pobreza Vergonzante, salieron también las discusiones de educación superior. Entonces ahí hay un modelo de gestión del desarrollo para la zona... Inicialmente este era un modelo de desarrollo pensado en clave zonal que le sirvió a la ciudad. Fue una flauta que sonó y le sirvió a la ciudad como modelo de gestión. Después lo incorporó EPM y hoy Antioquia lo tiene como proceso de apoyo desde la educación, entonces el modelo de educación superior (Entrevista #4, exfuncionaria pública, julio/2018)

También, se puede inferir según lo planteado en la entrevistas #3 a una líder comunitaria (abril/2018); la entrevista #4 a una ex funcionaria pública (julio/2018), y la entrevista #2 a funcionarios públicos (septiembre/2018), que líderes comunitarios en la comuna 1 y actores de las IES del orden municipal también aglutinan esfuerzos en torno a la mejoría de las condiciones de vida de los beneficiarios, en tanto implementan acciones en razón de garantizar su continuidad en sus procesos formativos; esto se evidencia en la creación del Observatorio de Educación Superior de la Comuna 1, a partir del cual, líderes de la comuna 1 en compañía de la IUCMA priorizan un monto específico para realizar seguimiento individual, familiar y académico de cada beneficiario; este tipo de estrategias se convierten en un acierto, en tanto buscan incidir en disminuir la deserción estudiantil por parte de los beneficiarios. Desde la comuna 4, un líder comunitario expresó en la entrevista #8 (abril/2019), que, a partir de esta iniciativa, y con el mismo fin, allí también se ha empezado (a partir de 2018) a implementar un nuevo tipo de acompañamiento por medio de un subsidio de apoyo y sostenimiento con recursos del PP.

El esfuerzo realizado de manera articulada por parte de los ediles, delegados, líderes comunitarios y actores de la administración municipal, se complementa con el interés que continúa manifestando la población en la comuna por acceder a la educación superior por medio de estos fondos; este es otro aprendizaje que resulta de esta experiencia en términos de aciertos, como lo plantea en la entrevista #8 un líder comunitario (abril/2019), la motivación para que cada vez más personas accedan a la educación superior también ha estimulado que se mejoren las estrategias de comunicación acerca del proceso; como también lo complementan los funcionarios públicos en la entrevista #2 (septiembre/2018), IES del orden municipal, y dichos actores sociales en la comuna 4 han implementado estrategias de difusión que descentralizan la información a diferentes barrios,

disminuyendo la desinformación por medio de la comunicación en diferentes canales de divulgación; lo anterior, posibilita también un mayor aprovechamiento de los recursos del PP en educación superior en tanto los habitantes de la comuna continúan manifestando interés por hacer parte y permanecer en este programa, pues en últimas ese interés genera la demanda por la cual se dejan recursos para educación superior.

En esta misma medida, a partir de lo relatado en las entrevistas #2, y #9 a funcionarios públicos (septiembre/2018; junio/2018), y complementado por Saldarriaga (2016) podría reconocerse como acierto que el PP también ha incidido en el cambio de concepciones y actuaciones de actores de la administración municipal que se relacionan directamente con los beneficiarios; por ejemplo, en esta experiencia hay una intencionalidad por parte de las IES, que trabajan desde la consideración del contexto particular de cada estudiante, para actuar acorde a las necesidades del beneficiario, al punto de darles un trato especial a los beneficiarios del PP; esto se puede ver reflejado en la implementación de estrategias como tiquetes para pasajes, seguridad alimentaria, y asesorías académicas; en razón de frenar la deserción estudiantil, para lo cual han realizado un trabajo riguroso en pro de identificar cuáles son las condiciones que inciden en la deserción de los estudiantes, como desinformación sobre los beneficios, la falta de sostenimiento para alimentación y transporte, y el bajo rendimiento académico.

Aunado a lo anterior, lo narrado en la entrevista #5 a un funcionario público (mayo/2018), permite inferir que Sapiencia también busca incidir en la disminución de la deserción de los beneficiarios, a partir de la realización de una proyección financiera en cada convocatoria llevada a cabo por la duración total del proceso académico, teniendo en cuenta cuál es el nivel de acceso a la educación, en este caso, en la comuna 4, y los criterios técnicos que orientan la asignación de recursos por PP ajustados a la norma y a las condiciones de la población que se atiende, como también cuenta con un equipo profesional dispuesto a orientar a los beneficiarios en el proceso; no obstante, el entrevistado también plantea que el alcance que tiene Sapiencia en este tema es limitado, por lo que el peso de la responsabilidad en este tema recae en las IES y sus programas de bienestar social para identificar grados de vulnerabilidad en los estudiantes y su tratamiento.

En síntesis, los aprendizajes en términos de aciertos durante la experiencia del PP en educación superior en la comuna 4 se pueden vislumbrar a continuación en la Tabla 5.

Tabla 5.

Síntesis de aprendizajes en términos de aciertos durante la experiencia del PP en educación superior en la comuna 4

Aciertos	
Mejoría de condiciones de vida	Fortalecimiento de la cultura política y organizativa
Continuidad de la voluntad de actores sociales y de la administración municipal por continuar asignando recursos a educación superior desde que inició la experiencia	Dinamización de la participación de líderes comunitarios, delegados, y habitantes en general en la comuna 4 para identificar problemáticas y buscar soluciones
Población de escasos recursos transita hacia el cambio de sus condiciones de vida, y aumento de su calidad de vida; responde a la necesidad de un contexto donde históricamente la educación superior ha sido mínima	Consolidación de escenarios de interlocución entre actores que participan y deliberan en torno a la planeación de sus comunas y corregimientos
La cualificación de los habitantes es un <i>faro de esperanza</i> para quienes sufren la falta de oportunidades	Reconocimiento de estrategias de planeación participativa que permitió su fortalecimiento cuando se implementa el PP de manera oficial en Medellín
Mejora las condiciones de vida no solo de los beneficiarios, sino de sus familias y sus entornos.	
Líderes comunitarios, ediles, y delegados vinculados al PP, pudieron realizar estudios de educación superior, actuando no solo desde su conocimiento empírico, sino también desde la cualificación; los beneficiarios que se vinculan a los espacios de concertación, deliberación y toma de decisiones en el marco del PP, ponen sus conocimientos al servicio de su cotidianidad	PP en educación superior iniciativa prioritaria, continuidad de su implementación por parte de ediles, delegados, líderes comunitarios y habitantes en general
PP en educación superior incentivó la creación del Fondo EPM, y amplió el acceso a este para los estratos 4, 5 y 6; esta iniciativa fue proyectada desde la zona nororiental al resto de comunas y corregimientos del municipio	
Articulación de esfuerzos entre administración municipal, ediles, y líderes comunitarios de la comuna 1 para generar estrategias como Observatorio y Plan Padrino, que permitan la continuidad de los estudiantes en educación superior	
Implementación de estrategias por parte de las IES como: beneficio de seguridad alimentaria; tiquetes de bus y metro para transporte; asesorías académicas; y de Sapiencia como: programas de difusión, antes, durante y después de las convocatorias; y difusión de beneficios del programa.	
Visibilización de la educación superior como un camino distinto al de la violencia que permite el cambio de concepción sobre la vida por parte de los beneficiarios, como también cambia el imaginario que se tiene sobre las personas que habitan esta comuna	
Implementación de estrategias por las IES que les dan un trato especial a los beneficiarios; estrategias de Sapiencia son limitadas	

Fuente: elaboración propia

Los anteriores aprendizajes, expresados en términos de aciertos, permiten a continuación contrastar los aprendizajes expresados en términos de desaciertos, derivados de las dificultades en el logro de los objetivos de la experiencia del PP en educación superior en la comuna 4, que, posteriormente, permitirán generar reflexiones y recomendaciones en torno al proceso.

3.2 Desaciertos: retos y desafíos por explorar

En este apartado se exponen los aprendizajes en términos de los aciertos que se derivan en la experiencia del PP en educación superior entre 2004-2017, en la comuna 4; se resaltan aquellos aprendizajes derivados de las dificultades en el logro de los objetivos en educación superior en la comuna 4, y a partir de los cuales se pueden, posteriormente, generar reflexiones y sugerir recomendaciones al proceso a partir del análisis de la repuesta a necesidades sociales del contexto territorial; cambios que modifican concepciones y actuaciones de diferentes actores para la mejoría de condiciones de vida; y las expresiones de la cultura política y organizativa de los sujetos participantes, el ámbito social y las relaciones sociopolíticas. Aunado a ello, estos desaciertos son rescatados con relación a lo reseñado anteriormente en la experiencia en cuanto a los actores partícipes del proceso, la metodología implementada y la inversión ejecutada.

En términos de respuesta a las necesidades del contexto, se puede señalar como un aprendizaje en términos de desacierto que los recursos destinados del PP para educación superior, solo permiten que unos cuantos puedan acceder al beneficio; Saldarriaga (2016) expone que, si bien la población de escasos recursos es la principal en acceder a este beneficio, aún quedan habitantes por fuera del proceso, a causa de los pocos cupos disponibles para acceder y la alta demanda que se genera para ingresar. En esto concuerdan un funcionario público en la entrevista #5 (mayo/2018), un líder comunitario en la entrevista #8 (abril/2019) y es que, si bien la destinación de recursos del PP para educación superior aumenta año a año, este dinero no es suficiente para financiar a todas las personas que buscan acceder a este beneficio; se prioriza población de escasos recursos con excelencia académica, pero quedan faltando cupos para la cantidad de personas que se presenta.

Por otra parte, la dificultad para acceder al mercado laboral en Medellín es considerada otra razón por la que algunos habitantes no acceden, o desertan una vez son beneficiarios; en lo

expresado en las entrevistas # 7 y #8 a líderes comunitarios (abril/2019) se pudo verificar que los beneficiarios buscan acceder al mercado laboral al finalizar sus estudios, con el fin de aumentar sus ingresos y mejorar sus condiciones de vida; no obstante, el desempleo es una de los obstáculos a los que se enfrentan al terminar sus estudios, por lo cual, los beneficiarios y aspirantes se preguntan si vale la pena profesionalizarse para egresar y no obtener un empleo. En tendencia, como se evidenció en el Grupo Focal #1 (mayo/2019) los líderes comunitarios de la comuna 4 ponen en cuestión cuál es la capacidad que tiene el municipio para que los estudiantes tengan acceso a una empresa para ejercer, y en dónde pueden trabajar dentro de la misma comuna; por lo que manifiestan que no le pueden ayudar al estudiante a acceder al mercado laboral, cuando la administración tampoco facilita la permanencia proyectos productivos en la comuna; los líderes participes en el Grupo Focal #1 (mayo/2019) conciben que una vez los estudiantes son profesionales deben continuar avanzando en vez de descender, por lo que están de acuerdo con que busquen oportunidades en otros lugares.

También se identifican desaciertos en cuanto a las concepciones y actuaciones de ediles que participan en este proceso, Insuasty et al., (2010) y los líderes comunitarios en las entrevistas #8, y #3 (abril/2019; marzo/2018) sugieren que en el ejercicio de priorización de recursos del PP para educación superior, algunos ediles buscan obtener beneficios individuales por parte de este proceso, en lugar de orientar su trabajo al beneficio colectivo; en esta línea, el relato obtenido por el funcionario público en la entrevista #2 (septiembre/2018) expone que la corrupción por parte de los ediles se ha presentado no solo cuando los estudiantes aspiran al beneficio y solicitan la certificación de domicilio a la JAL, sino también al momento de condonar el servicio social, donde se presenta la existencia de cobros, favores sexuales, certificaciones falsas, entre otros, por la certificación de dicha labor social.

A veces lo ven con la óptica de interés político y el joven no lo comparte, tiene una necesidad de poder buscar una oportunidad para realizar su proyecto de vida. Los de la JAL, en términos generales, le meten política a eso (...) Es un vicio que, por la vía del clientelismo, por ejemplo, sabemos que padecemos. Muchas veces los jóvenes son quienes dicen "a mí se me presentó esta dificultad por parte de la JAL o de la secretaria", que muchas veces dicen "me hizo perder una semana, me firmó cuando le dio la gana" o les cobran por los documentos (Entrevista #2, funcionario público, septiembre/2018).

Lo anterior también se puede plantear como desacierto en clave de la cultura política y organizativa de algunos sujetos participantes, y las relaciones sociopolíticas que establecen, ya que lo evidenciado en la recuperación de la trayectoria reseñada en el numeral anterior, sugiere que en la comuna 4 existieron dificultades entre ediles y la administración municipal en temas de educación superior, ya que según un líder comunitario en la entrevista #10 (mayo/2019) “el encargado de establecer comunicación con la Alcaldía difícilmente iba a las reuniones, y en muchos casos, cuando cambiaban los delegados en las comisiones, se dificultaba poder llegar a un consenso y establecer puntos de encuentro”; por lo que en el tema de educación superior en ocasiones se ha dejado a un lado por ser una comisión en la que no se maneja el dinero directamente.

También, la falta de una prestación de servicio social adecuada en la comuna se presenta como un desacierto que está inmerso en la necesidad que tienen los estudiantes por condonar su beneficio; esto lo expresan en las entrevistas #7 y #8 los líderes comunitarios (abril/2019), que manifiestan que los beneficiarios no tienen donde prestar el servicio social; como también surgen cuestiones en torno a las labores que realizan los estudiantes en la prestación del servicio social, y el lugar en que las realizan:

Si tenemos 3000 estudiantes, solo 16 sedes sociales, 32 grupos de 3ra edad, 42 corporaciones, 11 parroquias, 32 instituciones educativas, ¿entonces donde ubicamos toda esa gente? y a hacer qué? (...) Lo que se debería hacer es que generen proyectos, que no sea solo hacer una labor física (...) para la realización de un proyecto se requiere de investigación, búsqueda, ir a territorios (Entrevista #8, líder comunitario, abril/2019)

Acá vienen a pagar la labor social, pero que pueden hacer sino pueden realizar tareas acordes a sus estudios. Acá los ponemos a hacer algo, por ejemplo, de recreación, pero no es algo adecuado para un estudiante de una carrera profesional, colocarlo acá a que haga talleres a niños (Entrevista #7, líder comunitaria, abril/2019)

Por otra parte, la deserción de los beneficiarios del PP, en tendencia, se concibe como un desacierto en esta experiencia. Entre las causas que inciden en la deserción estudiantil, se puede destacar, a partir de lo relatado en las entrevistas #2 y #9 a funcionarios públicos (septiembre/2018; junio/2018) plantean que entre los beneficiarios del PP también existe desconocimiento acerca de las estrategias que tienen las IES del orden municipal, como las otras 51 IES del Valle de Aburrá

para garantizar su permanencia, lo cual incide en su deserción. También, la deserción puede comprenderse a partir de lo expuesto en las entrevistas #7, #11 y #15 a líderes comunitarios (abril/2019; marzo/2018; mayo/2019) en clave de que no se están realizando diagnósticos para identificar qué quieren estudiar los habitantes; las IES del orden municipal ofrecen unos programas específicos para recibir estudiantes por PP y los aspirantes se ajustan a lo que ofrecen.

Aunado a lo anterior, existe la necesidad por parte del beneficiario de tener acompañamiento durante la realización de sus estudios, por lo que se podría identificar como un desacierto en tensión, a partir de lo relatado en la entrevista #13 a una beneficiaria (abril/2019) y la entrevista #8 a un líder comunitario (abril/2019), que desde la comuna 4 no hacen seguimiento a la situación de cada estudiante; por lo que es cuestionable si la relación de las JAL, JAC, y líderes comunitarios involucrados en el proceso con los beneficiarios se reduce solamente al servicio social y a la solicitud de la carta para acceder al beneficio. Aunado a ello, lo expuesto por una líder comunitaria en la entrevista #7 (abril/2019), expresa que la falta de acompañamiento en términos de orientación vocacional desde la comuna a los aspirantes que van a cursar estudios en educación superior incide en que “algunos jóvenes entran a la universidad como por no quedarse en la casa y luego dicen, que pereza, no me gustó, entonces la plata se está perdiendo ahí”.

Finalmente, las entrevistas #2 y #9 a funcionarios públicos (septiembre/2018; junio/2018) develan que, en tensión, pareciera que se está incumpliendo la norma del PP en educación superior; como lo plantean los funcionarios entrevistados, es un desacierto que la norma que orienta los recursos del PP en educación superior que apenas se incorporó en 2012, está cambiando constantemente, y no se ha implementado por completo o no se cumple, por ejemplo en cuanto al seguimiento de la prestación del servicio social de los beneficiarios; la normatividad es vista como algo valioso que protege y ampara, pero al mismo tiempo tiene vacíos; parece ser que este incumplimiento se deriva de la fragmentación de las relaciones entre las IES del orden municipal y Sapiencia, pues existen tensiones que finalmente entorpecen el control y seguimiento al proceso.

Por ejemplo, el decreto 1350 crea el comité articulador con funciones específicas y reuniones mensuales. Sapiencia lo preside (...) pero ese comité no funcionó durante 2015 y 2016, solo ahora está funcionando, desde 2017 estamos trabajando algo, en algo se está avanzando. En cuanto al decreto 767 del servicio social, no menciona por ninguna parte las IES, la responsabilidad completa de hacer seguimiento a los beneficiarios es de la Secretaria de Participación Ciudadana y Sapiencia.

Por eso estamos en una peleíta en este momento porque las IES están haciendo esa función y no nos vemos reflejadas en el decreto. Por ejemplo: la certificación del servicio social, la JAL tiene que dar el visto bueno, pero cómo da un visto bueno de algo que ella no tiene conocimiento. En ese proceso hay cualquier cantidad de problemas. Los documentos deben ser entregados a Sapiencia para su archivo y custodia; pero no los reciben, no les da la gana de recibirlos (...) el decreto también obliga a crear un banco de instituciones para la prestación del servicio social; pero eso no pasa, y la información que tienen esta desactualizada. Hay muchas irregularidades: actividades que no tienen que ver, mentiras... (Entrevista #9, funcionario público, junio/2018)

Sapiencia tiene una lista de más de 250 organizaciones sociales donde los beneficiarios lo pueden realizar, pero la información está desactualizada. Conociendo esta realidad le hemos dicho a Sapiencia que actualice la información para que todos nos beneficiemos todos (Entrevista #2, funcionarios públicos, septiembre/2018).

En síntesis, los aprendizajes en términos de aciertos durante la experiencia del PP en educación superior en la comuna 4 se pueden vislumbrar a continuación en la Tabla 6.

Tabla 6.

Síntesis de aprendizajes en términos de desaciertos durante la experiencia del PP en educación superior en la comuna 4

Desaciertos	
Mejoría de condiciones de vida	Fortalecimiento de la cultura política y organizativa
Falta de acceso a la educación superior por parte de la población más empobrecida; se prioriza población de escasos recursos con excelencia académica, pero quedan faltando cupos para la cantidad de personas que se presenta.	Dificultades en el relacionamiento entre ediles y administración municipal en temas de educación superior; por lo que, en el tema de educación, en ocasiones se ha dejado a un lado por ser una comisión en la que no se maneja el dinero directamente
Acceder a educación superior con recursos del PP no garantiza el acceso al mercado laboral en Medellín y en la misma comuna.	Incumplimiento de la norma por parte de Sapiencia en cuanto al seguimiento del servicio social; tensiones entre las IES y Sapiencia, o entre Sapiencia, ediles y líderes comunitarios; tensiones que finalmente entorpecen el control, y seguimiento al proceso.
Existe el accionar de actores, como ediles, que buscan obtener beneficios personales de este proceso	
Beneficiarios prestan servicio social realizando labores que no les corresponden; falta de lugares para que realicen el servicio	
Deserción a causa de falta de acompañamiento previo al ingreso a cursar estudios en educación superior; desconocimiento de las estrategias de sostenimiento que tienen las IES y Sapiencia	
Falta de acompañamiento desde la JAL y organizaciones comunitarias al beneficiario	

Fuente: elaboración propia

Los aprendizajes en términos de aciertos y desaciertos del PP con relación a la mejoría de las condiciones de vida, y el fortalecimiento de la cultura política y organizativa, develan que la voluntad de los líderes por seguir asignando recursos del PP para educación superior, lo convierte

en una iniciativa que ha perdurado en el tiempo, y que continúa buscando hacer frente a la desigualdad de oportunidades para el acceso a la educación superior en la comuna. Del mismo modo, esta experiencia responde a un contexto donde la educación superior ha sido mínima, y ha plasmado allí la posibilidad de ver la educación superior para los más vulnerables, como también es un asunto que se ha replicado a nivel local y regional, como referente para otros fondos. A su vez, ha modificado concepciones y actuaciones en actores que antes no se interesaban en el proceso, y ahora visibilizan horizontes de vida; como también en quienes buscan la forma de que los estudiantes continúen con su formación y no deserten. No obstante. De la falta de acceso al beneficio para la población más vulnerable, la deserción estudiantil que se presenta, las dificultades en torno a la prestación del servicio social, el desempleo que desmotiva a los beneficiarios, y la continuidad de personas en el proceso que buscan beneficios individuales en lugar de colectivos, se constituyen como el grueso de los desaciertos que demandan una reflexión más profunda en torno a las acciones que se pueden implementar para fortalecer y mejorar el proceso, como también para orientar su proyección.

Ahora bien, en el numeral que desarrolla a continuación, se exponen los hallazgos de este proceso investigativo, los resultados que se manifiestan a partir de esta sistematización; y se proponen recomendaciones a la experiencia del PP en educación superior, para finalmente realizar la proyección investigativa de la experiencia.

4. Hallazgos, resultados y proyecciones

Tras reseñar la trayectoria del PP en Medellín, y del PP en educación superior, específicamente, en la comuna 4- Aranjuez, desde los actores involucrados, las metodologías implementadas y la inversión ejecutada; y realizar el análisis de los aprendizajes derivados de la experiencia, en términos de aciertos y desaciertos del proceso en razón de la mejora de condiciones vida, y el fortalecimiento de la cultura política y organizativa; en este numeral se presentan los hallazgos del proceso investigativo; entendidos como la exposición del grado de cumplimiento de los objetivos tanto general como específicos planteados en el proyecto de investigación (Taylor y Bodgan, 1984; Yuni y Urbano, 2006); y se ilustran las consideraciones finales y recomendaciones que emergen para la experiencia del PP en educación superior en la comuna 4, así como su proyección investigativa.

Para el efecto, este numeral se estructura en tres subnumerales: en el subnumeral 4.1 *Hallazgos de la investigación* se expone la manera en que fue realizada la investigación; se articula la descripción de los pasos metodológicos desarrollados, con la exposición de los hallazgos obtenidos; en dicha descripción se proporciona información sobre la articulación de esta investigación formativa a la investigación científica *Trayectorias de saberes generados al hacer. Una década de planeación local y presupuesto participativo en Medellín - Colombia, período 2007-2017*; el cumplimiento de la metodología propuesta para dar respuesta a las preguntas de investigación planteadas en el proyecto; las dificultades que se tuvieron durante su desarrollo respecto a la recuperación de información proveniente de fuentes secundarias oficiales; qué implicaciones tuvieron y cómo se subsanaron; los cuales se analizan, confrontándoles con la metodología propuesta al comienzo (Taylor y Bodgan, 1984; Yuni y Urbano, 2006), “identificando las brechas entre lo que se planificó y lo que se consiguió finalmente de lo planificado” (Jara, 2012, p. 57).

En el subnumeral 4.2 *Resultados: consideraciones finales y recomendaciones*, se exponen los resultados obtenidos durante esta sistematización, con relación a los logros comprometidos en el proyecto de investigación; referidos a la reseña del contexto que antecede a la implementación del PP en Medellín, la zona nororiental, y específicamente la comuna 4; la identificación de los actores partícipes del proceso; las metodologías implementadas, y la inversión ejecutada, para, a

partir de los aprendizajes derivados en términos de aciertos y desaciertos, plantear recomendaciones que puedan potenciar dicha experiencia. Dichas recomendaciones verifican asuntos por atender, asociados principalmente a los retos y desafíos por explorar para esta experiencia, evidenciados en el numeral que antecede como: la falta cupos para la cantidad de personas que se presenta; la dificultad para los beneficiarios de acceder al mercado laboral al momento de la graduación; el accionar de actores que buscan obtener beneficios personales de este proceso; la falta de una prestación adecuada del servicio social, en términos de las labores que realizan los beneficiarios y los lugares en que la realizan; la deserción a causa de falta de acompañamiento previo al ingreso a cursar estudios en educación superior; el desconocimiento de las estrategias de sostenimiento que tienen las IES y Sapiencia; la falta de acompañamiento desde la JAL y organizaciones comunitarias al beneficiario; y las tensiones entre actores sociales y gubernamentales, que entorpecen el control, seguimiento, y evaluación al proceso.

Finalmente, en el subnumeral 4.3 *proyecciones* se plantea la proyección investigativa de esta sistematización, que suple de manera parcial un vacío de conocimiento; por lo que en este apartado se señala la importancia de continuar recuperando este tipo de experiencias que son de interés académico, institucional, social y comunitario, pues su abordaje permitirá contribuir a la dinamización de procesos formativos de futuros estudiantes que realicen sus trabajos de grado en esta modalidad de investigación social, y acerca del PP en Medellín, no solo en la experiencia de educación superior, sino en las demás temáticas que se involucran a este, y en las demás comunas y corregimientos del municipio. A su vez, enmarcada en una investigación científica, se plantea la contribución de la presente investigación formativa al fortalecimiento de los procesos investigativos en la línea PCT del grupo MASO; y su aporte a la divulgación de conocimiento generado en la macro investigación.

4.1 Hallazgos investigativos

A continuación, se expone el desarrollo de la implementación del proceso de investigación formativa *Aranjuez en camino a la educación superior: Sistematización del presupuesto participativo – PP en educación superior, entre 2007-2017 en la Comuna 4- Aranjuez, zona nororiental de Medellín*, en el marco de la investigación científica del grupo MASO, línea PCT: *Trayectorias de saberes generados al hacer. Una década de planeación local y presupuesto*

participativo en Medellín - Colombia, período 2007-2017. A partir de la metodología previamente diseñada se exponen los hallazgos que, en el proceso de investigación, permitieron dar respuesta a las preguntas de investigación planteadas en el proyecto; las dificultades que se tuvieron durante su desarrollo; qué implicaciones tuvieron y cómo se subsanaron, para comparar lo que se planificó y lo que finalmente se consiguió.

Tal y como se comentó en la introducción del presente informe, esta investigación formativa se realizó en el marco de la investigación científica realizada por el equipo de investigación de la línea PCT, del grupo MASO denominada: *Trayectorias de saberes generados al hacer. Una década de planeación local y presupuesto participativo en Medellín - Colombia, período 2007-2017.* Dicha investigación científica centra su mirada en la zona nororiental, mientras que esta investigación formativa se enfoca en la comuna 4- Aranjuez; en esta medida, esta investigación aporta a la macro elementos para analizar lo que pasó en la comuna 4- Aranjuez; además, esta investigación retoma el objetivo específico 1 de la investigación macro: *Reseñar las metodologías implementadas, las inversiones realizadas, las instancias y los actores partícipes en la experiencia de planeación local y presupuesto participativo en la zona 1, comunas 1 a 4 de Medellín, período 2007 – 2017, con énfasis en la temática de educación superior, identificando similitudes, diferencias y tendencias,* asociado con el análisis de las categorías: actores, metodología e inversión. En el marco de este objetivo, esta investigación formativa se planteó desde la modalidad investigativa conocida en Ciencias Sociales y Humanas como: sistematización de experiencias, abrigada por la metodología de investigación social cualitativa; la cual permitió la recuperación de los procesos vividos por medio de la reflexión e interpretación de la experiencia, con base en la reconstrucción y ordenamiento de los factores que han intervenido en esta, para posteriormente, extraer aprendizajes (Jara, 2011).

En el desarrollo de esta investigación se logró dar respuesta a la pregunta que orientó este proceso de conocimiento: *¿Cómo ha sido la experiencia del presupuesto participativo-PP entre 2007–2017 con foco en las trayectorias de actores, metodologías e inversión en educación superior, en la comuna 4 de la zona nororiental de Medellín?* esto, mediante el cumplimiento de logros comprometidos en el proyecto de investigación, que, de la mano con la metodología implementada visibilizan la esencia de una investigación desarrollada desde la sistematización de experiencias como modalidad; en esta medida, se encuentra reseñado el contexto socio espacial en

que se implementó el PP en educación superior de la comuna 4; identificados y caracterizados los actores partícipes, en relación a su función en el proceso relaciones establecidas entre ellos; documentada la forma en que se ha realizado el proceso del PP y el proceso democrático en cuanto a deliberación, concertación, toma de decisiones del mismo; comparadas las inversiones del PP en educación en relación con lo planeado, priorizado y ejecutado; y develados e identificados aprendizajes: aciertos, y desaciertos, del proceso en razón de la mejoría condiciones vida, cultura política y organizativa, con elementos reflexivos para orientar su proyección.

Para cumplir con los cinco objetivos de la investigación, como se reseñó en la memoria metodológica en la introducción del presente informe, se recolectó información primaria proveniente de las voces de ediles y líderes comunitarios en la zona nororiental, con énfasis en la comuna 4, y de funcionarios de la administración municipal vinculados directamente a la experiencia del PP en educación superior en el período 2004-2017, por medio de entrevistas semiestructuradas, observación participante y diálogos de saberes en trabajo de campo; como también mediante grupos focales realizados con miembros cada CCCP de la zona, de la mano del equipo de investigación científica.

De igual forma, se recuperó información secundaria proveniente de fuentes oficiales como: planes de desarrollo del municipio de Medellín e informes de gestión de la Alcaldía de Medellín, de los períodos gubernamentales 2004-2007, 2008-2011, 2012-2015 y 2016-2019; decretos y resoluciones expedidos por la Alcaldía de Medellín; y acuerdos municipales expedidos por el Concejo de Medellín, que han orientado el PP y el PP en educación superior entre 2004 y 2017; planes de desarrollo local de la comuna 4 para los períodos 2005-2008, 2008-2015, y 2015-2027, y demás documentos elaborados realizados por las distintas dependencias de la Alcaldía vinculadas directamente al PP y al PP en educación superior; también se revisaron fuentes no oficiales como tesis de pregrado y posgrado; ponencias, artículos científicos; informes de investigación realizados por el equipo de investigación en que se inscribe esta; libros que estudian la temática, y artículos de periódicos que trataron información relacionada con la experiencia sobre el PP de Medellín en educación superior, con énfasis en la zona nororiental y en la comuna 4, entre 2004 y 2017; esta información está disponible en el anexo 4, que contiene la información detallada sobre los autores de dichos documentos, el año en que fueron realizados, y su ubicación donde se encuentra disponible para consulta.

En este sentido, un hallazgo del orden metodológico es que la información relacionada con el PP en educación superior en la comuna 4 entre 2004 y 2017, requerida para esta investigación formativa y, a la vez para la científica a la cual estuvo ligada, no se encuentra ordenada, específicamente en la categoría de actores. Para el desarrollo de la investigación el equipo de la investigación científica

solicitó a la Secretaria de Participación Ciudadana suministrar tanto el histórico del número de delegados a presupuesto participativo por comunas y corregimientos, como las bases de datos que soportan el histórico (...) Sin embargo, de esta información se obtuvo el histórico general, pero de las bases de datos solo fue suministrada la información para los años 2011 al 2016; además, al revisar la información se encontró que el número de delegados reportado en el histórico difería del número encontrado en las bases de datos. En consecuencia, únicamente fue posible graficar el registro histórico de delegados entre 2006 y 2016, mientras que la caracterización se realizó solo a partir de la información del año 2015, [por lo que], dada la falta de datos para la caracterización, todavía no ha sido posible identificar el número real de personas que han sido delegadas en el PP durante 2005-2017 (MASO y OBSPC, 2018, p. 74)

Por el contrario, la información relacionada con la categoría de inversión obtenida en los Planes Operativos Anuales de Inversión se encuentra en las Actas del Concejo de Medellín disponible de manera pública en la página web de la Biblioteca Jurídica Virtual de la Alcaldía de Medellín; como también, la información relacionada con la metodología implementada, tanto para el PP como para el PP en educación superior en la comuna 4 entre 2004-2017, se encuentra contenida en los Decretos y Acuerdos que reglamentan ambos procesos, disponibles también en dicha página web. No obstante, la información que proporciona esta página web solo contiene el compendio normativo del municipio de Medellín, por lo que el equipo de la investigación científica a la cual esta se encontraba ligada, tuvo que realizar solicitudes a distintas dependencias de la administración municipal de Medellín, en términos de derechos de petición, como a la SPC, solicitando los datos necesarios para consolidar la información relacionada con los delegados, parte de los actores que hicieron parte del proceso de PP en Medellín y de la experiencia del PP de Medellín en educación superior en la comuna 4; como también, de la información de los proyectos financiados en el período 2005-2017, con sus respectivos valores y las dependencias de la administración municipal que los han ejecutado; se realizaron solicitudes de información a las instituciones de educación superior del orden municipal ITM, IUPB, e IUCMA, y, a Sapiencia;

con el fin de consolidar la información necesaria relacionada con los valores ejecutados por dichas dependencias, y el estado de los beneficiarios del PP por cada comuna (MASO y OBSPC, 2018).

Otros hallazgos de la investigación tienen que ver con la delimitación de la temporalidad a estudiar, en tanto se delimitó en un principio el período de tiempo comprendido entre 2007-2017, partiendo del momento en que se institucionaliza el PP en Medellín por medio del Acuerdo 043/2007 hasta el 2017, que modifica por última vez el Acuerdo que lo institucionalizó, mediante el Acuerdo 028/2017. De este modo, durante la reconstrucción de la experiencia se evidenció la pertinencia de recuperar esta trayectoria en educación superior desde 2004, dado que, como lo reseña la Alcaldía de Medellín (2004b) para este año la Administración Municipal implementó el PPLPP con el fin de desestimular tendencias individualistas en lo social y clientelistas en lo político, y fortalecer la democracia participativa vinculante, potenciando la capacidad de la comunidad para incidir en las decisiones de gobierno y en el presupuesto, como también, este año, según planean Insuasty et al., (2010) se priorizaron recursos del PP hacia la creación de un Fondo para la Educación Superior que garantizara a las personas que ingresen, la posibilidad de realizar sus estudios superiores, pero desde una propuesta que no consistiera en becas, sino desde la figura de un Fondo de créditos condonables con trabajo social.

De otro lado, es conveniente resaltar también que se realizó un ajuste operativo propio de la investigación social cualitativa a la pregunta suscitada en el proyecto de investigación: *¿Cómo ha sido el proceso democrático de esta experiencia en términos de los actores participantes y sus relaciones, la toma de decisiones, y la redistribución del poder y recursos?*, en tanto se evidenció conforme la dinámica misma que siguió la implementación del proyecto de investigación inicial, que la recuperación de la experiencia en educación superior, en la comuna 4, se preguntó en su lugar por *¿Cómo ha contribuido el PP en educación superior a la mejoría de las condiciones de vida y el fortalecimiento de la cultura política y organizativa de la comuna?*, interrogante que, en realidad, orientó el análisis de los aprendizajes en términos de aciertos y desaciertos derivados de la experiencia del PP en educación superior, comuna 4.

De este modo, dado que existieron dificultades como la falta de un ordenamiento adecuado de la información relacionada con la caracterización de los actores del PP en educación superior desde 2004 hasta 2017; pese a que se realizaron derechos de petición para obtener dicha

información, no fue posible caracterizar a los actores por edad, género, nivel de estudios, etc, como se esperaba llegar a un nivel de detalle más minucioso, por lo que esta sistematización infiere a partir de las fuentes a las que pudo acceder, quiénes participaron y las funciones que cumplieron, desde lo que dispone la norma que orienta el PP en Medellín.

Por otra parte, con la debida delimitación temporal de la presente investigación formativa, a partir de 2004 hasta 2017, fue posible abarcar el contexto que antecede a la implementación del PP en Medellín y del PP en educación superior en la comuna 4; también, con la adecuación pertinente a una de las preguntas planteadas inicialmente en el proyecto para la implementación propia de la sistematización de la experiencia en la comuna 4, se lograron los objetivos propuestos de manera satisfactoria, en concordancia con lo planteado en el proyecto de investigación.

Estos hallazgos permiten comprender cómo se dio cumplimiento a los objetivos de investigación propuestos desde la metodología de investigación cualitativa que abriga a la presente sistematización de la experiencia del PP en educación superior en la comuna 4; qué implicaciones tuvieron las dificultades que se presentaron en su implementación, y cómo se subsanaron, para, a continuación, adentrarse en materia de los resultados propios de la sistematización.

4.2 Resultados, consideraciones finales y recomendaciones

En este apartado se presentan los resultados obtenidos durante esta sistematización, con relación a los logros comprometidos en el proyecto de investigación; referidos a la reseña del contexto en que surge el PP en Medellín, la zona nororiental, y específicamente la comuna 4; la identificación de los actores partícipes del proceso, las metodologías implementadas, la inversión ejecutada, y los aprendizajes derivados en términos de aciertos y desaciertos. Lo anterior, permite plantear recomendaciones que puedan potenciar dicha experiencia; asuntos por atender, asociados principalmente a los retos y desafíos por explorar. A su vez, estos resultados se expresan como el cumplimiento de los objetivos específicos en los numerales que anteceden; sintetizan lo esencial relacionado con las categorías de análisis propias de esta investigación.

La reseña del contexto social en que se implementa el PP en educación superior de la comuna 4, en el numeral 1 *Comuna 4- Aranjuez en contexto*, permitió dar cuenta que, en términos históricos, la comuna 4 de la zona nororiental de Medellín se constituyó mediante un proceso de

planificación ordenada como la entrada al norte de la ciudad, y ha sufrido los efectos de la migración del campo dada desde su conformación en las décadas de 1920 y 1940, proceso migratorio que motivó la consolidación de asentamientos informales, que posteriormente fueron intervenidos y consolidaron el inicio de una serie de acciones conjuntas por habitantes en la búsqueda por reivindicar sus derechos. A comienzos del nuevo siglo, la ciudad sufrió cambios en lo referente a la actuación institucional, expresados en esfuerzos por el fortalecimiento de una mayor presencia del Estado, “que dedica una importante porción de los recursos públicos de manera focalizada en territorios periféricos caracterizados por altos niveles de pobreza y exclusión.” (Gil, 2013, p.2). En este momento convergen las organizaciones de base, organizaciones no gubernamentales, entre otros actores, que, tomando como beneficio las nuevas disposiciones nacionales y locales en temas de participación, buscan reivindicar sus derechos, su imagen ante la ciudad y consolidar procesos de planeación participativa.

En la campaña del candidato a la Alcaldía del movimiento Compromiso Ciudadano para el período 2004-2007, el PP se materializa como propuesta en el programa de gobierno, con el fin de retomar los ejercicios de planeación participativa; reactivar y dinamizar el ejercicio de la planeación. Este escenario brinda un contexto para la emergencia e implementación del PPLPP, que puede decirse que ocurrió gracias a la fuerza social del momento, representada en un conjunto de organizaciones sociales y comunitarias, redes, colectivos y líderes interesados en ampliar los escenarios de participación, aunado a la voluntad política del gobierno de turno (Gutiérrez et al., 2014). En esta medida, la recuperación del contexto que antecede a la implementación del PP en Medellín permite establecer que dicho proceso no surge como una dádiva de un gobierno de turno, sino gracias a este entramado de lucha organizativa dada mucho antes, aunado a una voluntad política que lo posibilita.

Para 2004, año en que se implementa el PP en Medellín, se reconocen los procesos de planeación participativa dados en la década de los 90 en la zona nororiental, tal y como lo expresa la Alcaldía de Medellín (2004b), como base para la configuración su metodología; el reconocimiento y apoyo a los procesos de planeación participativa por parte de la administración municipal, permitieron que a través de escenarios de planeación como los CCCC pensados como instancia para que la población concertara, decidiera y priorizara sus necesidades fundamentales, se pudiera dar continuidad a las iniciativas y propuestas que se venían promoviendo desde las

décadas de los 80 y 90. En este marco, la priorización de recursos del PP para educación superior en 2004 se establece, según Sapiencia (2016), como un mecanismo de transformación, a partir del cual actores sociales como ediles, delegados, líderes comunitarios, y habitantes partícipes del proceso, reconocieron que en la educación superior un alivio para quienes salían de la educación media y no tenían posibilidad de profesionalizarse por carencia de recursos económicos.

Recuperar este antecedente se constituye como resultado del objetivo específico 1, y se erige también en aprendizaje, en tanto permitió reseñar adecuadamente la trayectoria del PP en Medellín, y, posteriormente, del PP en educación superior, para efectuar el análisis de los aprendizajes en términos de aciertos y desaciertos. En esta medida, en cuanto a los actores partícipes del proceso, a través del PP la comuna 4 ha mantenido la destinación de recursos del PP para educación superior como una constante dentro de las preocupaciones de actores gubernamentales y sociales como ediles, delegados, líderes comunitarios y habitantes, que coinciden en la importancia de mantener esta experiencia para beneficiar a sus habitantes; como lo exponen Sapiencia (2016) y Saldarriaga (2016), la destinación de recursos del PP a educación superior es una oportunidad creada y gestada por los mismos actores de base comunitaria, en el marco del PP, posibilitado por los actores gubernamentales, por lo que se destaca que en medio de las tensiones que se generan tanto en el PP como en el PP en educación superior, prevalece la voluntad de ambos actores por continuar la destinación de dichos recursos.

En su metodología, el PP ha sido modificado entre 2004 y 2017 por cambios normativos como los evidenciados desde 2006, año en que se implementaron las ABV para ampliar la participación directa de la ciudadanía (Gutiérrez et al., 2014); su institucionalización en 2007, con el establecimiento de normas para su funcionamiento en el SMP por medio del Acuerdo 043/2007; la reglamentación específica de la metodología del PP en 2009, aunado a la promoción de la articulación práctica de los proyectos del PP con los procesos de PDL en el ámbito de las comunas y corregimientos de Medellín; el cambio dado entre 2012 y 2015, que diseñó e implementó las Jornadas de Vida y Equidad como programa de participación paralelo y en ocasiones, en tensión con la PLPP (MASO y OBSPC, 2018, p. 12); las modificaciones en la definición de escenarios, esquematización de autoridades, articulación de PDL y PDM y mecanismos para elegir delegados; y, finalmente, con el cambio dado en 2017 con el Acuerdo 028/2017, que modifica el Acuerdo

043/2007, y actualiza el SMP, ajustándolo a las normas nacionales que regulan la planeación, el PP y a la modernización de la estructura administrativa municipal.

En esta misma línea, el funcionamiento del PP en educación superior, también ha sido atravesado por cambios normativos que orientan su comportamiento; PP en educación superior fue reglamentado por primera vez por el Acuerdo 064/2006 para ser operado por el ICETEX para los estratos 1, 2 y 3; fue modificado en 2011 y 2012 en pro de incluir a los estratos 4, 5 y 6 en su financiación; se creó Sapiencia en 2012 como agencia que releva al ICETEX en sus funciones y administra todo el funcionamiento de la educación superior en Medellín; se establece su reglamento operativo para FOCAES vía Sapiencia, y para la financiación por medio del convenio directo con las IES del orden municipal en 2013 por medio del decreto 1350; y, finalmente, se reglamenta la prestación del servicio social por medio del decreto 767/2013.

En el marco de los cambios metodológicos propiciados para el PP y el PP en educación superior, en esta sistematización se verifica que, tal y como lo reconoce la Alcaldía de Medellín (2007), el PP se ha consolidado como escenario para la concertación, deliberación y toma de decisiones, en el que confluyen actores sociales y gubernamentales en torno a la identificación de problemas y a la formulación de apuestas de futuro; en este caso, en torno al acceso a la educación superior para los habitantes en la comuna 4.

En cuanto a inversión, esta investigación apunta como resultado que en la comuna 4, se han destinado la mayor parte de los recursos dirigidos a educación, a proyectos de educación superior, con \$12.303.407.448 destinados entre 2005-2017; siendo este valor el 82% del valor total de lo asignado a educación; año a año ha aumentado la priorización en proyectos de educación superior mientras que la inversión en otros proyectos de educación disminuye (MASO y OBSPC, 2018). La asignación de recursos para educación superior se ha multiplicado en promedio 1,09 veces respecto a sus inicios en 2005: pasó de \$107.000.000 en 2005 a \$1.942.934.299 en 2017; mientras que la inversión en proyectos de educación diferentes a educación superior disminuyó; pasó de \$1.550.000.000 en 2005 a \$0 en 2017. En este sentido, se resalta que desde la comisión de educación en la comuna 4 se propende por garantizar la continuidad de los beneficiarios, y abrir nuevas posibilidades para los demás aspirantes mediante la destinación de recursos para educación superior.

Respecto a los aprendizajes que se derivan de esta experiencia, la destinación de recursos del PP para educación superior, como lo expone Sapiencia (2016), se presenta como acierto para hacer frente al problema de la desigualdad en el acceso a la educación superior en la comuna, en la medida en que ha permitido ver la educación superior como un camino hacia el cambio de las condiciones de vida de la población que no ha accedido a estudios superiores en la comuna; esta experiencia ha contribuido a responder a la necesidad de un contexto en donde históricamente el acceso a la educación superior ha sido mínimo; como lo expone la Alcaldía de Medellín (2004b; 2008); en donde antes de la implementación del PP, la tasa de analfabetismo era la cuarta más alta de la ciudad, y solo el 5% de los habitantes había realizado estudios de educación superior en la comuna, aunado a un panorama en donde la educación en la ciudad estaba en detrimento; el PP como proceso planteado desde la administración municipal para que en las comunas y corregimientos de Medellín identifiquen sus necesidades fundamentales y prioricen recursos en torno a ellas, ha permitido que, en el caso de la comuna 4, educación superior sea protagonista en este escenario, y que los actores sociales que hacen parte del proceso, como ediles, delegados, líderes comunitarios y habitantes en general, puedan ser partícipes de la contribución al mejoramiento de las condiciones de vida de los beneficiarios, sus familias y sus entornos en esta comuna.

A su vez, el PP en educación superior ha respondido a la necesidad histórica de mejorar las condiciones educativas, convirtiéndose, según Sapiencia (2016), en un alivio para quienes no pueden acceder a dichos estudios por falta de recursos económicos. Igualmente, los cambios que posibilita el PP en educación superior en actuaciones y concepciones de los actores que se vinculan al proceso, han permitido la proyección de esta iniciativa por fuera del escenario local, a la escala municipal (Medellín Cómo Vamos, 2009) adquiriendo reconocimiento por parte de actores gubernamentales y sociales, que, además de asignar recursos a esta iniciativa, buscan solucionar las dificultades que se presentan en cuanto a deserción y prestación del servicio social, en la medida en que reconocen en el PP en educación superior la capacidad de movilizar a los jóvenes que anteriormente buscaban formas de subsistir en las prácticas delictivas, y ahora se vinculan a la educación superior en aras de mejorar su calidad de vida.

No obstante, es importante reconocer también que, aún persisten retos y desafíos por explorar para esta experiencia, reseñados anteriormente como la falta de acceso a educación con

recursos del PP por parte de la población más empobrecida de las comunas (Saldarriaga, 2016); la existencia de prácticas corruptas al interior del PP en educación superior, como lo plantean Insuasty et al., (2010) y las entrevistas #8, y #3 a líderes comunitarios (abril/2019; marzo/2018); la falta de una prestación de servicio social adecuada en la comuna 4, como lo expresan en las entrevistas #7 y #8 los líderes comunitarios (abril/2019); la deserción de los beneficiarios del PP en tendencia, se concibe como un desacierto en esta experiencia, según lo expuesto en las entrevistas #2 y #9 a funcionarios públicos (septiembre/2018; junio/2018), a partir de lo relatado por una líder comunitaria en la entrevista #7 (mayo/2019), y las entrevistas #2 y #9 a funcionarios públicos; y a partir de lo expuesto en las entrevistas #7, #11 y #15 a líderes comunitarios (abril/2019; marzo/2018; mayo/2019).

Estos últimos retos y desafíos se convierten en debilidades por atender, por lo cual se plantean recomendaciones que puedan potenciar la práctica de la asignación de recursos del PP para educación superior en la comuna 4. Son recomendaciones e ideas de propuestas transformadoras consistentes con los resultados obtenidos de la reflexión crítica de la experiencia y los propósitos descritos en el proyecto de sistematización.

En primer lugar, en la comuna 4- Aranjuez, se ubica la importancia de que los ediles, consejeros, líderes comunitarios y habitantes que hacen parte de la experiencia hagan un reconocimiento de las falencias que se presentan en el proceso; por ejemplo, en lo relacionado al seguimiento, control y evaluación al PP en educación superior, es pertinente que desde la comisión de educación haya mayor consciencia acerca de la importancia de hacer el seguimiento correcto los recursos de educación superior como proyecto que posibilita el mejoramiento de las condiciones de vida sus habitantes: los beneficiarios, sus familias, y sus entornos.

En esta misma línea, es pertinente que haya un trabajo conjunto entre los actores de la administración municipal; en este caso, las IES del orden municipal y Sapiencia, deben cumplir funciones encaminadas al cumplimiento de los objetivos que orientan el funcionamiento de la Secretaria Técnica del Comité Articulador del PP según lo estipulado en el decreto 1350/2013. La cooperación entre entidades debe:

- 1) Propender por que los recursos que se orientan en forma participativa para la educación superior tengan una ágil y eficiente ejecución que satisfaga las necesidades identificadas por las

comunidades en el proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo; 2) Recomendar actuaciones estratégicas a la coordinación institucional del proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo a partir del análisis de los datos estadísticos relacionadas con éste proceso de educación superior; 3) Articular las actuaciones que cada dependencia adelanta en cumplimiento de sus objetivos misionales, para fortalecer la difusión de la información; y 4) Definir situaciones especiales de las personas beneficiarias de recursos educativos (Alcaldía de Medellín, 2013a)

Es pertinente que no solo desde las IES del orden municipal y Sapiencia, sino también desde la comisión de educación de la comuna 4 se realice el seguimiento, control, evaluación y balance de la vinculación de los beneficiarios al PP y a las actividades que estos realizan en la comuna; no solo a la ejecución de recursos, sino también al estado de los beneficiarios. Actores sociales como ediles, consejeros, y líderes comunitarios que se vinculan al PP desde la comuna 4 podría establecer nuevas formas de acompañamiento a los beneficiarios, en razón de identificar de primera mano las razones por las que desertan, e incidir en que los estudiantes terminen su proceso formativo.

A su vez, para garantizar la continuidad de los beneficiarios en sus procesos formativos, es oportuno continuar asignando recursos del PP para el sostenimiento de los estudiantes, en razón de atacar la deserción estudiantil causada, entre otras cosas, por la falta de recursos para transporte y alimentación, y el bajo rendimiento académico; esto, mediante beneficios como tiquetes de bus y metro, seguridad alimentaria, y asesoría académica para los beneficiarios, dado que, como lo expresa el Observatorio de educación superior de la comuna 1 (Obseducación comuna 1, 2017), una vez los beneficiarios ingresan al sistema de becas o créditos, es importante brindar garantías para que los beneficiarios superen las dificultades que pueden provocar su deserción; y dichas estrategias de atención logran ser efectivas cuando el factor o la causa que puede provocar la deserción es intervenida de manera oportuna.

Por parte de IES del orden municipal y de los actores sociales como ediles, consejeros y líderes comunitarios vinculados al PP en educación superior, es pertinente que velen por el cumplimiento del servicio social, tal y como los dispone el Decreto 767/2013 de la Alcaldía de Medellín (2013b) como “toda actuación orientada al interés general y al desarrollo de las comunidades” (p. 2). Como lo expone Saldarriaga (2016), la prestación del servicio social es una oportunidad para que los beneficiarios reconozcan primero las dificultades que hay en su comuna,

y piensen en los aportes que pueden hacer para mejorar las condiciones de vida allí, desde la puesta en práctica de sus aprendizajes y conocimientos al servicio de su cotidianidad. En esta medida, las labores realizadas en la prestación del servicio social deberían estar orientadas a la aplicación de los conocimientos específicos de los estudiantes, y el reconocimiento de las instituciones que existen en la comuna, para poder ejercer por medio de ellas una labor con mayor incidencia en la comuna.

Estas recomendaciones, relacionadas con el seguimiento, evaluación y control de los recursos del PP en educación superior en la comuna; el acompañamiento a los beneficiarios desde la comuna, en torno a identificar las causas que inciden en su deserción; la verificación de una adecuada prestación del servicio social; y el cumplimiento de la norma que orienta las funciones de las IES del orden municipal y Sapiencia, en el marco de la norma que reglamenta el PP en educación superior en Medellín; se plantean con miras a que los actores comunitarios, sociales, académicos y gubernamentales que se involucran directamente en esta experiencia aúnen esfuerzos en pro de atender dichas debilidades y retos que se manifiestan en la experiencia. En esta misma línea, como se presenta a continuación, estas recomendaciones serán insumo para otras investigaciones que se realicen sobre el PP en educación superior, y sobre el PP en Medellín, haciendo parte de su proyección,

4.3 Proyecciones investigativas

A continuación, se plantean las proyecciones investigativas para esta sistematización del PP en educación superior en la comuna 4, entre 2004-2017; esto, en aras de que el abordaje de esta investigación contribuya a la dinamización de otros procesos formativos en Trabajo Social, como también, se motive a la realización de nuevas investigaciones acerca del PP en Medellín, no solo en la experiencia de educación superior, sino en las demás temáticas que se involucran a este, y en las demás comunas y corregimientos del municipio. A su vez, enmarcada en una investigación científica, se plantea la contribución de la presente investigación formativa al fortalecimiento de los procesos investigativos en la línea PCT del grupo MASO; y su aporte a la divulgación de conocimiento generado en la macro investigación.

Se ha dado cumplimiento a los objetivos planteados en la investigación, y se han obtenido los resultados esperados en la formulación del proyecto, en tanto: en el numeral 1 se ha dibujado el contexto del PP de Medellín y el del PP en educación superior para la comuna 4; en el numeral 2 se han identificado y caracterizado los actores partícipes del PP en educación superior en la comuna 4 de Medellín, en relación a su función en el proceso; se ha documentado la forma en que se ha realizado el proceso del PP y el proceso democrático en cuanto a deliberación, concertación, toma de decisiones del mismo; se han comparado las inversiones del PP en educación superior, en relación con lo planeado, priorizado y ejecutado, visibilizando la destinación del recurso público para educación superior en la comuna 4; y, en el numeral 3, se han develado e identificado aprendizajes, en términos de aciertos y desaciertos del proceso vivenciado en la comuna 4, en relación con PP en educación superior, en razón de mejoras en las condiciones de vida con relación a la respuesta a necesidades sociales del contexto territorial; cambios en concepciones y actuaciones de los actores partícipes en el PP en educación superior; y, expresiones de cultura política y organizativa con relación a los sujetos participantes, el ámbito y las relaciones sociopolíticas.

En cuanto a proyecciones investigativas, esta sistematización de la experiencia del PP en educación superior en la comuna 4, suple de manera parcial un vacío de conocimiento, pues no se dispone de información científica amplia y detallada sobre la dinámica del proceso del PP en educación superior, particularmente, en términos de los actores participantes, su metodología y los techos de inversión ejecutados en la comuna 4- Aranjuez; es una realidad que hasta ahora se sistematiza, y que no ha sido estudiada enmarcándose en su complejo y diverso contexto; en esta medida, deriva nuevo conocimiento de relevancia para la comunidad académica, para los actores sociales como líderes comunitarios, ediles y habitantes interesados en el tema.

De este modo, a partir de los hallazgos, las interpretaciones y resultados de la investigación, se establecen proyecciones investigativas, de manera que es necesario continuar indagando sobre las potencialidades, alcances y limitaciones que tiene el PP en educación superior, para evidenciar aprendizajes en términos de aciertos y desaciertos asociados con la mejora en las condiciones de vida con relación a la respuesta a necesidades sociales del contexto territorial; cambios en concepciones y actuaciones de los actores partícipes en el PP en educación superior; y, expresiones de cultura política y organizativa con relación a los sujetos participantes, el ámbito y las relaciones

sociopolíticas; así, ampliar el conocimiento en este tema, y generar nuevas reflexiones para esta experiencia.

En esta línea, es adecuado desde el Trabajo Social continuar recuperando este tipo de experiencias que son de interés académico, institucional, social y comunitario, pues su abordaje permitirá contribuir a la dinamización de procesos formativos de futuros estudiantes que realicen sus trabajos de grado en esta modalidad de investigación social, y acerca del PP en Medellín. También, en la medida en que esta investigación finaliza en 2017, con la implementación del Acuerdo Municipal 028/2017 como el punto de inflexión en la trayectoria del PP en Medellín, teniendo en cuenta el cambio de orden metodológico que orienta con relación al funcionamiento del SMP, es conveniente seguir indagando por la trayectoria del PP en Medellín, no solo en la experiencia de educación superior, sino en las demás temáticas que se involucran a este, y en las demás comunas y corregimientos del municipio, en aras de continuar nutriendo ese vacío de orden conocimiento que acontece sobre el PP en el Medellín.

Finalmente, esta sistematización realizada como investigación formativa, en el marco de la investigación científica *investigación Trayectorias de saberes generados al hacer. Una década de planeación local y presupuesto participativo en Medellín - Colombia, período 2007 – 2017*, contribuye al fortalecimiento de la línea PCT del grupo MASO; permitiendo procesos de formación en pregrado en esa línea, y, posiblemente, a generar nuevos productos de conocimiento, como también, se constituye como un aporte a la divulgación de conocimiento que se generó en el proyecto macro.

Referencias bibliográficas

- Agencia de Educación Superior de Medellín - Sapiencia. (2016). *Análisis diagnóstico de la situación y las políticas de educación superior en Medellín*. Medellín: Alcaldía de Medellín. Recuperado de <https://bit.ly/2P1Gu3X>
- Alcaldía de Medellín y Banco Interamericano de Desarrollo – BID. (2009). *Medellín, Transformación de una ciudad*. Medellín: Taller de Edición S.A. Recuperado de <http://acimedellin.org/wp-content/uploads/publicaciones/libro-transformacion-de-ciudad.pdf>
- Alcaldía de Medellín. (2004a). Encuesta de calidad de vida 2004. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2004b). *Plan de Desarrollo 2004-2007 “Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”*. Medellín: Alcaldía de Medellín. Recuperado de <https://bit.ly/1QrK5Fb>
- Alcaldía de Medellín. (2007). *Informe final de gestión, 2004-2007. “Medellín la más educada, compromiso de toda la ciudadanía”*. Medellín: Departamento Administrativo de Planeación.
- Alcaldía de Medellín. (2008). *Del miedo a la esperanza*. Medellín: Cargraphics. Recuperado de <http://acimedellin.org/wp-content/uploads/publicaciones/del-miedo-a-la-esperanza-2014.pdf>
- Alcaldía de Medellín. (2009). Decreto 1073 de 2009, por medio del cual se reglamenta el Acuerdo 43 de 2007 en lo referente a la planeación local y el presupuesto participativo de Medellín. Medellín: Gaceta Oficial. Año XVI N° 3490. Recuperado de <https://bit.ly/3179o9Y>
- Alcaldía de Medellín. (2011). *Informe Final de Gestión Plan de Desarrollo 2008-2011 “Medellín obra con amor”*. Medellín: Alcaldía de Medellín. Recuperado de <https://bit.ly/1XfkPmF>
- Alcaldía de Medellín. (2012a). *Plan de Desarrollo 2012-2015 “Medellín, un hogar para la vida”*. Medellín: Alcaldía de Medellín. Recuperado de <https://bit.ly/1I4u97y>

Alcaldía de Medellín. (2012b). Resolución 05633 de 2012, por medio del cual se adopta el reglamento operativo del Fondo camino a la Educación Superior Medellín: Alcaldía de Medellín. Recuperado de <https://bit.ly/2ojPTMa>

Alcaldía de Medellín. (2013a). Decreto 1350 de 2013, por medio del cual se reglamentan los acuerdos municipales 9 de 2011 y 2 de 2013 en lo referente al incremento de oportunidades de educación superior con recursos de Planeación Local y Presupuesto Participativo. Medellín: Gaceta Oficial. Año XX N° 4175. Recuperado de <https://bit.ly/2MjLIRD>

Alcaldía de Medellín. (2013b). Decreto 767 de 2013, por medio del cual se reglamenta el sistema único de servicios social por parte de beneficiarios de créditos o becas de educación superior del Municipio de Medellín. Medellín: Gaceta Oficial. Año XX N° 4161. Recuperado de <https://bit.ly/2ITONpk>

Alcaldía de Medellín. (2014). Decreto 1058 de 2014, por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto 1350 de julio de 2013 que reglamenta los Acuerdos Municipales 9 de 2011 y 2 de 2013, en lo referente al incremento de oportunidades de educación superior con recursos de Planeación Local y Presupuesto Participativo: Gaceta Oficial. Año XXI N° 4241. Recuperado de <https://bit.ly/31jip2C>

Alcaldía de Medellín. (2015a). *ABC Planeación Local y Presupuesto Participativo*. Medellín. Recuperado de <https://bit.ly/1UbF8ih>

Alcaldía de Medellín. (2015b). *Plan de Desarrollo Local Comuna 4 Aranjuez 2015-2027*. Contrato No. 4600056021 de 2014. Medellín: Alcaldía de Medellín. Recuperado de <https://bit.ly/2qHCuO2>

Alcaldía de Medellín. (2015c). *Informe Final de Gestión Plan de Desarrollo 2012-2015 "Medellín, un hogar para la Vida"*. Medellín: Alcaldía de Medellín. Recuperado de https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo/RendicinPblicadeCuentas_0/Shared%20Content/PDFs/informe-gestion-2015-baja.pdf

Alcaldía de Medellín, Empresa de Desarrollo Urbano- EDU, Agencia Francesa de Desarrollo- AFD, y Universidad EAFIT. (2015). Medellín modelo de transformación urbana. Proyecto Urbano Integral - PUI - en la zona nororiental. Consolidación habitacional en la quebrada Juan Bobo 2004 - 2007. Recuperado de https://issuu.com/urbameafit/docs/medell_n_modelo_de_transformaci_n

Alcaldía de Medellín. (2016). *Proyecto de Acuerdo Plan de Desarrollo 2016-2019 “Medellín, cuenta con vos”*. Medellín: Alcaldía de Medellín. Recuperado de https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_17/Publicaciones/Shared%20Content/Documentos/2016/Proyecto%20de%20Acuerdo%20Plan%20de%20Desarrollo.pdf

Alcaldía de Medellín. (2018a). *Ficha informativa comuna 4 Aranjuez* [Infografía]. Recuperado de <http://bit.ly/2Nfdad5>

Alcaldía de Medellín. (2018b). *Informe de Gestión Plan de Desarrollo 2016-2019 “Medellín, cuenta con vos”*. Medellín: Alcaldía de Medellín. Recuperado de <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/medellin/Temas/PlanDesarrollo/rendicion/Shared%20Content/2018/Informe%20de%20Gesti%C3%B3n%202017-%20Marzo%209%20Federico%20Guti%C3%A9rrez.pdf>

Alvarado, L., y García, M. (2008). Características más relevantes del paradigma sociocrítico: su aplicación en investigaciones de educación ambiental y de enseñanza de las ciencias realizadas en el Doctorado de Educación del Instituto Pedagógico de Caracas. *Sapiens: Revista Universitaria de Investigación*, 9, 198-202. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/410/41011837011.pdf>

Alzáte Quintero, G. A. (2014). Intervención urbana en el antiguo Basurero Municipal de Medellín: una respuesta ineficaz al abandono estatal (1977– 1986). *Estudios Políticos*, 44, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 191–217 Recuperado de <http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/article/view/19540/16471>

Argote, V., y Barney, M. (2018). *Análisis normativo del Presupuesto Participativo de la ciudad de Medellín: Acuerdos 043 de 2007 y 028 de 2017*. (Trabajo de grado). Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín. Recuperado de <https://bit.ly/32qlKdw>

Arias Betancur, L.F, y Preciado Restrepo, E. (2015). *Sujetos políticos: entre la emancipación, la potenciación y la confrontación: aporte del Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo a la configuración de sujetos políticos en las experiencias de la Comuna 1-Popular y 8-Villa Hermosa entre 2004 y 2011*. (Trabajo de grado). Universidad de Antioquia, Medellín.

Cabannes, Y. (2004). *¿Qué es y cómo se hace presupuesto Participativo? 72 respuestas a preguntas sobre presupuestos participativos municipales*. Quito, Ecuador: AH Editorial. Recuperado de <http://portugalparticipa.pt/op-files/downloads/72%20perguntas%20OP.esp.pdf>

Castrillón, M.F. (2017). Cambios en el Presupuesto Participativo, posiciones encontradas. La Pupila. Recuperado de https://issuu.com/periodicolapupila/docs/periodico_la_pupila_-_edicion_85

Concejo de Medellín. (2004). Acuerdo 038 de 2004, por medio del cual se establece el presupuesto general del municipio de Medellín para la vigencia fiscal 2005. Medellín: Gaceta Oficial. Año XIV N° 2287. Recuperado de <https://bit.ly/2HMMCwg>

Concejo de Medellín. (2008). Acuerdo 051 de 2008, por medio del cual se establece el Presupuesto General del Municipio de Medellín para la vigencia fiscal 2009. Medellín: Gaceta Oficial. Año XV N° 3370. Recuperado de <https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://ad0112085c36a7718f46d9dba43bbe60>

Concejo de Medellín. (2010). Acuerdo 070 de 2010, por medio del cual se establece el Presupuesto General del Municipio de Medellín para la vigencia fiscal 2011: Gaceta Oficial. Año XVII N° 3773. Recuperado de

<https://www.medellin.gov.co/irj/portal/medellin?NavigationTarget=navurl://ad0112085c36a7718f46d9dba43bbe60>

Concejo de Medellín. (2017). Acuerdo 028 de 2017, por medio del cual se modifica el acuerdo 43 de 2007 y se actualiza el sistema municipal de planeación del Municipio de Medellín. Medellín: Gaceta Oficial. Año XXIII N° 4444. Recuperado de <https://bit.ly/2kPoFvw>

Concejo de Medellín. (2007). Acuerdo 043 de 2007, por el cual se crea e institucionaliza la Planeación Local y el Presupuesto Participativo en el marco del Sistema Municipal de Planeación - Acuerdo 043 de 1996 - y se modifican algunos de sus artículos. Medellín: Gaceta Oficial. Año XV N° 3136. Recuperado de <https://bit.ly/2Kgbz56>

Departamento Administrativo de Planeación. (2012). *Pobreza monetaria y condiciones de vida de los hogares de Medellín, 2012*. Medellín. Recuperado de <http://bit.ly/2NPaTCm>

Figuroa Jiménez, G. (2009). Presupuesto Participativo ¿Hacia dónde vamos? Periódico La Pupila, Número 09,1 Recuperado de https://issuu.com/periodicolapupila/docs/periodico_la_pupila_-_edicion_09

Figuroa Jiménez, G. (2013). JAL Comuna 4, un año de gestión y aprendizajes. Periódico la Pupila, Número 46,1 Recuperado de https://issuu.com/periodicolapupila/docs/periodico_la_pupila_-_edicion_46

García, O. (2015). Comuna 1, 10 años transformando la educación. Periódico La Uno, 87, p.1. Recuperado de <https://es.calameo.com/read/005617159ed21588b88db>

Ghiso, A. (2004). Entre el hacer lo que se sabe y el saber lo que se hace. Una revisión sui géneris de las bases epistemológicas y de las estrategias metodológicas. En: Aportes N°57: Sistematización de experiencias. Propuestas y debates. Bogotá: Dimensión educativa. Recuperado de <http://centroderecursos.alboan.org/ebooks/0000/0416/Aportes57.pdf>

Ghiso, A. (1998). *De la práctica singular al diálogo con lo plural, aproximaciones a otros tránsitos y sentidos de la sistematización en épocas de globalización*. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan033101.pdf>

- Gil Ramírez, M. Y. (2013). *Medellín 1993-2013: Una ciudad que no logra encontrar el camino para salir definitivamente del laberinto*. Trabajo presentado en el Seminario “What Happens When Governments Negotiate with Organized Crime?” Cases Studies from the Americas” Washington, D.C., Estados Unidos. Recuperado de https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Gil%20Ramirez%20-%20Colombia%20-%20Paper_1.pdf
- Giraldo, Vélez, N., Hincapié, L., Zapata Toro., C. L., y Sánchez Mazo, L. M. (2010). Hacia la renovación de concepciones y prácticas de la planeación y el desarrollo. *Prospectiva*, 15, Universidad del Valle, pp. 235-262. Recuperado de <http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/10893/6304/4/Prospectiva%2015%2C%202010-235-262%20Hacia%20la%20renovaci%C3%B3n.pdf>
- Goldfrank, B. (2006). *Los procesos de “presupuesto Participativo” América Latina: Éxito, fracaso y cambio*. *Revista de Ciencia Política*, 26 (2), 03-28 Recuperado de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2006000200001
- Gómez, E. (2007). *El presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo*. *Revista Investigación y Desarrollo* 14 (1), 56-77. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26815103>
- Gómez, E., Vásquez, G., Lenti, A., Franco, L. M., Herrera, G., Aguirre, G., Giraldo, R. (2012). *Planeación participativa: realidades y retos*. Medellín: La Carreta Editores. Recuperado de <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/libros/libros-000028.pdf>
- Gutiérrez Tamayo, A. L. (2016). *Proyecto de investigación Trayectorias de saberes generados al hacer. Una década de planeación local y presupuesto participativo en Medellín - Colombia, período 2007 – 2017*. Convocatoria Programática 2016 Área Ciencias Sociales, Humanidades y Artes de un banco de proyectos elegibles de generación de nuevo conocimiento. Universidad de Antioquia. Medellín, Colombia.
- Gutiérrez Tamayo, A. L., Hincapié Ballesteros L. A. (2017). Formación histórica y Proyecto Urbano Integral: tensiones por la inclusión social. En Zuquim, M. L., Sánchez L. M. (Org.)

- Mautner Y. (Ed). *Barrios populares Medellín: Favelas São Paulo*. (pp. 80-97). São Paulo: Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de São Paulo. Recuperado de <http://www.favelasaopaulomedellin.fau.usp.br/wp-content/uploads/2015/07/Barrios-Populares-Medellin-Favelas-Sao-Paulo.pdf>
- Grupo de Investigación Medio Ambiente y Sociedad- MASO y Observatorio de Participación Ciudadana- OBSPC (Ed). (2018). Trayectorias de saberes generados al hacer. Una década de planeación local y presupuesto participativo en Medellín, Colombia, período 2007-2017, producto en el marco del convenio de cooperación académica e institucional entre la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Antioquia – FCSH UdeA y la Personería de Medellín. Universidad de Antioquia. Medellín, Colombia.
- Gutiérrez, A. L., Vargas, P. A., Giraldo, N., Hincapié, L. A., Londoño, E., Arias, L.F., Preciado, E., y Villa, G. M. (2014). *Transitar por el programa de planeación local y el presupuesto participativo: experiencia vivida en las comunas 1 y 8 de Medellín, 2004 – 2011*. Medellín, Colombia. Universidad de Antioquia.
- Gutiérrez, A., Hincapié, L., y Villa, G. (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. Recuperado de https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0250-71612016000100009&lng=es&nrm=iso
- Instituto Popular de Capacitación -IPC. (2005). Desarrollo Local Integral. Plan de Desarrollo de la Comuna 4 (Aranjuez) 2005-2008. Medellín. Recuperado de <https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/documents/ServiciosLinea/PlaneacionMunicipal/ObservatorioPoliticPublicas/resultadosSeguimiento/docs/enfoqueTerritorial/Documentos/PlanDesarrolloLocalComuna4.pdf>
- Instituto Popular de Capacitación- IPC y Alcaldía de Medellín. (2008). *Plan de Desarrollo Local Comuna 4 de Medellín 2008-2015. Construyendo territorio con equidad*. Convenio de Asociación No. 4800002209 de 2007. Medellín. Recuperado de <https://bit.ly/2Njf508>

- Insuasty Rodríguez, A., Peláez Toro, E., Villa Holguín, E., y Aristizábal, W. (2010). *Evaluación y seguimiento a la labor social de los beneficiarios del programa del presupuesto participativo, Educación Superior, Comuna Uno de Medellín*. Medellín: Universidad de San Buenaventura. Recuperado de <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-426548>
- Insuasty, A., Aristizábal, W., y Peláez, E. (2010). *Educación superior y participación en el marco de la implementación del presupuesto participativo en la comuna uno de Medellín*. *Revista El Ágora*. USB, 10 (2), 411-434. Recuperado de <https://revistas.usb.edu.co/index.php/Agora/article/view/379>
- Jara, O. (2011). *Orientaciones teórico-prácticas para la sistematización de experiencias. Una propuesta teórica y práctica*. San José de Costa Rica: Alforja. Recuperado de http://centroderecursos.alboan.org/ebooks/0000/0788/6_JAR_ORI.pdf
- Jara, O. (1994). *Para sistematizar experiencias. Una propuesta teórica y práctica*. San José de Costa Rica: Alforja. Recuperado de <http://www.fahce.unlp.edu.ar/extension/Documentos%20y%20Ponencias/para-sistematizar-experiencias-una-propuesta-teorica-y-practica>
- Jara, O. (2012). *Sistematización de experiencias, investigación y evaluación: aproximaciones desde tres ángulos*. *Educación global*, 1, 56-70. Recuperado de <http://educacionglobalresearch.net/wp-content/uploads/02A-Jara-Castellano.pdf>
- Jara, O. (2010). *La sistematización de experiencias: aspectos teóricos y metodológicos*. Entrevista a Oscar Jara para la Revista Matinal, 4, 5. Recuperado de http://www.cepalforja.org/sistem/documentos/ojara_entrevista_rmatinal.pdf
- Jiménez, P. (2009). Estudio con becas de Presupuesto Participativo. Periódico La Pupila, Número 09,1. Recuperado de https://issuu.com/periodicolapupila/docs/periodico_la_pupila_-_edicion_09

- La Pupila. (2015). La Junta Administradora Local. Periódico la Pupila, Número 63,1 Recuperado de https://issuu.com/periodicolapupila/docs/periodico_la_pupila_-_edicion_63
- La Pupila. (2017a). Algo se hizo mal. La Pupila. Recuperado de https://issuu.com/periodicolapupila/docs/periodico_la_pupila_-_edicion_93_-_
- La Pupila. (2017b). Las dos caras del PP. La Pupila. Recuperado de https://issuu.com/periodicolapupila/docs/periodico_la_pupila_-_edicion_93_-_
- La Pupila. (2017c). Un riesgo para la participación. La Pupila. Recuperado de https://issuu.com/periodicolapupila/docs/periodico_la_pupila_-_edicion_83
- Lopera Pérez J. D., González Avendaño D. P., y Sánchez Mazo L. M. (2017). Entre luchas sociales y avances jurídicos para la garantía de derechos. En Zuquim, M. L., Sánchez L. M. (Org.) Mautner Y. (Ed). *Barrios populares Medellín: Favelas São Paulo*. (pp. 18-32). São Paulo: Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de São Paulo. Recuperado de <http://www.favelasaopaulomedellin.fau.usp.br/wp-content/uploads/2015/07/Barrios-Populares-Medellin-Favelas-Sao-Paulo.pdf>
- Madariaga, A., Villegas, L., Gómez, M. A., y Torres, D. (2014). *Impacto sociocultural y político de la formación ciudadana, la planeación local y el presupuesto participativo en la ciudadanía de Medellín: balance, impacto y recomendaciones a los procesos de presupuesto participativo y formación ciudadana implementados por la Secretaría de Participación de la alcaldía de Medellín*. Medellín: Corporación Viva la Ciudadanía.
- Medellín Cómo Vamos. (2009). *Informe de Calidad de Vida de Medellín, 2008*. Medellín. Pregón Ltda.
- Moreno Soto, G.L. (2018). *Cambios en la comprensión del desarrollo local, generados en procesos de planeación participativa, por encuentro entre estrategias de gobierno y liderazgo comunitario. Estudio de caso: comuna 6 de Medellín, períodos 1994-2004 y 2004-2015*. (Tesis de Maestría). Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín. Recuperado de <https://repository.upb.edu.co/handle/20.500.11912/4167?show=full>

- Naranjo, G. (1992). *Medellín en zonas. Monografías*. Medellín: Corporación Región. Recuperado de http://www.region.org.co/images/publicamos/libros/medellin_en_zonas.pdf
- Observatorio de Educación Superior Comuna 1- Obseducación Comuna 1. (2017). *Fondo Camino a la Educación Superior Comuna Uno, El Camino Para Ser Profesional*. [Entrada de Página Web] Recuperado de https://drive.google.com/file/d/122HUevZ_ytmRqz8zM2yITVQCYVwxfcGc/view
- Pérez Zapata, E. (2007). *Planeación y presupuesto participativo en Medellín*. Medellín: Red de Organizaciones Comunitarias de Medellín y Corporación Con-vivamos.
- Popkewitz, T. (1988). *Paradigma e ideología en investigación educativa. Las funciones sociales del intelectual*. Madrid: Mondadori.
- Quinchía Roldán, S. M., y Arrieta Neira E. B. (2012). *Urbanismo social: del discurso a la espacialización del concepto. Caso Medellín – Colombia*. Trabajo presentado en 9ª Biental del Coloquio de Transformaciones Territoriales. Huellas e incertidumbres en los procesos de desarrollo territorial, Tucumán, Argentina. Recuperado de http://www.colmayor.edu.co/archivos/suly_nwtbc.pdf
- Ramírez, M. F., y Franco, M. H. (2016). Presupuesto participativo y gasto público en educación superior. El caso de Medellín. *Reflexión Política*, 18 (35), 130-142 Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=11046399011>
- Rodríguez, J. M. (2011). Métodos de investigación cualitativa. *Revista Silogismo*, 2-43. Recuperado de <http://www.cide.edu.co/doc/investigacion/3.%20metodos%20de%20investigacion.pdf>
- Ruiz, J. (2008). Medellín: fronteras de discriminación y espacios de guerra. *Centro de Estudios de Opinión*, 1–93. Recuperado de <http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/ceo/article/view/6496/5965>

- Saldarriaga Escobar, L. M. (2016). *Educación superior pública: oportunidades que se crean*. Medellín: ITM. Recuperado de <https://fondoeditorial.itm.edu.co/libros-electronicos/educacion-superior/mobile/index.html>
- Sánchez Mazo L. M., y Lopera Pérez J. D. (2017). Intervenciones urbanas en asentamientos precarios de Medellín, 1980-2011. En Zuquim, M. L., Sánchez L. M. (Org.) Mautner Y. (Ed). *Barrios populares Medellín: Favelas São Paulo*. (pp. 33-44). São Paulo: Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de São Paulo. Recuperado de <http://www.favelasaopaulomedellin.fau.usp.br/wp-content/uploads/2015/07/Barrios-Populares-Medellin-Favelas-Sao-Paulo.pdf>
- Taylor, S. J., y Bodgan, R. (1984). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. Buenos Aires: Paidós.
- Urrego, W. (2010) Procesos que interviene la JAL en la Comuna 4. Periódico La Pupila, Número 14,1 Recuperado de https://issuu.com/periodicolapupila/docs/periodico_la_pupila_-_edicion_14
- Vasco, C. (1989). *Tres estilos de trabajo en las ciencias sociales*. Bogotá: Centro de Investigación y Educación Popular. Recuperado de <https://juliancastror.files.wordpress.com/2016/06/tres-estilos-de-trabajo-en-las-ciencias-sociales-escaneado.pdf>
- Villegas, A. (2012). Cambios a la Planeación Local y el Presupuesto Participativo. La Uno. Recuperado de <https://es.calameo.com/read/00561715950c9c6252f25>
- Yuni, J., y Urbano, C. (2006). *Técnicas para investigar y formular proyectos de investigación*. Córdoba: Brujas. Recuperado de <http://abacoenred.com/wp-content/uploads/2019/01/LIBRO-T%C3%A9cnicas-para-investigar-1.pdf>

Entrevistas personales

Entrevista #1, líder comunitario comuna 1, 13 de julio de 2018

Entrevista #2, funcionarios públicos, 11 de septiembre de 2018

Entrevista #3, líder comunitaria comuna 1, abril de 2018

Entrevista #4, exfuncionaria pública, 4 de julio de 2018

Entrevista #5, funcionario público, 18 de mayo de 2018

Entrevista #6, edil comuna 4, 22 de agosto de 2018

Entrevista #7, líder comunitaria comuna 4, 25 de abril de 2019

Entrevista #8, líder comunitario comuna 4, 25 de abril de 2019

Entrevista #9, funcionario público, 1 de junio de 2018

Entrevista #10, exlíder comunitario comuna 4, 18 de mayo de 2019

Entrevista #11, líder comunitario comuna 1, marzo de 2018

Entrevista #12, funcionarios públicos, noviembre de 2017

Entrevista #13, beneficiaria PP comuna 4, 23 de abril de 2019

Entrevista #14, líder comunitario comuna 2, 3 mayo de 2019

Entrevista #15, líder comunitario comuna 2, 2 de mayo de 2019

Entrevista #16, funcionaria pública, julio de 2018

Encuentros colectivos

Grupo focal #1, actores comunitarios comuna 4, 12 de mayo de 2018