



Democracia en contextos de conflicto: experiencias con el presupuesto participativo en la Comuna 8 de Medellín, Colombia

Luis Alberto Hincapié Ballesteros

Trabajo de investigación para optar al título de Magíster en Intervención Social

Tutor

Alberto León Gutiérrez Tamayo, Doctor (PhD) en Educación

Universidad de Antioquia
Facultad de Ciencias Sociales y Humanas
Maestría en Intervención Social
Medellín, Antioquia, Colombia
2024

Cita	(Hincapié Ballesteros, 2024)
Referencia	Hincapié Ballesteros, L. (2024). <i>Democracia en contextos de conflicto: experiencias con el presupuesto participativo en la comuna 8 de Medellín, Colombia</i> [Tesis de maestría]. Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.
Estilo APA 7 (2020)	



Maestría en Intervención Social, Cohorte I

Grupo de Investigación Medio Ambiente y Sociedad (MASO)

Centro de Investigaciones Sociales y Humanas (CISH)



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

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

Universidad de Antioquia - www.udea.edu.co

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

Tabla de contenido

Resumen	7
Abstract	8
Introducción	9
1. Problema de investigación	19
2. Justificación.....	24
3. Objetivos	26
3.1. Objetivo general	26
3.2. Objetivos específicos.....	26
4. Referente conceptual	27
5. Metodología de investigación	38
6. Resultados	45
6.1. Contexto del PP en el conflicto social y armado colombiano	45
6.1.1. Conflicto armado colombiano e incidencia en el PP.....	46
6.1.2. Democratización en Colombia para la emergencia del PP	53
6.2. Experiencias con el PP en la Comuna 8 de Medellín.....	60
6.2.1. Conflicto por el presupuesto participativo	61
6.2.2. Conflictos en el presupuesto participativo	72
6.2.3. Alcances del PP en la transformación del conflicto.....	82
6.3. Presupuesto participativo e intervención social.....	84
6.3.1. Intervención social de los actores de la comuna 8 en el PP	84
6.3.2. Características del PP como proceso de intervención social.....	98
7. Conclusiones	103
Referencias	107
Anexos.....	117

Lista de tablas

Tabla 1 Esquema Síntesis de la estructura participativa del PP en Medellín (2004-2007).....	67
Tabla 2. Objetivos de participación de diferentes actores de la comuna 8 de Medellín	89
Tabla 3 Dimensión operativa del presupuesto participativo	102

Lista de figuras

Figura 1 División político-administrativa de la comuna 8 de Medellín.....	14
Figura 2. Número de delegados y organizaciones en el PP de la Comuna 8 entre 2004 y 2015	15
Figura 3. Inversión de recursos del PP en la comuna 8 de Medellín por año	15
Figura 4 Sistema Categorial de la investigación	37
Figura 5 Infografía del enfoque de la investigación.....	43
Figura 6 Infografía Unidades Hermenéuticas	44
Figura 7 Mapa de presupuestos participativos en Colombia	50
Figura 8 Mapa de Acciones bélicas en Colombia 1958-2018.....	51
Figura 9 Línea de tiempo normatividad en Colombia asociados al PP.....	58
Figura 10 Fuerzas de presión en el conflicto por el PP en Medellín.....	62
Figura 11 Actores en conflicto por el presupuesto participativo	65
Figura 12 Instancias de participación en el conflicto por el PP	66
Figura 13 Conflictos en el presupuesto participativo.....	81
Figura 14 Experiencias de Participación Documentadas	86
Figura 15 Diagrama de objetos de intervención de las experiencias de participación en Comuna 8 de Medellín	88
Figura 16 Diagrama de orientaciones teóricas y conceptuales para la intervención social en las experiencias de participación Comuna 8	92
Figura 17 Diagrama orientaciones metodológicas para la intervención social en las experiencias de participación comuna 8.....	94
Figura 18 Diagrama de orientaciones metodológicas para la intervención social en las experiencias de participación de la comuna 8 de Medellín.....	95
Figura 19 Diagrama de orientaciones ético políticas para la intervención social en las experiencias de participación de la Comuna 8	97

Siglas, acrónimos y abreviaturas

Asocomunal	Asociación de Juntas de Acción Comunal
JAC	Juntas de Acción Comunal
JAL	Junta Administradora Local
MASO	Grupo de investigación Medio Ambiente y Sociedad
PDL	Plan de Desarrollo Local
PDZ	Planeación del desarrollo zonal
POAI(p)	Plan Operativo Anual de Inversiones participativo
PP	Presupuesto Participativo

Resumen

El informe presenta los resultados de la investigación “Democracia en Contextos de Conflicto” realizada en el marco de la Maestría en Intervención Social de la Universidad de Antioquia. Mediante la modalidad de estudio cualitativo de caso, problematiza la incorporación del presupuesto participativo (PP) como mecanismo para la construcción de paz en el Acuerdo Gobierno-Farc firmado en 2016. Tomando como categorías de análisis la democracia participativa, el conflicto democratizador y la intervención social, comprende las experiencias con la democracia de los actores que se han vinculado al presupuesto participativo en la comuna 8 de Medellín (Villa Hermosa), identificando la incidencia del conflicto, recuperando su experiencia participativa y caracterizándolo como proceso de intervención social. Concluye que el conflicto armado ha incidido en la experiencia de participación de los actores que se vinculan al PP en la comuna 8, quienes a su vez proyectan sus iniciativas hacia el PP como estrategia de incidencia política que vinculada a la planeación participativa constituye un potencial social y político para la transformación del conflicto social y armado.

Palabras clave: intervención social, democracia, presupuesto participativo, conflicto

Abstract

The report presents the results of the research Democracy in Conflict Contexts carried out within the framework of the Master's Degree in Social Intervention of the University of Antioquia. Through the qualitative case study modality, it problematizes the incorporation of participatory budgeting as a mechanism for peacebuilding in the Government-FARC Agreement signed in 2016. Taking participatory democracy, democratizing conflict and social intervention as categories of analysis, it includes the experiences with democracy of the actors that have been linked to the participatory budget in the commune 8 of Medellín, identifying the incidence of the conflict, recovering its participatory experience and characterizing it as a process of social intervention. It concludes that the armed conflict has affected the experience of participation of the actors that are linked to the PP in commune 8, who in turn project their initiatives towards the PP as a strategy of political incidence that linked to participatory planning constitutes a social and political potential for the transformation of the social and armed conflict.

Keywords: social intervention, participatory democracy, participatory budgeting, conflict

Introducción

Este informe presenta los resultados de la investigación “*Democracia en contextos de conflicto: experiencias con el presupuesto participativo en la Comuna 8 de Medellín, Colombia*” realizada entre los años 2020 y 2021 en el marco de la primera cohorte de la Maestría en Intervención Social de la Universidad de Antioquia. Constituye una contribución de la maestría al estado del arte del conocimiento para la construcción de paz en Colombia; lo hace desde su línea de investigación de Ciudadanías en resistencia, Estado y políticas sociales en posconflicto, en particular su eje de ciudadanías en resistencia, conflicto y paz. Para ello ilustra el potencial social y político (Gutiérrez Tamayo et al., 2016) de este proceso de participación ciudadana para la intervención social en el marco del conflicto armado colombiano, luego que fuera incorporado dentro del Acuerdo de Paz de 2016.

Con este trabajo además se da continuidad a la línea de investigación en Planeación, Ciudadanía y Territorio del grupo de investigación Medio Ambiente y Sociedad (MASO) en el que se han desarrollado investigaciones sobre planeación local y presupuesto participativo en Medellín de manera independiente o en alianza con otros grupos de investigación, organizaciones sociales y entes gubernamentales (Chávez Guerrero et al., 2017; Gutiérrez Tamayo et al., 2016; Gutiérrez Tamayo, Román Cárdenas, et al., 2014; Gutiérrez Tamayo, Vargas López, et al., 2014; Secretaría de Salud de Medellín & Facultad Nacional de Salud Pública de la Universidad de Antioquia, 2018b). *Democracia en contextos de conflicto* da continuidad al acumulado de conocimiento teórico y metodológico que se ha logrado en materia del Presupuesto Participativo —PP— en Medellín, poniendo este acervo a disposición de la construcción de paz en Colombia al tomar el conflicto como elemento sustancial en tal construcción.

Ha motivado este trabajo la novedad que reviste que un mecanismo de participación ciudadana con amplia trayectoria a nivel mundial sea contemplado de manera expedita como uno de los mecanismos para la apertura democrática de la que habla el Acuerdo de paz de 2016. Este elemento es tan distintivo como novedoso, siendo que no hay en la literatura precedentes similares. En consecuencia, se requiere de una revisión del proceso en el marco de este contexto que, en la perspectiva de la intervención social, oriente su alcance para la construcción de paz que se promulga y, sobre todo, maneras de realizarla con la participación ciudadana en la inversión pública.

Su novedad ha encontrado resonancia en la propia experiencia del investigador a partir de las anécdotas personales en casi diez años de investigación con el proceso. Las anécdotas

son una referencia a la vivencia propia del investigador quien ha procurado comprender las experiencias de quienes han participado del presupuesto participativo en la comuna 8 de Medellín, donde se formó como persona, líder y profesional. A través de ellas se relacionan los elementos que dieron origen a la investigación y que toman forma luego en los componentes propios del informe: problema de investigación, justificación, referentes conceptuales, objetivos, metodología, resultados y conclusiones. Las tres anécdotas que a continuación se relacionan, orientan al lector sobre el alcance en cada uno de estos aspectos.

La primera anécdota transcurre en el año 2003, cuando fui elegido vicepresidente de la Junta de Acción Comunal —JAC— del barrio Golondrinas y asistía a una reunión de líderes en la que concurría, con voz decidida y tono altisonante, un líder de la Corporación Democracia¹ cuyo representante respondía al singular alias de “memin”. Para entonces el nivel de consciencia sobre el personaje y la influencia de su presencia me eran desconocidos; pese llevar años de participación en grupos juveniles y haber sido elegido en el último año como vicepresidente de la JAC, sería solo hasta varios años después que tomaría consciencia sobre lo que representaba el personaje. En 2003 la escena transcurría en aparente normalidad, con los participantes dispuestos en mesa redonda discutiendo sobre temas ya perdidos en la memoria, que solo conserva la sensación de dominio del personaje sobre los asistentes, pese a la resistencia de los argumentos contra su influencia.

La segunda anécdota transcurre hacia el año 2013, cuando adelantaba la primera investigación profesional al interior del grupo de investigación MASO. Esta era a su vez continuidad del trabajo de grado adelantado años atrás con 10 compañeras de formación en Trabajo Social, con quienes se había iniciado una línea de investigación en planeación y presupuesto participativo; aquella había sido sobre el proceso adelantado en la comuna 1 de Medellín por lo que como habitante de la comuna 8, había quedado la sensación de un pendiente por conocer el proceso de mi contexto más próximo. Así, en el ejercicio profesional, para 2013 conocí a Jairo Maya (q.e.p.d.) en la primera entrevista que le realizaba para aquella investigación. Habiendo sido él edil de la comuna, líder comunitario y participante activo del proceso de planeación del desarrollo, la sensación personal de inconsciencia volvió a emerger, esta vez por mi desconocimiento de los procesos adelantados por los líderes y organizaciones sociales en la comuna. Además, la entrevista transcurría entre mis preguntas por el presupuesto participativo y sus respuestas sobre la movilización de las organizaciones sociales, mesas, comités y líderes que dinamizaban la participación en la comuna, de la que según enfatizaba el

¹ Organización creada por desmovilizados de grupos paramilitares en Medellín.

entrevistado, el PP era solo uno de los escenarios donde se expresaba, bajo la tensión con personajes como el señalado en la primera anécdota.

De la investigación para la que se adelantó esta entrevista derivaron dos más, una sobre metodologías de apropiación social de conocimiento y otra sobre el proceso de planeación local y presupuesto participativo en la zona suroriental de Medellín, dando continuidad a la línea de investigación iniciada en el pregrado. También se formularon proyectos que no prosperaron por falta de financiación, pues su alcance superaba la capacidad instalada del grupo MASO. El grupo además tuvo participación en una investigación liderada por la Facultad Nacional de Salud Pública en asocio con la Secretaría de Salud de Medellín, en la que se evaluaba el presupuesto participativo en salud en la comuna 8, entre otras comunas del municipio. Allí se tuvo la laboriosa tarea de evaluar el proceso de transición hacia el nuevo Sistema Municipal de Planeación que fue aprobado mediante acuerdo 028 de 2017.

En los años de investigación, 2009-2017, las entrevistas, grupos focales y observaciones transcurrían entre las variopintas posiciones de los actores sobre el presupuesto participativo. Señalando los mismos en un momento las ventajas del proceso y en otro las falencias, apuntando sus logros y limitaciones, los anhelos y las frustraciones. En retrospectiva, en esos años cobró fuerza en el discurso institucional la premisa según la cual personajes como “memín” tenían control sobre el proceso justificándose la necesidad por su reestructuración que daría lugar el Acuerdo 028 de 2017. Contrastaba esta posición con la sostenida en los primeros años de experiencia entre 2004 y 2008, cuando la institucionalidad se decantaba por señalar las contribuciones a la formación de ciudadanía, la transparencia y la gobernabilidad a través del presupuesto participativo. El viraje hacia enfatizar sobre la presencia de actores armados con incidencia en el proceso, por demás presentes en las comunas de Medellín antes incluso de iniciar el presupuesto participativo, se incluía en una serie de críticas que venían señalándose desde que se realizara la primera priorización de recursos. Sin embargo, su nuevo énfasis opacaba la experiencia de líderes como Jairo Maya (q.e.p.d.) que lideraban procesos sociales y políticos en la comuna 8 sin subordinarse a la acción coercitiva que ejercieran actores al margen de la ley.

La tercera anécdota vino años más tarde, llegado el momento de plantear un problema de investigación para la Maestría en Intervención Social, cuyo énfasis ha sido el conflicto y la construcción de paz. Era esta una oportunidad para abordar el problema postergado, cuando se anunció la promulgación del Acuerdo de Paz entre Gobierno y FARC en 2015 y quedó allí consignado el presupuesto participativo como instrumento para la construcción de la paz estable y duradera que profesaba el acuerdo. En su momento todavía estaban en curso algunas de las

investigaciones antes mencionadas, por lo que para el grupo de investigación la mención del PP en el acuerdo quedó como pendiente de ser abordada. Ahora, la maestría ofrecía un escenario para su abordaje en relación con la intervención social, sobre el que las anécdotas anteriores alentaron un supuesto de investigación: si el presupuesto participativo precede el acuerdo, como podría entonces coadyuvar a resolver los problemas en los que el mismo PP emergió y ser de utilidad para la construcción de paz en Colombia. Además, si como decían las fuentes oficiales en Medellín, el PP estaba bajo la incidencia de actores al margen de la ley a través de líderes y organizaciones que captaban recursos para su financiamiento, como sostener entonces su potencial social y político en semejante escenario.

De esta reflexión derivó la necesidad de investigar experiencias concretas en las que actores sociales hubieran participado del PP en escenarios de conflicto; y dado que tales escenarios se extienden ampliamente en el país, para que la empresa prosperara se requería una delimitación necesaria que se circunscribió a la experiencia de la comuna 8 (Villa Hermosa) de Medellín por los vínculos vivenciales de su autor además de reunir los elementos esenciales del problema: la implementación del PP municipal en su jurisdicción, la presencia de los actores del conflicto armado colombiano y un acumulado de experiencias de participación que se ha documentado con el correr de los años.

Referir a la Comuna 8 es aludir a una de las 16 unidades administrativas en las que el Municipio de Medellín organiza su área urbana para distribuir la inversión pública a través de sus programas y proyectos. Su jurisdicción permite definir un límite para el análisis, aunque las experiencias de participación de sus actores sociales e incluso la dinámica del conflicto armado que las influye, superan ampliamente las fronteras de su jurisdicción. Siendo una unidad administrativa en ella puede observarse tanto la inversión de recursos del PP municipal como las dinámicas sociales y políticas en las que se interrelacionan sus actores.

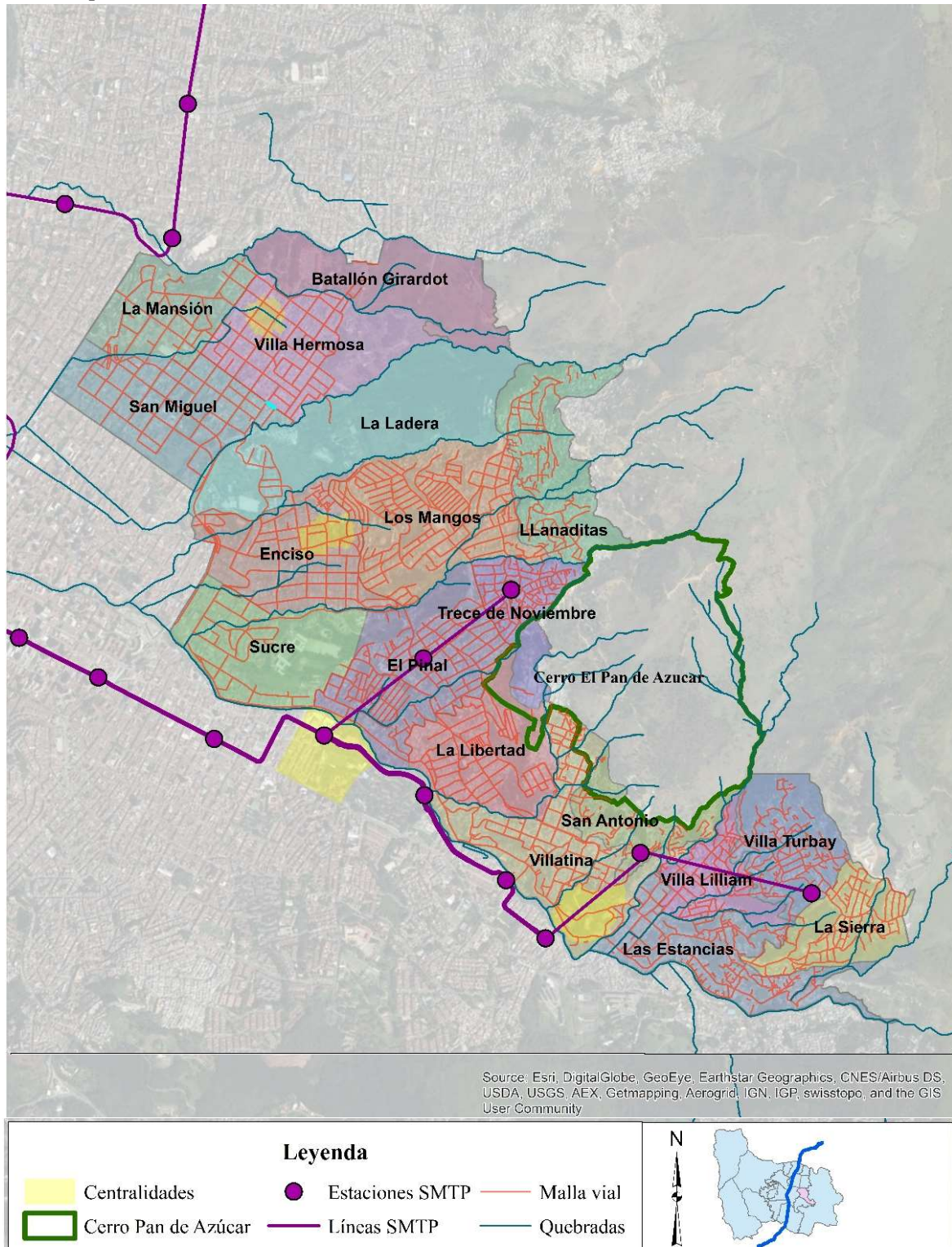
Según Decreto 346 del 2000 está conformada por los barrios Villa Hermosa, La Mansión, San Miguel, La Ladera, Batallón Girardot, Llanaditas, Los Mangos, Enciso, Sucre, El Pinal, Trece de Noviembre, La Libertad, Villatina, San Antonio, Las Estancias, Villa Turbay, La Sierra y Villa Liliam, que en conjunto suman un área de 577,7497 hectáreas. Según sus pobladores, a su interior pueden distinguirse 10 nodos territoriales en los que a los barrios oficialmente reconocidos se les suman otros sectores y se toma como propia el área del cerro Pan de Azúcar, uno de los cerros tutelares de Medellín cuya jurisdicción administrativamente corresponde al corregimiento de Santa Elena (Corpades & Alcaldía de Medellín, 2007). Esta diferenciación entre la norma y la visión de los pobladores responde al proceso mismo de poblamiento de la comuna a través de la conformación de sus barrios, por la vía de urbanización

controlada unos, loteos informales otros e invasiones progresivas en su mayoría (Cotuá Muñoz & Rios Agudelo, 2008). Con su conformación barrial, la comuna 8 ya ilustra incidencias del conflicto armado a través del impulso a su proceso de poblamiento.

Los barrios de la comuna 8 surgen [...] en su mayoría como resultado de la inmigración de gran cantidad de población rural, por la búsqueda de mejores condiciones de vida, dadas las alternativas de empleo que ofrecía el desarrollo industrial de la época; o por el desplazamiento causado por la violencia bipartidista de mediados del siglo XX, que se vivió de manera contundente en las áreas rurales del país y aumentó en las ciudades capitales los cinturones de pobreza (Cotuá Muñoz & Rios Agudelo, 2008, p. 16).

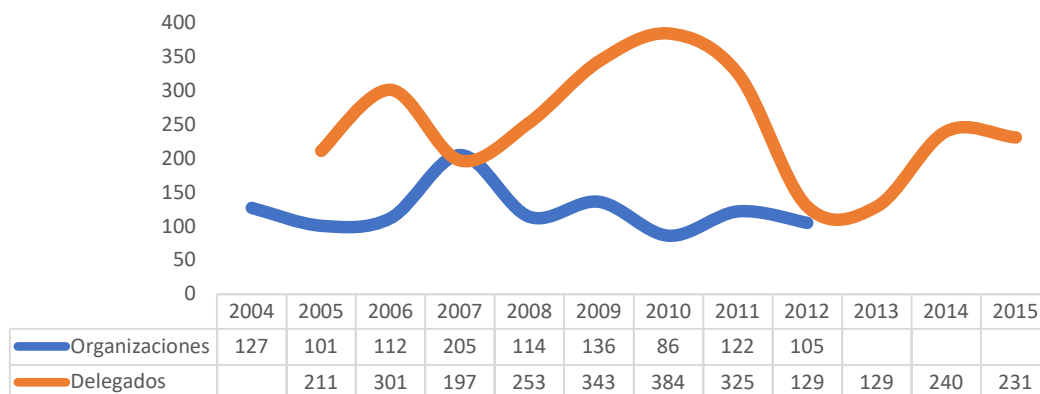
A su vez, reúne variedad de organizaciones sociales, cívicas y comunitarias entre las que se cuentan Juntas de Acción Comunal, grupos de adulto mayor, grupos juveniles, organizaciones culturales, religiosas, de víctimas, de población desplazada, LGBTI, afrocolombianos, microempresas y emprendimientos además de la Junta Administradora Local —JAL— de la Comuna conformada por siete ediles elegidos por voto popular. Cada una de estas organizaciones, sus líderes y aun sus pobladores sin tradición de liderazgo ha podido vincularse al ejercicio del PP en desarrollo de su propia experiencia de participación.

Figura 1
División político-administrativa de la comuna 8 de Medellín



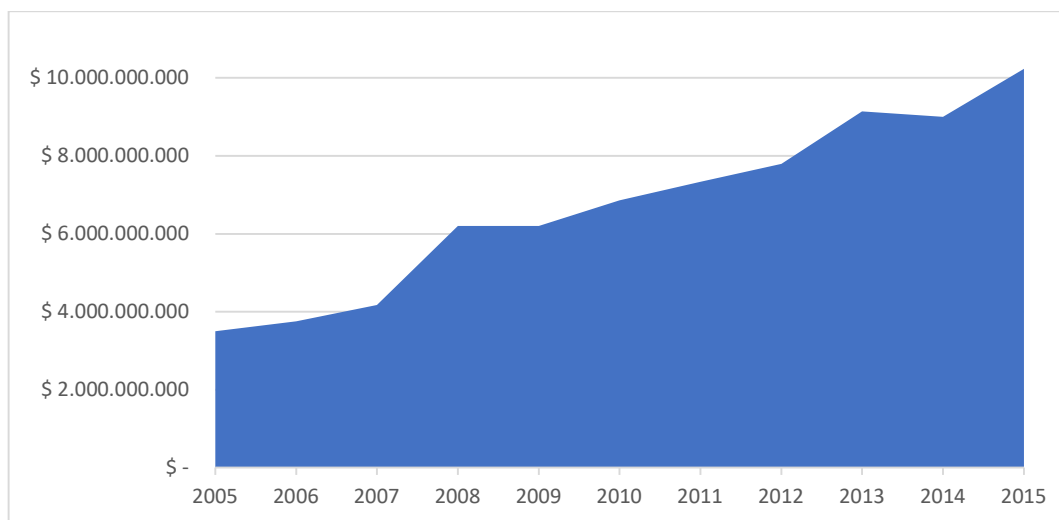
Nota: Fuente: elaboración propia, con base en Datasets Plan de Ordenamiento Territorial de Medellín, 2014

Figura 2.
Número de delegados y organizaciones en el PP de la Comuna 8 entre 2004 y 2015



Nota. Fuente: Elaboración Propia, con base en información suministrada por Secretaría de Participación Ciudadana

Figura 3.
Inversión de recursos del PP en la comuna 8 de Medellín por año



Nota. Fuente: Elaboración propia, con base en información disponible de la Secretaría de Participación Ciudadana de la Alcaldía de Medellín.

Según cifras de la administración municipal entre los años 2004 y 2015, año en que inicia el PP en Medellín y se acuerda la paz Gobierno-FARC, en la comuna 8 se ha convocado la participación de 2.743 ciudadanos delegados, en promedio 249 por año, entre un mínimo de 129 en los años 2013 a 2014 y un máximo de 384 en el año 2011. En cuanto al número de organizaciones se disponen datos entre el 2005 y el 2012, que denotan una participación de

entre 86 y 205 organizaciones de la comuna en el mismo periodo. A su vez, la inversión con recursos del PP que se ha realizado acumula un total de \$ 74,171,018,074 (setenta y cuatro mil ciento setenta y un millones de pesos) en poco más de una década que abarca el periodo delimitado.

Es común que en las investigaciones realizadas sobre PP estas cifras se presenten como parte de los resultados que se analizan. Sin embargo, para efectos de esta investigación tienen un mero efecto ilustrativo sobre la magnitud del ejercicio de participación alrededor de la inversión pública que ha supuesto el PP en la comuna. Recordando, el interés de esta investigación está puesto en el conflicto y la manera como se interviene este a través del PP. Por tanto, más que los recursos por sí mismos desde el problema de investigación, pasando por la justificación, el referente conceptual, los resultados y las conclusiones, se enfatiza en la disputa por estos recursos a través de las prácticas con las que intervienen los actores en la construcción de democracia.

El problema de investigación plantea así la necesidad de conocimiento en este aspecto dentro del estado del arte del PP. El abordaje del problema al hacerse desde la intervención social cuestiona desde un principio el carácter instrumental que se ha venido acuñando al PP, frente a otros sentidos como el de proceso, estrategia de formación ciudadana o metodología participativa. En consonancia con esta crítica, la justificación hace énfasis en la experiencia de los actores como elemento a destacar frente a la perspectiva instrumental que se promueve desde la norma.

Se alude pues al conflicto en genérico, en el sentido amplio de una diferencia por la que se movilizan fuerzas contrarias. Tal noción se encuentra soportada en el referente conceptual donde se expone de manera precisa el sentido que toma el término para este trabajo. Si se trae aquí la noción más abstracta, es por la necesaria relación que ha de establecerse desde un principio entre la noción de conflicto y sus expresiones, social una y armada la otra. Posterior al referente conceptual, la metodología expresa la manera como se ha realizado la investigación advirtiendo cambios en el alcance de los objetivos y las técnicas aplicadas. Si bien en principio se proponía en el objetivo general que la comprensión lograda llevaría a la definición de *modelo* de intervención social, esta idea se vio descartada conforme avanzara la investigación denotando la versatilidad de aproximaciones a la experiencia que impiden una interpretación única a impulsar. En su lugar, se describe al final del informe las características del PP como proceso de intervención social para la construcción de paz.

La investigación se desarrolló en un contexto que afectó la implementación del trabajo de campo por la alteración de las cotidianidades a partir de la declaratoria de emergencia

sanitaria por COVID19. Si bien en principio se propuso un enfoque fenomenológico con el cual pudiera llegarse de manera más profunda a las prácticas de los actores, la alteración misma de la vida cotidiana distorsionaba tal aproximación. Se definió entonces aproximarse a la realidad desde un enfoque hermenéutico interpretando las prácticas documentadas a la luz del conflicto. Se pasó así de la alusión de sujeto, vinculada al enfoque fenomenológico, a la de actor, comúnmente encontrada en los textos objeto de interpretación.

Son tres los resultados que aporta la investigación en consonancia con cada objetivo específico: se encuentran descritas las experiencias con la democracia de los actores que han participado del PP en la comuna 8 de Medellín en contextos de conflicto; están identificadas las contribuciones del PP de Medellín a la construcción de democracia participativa en contextos de conflicto como los de la comuna 8 y se encuentra caracterizado el PP como proceso de intervención social para la construcción de democracia participativa en contextos de conflicto. Los dos resultados alusivos a la fundamentación de las prácticas de construcción de democracia en contextos de conflicto adelantadas por los actores y el diseño de un modelo de intervención social para la construcción de democracia en contextos de conflicto a través del PP se vieron reducidos ante el cambio en la metodología.

Encontrará el lector que los resultados se describen en términos del conflicto armado colombiano y su incidencia en el PP, el proceso de democratización en Colombia que se desarrolla en simultáneo con la evolución del conflicto armado; ambos dan cuenta del primer objetivo de investigación en términos de contextualizar el PP como proceso de intervención social. Este contexto permite entender en que aspectos del problema pueden intervenir los actores a través del PP para la transformación del conflicto. Luego, dando cuenta del segundo objetivo específico de investigación se describe el conflicto por el presupuesto participativo, como un conflicto social que precisamente anima el proceso de democratización; de él derivan luego los conflictos en el PP a través de los cuales se encuentra la potencialidad social y política con la que se puede transformar el conflicto. A continuación, los resultados hacen un balance sobre el alcance del PP si se le orienta hacia esta finalidad, antes de finalmente caracterizarlo como proceso de intervención social con potencial social y político para la construcción de paz.

Esta versión del informe que llega al lector ha sido complementada con las observaciones de los evaluadores que la avalaron y le hicieron anotaciones respecto los objetivos, el referente conceptual, las consideraciones ético-legales y la metodología de investigación. Si bien la primera versión fue bien recibida, lo anotado en las evaluaciones ha contribuido a mejorar la siempre perfectible labor académica. En diálogo con las evaluaciones se ha profundizado en algunos contenidos que dan mayor claridad al texto en términos del

alcance de sus resultados, la forma de llegar a ellos y su uso. Así, uno de los evaluadores señalaba la ausencia de una sección dedicada a las preguntas de investigación y cuestionaba la necesidad del tercer objetivo del trabajo; otro advertía la disparidad en el desarrollo conceptual de las categorías de conflicto y democracia, en comparación con las del PP e intervención social pudiendo aprovecharse mejor el sistema categorial que las vincula. En términos ético-legales se requirió dar claridad sobre el uso de fuentes primarias y la consecuente autorización para acceder a ellas, toda vez que como señala un evaluador no se identifica en el texto la citación de las entrevistas y grupos focales, sino que todo el análisis se basa en los textos resultantes de la investigación.

Sobre la metodología han recaído la mayoría de las anotaciones para ganar en la coherencia de esta con el problema de investigación y los resultados. Atendiendo a los observaciones, se ha evidenciado la relación de cada objetivo con las preguntas de investigación que subyacen a ellos. Se ha referenciado el proceso metodológico para el análisis de las fuentes exponiendo el procedimiento seguido y los instrumentos utilizados que se relacionan en el anexo 2 del informe. Se han ampliado las implicaciones del hecho fáctico de solo poder acceder a la información a través de fuentes documentales y sus implicaciones sobre el alcance y naturaleza de la investigación; los alcances y limitaciones que puede tener no haber accedido mediante técnicas emergidas de la misma investigación a la voz de los actores; y la confiabilidad de los resultados, poniendo en contexto lo que puede significar no poder contrastar y validar con los actores el posicionamiento con el cual partió el ejercicio ni los hallazgos que fueron evidenciándolo.

Finalmente, una anotación de forma: las secciones del texto responden a la estructura base de un informe de investigación y se han enumerado para facilitar su lectura. Si bien el problema de investigación, la justificación, los objetivos, el referente conceptual y la metodología se presentan cada uno como un solo bloque, la numeración se vuelve especialmente útil para el lector en la sección de resultados pudiendo distinguir uno por cada objetivo específico de investigación. Este andamiaje orienta el paso por cada componente de la investigación hasta llegar finalmente a las conclusiones, donde se condensa el objetivo comprensivo que se trazó sobre la experiencia de los actores de la Comuna 8 de Medellín que han participado del PP en contextos de conflicto.

1. Problema de investigación

El Presupuesto Participativo —PP— ha sido una de las innovaciones democráticas de finales del siglo XX con amplia difusión a lo largo y ancho del planeta (Dias, 2014; Gutiérrez Tamayo et al., 2016). Desde su surgimiento en Brasil hacia 1989 se ha ajustado a las diferentes condiciones sociales, políticas y económicas en cada contexto, con expresiones municipales, regionales y nacionales según cada país. Entre las experiencias de implementación del PP, la de Colombia se distingue por su implementación en medio de la confrontación armada entre guerrillas, paramilitares, narcotraficantes, bandas criminales, delincuencia común, ejército y policía (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013), con graves afectaciones hacia la sociedad civil y las instituciones estatales que promueven el PP en el país.

Esta confrontación se ha intentado explicar cómo violencia, guerra civil y conflicto armado (Comisión histórica del conflicto y sus víctimas, 2015; Kalyvas, 2001) según los tenores teóricos que se adopten, más su presencia a lo largo de la historia del país es la constante desde antes del surgimiento y la consolidación del PP en Colombia hasta su incorporación en el Acuerdo de Paz de 2016 como mecanismo de participación ciudadana para la construcción de paz (Mesa de Conversaciones, 2017); incluso posterior a la firma y los avances que se tienen en su implementación todavía hoy persiste la confrontación armada en coexistencia con otros tantos mecanismos de participación ciudadana, incluido el PP. Tal particularidad le otorga una distinción que debe ser atendida en la experiencia colombiana respecto a otros referentes del PP en el mundo.

El PP fue incorporado en el “*Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*” (Mesa de Conversaciones, 2017) suscrito entre el gobierno nacional y las FARC, como uno de los mecanismos para el desarrollo del punto dos del acuerdo, sobre participación en política y construcción de democracia participativa. Esto supuso la adopción de una de las perspectivas para leer la historia nacional desde la óptica del conflicto armado y la construcción de paz. Con el punto dos, el acuerdo busca brindar garantías para la oposición política y contribuir “[...] a la ampliación y profundización de la democracia en cuanto —implicaría— la dejación de las armas y la proscripción de la violencia como método de acción política para todas y todos los colombianos[...].” (Mesa de Conversaciones, 2017, p. 35).

Sin embargo, pese al compromiso del acuerdo no es clara la manera en que el PP se comporta como mecanismo para la construcción de paz. Después de todo, en Colombia se han desarrollado experiencias del PP desde mediados de la década de 1990, con trayectoria, entre

otros, en municipios como Pasto, Medellín, Ocaña, Yumbo, Puerto Wilches, Barrancabermeja y en regiones como el Magdalena Medio (Santana Rodríguez, 2008a). La documentación de estas experiencias denota que la innovación democrática ha ocurrido en medio de la confrontación armada con afectaciones para la sociedad civil, al tiempo que esta se moviliza hacia formas de planeación participativa y mecanismos como el PP (Velásquez & González, 2010). Por lo que puede señalarse que el conflicto armado se presenta como escenario en que se han desarrollado las experiencias de participación en Colombia, más en atención al propósito del acuerdo hace falta una caracterización del PP como mecanismo de participación que también tiene efecto sobre las condiciones del conflicto sobre el que se pretende actuar.

Tal vacío de conocimiento motivó la indagación por la manera en que se ha desarrollado el PP en la comuna 8 de Medellín, a fin de comprender la experiencia en este contexto y derivar de ella las características del PP como mecanismo de participación en el marco del propósito de la construcción de paz. El supuesto ha sido que las condiciones en que emergen experiencias como la analizada afectan tanto la institucionalidad que posibilita los PP en Colombia (Congreso de Colombia, 1994; Ley 136 de 1994 Por La Cual Se Dictan Normas Tendientes a Modernizar La Organización y El Funcionamiento de Los Municipios, 1994a; Ley Estaturaria 1757 de 2015. Por La Cual Se Dictan Disposiciones En Materia de Promoción y Protección Del Derecho a La Participación Democrática, 2015) como las percepciones, los valores, los recursos, los intereses y las relaciones entre los actores que las llevan a la práctica.

En línea con este supuesto, se partió de considerar que las posibilidades de construcción de democracia participativa estuvieran condicionadas por cuenta de lo experimentado por los actores con el PP bajo tales circunstancias y, en consecuencia, se desconocen las contribuciones del PP a la construcción de la paz estable y duradera pretendida con el acuerdo. También supone esto que las dinámicas propias de los actores sociales pueden afectar la manera particular en la que se manifiesta el conflicto armado, limitándolo, transformándolo y recreando formas de participación que pueden avanzar en la construcción de paz. Con base en este supuesto se indagó por la experiencia con el PP en la Comuna 8 de Medellín, con la premisa de que la participación de sus actores ha sido afectada por las dinámicas del conflicto armado en el periodo de emergencia de los PP y al tiempo, estos imprimieron formas de participación que lo caracterizan como mecanismo para la construcción de paz.

Lo anterior atiende a la necesidad de conocimiento por comprender las experiencias de los actores sociales con el PP, en tanto proceso de intervención social implementado en escenarios de conflicto armado. Así, este trabajo de investigación se orientó hacia clarificar los alcances de la contribución del PP a la transformación del conflicto armado de la comuna 8 de

Medellín a partir de las experiencias de sus actores. El horizonte temporal va desde el inicio del PP en la ciudad hasta el año de firma del acuerdo, que se da además en el marco de un periodo que ha sido catalogado como de urbanización, expansión, escalamiento y degradación del conflicto armado (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, 2017; Nieto López & Robledo Ruíz, 2006).

De allí que la pregunta fuera **¿cómo han experimentado la democracia los actores de la comuna 8 de Medellín que entre los años 2005 y 2016 se han vinculado al presupuesto participativo en contextos de conflicto?** Con ello, se enmarcó el problema de investigación en la línea de los estudios que reconocen el conflicto como parte constitutiva de la democracia (Arjona y De la Calle, 2016; Ayala, 2016; Sánchez, 1995; Silva, 2017), considerando el PP como resultado de la vinculación de actores ante las condiciones sociales y políticas que han generado conflicto entre ellos. Este conflicto entre los actores del PP va a distinguirse del conflicto armado en que los recursos, estrategias, prácticas e intencionalidades que imprimen sus participantes para intervenir en lo público, los alejan de las lógicas de los actores armados que inciden en el radio de acción del actor social. Se plantea allí un potencial social y político (Gutiérrez Tamayo et al., 2016) del PP que puede actuar sobre las condiciones sociales, económicas y políticas que alimentan el conflicto armado. Esta potencialidad ha de ser develada desde la intervención de los actores en los asuntos públicos que se debaten en el PP y analizada en el contexto del conflicto armado al que parece hacer frente.

La pregunta formulada no había sido abordada en investigaciones anteriores en materia del PP, aunque la literatura si señala las relaciones entre conflicto social y armado con democracia participativa en el análisis de otras categorías vinculadas al PP. En particular, dos estudios refieren al conflicto como categoría central de sus análisis. En el primero, Urán (2009) refiere al PP como herramienta para la transformación democrática del conflicto armado, en tanto ha politizado las relaciones sociales y comunitarias manejadas por el clientelismo, al tiempo que abre espacios de deliberación en los que se interpela a grupos armados al margen de la ley y a desmovilizados que intentan influenciar en los espacios de participación a través del miedo que produce su pasado. Indica además que tal proceso de democratización se ha vivido en Medellín enmarcado por los efectos de la violencia producida por el auge del narcotráfico, las milicias populares y el dominio paramilitar. En el segundo, Dajer (2017) justifica la necesidad de investigar sobre el PP como mecanismo garante de no repetición en las dimensiones teóricas de la justicia transicional en el escenario de posconflicto que se avizora en Colombia, luego de su incorporación en el punto de participación política del acuerdo de paz Gobierno-FARC. Sugiere que el PP “[...] fue incluido como garantía de no repetición en el

acuerdo [...] bajo la lógica de que este es el mecanismo que podría aumentar prácticas participativas y democráticas en el país [...]” (Dajer Barguil, 2017, p. 216).

Fuera de estos dos documentos, la literatura suele abordar el conflicto en PP como un asunto implícito en otras categorías, pero sin desarrollar el concepto (Fierst, 2012; Giraldo Vélez et al., 2010; Gómez, 2007; Gutiérrez Tamayo et al., 2016; Insuasty et al., 2010; Molina Merchán, 2012; Pimienta Betancur, 2008, 2010; Restrepo Mesa, 2007). Es común que se señale el contexto de conflicto armado vivido en Medellín como el marco en el que se realizaron diferentes iniciativas de participación ciudadana que llevaron a la generación del PP; asociado con ello, los estudios pueden señalar la transformación de Medellín frente a la intensidad de la violencia vivida en la década de 1990 y el papel que la participación ciudadana ha tenido en esta transformación (Restrepo Mesa, 2007); o también se ha aludido a la lucha de las organizaciones sociales por incidir en la toma de decisiones sobre lo público.

Vinculado con lo anterior los estudios reseñan una serie de conflictividades sociales expresadas en la experiencia de Medellín: el conocimiento técnico experto frente al saber ciudadano; la pugna por la contratación; la institucionalización de la participación, cuyo diseño posibilita a los funcionarios el control de la participación; la distancia entre oferta institucional predefinida frente a las demandas provenientes de la ciudadanía; la tensión entre nuevos liderazgos frente a los ya establecidos que buscan mantenerse vigentes; la definición de las necesidades por parte de los actores y la validez de los criterios que usan; los procedimientos institucionales que se aplican para las priorizaciones, que están sujetos a la presión social que busca ajustarlos (Fierst, 2012; Giraldo Vélez et al., 2010; Gómez, 2007; Gutiérrez Tamayo et al., 2016; Insuasty et al., 2010; Molina Merchán, 2012; Pimienta Betancur, 2008, 2010).

Los antecedentes además reseñan aportes del PP a la construcción de democracia especialmente en lo que se refiere a formación ciudadana (Serna et al., 2008; Villegas Roldán et al., 2014) y al tiempo critican el enfoque de gobernabilidad que ha asumido el PP en Medellín. El conflicto social y armado quedan sumidos en el análisis de la gobernabilidad, “[...] para lograr mancomunadamente los objetivos de gobierno municipal. El conflicto, la contraposición, la crítica, la toma de conciencia no son conceptos que se asocien con la participación en este planteamiento” (Pimienta Betancur, 2008, p. 7). Pese a que los antecedentes de trabajos sobre PP en Medellín no han puesto el acento en el conflicto, su referencia al mismo como elemento condicionante cuando es armado y fundante cuando es social, constituyen el precedente sobre el que puede ser abordado el vacío de conocimiento respecto al PP como mecanismo de participación para la construcción de paz. En esta investigación se pone al centro el conflicto

social y armado como categoría de análisis, haciendo explícita su vinculación con las categorías de intervención social y democracia participativa desde las que se ha abordado el PP.

Para mostrarlo, el problema de investigación primero se justifica en términos sociales, profesionales y académicos, luego se delimita en sus alcances por la vía de los objetivos, posteriormente se expone la metodología seguida para abordarlo y finalmente se explicita el contenido conceptual de cada categoría, antes de pasar a mostrar los resultados y conclusiones de la investigación.

2. Justificación

El problema de investigación planteado supone como necesidad de conocimiento alcanzar un nivel de comprensión sobre las experiencias de los actores sociales con el PP, en tanto proceso de intervención social implementado en escenarios de conflicto armado. Su abordaje es justificado en términos de la coyuntura de implementación del acuerdo, pero también por las contribuciones sociales, institucionales y académicas que se derivan de su abordaje. En primer lugar, clarificar la contribución del PP a la transformación del conflicto armado es menester en la búsqueda de mejores opciones que posibiliten la construcción de paz en la implementación del acuerdo Gobierno-FARC, en tanto aun sin precisar sus alcances en la construcción de democracia participativa, el PP ha sido considerado como una de las estrategias para su implementación (Mesa de Conversaciones, 2017). Reconocer estos alcances previene de sobrevalorar al PP como mecanismo de construcción de paz.

Además, se justifica indagar por el sentido otorgado a la democracia participativa en la práctica de los actores de la sociedad civil y el gobierno, en contraste al discurso normativo establecido que tiende a limitar la participación a una serie de procedimientos dentro del marco legal (Ley Estaturaria 1757 de 2015. Por La Cual Se Dictan Disposiciones En Materia de Promoción y Protección Del Derecho a La Participación Democrática, 2015). Se trata de ir sobre el modo real en que ha transcurrido el proceso democratizador en que surge el PP en el contexto del conflicto armado colombiano, en tanto “tenemos que investigar no lo que la constitución dice, es decir, lo que un sistema dice de sí mismo, sino lo que ese sistema hace, es decir, la manera cómo viven los hombres allí” (Zuleta, 2008, p. 22).

En términos sociales, hacer esto con la experiencia de los actores de la comuna 8 de Medellín, implica reconocer que han contribuido a construir el sentido de la democracia que se expresa en escenarios como el PP. Desde esta perspectiva, la investigación se justifica en tanto refiere a la vinculación expresa de los actores en la construcción de democracia, señalando con ello el poder que tienen en su cotidianidad para contribuir al cambio de las situaciones que condicionan su hacer, por fuera y adentro de los medios institucionalizados de participación. En esto sin embargo el alcance ha sido limitado; recuérdese la advertencia de que el acceso a fuentes primarias estuvo vedado por las restricciones de investigar bajo las medidas sanitarias en atención de la pandemia COVID19. Por tanto, no se ha logrado una validación con los actores sobre sus prácticas y aportaciones a la democratización, aunque con lo que expone el trabajo a partir de fuentes documentales denota con suficiencia la vinculación a los procesos democráticos por la vía de sus intereses, intencionalidades, estrategias, recursos y

relacionamiento, en medio de las condiciones sociales y políticas que inciden en su cotidianidad.

Para el Trabajo Social, se justifica la investigación por el devenir del proceso democratizador en el que se originó el PP y porque a través de este puede ser posible la intervención social en la construcción de democracia. También, porque en el escenario que se presenta para el país con la coyuntura del posacuerdo Gobierno-FARC, se requiere la aplicación de todos los conocimientos disponibles de la sociedad colombiana incluido el de una intervención orientada a transformar las condiciones que originaron la confrontación, las que la han sostenido y las que podrían continuarla de no intervenir en tales condiciones. En este sentido, los resultados de investigación son una contribución a una intervención social fundamentada teórica y metodológicamente, crítica, propositiva y pertinente para la comprensión del conflicto en aras de construir la paz.

En términos académicos la investigación se justifica en tanto problematiza el carácter instrumental con el que el PP tiende a ser concebido e implementado, pese a que está demostrado que el PP no es un instrumento neutral, sino que responde a las intencionalidades de quienes intervienen de su diseño e implementación y que su puesta en juego contribuye a consolidar determinado tipo de democracia (Goldfrank, 2006). Los resultados de investigación son un aporte de la Maestría en Intervención Social al estado del arte sobre cómo se ha realizado el PP en el contexto del conflicto armado colombiano y a partir de ello, derivar maneras de contribuir a la democracia participativa. En este marco es que cobra sentido el tercer objetivo específico de la investigación, denotando una intencionalidad, un *para qué* a la comprensión de la experiencia. En efecto, para realizar ejercicios de intervención social que procuren la construcción de paz, es preciso caracterizar el proceso a partir de experiencias concretas como la analizada.

El alcance en esta materia fue delimitado tanto por el objetivo general y los objetivos específicos que se exponen a continuación como por las categorías analíticas que les siguen en la presentación del referente conceptual.

3. Objetivos

3.1. Objetivo general

Comprender las experiencias con la democracia de los actores que se han vinculado al presupuesto participativo en la comuna 8 de Medellín en contextos de conflicto social y armado entre los años 2005-2015.

3.2. Objetivos específicos

1. Identificar la influencia de los contextos de conflicto social y armado en la experiencia de participación de los actores de la comuna 8 de Medellín que se han vinculado al presupuesto participativo.
2. Describir la experiencia de los actores de la comuna 8 de Medellín en el presupuesto participativo municipal en contextos de conflicto social y armado, analizando los grupos sociales en conflicto, los intereses, recursos y valores en disputa, las relaciones de competencia y el poder político generado a través de su ejercicio.
3. Caracterizar el presupuesto participativo de Medellín como proceso de intervención social para la construcción de democracia en contextos de conflicto social y armado como los de la comuna 8.

4. Referente conceptual

El problema de investigación se ha abordado desde cuatro categorías principales: conflicto, democracia, presupuesto participativo e intervención social. La relación entre ellas toma como punto de partida al conflicto, haciendo distinción entre su expresión armada y su expresión social. La primera ha sido utilizada para describir el contexto en el cual se analiza el caso, la segunda expresión ha servido para señalar la potencialidad del presupuesto participativo para la construcción de paz aún en este contexto. Ambas expresiones del conflicto dan lugar a la categoría de democracia participativa, por un lado, afectada por el conflicto armado y por otro potencializada por el conflicto social. La incidencia que tienen los actores se concibe como una manera de intervenir en la democracia y por esta vía influir en el contexto mismo que se analiza asumiendo al PP como proceso de intervención social. A continuación, se expone el contenido de cada categoría dando salvedad en que no se realiza una profundización teórica sobre las mismas en tanto el propósito de la investigación no es explicativo; lo que sigue define de manera suficiente las orientaciones que se tomaron en consideración para dar cuenta de los resultados que se muestran posteriormente.

En primer lugar, la categoría de conflicto ha sido concebida como elemento constitutivo de la democracia participativa, cuya expresión se manifiesta en mecanismos como el PP. Se alude aquí a un conflicto democratizador inherente a la sociedad (Silva García, 2008; Silva Prada, 2011), que politiza las diferencias entre los grupos sociales para tramitarlas a través de la pluralidad y el reconocimiento del otro (Arjona & De la Calle, 2016; Sánchez Parga, 1995; Silva Pinochet, 2017; Silva Prada, 2011). En términos de democratización se busca la transformación del estado de cosas que generan conflicto, reconociéndolas en lugar de negarlas.

El conflicto “[...] es consecuencia de una situación de divergencia social, es decir, de una relación contradictoria (disputa) que sostienen personas o grupos sociales separados al poseer intereses y/o valores diferentes” (Silva Prada, 2011, p. 36). Se reconocen en este la presencia de *actores, diferencias y desigualdades* que generan al estar distribuidos asimétricamente los *recursos y oportunidades* entre los grupos sociales (Vallès, 2007). También lo constituyen las *relaciones de competencia* por estos recursos (Silva Prada, 2011) y el *poder político* de los actores, en tanto “[...] capacidad de intervenir en la regulación coactiva del conflicto social [...], esta capacidad de intervención se fundará en el control de determinados recursos o en la situación relativa que ocupen frente a los demás [...]” (Vallès, 2007, p. 33).

Es pues de señalar que el conflicto esté referido a un vínculo social (Zuleta en Silva Prada, 2011) a una forma de relación social universal (Silva García, 2008) por lo que al aludir en este documento al conflicto social se describan los actores, sus diferencias, sus desigualdades, las relaciones de competencia que establecen entre sí y el poder político que ejercen en el presupuesto participativo de la comuna 8 de Medellín. La democracia deviene del conflicto social y antes que a su “superación” refiere a su ampliación en las esferas de participación, en tanto “el tratamiento del conflicto no implica, por regla general, su resolución, lo que suele acaecer es su transformación” (Silva García, 2008).

Por lo anterior en el conflicto social hay condiciones favorables para la democracia, al tiempo que en esta se posibilita aquel. En contraste en el conflicto armado se utiliza la violencia con la intención de lograr los cambios que por vía de los procedimientos democráticos no se obtienen. Persisten en su expresión las categorías descriptivas del conflicto: los actores, los intereses, las diferencias y desigualdades, el poder político en los términos definidos por Vallès (2007); más cambia la relación de competencia entre los actores por la percepción antagónica de su “enemistad absoluta” y se admite la violencia como procedimiento para el logro de los fines, para impedir, obstaculizar e inhibir los de sus enemigos o para su eliminación. Siguiendo a Sánchez Parga “[...] cuando el conflicto se transforma en lucha, en eliminación del adversario, ya no es posible ni la democracia ni la política sino la guerra” (1995) en lo que estaríamos ante la expresión armada del conflicto en tanto esta significa anulación del otro.

Contrario a como ocurre con el conflicto social, la relación del conflicto armado con la democracia es contradictoria (Sánchez Parga, 1995) tanto cuando se pretenden modificar las instituciones, cambiar los procedimientos de decisión o intervenir procesos electorales mediante el ejercicio de la violencia sobre la población civil. Su connotación en la investigación ha sido necesaria para definir el contexto en que ha emergido el PP en tanto es este escenario en el que se orienta su aplicación para la construcción de paz; es decir, siguiendo la línea conceptual en la que más que una resolución se busca una transformación del conflicto (Silva García, 2008), la superación del conflicto armado en Colombia pasaría por la transformación de las condiciones políticas que la han sostenido. Al respecto, hay que advertir que esta es la intención declarada en el punto dos del Acuerdo cuando se incorpora el PP como mecanismo de participación para construir democracia participativa.

Las relaciones entre conflicto y *democracia* conllevan a definir la segunda distinguiendo entre su concepción liberal y participativa, siendo que las potencialidades de acción con el conflicto se diferencian según el alcance de sus contenidos. En su definición básica la democracia se la caracteriza “[...] por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que

establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos” (Bobbio, 1986, p. 14). Este es el sentido formal de la democracia liberal que hace énfasis en sus *instituciones*, la regulación del *pluralismo* y las *libertades ciudadanas*, el reconocimiento de la ciudadanía a ciertos grupos sociales con base en criterios de inclusión y exclusión, el señalamiento de los límites para ejercer la *participación directa* en sociedades tan complejas como las derivadas del proceso de modernización por lo que apela a la *representación* y los *partidos políticos*; en tal concepción el conflicto social se regula mediante los procedimientos acordados entre los actores.

No obstante, Boaventura de Sousa Santos advierte que “[...] la democracia liberal fue concebida como un sistema de gobierno basado en la incertidumbre de los resultados y en la certeza del proceso” (Boaventura de Sousa Santos, 2017, p. 27), y continúa señalando que cuando la certeza del proceso sostiene las condiciones del conflicto social sin contribuir a transformar las desigualdades, se anima a los excluidos a recurrir a la violencia como medio para modificar tales condiciones (Boaventura de Sousa Santos, 2017). De este postulado se deduce como necesaria la transformación del conflicto social por cotas de poder en el sistema democrático y que cuando los actores no hallan recursos en los medios institucionales definidos para ello, admiten la violencia como medio dando lugar a la emergencia del conflicto armado. La teoría señala así que la ampliación de la democracia conlleva en la transformación del conflicto social previniendo una derivación armada; más allá, cuando ya se ha presentado un conflicto armado es posible actuar sobre las causas que lo sostienen ampliando los escenarios de participación social. Así ha quedado consignado en el Acuerdo de Paz cuando en el punto dos declara:

La construcción y consolidación de la paz, en el marco del fin del conflicto, requiere de una ampliación democrática que permita que surjan nuevas fuerzas en el escenario político para enriquecer el debate y la deliberación alrededor de los grandes problemas nacionales y, de esa manera, fortalecer el pluralismo y por tanto la representación de las diferentes visiones e intereses de la sociedad, con las debidas garantías para la participación y la inclusión política. Es importante ampliar y cualificar la democracia como condición para lograr bases sólidas para forjar la paz (Mesa de Conversaciones, 2017, p. 35)

El tipo de democracia al que se apunta es participativa lo que “supone que los ciudadanos asumen un rol activo, fundamentalmente en cuanto al diseño, decisión, formulación

y control de las políticas públicas globales” (Montecinos, 2016). Los diferentes casos de presupuesto participativo en América Latina, lo inscriben como mecanismo de participación que amplía la democracia (Prefeitura de Porto Alegre, 2016), en medio de disputas con la representación y la elitización (Fedozzi, 2012; Fedozzi y Martins, 2015). Tal ampliación además de la aplicación de las formas procedimentales a un mayor ámbito de asuntos, alude también al principio de *justicia social* que anima a los actores a la democratización de estos asuntos (Boaventura de Sousa Santos, 2004). Así, la concepción señala que como mecanismo de democracia participativa el PP deba ser analizado en la finalidad por ampliar el proceso democratizador.

Por tanto, la construcción democrática debe ser analizada más allá de su perspectiva liberal representativa, que la ha limitado a “[...] una entidad política, una forma de Estado y de gobierno [...]” (Sartori, 1994, p. 5) y la define como “[...] el mejor régimen que la humanidad ha sido capaz de inventar [...]” (Camps Cervera, 2011, p. 229). Es necesario establecer el análisis en las relaciones prácticas en las que se forja la democracia, en atención a la advertencia de Lechner sobre que “a menudo se analizan la dinámica institucional, la estrategia de los actores y los condicionamientos económicos sin considerar debidamente la experiencia de la gente [...]” (Lechner, 1995, p. 19). Esto es, reconocer el papel de los actores en la construcción democrática que dio origen y sustento al PP, una experiencia que en Medellín ha estado marcada por el contexto de conflicto armado colombiano en el que se desarrolla influyendo en las expectativas, concepciones, intereses y prácticas de los actores sociales. A partir de la categoría de democracia en relación con la de conflicto, en los resultados de investigación se analiza el papel de los actores sociales de la comuna 8 de Medellín en el proceso democratizador, a través de su intervención en el presupuesto participativo.

La vinculación entre conflicto y democracia remite a la categoría de *intervención social*. Categoría ésta en la que coexisten diversas posiciones en torno a su naturaleza y concepto, abarcando desde posiciones que la definen en un hacer práctico hasta las centradas en un carácter discursivo (Saavedra, 2017). En medio de ellas es posible señalar su significado etimológico recogido por Carballeda (2012): “la palabra intervención proviene del término latino *intervenio*, que puede traducirse como “venir entre” o “interponerse”. De ahí que “intervención” sea sinónimo de mediación, intersección, ayuda o cooperación y, por otra parte, de intromisión, injerencia, intrusión, coerción o represión” (p. 99). Por lo citado, experiencias como la de Comuna 8 en el PP de Medellín, conllevan la consideración de las relaciones que devienen *entre* los actores que han influido en la consolidación de la democracia participativa en contextos de conflicto.

Más allá de su etimología, Carballada (2012) advierte el carácter artificial de la intervención en tanto implica desnaturalizarla, esto es, dejar de suponer un sentido naturalmente determinado y en su lugar reconocer que estará definida por quien interviene a través de la construcción que haga del acontecimiento al que pretende intervenir; aquí señala la vinculación entre intervención tanto con los marcos teóricos y empíricos como con los contextos en que estos se genera. En esta línea, participar del PP es un acontecimiento que requiere por un lado la definición de categorías como las expuestas en términos de conflicto y democracia participativa; y, por otro, la delimitación de contextos espaciales y temporales en los que ocurre la intervención de actores como los de la Comuna 8 de Medellín. Participar, implicaría así “[...] una alteración en el curso de la vida cotidiana, lo que la hace una acción artificialmente constituida, e implica un juicio de valor que está presente en las acciones realizadas” (Bermúdez Peña, 2011, p. 3).

Tales acciones son objeto de interpretación en la experiencia: primero han sido interpretadas por sus actores en la medida que construyen los fenómenos sobre los cuales quieren incidir; luego, al interactuar con agentes externos a su cotidianidad, se han acumulado interpretaciones sobre el sentido de su acción en un acumulado de informes institucionales, investigaciones académicas y proyectos realizados en la comuna. Ha sido a través de estas interpretaciones que se ha procurado caracterizar al PP como proceso de intervención social al seguir una premisa de la perspectiva hermenéutica de esta categoría (Cifuentes, 2014). Si como señala Duque (2013, p. 289) “[...] el mundo de la vida es relativo no solo al actor implicado en él, que lo produce, sino al lector que lo re-configura, ambos a través de la interpretación”, entonces la teoría admite la posibilidad de que el PP sea reinterpretado en los contextos de conflicto en los que se ha desarrollado la democracia. No obstante, la perspectiva hermenéutica no es exclusiva para una definición de la intervención social.

Saavedra (2015) distingue en la literatura cuatro perspectivas desde las que abordar la intervención social: como dispositivo discursivo, como distinción de los sistemas sociales funcionales, como interpretación de la complejidad social y como acción práctica. Aunque diferenciables entre sí, los argumentos de cada perspectiva estimulan la interpretación del fenómeno con relación a la intervención. En la primera perspectiva, “[...] la representación de la intervención social como dispositivo [...] sitúa su configuración en la forma en que los hablantes son capaces de reconocer formas disciplinarias en las heterogeneidades propias de los dispositivos sociales” (Saavedra, 2015, p. 143). En la segunda perspectiva, los individuos tienen capacidad para situarse en el entorno de la sociedad evaluando sus posibilidades para influir en ella, intervención que solo es posible en el ámbito de lo comunicable dentro de un

sistema social complejo en el que seleccionan entre múltiples alternativas. En la tercera perspectiva, Saavedra concluye que la intervención social “[...] emerge como acto de atribución de sentido que supone un proceso de aproximación a los contextos, narraciones y testimonios de la situación” (2015, p. 138). En la cuarta perspectiva inscribe la argumentación de Corvalán, distinguiendo entre una opción caritativa o asistencial y otra sociopolítica, ambas enfocadas en la capacidad resolutive de los problemas sociales; “[...] desde este punto de vista, la intervención es conceptualizada como una forma de actividad que integra aspectos políticos, filosóficos y procedimentales, evocando la idea de kinesis” (Saavedra, 2015, p. 137). Aunque el mismo autor advierte del carácter controversial de la intervención social en tanto cada perspectiva proviene de diferentes posiciones epistémicas, encasillamientos teóricos y metodológicos, también señala que el examen de los argumentos es ilustrativo de cada perspectiva. En esta línea, para la interpretación de la experiencia de participación de los actores de la comuna 8 de Medellín en el PP, es estimulante examinar si su intervención se sitúa como dispositivo, funcionalidad, interpretación o acción práctica; inclusive, si transita por distintos argumentos.

Con todo, hay un sentido de la intervención vinculado especialmente a las categorías de conflicto y democracia previamente reseñadas. Este es el carácter socio-político:

[...] dado por la concepción de la misma en torno a objetivos sociales mayores y relacionados con el funcionamiento del modelo de desarrollo de una sociedad, especialmente en términos de situarse explícitamente como un apoyo o como una crítica al mismo (Corvalán, 1997, p. 4)

Para Corvalán, la intervención social es acción social sociopolítica cuando se produce frente a una situación de inaceptabilidad vivida por los actores, lo que para el caso estaría asociado a las condiciones generadoras de expresiones de conflicto armado y la exclusión de la toma de decisiones sobre la inversión pública. La intervención será sociopolítica:

[...] cada vez que agentes de la sociedad actuando a través del aparato de Estado u organizados a partir de la sociedad civil plantean la inaceptabilidad de una realidad social que afecta la vida cotidiana de algunos individuos, y cuyo origen es el funcionamiento "normal" de la sociedad (Corvalán, 1997, p. 11).

Con lo expuesto, la categoría de intervención social posibilita considerar la democracia misma como resultado de la intervención de los actores en sus procesos de lucha social ampliando por la vía de la participación los escenarios participativos; es decir, es posible y de hecho ocurre, intervenir la democracia. Esta idea encuentra sustento en los paradigmas del conflicto y de la alienación para comprender la intervención social (Corvalán, 1997). El primero, en tanto el proceso democratizador que dio origen al PP ha provenido de la lucha de los movimientos sociales y su expresión puede observarse en la subjetividad colectiva e intencional (Corvalán, 1997, p. 27), en este caso de los espacios de participación generados con el PP. El segundo, en tanto la movilización social también obedece a procesos estructurales animada por un “[...] tipo de intervención –que– se da al interior de las sociedades capitalistas, en la perspectiva de una lucha social” (Corvalán, 1997, p. 25). La intervención incorpora el conflicto en términos de si sus condiciones se sostienen o se transforman, asumiendo que la acción de los actores tenderá hacia uno u otro propósito. Así,

Si hay una intención afirmativa, ésta se instaura en la dinámica de base del sistema, y desde allí no puede cuestionarlo, sino que, por el contrario, lo reafirma, lo apoya y lo sostiene; tal es el caso de la intervención caritativo-asistencial y de la neobeneficencia. Una intención transformadora, por su parte, puesto que se sitúa en el horizonte de la crítica al modelo de desarrollo de una sociedad, plantea alternativas al mismo a través de acciones de movilización, de reivindicación, de generación de procesos, etc. (Bermúdez Peña, 2011, p. 9)

Ahora, por su carácter artificial intencionado, la intervención social se vale de construcciones teóricas, metodológicas y ético-políticas que la fundamentan. Estas dimensiones advertidas por diferentes fuentes en la literatura (Alejandro et al., 2018; Bermúdez Peña, 2011; Carballeda, 2012; Cifuentes, 2014; Duque, 2013; Martínez Rossiter & Torrecilla, 2015; Saavedra, 2017; Viscarret, 2014) han sido discutidas y analizadas por Vargas et. ál (2011) en su estado del arte sobre la fundamentación teórica y metodológica de la intervención profesional en Trabajo Social. En su trabajo, a partir de la revisión de literatura producida en Argentina, Brasil, Chile y Colombia entre 1998 y 2008, se exponen las tendencias epistemológicas, metodológicas y ético-políticas de la intervención social contemporánea. Siendo esa una investigación fundante del cuerpo de conocimiento para la Maestría en Intervención Social, se retoma aquí para definir un concepto que operacionalice la intervención en relación con el conflicto y la democracia. Así, se entenderá para efectos de observación en la experiencia, que

la intervención social es un *proceso social intencionado* al cambio en contextos de conflicto generadores de movilización social, con *fundamento conceptual, metodológico, ético político y operativo* que orientan la acción.

Ahora, el lugar del PP en relación con el conflicto, la democracia y la intervención social estará influenciado por la concepción que se asuma del mismo. Desde sus orígenes en Brasil en 1989 hasta la fecha se han aportado diferentes definiciones que tienden a ubicarlo en la dimensión metodológica de la intervención. Ya sea aludiendo a él como mecanismo de participación (Cabannes, 2004; Ley Estatutaria 1751, 2015), como forma no electoral de participación (Annunziata, 2013), como instrumento de planeación (Concejo de Medellín, 2007, 2017; Fierst, 2012), como innovación democrática (Bloj, 2004, 2008; Gutiérrez Tamayo & Sánchez Mazo, 2012), como instancia política y proceso educativo (Pimienta Betancur, 2010), como programa de gobierno (Concejo de Medellín, 2004, 2012; Giraldo Vélez et al., 2010) o inclusive como política pública (Madarriaga Reales et al., 2014), la larga lista de interpretaciones redundante en que se trata de un medio para un fin: incidir, léase intervenir, en la toma de decisiones de la inversión pública. Este énfasis metodológico conlleva la posibilidad de interpretar a través del PP la acción social de los actores que participan del ejercicio y por esta vía, identificar los cambios que se producen en el conflicto social y armado que lo enmarca.

Este énfasis metodológico conlleva el riesgo de desatender las otras dimensiones de la intervención social en el análisis. Para prevenir un sesgo en este sentido, es necesario recordar que la categoría de intervención social vincula en la acción social de los actores sus perspectivas teóricas e intencionalidades que se reflejan en la intervención social, por lo que es de esperar que en la implementación de ejercicios del PP se encuentren implicadas tanto concepciones de conflicto y democracia como finalidades hacia la transformación o el sostenimiento de las condiciones que movilizan a los actores. Para Goldfrank (2006) pueden distinguirse cuatro perspectivas para interpretar los casos de PP que se han desarrollado en América Latina: ya sea como experiencia de globalización contrahegemónica (Santos, 2007); como herramienta para generar gobernabilidad en coexistencia con los postulados neoliberales; como recurso que favorece el desarrollo capitalista en tanto estabiliza la democracia; o como riesgo para la democracia representativa, que atenta contra la legitimidad de los gobernantes elegidos (Goldfrank, 2006), el autor advierte que no se trata de un instrumento neutral. Las concepciones que se asuman en materia de conflicto y democracia están vinculadas a la interpretación de la acción social de los actores en alguna de estas perspectivas.

Para esta investigación en correspondencia con la concepción del conflicto social como constitutivo de la democracia, el PP ha sido asumido más allá de su expresión como mecanismo

formal de participación (Fedozzi, 2012) interpretándolo como categoría intermedia que entrecruza las relaciones entre el conflicto social, la democracia y la intervención social. De nuevo hay que advertir una tendencia a definirlo como instrumento en los procesos de planeación participativa por lo que en los resultados de investigación también se cuestiona el predominio de una visión liberal de la democracia que reduce el PP a mero instrumento con el que se valida el resultado de un procedimiento. Además de su definición esencial como “un mecanismo (o un proceso) por el cual la población define o contribuye a definir el destino de todo o una parte de los recursos públicos” (Cabannes, 2004), está presente el cuestionamiento a si este complementa o se subordina a la democracia representativa (Montecinos, 2009), así como su potencial social y político (Gutiérrez Tamayo et al., 2016) para la transformación del conflicto armado colombiano. El informe acentúa el conflicto inherente al PP debido a la competencia entre los actores (Fedozzi y Martins, 2015), entre otras cosas, por los recursos que se priorizan e invierten, las finalidades encontradas que pueden expresar y las formas de dirimir las diferencias.

Con relación a la democracia se retoma la dicotomía entre un proyecto contrahegemónico en sus inicios y la adaptación a un proyecto liberal conforme se expande por países y continentes. Desde sus orígenes en Brasil pasando por su expansión y consolidación internacional, el PP se enmarca en un proceso de democratización que busca transformar las condiciones sociales, políticas y económicas en las que se movilizaban sus actores. Chauí y Nogueira (2007) advierten como para la década de 1980 Brasil respondía a la dictadura militar auspiciada por el intervencionismo estadounidense y enmarcan al PP en este proceso de democratización².

[...] la cuestión del valor universal de la democracia está en la base no apenas de las polémicas entre “revisionistas” y “ortodoxos” en el cambio de siglo, reaparece igualmente entre los principales representantes de la izquierda marxista en la época inmediatamente subsecuente a la Revolución de Octubre [...] (Coutinho, 1979, p. 33).

² Para los autores, la izquierda en oposición convenía con las ideas socialistas, aunque para entonces señalaba distanciamientos frente a la concepción del “socialismo real”, se inclinaban por las ideas de la democracia progresiva y la democracia de masas buscando desarrollar su propio fundamento (Chauí & Nogueira, 2007); la imagen de conquistar el parlamento por las armas estaba descartada, desplazando la disputa con el capitalismo del campo bélico al de las instituciones. Para ello, recuperaban la idea de la democracia como valor universal en las ideas marxistas, señalando que la concepción liberal es solo una de las posibilidades:

El PP se gestaba en la democracia brasilera, como alternativa contra hegemónica (Sousa Santos, 2007). Así:

la experiencia de Porto Alegre representa un proceso histórico y social cuyas raíces hallaremos en las acciones y representaciones de los actores sociales y políticos implicados en la lucha por la democratización brasileña iniciada a mediados de los años setenta (Kunrath Silva & Sacco dos Anjos, 2003, p. 38).

Siguiendo la fuente, en la puja por la democracia de masas tomó fuerza la participación popular en lo referido a las cuentas públicas. Por lo anterior, es posible señalar que el PP nace al final siglo XX haciendo frente a la visión hegemónica de la democracia liberal, disputando el sentido de la democracia y sus posibilidades reales.

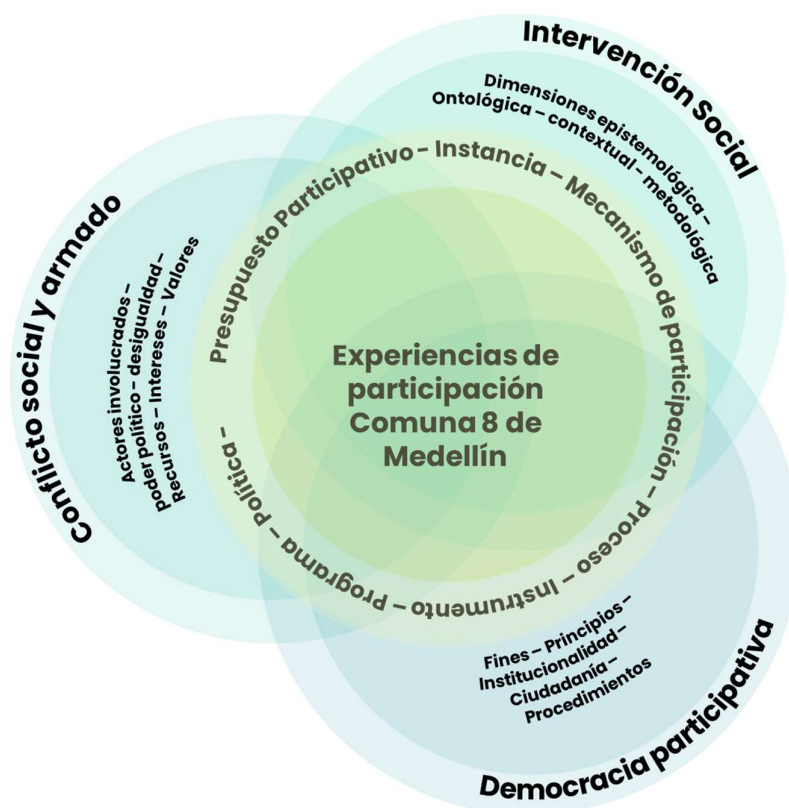
No obstante, ante la alternativa, la visión hegemónica se adapta haciendo uso de instituciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas. Acorde con Marini (2007) en lugar de obstaculizar el proceso democratizador, se lanzó una ofensiva a través del proceso mismo con la cual reestructurar la economía capitalista mundial. El autor inscribe esta disputa en la reconfiguración de la geopolítica que deriva de la caída del muro de Berlín, analizando sus efectos en la política exterior de Estados Unidos frente a América Latina tras la desintegración de la URSS. Siguiendo con Marini, el tránsito democrático se vio con buenos ojos por los estadounidenses toda vez que posibilitaría abrir las economías de los países, cosa que los regímenes dictatoriales con su profundo sentimiento de defensa nacional impedían. “Cabe señalar que, en el cambio de política exterior norteamericana hacia América Latina, no implicó el abandono de la doctrina de la contrainsurgencia, en que aquella se funda, como tampoco de la atención que concede a las Fuerzas Armadas” (Marini, 2007, p. 3). Por tanto, en la aspiración de la democracia progresiva, que poco a poco construiría las condiciones para el socialismo en Brasil, se introdujeron mecanismos para propiciar los cambios institucionales sin poner en riesgo los sistemas de dominación económica.

Ante este panorama, el PP, alternativa originalmente brasilera, se difundió por los otros países latinoamericanos y posteriormente por el mundo, limitado por los controles de la democracia liberal: con un énfasis procedimental, una delimitación del porcentaje del presupuesto sobre el que se puede participar, condiciones representativas para la participación y con el propósito de generar gobernabilidad.

instituciones tan dispares [...] como la OCDE o el Banco Mundial, la ONU o la Unión Europea, han establecido programas de investigación, líneas de subvenciones y asesoramiento orientados a profundizar la democracia y a buscar nuevos mecanismos de participación que estrechen la supuesta distancia existente entre la ciudadanía y las instituciones locales (Ganuzza Fernández & Álvarez de Sotomayor, 2003, p. 22).

Pero la visión dominante no le resta potencialidad al PP, al contrario, la confirma: tan potente puede ser para construir alternativas a la hegemonía que esta procura asimilarlo. Como se ha dicho, el PP puede ser interpretado como proceso de intervención social a la luz de la acción social de sus actores en la transformación o el sostenimiento de condiciones de conflicto y uno u otro proyecto democrático. Tal interpretación es guiada aquí por los referentes conceptuales en materia de conflicto social y armado, intervención social y democracia participativa, ya expuestos y que se entrecruzan en la revisión de la experiencia participativa de los actores de la comuna 8 de Medellín. Su entrelazamiento se ha dado a través de la metodología de estudio cualitativo de caso, cuyas particularidades, alcance y limitaciones se exponen a continuación.

Figura 4
Sistema Categorial de la investigación



5. Metodología de investigación

La investigación se adelantó mediante la modalidad de estudio de caso cualitativo con enfoque hermenéutico sobre el PP en la comuna 8 de Medellín. Este foco se corresponde con el referente conceptual adoptado en materia de democracia participativa, conflicto e intervención social, pues se trata de evidenciar la intervención de los actores en los contextos de conflicto social y armado que han incidido en el PP. La estrategia metodológica adoptada ha ido en consonancia con el objetivo comprensivo de la investigación, en tanto a través del estudio de caso se logra “comprender el significado de una experiencia, e implica el examen intenso y profundo de diversos aspectos de un mismo fenómeno” (Galeano Marín, 2004, p. 66). Los conceptos han señalado como aspectos a abordar las desigualdades entre los actores, los recursos en disputa, las relaciones de competencia que establecen, sus prácticas participativas, las finalidades que persiguen, sus intereses y valores, sus visiones del mundo que reunidas en la experiencia de participación en el PP dan cuenta de su potencialidad para la transformación del conflicto armado colombiano.

El caso seleccionado ha sido el de una comuna en la que se representan tanto las lógicas participativas comunes en Medellín como las dinámicas de conflicto armado que las afectan. Temporalmente se ha delimitado entre el 2005 y el 2015, década en la que este municipio pasó de implementar los primeros ejercicios de Presupuesto Participativo con fundamento en el programa de gobierno de la Alcaldía de Sergio Fajardo, hacia su incorporación en el Sistema Municipal de Planeación, con múltiples, ajustes, críticas y actuaciones de los actores. En este periodo se enmarca el tiempo de negociación del Acuerdo de Paz Gobierno-FARC de 2015 que suscita la orientación del PP hacia la construcción de paz en Colombia; sin embargo, la comprensión de lo que se negocia para la terminación del conflicto armado ha obligado a observar este contexto en un periodo superior al de la experiencia misma. Se encontrará pues que, en la contextualización del caso, el punto de partida es la descripción misma del conflicto armado que se ha pretendido terminar entre los actores negociadores y cuyos compromisos hacen extensivos a la sociedad colombiana.

Se siguió una ruta de profundización que partió de identificar las expresiones del conflicto armado que han afectado o restringido la participación y la trayectoria del PP en la comuna 8 de Medellín, describir las experiencias de los actores con este mecanismo de participación y caracterizar a partir de ellas el proceso de intervención social. Aun con el valor intrínseco que reviste la particularidad de la comuna 8 de Medellín, el abordaje del caso ha sido instrumental porque sus características permitieron ampliar la comprensión del fenómeno

democrático en contextos de conflicto; el caso además ha sido longitudinal, en tanto no solo interesó la situación actual del PP en Medellín sino los momentos por los que ha atravesado desde la perspectiva de los actores; ha sido además interpretativo, puesto que se cuenta con un nivel de conceptualización que relaciona las categorías de la investigación.

El estudio se desarrolló en cuatro momentos: 1) contextualización del caso; 2) trabajo de campo; 3) análisis, interpretación y 4) presentación de resultados. En primer lugar, se levantó el contexto del caso mediante el fichaje y codificación de fuentes documentales sobre la categoría de conflicto armado en Colombia, Medellín y la comuna 8. Luego, el trabajo de campo siguió con el análisis de la fuente documental sobre experiencias de participación de sus actores con el presupuesto participativo, esta vez con foco en la categoría de conflicto social. Así mismo, se revisaron trabajos de investigación que en materia de presupuesto participativo se han adelantado en Medellín, las cuales sirvieron como referente principal para el análisis de la categoría de intervención social.

Aunque en principio estaba contemplado realizar entrevistas y grupos focales con los actores que aparecen reportados en la literatura revisada, estas actividades se vieron truncadas por las restricciones de movilidad y aglomeración exigidas durante los años 2020 y 2021 a nivel nacional. Pese a que progresivamente fueron disminuyendo las medidas de restricción, su coincidencia con el periodo en que estaba previsto desarrollar el trabajo de campo generó traumatismos en el proceso de investigación que conllevaron a desistir del contacto directo con los actores. Para suplir esta falencia, se optó por interpretar la voz de los actores de las fuentes documentales en las que son citados directamente, además de volver sobre las entrevistas y grupos focales realizados en investigaciones anteriores de las que se tiene autorización de acceso citando la fuente. En total se accedió a 11 entrevistas y un grupo focal realizadas en el marco de la investigación *Sistematización del Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo de Medellín entre los Años 2004-2011, en las comunas 1 (Popular) y, 8 (Villa Hermosa)* (Gutiérrez Tamayo, Vargas López, et al., 2014).

Esta investigación, realizada en alianza entre los grupos de investigación MASO y GIIS de la Universidad de Antioquia, es un antecedente directo para este trabajo de maestría y el consentimiento informado otorgado por los actores se concedió para fines académicos dentro de la línea de investigación que enmarca tanto aquella como esta investigación. No obstante, en aras de preservar los principios de discreción en la información recolectada y su tratamiento, la protección de su identidad, así como el manejo objetivo de la información, la reserva, discreción y utilización de los datos, la citación que se realiza en este trabajo referencia directamente la investigación en el marco de la cual fueron realizadas las entrevistas. Una situación similar

ocurre con entrevistas de otros actores que se encontraban disponibles en los soportes de investigaciones sobre el PP de Medellín; para estas sin embargo no se tenía consentimiento explícito para su uso dentro de la línea de investigación en la que se inscribe este trabajo, por lo que su acceso se limitó a una lectura desde lo que era citado por cada fuente en los informes finales que presentaban.

En la primera versión de este informe una de las evaluaciones advirtió sobre las implicaciones éticas y epistemológicas de este proceder. Sobre las primeras hay que decir que se mantuvieron los principios del código de ética para la investigación que orienta la Universidad de Antioquia: no hubo aquí la suscripción de un consentimiento informado de los actores debido a que no se logró su vinculación directa a la investigación, en consecuencia, se han seguido los preceptos de una investigación documental utilizando solo la información publicada y dando los créditos a las fuentes correspondientes. Sobre las implicaciones epistemológicas, el conocimiento que se logra producir no es la interpretación de los actores sobre su propio proceso de intervención social; se trata más de una reinterpretación de su accionar, contrastando las fuentes que han captado el proceso a través de los años. Esto limita la validez de los resultados al ejercicio sistemático de codificación, triangulación y análisis de las fuentes documentales.

Como consecuencia la investigación registró un giro en el paso de lo fenomenológico a lo hermenéutico. En el primero se aspiraba a captar las relaciones cotidianas desde la voz directa de los actores, más al verse alterada esta cotidianidad se realiza un análisis interpretativo del caso a la luz de los referentes conceptuales. Para ello se construyeron unidades hermenéuticas —UH— en las que se establecen relaciones entre categorías y experiencias de los actores. Operativamente se construyeron cuatro unidades hermenéuticas mediante el uso del software Atlas.ti versión 9, bajo licencia de estudiante: UH Conceptualización, UH Fundamentación Seminarios, UH Experiencias Participación Comuna 8 de Medellín, y UH Entrevistas. Cada unidad reúne una colección de documentos que fue codificada a partir del sistema categorial de la investigación con un énfasis en la temática de cada conjunto. En la conceptualización se reúnen fuentes documentales que no aluden directamente a experiencias de PP sino a referentes teóricos en materia de conflicto y democracia; la unidad de fundamentación incluye los documentos aportados por los seminarios de la maestría que contribuyen a la categoría de intervención social; estas dos unidades soportan el referente conceptual construido y el primer resultado de investigación en lo pertinente al contexto de conflicto social y armado reconstruido. Por su parte, la unidad de Participación incorpora las fuentes documentales sobre experiencias de participación a partir de las que se elaboran los resultados de Experiencias con

el PP en la Comuna 8 de Medellín; la unidad de Entrevistas es complementaria a este resultado, aunque su elaboración sirve solo como referencia para la interpretación de las citas directas que se realizan en la fuente documental a la que tributan. En cada unidad se realizó un procedimiento de codificación a partir del referente conceptual construido y entre los códigos eran elaboradas redes de relaciones que representaban los vínculos entre categorías. Por esta vía se logró la elaboración del resultado en materia de PP e intervención social, soportado en la triangulación de las fuentes. Reflejo de la codificación, triangulación y validación de resultados lograda siguiendo estos pasos, en el anexo 2 del informe se reúnen tanto el archivo de cada unidad hermenéutica como los reportes de codificación y las redes exportadas del software.

Como criterio de rastreo se optó por documentar experiencias asociadas con este proceso en la comuna de referencia, las cuales se han presentado antes y durante la implementación del PP. Aunque se han identificado experiencias del PP en otros municipios colombianos y este tipo de procesos proliferen en Colombia y otros países, se ha optado por concentrar la atención en el área geográfica específica para reconocer la particularidad del caso a partir del conocimiento generado sobre el mismo.

Los documentos rastreados se agregaron a cada unidad hermenéutica y para cada documento se crearon citas seleccionando segmentos de texto que tenían una unidad de sentido, las que a su vez se codificaban siguiendo el sistema categorial. Se crearon además vínculos entre citas que se correspondían o guardaban alguna relación y una vez codificado un texto se crearon relaciones entre códigos que se correspondían. Tanto la codificación como las relaciones establecidas entre códigos eran revisadas periódicamente y confrontadas frente a la nueva información que se ingresaba a cada unidad hermenéutica. Los vínculos entre citas y códigos posibilitaron luego la representación mediante redes de relaciones que sintetizan la interpretación de los datos en razón de cada resultado.

El análisis e interpretación se realizó a partir del referente conceptual, poniendo en discusión el contenido de las categorías conflicto, democracia e intervención social con las fuentes documentales sobre el conflicto armado colombiano, las experiencias de participación en la comuna 8 de Medellín y las fuentes documentales del PP en el municipio. El análisis ha sido transversal al proceso de contextualización y trabajo de campo, extendiéndose desde el inicio de la investigación hasta el momento previo a la entrega de resultados finales. Con base en la experiencia de los actores, triangulando las fuentes y vinculando el referente conceptual de la investigación se privilegió una estrategia inductiva con la que se arrojan luces sobre la forma en que ha ocurrido el proceso de democratización en contextos de conflicto y la potencial

contribución del PP a su transformación. Resultado de esta fase ha sido la caracterización del PP como proceso de intervención social en contextos de conflicto.

La democracia y la construcción de paz debieron ser leídas a través de las categorías de intervención social y conflicto sobre las que solía recaer el contenido de las citas. En particular, al no haber una referencia explícita e intencionada hacia la construcción de paz en el contenido de la acción social de los actores, se corría el riesgo de llamar construcción de paz a cualquier resultado leído a la luz del sistema categorial, alejando la investigación de su propósito inicial, cual era, precisamente, comprender la experiencia propia de los actores. Ciertamente, haberles asignado una categoría que no era propia de sus procesos iniciales, habría sido un sesgo de interpretación. Existía el riesgo de intercambiar unas palabras por otras y sustentar por ello, en apariencia, una intervención social para la paz desorientada en su falta de contenido. Por ello, la fundamentación de la acción social de los actores era necesaria no solo a luz de los conceptos, sino y especialmente, por las experiencias mismas de los actores que han participado en el PP.

Finalmente, los resultados se han elaborado siguiendo la indicación de un estudio de caso interpretativo en que “contienen descripciones ricas y densas. Los datos de las descripciones se utilizan para desarrollar categorías conceptuales o para ilustrar, soportar o discutir presupuestos teóricos” (Galeano Marín, 2004, p. 72). A continuación, se presentan los resultados en relación con las categorías definidas en el referente conceptual: contexto del PP en el conflicto social y armado colombiano; experiencias con la democracia participativa en la comuna 8 de Medellín; y, Presupuesto Participativo e Intervención Social.

Figura 5
Infografía del enfoque de la investigación



Figura 6
Infografía Unidades Hermenéuticas



6. Resultados

En el referente conceptual se ha argumentado sobre la relación entre conflicto social y armado, democracia, intervención social y presupuesto participativo —PP—, esclareciendo los postulados de la investigación sobre el fenómeno de la democracia participativa en contextos de conflicto. A su vez, la metodología de estudio de caso cualitativo orientó el análisis de la experiencia en la comuna 8 (Villa Hermosa) de Medellín, en torno a estas categorías. Siguiendo esta lógica los resultados muestran primero el contexto de conflicto armado que ha influido en la experiencia de participación de los actores, luego da cuenta del conflicto social que sustenta prácticas democratizadoras en la experiencia y sobre las cuales finalmente, se puede señalar al presupuesto participativo como mecanismo de participación social para la construcción de paz.

6.1. Contexto del PP en el conflicto social y armado colombiano

Antes de poder interpretar el potencial social y político del PP como mecanismo de participación ciudadana que contribuye a la construcción de paz en Colombia, es necesario identificar las condiciones sociales, políticas y económicas en las que se adelanta su intervención. Si en efecto se trata de un mecanismo con posibilidades reales de actuación frente al conflicto armado y si como señala el referente conceptual este se transforma en tanto se actúa sobre sus causas, reconocer sus lógicas es menester para avizorar el alcance del PP frente a estas. El contexto descrito aquí parte de la literatura que en materia del conflicto armado colombiano hace visibles las causas que han motivado su incorporación en la intención de apertura democrática para construir la paz consignada en el acuerdo Gobierno-FARC. Su incorporación como uno de los mecanismos explícitos para el desarrollo del punto dos, sobre participación en política y construcción de democracia participativa, pretende dar garantías para la oposición política y que los mecanismos de participación sean reconocidos como la forma legítima de resolver los conflictos, para que ningún actor vea en las armas un medio para defender sus posiciones (Mesa de Conversaciones, 2017). Además de conformar un estatuto de oposición, el punto dos del acuerdo define que se aplique la planeación participativa como enfoque y el PP como mecanismo de participación que, asociado a la planeación, contribuya a fortalecer la democracia.

En esta lógica, el acuerdo sugiere una relación inversa entre democracia y conflicto armado, según la cual, al intensificarse la primera se incide en las condiciones que sostienen al segundo. Aun así, ambos han coexistido desarrollándose al tiempo las lógicas de confrontación

de los grupos armados con el avance de las instituciones democráticas. Es en este escenario contradictorio en el que emergen los PP en el país y sobre el cual tiene peso la experiencia que más adelante se describe. El contexto se ocupa en consecuencia de volver sobre lo ocurrido por un lado en materia de conflicto armado colombiano y por otro en relación con el proceso de democratización que tienen efectos sobre el PP. Esta mirada al contexto conlleva la necesidad de enmarcar la experiencia en un periodo histórico más amplio al fijado para describirla: si bien el foco de atención está definido en torno a los años 2005-2015 tanto la dinámica del conflicto armado como el proceso democratizador en Colombia superan ampliamente este periodo enmarcándolo en un momento histórico que obliga la resignificación del PP como proceso de intervención social para la construcción de paz.

A continuación, se muestran las condiciones del conflicto armado colombiano al que refiere el Acuerdo de Paz y sobre las que se quiere actuar mediante el PP; luego se hace lo propio con el marco institucional que desarrolla a su modo el conflicto social que subyace a las prácticas del PP.

6.1.1. Conflicto armado colombiano e incidencia en el PP

La complejidad del conflicto armado en Colombia ha dificultado su denominación y en consecuencia su abordaje, como lo anota en su informe del 2015 la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas —CHCV—, creada en el marco del proceso de paz. En su informe, los relatores de la CHCV apelan a denominaciones como guerra sin nombre, conflicto social armado, guerra civil, guerra y conflicto irregular según las perspectivas de cada experto delegado por las partes sentadas en la mesa de negociación³. Pese las divergencias en cada perspectiva se ha logrado un consenso al referir a las características del conflicto armado colombiano, como un conflicto interno, prolongado, complejo, discontinuo, con enormes diferencias regionales, atroz y con raíces políticas (Comisión histórica del conflicto y sus víctimas, 2015). En sus raíces políticas Pizarro Leongómez (2015) relata que el conflicto “involucra proyectos de sociedad que los actores percibieron como antagónicos y, por tanto, fundados en una “enemistad absoluta” (p. 47) y sitúa el periodo entre 1958 y 1974 en el que se

³ “La Comisión fue conformada por doce expertos y dos relatores, con la misión de producir un informe sobre los orígenes y las múltiples causas del conflicto, los principales factores y condiciones que han facilitado o contribuido a su persistencia, y los efectos e impactos más notorios del mismo sobre la población” (Comisión histórica del conflicto y sus víctimas, 2015)

limitaba la participación política de partidos distintos a los del Frente Nacional⁴ a través de la distribución de los órganos de representación entre los integrantes de estos partidos. Este periodo sirve como distinción entre las formas de la violencia en Colombia anteriores a la creación del Frente Nacional y la expresión del conflicto armado sobre el que se invoca la apertura democrática en el nuevo acuerdo.

[...] si bien el Frente Nacional logró alcanzar la paz y conservar el sistema democrático, fue incapaz de adelantar un sólido programa de reformas sociales, por lo cual perdió el apoyo de amplios sectores populares que se volcaron hacia el abstencionismo o hacia el voto populista, y el sistema político derivó hacia el clientelismo como mecanismo de cooptación política (Pizarro Leongómez, 2015, p. 35)

La conjunción entre el cerramiento representativo en las instituciones junto con la concepción del otro como enemigo conllevó la intensificación de un nuevo periodo de violencia en el que emerge con fuerza el grupo armado FARC-EP firmante del acuerdo de paz en 2016. En este periodo el país asiste a reformas institucionales como la implementación de transferencias centrales a los gobiernos locales, la elección popular de alcaldes y gobernadores y la creación de una constituyente que declara la democracia participativa en el deber ser de la Constitución Política de 1991. Con todo, la relatoría de Pizarro en la CHCV denota cómo, “[...] contrario de lo que debía haber sucedido si la violencia de carácter político es asociada con el cerramiento de un sistema político; y, su ausencia, con la apertura de posibilidades para la oposición política” (Pizarro Leongómez, 2015, p. 43) la violencia en Colombia aumentó lentamente tras el desmonte del Frente Nacional y se dispara tras la apertura democrática de la Constitución de 1991.

Si se considera este contexto amplio, la interpretación del PP como mecanismo para la construcción de paz lo inscribe en un proceso de democratización que ha ocurrido en medio de la confrontación bélica de los actores armados. Experiencias municipales del PP como las de Pasto, Medellín, Ocaña, Yumbo, Puerto Wilches, Barrancabermeja y otros municipios del Magdalena Medio, surgen en el periodo 1995-2005 denominado “urbanización del conflicto”, caracterizado en la literatura por su escalamiento, expansión y degradación (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013, 2017; Nieto López & Robledo Ruíz, 2006), el interés de las guerrillas en llevar su accionar bélico a centros poblados intermedios y grandes ciudades como

⁴ Pacto político entre los partidos conservador y liberal para la alternancia de la presidencia y la distribución de los cargos públicos.

Medellín y Bogotá, la organización contrainsurgente por parte de los grupos paramilitares haciendo presencia en estos mismos lugares y una reestructuración de las relaciones con el narcotráfico por parte de ambas estructuras (Blair et al., 2009). La guerra sin cuartel entre grupos guerrilleros y paramilitares conllevó su vinculación con redes de tráfico de droga como medio de financiación, fuera incorporando a los jefes del narcotráfico en la estructura o absorbiendo las bandas y combos con presencia en las ciudades mediante la negociación o el sometimiento. Guerrilleros y paramilitares vieron en el negocio de la droga una fuente de financiación que se sumó a sus argumentos de disputa por el control territorial (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013).

En consecuencia, las experiencias de presupuesto participativo surgen en el marco de las afectaciones provocados por insurgencia y contrainsurgencia hacia el proceso de descentralización (Santana Rodríguez, 2008b). Los participantes del primer encuentro de la Red Nacional de Planeación Local y Presupuesto Participativo realizado en Pasto en el año 2008, señalaron que por un lado los grupos guerrilleros atentan contra la descentralización mediante el secuestro de autoridades locales, asesinato de líderes políticos, tomas guerrilleras y atentados contra la institucionalidad, en tanto los grupos paramilitares buscan la captura de la escena política municipal mediante el apoyo a sectores políticos afines a su causa, intimidando a la población para que vote por determinados candidatos y eliminando a los contrarios. “[...] En muchos casos los recursos —del PP— fueron cooptados por las viejas clientelas políticas locales y regionales y por los actores armados verdaderos dueños del poder regional” (Reinel Pulecio, 2008, p. 39).

Entre sus modalidades de incidencia se encuentran el “veto territorial”, el hostigamiento a las autoridades y la población civil, la presión para dirigir la inversión hacia sus zonas de influencia, y la exigencia de rendición de cuentas hacia los grupos armados por parte de las autoridades locales; por otra parte, se ha identificado su incidencia interna en

[...] la captura directa o indirecta de rentas; [...] en la formulación y en los contenidos de [...] planes, [...] políticas públicas y [...] mega-proyectos; [...] en la orientación de la inversión y [...] la búsqueda de protección e impunidad para la actividad económica de los grupos (Santana Rodríguez, 2008a, p. 86)

Esta capacidad de incidencia de actores armados en el PP debilita la credibilidad en el mecanismo al punto que en Medellín se han tenido que adelantar acciones institucionales para blindar los recursos del accionar de estos actores (Decreto No. 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,” 2009; Decreto 1205 de 2013 “Por Medio Del Cual Se Reglamenta El Capítulo VII Del Acuerdo Municipal 43 de 2007 En Relación Con El Procedimiento Del Proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo En El Municipio de Medellín,” 2013).

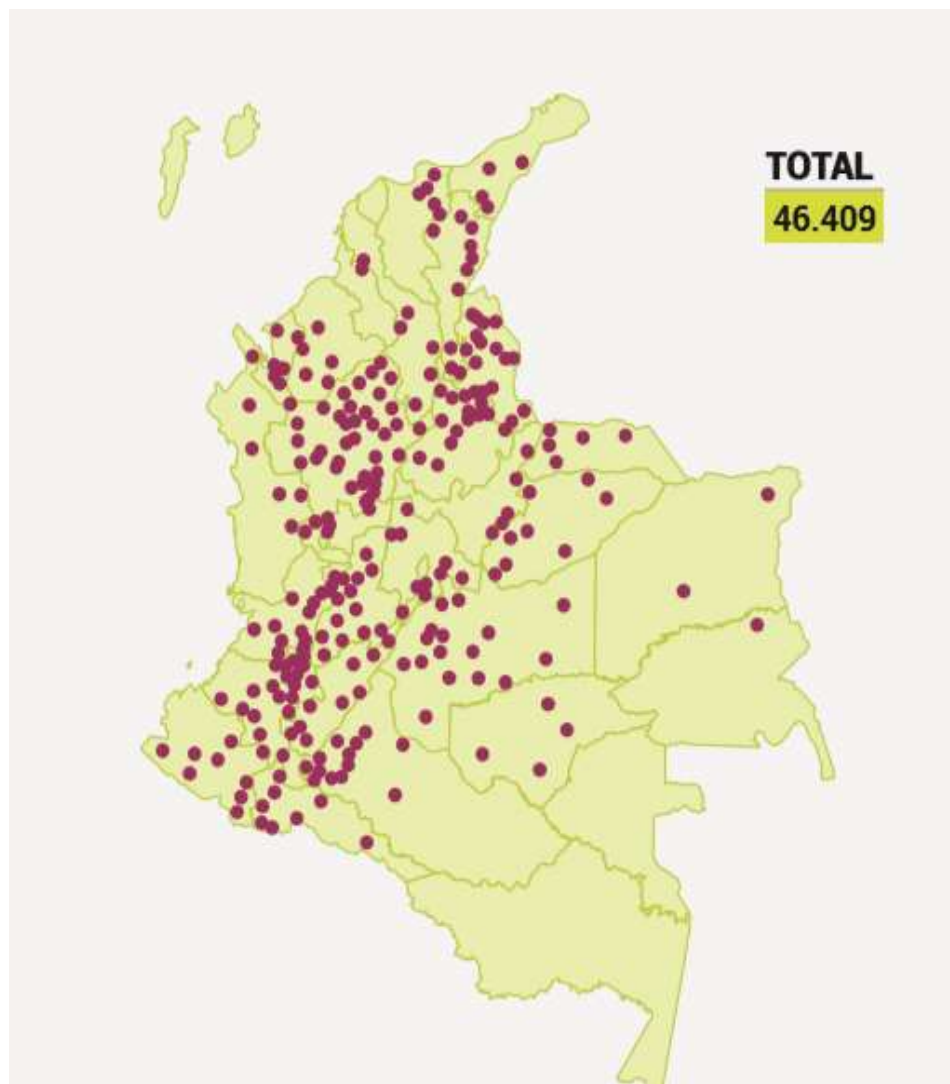
Tras el proceso de desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia, la influencia sobre las estructuras locales del Estado continúa siendo ejercida por el paramilitarismo en tanto las guerrillas se repliegan tras su debilitamiento militar ocasionado en el periodo de confrontación (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2013). Llama la atención, que la mayoría de las iniciativas de presupuesto participativo en Colombia, como son los casos de los municipios del Magdalena Medio, surjan tras este periodo de intensificación de la confrontación con marcadas afectaciones en la autonomía municipal en el marco de un proceso de desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia luego de haberse constituido como poder hegemónico (Sandoval Salazar, 2008). Este dato es llamativo porque sugiere dos dinámicas yuxtapuestas. Por un lado, el fortalecimiento de este tipo de experiencias en tanto capacidades de la sociedad y las instituciones para sobreponerse a las condiciones del conflicto armado.

Es decir que solo hasta el tránsito del periodo de “guerra urbana” hacia uno de retorno al control de las instituciones en zonas especialmente afectadas por el conflicto, el mecanismo de participación se disipó por las localidades a lo largo de las cordilleras central y oriental de Colombia y fue en ese momento que pudo conformarse la Red Nacional de Planeación Local y Presupuesto Participativo, con miras a revisar la experiencia acumulada y conformar nodos que permitieran su dinamización (Santana Rodríguez, 2008a). Por otro lado, la adaptación de los desmovilizados de las AUC mediante formas de organización que inciden en los escenarios de participación (Alonso-Espinal & Valencia-Agudelo, 2008) da continuidad a su dinámica de captura de las instituciones del Estado imprimiendo gran presión en este tipo de experiencias.

Figura 7
Mapa de presupuestos participativos en Colombia



Nota. Fuente Jaramillo, R. (2018). Participatory Budgeting in Colombia. En: Días, N. (org.) Hope for democracy. 30 years, p 138

Figura 8*Mapa de Acciones bélicas en Colombia 1958-2018*

Nota. Fuente Observatorio de Memoria y Conflicto. http://centrodememoriahistorica.gov.co/observatorio/wp-content/uploads/2018/08/Acciones-Belicas_15-09-18.pdf.

En este contexto las posibilidades del PP para contribuir a la construcción de paz y la interpretación del caso específico de la comuna 8 de Medellín deben ser ponderadas en sus limitaciones y potencialidades. En términos de limitaciones los actores sociales son vulnerables a las lógicas de coacción que ejercen los actores armados que participan del conflicto. Mientras que sus potencialidades no estarían orientadas tanto hacia la acción directa de confrontación al actor, como sí a la actuación sobre la redistribución de recursos disminuyendo brechas de desigualdad de las que se valen los grupos armados para la captura de nuevos miembros.

Para valorar estas posibilidades en el caso específico de la comuna 8 de Medellín es menester delimitar la manera particular en que se expresa el conflicto armado en esta unidad

geográfica. Al respecto se sigue la línea interpretativa según la cual, si bien en el municipio se desarrollaron acciones bélicas inscritas en la estrategia militar nacional de los grupos armados, lo vivenciado en la ciudad no es una mera extrapolación de esta estrategia al orden local, sino que se encuentra entretejida con otras violencias y conflictividades preexistentes en Medellín que la dan una particularidad a la confrontación armada (Blair et al., 2009; Nieto López & Robledo Ruíz, 2006). En el periodo de urbanización del conflicto colombiano, en Medellín concurren bandas organizadas por el narcotráfico a lo largo de la década de 1980, milicias conformadas por las guerrillas, combos organizados por los pobladores como formas de autodefensa y regulación de sus barrios y grupos de delincuencia común (Blair et al., 2009). Su incursión en la ciudad se explica mediante escenarios de confrontación y alianzas, en principio por parte de las estructuras guerrilleras con las organizaciones criminales por establecer el control territorial de barrios y la regulación de la vida en comunidad (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2017).

Siguiendo a Alonso Espinoza (2006) la situación de violencia en Medellín se vería intensificada por la conformación del Bloque Metro y el Bloque Cacique Nutibara, ambos de corte paramilitar, pero con dinámicas de guerra diferenciadas que les llevaron a la confrontación a razón también de la dinámica nacional de estos grupos. El primero, asociado con la estructura conformada por Carlos Castaño incidía en zonas de influencia guerrillera para lo que requería la subcontratación con organizaciones criminales de la ciudad que reforzaran su accionar bélico; el segundo, identificado como una red que vinculaba estructuras del crimen organizado, paramilitares y grupos de autodefensa barrial cuyo principal objetivo era la captación y el control de las rentas ilegales en la ciudad (Alonso Espinoza et al., 2006). Se distingue la estructura liderada por Castaño que disientía de vincularse con las actividades del tráfico de estupefacientes y generó una fractura al interior de las AUC que conllevó la conformación en Antioquia del Bloque Cacique Nutibara. Por sus vínculos con las bandas delincuenciales articuladas a la red del narcotráfico, esto tuvo éxito en su campaña de exterminio sobre el Bloque Metro y las milicias guerrilleras consolidando su poder hegemónico en la ciudad (Alonso Espinoza et al., 2006; Blair et al., 2009).

Las dinámicas de confrontación entre bloques paramilitares, milicias guerrilleras, combos y bandas criminales articuladas al narcotráfico, se hacen sentir en la comuna 8 de Medellín con la presencia y enfrentamientos en los barrios La Sierra, Villa Liliam y 8 de marzo entre las bandas Los Fuertes, Los Cortes, El Pinal, La Cañada, Los Chamizos, los reductos de las FARC, la guerrilla urbana del ELN, milicias urbanas 6 y 7 de noviembre y el Bloque Metro-AUC (Blair et al., 2009). Aunque estos grupos no cubren todo el espectro de bandas

delincuenciales y grupos armados con presencia en la comuna, si es significativa su localización respecto a las experiencias de planeación y presupuesto participativo en Villa Hermosa. Los barrios La Sierra y Villa Liliam donde han operado estos grupos, constituyen un eje de expresiones de participación en la comuna, con la movilización de mesas barriales, sectoriales y poblacionales articuladas a movimientos sociales en el municipio (Benítez Gómez & Gómez González, 2013; Borja, 2013; Botero Higueta et al., 2014; Calderón Muñoz & González Varela, 2016; Cartagena Benitez, 2014; Hernández Ochoa & Herrera Jiménez, 2013). Es decir, si los casos de PP a nivel nacional han ocurrido bajo el influjo de la dinámica de la guerra entre paramilitares y guerrilla, la experiencia particular de los actores sociales en la comuna 8 de Medellín, se ha desarrollado bajo las formas específicas que toma el conflicto armado en función de los actores locales y sus trayectorias de confrontación; tanto en la generalidad del caso como en la especificidad de la experiencia, la movilización social ha sugerido una alternativa a la violencia.

Aunque la particularidad del caso no admite una generalización nacional, su contextualización posibilita una interpretación de la experiencia de la democracia en el marco del conflicto armado colombiano. Aun en este escenario tan adverso, el PP pudo surgir en municipios de Antioquia, Nariño, Risaralda, Magdalena Medio y Bogotá, adoptado por la sociedad civil a sus procesos de movilización y amparado en el proceso democratizador derivado de la Constitución Política de 1991. Sin embargo, aquí no se cumple la fórmula según la cual a más democracia menos violencia en el sentido de que la apertura democrática transformaría por sí misma las condiciones generadoras del conflicto armado. Pese a este panorama, el proceso de apertura democrática es también parte del contexto que incide en la potencialidad del PP como mecanismo de participación para la construcción de paz y sobre este versa el siguiente aparte del contexto.

6.1.2. Democratización en Colombia para la emergencia del PP

Como se ha referido líneas arriba, los presupuestos participativos —PP— en Colombia se sitúan en el periodo posterior a la Constitución Política de 1991 —CP91—. Por lo que su surgimiento, su consolidación y su posterior vinculación con la construcción de paz se han dado en el marco legislativo de la descentralización, la autonomía municipal, la participación y la planeación participativa producido durante este periodo hasta la firma del Acuerdo de Paz Gobierno-FARC (Mesa de Conversaciones, 2017). En particular, lo acordado en el punto dos refiere a la ampliación de la democracia, lo que implica ajustes en la estructura normativa

vigente en la fase posterior al acuerdo de transición hacia la construcción de paz. Esta parte del contexto se dedica a la revisión de ese acumulado normativo en relación con los desarrollos legislativos del posacuerdo, en particular su relación con la planeación participativa y los mecanismos de participación en los que se inscribe a los PP.

En primer lugar, cabe señalar los compromisos con la paz, con la democracia y con la participación asumidos en los principios de la Constitución Nacional de 1991 (C.N. 1991). En el preámbulo de la carta magna se le adjudica la finalidad de asegurar “[...] la **paz**, dentro de un marco jurídico, **democrático y participativo** [...]” (Constitución Política de Colombia, 1991, p. 13); así mismo, el primero de sus principios define al país como “[...] un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, **democrática, participativa y pluralista** [...]” (Constitución Política de Colombia, 1991, p. 13 art. 1). Hay pues un vínculo entre democracia y paz, que es anterior al Acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera (Mesa de Conversaciones, 2017), animado esto por las mismas situaciones en las que se abrió el proceso constituyente.

En la C.N. 1991 se ha definido la paz como un derecho y un deber obligatorio (Constitución Política de Colombia, 1991 art. 22). Sin embargo, su conceptualización en la jurisprudencia no es unívoco. En un análisis de las diferentes sentencias en las que la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la paz, se identificó que su concepción “[...] varía de derecho a principio, de principio a valor y de valor a deber” (Kleber Martínez & Pimentel Castilla, 2017, p. 43) siendo que cada uno tiene implicaciones diferenciadas en la jurisprudencia nacional: el carácter general de los principios limita su eficacia, mientras que los valores le otorgan sentido y finalidad a las demás normas (Kleber Martínez & Pimentel Castilla, 2017). Además, según la interpretación de los juristas, en la C.N. 1991 la paz puede hacer referencia simultáneamente a la ausencia de guerra, a la disminución de la violencia común y a la realización de las tres generaciones de derechos humanos (Barreto Soler & Sarmiento Anzola, 1997). Según esta misma fuente la paz es un supuesto del proceso democrático, aunque como se mostró, el mismo ha transcurrido en medio de las intensas confrontaciones del conflicto armado visto en el país desde la década de 1990. En relación con el principio de democracia participativa,

El derecho a la paz comprende también la facultad de los ciudadanos y de las organizaciones de la sociedad civil de **participar en la vida política** con el fin de contribuir a alcanzarla, ya sea para crear un ambiente favorable al acercamiento de las

partes, para exigirles su compromiso con un proceso de paz o para plantear a su parecer sobre los procedimientos y el contenido de las eventuales conversaciones de paz (Barreto Soler & Sarmiento Anzola, 1997, p. 78).

Para efectos de esta investigación, la interpretación jurídica del artículo 22 de la C.N. 1991 que define la paz en tanto derecho y deber, posibilita argumentar que, para ejercer tal participación, la Carta Magna previó desarrollos legislativos en materia de mecanismos de participación ciudadana, descentralización administrativa y planeación participativa. Desde la primera elección popular de alcaldes en 1988, los municipios han ganado en autonomía mediante su modernización, la definición del Sistema General de Participaciones (Ley 136 de 1994 Por La Cual Se Dictan Normas Tendientes a Modernizar La Organización y El Funcionamiento de Los Municipios, 1994b; Ley 715 de 2001 “Por La Cual Se Dictan Normas Orgánicas En Materia de Recursos y Competencias de Conformidad Con Los Artículos 151, 288, 356 y 357,” 2001; Ley 1551 de 2012, Por La Cual Se Dictan Normas Para Modernizar La Organización y El Funcionamiento de Los Municipios, 2012) y el Estatuto General del Presupuesto (Decreto 111 de 1996 (Enero 15) “Por El Cual Se Compilan La Ley 38 de 1989, La Ley 179 de 1994 y La Ley 225 de 1995 Que Conforman El Estatuto Orgánico Del Presupuesto,” 1996). El municipio, en tanto entidad territorial fundamental de la división político-administrativa, goza de autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites señalados por la Constitución y las leyes en mención. Es por lo que la realización de presupuestos participativos, aun en las condiciones del conflicto armado colombiano, han sido posibles en función de esta autonomía. La autonomía sin embargo se acota en función de la categorización municipal, definida por la población, los ingresos corrientes de libre inversión, la importancia económica y situación geográfica en cada caso.

Al respecto hay que ubicar el lugar de este mecanismo en el Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. El punto dos refiere a la participación política, en el sentido de una *ampliación democrática* para construir la paz. En este sentido reconoce el acuerdo que el proceso democrático no nace con lo acordado, no es una transición a la democracia como en otros procesos de paz, sino que el país cuenta con un acumulado de instituciones y prácticas democráticas, en particular de corte participativo por la orientación constitucional de 1991. Sin embargo, reconoce también que este acumulado ha sido insuficiente y que en sus limitaciones ha estado una de las causas que han sostenido el conflicto armado, por lo que la ampliación democrática contribuiría a su terminación y aún más, a la construcción de paz. La ampliación democrática se estructura en el acuerdo en tres subpuntos:

1) derechos y garantías plenas para el ejercicio de la oposición política en general, y en particular para los nuevos movimientos que surjan luego de la firma del Acuerdo Final. Acceso a medios de comunicación; 2) Mecanismos democráticos de participación ciudadana, incluidos los de participación directa, en los diferentes niveles y diversos temas; y 3) Medidas efectivas para promover una mayor participación en la política nacional, regional y local de todos los sectores, incluyendo la población más vulnerable, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad (Mesa de Conversaciones, 2017).

A los presupuestos participativos se alude específicamente en lo referido a mecanismos democráticos de participación ciudadana, vinculando los PP con una política para el fortalecimiento de la planeación democrática participativa en el numeral, 2.2.6, literal “e” del Acuerdo Final:

Fortalecer y promover la construcción de presupuestos participativos sensibles al género y los derechos de las mujeres en el nivel local con el fin de: promover la participación de hombres y mujeres en la priorización de una parte del presupuesto de inversión, de tal manera que refleje las conclusiones de los ejercicios de planeación participativa; crear incentivos para la formulación y ejecución de presupuestos participativos; — y — promover mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas a los ejercicios de presupuestos participativos (Mesa de Conversaciones, 2017, p. 50)

Por su vinculación con la planeación participativa, el marco institucional para la construcción de paz a través de los PP estaría inicialmente definido por lo relativo a los planes de desarrollo nacional y municipal en la ley 152 de 1994 (Congreso de Colombia, 1994); por el ordenamiento territorial y su planeación, con las leyes 388 de 1997 y 1454 de 2011 (Congreso de Colombia, 1997; Ley 1454 de 2011 “Por La Cual Se Dictan Normas Orgánicas Sobre Ordenamiento Territorial y Se Modifican Otras Disposiciones,” 2011); por la autonomía del nivel local al que refiere lo enunciado, es decir los municipios y la respectiva descentralización política, administrativa y fiscal consagrada en las leyes 136 de 1994 y 1551 de 2012 (Ley 136 de 1994 Por La Cual Se Dictan Normas Tendientes a Modernizar La Organización y El Funcionamiento de Los Municipios, 1994a; Ley 1551 de 2012, Por La Cual Se Dictan Normas Para Modernizar La Organización y El Funcionamiento de Los Municipios, 2012); por lo relativo al marco fiscal de las entidades gubernamentales en el Estatuto General del Presupuesto (Decreto 111 de 1996 (Enero 15) “Por El Cual Se Compilan La Ley 38 de 1989, La Ley 179 de 1994 y La Ley 225 de 1995 Que Conforman El Estatuto Orgánico Del Presupuesto,” 1996) y

en el Sistema General de Regalías (Ley 1530 de 2012 “Por La Cual Se Regula La Organización y El Funcionamiento Del Sistema General de Regalías,” 2012); y por lo regulado sobre participación ciudadana y los mecanismos institucionalizados para ejercerla (Ley 134 de 1994 (Mayo 31) “Por La Cual Se Dictan Normas Sobre Mecanismos de Participación Ciudadana,” 1994; Ley Estatutaria 1757 de 2015. Por La Cual Se Dictan Disposiciones En Materia de Promoción y Protección Del Derecho a La Participación Democrática, 2015).

De este conjunto de normas, la Ley 1757 de 2012, estatutaria de participación ciudadana, enmarca al PP como mecanismo de participación: “[...] de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado-Sociedad Civil” (Ley 1551 de 2012, Por La Cual Se Dictan Normas Para Modernizar La Organización y El Funcionamiento de Los Municipios, 2012 art. 90). Según el artículo 91 de la misma Ley, la realización de los PP debe desarrollarse en armonía con los planes de desarrollo de la respectiva entidad territorial, las que a su vez deben promoverlos en procura de alcanzar los objetivos de desarrollo humano, integral y sostenible (artículo 91). Aquí, hay que advertir que no hay una relación expresa con la construcción de paz como se señala en el Acuerdo Final, aunque podría vincularse con los enfoques de desarrollo que se profesan.

En términos de actores, la institucionalidad del PP se vincula con la planeación participativa a través de los Consejos Regionales, Municipales y Locales de Planeación (Gutiérrez Tamayo et al., 2016). No obstante, la Ley de participación ciudadana no obliga a los gobiernos de los entes territoriales a que realicen ejercicios de PP; sí los promueve, ofreciendo incentivos económicos para este tipo de experiencias y con puntajes adicionales en el análisis de desempeño integral de los municipios, asigna a las Secretarías de Participación la función de estimular procesos de PP, pero en concreto señala que los entes territoriales *podrán* realizarlos, lo que a la postre significa que también podrán abstenerse de su aplicación. Esta situación requiere ajustes en el actual marco institucional, en tanto que para el Acuerdo Final la planeación participativa está contenida por lo menos en tres niveles: como disposiciones específicas de una política que la fortalezca, como enfoque para la aplicación de dispositivos de paz y como entrada para la construcción de paz territorial (Jaramillo Rincón, 2017). Por esta vía, el PP no debería ser un mecanismo aislado y optativo, sino obligatoriamente articulado a los procesos de planeación y con una finalidad explícita hacia la construcción de paz.

Figura 9*Línea de tiempo normatividad en Colombia asociados al PP*

Hasta ahora, los desarrollos legislativos del marco institucional de transición han avanzado poco en resolver esta situación. En el diagnóstico de la preparación institucional para la paz se señalaba la dificultad para abordar de manera efectiva el conflicto armado, la pobreza rural y las brechas territoriales “[...] en territorios con bajas capacidades para gestionar su desarrollo, débil presencia institucional y con falta de garantías para el ejercicio de una participación efectiva en las decisiones públicas que este nuevo escenario de posconflicto impone” (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2016). La planeación participativa aparece vinculada allí con los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial —PDET—, en tanto enfoque para su elaboración con miras al fortalecimiento de capacidades de gobernanza, gestión, planeación, seguimiento, veeduría y control social (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, 2017). Sin embargo, en lo referido a la participación ciudadana, el vínculo de mecanismos como los PP con la planeación participativa no se alude de manera explícita.

Al respecto la estrategia comprende el problema a partir de cuatro aspectos: debilidades y falencias en la eficiencia de los procesos de participación, con obstáculos para su acceso y baja flexibilidad a distintos entornos sociales; pasividad de la sociedad civil frente a las decisiones de políticas públicas especialmente en las zonas más afectadas por el conflicto armado; dificultades para la articulación de espacios de participación reglamentados y no reglamentados; e inexistencia de un sistema de registro, identificación y comunicación de las

expresiones asociativas de la sociedad civil incidiendo en una baja capacidad de planeación (CONPES, 2016, p. 41). En correspondencia, define un programa de capacidades territoriales para la paz y la participación política y ciudadana, con cuatro subprogramas: desarrollo de capacidades territoriales para la paz y el posconflicto; cultura de paz; garantías para el ejercicio de la política; fortalecimiento de la participación ciudadana y garantías para su ejercicio.

Dos años después de promulgada la estrategia de preparación institucional, se formuló el Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final —PMI— adoptado por los lineamientos para su articulación con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas de orden nacional y territorial (Lineamientos Para La Articulación Del Plan Marco de Implementación Del Acuerdo Final Con Los Instrumentos de Planeación, Programación y Seguimiento a Políticas Públicas Del Orden Nacional y Territorial, 2018). En este caso si se expresa una relación directa con la planeación participativa, al referir la necesidad de ajuste a la Ley 152 de 1994 en materia de planes de desarrollo nacional en aras de armonizar sus tiempos con los del PMI. Esto es necesario en procura de dar cumplimiento a lo estipulado en el artículo 3 del Acto Legislativo 01 de 2016 que incorpora un artículo transitorio a la Constitución Política de 1991 para que los Planes de Desarrollo Nacional de los próximos 20 años incorporen en su plan de inversión un capítulo específico sobre paz en las regiones más afectadas por el conflicto (Acto Legislativo Segunda Vuelta N° 01 Del 7 de Julio de 2016. Por Medio Del Cual Se Establecen Instrumentos Jurídicos Para Facilitar y Asegurar La Implementación y El Desarrollo Normativo Del Acuerdo Final Para La Terminación Del Conflicto y La Construcción, 2016). Sin embargo, pese a que el proyecto de ley se encuentra formulado, luego de su radicación en septiembre 22 de 2017 fue archivado por vencimiento de términos el 30 de noviembre de ese mismo año (*Histórico Del Proyecto de Reforma a La Ley 152 de 1994*, 2017). No obstante, en el respectivo proyecto de Ley a pesar que en su exposición de motivos alude a que se construyó en espacios en los que abordaron temas de PP, en el articulado de la propuesta no hay referencia alguna al asunto (Proyecto de Ley Orgánica Número 11 de 2017 Senado, Por La Cual Se Modifica La Ley 152 de 1994, 2017). Queda pues el PMI como único marco institucional explícito para los PP en la construcción de paz.

Para dar cumplimiento al punto 2.2 del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, el Plan Marco de Implementación define seis estrategias, veintidós medidas específicas y 18 productos con 19 indicadores (Lineamientos Para La Articulación Del Plan Marco de Implementación Del Acuerdo Final Con Los Instrumentos de Planeación, Programación y Seguimiento a Políticas Públicas Del Orden Nacional y Territorial, 2018). De ellos interesa la Estrategia política para el fortalecimiento de

la planeación democrática y participativa dentro de la que se inscribe la medida por “Fortalecer y promover la construcción de presupuestos participativos sensibles al género”. Pero más allá de recuperar los enunciados del Acuerdo Final, el documento no trasciende en orientaciones específicas para la implementación del PP como mecanismo de participación articulado a la planeación en la construcción de paz. Los productos comprometidos, ambos a cargo del Departamento Nacional de Planeación, son una propuesta de ajustes normativos necesarios que debía estar lista a 2017 y una política para el fortalecimiento de la planeación democrática y participativa, que según lo proyectado iniciaría en 2020 aunque todavía ninguna se concreta.

Ante este panorama institucional queda apelar a la experiencia de los municipios en los más de 20 años de implementación de presupuestos participativos en Colombia. En la experiencia de casos como el de la comuna 8 de Medellín, sobre cómo ha transcurrido la democracia participativa en contextos de conflicto, pueden encontrarse luces para la transformación del conflicto no desde las incertidumbres institucionales sino desde las prácticas concretas de los actores.

6.2.Experiencias con el PP en la Comuna 8 de Medellín

Hasta ahora el énfasis en el contexto ha estado puesto en la categoría de conflicto con una marcada referencia a su expresión armada tanto en la manera como incide en el caso de estudio como en el marco institucional del PP. Este énfasis ha sido necesario en cumplimiento del primer objetivo de investigación permitiendo así identificar la incidencia del contexto en la experiencia de participación de los actores que se vinculan al PP. Ahora, siguiendo el referente conceptual con el que se orienta la investigación, este aparte aborda las prácticas concretas de los actores que se han vinculado con el ejercicio del PP en la comuna 8 (Villa Hermosa). Se analizan aquí los actores en conflicto, los intereses, recursos y valores en disputa, sus relaciones de competencia y el poder político generado a través de su participación. Se enfatiza así en el conflicto social aludido en el referente conceptual con la finalidad de señalar la posibilidad real de incidencia en la transformación del conflicto armado a través del PP como proceso de intervención.

Para ello, el abordaje de la experiencia de participación en la comuna 8 de Medellín se ha realizado sobre procesos en los que sus actores sociales han intervenido y desde los que llegan a participar al PP. Esto permite ampliar la mirada sobre las conflictividades sociales más allá de los presupuestos normativos y lineamientos institucionales en los que quedaría

subordinada la experiencia de los actores si se abordara la experiencia solo desde el lineamiento oficial.

En conjunto, estas experiencias ilustran la conflictividad *por* y *en* el PP y soportan la intervención de la sociedad civil en el proceso democratizador que se desarrolla en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991. El conflicto democratizador se observa así en la expresión de conflictividades por el presupuesto participativo en los que los actores se movilizan hacia su conquista y exigibilidad; conflictividades en el presupuesto participativo cuando procuran dirimir sus diferencias en el marco de la planeación y priorización de recursos generando una serie de innovaciones metodológicas; y, conflictividades con el presupuesto participativo cuando en el contexto descrito toman distancia del ejercicio del PP.

6.2.1. *Conflicto por el presupuesto participativo*

En investigaciones anteriores se ha documentado el surgimiento del PP en Medellín a partir de la convergencia entre organizaciones sociales que se movilizan por su exigibilidad y la apertura gubernamental a implementarlo como programa de gobierno entre los años 2004-2007 (Giraldo Vélez et al., 2010; Gutiérrez Tamayo, Vargas López, et al., 2014; Pérez, 2007; Posada, 2007; Universidad de Antioquia, 2006) e, inclusive, conectado con experiencias internacionales como la de Porto Alegre-Brasil (Fedozzi, 2012). Así, la experiencia de planeación local y presupuesto participativo parte de la movilización de organizaciones sociales a finales de la década de 1990 y comienzos del 2000 que exigían mayor participación en la toma de decisiones (Pérez, 2007). Son antecedentes al PP experiencias de planeación zonal, la Red de Organizaciones Comunitarias y el Plan Operativo Anual de Inversiones Participativo, a través de los cuales se identificaba por el actor social la necesidad de incidir en los recursos de inversión (Gutiérrez Tamayo, Vargas López, et al., 2014).

En la comuna 8 de Medellín los actores sociales se movilizaban hacia incidir en la inversión en busca de los recursos necesarios para la transformación de las condiciones sociales, políticas y económicas que animan sus propias experiencias de planeación zonal en los 90 y que no tuvieron ejecución real por falta de inversión (Velásquez & González, 2006). En materia socioeconómica los barrios de la comuna 8 han sido construidos por la vía de diferentes procesos desplazamiento forzado, invasión y la organización social de la población (Cotuá Muñoz & Ríos Agudelo, 2008), en condiciones de vulnerabilidad, precariedad y riesgo en las que se ven insertos sus pobladores, y la constante presencia de grupos armados que afectan la

realización de los derechos humanos de los habitantes. Esto se traducía en el propósito del Plan de Desarrollo Zonal de la zona Centro Oriental, al fijar como objetivos:

construir colectivamente políticas territoriales integrales e integradoras que busquen el bienestar de todos en un ambiente de justicia y equidad, actuando bajo principios de participación y veeduría ciudadana en la planeación, gestión, ejecución, evaluación y seguimiento del desarrollo

Promocionar la participación de la población en la formulación y seguimiento de proyectos que mejoren las condiciones de vida de los pobladores de los barrios y contribuir a la concertación de propuestas entre la comunidad, el municipio y las empresas privadas (Velásquez-C & González-R, 2006).

Sin embargo, sus alcances fueron limitados al no contar con recursos de inversión para la ejecución de sus propuestas. El acceso a estos venía mediado por las relaciones con Concejales y con Ediles de la Junta Administradora Local como intermediadores entre los pobladores y los recursos (Arias Betancur & Preciado Restrepo, 2015a; Gutiérrez Tamayo, Vargas López, et al., 2014). De allí que el acceso a la inversión provenía más de la acción que una organización social pudiera realizar en la relación con estas instancias de participación, quedando ésta supeditada al cumplimiento de compromisos entre las partes: el respaldo en votaciones de unos y el direccionamiento de los recursos hacia las iniciativas de los votantes.

Figura 10
Fuerzas de presión en el conflicto por el PP en Medellín



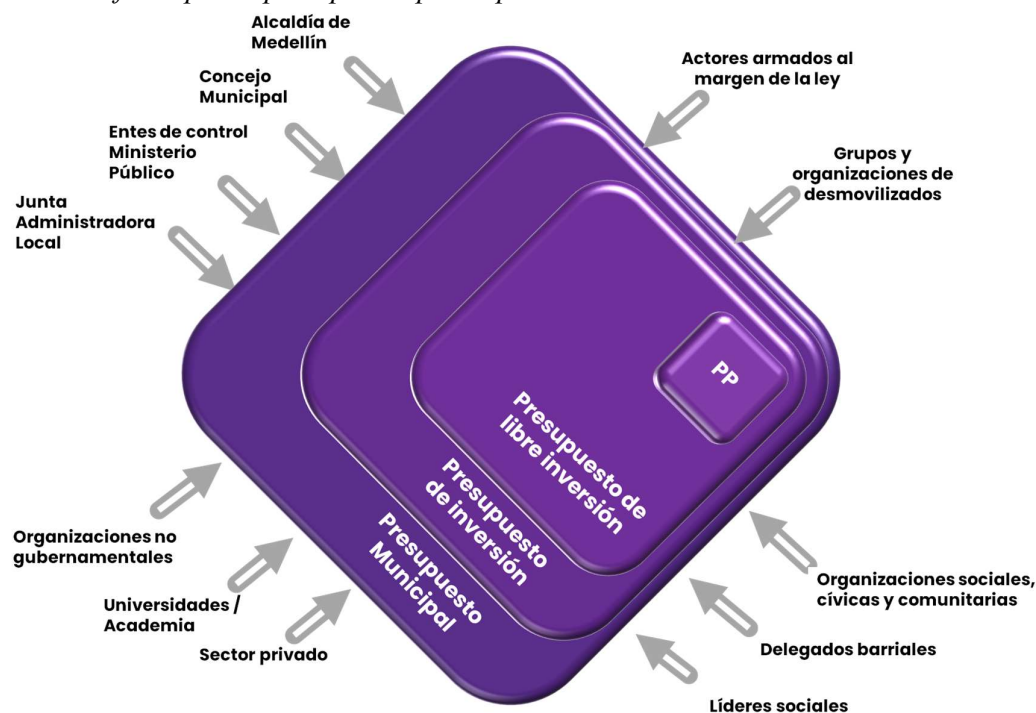
La disputa por el PP proviene pues de una movilización que procura avanzar en las formas de participación preexistentes. A comienzos de la década del 2000 la participación venía en retroceso tras un periodo de auge en la década de los 90 cuando proliferaron las experiencias de planeación zonal (Gutiérrez Tamayo, Vargas López, et al., 2014). Pese la variedad de organizaciones que podía encontrarse en las comunas de Medellín, el relacionamiento se realizaba a través de las Juntas Administradoras Locales apelando al carácter preponderante que les otorgaba la normatividad nacional como instancia de participación en el nivel comunal. Se reconocían a las Juntas de Acción Comunal y las Juntas Administradoras Locales con amplia tradición en las comunas de Medellín, más sus prácticas participativas han estado asociadas a relaciones partidistas y clientelares (Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín, 2011).

La ley 136 de 1994 definió funciones para la Junta Administradora Local en materia de destinación de los recursos de inversión en su radio de acción (Ley 136 de 1994 Por La Cual Se Dictan Normas Tendientes a Modernizar La Organización y El Funcionamiento de Los Municipios, 1994a) y, si bien su elección se realiza mediante voto popular entre candidatos de la misma comuna, la postulación requiere el aval de un partido político en el marco de las relaciones de representatividad democráticas. La predilección por esta instancia de participación subordinando las múltiples formas de organización de las comunas a su intermediación, condujo a la movilización de actores sociales hacia la exigibilidad de incidir en la inversión. El Movimiento Cívico Comunitario, la Red de Planes Zonales y la Red de Organizaciones Comunitarias se movilizaron en apoyo al Movimiento político Compromiso Ciudadano, que ganó las elecciones locales en 2003 tras las limitaciones que hubo en los primeros años de la década del 2000 en términos de participación e incidencia política (Gutiérrez Tamayo, Vargas López, et al., 2014).

Cuando otros actores sociales de la comuna diferentes a la JAL interpelan en favor del PP buscando incidir por esta vía en la inversión, se produce un conflicto por la competencia de los recursos y la legitimidad de las decisiones sobre la inversión. En desarrollo del PP aparecen en escena ciudadanos delegados elegidos en asambleas barriales, otros delegados por las organizaciones sociales, comunitarias y solidarias, y representantes de los grupos poblacionales o sectoriales; “estos nuevos actores no necesariamente compartirían las mismas visiones políticas de los ediles y probablemente hubiesen competido con ellos por ocupar esa posición” (Secretaría de Salud de Medellín & Facultad Nacional de Salud Pública de la Universidad de Antioquia, 2018a, p. 17).

El conflicto armado va a presentarse a través del proceso de desmovilización de grupos paramilitares con incidencia en la Comuna 8 que coincide temporalmente con el inicio del PP en Medellín (Gutiérrez Tamayo, Vargas López, et al., 2014). Hay que señalar pues que estos grupos no hacen parte de las movilizaciones por ganar incidencia en la inversión pública y que su vinculación con el PP, se da más en el marco de sus lógicas de dominio y ahora de proyección a través de organizaciones sociales. La apertura democrática sobre la inversión se ve condicionada por la presencia de desmovilizados de grupos paramilitares que crean sus propias organizaciones como la Corporación Democracia con la que “[...] buscaban explotar el liderazgo juvenil con miras a participar en las Juntas de Acción Comunal [...] crearon nuevas corporaciones, fundaciones y asociaciones de desmovilizados en algunos barrios de Medellín” (Observatorio de Procesos de Desarme Desmovilización y Reintegración, 2009, p. 10). Al debate sobre la inversión llegan pues viejos y nuevos actores, incluidas formas de organización de quienes detentaban un control armado en la comuna parcialmente abandonado.

Durante el surgimiento y consolidación de los PP no se logra la desmovilización de todos los grupos insurgentes; los grupos paramilitares tendían a consolidar su poder con graves afectaciones a la movilización social; entró en auge la violencia del narcotráfico y se iniciaba el periodo de apertura económica, disminución del Estado e implementación de políticas sociales neoliberales (Gutiérrez Tamayo et al., 2016). Con todo, en este contexto se desarrollaron en Medellín experiencias de planeación zonal, centros comunitarios de resolución y conciliación de conflictos, procuradores comunitarios, veedurías comunitarias o ciudadanas, escuelas de liderazgo comunitario, experiencias de comunicación social con canales de televisión comunitaria, mesas de trabajo por la paz, mesas de concertación o consejos de participación comunitaria (Roldán Salas, 1999) junto con intervenciones institucionales como la realizada por la Consejería Presidencial para Medellín, las cuales remiten a la construcción de democracia participativa que progresivamente dio origen al PP.

Figura 11*Actores en conflicto por el presupuesto participativo*

Derivado de este conflicto, el arreglo institucional para hacer posible el PP inició incorporándolo como parte de un programa de gobierno, para luego formalizarlo al interior del plan de desarrollo municipal 2004-2007 y al final del último año de este periodo de gobierno se institucionaliza en el Sistema Municipal de Planeación (Concejo de Medellín, 2007). Se han creado diferentes reglamentaciones desde el año 2009 (Decreto No. 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,” 2009; Decreto 1205 de 2013 “Por Medio Del Cual Se Reglamenta El Capítulo VII Del Acuerdo Municipal 43 de 2007 En Relación Con El Procedimiento Del Proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo En El Municipio de Medellín,” 2013) y hasta el año 2017, cuando se actualiza el Sistema Municipal de Planeación (Acuerdo Número 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). Todas estas normas provienen de la intención por regular las relaciones entre los actores que concurren en la competencia por los recursos del PP desde que inicia su implementación.

El programa de Planeación y Presupuesto Participativo se propone en Medellín como una forma de ampliar la democracia y la participación ciudadana. Esto adquiere sentido en tanto los altos niveles de corrupción y clientelismo que caracterizaron históricamente

el sistema político y las prácticas sociales en la ciudad conllevaron a que gran parte de la gestión del desarrollo social se resolviera entre unos pocos o por medio del amigo o el contacto político, sin que necesariamente mediaran prácticas equitativas y transparentes. Tales condiciones agudizaron la poca efectividad de la acción del Estado y contribuyeron a la crisis de legitimidad y al agotamiento de la democracia representativa como sistema político (Carvajal, 2009)

Así, el conflicto *por* el Presupuesto Participativo se inscribe en el proceso democratizador orientado hacia la consolidación de la democracia participativa como mandato constitucional desde 1991, procurando ampliar las figuras de la democracia representativa a manera de complementariedad más, al tiempo, ha generado relaciones de competencia con ellas debido a la injerencia en sus funciones previamente definidas. La administración municipal formulaba objetivos en razón de modificar prácticas a las que la literatura descalifica como contrarias a la democracia describiendo “procesos de corrupción, clientelismos, monopolio de iniciativas, caudillismos, prácticas excluyentes; [...] miradas tradicionales de la política y la participación entre la población, que impiden avanzar en la transformación de la cultura política” (Madariaga Reales et al., 2014, p. 76). La emergencia del PP en Medellín creó instancias y escenarios de participación de naturaleza y competencias que conllevarían la búsqueda de nuevas formas de dirimir el conflicto por los recursos de inversión. Estas fueron sintetizadas en la primera evaluación que se realizó del PP en Medellín hacia el año 2007 (ver tabla 2) y sobre ellas continuará la relación conflictiva *en* el PP.

Figura 12
Instancias de participación en el conflicto por el PP



Tabla 1*Esquema Síntesis de la estructura participativa del PP en Medellín (2004-2007)⁵*

INSTANCIAS Y ESCENARIOS	NATURALEZA	COMPETENCIAS	INTEGRANTES	DATOS RELEVANTES
Consejos Consultivos Comunales y Corregimentales CCCC	Espacio de deliberación y concertación de la comunidad con la administración, en el cual se diagnostican y priorizan necesidades para la inversión anual de recursos que le son asignados a cada comuna y corregimiento.	<ul style="list-style-type: none"> • Planear, distribuir y decidir sobre los recursos asignados en el PP de cada comuna y corregimiento. • Nombrar el representante al Comité Municipal de Presupuesto Participativo CMPP. • Hacer seguimiento y control a la ejecución de la inversión pública. • Discutir el reglamento interno de los CCCC y proponer cambios o mejoras. 	<ul style="list-style-type: none"> • 7 ediles de la Junta Administradora Local (JAL) en cada comuna y corregimiento. • Delegados elegidos en Asambleas de Barrios y Veredas. • 1 representante por organización de cada una de las que existan en la comuna o corregimiento, debidamente elegido y acreditado. Otros representantes con voz y sin voto. 	<ul style="list-style-type: none"> • La división político-administrativa de la ciudad está definida por 16 comunas y 5 corregimientos, lo cual define operativamente la realización de 21 CCCC. • La pérdida de la calidad de consejero se da cuando éste deja de asistir a 2 de los 5 Consejos Consultivos que se programan anualmente.
Comité Coordinador de los CCCC	Instancia de coordinación de los CCCC y de interlocución con la administración mientras éstos no están sesionando.	<ul style="list-style-type: none"> • Dirimir los conflictos de competencias, de interés o de carácter político que se presenten con el apoyo de la administración. • Hacerle seguimiento y evaluación al proceso de ejecución de las propuestas priorizadas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los 7 integrantes de la JAL en cada una de las comunas o corregimientos. • 1 representante de Aso comunal. • Los coordinadores de cada comisión temática de trabajo. • 1 delegado de la Secretaría de Desarrollo Social del municipio. 	<ul style="list-style-type: none"> • En los dos primeros años del proceso se llamó comité de voceros y luego pasó a llamarse comité coordinador. • Su vigencia es por un año y sustituido cada año por el que sea conformado a partir de la tercera sesión plenaria del Consejo Consultivo.

⁵ Tomado de: (Alcaldía de Medellín & Universidad de Antioquia, 2008)

INSTANCIAS Y ESCENARIOS	NATURALEZA	COMPETENCIAS	INTEGRANTES	DATOS RELEVANTES
Comisiones Temáticas de Trabajo	Espacios de trabajo, creados para profundizar los diagnósticos, analizar las ofertas de la Administración y elaborar las propuestas que deberá priorizar y aprobar el Consejo Consultivo.	<ul style="list-style-type: none"> • Elaborar las propuestas o iniciativas de proyectos de acuerdo con los problemas identificados en el tema de interés específico y presentarlas a los terceros Consejos Consultivos para su priorización y aprobación. • Nombrar un delegado que los represente ante el comité coordinador del Consejo Consultivo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se conforman con el 16% de los delegados del respectivo Consejo Consultivo y con un mínimo de 10 integrantes por comisión. • Por decisión previa de la comisión se podrá invitar a las deliberaciones, con voz y sin voto, a cualquier persona que consideren puede aportar elementos de análisis sobre asuntos afines a la comisión. 	Son conformadas a partir del segundo Consejo Consultivo. En los dos primeros años las comisiones eran 5 y en los siguientes dos años se cambiaron por 6: Salud y Protección social; Educación; Cultura y Recreodeportes; Convivencia y Participación ciudadana; Obras Públicas y Medio Ambiente y; Desarrollo Económico.
Asambleas Barriales y Veredales	Mecanismo de ampliación de la participación y representatividad de la comunidad en los CCCC.	<ul style="list-style-type: none"> • Jerarquizar los principales problemas y necesidades del barrio o vereda. • Elegir los delegados a los CCCC a razón de uno (1) por cada 25 votantes en el área urbana y de uno (1) por cada 15 votantes en el área rural. 	Pueden participar todas las personas mayores de 14 años que habitan en el barrio o vereda.	<ul style="list-style-type: none"> • Se elige mínimo a 1 y a un máximo de 6 delegados por Asamblea. • Las asambleas se realizan de manera simultánea en todos los barrios y veredas de la ciudad. • Tienen el apoyo técnico y logístico de la administración y son convocadas por un equipo coordinador barrial o veredal.
Comisión Tripartita de Vigilancia y Control de Inscripciones	Mecanismo de control en el proceso de inscripción de delegados y delegadas de organizaciones sociales y comunitarias en los CCCC.	Revisar las inscripciones a los CCCC y generar, mediante acta firmada por sus integrantes, informes y pronunciamientos dirigidos a la administración sobre situaciones ilegales o actos fraudulentos en el proceso de inscripción, solicitando la respectiva investigación o aclaración a la autoridad competente.	<ul style="list-style-type: none"> • 1 representante de la JAL. • 1 representante de Aso comunal. • 1 representante de la Secretaría de Desarrollo Social u otro nombrado por la administración con este fin. 	<ul style="list-style-type: none"> • Creada en el año 2006 ante las quejas por la participación de personas en nombre de organizaciones ficticias o sólo de "papel". • Esta comisión rinde informes y hace recomendaciones. Vigila, pero no castiga.

INSTANCIAS Y ESCENARIOS	NATURALEZA	COMPETENCIAS	INTEGRANTES	DATOS RELEVANTES
Comité Municipal de Presupuesto Participativo	Escenario de concertación de ciudad entre voceros de la comunidad y la administración municipal para evaluar y planear la metodología del PP.	<ul style="list-style-type: none"> • Evalúa y establece cambios y ajustes a la metodología del PP. • Actualiza y ajusta el Reglamento de los CCCC 	Un (1) delegado de cada comuna y corregimiento; un (1) delegado de cada JAL; el alcalde; 5 funcionarios del municipio; el coordinador del programa; un (1) delegado del Concejo Municipal y el presidente o delegado del Consejo Municipal de Planeación.	Si bien este escenario fue pensado para que entrara a operar desde el primer año de iniciado el proceso sólo hasta el último año pudo establecerse formalmente.
Asambleas Temáticas de Ciudad	Espacio ciudadano para deliberar y hacer propuestas sobre temas sectoriales, que busca articular lo local con la ciudad y sus decisiones tienen un carácter indicativo.	Dar recomendaciones de ciudad a nivel sectorial que sirvan de insumo para todos los ejercicios de planeación local y presupuestación participativa.	Ciudadanía en general que se reúne por grupos de interés en reuniones regulares y por un espacio de tiempo determinado.	Al igual que en el anterior escenario, sólo en el año 2007 se operativizaron las primeras asambleas temáticas de ciudad. Esta asamblea sirvió de antesala a la realización del 4º Congreso de Ciudad
Congresos ciudadanos	Escenario de participación que permite hablar sobre temas centrales de ciudad, visualizar posibilidades, acuerdos y proponer los caminos y acciones que permitan superar las problemáticas.	<ul style="list-style-type: none"> • Generar una estrategia de articulación que permita construir una visión colectiva de ciudad, a partir del trabajo por mesas temáticas. • Producir un amplio panorama del estado actual de la ciudad, identificando avances, logros, obstáculos y retos para el futuro de Medellín. • Aportar elementos que contribuyan con propuestas claras para las líneas programáticas del próximo Plan de Desarrollo. 	Ciudadanía en general con previa inscripción.	Se realizaron cuatro (4) Congresos de Ciudad en los cuales se discutieron temas referidos a la lucha contra la pobreza y por mejores condiciones de vida en la ciudad.

INSTANCIAS Y ESCENARIOS	NATURALEZA	COMPETENCIAS	INTEGRANTES	DATOS RELEVANTES
<p style="text-align: center;">Seminario-taller internacional “Aprendiendo del Mundo”</p>	<p>Escenario de ciudad para intercambiar experiencias de participación en la gestión democrática de las ciudades contemporáneas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mostrar experiencias nacionales e internacionales sobre distintos temas referidos a la gestión urbana. • Realizar aportes para afianzar el proceso de planeación concertada del desarrollo local en Medellín. • Orientar el proceso participativo en Medellín a partir de nuevos elementos de análisis de la experiencia vivida en la ciudad y de otros lugares del mundo. 	<p>Ciudadanía en general con previa inscripción.</p>	<p>Se realizaron dos (2) seminarios- taller. Uno sobre experiencias de Participación Ciudadana en la Gestión Urbana y otro sobre experiencias de Asociatividad, Empresarismo y Presupuesto Participativo.</p>
<p style="text-align: center;">Comité de Enlace</p>	<p>Órgano de dirección técnica del proceso por parte de la administración municipal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar todos los instrumentos técnicos para su planeación, operación y evaluación. • Hacerle seguimiento a los proyectos en desarrollo. 	<p>Un (1) Representante de cada una de las secretarías y dependencias que ejecutan proyectos con recursos del Programa de Planeación y Presupuesto Participativo y la coordinación general del proceso.</p>	<p>Este equipo ha sido el encargado de crear los instrumentos de sistematización, información, planeación y de monitoreo y evaluación del proceso, a partir del diseño de las fichas utilizadas en las diferentes fases adelantadas en el PP.</p>

INSTANCIAS Y ESCENARIOS	NATURALEZA	COMPETENCIAS	INTEGRANTES	DATOS RELEVANTES
Equipos Zonales ⁶	Equipo de orientación y acompañamiento técnico de servidores públicos de las diferentes secretarías como vínculo directo entre las organizaciones, las comunidades y la municipalidad en cada una de las zonas, comunas y corregimientos de la ciudad.	<ul style="list-style-type: none"> • Dinamizar la planeación y gestión del desarrollo local del municipio en los ámbitos Zonal, Comunal y Corregimental a partir de los macroprocesos de planeación y del Programa de Planeación y Presupuesto Participativo a los cuales hace referencia el Sistema Municipal de Planeación. • Facilitar el acompañamiento técnico a la ciudadanía en la toma de sus decisiones. 	La ciudad de Medellín agrupa a las 16 comunas y los 5 corregimientos en 6 zonas. Cada equipo zonal está conformado por los coordinadores de los comités locales de gobierno y; el funcionario público responsable oficial de la acción de cada secretaría o ente municipal en cada zona o corregimiento de la ciudad.	<ul style="list-style-type: none"> • Estos Equipos Zonales de Gestión, Planeación y Presupuesto Participativo fueron creados mediante Decreto 0507 del año 2005 como respuesta a la necesidad manifestada por las comunidades de que se le brindara un mayor acompañamiento técnico en el proceso de formulación y gestión de las iniciativas. • Según el Acuerdo 043 de 2007, artículo 68, se institucionalizan estos Equipos Zonales.

⁶ Alcaldía de Medellín, Decreto 0507 de 2005 por medio del cual se crean los Equipos Zonales de Gestión, Planeación y Presupuesto Participativo en el Municipio de Medellín.

6.2.2. Conflictos en el presupuesto participativo

Como se ha mostrado, los conflictos por el PP han derivado en la creación de instancias de participación que regulen las relaciones entre sus actores en el marco de la democracia participativa en Colombia. La forma en que se ha mediado en estos conflictos ha sido la creación de la ruta del proceso permanentemente revisada y progresivamente orientada hacia su articulación con los procesos de planeación de la comuna y el municipio. A través de ella, el conflicto por incidir en la inversión pasaría a desarrollarse en las interacciones que se establecen entre los actores a través de Consejos Consultivos, Asambleas Barriales, Comités de Gestión de Planeación y finalmente el Consejo Comunal de Planeación de la Comuna.

La primera instancia conformada fueron los Consejos Comunales y Corregimentales, a los que en principio concurrían representantes de organizaciones sociales de la comuna. Participar de este escenario posibilitaba incidir en el acceso a recursos para las demandas ciudadanas que se canalizaban por cada organización, por lo que el PP a los ojos del actor social es visto como un escenario de proyección de sus propias acciones con miras a la financiación de sus objetivos. “En la comuna 8, las organizaciones y líderes sociales vieron el programa como una posibilidad de realizar acciones con mayor incidencia, incluyendo los intereses y necesidades locales” (Gutiérrez Tamayo, Vargas López, et al., 2014, p. 149). Cada organización puede aproximarse al PP procurando recursos con los que consolidar sus acciones sin que por ello hubiese garantía en la obtención de los recursos.

Nieto López (2008) relaciona algunos ejemplos a lo que cataloga como acciones de resistencia civil no armada frente al conflicto; refiere con ello a organizaciones sociales que concurren en el escenario del PP en búsqueda de la financiación de sus iniciativas. Entre otras su investigación señala el proyecto de Panadería y Comidas Rápidas (PANCOR) de la Junta de Acción Comunal de Villatina, acciones en torno a la violencia intrafamiliar desde la Mesa de Convivencia del barrio Los Mangos, una propuesta de mensajería y canal comunitario de la Corporación Construcción Ciudadana – Las Estancias, iniciativas de la Corporación Volver, una microempresa de cepillos y productos de aseo de la Cooperativa Integral Enciso Medellín (COPIEM) del barrio Enciso El Pinal, un proyecto productivo de residuos sólidos de la Cooperativa Multiactiva COMULTRECE – barrio Trece de Noviembre, el proyecto de confecciones Divino Niño de la Cooperativa Multiactiva de Trabajo Asociado: Confecciones Divino Niño Barrio Villatina, la creación de la microempresa de estampados Manos Creativas en el barrio Las Perlas y Colinas de Enciso, la ejecución de acciones culturales por la Corporación Diáfora.

Muchos de estos proyectos productivos solidarios de trabajo asociado, han obtenido recursos a través de presupuesto participativo, sin embargo, ya tenían un proceso organizativo anterior, con una amplia trayectoria de organización social y comunitaria que les facilitó la obtención de los recursos. (Nieto López et al., 2008, p. 176)

Estos ejercicios son catalogados por la investigación como acciones colectivas de resistencia civil no armada que encuentran en el PP una fuente de financiación de sus iniciativas. Sin embargo, en la perspectiva de la ampliación democrática se advirtió el riesgo de que la apertura hacia la participación ciudadana estuviera limitada a las organizaciones sociales de la comuna, generándose una “corporativización” de la participación en la competencia por los recursos (Alcaldía de Medellín & Universidad de Antioquia, 2008). Las fuentes señalan como la invocación de un objetivo loable para el que se buscan recursos puede confundirse con la creación de organizaciones con este fin exclusivo en lo que denominaron “organizaciones de papel” (Gutiérrez Tamayo, Vargas López, et al., 2014; Pérez, 2007) que veían al PP más como una fuente de empleo para los miembros de la organización (Aguirre-Pulgarín, 2010; Madarriaga Reales et al., 2014) que como un mecanismo de participación ciudadana. Las denominadas organizaciones de papel “[...] son creadas con el [...] fin de obtener beneficios particulares, [...] la posibilidad de ser contratistas del Estado para obtener recursos económicos directos, pero no cuentan con un trabajo de base social que soporte su legitimidad”(Aguirre Pulgarín, 2004, p. 158). Estas se encuentran definidas como

[...] figuras jurídicas que permiten que un individuo o un grupo pequeño de personas tramite la expedición de una personería jurídica de una organización supuestamente sin ánimo de lucro y con fines sociales, para el beneficio privado. También se refiere a organizaciones de papel a aquellas que pueden tener varios años de existencia pero que no tienen ninguna visibilidad pública (Alcaldía de Medellín & Universidad de Antioquia, 2008, p. 63).

Si bien no toda organización de la comuna 8 que acuda al PP de Medellín en busca de financiación se corresponde con estas características, la posibilidad de que el ejercicio de desvirtúe hacia fines particulares conllevó a la creación de la figura de las asambleas barriales y veredales a través de las que se elegían delegados al PP sin mediación de una organización. Su elección se definió a partir de la circunscripción a una unidad territorial reconocida por los actores sociales, que para el caso de la comuna 8 podía corresponder a un barrio o un sector. Se

esperaba con ello una mayor ampliación de la participación aunque el comportamiento de la experiencia denota con el aumento de participantes se dificultó su coordinación operativa, además que se trasladaron prácticas de asociación, cooptación y clientelismo hacia los líderes que participaban bajo esta figura (Madarriaga Reales et al., 2014; Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín, 2011).

el primer año los que llegaron por medio de asambleas barriales no participaron en igualdad de condiciones porque no sabían cómo hacerlo, y muchas veces se limitaron a observar y a aprender; estos líderes también eran abordados por los más experimentados, sobre todo por los líderes tradicionales de las organizaciones comunales, para buscar su apoyo (Alcaldía de Medellín & Universidad de Antioquia, 2008)

La apertura hacia la elección de delegados barriales y sectoriales era aprovechada para la proyección de intencionalidades sectoriales que podían verse excluidas por la preeminencia de las organizaciones. Si un líder consideraba que su causa requería de inversión con PP acudía a la asamblea barrial para hacerse elegir como delegado (Gutiérrez Tamayo, Vargas López, et al., 2014). También incentivaba el reconocimiento de los sectores como subrepresentados en los barrios oficialmente reconocidos, conllevando la exigibilidad por definir delegados de manera autónoma. Así, en el caso del Movimiento Comunitario del barrio El Faro, describen como se dan movilizaciones para conformar una Junta de Acción Comunal a través de la cual atraer recursos de inversión del PP, sin que esto haya sido posible si no hasta el año 2014 por el carácter de informalidad del sector que conllevaba a que no se pudiera invertir en él (Ospina Ramírez, 2016). Oficialmente El Faro corresponde a un sector en los límites del barrio Llanaditas más su proceso de poblamiento y estado de consolidación son diferenciables en la historia de conformación de la comuna.

La creación de las asambleas barriales y veredales complementó la conformación del Consejo Consultivo Comunal y así quedó definida con la incorporación de la Planeación Local y el PP en el Sistema Municipal de Medellín. Según la norma de la época (Concejo de Medellín, 2007) los Consejos Comunales y Corregimentales debían estar integrados por todos los miembros de la Junta Administradora Local de cada comuna y corregimiento, quienes presidirían este espacio; por los delegados al presupuesto participativo, tanto los elegidos mediante asambleas barriales como los representantes de las organizaciones sociales, comunitarias y solidarias; por un representante de cada consejo o grupo poblacional o sectorial reconocido por ley; por el Alcalde o su delegado y por los equipos zonales de la administración

municipal, con voz pero sin voto; y por un delegado del Concejo de Medellín como observador del proceso. En esta instancia de participación se tenía el encargo de “[...] legitimar y adoptar el plan de desarrollo de comuna o de corregimiento, y de priorizar y aprobar las inversiones de presupuesto participativo [...]” (Concejo de Medellín, 2007).

En este espacio proliferan conflictos por llevar los recursos hacia los proyectos del plan de desarrollo o hacia las iniciativas que procuran las organizaciones sociales a partir de su experiencia (Gutiérrez Tamayo, Vargas López, et al., 2014). Al interior de la comuna 8 la destinación de los recursos hacia una u otra inversión ha sido materia de confrontación y distanciamiento entre los actores. A su interior se presentan disputas por la distribución entre barrios, destinatarios y operadores de los proyectos de inversión (Madarriaga Reales et al., 2014). Las organizaciones consideradas por Nieto (2008) como formas de resistencia civil no armada a través de los proyectos que llevan al PP en busca de recursos, pasan a ser acusadas como proyectos que buscan el beneficio particular de la organización o de sus líderes (Alcaldía de Medellín & Universidad de Antioquia, 2008).

en la medida en que las organizaciones comunitarias empiezan a coparlo, este programa se convierte en un escenario de disputa entre la Administración y grupos de desmovilizados, y las comunidades barriales por afirmar sus demandas colectivas largamente contenidas, aunque todavía sin una perspectiva de ciudad [...] (Nieto López et al., 2008, p. 327).

Se señalan además en los líderes que participan de las asambleas barriales, prácticas que van en contravía de la construcción democrática. Los actores pueden optar por establecer alianzas entre delegados que vayan en función del beneficio de alguna organización, pueden verse como caudal de respaldo político para ciertos líderes, y sus votaciones asamblearias quedan expuestas a la supervisión de las organizaciones de desmovilizados que han participado del PP; a través de ellos pueden establecer intermediaciones para la selección de beneficiarios de las iniciativas de inversión, e incluso reclamarse el direccionamiento de sus recursos hacia ciertos operadores (Contraloría General de Medellín, 2012; Gutiérrez Tamayo, Vargas López, et al., 2014; Madarriaga Reales et al., 2014; Maya, n.d.). Acorde con valoraciones sobre la materia, en el PP se han adoptado

relaciones clientelares, caudillismos, esquemas verticales de autoridad, tensiones de intereses individuales sobre intereses colectivos, entre la democracia representativa y la

democracia participativa, disputa entre los actores –líderes y organizaciones- por el manejo de los recursos y los intereses territoriales, dudas frente a la injerencia efectiva en los procesos de intervención en la gestión pública, y la presencia de actores armados ilegales que permean las dinámicas de los territorios, entre otros (Madarriaga Reales et al., 2014).

Tales comportamientos son criticados a lo largo de la experiencia e implican una competencia por la legitimidad entre viejos y nuevos actores que señalan estas prácticas en otros y reclaman para sí mismos las que consideran son democráticas. Detrás de la disputa entre viejos y nuevos actores por la inversión hay una competencia por la representatividad de la comuna para la toma de las decisiones, toda vez que mediante Acuerdo 043 de 2007 las Juntas Administradoras Locales participarían del programa o en igualdad de condiciones a las demás organizaciones y líderes comunitarios (Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín, 2011). Ya no reviste peso solo la legalidad que define la norma sobre a quien corresponde la toma de la decisión, sino que a través del PP se presentan señalamientos de cada parte sobre el ejercicio de prácticas antidemocráticas.

En consecuencia, las JAL no pueden ir en contravía directa con el PP; su oposición no irá contra el proceso sino frente a la manera en que este se desarrolla y el lugar que les otorga. En esta posición se encuentran ediles que enfatizan más en la pérdida de sus competencias normativas que en el proceso de planeación mismo; tal postura ha llevado a disputas legales por medio de las que se reclaman las funciones de ley otorgadas a esta instancia de participación. Esta situación se refleja especialmente en la demanda al Acuerdo 043 de 2007 y sus decretos reglamentarios 1073 y 1205 por uno de los ediles de Medellín, (Demanda de Inconstitucionalidad Artículos 55°, 56° y 58° Del Acuerdo 43 de 2007, 2010) argumentando la inconstitucionalidad de los artículos en los que se refiere al Consejo Comunal y Corregimental, que debía presidir la JAL, en la función específica de asignar el recurso de presupuesto participativo.

La norma orienta su papel protagónico en el proceso de planeación local de la comuna. Sin embargo, durante el periodo de estudio, 2004-2015, la JAL de la comuna 8 era reticente en asumir el liderazgo de este proceso dejándolo al comité de gestión que se conformó para ello desde el operador de las fases del plan (Corpades & Alcaldía de Medellín, 2012). Según documenta Gutiérrez et. al. (2014) en la comuna 8, al equipo de gestión se lo denominó Consejo de Gestión y en él se congregaban diferentes organizaciones sociales, mesas, redes conformadas por los líderes de la comuna. Este surgió como “[...] ejercicio de capacitación y luego de

reconocimiento y apropiación por parte de los líderes que existían dentro de las comisiones y que tuvieron la intencionalidad de articularse con el Plan de Desarrollo Local” (Gutiérrez Tamayo, Vargas López, et al., 2014, p. 176). Se pretende con esta instancia orientar la inversión del PP hacia los programas y proyectos consignados en el Plan de Desarrollo Local, disputando con ello la orientación que quiera darse desde el Consejo Consultivo Comunal a esta inversión por la vía de sus delegados.

Esta disputa ha conllevado a dos posicionamientos respecto la forma en que debe orientarse la inversión con implicaciones en el marco amplio en que el PP se considera mecanismo de participación para la construcción de paz. Por un lado la orientación hacia la planeación participativa y por otro la priorización de los recursos para obtener resultados a corto plazo que se vean reflejados en un potencial caudal electoral (Madarriaga Reales et al., 2014). Como se ha expuesto en el contexto, la intención del Acuerdo de Paz de 2016 es que este mecanismo tiene potencialidad en tanto se encuentre articulado con la planeación participativa. Sin embargo, en la experiencia de la comuna 8 se observa discrepancia con esta, en el hecho de que los recursos para iniciar el proceso de planeación local no hayan sido destinados para tal fin por los delegados del PP (Gómez Marin et al., 2007); incluso, cuando se hizo en fases posteriores, el actor que dinamiza la planeación adquiere el rol de un operador que ejecuta los recursos destinados para este proceso (Gutiérrez Tamayo, Vargas López, et al., 2014).

[...] mientras por una parte la comunidad ve reflejada en los planes [...] parte de sus demandas más importantes y en P.P la oportunidad de ampliar su capacidad de priorización, en el otro extremo del panorama se encuentran los ediles, asumen que la Ley 136 les otorga un derecho para presentar planes y proyectos de inversión social relativos a su jurisdicción (Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín, 2011, p. 6).

Aun así, la planeación participativa logró progresivamente sostenerse en la comuna 8 con la vinculación de actividades en los que se convoca a los actores tradicionales. Como lo muestran el diagnóstico y la formulación del Plan de Desarrollo Local —PDL— de la Comuna 8, se implementaron acciones que vincularon al Consejo Consultivo Comunal y Corregimental aprovechando las instancias de participación del programa de planeación local y presupuesto participativo. Según el operador del PDL (Corpades & Alcaldía de Medellín, 2007) se realizaron 3 reuniones con la JAL y las JAC de la comuna para socializar, concertar, hacer seguimiento y evaluación del proceso; se realizaron encuentros nodales, mesas de discusión

para el análisis de la información recolectada y tres mesas para formular el plan sobre cada uno de los ejes identificados; además de dos asambleas comunales para la convalidación diagnóstica y la aprobación del plan de la comuna.

Supone ello la transformación del conflicto sobre la representatividad. Al articular múltiples actores en torno a una idea común de desarrollo de la que da cuenta el plan, la planeación participativa en la comuna 8 vincula a los actores que vieron afectada su capacidad de decidir por la injerencia de nuevas organizaciones, en aras de no quedarse fuera de las dinámicas de las organizaciones sociales. Progresivamente el PDL de la comuna 8 gana espacio en los debates de delegados al Consejo Consultivo quienes destinan parte del recurso para la financiación de sus fases (Gutiérrez Tamayo, Vargas López, et al., 2014). Esta capacidad está amparada en el marco del proceso democratizador cuando se ha visto que la planeación participativa es mandato constitucional y por consiguiente contravenirla implica perfilarse como un actor antidemocrático.

Sin embargo, operativamente no estaban vinculados Planeación local y Presupuesto Participativo (Secretaría de Salud de Medellín & Facultad Nacional de Salud Pública de la Universidad de Antioquia, 2018a). En la ruta del PP no estaba prevista una fase de planeación explícita y no se logró que los actores cumplieran los roles de articular la PDL con la priorización en el PP. Los Consejos Comunales y Corregimentales seguían una ruta centrada en el PP y no se observaba una ruta delimitada por el Acuerdo ni por los Decretos reglamentarios sobre la planeación local.

En el ejercicio de la planeación participativa, la experiencia de la comuna 8 sugiere alguna capacidad de regulación en la incidencia de grupos desmovilizados en el proceso. Según reportan Arias Betancur & Preciado Restrepo (2015a) en la comuna 8 las organizaciones sociales establecieron una estrategia de desgaste frente a los grupos armados según ellos

[...] desde la planeación de las reuniones en días y horarios extremos extendiendo y proponiendo los encuentros con la pretensión de evitar que actores armados o actores que estuvieran en proceso de desmovilización incidieran en la toma de decisiones y en la priorización de los proyectos (Arias Betancur & Preciado Restrepo, 2015a, p. 137).

Con relación a la planeación otro punto de discordancia está en la orientación de la inversión conforme los programas y proyectos del plan de desarrollo municipal. Según lo dispuesto normativamente el municipio para dar ejecución de cualquier inversión está obligado a demostrar que las iniciativas se encuentran incluidas en el contenido de su plan de desarrollo

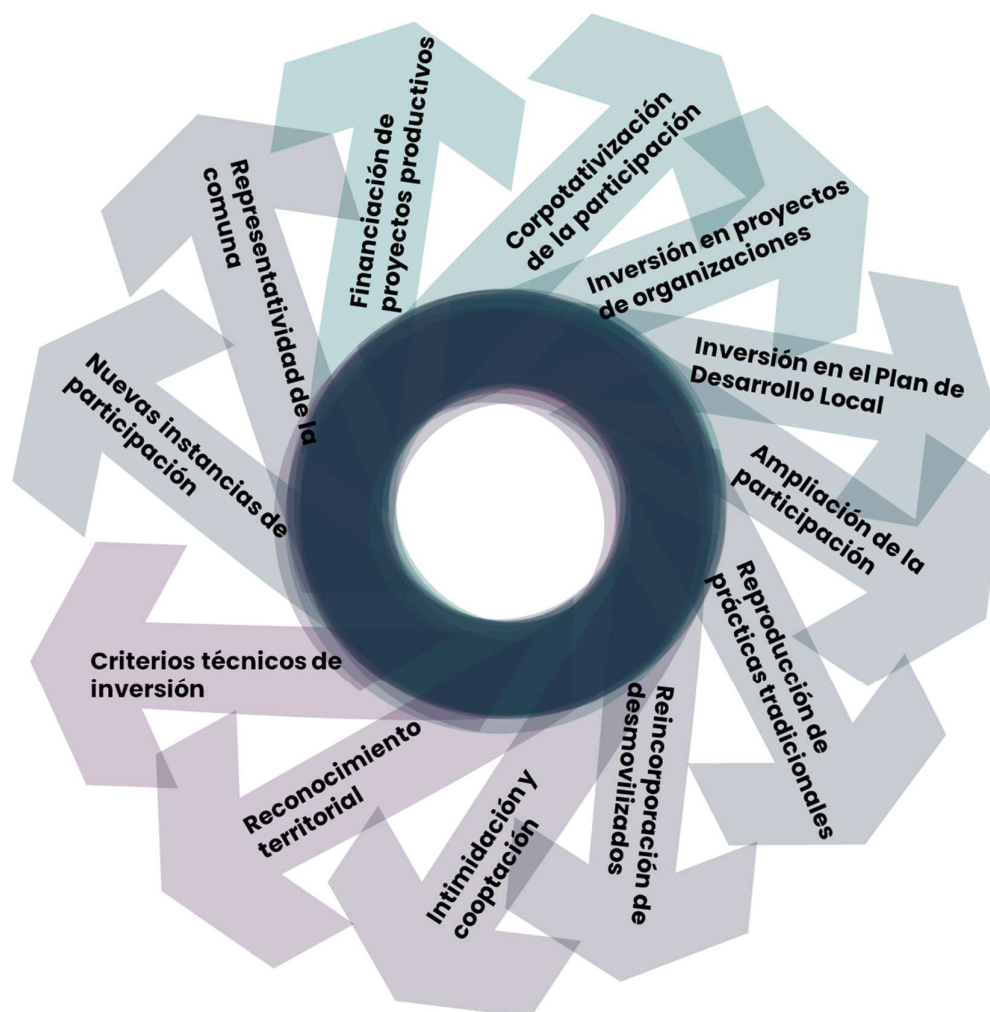
(Congreso de Colombia, 1994), lo que para efectos del PP se ha configurado en una oferta institucional sobre la que los actores sociales pasan a distribuir los recursos de inversión en su comuna (Alcaldía de Medellín & Universidad de Antioquia, 2008).

La oferta institucional es una guía de los servicios, programas, proyectos y actividades que cada una de las dependencias del Municipio de Medellín realiza y oferta a disposición de la ciudadanía y sus grupos sociales específicos. Estos servicios o productos están en función del objeto social o razón de ser de cada una de las dependencias y del cumplimiento de las metas del Plan de desarrollo 2004-2007 Medellín compromiso de toda la ciudadanía. Además corresponden a la lista de 50 problemas planteados en el Tarjetón de las Asambleas Barriales y Veredales del 2007 (Alcaldía de Medellín, 2007b, p. 5)

Se cuestiona desde las organizaciones sociales la capacidad del plan de desarrollo municipal para recoger las necesidades concretas de la población, se argumenta que estas son conocidas por los liderazgos de la comuna y que fue para atender estas necesidades que se conquistó la posibilidad de incidir en la destinación de recursos a través del PP (Gutiérrez Tamayo, Vargas López, et al., 2014); se advierte también que por esta lógica “[...] hay temas por fuera de la oferta que aunque sean de relevancia para la ciudadanía no pueden ser incluidos en la priorización del presupuesto participativo” (Aguirre-Pulgarín, 2010, p. 145). O que existen criterios técnicos en la inversión que restringen la posibilidad de destinar recursos del PP hacia sectores por los que se movilizan sus moradores, como en el caso de El Faro (Ospina Ramírez, 2016). Esto ha conllevado tensiones con la administración municipal advertidas desde los primeros años en el direccionamiento que pueden hacer los funcionarios públicos a la inversión, delimitándola a la oferta (Alcaldía de Medellín & Universidad de Antioquia, 2008) y ampliando por esta vía el recurso a ejecutar por sus respectivas secretarías (Secretaría de Salud de Medellín & Facultad Nacional de Salud Pública de la Universidad de Antioquia, 2018b). Así mismo, se regulan los criterios aplicados en Medellín para la distribución de los recursos entre comunas y corregimientos que ponen de manifiesto las diferencias en cuanto a volumen de población, niveles de participación y nivel de calidad de vida (Concejo de Medellín, 2007, 2017). Está estipulado así un criterio técnico que no se supedita a decisión ciudadana, en el que el PP se calcula sobre un porcentaje del presupuesto de libre inversión del municipio, que en el periodo de análisis se ha mantenido en el 5% y que de este valor tendrán mayores recursos del PP las

comunas con mayor volumen de población, mejores niveles de participación y menores niveles de calidad de vida (Alcaldía de Medellín & Universidad de Antioquia, 2008).

Las prácticas instauradas entre los actores, su exposición a la influencia de actores al margen de la ley, las desarticulaciones entre la inversión del PP con la planeación del desarrollo local y municipal sirvieron como justificación para la actualización del Sistema Municipal de Planeación en 2017. Aunque este referente normativo es posterior al periodo de estudio, refleja también la transformación de los conflictos precedentes hacia la orientación vinculante entre planeación y PP (Concejo de Medellín, 2017); sin embargo, a su vez, la actualización resalta nuevamente el papel de las JAL en las comunas y corregimientos, convierte el Consejo Comunal y Corregimental en la figura de Consejo Comunal de Planeación y reduce en tamaño el número de sus integrantes al pasar de estar conformado por delegados barriales, a representantes sectoriales elegidos de entre las organizaciones de la comuna (Secretaría de Salud de Medellín & Facultad Nacional de Salud Pública de la Universidad de Antioquia, 2018a).

Figura 13*Conflictos en el presupuesto participativo*

Este desarrollo progresivo de instancias de participación en la puesta en marcha y consolidación del PP (Gutiérrez Tamayo, Vargas López, et al., 2014), desde la disputa de organizaciones sociales para tener injerencia en la inversión pública hasta su articulación en torno a procesos de planeación del desarrollo, a la luz del referente conceptual de la investigación denota la capacidad progresiva de democratización del conflicto social a través del PP. Es evidencia además de la capacidad de los actores sociales para intervenir por esta vía en la construcción del proyecto democrático (Gutiérrez, et al., 2016) y es útil en consecuencia para reconocer características del PP como proceso de intervención social para la construcción de paz. Sin embargo, antes de presentar tales características inferidas de la experiencia en la comuna 8 de Medellín, es menester ubicar los límites del PP en la transformación de las condiciones generadoras de conflicto.

6.2.3. *Alcances del PP en la transformación del conflicto*

El conflicto por el PP y los conflictos que se desarrollan a su interior puestos a la luz del referente conceptual denotan la capacidad de transformar las relaciones de competencias, recursos en disputa e intencionalidades de los actores que se vinculan. Así lo evidencia la ampliación progresiva que va desde una instancia de participación que regula la inversión en la comuna, hacia la inclusión de otras organizaciones sociales, líderes barriales y sectoriales, hasta la conformación del Consejo Comunal de Planeación. Sin embargo, conforme se ha documentado las prácticas que se intentan transformar persisten en el paso de una instancia de participación a otra.

A la luz de un balance realizado por el Concejo de Medellín (Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín, 2017), una serie de rumores ensombrece la potencialidad de cambio por la vía de la planeación y el presupuesto participativo:

Rumores de corrupción al interior de la Administración: Aprobación de proyectos buscando apoyo político (tráfico de influencia); funcionarios (interventores, dinamizadores, funcionarios de las secretarías técnicas, etc.) que le cobran a los operadores (corporaciones, Juntas de Acción Comunal, ONG, empresas del sector privado) para aprobar los informes, o le cobran a los operadores para aprobar desembolsos; funcionarios que por dar información e incidir en las decisiones de la administración cobra a los operadores; dinamizadores de PP que se lucran por modificar las fichas, beneficiando intereses privados; entrega de información antes de que las licitaciones salgan a la luz pública; funcionarios que benefician a sus allegados aprobando informes que no cumplen condiciones técnicas, y/o sin información verídica.

Rumores de corrupción en las empresas que contratan: algunas empresas que contratan con el Estado los proyectos de PP utilizan listados de familiares y amigos, y fotografías de eventos similares para evadir la ejecución del proyecto, quedándose con los recursos; [...] empresas que cobran por incluir o beneficiar a la población civil; empresas que influyen con dinero o relaciones personales en los funcionarios públicos y/o en los delegados de PP para que en las fichas se exijan condiciones que solo ellos cumplan; estas empresas juegan el doble papel, como delegados de PP y como contratistas.

Rumores de corrupción en la Comunidad: delegados (de las Comisiones Temáticas), cooperantes, organizaciones sociales, empresa o Junta de Acción Comunal que cobran por beneficiar a particulares, [...]; comunidad que falsifica información buscando

beneficios: Cuentas de Servicio Público; Direcciones (menor estrato); para obtener beneficios a través de PP: becas, gafas, dientes, paseos, uniformes para deporte, etc.; delegados (de las Comisiones Temáticas) que priorizan proyectos en los que ellos son cooperante (contratistas); ediles que cobran por aprobar o permitir que un Operador entre en el territorio a ejecutar el proyecto; ediles que aprueban proyectos que benefician a mucha población buscando votos para ellos o sus jefes políticos (Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín, 2017, p. 8).

Sin embargo, en el contexto amplio del proceso democratizador en Colombia no hay que olvidar que tales prácticas tienen origen aun antes de la Constitución Política de 1991 en la que se ampara el PP, herederas del bipartidismo que condujo al cierre de espacios de participación por el que se alzaron en armas actores como las FARC (Pizarro Leongómez, 2015). Es pues menester que hay asuntos estructurales a los que el PP y la planeación participativa no pueden transformar por sí mismos pues implica la transformación de la cultura política colombiana (Carvajal, 2009; Madarriaga Reales et al., 2014). Sobre ellos el PP alcanza a servir como escenario de formación ciudadana (Alcaldía de Medellín & Universidad de Antioquia, 2008; Pimienta Betancur, 2008, 2010) en el que se vivencie la democracia en el que se encuentran

[...] quienes rechazan, quienes toleran y quienes aceptan o prohíjan el “clientelismo” y la “politiquería” como una manera de ejercer la participación ciudadana y política, se encuentran en permanente interacción y disputa, dado que, un grupo de ciudadanos se ve afectado por las prácticas políticas tradicionales, pero también otro está involucrado en su adopción y reproducción, todo ello en el entramado de un conflicto armado que persiste y afecta la participación ciudadana en razón de las disputas por el control de los territorios, la restricción y violación de derechos y las dinámicas sociales (Madarriaga Reales et al., 2014, p. 82).

Igualmente, frente al conflicto armado, la experiencia del PP en la comuna 8 muestra que su acción es limitada en cuanto a la acción directa sobre los actores armados. No corresponde a la ciudadanía más que el papel por resistir (Nieto López et al., 2008) a través de su participación al influjo de los grupos en la toma de decisiones, la representación, la elitización (Fedozzi y Martins, 2015) y en la politización de sus relaciones (Urán, 2009); mientras que es competencia del ente gubernamental la regulación porque las reglas del sistema

democrático inhiban el uso de las armas en el proceso. Si además se logra traducir la inversión en resultados de impacto por la vía de la planeación participativa, el PP tendría entonces una capacidad transformadora en las condiciones de desigualdad social, económica y política en casos como el de la comuna 8 (Villa Hermosa) de Medellín. Vendría como consecuencia una credibilidad progresiva en la planeación participativa como medio para dirimir conflictos, lo que en términos del acuerdo de paz de 2016 supone la proscripción de la violencia como método de acción política (Mesa de Conversaciones, 2017). La valoración de este alcance a partir de la experiencia estudiada permite finalmente allegar a una caracterización del PP como proceso de intervención para la construcción, resultado último de la investigación.

6.3. Presupuesto participativo e intervención social

La intervención, entendida como *proceso social intencionado* al cambio en contextos de conflicto generadores de movilización social, con *fundamento conceptual, metodológico, ético político y operativo* que orientan la acción, es una categoría analítica en la maestría en intervención social de la Universidad de Antioquia. A partir de ella, la experiencia del PP en la comuna 8 (Villa Hermosa) de Medellín se interpreta como proceso que puede ser intencionado por sus actores sociales y gubernamentales hacia la construcción de paz en el contexto del conflicto armado colombiano. En ella se pueden reconocer los elementos de la intervención social (Gutiérrez Tamayo, Vargas López, et al., 2014) en la manera que sus actores inciden en la inversión contribuyendo por esta vía a la construcción de democracia. Para mostrarlo, se sintetiza aquí la intervención de los actores en el PP y se inducen a partir de los resultados anteriores de investigación sus características como proceso de intervención social.

6.3.1. Intervención social de los actores de la comuna 8 en el PP

Las características de las experiencias referidas en materia de objeto, objetivos, población, lugar, temporalidad, instituciones y actores involucrados, orientaciones teóricas, conceptuales, metodológicas y ético-políticas, aportan evidencias para perfilar características del PP como proceso intervención en contextos de conflicto como el de la comuna 8 en el que inciden estas experiencias. Lo referido sobre las experiencias corresponde con narrativas y descripciones de procesos de participación vinculados con el de presupuesto participativo. Tales descripciones se encuentran inscritas en clasificaciones dadas por los marcos teóricos de las fuentes consultadas a través de las cuales se da cuenta de las categorías de análisis de la

intervención social; desde ellas se pueden establecer lecturas de los procesos que señalan relaciones entre formas de participación no institucionalizadas frente a otras que ya lo han sido.

En total se han referenciado once experiencias asociadas con el proceso del PP en la comuna 8 de Medellín, por su relación con el proceso democratizador que han implicado en la transformación del conflicto. Son ellas, (1) la experiencia institucional del programa de planeación local y presupuesto participativo de Medellín, toda vez que en esta se inscribe el proceso analizado; (2) la experiencia de planeación del desarrollo local —PDL—; (3) el plan de desarrollo de la zona centro oriental realizado en la década de 1990; (4) las mesas de desplazados y de vivienda y servicios públicos, derivadas de la metodología aplicada en el PDL de la comuna 8; (5) el Movimiento comunitario del sector El Faro; (6) las Movilizaciones de Resistencia Civil frente al Cinturón Verde Metropolitano; (7) el Colectivo de diversidad sexual Conexión Diversa; y, (8) CEDEPRO. También se han recuperado experiencias municipales con fuerte incidencia en el proceso de la comuna, como son: (9) la Consejería Presidencial para Medellín; (10) el Programa de Mejoramiento Integral de Barrios Subnormales; y, (11) las Redes de organizaciones comunitarias y de planes de desarrollo zonal experimentadas en la ciudad a finales de la década de 1990 y comienzos del 2000.

Figura 14
Experiencias de Participación Documentadas



Nota. Fuente: Elaboración propia, con base en Unidad Hermenéutica de Experiencias de Participación (ver anexo)

En las experiencias rastreadas de la comuna 8 de Medellín, se observan tendencias hacia la movilización por iniciativa propia frente a las problemáticas que les afectan (Botero Higueta et al., 2014; Calderón Muñoz & González Varela, 2016; Hernández Ochoa & Herrera Jiménez, 2013; Roldán Montoya et al., 2014), generalmente desde una posición crítica y propositiva ante los entes gubernamentales, en resistencia permanente a las expresiones de conflicto armado que vivencian los actores (Benítez Gómez & Gómez González, 2013; Borja, 2013), mediante ejercicios de formación y en redes de organizaciones liderados por sus mismos habitantes (Arias Betancur & Preciado Restrepo, 2015b; Toro González, 2017), siempre con miras a incidir en la toma de decisiones en escenarios de participación como el PP, programas de vivienda e intervenciones urbanísticas. En particular, la experiencia con el presupuesto participativo señala en casos como el del Movimiento de El Faro (Ospina Ramírez, 2016) y la Mesa de población LGBTI (Hernández Ochoa & Herrera Jiménez, 2013), reticencias a la participación en este

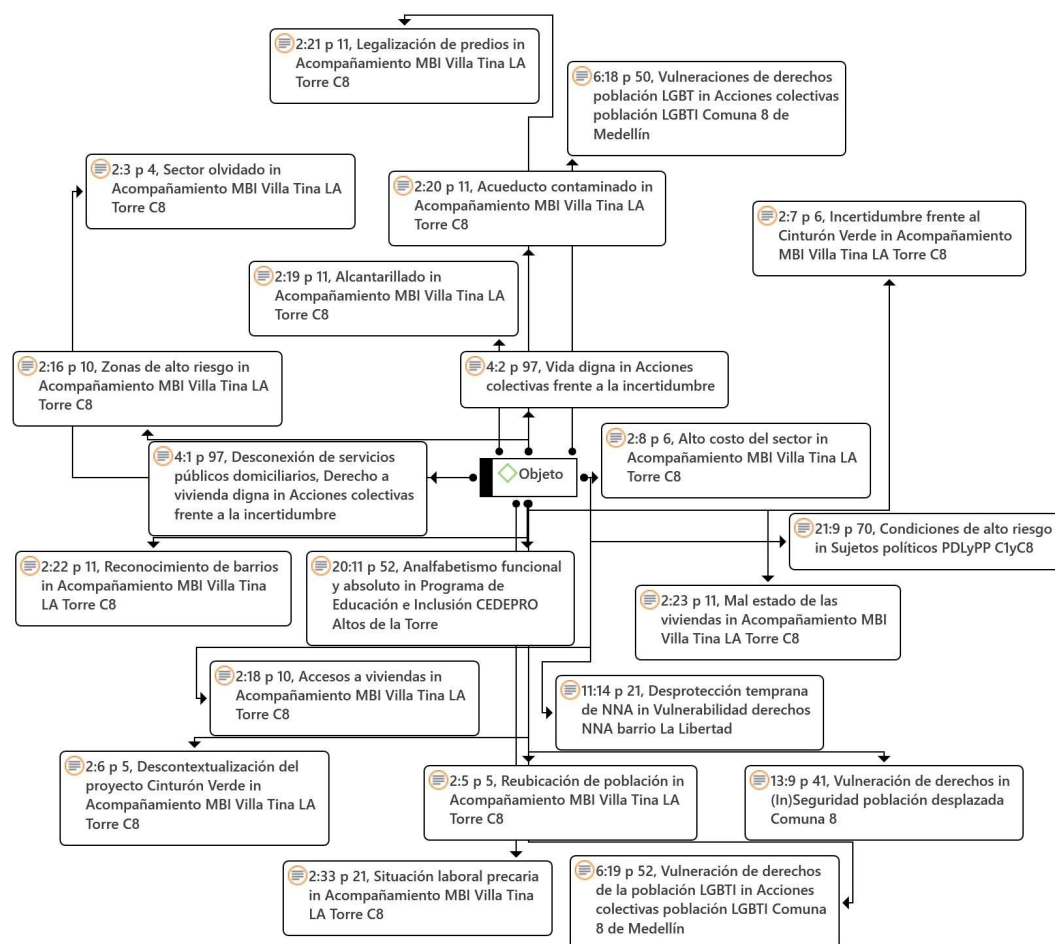
escenario, toda vez que se considera institucionalizado al punto de inhibir la incidencia en la toma de decisiones.

La mayoría de estas experiencias son de tipo comunitario, seguidas por las de orden organizacional e institucional, lo que no significa que la institucionalidad esté ausente en las que corresponden a los primeros dos tipos. Al contrario, en las fuentes documentales (Botero Higueta et al., 2014; Hernández Ochoa & Herrera Jiménez, 2013; Toro González, 2017) se encontró una tendencia a que actores sociales, gubernamentales, privados y académicos se vinculan independientemente de la iniciativa, distinguiéndose unas experiencias de otras en las maneras como se relacionan los actores involucrados. En las experiencias de origen comunitario, los actores sociales de la comuna se han movilizadopor iniciativa propia desde una posición crítica y propositiva frente a los entes gubernamentales; incluso, en casos como la experiencia de resistencia frente al cinturón verde metropolitano (Borja, 2013; Botero Higueta et al., 2014), la mesa de desplazados y la de servicios públicos domiciliarios, lo han hecho en contra de las mismas iniciativas del gobierno (Calderón Muñoz & González Varela, 2016). Las experiencias institucionales se han planteado más como programas sociales que responden a las demandas de la población, canalizando la movilización social a través de los mecanismos formales de participación (Gutiérrez Tamayo, Vargas López, et al., 2014; Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín, 2011). En el caso de las experiencias de corte organizacional se han presentado mediadores entre lo comunitario y la institucionalidad, como son organizaciones no gubernamentales y/o universidades (Roldán Montoya et al., 2014).

El objeto en las experiencias tiende a focalizarse en las condiciones de vida de la población: situaciones de precariedad expresadas en bajas condiciones habitacionales, sociales y/o económicas, a las que se suma la condición de las expresiones del conflicto armado manifiesto en todos los periodos de las experiencias.

Figura 15

Diagrama de objetos de intervención de las experiencias de participación en Comuna 8 de Medellín



Nota. Fuente: Elaboración propia, con base en Unidad Hermenéutica de Experiencias de Participación (ver anexo)

Según la perspectiva que asuma cada intervención, los objetivos pueden expresarse en términos de mejorar estas condiciones de vida o como resistencia, restitución o exigibilidad de derechos. Es común a todas las experiencias su alusión a la participación de los pobladores, aunque se identifiquen también dos perspectivas: por un lado, la institucionalidad orienta a la participación en términos de la gobernabilidad (Aguirre Pulgarín, 2004; Alcaldía de Medellín & Universidad de Antioquia, 2008; Carvajal, 2009; Gutiérrez Tamayo, Vargas López, et al., 2014) que puede generar a través de ella con el concurso de los actores dentro del proceso y a la efectividad de sus políticas, inscritas en el modelo de gobierno; por otro lado, en las experiencias de origen comunitario la participación está dirigida hacia la incidencia política en lo público (Hernández Ochoa & Herrera Jiménez, 2013; Hidalgo Montoya & Restrepo Arroyave, 2001; Pérez, 2007). Ambas perspectivas concurren en señalar las prácticas políticas

tradicionales como un factor de las condiciones sociales y económicas que afectan a los habitantes de la comuna.

Tabla 2.

Objetivos de participación de diferentes actores de la comuna 8 de Medellín

Experiencia	Objetivos
Movimiento Comunitario Sector El Faro	Incidencia política en escenarios de participación que posibiliten su reconocimiento como barrio de Medellín y la garantía de derechos sociales, económicos y culturales
Mesa de Desplazados Comuna 8	Generar espacios de participación, Exigibilidad de derechos Incidir en políticas públicas de población desplazada Proveer seguridad integral Reivindicación de derechos
CEDEPRO	Proporcionar herramientas para la organización; Formar para la participación Incidir en la toma de decisiones
Colectivo de diversidad sexual Conexión Diversa Comuna 8	Promover y defender los derechos de la población sexualmente diversa de la comuna 8 de Medellín
Movilizaciones de Resistencia al Cinturón Verde Metropolitano	Resistir frente a las intervenciones del cinturón verde metropolitano que buscaban relocalizar población fuera de los lugares de residencia de los habitantes. Promover el Mejoramiento Integral de Barrios desde propuestas realizadas por la misma comunidad, para lo cual se buscaba sensibilizar a los habitantes, reconocer sus propios procesos de planeación y gestión, y generar opinión pública
Consejería Presidencial para Medellín	Acompañar sectores con amplios niveles de conflicto armado para atender las causas generadoras del mismo con intervención del Estado y en articulación con los actores sociales de los asentamientos
Programa de Mejoramiento Integral de Barrios Subnormales	Atenuar las causas más importantes que originan la situación descrita en el objeto, como son el desempleo, los bajos ingresos, la deserción escolar, el déficit y la mala calidad de la vivienda, las deficiencias en equipamiento comunitario, infraestructura y servicios públicos, la ilegalidad de la tenencia tanto del suelo como de la vivienda, la insuficiente y desarticulada organización comunitaria insuficiente, así como la variedad de intervenciones gubernamentales, privadas, no gubernamentales y comunitarias en los terrenos no aptos para el urbanismo dadas sus condiciones topográficas y las características de los suelos
Red de Organizaciones Comunitarias de Medellín y Red de Planes Zonales de Medellín	Generar incidencia política en la toma de decisiones; Formar ciudadanía crítica y participativa, y Organizar el sector social en una red de organizaciones que posibilitara los dos primeros objetivos
Plan de Desarrollo Zona Centro-oriental	Construir colectivamente políticas territoriales integrales e integradoras que busquen el bienestar de todos en un ambiente de justicia y equidad, actuando bajo principios de participación y veeduría ciudadana en la planeación, gestión, ejecución, evaluación y seguimiento del desarrollo. Promocionar la participación de la población en la formulación y seguimiento de proyectos que mejoren las condiciones de vida de los pobladores de los barrios y contribuir a la concertación de propuestas entre la comunidad, el municipio y las empresas privadas

Nota. Fuente: Elaboración propia, con base en Unidad Hermenéutica de Experiencias de Participación (ver anexo)

La experiencia de planeación zonal y la de planeación local, han procurado en ambos casos la construcción de propuestas en el marco de los instrumentos plan que han formulado (Alcaldía de Medellín, 2007a; Velásquez-C & González-R, 2006). Es decir, en estos casos se ha tratado de un instrumento elaborado a medio camino entre la acción colectiva y el mecanismo institucional de participación. En los procesos de planeación han participado quienes lideran experiencias de movilización social, como son las mesas de desplazados y servicios públicos (Calderón Muñoz & González Varela, 2016), el movimiento de El Faro (Ospina Ramírez, 2016), la resistencia frente al Cinturón Verde Metropolitano (Botero Higueta et al., 2014) y el Colectivo Conexión Diversa (Hernández Ochoa & Herrera Jiménez, 2013). Las fuentes suelen señalar límites en la participación institucionalizada dentro del PP, lo que estimula la movilización social fuera de este escenario para tener incidencia política.

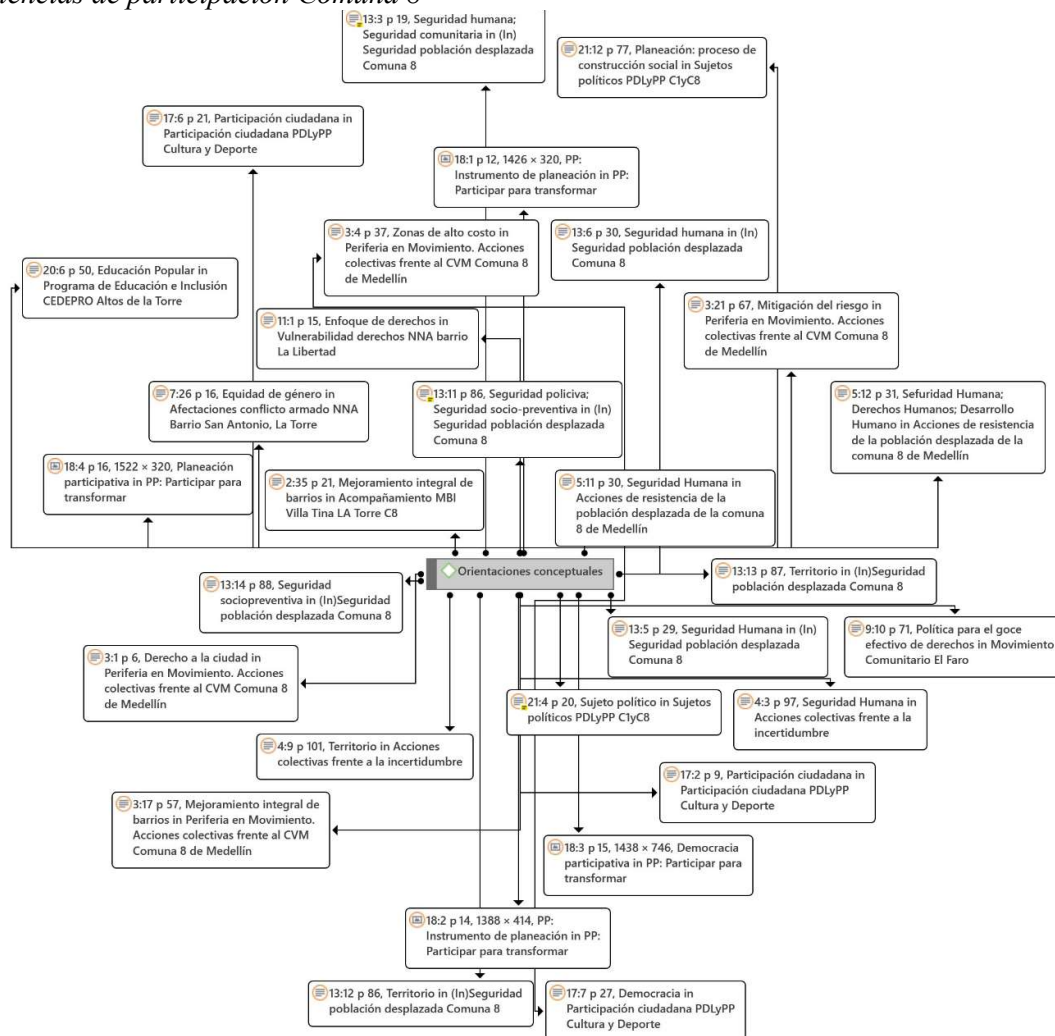
La población con la que se realizan sus intervenciones está caracterizada en las experiencias principalmente en términos de estratificación socioeconómica 1, 2 y 3, y vulneración de derechos humanos. La característica más referida de la población es su condición de desplazamiento forzado por afectaciones del conflicto armado, lo cual dio origen a la conformación de los barrios; solo la experiencia de Conexión Diversa refiere a otra característica diferencial de un grupo social, la población LGBTI. Respecto al lugar, cuatro de las experiencias abarcan la escala municipal con acciones específicas dentro de la zona. Son ellas la de la Consejería (Gutiérrez Tamayo, Vargas López, et al., 2014), la del PRIMED (Velásquez-Castañeda, 2013), las redes de planes y de organizaciones sociales (Velásquez-C & González-R, 2006), y el propio programa de planeación local y presupuesto participativo (Gutiérrez Tamayo, Vargas López, et al., 2014). Las demás experiencias se ubican al interior de la comuna, aunque es posible distinguir dos focos de concentración: uno es el sector de La Torre, en cercanías con El Pinar y Villa Tina (Calderón Muñoz & González Varela, 2016), y el otro es El Faro y Altos de la Torre (Cartagena Benitez, 2014; Ospina Ramírez, 2016), donde convergen una experiencia de movilización social y la organizacional de CEDEPRO (Roldán Montoya et al., 2014). Por los lugares en los que se han focalizado las intervenciones institucionales, la tendencia de localización es hacia los sectores de borde urbano, precisamente donde se ubican estos asentamientos.

La temporalidad señala una intensificación de las experiencias entre los años 2009 y 2014. En los años 90 se vivenciaron intervenciones de alcance municipal con acciones en la comuna, primero el PRIMED y la Consejería, luego la planeación zonal y las redes de planes zonales y de organizaciones comunitarias. En las primeras dos décadas del 2000 las experiencias fueron propias de las comunas, con una concentración en el periodo señalado:

mesas de población desplazada y servicios públicos, movimiento de El Faro, movimiento de resistencia al cinturón verde metropolitano, a las que se suman las experiencias de mayor trayectoria en la comuna, plan de desarrollo local y programa de planeación local y presupuesto participativo.

Las orientaciones teóricas son difusas en las experiencias dificultando su inferencia a partir de las fuentes consultadas. Sin embargo, estas fuentes utilizan marcos teóricos a partir de los cuales asignan significado a lo observado en la comuna. En ellos se encontraron lecturas desde las teorías de la acción colectiva y los nuevos movimientos sociales para el caso de las experiencias de origen comunitario (Calderón Muñoz & González Varela, 2016; López, 2010); y lecturas desde la gestión pública, teorías del desarrollo humano y la gobernabilidad para las experiencias institucionales (Aguirre-Pulgarín, 2010; Alcaldía de Medellín, 2007a; Gutiérrez Tamayo, Vargas López, et al., 2014). Las orientaciones conceptuales son más explícitas en las experiencias, primando las del derecho a la ciudad (Cartagena Benitez, 2014; Ospina Ramírez, 2016; Roldán Montoya et al., 2014), los enfoques territoriales, diferencial, de derechos y poblacional, la planeación participativa, la participación ciudadana, ciudadanía (Corpades & Alcaldía de Medellín, 2007, 2012; Gutiérrez Tamayo, Vargas López, et al., 2014) y sujetos políticos. Conceptos particulares de experiencias específicas son el Mejoramiento Integral de Barrios, referido en el PRIMED y la resistencia al cinturón verde metropolitano; la educación popular para el caso del CEDEPRO, la diversidad sexual e incluyente para el caso del Colectivo Conexión Diversa y la Seguridad Humana y sus dimensiones (comunitaria, socio preventiva y policiva) (Hernández Ochoa & Herrera Jiménez, 2013) para el caso de las mesas de derechos humanos y de vivienda y servicios públicos. En estos últimos casos, las concepciones han sido adoptadas por la relación de los líderes sociales con la experiencia del Observatorio de Seguridad Humana, experiencia identificada más no recuperada para este ejercicio.

Figura 16
Diagrama de orientaciones teóricas y conceptuales para la intervención social en las experiencias de participación Comuna 8



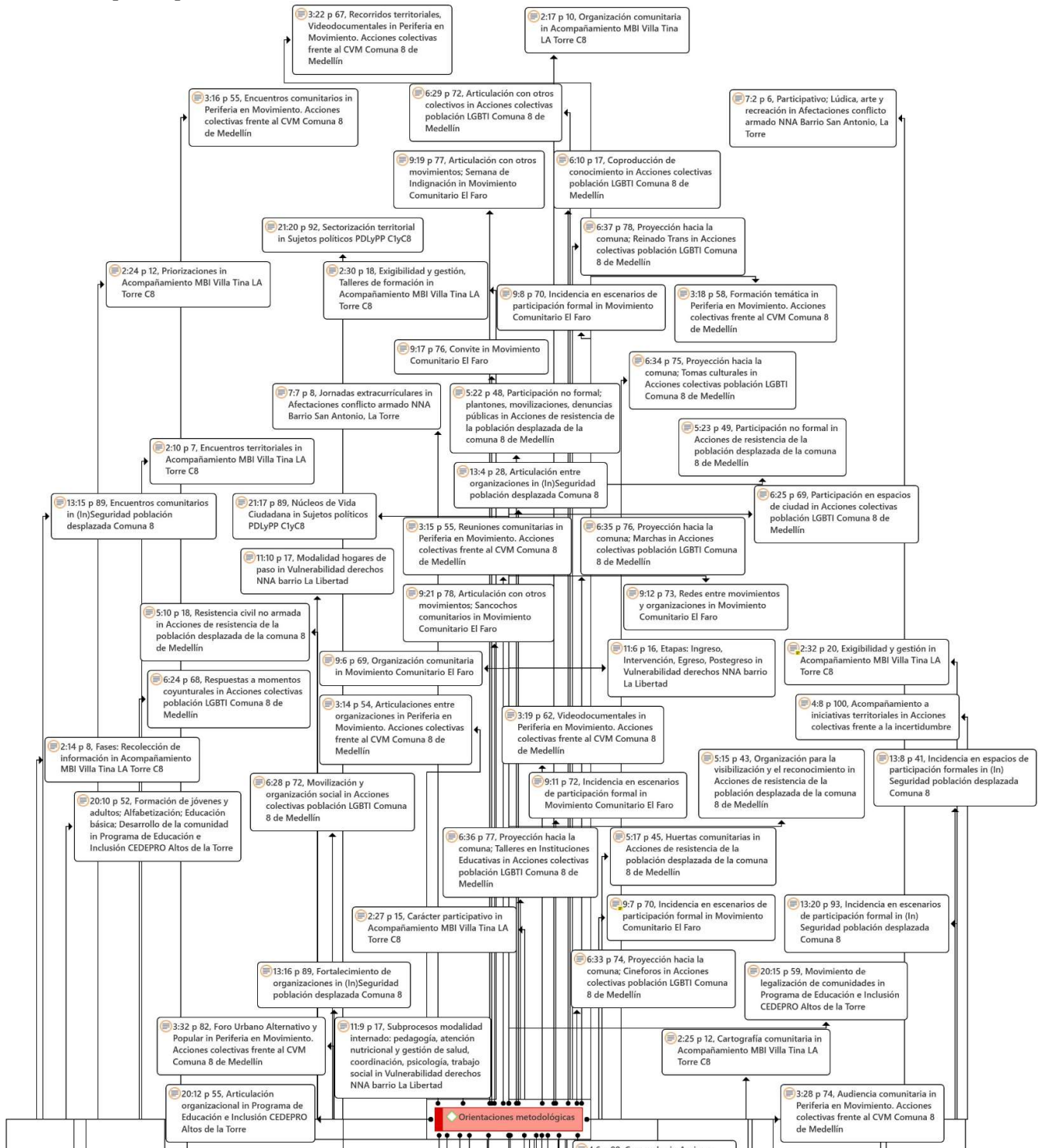
Nota. Fuente: Elaboración propia, con base en Unidad Hermenéutica de Experiencias de Participación (ver anexo)

Respecto las orientaciones metodológicas, las experiencias comparten una matriz común de organización social y ordenación de la acción por fases de diagnóstico o identificación de problemáticas, formulación de propuestas e implementación. Se distinguen las experiencias de tipo comunitario y de organizaciones, en tanto sus repertorios de acción suelen ampliar lo definido en la norma para el ejercicio participativo (Hernández Ochoa & Herrera Jiménez, 2013; Ospina Ramírez, 2016), mientras las experiencias institucionales están regidas por protocolos y la formalidad de la norma (Gutiérrez Tamayo, Vargas López, et al., 2014). Las fuentes documentales consultadas clasifican las experiencias de movilización comunitaria como expresiones de acción colectiva de los nuevos movimientos sociales, a partir de sus repertorios de acción: foros comunales, proyecciones de películas, marchas carnaval,

encuentros comunitarios, conformación de redes y articulación entre organizaciones de nivel barrial, comunal y municipal, suelen referenciarse entre tales repertorios, formación ciudadana (Botero Higueta et al., 2014; Hernández Ochoa & Herrera Jiménez, 2013; López, 2010; Ospina Ramírez, 2016).

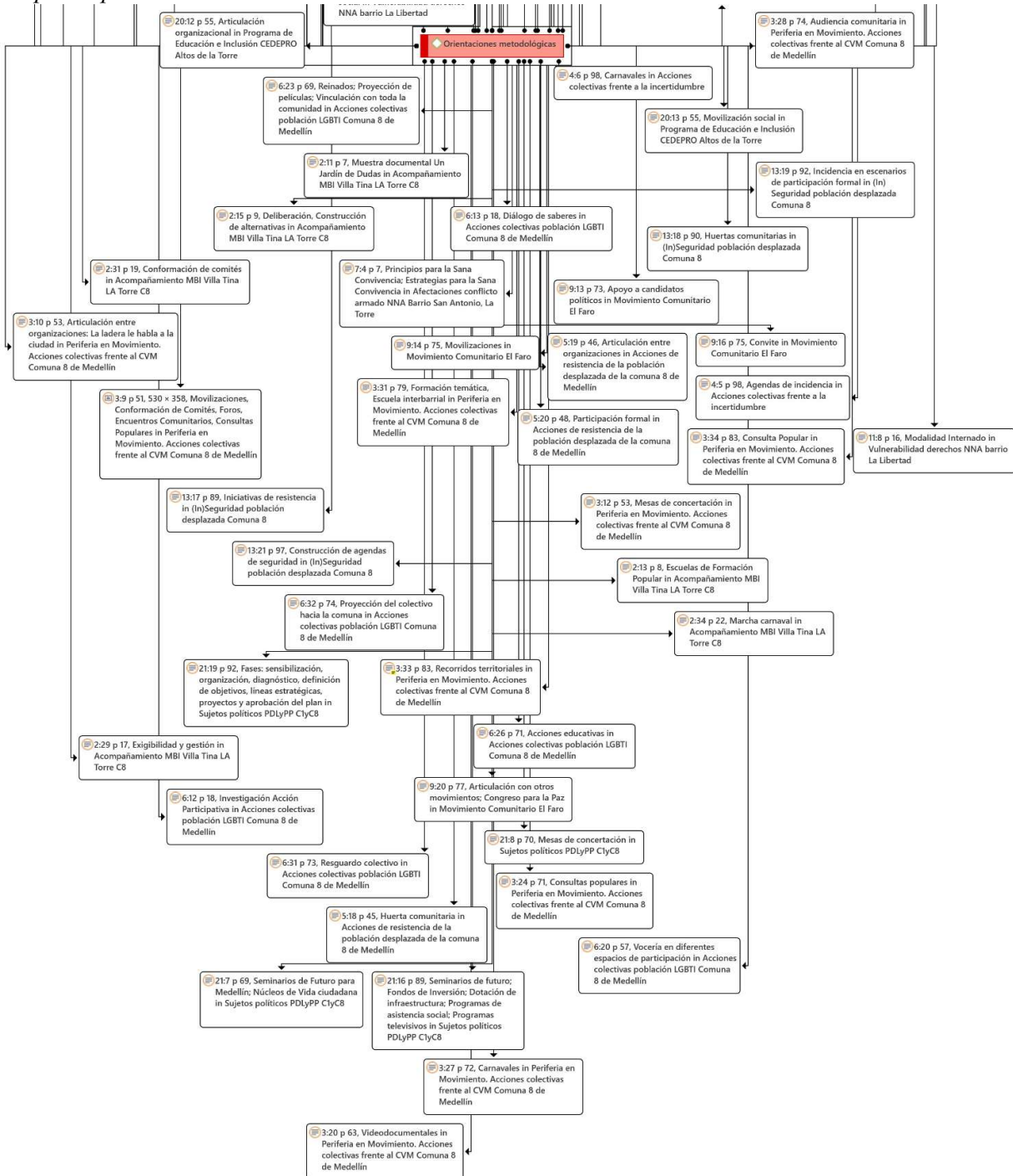
Una tendencia metodológica consolidada en las experiencias de intervención revisadas en la comuna 8 asociadas con el PP, es la conformación de unidades territoriales más pequeñas al interior de la comuna (Cartagena Benitez, 2014; Corpades & Alcaldía de Medellín, 2012; Ospina Ramírez, 2016). Esto ha dado lugar a que las actividades se realicen por agrupaciones de barrios y sectores, que conforman nodos en los casos de la planeación local o vistos por franjas de intervención, en el caso de la resistencia frente al cinturón verde metropolitano (Borja, 2013; Botero Higueta et al., 2014). Vinculada con ella, la creación de mesas, comités y consejos se ha instalado como prácticas de las intervenciones: así se observa desde los 90 con los Núcleos de Vida Ciudadana de la Consejería de Medellín, los Consejos Comunitarios de Desarrollo Integral creados con el Sistema Municipal de Planeación y las mesas de concertación del PRIMED (Gutiérrez Tamayo, Vargas López, et al., 2014); en las experiencias recientes se observa con las mesas temáticas del PDL, las comisiones temáticas del PP, los consejos comunales de planeación, los equipos de gestión del plan y los mismos espacios de concertación y movilización promovidos desde las experiencias comunitarias de movilización social (Arias Betancur & Preciado Restrepo, 2015a; Corpades & Alcaldía de Medellín, 2007, 2012).

Figura 17
Diagrama orientaciones metodológicas para la intervención social en las experiencias de participación comuna 8



Nota. Fuente: Elaboración propia, con base en Unidad Hermenéutica de Experiencias de Participación (ver anexo)

Figura 18
Diagrama de orientaciones metodológicas para la intervención social en las experiencias de participación de la comuna 8 de Medellín



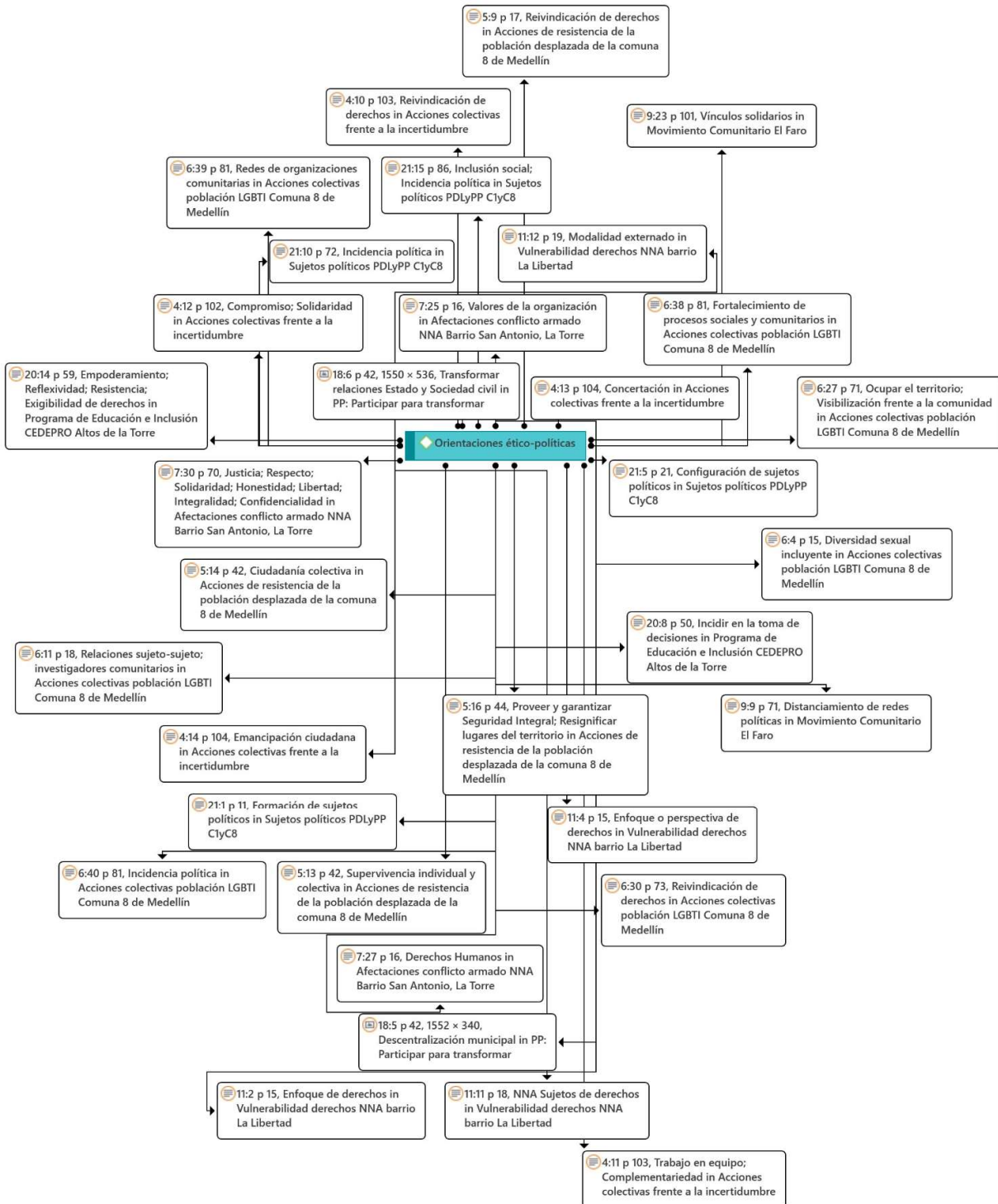
Nota. Fuente: Elaboración propia, con base en Unidad Hermenéutica de Experiencias de Participación (ver anexo)

Respecto las orientaciones ético-políticas, las experiencias varían entre el tipo de ciudadanía que se quiere formar para la participación. En las experiencias comunitarias se busca la incidencia política y la restitución de derechos de la población a través de sus organizaciones,

lo que conlleva la necesidad de un actor que se movilice (Alzate Zuluaga, 2010; Arias Betancur & Preciado Restrepo, 2015a), mientras que en las experiencias institucionales se espera un ciudadano cívico que se oriente por los mecanismos de participación estipulados en la norma (Pimienta Betancur, 2008, 2010). Con todo, ambos tipos de intervención coinciden en la intencionalidad por transformar las condiciones socioeconómicas de la comuna. La evidencia también sugiere que se ha instalado la concertación como un valor que media las relaciones entre institucionalidad y comunidad, sea que la intervención provenga de una u otra de las partes.

Figura 19

Diagrama de orientaciones ético políticas para la intervención social en las experiencias de participación de la Comuna 8



6.3.2. Características del PP como proceso de intervención social

Caracterizar el presupuesto participativo como proceso de intervención social implica reconocer en él intencionalidades, conceptos, metodologías, posturas ético-políticas y bagajes operativos en la experiencia de sus actores. Si se lo analiza en un contexto de conflicto armado como el descrito implica hacer un balance de estos elementos con relación al efecto que pueden tener en las raíces que han originado y sostenido el conflicto armado. Frente a ellas se induce que la potencialidad social y política (Gutiérrez, et al., 2016) radica en la organización de los elementos de la intervención social hacia la generación de desarrollo, contribución a la materialización de los derechos humanos y justicia social esto es, la contribución a la realización de los fines y principios de la democracia participativa, con el consecuente fortalecimiento institucional y de la ciudadanía necesarios para tales efectos.

Orientar al PP hacia la construcción de democracia participativa, apuntaría a fortalecer la incidencia política que tienen los habitantes de la comuna 8 de Medellín en escenarios de donde se disputan recursos, mediante una acción socioeducativa para la formación en capacidades ciudadanas y organizacionales para la exigibilidad de derechos. Tomando como referencia la educación popular, se trataría de una praxis política con los actores (Freire, 2002), en el que se reflexiona sobre sus experiencias con la democracia en contextos de conflicto, identificando los límites y posibilidades en el cambio de las condiciones que motivaron su participación en el PP.

Potenciar la experiencia propia de cada actor con las de su colectivo se proyecta como un resultado con impacto en la construcción de democracia participativa, en tanto se apela a la práctica en los marcos de interpretación de los propios actores. Toda vez que el surgimiento del PP en Medellín obedece a la historia de lucha social por incidir en los asuntos públicos y su misma institucionalización buscaba servir de garantía para mantener lo conquistado, se justifica pues intervenir en la democratización sobre los asuntos que inhiben la incidencia política de los habitantes en medio de las dinámicas de conflicto observadas en la comuna. Los objetivos, la dimensión contextual, la teórica, la ontológica, la metodológica y la ético-política que a continuación se expresan, son constitutivas de una acción social dirigida a la construcción de paz mediante la intervención de las condiciones sociopolíticas que sostienen el conflicto.

La intervención estaría dirigida hacia fortalecer la incidencia política de los habitantes de la comuna 8 de Medellín en el presupuesto participativo, mediante la formación en capacidades ciudadanas y organizacionales para la exigibilidad de derechos y la transformación de sus condiciones de vida en medio de las dinámicas del conflicto armado. Para esto habría

que contribuir a los procesos sociales y comunitarios de mesas, movimientos y redes de organizaciones en la comuna 8 de Medellín que buscan incidir en escenarios de presupuesto participativo, generando conocimiento sobre sus prácticas en el PP que potencien su incidencia política; además, complementar la formación en capacidades ciudadanas y organizacionales para la exigibilidad de derechos adquirida por los habitantes de la comuna 8 que participan de las mesas, redes y movimientos en aras de incidir políticamente en escenarios de PP y contribuir a la construcción de paz mediante prácticas de democracia participativa transformadoras de las condiciones generadoras de conflicto en la comuna 8 de Medellín.

En un contexto caracterizado por las bajas condiciones de vida de sus pobladores, derivadas de su proceso de poblamiento por procesos de invasión o loteamiento que progresivamente se ha expandido hacia los bordes de ladera, la exclusión generada por la ausencia de Estado que ha provocado situaciones de carencia de servicios públicos domiciliarios y riesgo habitacional, la incidencia de la dinámica del conflicto armado nacional en la vida de sus pobladores y sus trayectorias de resistencia mediante formas de participación.

Frente a estas situaciones se han planteado las experiencias de planeación zonal y local, los movimientos de pobladores, mesas y organizaciones que fueron recuperadas en ya descritas. Estas experiencias aglomeran las fuerzas sociales de la comuna con miras tener incidencia política en diferentes escenarios institucionales, entre ellos el PP. Como proceso de intervención social, el PP concreta el abordaje de este contexto en la situación problema de inhibición de la incidencia política, identificando como causas la presión de grupos armados por la captura de los recursos, la presión de grupos políticos afines a mecanismos tradicionales de participación, la complejidad normativa que restringe las posibilidades de comprensión del escenario institucional en que se mueven los actores, su predisposición favorable a las relaciones de competencia entre los actores que fragmentan sus relaciones y las condiciones de precariedad de los habitantes que influyen en seguir los juegos de competencia y las relaciones verticales frente a los grupos políticos y los grupos armados. Como consecuencia de la inhibición de la incidencia política se genera fragmentación entre organizaciones y líderes, se reproducen prácticas clientelares, se perpetúan las condiciones que sostienen el conflicto armado, se abandona el escenario conquistado del PP con el que participa de las decisiones sobre la inversión en la comuna. Todo ello tiene efecto en las posibilidades de construcción de democracia participativa y puede afirmarse que neutraliza el carácter contra hegemónico que otrora se le reconoció al PP.

La intervención social estaría orientada por los referentes teóricos del conflicto y la democracia. Así, se opta por la perspectiva comprensiva en la que, “[...] los fenómenos

culturales, sociales y económicos deben ser estudiados desde sus manifestaciones individuales, desde sus expresiones singulares y consideradas, desde esta individualidad, en sus conexiones universales” (Aguayo Cuevas, 2006, p. 37); desde la cual se abordan las relaciones entre democracia, conflicto y construcción de paz, asumiendo que es en las relaciones intersubjetivas donde mejores condiciones se encuentran para tal construcción. Para ello se opta específicamente por las relaciones de la vida cotidiana como “[...] campo de análisis de los contextos en los cuales diferentes experiencias particulares llegan a reconocerse en identidades colectivas” (Lechner, 1988, p. 65). Sin embargo, el interés interpretativo de la perspectiva comprensiva no pretende intervenir la singularidad de estas experiencias de manera aislada, sino en tanto posibilitan la comprensión con la construcción de democracia a través del presupuesto participativo en la comuna.

Las categorías para leer el fenómeno de la incidencia política a intervenir son las de conflicto y democracia. El primero, en tanto fenómeno inherente a la sociedad (Silva García, 2008; Silva Prada, 2011) generador del proceso democratizador al politizar las diferencias entre los grupos sociales para tramitarlas a través de la pluralidad y el reconocimiento del otro (Arjona & De la Calle, 2016; Sánchez Parga, 1995; Silva Pinochet, 2017; Silva Prada, 2011). Incluye el reconocimiento de los actores involucrados en el conflicto que genera el proceso democratizador, las diferencias y desigualdades que generan la conflictividad al estar distribuidos asimétricamente los recursos y oportunidades entre los grupos sociales (Vallès, 2007). Por tanto, la incidencia política será entendida como el logro efectivo de esta capacidad en los escenarios de presupuesto participativo, algo hacia lo que las acciones de la dimensión metodológica apuntarán.

La democracia es vista en tanto régimen político de *instituciones*, que buscan la regulación del *pluralismo* y las *libertades ciudadanas*, el reconocimiento de la ciudadanía a ciertos grupos sociales con base en criterios de inclusión y exclusión, el señalamiento de los límites para ejercer la *participación directa* en sociedades tan complejas como las derivadas del proceso de modernización por lo que apela a la *representación* y los *partidos políticos*. Esto es, reconocer el papel de los actores en la construcción democrática que dio origen y sustento al PP, una experiencia marcada por el contexto de conflicto armado en el que se desarrolla influyendo en las expectativas, concepciones, intereses y prácticas de los actores sociales.

Los actores que intervienen son individuos y colectivos de organizaciones que se movilizan en la comuna 8 de Medellín buscando incidencia política en escenarios como el presupuesto participativo. En estese sentido, poseen una identidad de sector social “[...] que define no solo las necesidades de formación sino los intereses que orientarán la acción

educativa”(Mondragón Varela & Ghiso Cotos, 2010). Son seres con capacidad dialógica, que pueden comunicar y liderar su propia transformación, poseedores con saberes (Freire, 2005) derivados de su experiencia con el PP en el contexto de conflicto de la comuna. Así, se concibe que los actores de la experiencia en la comuna 8 han contribuido a construir el sentido de la democracia que se expresa en escenarios como el PP; es decir, lo han hecho un proceso de intervención social.

De manera directa, una intervención en esta dirección iría a beneficiar a los movimientos de pobladores y organizaciones vinculadas con las redes y mesas conformadas en la comuna identificadas en el rastreo de experiencias anterior al planteamiento de este modelo. Son ellas, la Mesa de Desplazados de la Comuna 8, el Movimiento Comunitario Sector El Faro, CEDEPRO, el Colectivo de Diversidad Sexual Conexión Diversa Comuna 8, la Mesa de Vivienda y Servicios Públicos y el Movimiento de resistencia frente al Cinturón Verde Metropolitano, sin exclusión de otras organizaciones, redes o movimientos que sean identificados conforme avanza la implementación del modelo.

La población que indirectamente se verá beneficiada por la implementación de la acción social, se caracteriza por ser personas y familias pertenecientes a los estratos socioeconómicos 1 y 2, localizadas en zonas de ladera con situaciones de alto riesgo geológico, población en situación de desplazamiento forzado distribuida en los 10 asentamientos de la comuna.

Metodológicamente, el proceso de intervención social se orienta por la educación popular en tanto su pretensión por integrar “[...] lo cotidiano y lo político, lo individual y lo colectivo; a través de procesos sistemáticos de investigación colectiva, de reflexión y teorización permanente a partir de la participación en procesos educativos” (Mondragón Varela & Ghiso Cotos, 2010, p. 54). En este caso, la cotidianidad de las prácticas con las que los líderes y colectivos de la comuna han experimentado la participación en el PP con la incidencia política que pueden ejercer y la vinculación del modelo con la propuesta de investigación a la que se inscribe.

Esta orientación metodológica sintetiza las dimensiones contextuales, teórica, ontológica y ético política vinculándolas con orientaciones más operativas, en tanto el diálogo sirve como eje estructurador. Vincula el contexto como experiencia vivenciada por los sujetos y por tanto generadora de conocimiento a partir de su reflexión; vincula la teoría, en tanto esta interpreta precisamente el vínculo entre conflicto y democracia observado en la cotidianidad de los sujetos; vincula la concepción de sujeto y la dimensión ético-política en tanto establece relaciones horizontales con los actores, condición indispensable para el logro del propósito con la intervención. Así pues, la intervención socioeducativa orientada por la educación popular

supone la aplicación de la acción dialógica en los procesos de colaboración, síntesis cultural, unión para la liberación y organización (Freire, 2005). Su operacionalización se proyectaría a través de cinco fases para las que se perfilan técnicas e instrumentos ya conocidos por los actores al haberlos implementado en sus propias experiencias de participación.

Tabla 3*Dimensión operativa del presupuesto participativo*

<i>Fases</i>	<i>Técnicas</i>	<i>Instrumentos</i>	<i>Dispositivos pedagógicos</i>
<i>Diálogo de experiencias de participación</i>	Entrevistas, encuentros para el diálogo de saberes	Guías de entrevistas a profundidad	Cartilla del proceso
<i>Espacios de formación para la incidencia política en PP</i>	Líneas de tiempo	Diario de campo	Artículos en medios comunitarios impresos y digitales
	Murales de situaciones		
	Lluvias de ideas	Guías de preguntas abiertas por técnicas	
	Talleres de formación		
	Recorridos territoriales		
<i>Establecimiento de acuerdos y programación de acciones conjuntas de formación</i> <i>Acompañamiento, seguimiento y evaluación a la incidencia política</i> <i>Sistematización de experiencia</i>	Fotopalabras	Plan de trabajo de espacios de formación definido con los participantes	Folletos, plegables, panfletos
	Siluetas		
	Árbol de problemas		
	Árbol de objetivos		
	Siluetas		
	Observación participante	Diario de campo	
	Siluetas	Diario de campo, guías de preguntas con información	
	Talleres		
	Grupos de diálogo		

La acción socioeducativa como apuesta política problematiza el carácter instrumental con el que el PP tiende a ser concebido e implementado al margen del proceso conflictivo del que ha derivado. Está demostrado que el PP no es un instrumento neutral (Montecinos, 2009), sino que responde a las intencionalidades de quienes intervienen de su diseño e implementación (Fedozzi, 2012; Fedozzi y Martins, 2015) y que su puesta en juego contribuye a consolidar determinado tipo de democracia en tanto proceso de intervención social. En tal problematización, el propósito planteado para la intervención sería contribuir a la incidencia política de las organizaciones sociales en el presupuesto participativo.

7. Conclusiones

Los resultados en materia de contexto del PP en Colombia, Medellín y la Comuna 8 (Villa Hermosa), experiencias de participación en esta unidad de análisis y su caracterización como proceso de intervención social, permiten comprender las experiencias con la democracia en contextos de conflicto. La experiencia suele darse entre las dos categorías directas de intervención social y conflicto. La primera en los procesos declarados por los participantes, en una suerte de relato de su historia comunal, elaborada a partir de la participación de los mismos procesos. En investigaciones anteriores sobre la materia (Gutiérrez Tamayo, Román Cárdenas, et al., 2014; Gutiérrez Tamayo, Vargas López, et al., 2014; Sánchez-Mazo et al., 2011), la intervención social se ha insinuado en el relato de conquistar el PP, definir su forma operativa, la formulación e implementación de planes de desarrollo y de planes ordenamiento territorial; otras investigaciones describen la participación en procesos con los que se entrecruza el presupuesto participativo (Nieto López et al., 2008; Ospina Ramírez, 2016; Zuluaga, 2010). Al interior de estas experiencias, el conflicto se muestra como sustrato inherente a la dinamización de tales procesos marcando el paso de unas etapas a otras.

Por su parte, la construcción de paz no reporta una presencia directa en las experiencias, no hay una intencionalidad declarada en el proceso hacia ella. Se corre pues el riesgo de llamar construcción de paz a cualquier acción de los actores o a todo resultado de la implementación del PP. Temerariamente se podrían intercambiar intervención social con construcción de paz, como si se tratara de lo mismo; al contrario, hay que distinguir la intervención social como proceso intencionado fundamentado tanto a luz de los conceptos como en la vivencia misma de los actores que han experimentado al presupuesto participativo. Por los resultados, la construcción de paz alcanza a ser inferida a través de la democracia participativa por la vía de sus fines, relaciones entre actores y conflicto democratizador que se desarrolla en el PP.

En primer lugar, desde el contexto, los actores que han participado del PP en Medellín y específicamente en la comuna 8 (Villa Hermosa) lo han hecho en el marco de las condiciones generadoras del conflicto armado colombiano y de los efectos generados por este con sus expresiones específicas en el municipio. Ambas, condiciones y efectos, inciden en la forma particular en que los actores conciben al PP, la democracia participativa y el conflicto social y armado. A su vez, estas concepciones afectan sus prácticas de participación y con ellas la construcción de democracia que concretan, por lo que volver el saber aprehendido contribuye a develar los cambios a implementar para contribuir al tipo de democracia a la que se aspira. Para ello es menester que los actores apropien el conocimiento que se genere respecto a lo

estudiado, reconociendo su papel transformador de conflictos en procesos democráticos (Gutiérrez Tamayo & Toro, 2014).

Si bien el conflicto armado persiste en Colombia aun después de la firma del Acuerdo de Paz en 2016, el surgimiento de mecanismos de participación como el PP en Medellín y otros municipios, remite a que por lo menos algunas de las causas sociales y políticas que lo sostienen, han encontrado otros medios de expresión en las experiencias de democracia participativa, al punto que el PP fue incluido como medio de participación política en el acuerdo Gobierno-Farc de 2016. Es decir, el PP es tanto resultado de intervenciones de la sociedad civil como un proceso de intervención social en sí mismo. Pero la persistencia de formas violentas por las que se dirime el conflicto en Medellín a la par que se implementa el PP, denota limitaciones en la contribución de este mecanismo de participación a la construcción de democracia en escenarios de conflicto armado.

A la luz del referente conceptual establecido, el arreglo institucional para abrir espacios a nuevos actores en la toma de decisiones de inversión supone ya un movimiento hacia la democratización, lo que no implica la superación del conflicto social sino la transformación de las relaciones de competencia entre sus actores. A partir de la experiencia del PP en la comuna 8 de Medellín se muestra aquí que, de la tensión entre los actores se han tenido que definir criterios para la distribución de los recursos entre las comunas y corregimientos del municipio, entre los intereses de los líderes y las organizaciones que se vinculan, entre las iniciativas que pasan a ser priorizadas, así como sobre los medios legítimos de los que se valdrán los actores para incidir en la inversión. Estos son conflictos presentes en el ejercicio del PP en el que las experiencias denotan una permanente tensión sobre sus formas de acción y se expresan en las instancias de participación creadas en el PP: Consejo Consultivo Comunal, Asambleas barriales, Comité de Gestión de Planeación y Consejo Comunal de Planeación.

Cabe pues señalar en el presupuesto participativo, su propio conflicto, eminentemente social pero condicionado por la incidencia del conflicto armado. La potencialización que el conflicto social amplio ejerce en el conflicto propio del PP se muestra en la progresiva apertura democrática que se realiza en Colombia desde la década de 1980, la Constitución Política de 1991 y ahora la indicación del PP como mecanismo para continuar la apertura. No ha sido un avance natural, orgánico y progresivo lo que ha llevado a este instrumento a considerarlo un medio para la construcción de paz. Al contrario, ha sido movilización de actores sociales mediante su incidencia política que se dirige finalmente hacia exigir un rol más activo en las decisiones de inversión lo que ha conducido al PP a su proyección actual. De hecho, su ubicación dentro del Acuerdo de Paz se origina en el Foro Nacional de Participación en Política

convocado en el marco de las negociaciones por el punto dos del Acuerdo de Paz de 2016 (ver anexo 5). Como lo muestra la experiencia, tal movilización se ha dado en un contexto de conflicto armado por lo que las prácticas observadas en PP son precedentes a este.

El contexto apunta hacia establecer una crítica a la singularización del PP. Si bien hay tendencia en la literatura hacia caracterizar lo específico de esta experiencia, se ha incurrido también en aislarla, como si de una práctica ajena a todo lo demás se tratara. La evidencia de este aislamiento puede verse en posturas de organizaciones y líderes sociales que separan su accionar en el PP de sus demás formas de participación en la comuna; también en aquellas que reclaman, aun hoy, la separación entre proceso de planeación e inversión en PP. Esto ha conllevado a la constante preocupación por la articulación entre presupuesto participativo y plan de desarrollo.

Se señala reiterativamente en la literatura, comparando la priorización del primero con las consignas del segundo, que uno y otro han permanecido gran parte del tiempo desarticulados. Se desprende de ello que la articulación es un fin en sí mismo, un ideal perseguido que haría funcionar el proceso. Aquí cabe la crítica acerca del por qué para cada actor PP ha sido finalidad, la incidencia que ha tenido en los demás para llevarlos a semejante preocupación y, además, a actuar en consecuencia en ciertos momentos de los procesos comunitarios. También, habrá que criticar ¿cuál es el sentido que se ha querido dar a tal articulación? ¿acaso al estar presente el conflicto en una forma y otra de realizar las cosas, no es este la amalgama que mantiene vinculados ambos procesos y aún más, los procesos de planeación y presupuesto participativo con los de resistencia, defensa del territorio y demás? La respuesta de la experiencia ha sido principalmente técnica, en el ánimo de las administraciones municipales por demostrar resultados de intervención y ejecución presupuestal. Sin embargo, al interpretar la articulación por el vínculo del conflicto que dinamiza los procesos, además de preocuparse por la consistencia entre inversión y propuestas cabría señalar el relato comunitario que se construye con la intervención de los actores.

Por la vía del conflicto el PP señala entramados sociales, políticos y económicos con los que está vinculada la participación de los actores con otros escenarios en los que también proyectan su incidencia política. Se denota con ello, que precisamente por esta vinculación, es una experiencia con potencialidad de transformación de tales condiciones en la medida que los actores pueden intervenirlas por la vía de su práctica. Por consiguiente, su perspectiva instrumental deberá superarse.

En correspondencia con la concepción del conflicto como constitutivo de la democracia, el PP también debe ser definido más allá de su expresión como mecanismo formal de

participación (Fedozzi y Martins, 2015). Aquí se le asume como categoría intermedia que entrecruza las relaciones entre el conflicto, la democracia y la intervención social. De nuevo hay que advertir una tendencia a definirlo como instrumento en los procesos de planeación participativa. El predominio de una visión liberal de la democracia que reduce el PP a mero instrumento con el que se valida el resultado de un procedimiento, debe ser cuestionado en tanto esteriliza la comprensión del conflicto que subyace en su instrumentalización.

Se trata de una tensión social, política y económica sobre los recursos del Estado y las formas de utilizarlos; por extensión, un conflicto sobre el presupuesto que se invierte o se deja de invertir. Este conflicto amplía las relaciones democráticas entre los actores no solo porque exige del ente gubernamental nuevos arreglos institucionales, sino también porque pone en evidencia la diversidad de intereses y objetivos que persigue cada organización con los proyectos en el PP como acción social transformadora. Tal intervención ha podido provenir tanto de la movilización social como de la institucionalización gubernamental y en uno u otro caso, ha sido posible rastrear fundamentos teóricos, metodológicos, ontológicos y operativos como los que dan cuenta de la intervención social. De allí se ha sustentado la idea de que es posible intervenir la democracia, lo cual constantemente se hace, en tanto la acción de los actores refleja estos fundamentos, aunque no siempre lo hagan de manera deliberada.

Bajo esta perspectiva, el PP deja de ser un mero procedimiento para validar decisiones dentro de la estructura gubernamental en el nivel municipal, dejando de estar restringido a un espacio de participación aislado. Se vincula así con la planeación, el ordenamiento territorial, la política económica y social de país y las formas en las que se decide sobre ellas. Se concluye el PP en contextos de conflicto refiere a la participación en los beneficios del capital dentro de sistemas políticos democráticos.

Referencias

- Aguayo Cuevas, C. (2006). *Las profesiones modernas: dilemas del conocimiento y del poder*. Universidad Tecnológica Metropolitana.
- Aguirre-Pulgarín, M. L. (2010). *Participación ciudadana en la gestión pública local: el caso del presupuesto participativo de Medellín, 2004-2008*. Universidad de Antioquia.
- Aguirre Pulgarín, M. L. (2004). *Participación ciudadana en la gestión pública local. El caso del presupuesto participativo de Medellín, 2004-2008*. Universidad de Antioquia.
- Alcaldía de Medellín. (2007a). *Análisis comparativo de los planes de desarrollo local formulados en el municipio de Medellín durante el periodo 2005-2007*. Alcaldía de Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2007b). *Oferta institucional de la Alcaldía de Medellín orientada a la vigencia del año 2008. Programa de Planeación y Presupuesto Participativo ¡Con transparencia!* Secretaría de Desarrollo Social de Medellín.
- Alcaldía de Medellín. Decreto No. 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,” 25 (2009). [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal del Ciudadano/Desarrollo Social/Secciones/Normas/Documentos/2013/leg20090722 Decreto 1073 de 2009 - Reglamentacion PLYPP.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Desarrollo%20Social/Secciones/Normas/Documentos/2013/leg20090722%20Decreto%201073%20de%202009%20-%20Reglamentacion%20PLYPP.pdf)
- Alcaldía de Medellín. Decreto 1205 de 2013 “por medio del cual se reglamenta el capítulo VII del acuerdo municipal 43 de 2007 en relación con el procedimiento del proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo en el municipio de Medellín,” 11 (2013). [https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal del Ciudadano/Nuestro Gobierno/Secciones/Publicaciones/Documentos/Gaceta Oficial/2013/Gaceta 4177/DECRETO 1205 DE 2013.pdf](https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/wpcccontent/Sites/Subportal%20del%20Ciudadano/Nuestro%20Gobierno/Secciones/Publicaciones/Documentos/Gaceta%20Oficial/2013/Gaceta%204177/DECRETO%201205%20DE%202013.pdf)
- Alcaldía de Medellín, & Universidad de Antioquia. (2008). *Evaluación del programa de planeación y presupuesto participativo del municipio de Medellín: 2004 - 2007*.
- Alejandro, M., Camacho, M., Valencia, N. M., & Valle, U. (2018). *Investigar los discursos académicos sobre la intervención social*. 18(3), 1–30.
- Alonso-Espinal, M. A., & Valencia-Agudelo, G. D. (2008). Balance del proceso de Desmovilización , Desarme y Reinserción (DDR) de los bloques Cacique Nutibara y Héroes de Granada en la ciudad de Medellín. *Estudios Políticos*, 33, 11–34.
- Alonso Espinoza, M., Giraldo, J., & Sierra, D. (2006). Medellín. El complejo camino de la competencia armada. In C. de Gamboa (Ed.), *Justicia Transicional: teoría y praxis* (pp. 435–465). Universidad del Rosario.
- Alzate Zuluaga, M. L. (2010). Interpretaciones y aportes recientes sobre las acciones colectivas frente a la violencia y el conflicto armado en Colombia. *Estudios Sociales: Revista de Investigación Científica*, 18(36).
- Annunziata, R. (2013). Decisión y deliberación en las formas no electorales de participación en Argentina: el caso del presupuesto participativo. *Estudios Políticos*, 43, 115–135.
- Arias Betancur, L. F., & Preciado Restrepo, E. (2015b). *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 las comunas 1 - Popular y 8 - Villa Hermosa en. Universidad de Antioquia.

- Arjona, A., & De la Calle, L. (2016). Conflicto, violencia y democracia en América Latina. *Política y Gobierno*, 23(1), 5–9. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60343614002%0ACómo>
- Barreto Soler, M., & Sarmiento Anzola, L. (1997). *Constitucion Politica de Colombia comentada por la Comisión Colombiana de Jusritas. Título II: “De los derechos, las garantías y los deberes.”* Comisión Colombiana de Juristas.
- Benítez Gómez, C. E., & Gómez González, J. J. (2013). *Acciones de resistencia de la población desplazada de la comuna 8 de Medellín para enfrentar la inseguridad.* Universidad de Antioquia.
- Bermúdez Peña, C. (2011). Intervención social desde el Trabajo Social : un campo de fuerzas en pugna. *Prospectiva*, 16, 83–101. <https://doi.org/https://doi.org/10.25100/prts.v0i16.1164>
- Blair, E., Grisales Hernández, M., & Muñoz Guzmán, A. M. (2009). Conflictividades urbanas vs. “guerra” urbana: otra “clave” para leer el conflicto en Medellín. *Universitas Humanística*, 67, 29–54.
- Bloj, C. (2004). Presunciones acerca de una ciudadanía “indisciplinada”: asambleas barriales en Argentina. *Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil En Tiempos de Globalización*, 133–150.
- Bloj, C. (2008). Itinerarios de deliberación ciudadana. El programa Presupuesto Participativo en el municipio de Rosario (Argentina). *Iberoamericana*, VIII(32), 31–50.
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia* (Primera ed). Fondo de Cultura Económica.
- Borja, E. (2013). Aunque verde, todo cinturón aprieta. *Reflexión K*, 5(2), 136–138.
- Botero Higueta, J., Gañan Rojas, E. J., & Toro Valencia, A. L. (2014). *Acciones colectivas frente al macroproyecto Cinturón Verde Metropolitano en la comuna 8 de Medellín durante los años 2012-2014.* Universidad de Antioquia.
- Cabannes, Y. (2004). *¿Qué es y cómo se hace el Presupuesto Participativo? 72 respuestas a preguntas frecuentes sobre presupuestos participativos municipales.* Programa de Gestión Urbana PGU-ALC/UN - HABITAT. <http://www.mapama.gob.es/es/ceneam/recursos/pag-web/presupuesto-participativo.aspx>
- Calderón Muñoz, S. N., & González Varela, M. P. (2016). *Acciones colectivas frente a la incertidumbre: experiencias en la comuna 8.* Universidad de Antioquia.
- Camps Cervera, V. (2011). *Filosofía política: conceptos y textos* (D. E. Aguirre Grisales (Ed.); 1. ed.). Editorial Universidad de Antioquia.
- Carballeda, A. J. (2012). *La intervención en lo social. Exclusión e integración en los nuevos escenarios sociales* (1ed. 4reim). Paidós.
- Proyecto de Ley Orgánica número 11 de 2017 Senado, por la cual se modifica la Ley 152 de 1994, 32 (2017).
- Cartagena Benitez, L. (2014). *Mujeres desplazadas y configuración de territorialidades en*

Altos de la Torre, comuna 8 Villa Hermosa- Medellín. Universidad de Antioquia.

- Carvajal, Y. (2009). Participación ciudadana y buen gobierno: el presupuesto participativo como aporte a la democratización de la ciudad de Medellín. *Foro*, 68, 105–114.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2013). *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad.* Imprenta Nacional. <https://centrodememoriahistorica.gov.co/wp-content/uploads/2021/12/1.-Basta-ya-2021-baja.pdf>
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2017). *Medellín: memorias de una guerra urbana.* CNMH - Corporación Región - Ministerio del Interior - Alcaldía de Medellín - Universidad Eafit - Universidad de Antioquia.
- Chauí, M., & Nogueira, M. A. (2007). O pensamento político e a redemocratização do Brasil. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 71, 173–228.
- Chávez Guerrero, B. M., Serna Gómez, J. A., Noreña Herrera, C., Hincapié-Ballesteros, L. A., Ospina Galeano, D. I., & López Ríos, J. M. (2017). *Investigación evaluativa de los componentes de presupuesto participativo en salud. Medellín 2012-2015.*
- Cifuentes, R. M. (2014). Aportes para “leer” la intervención de Trabajo Social. *Escuela de Trabajo Social, Universidad de Costa Rica*, 1–22. <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-018-041.pdf>
- Comisión histórica del conflicto y sus víctimas. (2015). *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia.*
- Concejo de Medellín. (2004). *Acuerdo 03 de 2004 Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo 2004 – 2007 Medellín, compromiso de toda la ciudadanía.*
- Concejo de Medellín. (2007). *Acuerdo 43 de 2007, por el cual se actualiza el Sistema Municipal de Planeación y se institucionaliza la planeación local y el presupuesto participativo en Medellín.*
- Concejo de Medellín. (2012). *Acuerdo 07 de 2012. Por medio del cual se adopta el plan de desarrollo 2012-2015, Medellín un hogar para la vida* (p. 483).
- Concejo de Medellín. (2017). *Acuerdo número 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”* (p. 33). <http://sipa.concejodemedellin.gov.co:8091/sipa/invitados>
- Constitución Política de Colombia, Congreso de Colombia 108 (1991). [http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion politica de Colombia - 2015.pdf](http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-2015.pdf)
- Ley 134 de 1994 (mayo 31) “por la cual se dictan normas sobre Mecanismos de Participación Ciudadana,” (1994).
- Ley 136 de 1994 por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, (1994). http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0136_1994.html
- Ley 136 de 1994 por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, (1994).
- Congreso de Colombia. (1994). *Ley 152 de 1994, por la cual se establece la ley orgánica del plan de desarrollo.*

- Congreso de Colombia. (1997). *Ley 388 De 1997 "por la cual se modifica la Ley 9a de 1989 y la Ley 3a de 1991 y se dictan otras disposiciones."* *Diario Oficial No. 43.091, 1997*(Julio 18), 1–99. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1659295>
- Congreso de Colombia. *Ley 715 de 2001 "por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357,"* (2001).
- Congreso de Colombia. *Ley 1454 de 2011 "por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones,"* (2011).
- Congreso de Colombia. *Ley 1530 de 2012 "por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías,"* (2012).
- Congreso de Colombia. *Ley 1551 de 2012, "por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"* (2012).
- Congreso de Colombia. *Ley estatutaria 1757 de 2015. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática,* (2015). http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1757_2015.html
- Congreso de Colombia. *Acto Legislativo segunda vuelta N° 01 del 7 de julio de 2016. Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.* (2016).
- CONPES. (2016). *CONPES 3867 de 2016. Estrategia de preparación institucional para la paz y el posconflicto* (p. 86). Departamento Nacional de Planeación.
- Lineamientos para la articulación del Plan Marco de Implementación del Acuerdo Final con los instrumentos de planeación, programación y seguimiento a políticas públicas del orden nacional y territorial, 70 (2018).
- Contraloría General de Medellín. (2012). *Auditoría especial. Evluación fiscal y financiera del Municipio de Medellín a 31 de diciembre de 2011.* www.contraloriagdem.gov.co
- Corpades, & Alcaldía de Medellín. (2007). *Plan de Desarrollo Local Comuna 8/ 2008-2018.* Subdirección de Planeación Social y Económica, Alcaldía de Medellín.
- Corpades, & Alcaldía de Medellín. (2012). *Plan de Desarrollo Local Comuna 8 2008-2018. Avances y retos de gestión.* (Subsecretaria).
- Corvalán, J. (1997). Los paradigmas de lo social y las concepciones de intervención en la sociedad. *Estudios Sociales*, 92, 9–60.
- Cotuá Muñoz, F., & Rios Agudelo, D. A. (2008). *Entre la quebrada Santa Elena y el Cerro Pan de Azúcar. memoria histórica de la comuna 8.* Alcaldía de Medellín.
- Coutinho, C. N. (1979). A democracia como valor universal. In E. Silveira (Ed.), *Encontros com a civilização Brasileira* (pp. 33–47). Civilização Brasileira.
- Dajer Barguil, D. (2017). Charting Uncharted Waters: Participatory Budgeting as a Novel Transitional Justice Guarantee of Non - Recurrence of the Conflict in Colombia? *GIGAPP Estudios Working Papers*, 66, 197–230.
- Dias, N. (2014). *Hope for Democracy. 25 Years of Participatory Budgeting Worldwide.* In Loco Association.

- Duque, A. V. (2013). *Metodologías de Intervención Social. Palimpsestos de los Modelos en Trabajo Social*. Editorial Epi-Logos.
- Fierst, S. (2012). El Presupuesto Participativo en el contexto de los jóvenes de la Comuna 13 de Medellín. *Analecta Política*, 2(3), 113–137.
- Freire, P. (2002). *La educación como práctica de la libertad* (L. Ronzoni (Trans.)). Siglo XXI editores.
- Freire, Paulo. (2005). *Pedagogía del oprimido* (2da Ed.). Siglo XXI editores.
- Galeano Marín, M. E. (2004). *Estrategias de investigación social cualitativa: el giro en la mirada*. La Carreta Editores E. U.
- Ganuzá Fernández, E., & Álvarez de Sotomayor, C. (2003). Ciudadanía y democracia: los presupuestos participativos. In E. Ganuzá Fernández & C. Álvarez de Sotomayor (Eds.), *Democracia y presupuestos participativos* (pp. 12–34). Icaria.
- Giraldo Vélez, N., Hincapié Ballesteros, L. A., Zapata Toro, C. M., & Sánchez Mazo, L. M. (2010). Hacia la renovación de concepciones y prácticas de la planeación y el desarrollo. *Prospectiva*, 15, 236–262. <http://bibliotecadigital.udea.edu.co/handle/10495/7118>
- Congreso de Colombia. *Ley estatutaria 1751 (2015), "por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones"*
- Goldfrank, B. (2006). Los procesos de “presupuesto participativo” en América Latina: éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, 26(2). <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2006000200001>
- Gómez, E. G. (2007). El presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo. *Investigación y Desarrollo*, 15(1), 56–77. <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=31567540&lang=es&site=ehost-live>
- Gómez Marin, C., Rodríguez, A. M., Calle, J. M., & Arango Arango, A. M. (2007). *Análisis comparativo de los planes de desarrollo local formulados en el municipio de Medellín durante el periodo 2005 - 2007*.
- Gutiérrez Tamayo, A. L., Hincapié Ballesteros, L. A., & Villa, G. M. (2016). Potencial social y político de la planeación local y el presupuesto participativo en Medellín (Colombia) para fortalecer la democracia latinoamericana. *EURE (Santiago)*, 42(125), 205–224. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612016000100009>
- Gutiérrez Tamayo, A. L., Román Cárdenas, M. H., Melo Ruales, A., Hincapié Ballesteros, L. A., Giraldo Vélez, N., Villada Ríos, M. A., & Arias Betancur, L. F. (2014). *La golosa de Pepa : metodología para la apropiación social del conocimiento generado por el proceso de planeación del desarrollo local en las comunas 1 y 8 de Medellín* (1. ed.). Universidad de Antioquia.
- Gutiérrez Tamayo, A. L., & Sánchez Mazo, L. M. (2012). Metodologías participativas para gestar democracia. Potencialidades del PLPP en Medellín-Colombia. In T. Villasante, M. Canales, K. Duarte, F. Palacios, & A. Opazo (Eds.), *Construyendo democracias y metodologías participativas desde el sur* (pp. 51–74). LOM Ediciones.
- Gutiérrez Tamayo, A. L., & Toro, G. A. (2014). *Concepción metodológica para la apropiación social del conocimiento (Documento inédito)*. Universidad de Antioquia.

- Gutiérrez Tamayo, A. L., Vargas López, P. A., Giraldo Vélez, N., Londoño Gómez, E., Hincapié Ballesteros, L. A., Villa Marín, G. M., Preciado Restrepo, E., & Arias Betancur, L. F. (2014). *Sistematización del programa de planeación local y presupuesto participativo de Medellín entre los años 2004-2011, en las comunas 1 (Popular) y, 8 (Villa Hermosa)*.
- Hernández Ochoa, K. J., & Herrera Jiménez, I. T. (2013). *Acciones que transforman. Acciones colectivas implementadas frente a las in-seguridades que afronta cotidianamente la población LGBTI de la comuna 8 de Medellín, a través del colectivo de Diversidad sexual "Conexión Diversa."* Universidad de Antioquia.
- Hidalgo Montoya, J. M., & Restrepo Arroyave, M. J. (2001). *Redes comunitarias locales entre la supervivencia y la emancipación* (J. J. Sepúlveda, M. Restrepo-Brand, & E. Pérez-Zapata (Eds.); Primera ed). Corporación Con-vivamos; Corporación Educativa y Cultural Simón Bolívar; Fundación para el Fomento de la Educación Popular y la Pequeña Industria; Agencia Española de Cooperación Internacional.
- Histórico del proyecto de reforma a la Ley 152 de 1994.* (2017). Congreso Visible. <https://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/proyectos-ley/periodo-legislativo-2014-2018/2017-2018/article/113-por-medio-de-la-cual-se-modifica-la-ley-152-de-1994>
- Insuasty, A., Aristizabal, W., & Peláez, E. (2010). Educación superior y participación en el marco de la implementación del Presupuesto Participativo en la comuna Uno de Medellín. *Ágora USB, 10*(2), 411–434.
- Jaramillo Rincón, R. (2017). *Los retos de la planeación local y el presupuesto participativo en la implementación del Acuerdo Final.* Común Acuerdo. <http://comunacuerdo.co/noticias/los-retos-de-la-planeacion-local-y-el-presupuesto-participativo-en-la-implementacion-del-acuerdo-final/>
- Kalyvas, S. N. (2001). Esbozo de una teoría de la violencia en medio de la guerra civil. *Análisis Político, 42*, 1–25.
- Kleber Martínez, M. J., & Pimentel Castilla, J. (2017). La diversidad en la significación del concepto de paz en la jurisprudencia constitucional colombiana y sus implicaciones. *Actualidad Jurídica, 9*, 42–51.
- Kunrath Silva, M., & Sacco dos Anjos, F. (2003). El presupuesto participativo en Brasil: un abordaje crítico sobre la experiencia de Porto Alegre, RS. In E. Ganuza Fernández & C. Álvarez Sotomayor (Eds.), *Democracia y presupuestos participativos* (pp. 37–61). Icaria.
- Lechner, N. (1988). *Los patios interiores de la democracia*. FLACSO.
- Lechner, N. (1995). *Los patios interiores de la democracia: subjetividad y política* (2. Ed.). Fondo de Cultura Económica.
- López, J. N. (2010). Resistir obedeciendo Para una etnografía de la resistencia civil no armada en Medellín. (Spanish). *Resist Obeying: An Ethnography for Unarmed Civil Resistance in Medellin.* (English), 19(2), 219–251. <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=52466660&lang=es&site=ehost-live>
- Madariaga Reales, A., Villegas Roldán, L., Gómez Suarez, M. A., & Torres Olarte, D. (2014). *Impacto sociocultural y político de la formación ciudadana, la planeación local y el presupuesto participativo en la ciudadanía de Medellín*.

- Marini, R. M. (2007). La lucha por la democracia en América Latina. *Cuadernos Del Pensamiento Crítico Latinoamericano*, 1, 1–9.
- Martínez Rossiter, M. C., & Torrecilla, A. (2015). El objeto de intervención del trabajo social y su construcción a lo largo de la historia. *Documentos de Trabajo Social: Revista de Trabajo Social y Acción Social*, 56, 229–240. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5612804>
- Maya, A. M. (n.d.). *Diagnóstico de planeación local y presupuesto participativo de Medellín*.
- Mesa de Conversaciones. (2017). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera* (Primera ed). Oficina del Alto Comisionado para la Paz.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. (2017). *Decreto 893 de 2017, por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET* (p. 21). http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO_893_DEL_28_DE_MAYO_DE_2017.pdf
- Molina Merchán, W. (2012). Construyendo ciudadanía: la experiencia del presupuesto participativo en las comunas de Medellín. *Revista Humanismo y Sociedad*, 25, 64–80. <http://fer.uniremington.edu.co/ojs/index.php/RHS/article/viewFile/8/20>
- Mondragón Varela, G., & Ghiso Cotos, Al. (2010). *Pedagogía social* (2da ed.). Escuela de Trabajo Social y Desarrollo Humano, Universidad del Valle.
- Montecinos, E. (2009). El presupuesto participativo en América Latina. ¿Complemento o subordinación a la democracia representativa? *Reforma y Democracia*, 44, 1–17.
- Montecinos, E. (2016). Democracia y presupuesto participativo en América Latina. La mutación del presupuesto participativo fuera de Brasil. In L. Fedozzi, R. de S. Corradi, & R. R. Rangel (Eds.), *Democracia participativa na América Latina. Casos e contribuições para o debate* (pp. 183–228). Secretaría Municipal da Cultura.
- Nieto López, J. R., Alzate Zuluaga, M. L., Higueta Alzate, K., Vélez Vélez, E., & García Guzmán, N. (2008). *Resistencia civil no armada al conflicto armado y la exclusión social. Casos comunas 8, 9 y 13 de Medellín, 2002-2006*.
- Nieto López, J. R., & Robledo Ruíz, L. J. (2006). *Conflicto, violencia y actores sociales en Medellín*. Unaula.
- Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín. (2011). *De las tensiones y disensos del PP a la construcción de nuevos acuerdos sociales*.
- Observatorio de Políticas Públicas del Concejo de Medellín. (2017). *Planes de desarrollo local y su relación con el Sistema Municipal de Planeación*.
- Observatorio de Procesos de Desarme Desmovilización y Reintegración. (2009). *Las formas organizativas y asociativas de desmovilizados (FOAD) en Antioquia*.
- Ospina Ramírez, D. (2016). *Construcción de ciudadanías mestizas en Colombia: el caso del Movimiento Comunitario Sector El Faro, comuna 8 de Medellín, 2011-2014*. Universidad de Antioquia.
- Pérez, E. (2007). *Planeación y presupuesto participativo en Medellín*. Red de Organizaciones Comunitarias.

- Pimienta Betancur, A. (2008). Los escenarios de educación informal como proceso de formación ciudadana: el caso del presupuesto Participativo de Medellín. *Unipluriversidad*, 8(3), 1–11. <https://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/unip/article/view/1818>
- Pimienta Betancur, A. (2010). La ciudad educadora y el presupuesto participativo. ¿Qué ciudadanía enseña? *Boletim Paulista de Geografia*, 89, 33–48. http://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/8727/1/PimientaAlejandro_2010_CiudadEducadoraPresupuesto.pdf
- Pizarro Leongómez, E. (2015). Una lectura múltiple y pluralista de la historia. In *Contribución al entendimiento del conflicto armado en Colombia* (pp. 1–94). Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas.
- Posada, J. (2007). Programa de Planeación y Presupuesto Participativo en Medellín. Un ejercicio democrático de construcción de ciudad y formación de ciudadanía. *Desde La Región*, 48, 35–46.
- Prefeitura de Porto Alegre. (2016). *Democracia participativa na América Latina. Casos e contribuições para o debate* (L. J. Fedozzi, R. de S. Corradi, & R. R. Rangel (Eds.)). Secretaria Municipal da Cultura.
- Reinel Pulecio, J. (2008). Vencer las trampas institucionales del Frente Nacional. *Primer Encuentro Nacional Planeación Local y Presupuesto Participativo. Ciudadanía Activa y Gobernanza Democrática*, 320.
- Restrepo Mesa, C. I. (2007). El presupuesto participativo y la transformación de Medellín. *Mercatec*, 43, 4–15.
- Roldán Montoya, A. A., Oquendo Gaviria, P. A., & Rave Rúa, Y. A. (2014). *Sistematización del programa de educación e inclusión de jóvenes, adultos y adultas del colegio CEDEPRO, sector Altos de la Torre, ciudad de Medellín 2007-2012. Aportes a la planeación y el desarrollo local de la comuna 8*. Universidad de Antioquia.
- Saavedra, J. (2015). Cuatro argumentos sobre el concepto de intervención social. *Cinta Moebio*, 53, 135–146. <https://doi.org/10.4067/S0717-554X2015000200003>
- Saavedra, J. (2017). La paradoja de la negación en la intervención social. *Cinta de Moebio*, 59, 211–220. <https://doi.org/10.4067/S0717-554X2017000200211>
- Republica de Colombia. *Decreto 111 de 1996 (enero 15) “por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto,”* (1996).
- Demanda de inconstitucionalidad artículos 55°, 56° y 58° del Acuerdo 43 de 2007, 11 (2010). https://issuu.com/veeduriaplanestrategicocomuna6/docs/demanda_acuerdo_43_de_2007
- Sánchez-Mazo, L. M., Vélez-Hernández, A. M., López-Martínez, B. L., Serna-Gómez, C., Zapata-Toro, C. M., Vélez-Muñoz, E. M., Loaiza-Zapata, F. M., Hincapié-Ballesteros, L. A., Villada-Ríos, M. A., Gallego-Duque, M. A., Giraldo-Vélez, N., & Gnzález-Vergara, A. M. (2011). *Planeación para el desarrollo: utopía realizable: estudio de caso, programa de planeación local y presupuesto participativo, 2004-2007, Comuna 1 Popular, municipio de Medellín* (1. ed.). Universidad de Antioquia.
- Sánchez Parga, J. (1995). *Conflicto y democracia en Ecuador*. Departamento Editorial CAAP.
- Sandoval Salazar, M. Y. (2008). Presupuestos participativos en Magdalena Medio. Una apuesta

- por la recuperación de lo público democrático. *Primer Encuentro Nacional Planeación Local y Presupuesto Participativo. Ciudadanía Activa y Gobernanza Democrática*, 320.
- Santana Rodríguez, P. (2008a). Descentralización, planeación, presupuestos participativos y democracia en Colombia. *Primer Encuentro Nacional Planeación Local y Presupuesto Participativo. Ciudadanía Activa y Gobernanza Democrática*2, 320.
- Santana Rodríguez, P. (2008b). Un encuentro para fortalecer la democracia y la descentralización. *Primer Encuentro Nacional Planeación Local y Presupuesto Participativo. Ciudadanía Activa y Gobernanza Democrática*, 320.
- Santos, Boaventura de Sousa. (2017). *Democracia y transformación social*. Siglo del Hombre Editores; Siglo XXI editores.
- Santos, Boaventura de Sousa. (2004). Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa. In *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, G. (1994). *¿Qué es la democracia?* Altamir.
- Secretaría de Salud de Medellín, & Facultad Nacional de Salud Pública de la Universidad de Antioquia. (2018a). *Evaluación de los procesos de priorización, implementación y de los efectos en la población de los componentes del programa de presupuesto participativo en salud del municipio de Medellín, 2017*.
- Secretaría de Salud de Medellín, & Facultad Nacional de Salud Pública de la Universidad de Antioquia. (2018b). *Evaluación de los programas y proyectos desarrollados en la Secretaría de Salud con recursos de presupuesto participativo*.
- Serna, A. L., Pimienta Betancur, A., & Arcila, A. (2008). *Evaluación del programa de Planeación y Presupuesto Participativo 2004-2007*.
- Silva García, G. (2008). La teoría del conflicto. Un marco teórico necesario. *Prolegómenos. Derecho y Valores*, 11(22), 29–43.
- Silva Pinochet, B. (2017). Democracia y conflicto: la democracia como movimiento histórico. *Polis [En Línea]*, 46, 1–19. <http://polis.revues.org/12279>
- Silva Prada, D. F. (2011). Alteridad y conflicto: la tarea hermenéutica de la democracia. *Polisemia*, 11, 50–61.
- Sousa Santos, B. de. (2007). Dos democracias, dos legalidades: el presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasi. In *El derecho y la globalización desde abajo: hacia una legalidad cosmopolita* (pp. 278–301). Anthropos Editorial; Universidad Autónoma Metropolitana.
- Toro González, L. F. (2017). *Re-existiendo en la frontera. Reconfiguraciones del territorio en el barrio Esfuerzos de Paz I, de la comuna 8 - Villa Hermosa de Medellín en el marco de la existencia de las fronteras invisibles (2008-2013)*. Universidad de Antioquia.
- Universidad de Antioquia. (2006). *Evaluación de los consejos consultivos comunales y corregimentales en el proceso de presupuesto participativo 2005*.
- Urán, O. (2009). Participación ciudadana y transformación democrática del conflicto urbano: notas a propósito del Programa de Presupuesto Participativo de la ciudad de Medellín, Colombia. *Cadernos Ippur*, 23(1), 175–200.
- Vallès, J. M. (2007). *Ciencia política. Una introducción* (5ta Ed., Vol. 151). Ariel.

- Vargas López, P. A., Muñoz Franco, N. E., Arroyave, A., Chavarria, S., Jaramillo, C., Mora, E., Mosquera, A. M., Ramírez, I., & Cifuentes-Gil, R. M. (2011). *Estado del arte sobre la fundamentación teórica y metodológica de la intervención profesional en Trabajo Social: estudio realizado en cuatro países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Chile y Colombia) periodo 1998-2008*.
- Velásquez-C, F. E., & González-R, E. (2006). *La planeación zonal como espacio de concertación local: el plan de desarrollo de la zona centroriental de Medellín*.
- Velásquez-Castañeda, C. A. (2013). Intervenciones estatales en sectores informales de Medellín. Experiencias en mejoramiento Barrial Urbano. *Bitacora Urbano Territorial*, 23(2), 139–146.
- Velásquez, C., & González, R. (2010). *La planeación participativa, el sistema de planeación y los PP en Colombia*. Fundación Foro Nacional por Colombia.
- Villegas Roldán, L., Gómez Suárez, M. A., & Torres Olarte, D. (2014). *Impacto sociocultural y político de la formación ciudadana, la planeación local y el presupuesto participativo en la ciudadanía de Medellín*. http://rednacionalplypp.co/media/docs/academicos/VLC_-_Impacto_sociocultural_y_politico_de_PP_en_Medellin.pdf
- Viscarret, J. J. (2014). *Modelos y métodos de intervención en Trabajo Social*. Alianza editorial. <https://es.scribd.com/document/361742203/Modelos-y-Metodos-de-Intervencion-en-Trabajo-Social>
- Zuleta, E. (2008). *Colombia: violencia, democracia y derechos humanos* (5a. ed.). Hombre Nuevo editores.
- Zuluaga, M. L. A. (2010). El discurso hegemónico sobre las acciones colectivas de resistencia civil. *Estudios Políticos*, 67–93.

Anexos

Número	Nombre	Contenido	Enlace
1	Proyecto de investigación	Archivo PDF con la propuesta de investigación	Anexo 1 Propuesta Trabajo Investigación 2019.pdf
2	Unidades hermenéuticas (Atlas ti. Versión 9)	<p>Carpeta de archivos, contiene las unidades hermenéuticas elaboradas con el software Atlas.ti 9.</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Archivo exportado de proyecto UH Documentación de experiencias b. Archivo exportado de proyecto UH FundamentaciónMIS_Seminarios c. Archivo exportado de proyecto UH Documentos_ExperienciasParticipaciónC8 d. Archivo exportado de proyectado UH_Entrevistas_PPC8 e. Fichaje <ul style="list-style-type: none"> i. FundamentacionMIS_Seminarios.doc ii. Conceptualizacion_IntervencionSocialDemocracia.doc iii. Documentos_ExperienciasParticipacionC8.doc iv. Entrevistas_PPC8.doc f. Codificación <ul style="list-style-type: none"> i. Informe de citas Actores.xlsx ii. Informe de citas CaracteristicasActores.xlsx iii. Informe de citas Contexto.xlsx iv. Informe de citas Intereses&ValoresEnTension.xlsx v. Informe de citas Objetivos.xlsx vi. Informe de citas ObjetoIntervencion.xlsx vii. Informe de citas OrientacionesConceptuales.xlsx viii. Informe de citas OrientacionesEticoPoliticaxlsx ix. Informe de citas OrientacionesMetodologicaxlsx x. Informe de citas PP_Proceso.xlsx xi. Informe de citas PracticasActores.xlsx xii. Informe de citas RecursosDisputa.xlsx xiii. Informe de citas RelacionesActores.xlsx xiv. Informe de citas_OrientacionesMetodologicaxlsx xv. Informe de citas_PP.xlsx g. Redes <ul style="list-style-type: none"> i. RED_PracticasActores_Entrevistas.png ii. La paz democrática según Santos.png iii. La paz neoliberal según Santos.png iv. Mapa conceptual de tendencias y ejes temáticos.png v. RED_Actores.png vi. RED_Categorías.png vii. RED_Contexto resumido.png viii. RED_Contexto.png ix. RED_ContextoAmpliado.png x. RED_Experiencia_Mesa de desplazados comuna 8.png xi. RED_Experiencia_Movimiento Comunitario sector El Faro.png xii. RED_Experiencia_Observatorio de Seguridad Humana de Medellín.png 	Anexo 2 Unidades Hermenéuticas

Número	Nombre	Contenido	Enlace
		xiii. RED_Experiencia_Plan de Desarrollo Zonal de la zona centro oriental.png xiv. RED_Experiencia_Programa de planeación local y presupuesto participativo de Medellín.png xv. RED_ExperienciaCEDEPRO.png xvi. RED_ExperienciaColectivo de diversidad sexual Conexión Diversa Comuna 8.png xvii. RED_ExperienciaConsejería Presidencia para Medellín.png xviii. RED_Experiencias de participación.png xix. RED_Movilización de Resistencia Cinturón Verde Metropolitano.png xx. RED_Objetoivos.png xxi. RED_Objetoivos.png xxii. RED_Orientaciones conceptuales.png xxiii. RED_Orientaciones ético-políticas.png xxiv. RED_Orientaciones metodológicas.png xxv. RED_Orientaciones teóricas.png	
3	Matriz temática experiencias de participación Comuna 8 de Medellín	Archivo de Excel, contiene el análisis cruzado de categorías con experiencias de participación en la comuna 8	Anexo 3 MatrizSintesisExperiencias.xlsx
4	Inversión PP de Medellín por comunas y corregimientos (carpeta de archivos)	a. Techos_presupuestales_presupuesto_participativo.csv" b. Inversi_n_Por_Comunas_Y_Corregimientos_de_Medell_n_2013.csv c. Inversi_n_por_Comunas_y_Corregimientos_de_Medell_n_a_o_2014.csv d. Inversi_n_por_Comunas_y_Corregimientos_de_Medell_n_a_o_2016.csv e. Inversi_n_por_Comunas_y_Corregimientos_en_Medell_n_a_o_2012.csv f. Inversi_n_por_comunas_y_corregimientos_Municipio_de_Medell_n_2011.csv g. Inversi_n_por_comunas_y_corregimientos_Municipio_de_Medell_n_a_o_2015.csv h. Inversi_n_por_Comunas_y_Corregimientos_Municipio_de_Medell_n_a_o_2017.csv i. Participantes_planeacion_local_y_presupuesto_participativo.csv j. Resultados_votaciones_presupuesto_participativo_2017.csv	Anexo 4 Tablas de inversión PP Medellín
5	Mapa mental: Propuestas del Foro Nacional de Participación en Política en materia de Presupuest	Archivo JPEG, elaboración propia a partir las memorias del Foro Nacional de Participación convocado en el marco del proceso de diálogo Gobierno – Farc	Anexo 5 Propuestas PP ForoParticipaciónPolítica.jpg

Número	Nombre	Contenido	Enlace
	o Participativo		
6	Evaluaciones informe de investigación	Carpeta de archivos, contiene los informes de evaluación del informe de investigación	Anexo 6 Evaluaciones