

**Trayectorias e hitos
de la participación ciudadana
en Medellín, 2003-2018**

Yulieth Carvajal Londoño



Trayectorias e hitos de la participación ciudadana en Medellín, 2003-2018

Yulieth Carvajal Londoño
MEDELLÍN, 2019

Edición: Esperanza González Rodríguez

FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA
Cra. 4 A #27-62 Tel: (57-1) 282 2550 Bogotá D. C. Colombia
info@foro.org.co / www.foronacional.org



Esta investigación fue financiado por la Fundación Ford en el marco del proyecto “*Conflictos socioambientales, participación ciudadana y construcción de paz en Colombia*” desarrollado por la Fundación Foro Nacional por Colombia

Trayectorias e hitos de la participación ciudadana en Medellín, 2003-2018¹

Yulieth Carvajal Londoño²

Introducción

Las búsquedas ciudadanas por transformar algunas de las apremiantes realidades sociales, las posibilidades de ampliación y profundización de la democracia que genera la Constitución de 1991, la concepción dentro de ella de la participación como derecho de todos los ciudadanos y su institucionalización surgida desde finales de la década de 1980, ponen en escena en distintos territorios del país, la emergencia de ambientes, dinámicas y prácticas a favor del fortalecimiento de la participación, que a pesar de tener un contexto nacional y legislativo común se configuran como experiencias distintas en cada territorio local.

Para el caso de Medellín, las condiciones del contexto y realidades sociales y políticas influyeron para que durante la última década del siglo XX y la primera del actual se generará un repertorio de acciones ciudadanas, iniciativas en el marco de la gestión pública y experiencias locales que impulsaron las prácticas participativas y configuraron una experiencia, reconocida como pionera y vanguardista en el país. Sin embargo, después de tal florecer, los últimos 6 años han dejado preguntas en lo que a la institucionalización y ejercicio de la participación concierne, cuestionando asuntos como la efectividad, calidad e incidencia que ha tenido en la transformación de la cultura política y las realidades sociales, en la modernización del Estado y, en especial, en la ampliación y profundización de la democracia.

El siguiente documento propone el análisis de las trayectorias de la participación en la ciudad de Medellín, entre los años 2003 y 2018. Tiene como antecedentes, el análisis realizado por la Fundación Foro Nacional por Colombia y publicado en el libro de 2003, *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?*, asunto que hace que las tesis planteadas en esa investigación, se retomen como referente, abordando la actual indagación por tres componentes sobre la participación:

¹ Estudio realizado en el marco de la investigación *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia, 2003-2018?*, de la Fundación Foro Nacional por Colombia.

² Trabajadora Social, Magíster en Estudios Urbano-Regionales y candidata a doctora en Ciencias Humanas y Sociales. Profesora universitaria e investigadora social.

1) Los ambientes favorables para su ejercicio, entendidos como el clima de respeto de los derechos y las libertades, la existencia de políticas públicas, marcos normativos y diseños institucionales que promuevan la participación y faciliten su ejercicio, y la presencia de actores no estatales que la impulsen y la apoyen financiera, técnica e institucionalmente; 2) las prácticas de los actores o sujetos de la participación, el ejercicio de sus derechos, sus motivaciones, los recursos y repertorio de acciones que utilizan para aprovechar las estructuras de oportunidad que el entorno les brinda y ejercer este derecho; y 3) los efectos que la participación tiene sobre la vida local, en clave de la organización, funcionamiento del Estado y prácticas de los servidores públicos; y sobre la democratización de las decisiones públicas, el entorno de las personas y sobre los propios sujetos de la participación.

La realización de esta investigación requirió metodológicamente la consideración de información secundaria que se delimitó específicamente a aquella producida entre 2008 y 2015 sobre la experiencia de Medellín; se encontraron y revisaron 17 fuentes, incluidas sistematizaciones, estudios, investigaciones, cartillas y documentación de experiencias y procesos participativos de la ciudad; la mayoría concretada en literatura gris. También se generó información primaria, a través de la realización de siete (7) entrevista a servidores públicos, líderes sociales, académicos e integrantes de organizaciones sociales y comunitarias; y dos grupos focales, uno con servidores públicos que tuvieron un rol protagónico en los ejercicios de participación en el periodo de estudio, y otro con líderes sociales y ciudadanos, también activos en las dinámicas de la ciudad en este mismo tiempo.

A todos y cada uno de ellos, líderes, ciudadanos, servidores públicos y amigos, los más profundos agradecimientos por compartir su tiempo, saberes, aprendizajes y experiencias; solo con los análisis reflexivos y críticos que generosamente compartieron, es posible seguir creyendo en el necesario y urgente resurgir y consolidación de la participación democrática en la ciudad.

La oferta de participación o los ambientes favorables desde el Estado

El contexto de la participación en Medellín al cierre del siglo XX

La década de 1990 es un periodo de tiempo que los medellinenses recuerdan con dolor, al ser una época de agudización de la violencia con presencia de distintas formas y actores como las milicias urbanas, los paramilitares y el narcotráfico. Este contexto incluso llevó a que en 1989 la ciudad fuera declarada en emergencia social, a raíz de los más de 45.000 jóvenes que en ella habían sido asesinados y de los múltiples hechos de terror que se desataron con la consolidación del narcotráfico que logró instalarse en la economía local, en las prácticas socioculturales y en sectores de la clase política.

El panorama del país no era más alentador. Simultáneo a las múltiples violencias, se hacía visible la insatisfacción de necesidades básicas de amplios grupos poblacionales, la precarización de sus condiciones de vida y el aumento de los índices de pobreza. Por su parte, el sistema político representativo evidenciaba desgastes y agotamientos que se asociaron con la ineeficacia del Estado, su burocracia, centralismo e incapacidad de responder a las crecientes necesidades de la población. La democracia que desde este sistema se promovía, era de baja intensidad al concentrarse en la forma, en enfatizar en las reglas del proceso electoral y de la formación de mayorías y no en el bien común y la profundización de la participación. Por su parte, las prácticas de la cultura política evidenciaban rasgos clientelares, caudillistas y de beneficio a los amigos.

La insatisfacción de la ciudadanía con tales circunstancias se reflejó en el aumento del abstencionismo electoral y en el incremento de la protesta ciudadana, que en muchos casos se convirtió en propuestas organizativas o resistencias sociales, cívicas, comunitarias y políticas. Con diferentes acentos estas iniciativas propendían por la posibilidad de transformar sus realidades sociales o de incidir en los asuntos que hasta el momento se reconocían como de exclusiva competencia de los gobiernos a través de esfuerzos sociales e interinstitucionales que buscaban restablecer el orden y tejido social, la configuración de salidas alternativas al conflicto social y político o la ampliación y resignificación de la democracia. Fueron crecientes las demandas, desde diferentes sectores político-partidistas, sociales, comunitarios y ciudadanos, para alcanzar una democracia más directa, participativa y deliberativa.

La Constitución de 1991 generó un nuevo horizonte de esperanza, definiendo la participación como un principio constitutivo, una función del Estado colombiano y un derecho de los ciudadanos. Desde este marco, “se propone orientar el desarrollo de las regiones sobre los preceptos de la refundación de lo local, la planeación y la descentralización, asignando un rol protagónico a los municipios como entidad territorial determinante de la vida social, política y económica y al ciudadano como sujeto protagonista del devenir público” (Carvajal, 2009, p. 106). Estos asuntos encontraron en el proceso de modernización y transformación del Estado, un aliado en la apuesta por la democratización de la nación.

Los desarrollos legislativos que se produjeron en esta década y la siguiente, ampliaron la institucionalización y oferta de espacios formales de participación, generando mecanismos con aplicación y funcionalidad a escala nacional, regional y local, y creando instancias que permitieron la incidencia de la ciudadanía en la esfera de la gestión pública municipal. Si bien la participación aparece en este marco como uno de los componentes de la democratización del Estado, también se erige como respuesta de algunos sectores de la clase política a las

demandas sociales, la ingobernabilidad y deslegitimidad del Estado, y a la búsqueda por ampliar y recrear el agotado sistema político representativo.

Para Medellín, la puerta de entrada a la institucionalización de la participación fue la reglamentación de la elección popular de alcaldes; en efecto, se posibilitó la ampliación de la baraja política y el apalancamiento de nuevas ofertas en cuanto a candidatos y mandatarios municipales; sin embargo, estas nuevas opciones para orientar la ciudad, diferentes al bipartidismo tradicional, solo lograron concretarse casi 20 años después del acto legislativo número 1 de 1986.

Paralelo a la formalización de la participación, se da en la ciudad el aumento de las organizaciones sociales y comunitarias y la persistencia de estas y otros procesos sociales e institucionales en plantear alternativas a la conflictiva vida social. Entre las experiencias de organización promovidas se destacan los Seminarios Alternativas de Futuro para Medellín, las mesas temáticas, las dinámicas de planeación participativa de las zonas Nororiental, Noroccidental y Centroriental, el Plan Local de la parte alta de la Comuna 6 - Sendas y el Plan Local de la Comuna 13, El Plan Estratégico para Medellín y el Área Metropolitana; cada uno de ellos, desde su especificidad, buscó contribuir a repensar el futuro de la ciudad desde propuestas de desarrollo más incluyentes y democráticas.

En 1996 se formula el acuerdo 043 que dio origen al Sistema Municipal de Planeación, impulsado por una fuerte movilización de pobladores y organizaciones sociales y comunitarias de las comunas y corregimientos de la ciudad que venían gestando procesos de planeación zonal y local participativa del desarrollo, y que encontrarían, por primera vez, algún respaldo legal y jurídico a esas otras miradas y apuestas por un desarrollo incluyente y que se gestaba desde “las partes altas y territorios periféricos”. A finales de la década, el requerimiento de algunas leyes de aplicar en su diseño estrategias de participación, contribuyó a la dinamización de dinámicas de acción colectiva que aportaron a la sensibilización y formación de algunos sectores de la población, el aumento de ciudadanos interesados en los asuntos públicos y la visibilización de nuevas miradas sobre el desarrollo y la ciudad.

Es en la administración municipal de 1998–2000 con el alcalde Juan Gómez Martínez y su Plan de Desarrollo “Por una ciudad más humana”, que se formula el primer Plan de Ordenamiento Territorial, según lo exigido por la ley 388 de 1997. La construcción del POT incluía una estrategia de participación en el marco de la cual se generó un trabajo por zonas y corregimientos que implicó pensar la ciudad desde los actores locales y sus territorios inmediatos, consultando el imaginario de ciudad que ellos tenían. Este proceso sumó nuevos discursos y subjetividades a la participación, generando deliberación sobre el modelo de ciudad que se quería posicionar con este plan y contribuyendo a la relación entre territorio, planeación y participación.

En este mismo periodo de gobierno se desarrollaron los POAI, Planes Operativos Anuales de Inversión, una iniciativa que aunque tímida, logró que parte del recurso público municipal se discutiera con la ciudadanía a través de consultas con determinados sectores con el objeto de definir los planes anuales y el diseño de algunos planes especiales de carácter poblacional.

Hitos de la participación en Medellín entre los años 2003-2018

La entrada del nuevo siglo en Medellín, se da en el marco de movilizaciones, tensiones y luchas sociales que expresan la inconformidad social generalizada y que propenden por la fecundación de cambios. Con el marco a favor de la Constitución del 91, los avances legislativos que de ella se derivaron, el proceso de justicia y paz, la visibilización de las víctimas y el conflicto como determinantes de la acción y esfuerzo de todos los sectores sociales, la ciudad se fue encaminando a la promoción de nuevas formas de entender la vida en comunidad y la construcción de lo público colectivo, y con la irrupción de dinámicas de cambio que se materializó en asuntos como el comienzo de su transformación urbana y social.

En este lapso de tiempo se desarrollan cinco periodos de gobierno de alcaldes en Medellín: la alcaldía de Luis Pérez que comenzó en el 2001 y terminó en el año 2003, el periodo de 2004 a 2007 con Sergio Fajardo a la cabeza de la ciudad, Alonso Salazar estuvo en el gobierno municipal entre 2008 y 2011, lo siguió Aníbal Gaviria en los años 2012 y 2015, y entre 2016 y el momento actual el alcalde ha sido Federico Gutiérrez. A continuación se identifican las trayectorias de la participación y los principales hitos que durante este periodo de tiempo se configuran, en función de los ambientes favorables para su ejercicio y el contexto de la ciudad.

- *Los intentos por debilitar el marco normativo a favor de la planeación participativa*

Entre el 2001 y el 2003 la ciudad estuvo bajo la administración de Luis Pérez y su apuesta por una Medellín competitiva. Esta administración se caracterizó por el impulso de iniciativas contrarias a las búsquedas participativas y democráticas que se venían gestando desde la ciudadanía y algunos apoyos gubernamentales, lo cual se reflejó en asuntos como la no continuidad de los POAI y el retiro del financiamiento para los planes ya formulados, lo que llevó a que se interrumpiera el respaldo de la administración municipal a las dinámicas de desarrollo territorial que se venían gestando en las comunas y corregimientos. Según el Plan de Desarrollo de este periodo de gobiero, se destinaron para la línea estratégica “Participación: vital para nueva sociedad”, 9.409 millones de pesos (Alcaldía de Medellín, 2001:122).

En su mandato Pérez propuso el Acuerdo 053 de 2001, con el que se intentó desmontar el Sistema Municipal de Planeación. Al argumentar la validez de este proyecto de acuerdo, el gobernante local planteó: “los ciudadanos eligen un alcalde, y éste se encarga de todo, los ciudadanos ya delegaron esta responsabilidad en una administración” (Red de Organizaciones Comunitarias –ROC-, 2007:55, como se citó en Viva la Ciudadanía, 2014:49). Lo que se evidencia, con tal afirmación, es un enfoque de la participación que se reducía a un acto delegatario de los representados hacia los representantes, con el mínimo de injerencia posible de los primeros sobre los segundos, posterior al ejercicio de la elección, lo que necesariamente derivaría en la promoción de ciudadanías pasivas.

Sin embargo, tal puesta en jaque de la participación desde el gobierno municipal, generó la reacción y movilización de ciudadanos, comunidades y organizaciones sociales en pro de la defensa del Sistema Municipal de Participación, activando en algunos sectores, la creencia en la necesidad de buscar alternativas diferentes a las tradicionales para gobernar la ciudad, asunto que se materializaría con la elección del siguiente alcalde. Finalmente y resultado de estas mismas acciones colectivas ciudadanas, el proyecto de Acuerdo 053 de 2001 no fue aprobado y se mantuvo la legalidad y legitimidad del 043 de 1996.

- ***Un nuevo alcalde: otra forma de hacer la política y una oportunidad para la participación***

El surgimiento del movimiento compromiso ciudadano en 1999 posibilitó para la ciudad la articulación de distintos liderazgos sociales, gremiales, integrantes de ONG's, de algunas Universidades de la ciudad, que creyeron en que la ciudad requería otras alternativas en su orientación. En el año 2003 postula nuevamente a la Alcaldía de Medellín a Sergio Fajardo, después de su primer intento durante las elecciones del año 2000, logrando que para el periodo 2004-2007 fuese elegido como un mandatario distante de la clase política tradicional y con el respaldo de un movimiento comunitario independiente, lo que significó reconocer el acumulado político de las dinámicas organizativas de los años anteriores, la base social que existía en la ciudad y que había disputado hacer visible “la deuda social histórica en Medellín y [...] la promoción de la ciudadanía; el movimiento de organizaciones sociales le apostó mucho a generar, hoy lo llamaríamos políticas públicas, enfocadas a garantizar la participación.” (Profesor universitario 1, comunicación personal, 10 de abril de 2018). La elección de Fajardo también es el resultado del fortalecimiento de una “clase media reflexiva y de la construcción de un entorno favorable a la profundización de la democracia, se configura [así] un Proyecto Político [...] que rompe con la tradición bipartidista de los gobiernos locales [...]” (Alcaldía de Medellín- IPC, S.f:2-3).

“Las formas de acción política que planteó Compromiso Ciudadano proponían transformar la ciudad, hacer la política de una manera transparente, impulsar también un programa de

transparencia social que partiera de ese acumulado y de la descomposición del régimen de democracia representativa. A partir del gobierno de Sergio Fajardo, hay en Medellín un cambio en la política en términos de poner lo político y la política bajo la lupa de la ciudadanía para que ésta juzgue lo que se hace bajo criterios de la transparencia; se abren las puertas para que la comunidad interfiera en el Estado e interrelacione con la gestión pública” (Villa y Carvajal, 2010: 6-27).

A su llegada, la administración de Fajardo propone como pilares de su Plan de Desarrollo “Medellín: compromiso de toda la ciudadanía”, la gobernabilidad, la autorregulación y la participación ciudadana. Plantea una nueva forma de hacer la política, al definirse como un gobierno de cara a la comunidad, en el que la corresponsabilidad, entendida como la articulación de los esfuerzos de todas y todos, sería una herramienta clave; la transparencia, la deliberación pública y la rendición de cuentas se convertirían en principios rectores de la acción pública (Alcaldía de Medellín, 2004:20, citado en Carvajal Yulieth, 2011).

Durante esta administración se prepusieron cambios en los satisfactores del desarrollo, dinamizando una alta inversión pública, lo que se creía, a su vez, posibilitaría abonar a la recuperación de la institucionalidad democrática con presencia y acción del Estado municipal en gran parte de los territorios locales, una creciente legitimidad en las instituciones y en la racionalidad públicas y una nueva sensación de confianza. La participación ciudadana y la organización social, se retoman en su plan de desarrollo, promocionando la visibilización y el trabajo con grupos tradicionalmente excluidos. “Su énfasis se planteó como el de una ciudad más humana, intentando darle mayor profundidad al desarrollo humano, lo que implicaba la promoción y potenciación de las capacidades, oportunidades y libertades de los ciudadanos” (Entrevista servidora pública, 2010:35, citado en Carvajal Yulieth, 2011).

En su propuesta de contribuir a la democratización de la gestión pública municipal, incluyó en el plan de desarrollo presupuesto para programas que buscaban fortalecer la gobernabilidad, contribuir a la transformación de las prácticas clientelares y construir confianza entre la ciudadanía y el gobierno público. El informe de la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo Municipal de este mandatario y su Seguimiento y Evaluación, desde enero de 2004 a diciembre de 2007, reconoce los esfuerzos por parte de la administración local para ponerle fin al problema del clientelismo que se venía constituyendo como una cultura en torno a la administración local. (La Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín, 2007:91); también lo reconoce el testimonio de una servidora pública al identificar los esfuerzos del alcalde entrante por frenar prácticas naturalizadas al interior de la administración municipal:

Ya no volvieron a dar citas para uno de la JAL, para hablar con un Secretario, no, antes sí, antes eran filas de los de las JAL y uno tenía que atenderlos porque el Director o el Secretario lo mandó. Antes nos decían: hay que tomar nota y hay que ayudar a darle el contrato a ese de la JAL y hay que buscar los recursos; en la alcaldía de Fajardo esto se frenó. (Servidor Público 2, comunicación personal, 3 de abril de 2018).

Se implementaron programas y proyectos para ampliar la oferta participativa entre los que se destaca la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial -POT- con una estrategia participativa que promovía el territorio como lugar de encuentro de los ciudadanos, incorporando metodologías que implicaban mayor diversidad en la intervención de los actores y la implementación de algunos instrumentos de gestión del suelo que dinamizaron la acción social, como los planes parciales y los planes especiales; de otro lado, las estrategias de rendición de cuentas y ferias de la transparencia en la contratación del Estado que buscaban establecer criterios comunes para la contratación pública y minimizar las posibilidades de prácticas clientelares y corruptas fueron reglamentadas a través del decreto municipal 1095 de 2008; y la continuidad de los semilleros infantiles, que empezaron a finales de la década de los 90 como un proyecto de formación orientado hacia los niños y las niñas y búsqueda por propiciar mejores condiciones futuras de los líderes sociales; esta apuesta con los niños y niñas “[...]en su trayecto se ha articulado a diferentes organizaciones y procesos, ha realizado procesos de sistematización en varias ocasiones y se han realizado reflexiones y avances en materia teórica y metodológica” (Alcaldía de Medellín-Corporación Región, 2010:205-206).

Los Congresos de Ciudad fueron otro de los programas de la baraja a favor de la participación. Se propusieron como espacios de deliberación y encuentro entre ciudadanos “para discutir tanto los problemas como las soluciones, construir el sentido de lo público, fortalecer el relacionamiento entre ciudadanía y el Estado local, y desatar potencialidades para construir colectivamente el sentido de sociedad y ciudad que se quiere” (IPC, 2014:8). Se pensaron como estrategia complementaria al presupuesto participativo, generando escenarios para la ampliación de la democracia a escala territorial de ciudad, en los cuales los temas estratégicos de la participación en Medellín también se abordaran. Hubo cinco versiones entre 2005 y 2010, incluyendo dos en el periodo de gobierno de Salazar, que abordaron ejes de discusión como: la equidad, el desarrollo humano, la cultura de la legalidad, la inclusión social, la lucha contra la pobreza y la profundización de la democracia participativa.

Quizás el más reconocido de los programas de la administración Fajardo, fue el presupuesto participativo -PP-, con el que se esperaba poner freno a las prácticas clientelares a través de las cuales se gestionaba el desarrollo local en la ciudad. El PP se enmarcó en la Línea 1 del Plan de

Desarrollo, “Medellín Gobernable y Participativa”, componente “Organización y Participación Ciudadana” y se propuso como objeto, garantizar la organización y participación ciudadana, la reconstrucción del tejido social, el control ciudadano a la gestión pública y la recuperación de la confianza en lo público, promoviendo la articulación entre la democracia participativa y la representativa (Plan de Desarrollo Municipal, 2004-2007:18).

[...] en Medellín el Presupuesto Participativo (PP) se retoma en el 2004, y el mismo guarda correspondencia tanto con la Constitución de 1991 como con el Acuerdo 043 de 1996, en este sentido se asume principalmente como un instrumento de democracia, y como mecanismo de participación y planificación, el cual le permite a las comunidades definir y priorizar el uso de los recursos del presupuesto público que se invertirá en su territorio, lo que conlleva una posibilidad de diálogo entre las comunidades y el Estado [...] PP ofrece un nuevo escenario para el territorio y permite que las comunidades se organicen alrededor de la participación ciudadana, entendida en este marco como un derecho y un deber para y en la construcción del mismo (Alcaldía de Medellín- IPC-, 2013:40).

Si bien este programa fue iniciativa de la administración municipal de Fajardo, “se concibió como una conquista y reivindicación de las comunidades quienes advertían en la planeación participativa la posibilidad de orientar su propio desarrollo” (Corporación Viva la Ciudadanía, 2014:50) dadas las experiencias previas que se habían tenido durante los años 90. El PP logra convertirse en Acuerdo Municipal en el año 2007 al incluirse como subsistema en modificación al Acuerdo 043 de 1996³. Para su funcionamiento, se crearon espacios como las Asambleas Barriales y Veredales, los Consejos Comunales y Corregimentales, los Equipos de Gestión, las Mesas o Comisiones Temáticas y el Comité Municipal de Presupuesto Participativo. Las dinámicas que desató implicó nuevos relacionamientos entre el gobierno y las comunidades, la aparición en la escena pública de grupos poblacionales que habían estado al margen de la política y la ampliación de las expectativas ciudadanas al reconocer que sus iniciativas, grandes y pequeñas, podían concretarse y aportar al mejor estar en sus territorios.

Durante este mismo año 2007, después de reconocer algunas de las fortalezas, dificultades y tensiones generadas en el marco del presupuesto participativo, la administración municipal toma la decisión de poner en marcha el “PP Joven”, dinamizado a través de la Subsecretaría de Metrojuventud de la Secretaría de Cultura Ciudadana, con un presupuesto de inversión de

3 El Acuerdo describe las fases del proceso de presupuestación participativa y proporcionó algunos elementos reglamentarios del mismo, estableciendo que el monto destinado para el presupuesto participativo en Medellín equivaldría al 5% del presupuesto anual de inversiones del municipio (Esta cita aplica para PP en general más no para PP joven, que aparecerá a partir del año 2007).

aproximadamente 900.000.000 de pesos anuales. Su objetivo fue “apoyar los esfuerzos de los grupos poblacionales a los que se les ha dificultado la inclusión en espacios participativos de la ciudad como son los jóvenes de Medellín” (Alcaldía de Medellín, 2010, p. como se citó en Alcaldía de Medellín-Corporación Región, 2010:156). En el diseño inicial planteó una expansión progresiva en las diferentes comunas de la ciudad, iniciando a modo de prueba piloto en las comunas 6 - 12 de Octubre y 13 - San Javier, territorios con un alta complejidad social, pero con la existencia simultánea de actores y procesos organizativos de gran riqueza.

Mediante el Acuerdo 46 de 2010 se institucionaliza este programa para la participación de la juventud en la planeación de la ciudad y se inscribe en el escenario: “Organización y participación juveniles”, de la línea estratégica “Empoderamiento Juvenil” del Plan Estratégico de Desarrollo Juvenil 2007-2015, con el que se buscó potenciar la articulación de este grupo poblacional con otros actores sociales de la ciudad. Esta arquitectura institucional, a favor de la participación de los jóvenes, promovió que fueran protagonistas de la esfera pública, creando y concertando agendas con y en función de este grupo poblacional y su participación en la gestión pública, “el fortalecimiento de la acción comunicativa, la articulación de Escuelas Ciudadanas para el ejercicio de la democracia, la construcción de lo público, la ética y la lectura crítica del contexto desde los y las jóvenes” (Concejo de Medellín, 2006:4).

Las acciones colectivas en torno al arte, las expresiones culturales y las subjetividades juveniles, hicieron parte de los repertorios en este avivar de la participación de los jóvenes. Entre ellas, la institucionalización del Festival Internacional Altavoz, con sus conversatorios, capacitaciones técnicas, componente testimonial, conciertos clasificatorios y finales; ocupan un lugar importante como proceso y no solo como evento, en el que se tienen derechos y se cumplen deberes y que se mantiene a la fecha como oferta en la ciudad. En este escenario, según el Índice de Desarrollo Juvenil 2011-2012, incursionan aproximadamente ochenta mil jóvenes de los cien mil que participan de procesos de ciudad.

Son muchas las manifestaciones de expresión que utilizan los jóvenes hoy por hoy en Medellín, para dar a conocer sus opiniones e ideas. El arte es el principal medio de expresión de los gestores culturales: la música, el graffiti, el teatro entre otras, se convierten en catalizadores de los diferentes mensajes que los jóvenes quieren enviar a la sociedad y al gobierno(Alcaldía de Medellín- Universidad de Antioquia, 2012:44).

Poco después de iniciada la implementación del presupuesto participativo, la Alcaldía de Fajardo se propone la consolidación de la planeación participativa a través de la construcción de planes comunales y corregimentales de desarrollo local, para aquellos territorios que no contaban con

ellos⁴. Ello implicó la disposición de una arquitectura institucional y la creación de instancias de participación que permitieran su dinamización. El Decreto 1073 de 2009, con el marco del Acuerdo 043 de 2007, estableció la conformación de los Equipos de Gestión con el propósito básico de construir “estrategias de gestión que faciliten y promuevan la articulación de los Planes de Desarrollo Local para avanzar en la planeación y gestión del desarrollo zonal” (Alcaldía de Medellín, 2011:19, como se citó en Alcaldía de Medellín- IPC, 2013: 44).

Sin embargo, la creación de los planes de desarrollo local y su institucionalidad no garantizaba su legitimidad con las comunidades e incluso, en algunos casos, la formalidad del plan de desarrollo, debilitó los procesos de planeación participativa que los antecedían. En ciertos territorios los equipos de gestión se convirtieron en la célula nucleadora del desarrollo local que lograba dinamizar, ampliar y cualificar la participación; en otros, esta instancia no logró trascender las dinámicas partidistas y comenzó a replicar las prácticas antidemocráticas o no ganó reconocimiento y legitimidad con las poblaciones de los territorios locales.

En la primera etapa, el Equipo de Gestión funcionó de acuerdo a las normas establecidas para el Presupuesto Participativo y según el decreto 1073 y el acuerdo 043 de 2009, entonces quienes pertenecían a este espacio eran los delegados/as de las diferentes instancias de participación, pero para ese momento el Equipo aun no contaba con el reconocimiento dentro de la comunidad, muchas personas no sabían que esta instancia existía y en algunos casos quienes debían actuar como delegados no tenían conocimiento de esto, por lo tanto su operatividad era mínima (Alcaldía de Medellín- IPC-, 2013:45).

En esta administración municipal también se implementaron estrategias participativas con actores tradicionales de los territorios locales como el fortalecimiento y legitimación de las Juntas Administradoras Locales, en tanto unidades organizativas para la planeación del desarrollo. Sin embargo, particularmente el proceso de esta instancia se ha caracterizado en Medellín por un alto nivel de complejidad, en tanto se esperaba que su condición de actor elegido por voto popular lo revistiera de legitimidad ante las comunidades que representan; asunto que no es tan claro, evidenciando por el contrario, cómo estos actores reciben influencia directa de los partidos tradicionales, y en varios casos, siguen perpetuando prácticas habituales antidemocráticas.

4 Desde la segunda mitad de la década del 90 se comenzó en la ciudad la configuración de planes de desarrollo local que, en ese momento, no respondieron a la escala de comuna o corregimiento sino a las de sector y zona. Además, al comenzar el PP, algunas comunidades conocedoras de experiencias de planeación participativa comenzaron la priorización y construcción de planes de desarrollo comunal y corregimental, incluso antes de que fuera una iniciativa promovida por la administración municipal de Fajardo.

En el caso concreto de las JAL, las comunidades no ven en ellas una instancia de representación que responda a las demandas de los territorios y de la ciudadanía que los eligió, se cree que a estas se accede a través de padrinazgos políticos de concejales, diputados y senadores, que no permiten una coalición para actuar como cuerpo colegiado. El intercambio de favores políticos propio de las contiendas electorales en la ciudad, les resta autoridad frente a sus comunidades, para quienes el tema de democracia representativa simboliza curules, partidos y equipos políticos, y en este sentido, se hacen favores exclusivamente a las clientelas y al equipo y proyecto político del que se hace parte y no a toda la comunidad (Corporación Viva la Ciudadanía, 2014:82).

Con el respaldo que daba la institucionalidad de la participación, en este periodo se comenzó la creación y funcionamiento de varios Consejos o potenció aquellos que venían con tímidas actuaciones. Se destacan el Consejo Municipal de Juventud respaldado en la Ley 375 de 1997, el Consejo de Cultura creado mediante el Decreto Municipal 1095 de 2008 y, de manera especial, el Consejo Territorial de Planeación cuya actuación entre los años 2006 y 2012 (aproximadamente), permitió visibilizar la acción política de grupos y sectores poblacionales de la ciudad, promoviendo la articulación y una agenda de ciudad de cara al fortalecimiento de la gestión pública y las prácticas ciudadanas; “se le dio mucha importancia al Consejo Territorial de Planeación, ampliéndolo, asignándole recursos y poniendo otras voces hablar; no nos ceñimos solo a lo que decía la ley 152, porque la ciudad tenía otras dinámicas, otras demandas y otros representantes”. (Servidor Público 2, comunicación personal, 3 de abril de 2018). En la actualidad, ninguno de estos escenarios se caracteriza por ser protagónico en la participación democrática de la ciudad.

La nueva institucionalidad de la participación en Medellín puso en escena nuevos actores y grupos poblacionales que representaban distintos intereses y le inyectaron diversidad al proceso, apropiándose de los escenarios y estrategias dispuestos e innovando incluso en la búsqueda por hacer visible la especificidad de sus luchas, características y territorios. A partir del respaldo y formalización de la política pública y la normatividad, las comunidades se empoderaron de las dinámicas de participación y buscaron la articulación de sus búsquedas con otros, para potenciar la incidencia. Estas dinámicas no han sido “planas”, las tensiones y conflictos han estado presentes en el proceso, desde sus inicios. Incluso, el PP “contó con la oposición de algunos sectores del Concejo Municipal que veían esta iniciativa como un desconocimiento a la esencia de la democracia representativa” (Corporación Viva la Ciudadanía, 2014:57).

El surgimiento y consolidación de garantías y oportunidades para la participación en el periodo de Sergio Fajardo, implicó presupuestalmente la destinación de 360.745 millones de pesos

que se operaron através de la línea “Medellín gobernable y participativa”. De estos, 14.882 millones correspondían al desarrollo de los programas que tenían que ver con escenarios para la participación (Alcaldía de Medellín, 2004:162).

- ***Un nuevo periodo de gobierno, con aires de continuidad.***

El periodo de gobierno de Alonso Salazar se desarrolló entre los años 2008 y 2011; en él se resalta la continuidad con el propósito de Desarrollo Humano integral que había sido planteado por su antecesor y el mantenimiento de programas estratégicos a favor de la participación que venían afianzándose y construyendo identidad desde la ciudadanía. En este cuatrienio la administración municipal también asumió el compromiso explícito con las Metas del Milenio y la lucha contra la pobreza, conectando la gestión municipal con indicadores que implicaban la atención de problemas estructurales de la ciudad.

Desde el Plan de desarrollo se propuso la incorporación en la gestión pública del enfoque de derechos, con lo que se buscaba aportar al reconocimiento de la diversidad y multiculturalidad existente en la ciudad, la permanencia de brechas y deudas históricas con algunos grupos poblacionales y la necesidad de activar una discriminación positiva para ellos. La existencia de este enfoque, sumado a las movilizaciones ciudadanas, permitiría posteriormente adelantar iniciativas que afectarían positiva y estructuralmente la vida de la ciudad, como la incorporación del mínimo vital de agua a manera de subsidio para un porcentaje de la población de los estratos socioeconómicos más bajos, proceso en el que la participación del movimiento popular de mujeres de Medellín fue vital.

Este enfoque y el poblacional, de equidad de género y territorial, actuaron como ejes transversales del Plan de Desarrollo Municipal “Medellín es solidaria y competitiva”. A su vez, “el enfoque de derechos implica un nuevo paradigma de la participación ciudadana bajo el cual la gestión del desarrollo es resultado de la Participación y la corresponsabilidad de los ciudadanos y ciudadanas” (Sánchez, 2008:17-18, Como se citó en Alcaldía de Medellín-Corporación Región, 2010:81).

Uno de los grupos poblacionales que siguió fortaleciendo su capacidad de organización y participación durante este cuatrienio, fue el de las mujeres. La Secretaría de las Mujeres, que había sido creada en el gobierno anterior y se reconocía como un logro en la incidencia de este grupo poblacional, mantuvo su trabajo por la defensa de los derechos de las mujeres y la promoción de su empoderamiento y participación política. Se destacó de su oferta el proyecto “Entrenamiento en liderazgo para la incidencia social y política de las mujeres de Medellín”,

el fortalecimiento del proceso de ciudad “Mesa de Trabajo Mujer de Medellín” y la puesta en la escena pública de la reclamación por la construcción de la Clínica de la Mujer, obra que no logró concretarse, en otras cosas, por el rechazo y oposición que sectores tradicionales y de la iglesia, pusieron frente a este proyecto.

Retomando los postulados de la Secretaría de las mujeres, esta señala que su propósito como entidad rectora de la política Pública para las Mujeres de la ciudad, incluye en el Plan de Desarrollo Municipal, el Programa: “Participación Social y Política Pública para las Mujeres”, con el objetivo de promover el ejercicio de la ciudadanía democrática con las mujeres, desde las mujeres y para las mujeres, como autónomas del desarrollo individual y colectivo[...] Para llevar a cabo este propósito, diseña una propuesta pedagógica y metodológica que les permita adquirir competencias básicas, habilidades y destrezas para lograr ser asertivas en los escenarios en los que intervienen, y así puedan ser escuchadas y su voz alcance suficiente valor social para suscitar miradas diferenciadas frente a problemas vitales sobre sus necesidades e intereses individuales y colectivos (Alcaldía de Medellín - Corporación Región, 2010:111).

La formación ciudadana como estrategia dirigida a instancias formales de participación, grupos poblacionales focalizados y ciudadanías emergentes, se convirtió en este periodo de tiempo en un tema protagonista ante la necesidad de cualificar viejos y nuevos liderazgos, validando que la participación requería de proceso, de análisis, de formación y de atacar la idea de la instrumentalización: “me parece que la participación no solamente es participar, sino la formación, el entrenamiento para formarse en pedagogía, en democracia participativa, en planeación, en el respeto por la diferencia” (Servidor Público 2, comunicación personal, 3 de abril de 2018). Se intentó desde este énfasis, afectar positivamente la labor pública y el papel de actores como las JAL, la cualificación de “las capacidades organizativas y colectivas de las organizaciones comunales y sociales, [siguió] siendo un reto la formación de nuevos liderazgos y el mejoramiento de la práctica de participación comunitaria.” (Alcaldía de Medellín, 2008:126)

La evidente aceptación que el asunto de la formación tuvo entre la ciudadanía, que lo priorizaba en la destinación de los recursos del presupuesto participativo, y el acumulado social y técnico que se iba ganando desde organizaciones sociales y universidades en su puesta en marcha, convirtieron a la formación ciudadana en uno de los correlatos más importantes de la participación, lo que se reflejó, entre otras cosas, en una alta inversión. Según el informe de gestión 2008 - 2011 de la alcaldía de Alonso Salazar, en la Línea 6:Institucionalidad democrática y participación ciudadana, “en cuanto al cumplimiento de las metas se alcanzó un 99%, con una ejecución financiera de \$469.742 millones, lo que representó 4,8% de la inversión total del Municipio” (Alcaldía de Medellín, 2008:45).

En términos financieros la administración de Salazar es similar a la de Fajardo, pues mientras que en la administración anterior el presupuesto era de \$360,745 millones de pesos para la línea de *Medellín Gobernable y participativa*, en esta administración se adjudicaron \$315,596 millones de pesos, de los cuales \$42,256 fueron para el programa de Descentralización de la administración con Gobernabilidad Local y \$22,638 para Cultura Ciudadana (Alcaldía de Medellín, 2008:23, como se citó en Alcaldía de Medellín-Corporación Región, 2010:96).

Otro aspecto que influye en el fortalecimiento de la participación durante este periodo de gobierno, y que se había comenzado en el periodo anterior, es la labor desarrollada por la Empresa de Desarrollo Urbano –EDU- que venía fortaleciéndose dada la transformación urbana que estaba viviendo la ciudad. Su gestión se orientó desde el enfoque del urbanismo social lo que implicó grandes obras de infraestructura con calidad para las zonas altas o periféricas de la ciudad, como los colegios de calidad y las bibliotecas. Además, se hicieron intervenciones físicas como los Proyectos Urbanos Integrales –PUI- que se planteaban a escala comunal y zonal, los cuales fueron discutidos y, en parte, concertados con las comunidades. Además para su desarrollo se dispuso de estrategias de acompañamiento social.

“El gobierno de Fajardo y de Alonso, hacen una inversión muy grande en espacio público, en trasformación de la visión del espacio público como derecho y no simplemente como cemento [...] se empiezan a hacer grandes obras que hoy, incluso, son buena parte del soporte de lo que nosotros llamamos infraestructura para la participación, reconociendo que eso todavía es muy débil, es decir que los espacios para la reunión de la comunidad a nivel de participación son un limitante para una convocatoria masiva, en los barrios; pero hoy tenemos escuelas, sedes comunales y bibliotecas” (Servidor Público 1, comunicación personal, 8 de febrero de 2018).

El presupuesto participativo, que ya contaba con política pública, se convirtió en el escenario por excelencia para la participación y el encuentro ciudadano; logró implementarse en toda la ciudad, abordar grupos poblacionales de manera diferenciada como las mujeres y los jóvenes, posicionar proyectos innovadores y visibilizar temas estratégicos de la ciudad que en años anteriores no lograban hacer parte de la agenda y escena pública. Se posicionaron de manera abierta, por ejemplo, los procesos organizativos de las víctimas y desplazados, la organización social en torno a la defensa de los servicios públicos domiciliarios y las dinámicas de acción colectiva de la población LGTI.

En la administración Salazar, se continuó el proceso de expansión del programa PP Joven, de tal modo que en el año 2008 se implementó en siete comunas (2, 4, 6, 9, 11, 16 y 50), en el año 2009 tuvo presencia en siete comunas más (1, 3, 8, 12, 14, 70 y 90), para un total de 14 comunas; en el año 2010 el programa alcanzó la cobertura de todas las comunas de la ciudad. Para hacer

efectivo el proceso de expansión del PPJ, se establecieron convenios de asociación con entidades de las respectivas comunas, con pertinencia en el trabajo juvenil, manejo de las técnicas de animación socio cultural y vinculación con los Planes de Desarrollo Locales. Con este acumulado se aprueba el Acuerdo 255 de 2010 concerniente a PP Joven (Bravo, 2011) (Corporación Viva la Ciudadanía, 2014:61).

Sin embargo, el desarrollo del presupuesto participativo evidenciaba tensiones derivadas de las prácticas de una cultura política que no había logrado depurar los exacerbados individualismos, protagonismos y prácticas tradicionales, características que no contribuían a la ampliación y profundización de la democracia. Uno de los retos de este periodo, con respecto al PP, fue lograr su armoniosa articulación con los planes locales comunales y corregimentales bajo la idea de no instrumentalizar la participación, y que como política pública ya aprobada, tuviera una implementación en lógica de sistema. Hoy es necesario decir que tal logro no se llevó a cabo y que las lógicas del PP se sobrepusieron a las de la planeación local.

Con la administración de Salazar se comienza la documentación oficial de los ejercicios de participación ciudadana, organización social y educación ciudadana, del componente de fortalecimiento a la ciudadanía en el marco del Sistema Integral de Gestión de la Calidad de la administración municipal. Con este antecedente se diseñó la política de operación del proceso de participación ciudadana buscando con ello adecuar la arquitectura institucional para atender las crecientes dinámicas de participación ciudadana y la transformación de la gestión pública de cara a los ciudadanos en los territorios locales y con acceso público y democrático a la información.

Se identificó que la articulación entre las distintas dependencias y programas que ofertaban participación era urgente, lo cual llevó a que se crearan instancias como la Mesa para el Fortalecimiento de la Ciudadanía FOCI y el Comité de Enlace y seguimiento CES que han hecho esfuerzos constantes de conectar componentes técnicos y políticos de la oferta, manteniendo actuación a la fecha. Sin embargo, este asunto de la articulación aun hoy no logra ser tratado de manera estructural y permanente al interior de la alcaldía, entendiéndose como principio de la gestión pública y para fortalecer la participación.

El 26 de septiembre de 2011 se expide el Decreto 1697 por medio del cual se organizan los equipos internos de trabajo, se asignan tareas y responsabilidades en la Secretaría de Desarrollo Social y se dictan otras disposiciones. En el artículo 36 del Decreto en mención, se conformó la Unidad de Gestión de Participación Ciudadana en el desarrollo local, adscrita a la Subsecretaría de Organización y Participación de la Secretaría de Desarrollo Social, la cual tiene como objetivo

dinamizar la intervención ciudadana como mecanismo generador de impulso al desarrollo local y la democracia participativa, a través de la integración de la comunidad al quehacer político (Corporación Viva la Ciudadanía, 2014:61-62).

La gestión de la ciudad durante los años 2004 y 2011 posibilitó la configuración de prácticas, estrategias e instancias que pusieron la participación al centro del desarrollo local. En el nivel de fiscalización también se tuvieron avances con experiencias de control social a proyectos, instituciones públicas y programas en particular. La ciudad ya contaba con la experiencia de la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo que se configuró en el año 1996, a partir de la alianza entre actores sociales, comunitarios y no gubernamentales, con el objetivo de evaluar, hacer seguimiento, investigación e interlocución con distintos actores, debates y elaboración de opiniones y recomendaciones a los gobiernos municipales. Sus acciones se centraron, en ese tiempo, en la producción de informes periódicos sobre los planes de desarrollo municipal.

La apuesta por la articulación, como forma de aumentar las posibilidades de incidencia política, también se materializó en la conformación de plataformas, comités, observatorios y redes, o en la consolidación de algunas que ya existían. Las mesas temáticas o sectoriales, fueron otra de las estrategias que se promovieron para potenciar la articulación y la incidencia; entre ellas se destacan las mesas ambientales zonales y corregimentales que fueron reglamentadas por el acuerdo del Acuerdo 03 de 2009.

El conflicto inherente al encuentro con el otro, las tensiones entre liderazgos tradicionales y nuevos que emergían en los escenarios de participación, y los opositores declarados que tuvo el alcalde Salazar, dificultaron las relaciones con algunos grupos y sectores como las Jal, con quienes las paradojas de su funcionamiento se reflejaron en la relación de estas con las comunidades y con el gobierno municipal, sus proyectos, funcionarios y agenda.

Tales tensiones se agudizan cuando en junio del año 2010, un edil de la Junta Administradora Local de la comuna 13, interpuso demanda ante el Tribunal Contencioso Administrativo a los artículos 55, 56 y 58 del Acuerdo 043 de 2007 que crea y reglamenta el programa de planeación local y presupuesto participativo en la ciudad de Medellín. Los argumentos que el edil esbozó planteaban la inconstitucionalidad de este acuerdo con respecto a las competencias y funciones que tienen las JAL a nivel territorial. Este suceso obligaría a la generación de una ruta alternativa para el desarrollo del programa de planeación local y presupuesto participativo PL y PP y evidenciaría las tensiones entre legitimidad y legalidad de esta política pública.

El demandante fundamentó que el Concejo Municipal de Medellín no tenía las facultades para crear y reglamentar mecanismos de participación ciudadana (como los Consejos Comunales y Corregimentales, las Asambleas Barriales y Comisiones Temáticas), argumentando que esto sólo puede hacerse a través de leyes del nivel nacional y que las decisiones sobre las asignaciones presupuestales de la Planeación Local y el Presupuesto Participativo, para su inversión pública municipal en comunas y corregimientos, sólo las deben realizar las JAL y no otros actores sociales de la ciudad (Corporación Viva la Ciudadanía, 2014:62).

- ***Retrocesos para la participación democrática: de la deliberación al bullómetro***

Las dinámicas de participación en la ciudad, habían tomado fuerza con particularidades y distintos alcances y niveles de profundidad en los territorios locales. La emergencia de nuevos liderazgos, discursos y prácticas, ponía más diversidad en la escena participativa pero con el correlato de las contradicciones y disputas ya expuestas. Algunas de las instancias creadas en el marco del fortalecimiento de la participación lograban jugar roles protagónicos en las comunas y corregimientos, otras, mantenían las distancias con las comunidades y la reproducción de prácticas politiqueras tradicionales. Así se evidencia, por ejemplo, las fortalezas del equipo de gestión, instancia creada por el presupuesto participativo, en dos de los territorios locales de la ciudad:

Para el año 2012 el Equipo de Gestión había logrado cierto nivel de consolidación y se habían comenzado a gestar propuestas y proyectos en el tema del desarrollo económico, es así como en junio de este año se logra realizar un evento que se llamó ‘Primer Encuentro por el Desarrollo Económico Local del Corregimiento de San Antonio de Prado’ (Alcaldía de Medellín- IPC, 2013: 46).

Los líderes y lideresas de la comuna 6 han creado una estrategia de movilización dentro del Plan de Desarrollo Comunal que les permita vincular a muchas más personas, en particular a los jóvenes y promover, no relevo generacional sino la complementariedad generacional y la transformación de liderazgos. La principal estrategia, y que aquí se quiere destacar, consiste en ampliar los escenarios que la legislación estipula al tiempo que permite su apertura, mediante la vinculación directa de otras personas y colectivos. Así, esta iniciativa potencia el alcance del Equipo de Gestión Local, mediante la creación de un escenario abierto que se ha denominado Consejo de Planeación y Gestión Local, que fortalece el Equipo de Gestión, dándole un mayor peso político (Alcaldía de Medellín- IPC-, 2013:61).

Simultáneo a la alcaldía de Aníbal Gaviria en Medellín comenzaba la gobernación de Fajardo en Antioquia, lo cual parecía vislumbrar un escenario positivo para el fortalecimiento de la participación, pues se esperaba que gran parte de los aprendizajes de Medellín fueran

apalancados en el departamento y que la cordialidad pública y mutua expresada por ambos mandatarios permitiera entrelazar esfuerzos. Según Zapata (2016), luego de que en julio de 2011, en el marco de la contienda electoral, firmaran lo que sería una apuesta política en la cual, una vez elegidos, llevarían a cabo la articulación entre el departamento y municipio de cara a fortalecer la región, se establece la “**Alianza Medellín-Antioquia o Alianza AMA**, que se concibió como una apuesta política entre los gobiernos local y regional, para la atención conjunta de algunos los problemas de Medellín y Antioquia” (Zapata, 2016:103).

El norte programático de Medellín, para este periodo, planteaba la continuidad de programas estratégicos para la participación lo que aumentaba el optimismo de la ciudadanía con el gobierno municipal que llegaba. Por ejemplo, en este gobierno se dio continuidad a la promoción de la rendición de cuentas con el establecimiento del Día Blanco. El Plan de Desarrollo de la administración de Aníbal Gaviria planteó la destinación de 161.632 millones a la línea “Sociedad participante” con el propósito invertir en programas que buscaran fortalecer la participación ciudadana (Alcaldía de Medellín, 2008:256). En cuanto al presupuesto participativo se concretaba como el proyecto bandera de la línea estratégica 5 del Plan de Desarrollo “Medellín, Un Hogar para la Vida” 2012-2015, proponiéndose con el objeto de:

Fortalecer una institucionalidad moderna e innovadora, estructurada por un sistema de relaciones a partir de acuerdos y alianzas en los territorios y los sectores, facilitando un clima de confianza democrática e incluyente, el desarrollo de agendas para el buen gobierno hacia la justicia social, el desarrollo humano integral, el compromiso por la vida y la equidad (Corporación Viva la Ciudadanía, 2014:62).

Sin embargo, los intereses propios de la administración municipal vigente y las tensiones evidentes en la cultura política y en las prácticas democráticas participativas y representativas, llevan a que en el año 2012 se genere un cambio en las dinámicas implementadas en el proceso de planeación, asumiendo como prioritario las disposiciones de la Ley 1551 de 2012, el Acuerdo Municipal 43 de 2007, el Decreto 1073 de 2009 y el Acuerdo Municipal 7 de 2012; los cuales planteaban la obligación de articular tres herramientas en el desarrollo de la ciudad: el Plan de Desarrollo Municipal, los Planes de Desarrollo Local y el Presupuesto Participativo.

A esto se sumó que para esta época el presupuesto participativo “empezaba a dar síntomas de agotamiento de la dinámica de los líderes, en cuanto a la cooptación privada de ese recurso público para sus interés y ya se empezaba a hablar de la reforma”. (Servidor Público 1, comunicación personal, 8 de febrero de 2018). Ante la fuerza que tenía el PP y a pesar de sus dificultades, el alcalde Gaviria “sintió que era muy fuerte el respaldo de la ciudadanía a

presupuesto participativo y no se metió a transformarlo, pero hizo un programa paralelo que se llamó Jornadas de Vida” (Servidor Público 1, comunicación personal, 8 de febrero de 2018).

Estos nuevos cambios y las tensiones crecientes y sin resolver, llevan a que en la puesta en escena del PL y PP de la administración vigente se pase de iniciativas de inversión comunitaria a proyectos formulados desde lo comunal y corregimental, con el supuesto propósito de una mayor orientación al fortalecimiento de la participación directa de la ciudadanía y a una mayor eficiencia e impacto en el manejo de los recursos públicos. Este enfoque distinto de la participación, incluye prácticas que implican el retorno a la democracia representativa de las mayorías y contribuyen al desdibujando del esfuerzo argumentativo que durante casi una década se había hecho. Además trae consigo una visión diferente del ciudadano, ya no desde la perspectiva del sujeto político, sino más bien como receptor:

Desde Aníbal Gaviria yo si veo una apuesta por ver al ciudadano, no como un actor social que puede proponer en la construcción de una nueva sociedad, puede colocar sus intereses en diálogo con otros actores; sino como un beneficiario al que hay que llevarle una oferta institucional. (Directivo organización comunitaria, comunicación personal, 14 de abril de 2018)

Tales cambios produjeron que escenarios que habían logrado fuerza hasta ahora, como los Consejos Comunales y Corregimentales, por sus énfasis claramente deliberativo, fueran cambiados por las Jornadas de Vida como escenarios de participación a escala comunal y corregimental, donde el Alcalde y su equipo de Gobierno se desplazaban a los territorios para concertar proyectos de ciudad.

La administración realizó veintidós Jornadas en las cuales se priorizaron 165 proyectos por valor de \$479 mil millones, con los cuales se concertaron soluciones a los problemas y necesidades de la comunidad, formalizados en 127 Acuerdos suscritos, en diálogo con más de 41.949 asistentes, 102.237 personas movilizadas en torno a los encuentros informativos, actividades previas y pre jornadas (Informe de Gestión 2012-2015: 184).

A pesar del trabajo directo en los territorios locales que esta estrategia generó, implicó el desmonte de parte del repertorio y de la oferta creada en los años anteriores; además, el mecanismo participativo que implementó fue “el aplausómetro o bullómetro”, a través del cual los ciudadanos participantes en las Jornadas y que estaban a favor de determinadas iniciativas, “hacían bulla o aplaudían” y posicionaban su voz de apoyo y mayoría, como mecanismo de priorización y elección, dejando de lado la elección a través de la deliberación, los argumentos técnicos de las iniciativas que se presentaban y énfasis como el enfoque diferencial por grupos poblacionales.

Estos cambios no fueron bien recibidos por grupos de ciudadanos, organizaciones e incluso funcionarios públicos; se advertía un claro desconocimiento del proceso logrado; paralelismos que iban en detrimento de la calidad de la participación y retorno a prácticas antidemocráticas:

Con Gaviria la estrategia fue prostituir el PP porque ahí sí se repartió lo poquito que había y hacían dizque el simulacro de votaciones, no cumpliendo la metodología que se tenía con Fajardo y Alonso. Se empezó a ver el clientelismo, ya los líderes pidiendo cita otra vez con los Secretarios de despacho, ya la contratación para las JAL (Servidor Público 2, comunicación personal, 3 de abril de 2018).

Algunos de los actores consideran que las Jornada de Vida se han constituido en un sofisma de distracción para que el movimiento comunal, sindical, gremial, todo lo que tiene que ver con el tema social, se ponga una barrera y se movilice a través de una participación restringida y no a la participación inherente ciudadana que tiene cualquier habitante de Medellín, para ejercer su derecho al desarrollo de su territorio. Aduciendo, además, que la Administración Municipal justifica la participación, en mérito de un indicador más del Plan de Desarrollo Municipal, en esta medida, la participación se mide de acuerdo al “número personas que se sientan a calentar silla y a tomar refrigerio” (C12_Ed_14.08.14), pero no en participación activa y real, en la que los ciudadanos sepan que es lo que se está haciendo (Corporación Viva la Ciudadanía, 2014:95).

Según el informe de gestión de la alcaldía de Aníbal Gaviria 2012-2015, en el marco de la labor realizada por la Secretaría de Cultura Ciudadana, se realizó inversión aproximada de \$26.000 millones que se concretaron en más de 5.100 propuestas recibidas y 1.700 proyectos apoyados a través de la convocatoria en arte y cultura que se fortaleció como el escenario ideal para la distribución de los recursos. Este mismo informe plantea que en el marco de las Jornadas de Vida y Equidad se priorizaron recursos por parte de la comunidad para la implementación y puesta en marcha del Concurso Oportunidades para la Vida, el cual busca promover el desarrollo y fortalecimiento empresarial de las mipymes de la ciudad. Allí se invirtieron \$10.537 millones en las empresas ganadoras del Concurso y se sensibilizaron 3.010 empresas; se les dio orientación integral a 541 empresas para su formalización, de las cuales 101 fueron efectivamente formalizadas; así mismo, se hizo el acompañamiento a la construcción de 350 modelos de negocios y de inversión y se premiaron 182 empresas ganadoras con incentivos hasta por \$60 millones, en especie (Alcaldía de Medellín, 2015:126).

- *De la inversión social a la seguridad ciudadana:*

Federico Gutiérrez, quien fuera concejal en Medellín se convirtió en el nuevo alcalde de la ciudad para el periodo 2016-2019. Su slogan de gobierno “Medellín Cuenta Con Vos” avivó

las esperanzas de que en la ciudad se retomara y profundizara una apuesta favorable para la participación. En su Plan de Desarrollo planteó la destinación de 78.353 millones a la línea “Medellín participativa”. Este dinero se invertiría en programas que buscaran fortalecer la participación ciudadana (Alcaldía de Medellín, 2016:567).

Sin embargo, el primer año de gobierno derivó en el redireccionamiento de gran parte del recurso de inversión social, de programas de atención social y de programas de participación, hacia el tema de convivencia y seguridad en la ciudad. Ejemplo de ello es la no continuidad del contrato de 600 profesionales de Medellín Solidaria, uno de los programas bandera de las administraciones anteriores, quienes indignados ante tal situación protagonizaron una acción colectiva frente al Centro Administrativo Municipal:

Bajo el lema “Medellín no cuenta con vos”, el grupo Afectados de Programas Sociales de la Alcaldía de Medellín realizó hoy un plantón en el Centro Administrativo La Alpujarra, en frente de la Alcaldía de Medellín. Aseguran que están preocupados por la reducción que el Alcalde Federico Gutiérrez ha hecho en el presupuesto de los programas sociales y en el 50 % de la planta de profesionales psicosociales (Echeverry, 2017:2).

En la escala nacional, durante el año 2015 se aprueba la ley estatutaria 1757 que establece las disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Los requerimientos establecidos por esta ley y la consiguiente creación del Sistema Nacional de Participación, lleva a que durante los años 2017 y 2018 se sumen esfuerzos para la creación del Sistema Municipal de Participación y de los Sistemas Locales de Participación. Precisamente, desde el 2016 la ciudad cuenta con el Consejo Municipal de Participación, con acompañamiento desde la Secretaría de Participación.

En la alcaldía de Gutiérrez se concretó el diseño y reglamentación del Acuerdo Municipal 028 de 2018 que transforma y ajusta el presupuesto participativo, redefiniendo varias de las instancias creadas en el marco del Acuerdo 043 e incorporando estrategias virtuales en el programa. Para ello, la administración municipal se soportó en la legislación colombiana, específicamente, en la ley 1757 de 2015 que ofrece elementos normativos para la participación en la país, así como en la ley 1551 de 2012. Ambas proponen elementos que pueden ser utilizadas como novedades para el presupuesto participativo desde la dimensión virtual, las que a su vez son promovidas por el Ministerio de las Tics, como por ejemplo, la adopción de un sistema de votación electrónico y de una serie de plataformas para la participación.

El Acuerdo Municipal 028 aparece en un contexto de desencantos, cuestionamientos y demandas por cambiar algunos de los elementos constitutivos del presupuesto participativo. Ello derivó en transformaciones que implican que el PL y PP se ejecute con mayor control por parte de la administración local, aumentando la regulación hacia el ejercicio ciudadano:

(...) ya hay muchas presiones para que el PP se cambie, muchas denuncias de corrupción en el Concejo, en los líderes y sobre todo de exclusión, la denuncia de que unos líderes se apoderaron de eso, y “ya no me dejan entrar”, “a mí no me toca nada” [...] eso hace que en este gobierno, en el gobierno de Medellín Cuenta con Vos, si se proponga una reforma y no de forma, sino un poco de fondo, sobre unos asuntos que se le habían delegado a la ciudadanía, siendo competencia del Estado, porque de alguna manera, así como lo dice De Sousa: la democracia y la participación en la democracia es como cedemos autoridad, y como cedemos competencias, pero es también responsable cuando yo cedo competencias y veo que se está distorsionando, volver a retomar y volver a mirar el proceso” (Servidor Público 1, comunicación personal, 8 de febrero de 2018).

Según el primer informe de gestión de la alcaldía de Federico Gutiérrez, con el propósito central de recuperar el sentido político y estratégico de la Planeación Local y el Presupuesto Participativo, se incorporaron “diversas acciones que tienen como fundamento la resignificación del proceso, con la implementación de nuevas metodologías, la construcción del Subsistema de Seguimiento y Evaluación, la cualificación y articulación de los equipos y actores implicados y la revisión normativa” (Informe de Gestión, 2017:69). La implementación de estos cambios “ha permitido que las comunidades planeen, prioricen y gestionen el 5% de los recursos de inversión pública, \$ 161.464 millones de pesos con un incremento del 7.6% respecto al año anterior, para incidir en el desarrollo de sus territorios (Informe de Gestión, 2017:69).

Quizás uno de los factores más favorables y novedosos para la participación en la ciudad durante esta vigencia, fue la creación e implementación del Índice de Participación Ciudadana y del Sistema de Información y Gestión del Conocimiento para la participación, en cuyo marco fue posible la realización de dos mediciones (2017 y 2019). El IPCM es una estrategia e indicador que a partir de encuestas a individuos que participan, organizaciones y colectivos, posibilita medir y analizar la calidad de la participación ciudadana desde un enfoque multidimensional que involucra las condiciones territoriales, las prácticas de los actores y los efectos de la participación; además dinamiza sus análisis en torno al reconocimiento de tres ámbitos en los que es posible que ella se genere: ciudadanía-ciudadanía, Estado-ciudadanía y ciudadanía Estado. (<https://siciudadania.co/>).

Lo novedoso y pertinente de este proyecto tiene que ver con el fundamento que hace en el enfoque territorial de la participación, situando histórica y contextualmente los análisis y la posibilidad de trascender hacia la indagación de aquello que se ha logrado con la acción social en los territorios locales de comuna, corregimiento, zonal y a escala de ciudad. Esto a su vez deriva en la identificación de retos y posibles rutas futuras para el fortalecimiento de la democracia y la construcción de lo público.

Ambientes favorables para la participación ciudadana en Medellín desde terceros actores

La opinión pública que se había generado sobre la ciudad a finales de la década de los 80, y durante los 90, las distintas manifestaciones del conflicto y las violencias, su afectación sobre grupos poblacionales como niños, niñas, jóvenes, mujeres, desplazados y víctimas, y los crecientes y esperanzadores procesos de organización social, política y comunitaria que se gestaban desde los territorios locales de la ciudad, promovieron que actores distintos al gobierno municipal impulsaran procesos, ejecutaran proyectos, hicieran donaciones y apoyaran programas que crearon y potenciaron mejores garantías y condiciones para la participación ciudadana en Medellín.

Estos actores hacen parte de lo que se denomina el Tercer Sector y se destaca en Medellín la presencia de Organizaciones No Gubernamentales ONG's, agencias de cooperación internacional con acompañamiento técnico, financiero y humanitario⁵; Universidades; Fundaciones empresariales y algunos representantes del sector privado, además de miembros de las iglesias. Su presencia en el territorio local ha implicado la concentración del trabajo social en territorios y grupos poblacionales identificados con altos niveles de vulnerabilidad, deuda social histórica o cuya protección y empoderamiento en el espacio público se reconoció como estratégico.

En especial, vale la pena resaltar a un grupo de organizaciones de este sector que promovieron la articulación entre planeación, territorio y participación, lo cual apalancó gran parte de lo que fueron los procesos organizativos que antecedieron el auge vivido por la participación ciudadana a comienzos del siglo XX. Estas organizaciones y los actores que le daban vida, reconocieron la ventana de oportunidad que la Constitución Política de 1991, la ley 152 de 1994 y la 388 de 1998 generaron, ante lo que se promovió una agenda de organización y transformación social y se impulsó la creación del Acuerdo 043 de 1996.

⁵ La mayoría de las veces la Cooperación Internacional materializó sus apoyos a través de ONG's, organizaciones sociales y comunitarias de la ciudad.

Ejemplos de algunas ONG's son la Corporación Ecológica y Cultura Penca de Sábila, la Fundación Social, la Corporación Región, el Instituto Popular de Capacitación IPC, la Corporación para la Vida Mujeres que Crean, Vamos Mujer, la Corporación para el Desarrollo Comunitario Cedesis, la Asociación Cristiana de Jóvenes ACJ; organizaciones comunitarias como Convivamos, La Corporación Educativa y Cultural Simón Bolívar, La Corporación Picacho con Futuro, Mundo Nuevo, La Corporación Cultural Nuestra Gente, Realizadores de Sueños, Sumapaz; Universidades como la de Antioquia y la Nacional, en especial el Centro de Estudios del Hábitat Popular Cehap y todo el empuje que generó el programa Forhum impulsado por ellos.

Y es que la presencia de distintos actores con objetivos comunes en la ciudad contribuyó con la generación de alianzas que aprovechando la oferta existente de política pública local, programas y proyectos en torno a la participación ciudadana, potenciaron incluso la articulación en torno a la contratación con la administración municipal y la implementación de estrategias que buscaban mayor incidencia. Se hizo común, por ejemplo, la figura de las uniones temporales que se concretaba en alianzas administrativas en el marco de las cuales era posible una mejor utilización de los distintos recursos disponibles y el fortalecimiento de las capacidades técnicas y procesos administrativos de aquellas organizaciones de la ciudad que lograban hacer parte de estas lógicas.

"No soy fajardista, pero ese período me parecía muy interesante, los dos, el de Fajardo y Alonso, esos períodos le abrieron las puertas a las ONG's, a la gestión internacional, a la cooperación; entonces todo el mundo traía propuestas y uno trataba de hacer uniones temporales, hacer convenios de asociación, había toda la gama para contratar: licitación, contratación directa, convenio en asociación. Siento que hoy, con la administración de Aníbal Gaviria y de Federico Gutiérrez, se acabó eso, son los mismos con las mismas, es todo empaquetado, tienen los operadores macro" (Servidor Público 2, comunicación personal, 3 de abril de 2018).

La existencia de una amplia gama de organizaciones de primer y segundo nivel y las experiencias de articulación entre los sectores social, académico y público, y en algunas casos puntuales con el privado, posibilitó incluso la configuración de procesos de tercer nivel como la Federación Antioqueña de ONG's o el fortalecimiento de la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo Municipal.

Sin embargo, desde algunos sectores sociales se realizaron cuestionamientos sobre esta contratación entre las ONG's y las organizaciones comunitarias con el Estado. Por un lado, se reconocía que acceder a contratos públicos posibilitaba no solo la gestión de recursos

financieros y fortalecer las capacidades técnicas sino además concretar las apuestas que históricamente estas organizaciones habían venido configurado pero para las cuales no tenían los suficientes medios materiales; pero por otro lado, podía significar la pérdida de independencia y autonomía con respecto a la línea política del gobierno de turno.

Las crecientes dinámicas de participación de esta época también dieron apertura al involucramiento de las distintas iglesias en tanto estas han sido actores protagonistas del desarrollo local de barrios, comunas y corregimientos. Algunas comunidades invitaron a sus pastores para que articularan a la floreciente baraja de proyectos; incluso “en la administración de Alonso hubo una solicitud [...] de que hicieran parte del Consejo Territorial de Planeación, pero el asunto no llegó a concretarse” (Servidor Público 2, comunicación personal, 3 de abril de 2018).

Creo y defiendo todavía profundamente la capacidad de la autonomía de las organizaciones de jalonar procesos de manera independiente, lo que pasa es que es difícil por la ausencia de los recursos para financiar ese tipo de cosas, hoy volvemos a una idea, hoy lo llaman economías colaborativas, pero es lo que venimos haciendo hace 30 años (Directivo organización comunitaria, comunicación personal, 14 de abril de 2018).

El auge de la participación comenzó a cambiar a finales de la primera década del siglo XX cuando empieza a ser evidente la desfinanciación de algunas ONG's, organizaciones sociales y comunitarias. Varios asuntos influyeron en esto, por un lado, las capacidades técnicas que ellas venían logrando no se complementaban, desde la administración municipal, con una política pública de apoyo y fortalecimiento estructural y permanente a las organizaciones sociales, a pesar de que se había promovido esta causa desde años atrás; por otro lado, en el Gobierno de Gaviria se restringe significativamente la contratación con el sector social, asunto que se agudiza en la Alcaldía de Gutiérrez cuando además se hace alusión a las limitaciones jurídicas que desde la normatividad nacional se establecían; y también porque en este mismo período comenzó a ser muy contundente el retiro, no solo de la ciudad sino incluso del país, de algunas agencias de cooperación internacional o la exigencia de destinar sus recursos exclusivamente a los fines que ellos establecían y que, en la mayoría de los casos, dejaba por fuera el apoyo al funcionamiento institucional de las ONG's y las organizaciones sociales y comunitarias.

Hablar de participación, de la dinámica de la comunidad, depende de las capacidades que tiene cada organización para poderlo hacer y además de capacidades que se ven cada vez más debilitadas en la medida que la cooperación internacional estaba muy concentrada [...] los sectores sociales otra vez volvieron a la época y lógica de la supervivencia. Veníamos de una época

en la que podíamos contratar, por confianza, por capacidad, por reconocimiento de nuestra labor con administraciones como la de Fajardo y Alonso Salazar, y un poco en la administración de Aníbal Gaviria porque no podía decir: yo voy a cortar esto de la noche a la mañana; pero si dijo: yo ya empiezo a bajar porque yo voy a cambiar el modelo. Ya hoy estamos en ceros, hoy un grupo de organizaciones que tenía una financiación de proyectos sociales con la administración municipal en un 70% - 80%, hoy la pueden tener en el 5%, máximo 10%; incluso hay gente que está en 0%" (Directivo organización comunitaria, comunicación personal, 14 de abril de 2018).

Como experiencia del sector privado, se destaca la alianza interinstitucional privada Medellín Cómo Vamos, vigente a la fecha. Su principal objetivo es hacer evaluación, análisis y seguimiento a la calidad de vida en la ciudad. De ella participan instituciones como Fundación Proantioquia, la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, El Colombiano, la Universidad Eafit, Comfama, Comfenalco, la Fundación Corona, El Tiempo Casa Editorial y la Cámara de Comercio de Bogotá.

En los últimos años surgió la iniciativa Medellín Pa' Dónde Vamos, como una alianza entre organizaciones sociales y comunitarias, ONG's, procesos sociales, otros actores del tercer sector y ciudadanos. Nació "como una reivindicación ante el desconocimiento que la actual administración municipal viene haciendo de lo que ha sido la historia de la ciudad" (Directivo organización comunitaria, comunicación personal, 14 de abril de 2018) y sus procesos de organización y participación. Desde esta estrategia de articulación se han propuesto espacios de deliberación y encuentro entre ciudadanos y gobierno municipal para discutir los problemas de la ciudad y sus posibles soluciones.

Balance de los ambientes favorables para la participación en el periodo 2003-2018

La crisis de la participación que perfila la administración de Pérez, más que acallar las voces e iniciativas ciudadanas que venían fortaleciéndose con nuevas prácticas y apuestas desde la década de 1980, se convierte en una ventada de oportunidad para asumir la participación como estrategia de transformación de las problemáticas y realidades sociales y medio para construir colectivamente proyectos de ciudad más incluyentes. Tal oportunidad fue reconocida por los gobiernos de Fajardo y Salazar, pero sobre todo, por los líderes sociales, académicos, organizaciones, algunos servidores públicos y políticos progresistas, que sumaron esfuerzos a esta causa y aprovecharon el momento favorable para asumir la corresponsabilidad en la gestión de lo público.

En las trayectorias de la participación ciudadana en Medellín entre los años 2002 y 2017 es posible reconocer que ha existido una dimensión asociada a las prácticas locales y una dimensión más en relación con los temas de zona y ciudad. En la primera es clara la articulación entre la construcción social del hábitat y la consolidación del territorio, con la configuración de procesos de organización y participación. En esta dimensión, cobra especial importancia los procesos de planeación participativa, con antecedentes como los tres planes zonales que se gestaron en la década de 1990; los dos planes locales que se configuraron en este mismo periodo de tiempo: el de la parte alta de la Comuna 6 Sendas y el Plan de un sector de la Comuna 13 con Realizadores de Sueños; el Plan Estratégico para Medellín y su Área Metropolitana; e incluso, algunos planes sectoriales como los de educación y cultura.

Esta conexión se refuerza con la articulación de la planeación local y el presupuesto participativo que se institucionalizó desde el gobierno municipal a partir del año 2004, sin embargo, la lógica de institucionalizar las dinámicas de planeación participativa no derivó necesariamente en los territorios locales, en el fortalecimiento de los procesos sociales en tanto algunos de ellos se dejaron absorver por las dinámicas gubernamentales, dando más preponderancia al presupuesto participativo al ser este el que contaba con mayores recursos económicos o se restringieron a las lógicas de contratación en detrimento de los procesos comunitarios de base.

La otra dimensión de la participación en Medellín es la que está más asociada a los temas amplios de zonas, corregimientos y ciudad. En efecto, se evidencia que los énfasis se han centrado en lograr incidencia en la política pública con la generación de Acuerdos Municipales y normatividad; en la agenda pública con la visibilización o priorización de determinados temas, problemas, centros de interés o grupos poblacionales; y en el recurso público, con la posibilidad de influir participativamente sobre la planeación y destinación de parte de la inversión social.

La institucionalización de la participación, durante el periodo 2002-2018, aumentó la oferta, garantías y oportunidades para el ejercicio de la participación; posibilitó la emergencia de nuevos actores y prácticas en las dinámicas de lo público; generación de renovados escenarios en los territorios locales y a escala de ciudad; y fortalecimiento de lo local como escenario para el desarrollo y la transformación social. Sin embargo, este crecimiento de la participación también visibilizó las precariedades de nuestra cultura política; las dificultades de los gobiernos municipales para transformar la arquitectura, la oferta, los enfoques y las prácticas en favor de la participación de forma sostenible y no condicionada a los cambios de gobierno; y las contradicciones del sistema político representativo que derivó en antagonismos entre las apuestas participativas y representativas.

Es posible evidenciar el fuerte respaldo que la Alcaldía de Fajardo y el acumulado que se traía del Movimiento Compromiso Ciudadano le dieron a la participación, y en la creación de nuevas dinámicas, estrategias y escenarios; de otro lado, también permitió la incorporación de nuevos actores y discursos al espacio público; y estableció la deliberación como una estrategia potenciadora de la democracia y complementaria de las lógicas representativas, imperantes hasta el momento en la ciudad. Si bien el presupuesto participativo, programa bandera de esta administración, fue retomado con base en la experiencia de otros países como Brasil, la apropiación social que de él se hizo generó proyectos y prácticas innovadoras que permitieron volver concreta y material la participación.

Entre ellas se destaca el proyecto de educación superior; proyecto en el que las comunidades priorizaban recursos para que los jóvenes de las comunas y corregimientos accediera a educación superior en las instituciones universitarias de la ciudad, totalmente becados, cumpliendo determinadas reglas de juego y comprometiéndose a una contraprestación por su beneficio, que se concretaba en horas de servicio social pagadas en una de las organizaciones, instancias o procesos de participación social y comunitaria del territorio desde el que se priorizaba su recurso.

Se afirma que el proyecto de Educación Superior ha sido modelo y referente de ciudad, del departamento y del país, ya que al ser pionero en crear el Fondo de Educación Superior en la ciudad, ha sido el ejemplo para replicar la experiencia con la creación de otros fondos de educación superior. El modelo fue acogido por la alcaldía, que creó en el año 2006 el Fondo Camino a la Educación Superior que cubre de la comuna 2 a la 16, y los 5 corregimientos de Medellín; Empresas Públicas de Medellín también acogió este modelo, le implementó algunos cambios, y mediante Acuerdo Municipal 034 de 2007 y 053 de 2010, creó el fondo EPM. Además, el proyecto de fortalecimiento para mejorar la calidad de Educación en la Comuna 1 “El Popular” está en el marco de los 8 proyectos bandera del PDL (Alcaldía de Medellín- Instituto Popular de Capacitaciones (IPC), 2013:65).

La implementación del PP, posteriormente reconocido como Planeación Local y Presupuesto Participativo -PLyPP-, modificó la arquitectura del gobierno municipal en función de generar soporte y acompañamiento para el diseño de políticas públicas, inversión social y trabajo con los “nuevos” grupos que aparecían en el escenario como protagonistas de la ciudad. Sacó a los funcionarios públicos de sus escritorios y oficinas y los llevó a la calle, convocándolos a reconocer las realidades de los barrios, sectores, comunas y corregimientos y a trabajar de manera más cercana con las poblaciones y situados en sus condiciones específicas.

Su implementación fue liderada por la entonces Secretaría de Desarrollo Social, pero, por su alcance y envergadura, todas las dependencias de la administración municipal han hecho parte del programa, teniendo que ajustar su acciones para atender las crecientes demandas que este establecía⁶. Este es un ejemplo dado que se convirtió en un antecedente que reconoció la importancia de atacar la fragmentación en la gestión pública, sin embargo, y a pesar de que se han dado cambios en la gestión del gobierno municipal, todavía no ha logrado generar la suficiente articulación y complementariedad que permita un mayor impacto y transformación en la administración de la ciudad, manteniéndose estos como retos para los tiempos venideros.

Como programa pionero en la alcaldía de Fajardo, el PP logró desplegarse y elevar su desarrollo hasta las administraciones de Salazar y Gaviria, tiempo en el que comienza un declive que hoy hace que cuente con importantes cambios en su enfoque y funcionamiento; además, no ha estado distante de críticas, tensiones y paradojas. Por ejemplo, las organizaciones sociales y comunitarias plantean que son muchos los requisitos que en el marco de su implementación se tuvieron que cumplir, asunto que se dificultó más para las pequeñas organizaciones. Su creación también se tradujo en la existencia de organizaciones de papel que se formaron exclusivamente para acceder a recursos y contratación, lo que fomentó y sigue produciendo una participación basada en lo lucrativo; también se hace referencia a que la ventana de oportunidad para apropiarse del programa ha sido diferencial entre organizaciones grandes y organizaciones pequeñas, lo que a su vez se traduce en que el balance que estas hacen de los aportes del PP a la participación en la ciudad, sea distinto:

[...] se identifica una dicotomía -en cuanto al estímulo a la participación y los recursos de PP- entre las organizaciones pequeñas y las grandes organizaciones, según la cual las primeras son mucho más escépticas a ciertas formas de participación y relacionamiento con la institucionalidad, dado que sus experiencias con el programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo no han sido muy exitosas. Por el contrario, las grandes organizaciones son muy optimistas con el estado de la participación en la ciudad y la importancia de los recursos de PP en este aspecto, pues se identifica que son bien recibidas por la institucionalidad, tienen más posibilidades de acceder a los recursos y a su vez, pueden establecer redes fácilmente con otras organizaciones. (Alcaldía de Medellín-Corporación Región, s.f:81).

6 En este sentido, por ejemplo, y fruto también del creciente empoderamiento de las mujeres y sus demandas por una atención diferencial, en marzo del año 2007 se creó la Secretaría de la Mujer, reglamentada por medio del Acuerdo Municipal número 1 de este año; también se crea Metrojuventud como subsecretaría de Cultura Ciudadana que dotó de institucionalidad, herramientas y recursos las dependencias desconcentradas como las Casas de Gobierno de los Corregimientos y los Más Cerca en las comunas.

Las críticas y tensiones, que en función de él se han hecho, son grandes y constantes. Desde los mismos líderes comunitarios se utiliza la expresión “Pepedependencia”, haciendo alusión a la concentración excesiva de las dinámicas de participación en torno al PP tanto en los sectores sociales como en la administración municipal. Ello ha llevado que se deje por fuera procesos organizativos históricos y con repercusiones también importantes en el devenir local y de la ciudad. Algunos sectores también hablan de dificultades por parte de la Administración Municipal para manejar de manera acertada y coherente los procesos administrativos y logísticos inherentes a la política de PLyPP, pareciendo evidente una mirada que centra los cuestionamientos en la gestión municipal al respecto.

Esto se ratifica cuando se plantea que no se configuraron de forma contundente las herramientas que hicieron posible el seguimiento, monitoreo y evaluación de las inversiones, recursos y de los impactos sociales que se esperaba obtener con el desarrollo de los proyectos, en tanto “la mayoría de funcionarios y/o contratistas a quienes se encomiendan las supervisiones e interventorías de los contratos no cuentan con el tiempo y los conocimientos temáticos y/o financieros necesarios para hacer un adecuado seguimiento y control a la ejecución.” (Corporación Viva la Ciudadanía, 2014, p. 94). Tal labor de supervisión e interventoría también se cuestiona en el marco de las características de la cultura política, pues se evidencia la necesidad de que los funcionarios, contratistas y servidores públicos, puedan estar al margen “de prácticas como la burocracia y el pago de favores” (Corporación Viva la Ciudadanía, 2014:94).

Hay una valoración significativa acerca de lo que ha permitido el Presupuesto Participativo como un escenario de decisión de inversiones en el desarrollo social, sin embargo los cambios y la forma en que se está ejecutando actualmente ha generado insatisfacciones, suspicacias y sospechas en comunidades que han observado un deterioro en el sentido participativo y democrático de esta política local hasta el punto de optar por no hacer parte de su ejecución o implementación (Alcaldía de Medellín y el Instituto Popular de Capacitación - IPC, 2014:15).

A pesar de sus opositores, de las tensiones y dificultades en su implementación, la concreción del PLyPP como política pública local, se asume como uno de los grandes logros para la participación, en tanto ha contribuido a la ampliación de garantías y oportunidades para su ejercicio y a la concreción de propuestas para la ampliación de la democracia en la ciudad, pero también ha ayudado a visibilizar los grandes problemas que tiene nuestra cultura política, las dificultades en la planeación y ejercicio de la gestión pública que mantiene el sistema político representativo y las lógicas antidemocráticas que seguimos perpetuando.

El proyecto político democratizador en el que inscribe la política pública de Planeación Local y el Presupuesto Participativo, se establece y se define a partir de la participación ciudadana como una forma de compartir el poder, a través de un contrato político que otorga a los involucrados un común poder decisorio, en tanto, se apela por una ciudadanía que se involucre directamente en la toma de decisiones de la comunidad política. La vinculación de la participación ciudadana al gobierno local plantea interrogantes fundamentales acerca de la naturaleza de la democracia y de la ciudadanía presentes en Medellín, así como sobre las habilidades y estrategias necesarias para lograr construir, re-construir y trasformar las relaciones entre los ciudadanos y sus gobiernos locales, lo que significa centrarse en esta intersección y en sus formas de interlocución (Corporación Viva la Ciudadanía, 2014:161).

La creciente institucionalización de la participación favoreció el rol y funcionamiento de instancias formales como el Consejo Territorial de Planeación que posibilitó la articulación de los sectores sociales; este Consejo, literalmente, logró brillar durante los gobiernos de Fajardo, Salazar y la primera parte de Gaviria, con un seguimiento constante y riguroso en el diseño e implementación de los planes de desarrollo municipal. Hoy, la actuación de esta instancia en la ciudad es de un talante y perfil muy distinto.

Al analizar los ambientes y condiciones favorables o no para la participación ciudadana, un tema que no puede quedar por fuera es el del conflicto interno armado que ha vivido el país y la ciudad durante varias décadas y que influye directamente en los contextos y dinámicas de la participación. Tal influencia se ha reflejado en la inseguridad y presencia de distintas formas de violencia, en la intimidación a líderes y procesos sociales, e incluso en la cooptación de instancias y dinámicas de participación. Desde algunas comunas en particular, se han recibido testimonios que plantean que cuando los integrantes de las organizaciones sociales no han recibido desembolsos para la ejecución de proyectos y contratos, “los combos le ofrecen dinero en calidad de préstamo para superar la situación y cumplir así con lo acordado en la contratación [...] para tal préstamo se debe pagar un interés del 20%, tal y como se paga el también conocido fenómeno del “gota a gota” (Corporación Viva la Ciudadanía, 2014:97).

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

económico con poder fáctico y de manera diferenciada en cada territorio (Corporación Viva la Ciudadanía, 2014: 97).

Durante el periodo de tiempo analizado se han dado momentos de profundización del conflicto armado y sus manifestaciones en los escenarios y procesos locales de participación. Un ejemplo de ello es el periodo entre los años 2004 a 2007 cuando se produjo en los barrios y veredas, una alta presencia de desmovilizados, posterior al proceso de Justicia y Paz. Este fenómeno se vivió en especial en las comunas 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 13, lo que significó la presencia de los otrora, ejércitos del paramilitarismo, reincorporándose nuevamente como habitantes regulares; algunos de ellos conformando organizaciones sociales, queriendo hacer parte de las ya existentes o ser beneficiarios o partícipes de los proyectos presentes en los territorios.

Ese fue el gran enredo de la participación, porque era que todos estos sujetos entraron a ser actores comunitarios y sociales, porque Fajardo no podía decir: “no es que yo no quiero que participen”, porque eso era una cosa nacional, él hereda esa vaina. Y ellos empiezan a decir que también son ciudadanos, qué van a participar y es donde llega el problema y es que se empiezan a tomar las acciones comunales (Profesor universitario 1, comunicación persona, 10 de abril de 2018).

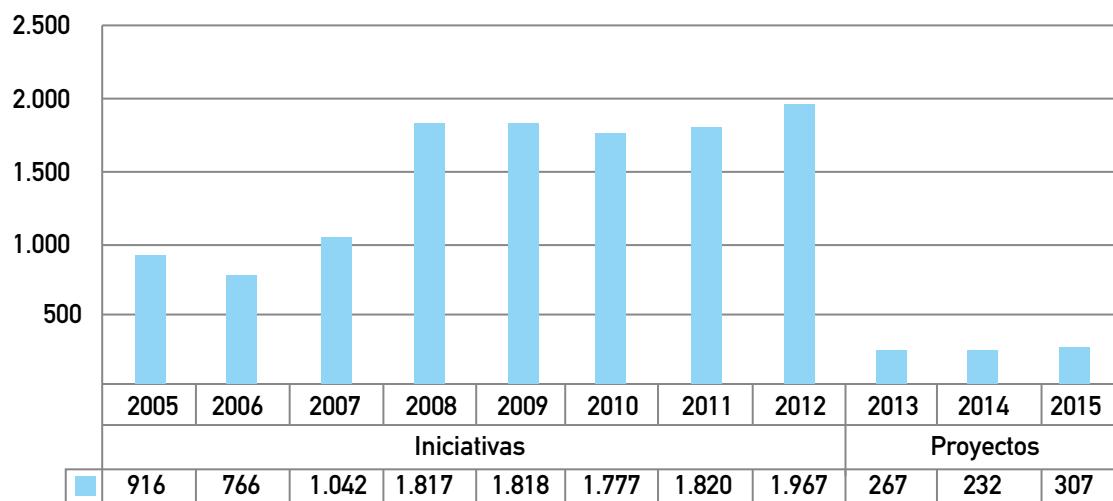
[...] se presentó una proliferación de organizaciones y grupos en los que no sólo participaron los desmovilizados, sino que fueron impulsados por ellos mismos como una directriz de la Corporación Democracia. Estas nuevas organizaciones aplicaron el mismo modelo organizativo de las organizaciones de las que provenían según las funciones, de tipo “militar”, de orientación o de control. (Instituto de Estudios Políticos, 2007), aspecto que permeó la dinámica del programa P y PP (Corporación Viva la Ciudadanía, 2014:59).

En cuanto a los recursos financieros destinados a la participación, se identificó a través de los planes de desarrollo y los informes de gestión, el mantenimiento de iniciativas comunes y recursos muy parecidos en los gobiernos de Fajardo y Salazar; pero en el periodo de Gaviria y de Gutiérrez, una disminución importante; en el primero se constató una disminución a casi la mitad de los recursos, y en el segundo una nueva disminución. El informe de la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo en el año 2017, reconoce el incremento paulatino de los recursos invertidos en Presupuesto Participativo, programa central en las dinámicas de participación en la ciudad en el periodo de estudio que comenzó con una inversión de 59.991 millones de pesos en 2004 y alcanzó los 151.000 millones de pesos asignados entre 2012-2015 (informe Veeduría Ciudadana, 2017:92).

La siguiente gráfica sobre la inversión en iniciativas y proyectos de participación ciudadana, evidencia el aumento de los recursos en el Presupuesto Participativo de la administración

de Fajardo a la de Salazar y el posterior declive de los recursos destinados para tal fin en el gobierno de Gaviria. Dado que en el marco de este programa la ejecución que se hacía cada año fue priorizada en la vigencia anterior, la disminución de los recursos se hace más evidente, al menos, un año después de tomadas las decisiones.

Gráfica 1. Inversión en iniciativas y proyectos de participación ciudadana en Medellín 2005-2015



Tomado de Informe de la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo municipal (2017, p. 94) y recuperado de:
Fuente:<http://presupuestoparticipativomed.blogspot.com.co/p/estadisticas-iniciativas-proyectos.html>

Las prácticas participativas

La mayor inversión social y el fortalecimiento de la participación , que se produjo en los gobiernos de Fajardo y Salazar, promovió la visibilización de nuevos actores sociales, la configuración de otros roles en aquellos que ya estaban presentes pero con perfiles bajos y el potenciamiento de lo local como territorio viable para la gestión del desarrollo. Nuevas dinámicas y ampliación de la esfera pública; emergencia y reconocimiento de subjetividades; relaciones entre ciudadanos, comunidades y Estado reconocedoras de la corresponsabilidad fueron parte del entramado que caracterizó el periodo de tiempo de 2004 a 2013, presentándose a partir de ese año cambios en el enfoque y disminución en la intensidad de las dinámicas participativas.

De una amplia gama de prácticas y formas de expresión que aparecieron o se fortalecieron durante estos años, se puede resaltar aquellas de carácter poblacional, los colectivos de mujeres por comunas y corregimientos, que realizan reivindicaciones desde sus territorios

locales y en torno a asuntos específicos; las organizaciones y asociaciones de mujeres de base y populares como la Asociación de Mujeres de Las Independencias – Comuna 13, la Red De Mujeres Populares, la Coordinación de Mujeres de la Zona Nororiental; los grupos de la tercera edad, que aumentaron en cantidad y oferta de servicios para sus integrantes.

Las estrategias de la participación social abarcan actividades de convivencia como prácticas recreativas, deportivas y culturales [...] la participación política, se caracteriza por marchas, por construir capital social a través de procesos formativos y desarrollar proyectos sociales y comunitarios de la mano de otras organizaciones y del Estado. Se considera que los tipos de participación y sus estrategias no se presentan en las organizaciones de forma pura, por lo que una organización con participación política puede desarrollar actividades propias de la participación comunitaria y de la participación social, especialmente si alguna de sus relaciones en red se ha visto quebrantada (Alcaldía de Medellín- Corporación Región, s.f:66).

Uno de los grupos poblacionales que más ha fortalecido su presencia en el escenario participativo de la ciudad son precisamente los jóvenes. Su emergencia como sujetos de la participación se da desde los años 80-90, cuando la agudización de las distintas formas de violencia los convirtió en víctimas y victimarios de una guerra sin sentido que se libraba en los barrios y comunas. Es a través de la cultura, las manifestaciones artísticas, el deporte, las iniciativas de comunicación alternativa, que ha sido posible arrebatarle jóvenes a la guerra.

Entre las expresiones y formas en que se organizan o expresan están: los clubes y grupos juveniles, los colectivos artísticos, los grupos de teatro, los semilleros deportivos, los grafiteros, grupos de hip hop, rap o la práctica de deportes en patineta, bicicleta y rampas, además de otras formas de “parchar”, que han ayudado a que ellos y ellas puedan “estar en la calle”, hacer parte de la vida pública, fortalecer sus voces y acción política, desarrollar sus nuevas u ocultas subjetividades y generar demandas que han contribuido a ampliar la baraja de oferta y recursos de las administraciones municipales para su acompañamiento y promoción. Con tensiones políticas y distanciamiento de algunos sectores, los espacios institucionalizados también han sido ocupados por los jóvenes, siendo, por ejemplo, muy activa su participación a través del Consejo Municipal de Juventud.

Las nuevas formas de participación, fundamentalmente juveniles, o más que nuevas, diferentes respecto a las tradicionales o institucionalizadas, han suscitado dos tipos de imaginarios: en primer lugar el que reconoce nuevos lenguajes e intenciones en diversas expresiones juveniles -comunicacionales, estéticas o artísticas- a través de las cuales proponen relecturas críticas y propuestas en torno a la realidad social. Y en

segundo lugar un imaginario que interroga que los jóvenes participen efectivamente desde dichas prácticas, aunque esta perspectiva es minoritaria. En este imaginario por ejemplo el graffiti es irrupción ilegal en el espacio privado o público, contaminación ambiental, acción transgresora del orden establecido y “acordado”, provocación vandálica, mientras para un joven grafitero es: “expresión artística, alternativa, forma de expresión, libertad de expresión, comunicación, cultura, una forma diferente de participar, cultura ciudadana, hip-hop, comunicación visual, imagen atractiva, combinación de colores, el graffiti está visualmente vivo, es una oda a los muros (Alcaldía de Medellín y el Instituto Popular de Capacitación - IPC, 2014:20).

Las mujeres, sus procesos organizativos y las prácticas participativas que promueven también merecen todo el reconocimiento a la hora de analizar las trayectorias de la participación en Medellín. El movimiento popular de mujeres, las organizaciones que de ellas y en torno a ellas existen en la ciudad y las ciudadanías con perspectiva y equidad de género, han logrado no solo la visibilización y tratamiento diferencial de este grupo poblacional, sino además su empoderamiento e injerencia en la política pública, en el diseño de la arquitectura institucional y en el posicionamiento de sus temas y problemas en la ciudad.

Yo creo que el movimiento de mujeres ha hecho formación, movilización y apuestas frente a los temas de planes de desarrollo que venía de manera muy constante y acertada; estaban en los debates del Consejo Territorial de Planeación y en los debates del Concejo Municipal con posiciones claras. (Directivo organización comunitaria, comunicación personal, 14 de abril de 2018)

Su acción política y social ha liderado también causas relacionadas con temas y necesidades estructurales y estratégicas para la ciudad. Por ejemplo, las mujeres han sido protagonistas de las reivindicaciones del movimiento por la defensa de los servicios públicos domiciliarios, que por su uso generalizado y la dificultad de una importante cantidad de pobladores para responder a su pago, se convirtió en “sentir común y [...] motivo de movilización desde la formación de los barrios [...] en los años 60, 70 y 80, que ha unido a líderes de distintos sectores y ha llevado a que unos jalonen a otros” (Alcaldía de Medellín, Corporación Región, 2013, p. 19). Este movimiento ha sido muy dinámico en los últimos años, con acciones en torno a la defensa, acceso y mínimo vital del agua. En el abanico de acciones que han aportado a la escena social las mujeres en este tema, está el “Festival de las mujeres por el agua” que comenzó a realizarse en el año 2009 y lleva a la fecha diez versiones, con iniciativas políticas, culturales y pedagógicas que buscan aportar a la visibilización y conciencia ciudadana de cuidado del agua.

El avivamiento de la participación, no solo por su institucionalización sino también por los esfuerzos constantes de organizaciones sociales, comunitarias, líderes y ciudadanía en general, también posibilitó que se intensificara el trabajo organizativo en torno a la defensa de la ruralidad de la ciudad, en sus cinco corregimientos, los cuales comparten como problemática común el impacto de la expansión urbana y de las distintas oleadas migratorias, lo que se refleja en la afectación, tanto positiva como negativa, de sus formas de vida y prácticas culturales y en las mismas dinámicas de organización y participación.

En varios de los cinco corregimientos de Medellín: San Antonio de Prado, Santa Elena, San Sebastián de Palmitas, San Cristóbal y Altavista, los procesos en torno a la planeación participativa del desarrollo jugaron un papel muy protagónico en la configuración del tejido social, en la solución de problemáticas y en la consolidación de los territorios locales. Incluso, dentro sus prácticas se reconoce el establecimiento de alianzas, tanto formales como de hecho, que contribuyeron a pensarse más alla de los límites que las fronteras político-administrativas imponen a la condición de territorios rurales dignos con proyección, identidad y calidad de vida.

San Cristóbal como otros corregimientos de Medellín, ha venido movilizándose colectivamente, en defensa de la ruralidad como forma de vida y como posibilidad de que esta vida sea de calidad, y no una condición de marginalidad y pobreza. Entienden que la urbanización es tanto una amenaza como una oportunidad, por lo que vienen trabajando de manera asociada en el desarrollo de acciones para mejorar su condición económica (Alcaldía de Medellín, Corporación Región, 2013:37).

Una de las mayores ganancias que se evidencia en las prácticas de los actores de la participación es el sentido y búsqueda de articulación que estos promovieron; en algunos casos, capitalizando esfuerzos y experiencias que emergieron años atrás, y en otros, aprovechando la ventana de oportunidad que la institucionalización de la participación generó. Se crearon o fortalecieron alianzas, uniones temporales, redes, plataformas, mesas, organizaciones de segundo y tercer nivel como la Red de Planes Zonales, la Red de Organizaciones Comunitarias, la Red Nucleadora de San Antonio de Prado, la Mesa de Trabajo Mujer de Medellín, la Federación Antioqueña de Ong's, entre otras. Todas ellas, con distintos repertorios, promovieron la movilización como acción social y ciudadana y la incidencia desde los territorios locales, hacia las escalas comunales, corregimentales, zonales y de ciudad; en asuntos como la política y agenda pública, el presupuesto y la gestión municipal.

En la experiencia participativa de Medellín el trabajo en red juega un papel muy importante, pues en su marco se ha buscado reconocer al otro y fortalecer los acuerdos colectivos y el

trabajo mancomunado que resignifica lo público. Las redes se potenciaron tanto desde el encuentro físico de organizaciones y el establecimiento de plataformas de segundo nivel, como con la utilización del recurso virtual y la creación de alianzas a través de él. Ha sido una estrategia usada para la incidencia social y política, para impulsar distintas iniciativas, para apoyar “campañas, reclamos a los gobiernos, como mecanismo de difusión masiva de información o para vincularse a acciones ciudadanas globales. Las redes son consideradas un instrumento importante de convocatoria a movilizaciones, un medio que podría contribuir al desarrollo de la conciencia crítica” (Alcaldía de Medellín y el Instituto Popular de Capacitación - IPC, 2014:21).

La utilización de mecanismos formales de participación también hace parte de las prácticas que deben ser documentadas a la hora de analizar las trayectorias de esta en Medellín. Su presencia no ha sido tan generalizada y se ha dado en organizaciones y grupos que tienen un nivel de conocimiento y formación política cualificada o a través de acciones colectivas que surgen de forma espontánea, en función de una causa o lucha común y que no necesariamente tienen una institución formal desde la que se realiza y que no generan alta sostenibilidad en el tiempo.

Algunos actores señalan que estos mecanismos fueron más utilizados cuando la ciudadanía comenzó a sentir cambios en el enfoque de la participación que se promovía desde la administración municipal. Al respecto indican que “Vimos solicitudes, sobre todo, de cabildos abiertos en el período de Alonso y de Aníbal; sentí que en ese tránsito se hizo mucho cabildo abierto, pedían esa figura porque había mucho temor de que el PP se iba acabar” (Servidor Público 2, comunicación personal, 3 de abril de 2018).

“[...] la recurrencia de la ciudadanía a mecanismos directos de participación, las consultas populares, cabildos abiertos y las audiencias públicas, vienen siendo acciones a las que las comunidades vienen acudiendo en el último tiempo. Las audiencias públicas y la consulta popular es un mecanismo que viene trabajando la Comuna 8, cabildos abiertos en comuna 6 y 13, para exigir información de la Administración Municipal, sobre la reglamentación del Presupuesto Participativo examinar los impactos de obras con ocasión de proyectos grandes en la ciudad y en el tema de Vivienda, caso Cinturón Verde. Estas acciones que no son procesos sostenidos en el tiempo, pero si ponen problemas y situaciones que afectan a comunidades, pero que por su alcance, logran incitar el interés del ciudadano y ciudadana de a pie, sin que tenga que mediar su participación a través de organizaciones” (Instituto Popular de Capacitaciones, 2014: 11-12).

A la hora de analizar las prácticas participativas de los actores en Medellín, es necesario evidenciar que la ampliación de la baraja participativa, en clave de nueva institucionalidad, oferta, actores y prácticas emergentes no ha implicado, para el caso de la ciudad, la

transformación estructural de la cultura política antidemocrática. Es decir, en muchos casos sigue permaneciendo en las prácticas y valores sociales y políticos, en el favorecimiento a los amigos, en la prioridad del beneficio individual, en los grupos políticos tradicionales que controlan instancias de poder en la ciudad y que influencian directamente las prácticas locales, y en la corrupción de distinto tipo. De hecho, algunos actores entrevistados para la elaboración de este documento expresan que las nuevas prácticas participativas también generaron nuevas formas de clientela, corrupción e incidencia, incluso, de actores ilegales en la gestión de lo público:

[...] alrededor de la organización comunitaria se fueron adhiriendo ‘apoyos institucionales’ y de los llamados ‘políticos’, así como procesos de formalización estatal, especialmente bajo la figura de las Juntas de Acción Comunal, se fortalecieron prácticas clientelistas y corruptas, con lo que se generó tanto competencias de poder por recursos, como también enfrentamientos de grupos de la comunidad opuestos a prácticas de corrupción y robo de bienes de la comunidad. La figura del (la) líder comunitario va transitando de ser un defensor de su comunidad y cabeza de la movilización frente al Estado y las élites, a ser un intermediario calificado y legitimado entre el Estado y su comunidad, tránsito que quiebra la unión de la comunidad, su fuerza, y reproduce a su interior las prácticas clientelistas. Prácticas que no promueven nuevos liderazgos, sino que por el contrario tratan de minimizarlos, en tanto se constituyen en competencia y en amenaza para los líderes empoderados (Alcaldía de Medellín, Corporación Región, 2013:6).

Esto pone en los análisis la figura del líder comunitario. En la ampliación de la participación ciudadana es evidente la emergencia de nuevos liderazgos, algunos de ellos carismáticos y diversos; pero también la permanencia de sujetos y formas tradicionales que perpetúan prácticas ya cuestionadas a lo largo de este análisis y configuran para el rol del líder cierta especialización técnica que, en ocasiones, instrumentaliza la acción social y política y genera confrontaciones con otros ciudadanos y actores de la participación:

Este tipo de movilización entra en tensión frecuentemente, en primer lugar, con gran parte de la comunidad, que en muchos momentos interpreta esta demanda como corrupción, como búsqueda de beneficio personal (suponiendo el liderazgo como voluntariado); pero por otra parte, otro sector de población reivindica esta posibilidad, no como corrupción o robo, sino como legítima compensación para quien dedica casi todo su tiempo a la comunidad. Esta tensión enfrenta, en segundo lugar, a muchos líderes en mutuas acusaciones de corrupción sino también reclamando fronteras, un territorio, en el cual sienten ejercer legítimamente poder, generando competencia por el reconocimiento, por el control en las decisiones sobre recursos, contratos de ejecución, venta de servicios o suministros a los proyectos financiados con recursos de presupuesto participativo, etc (Alcaldía de Medellín, Corporación Región, 2013:21-22).

Tal presencia simultánea de distintas formas, énfasis y sentidos, ha derivado a su vez, en el surgimiento de tensiones entre unos y otros ciudadanos y entre las distintas formas de ejercer los liderazgos, lo cual dificulta el ejercicio y efectividad de la participación. Al respecto, algunos liderazgos demuestran abiertamente sus filiaciones y compromisos con grupos y partidos políticos, haciendo en ocasiones utilización instrumental de los mecanismos y posibilidades que ofrece la participación; otros sectores que sienten gran desconfianza hacia la clase política han optado por distanciarse de ella; hay otros que a pesar de la desconfianza que les generan los políticos tradicionales, “no toman distancia y aprenden las reglas de juego en las transacciones por intereses particulares, [otros] expresando inconformidad con las prácticas clientelistas critican abiertamente a sus responsables y se colocan en un lugar de oposición deliberante y [hay a] quienes les son indiferentes el clientelismo y la politiquería” (Alcaldía de Medellín y el Instituto Popular de Capacitación - IPC, 2014:14).

Al analizar los liderazgos, específicamente en las formas de organización comunal, se evidencia que siguen existiendo maneras muy tradicionales de ejercer este rol, algunas de los cuales desarrollan prácticas que no necesariamente se enmarcan en los principios democráticos, generando más obstáculos para la ampliación de la participación. Esto también complejiza las relaciones entre líderes y servidores públicos pues las expectativas, marcos de actuación y formas de proceder de unos y otros, en algunos casos, son distintas. “El desencanto con los comunales es que uno parece como en un país distinto porque ellos viven, en general, haciendo excepciones, de organizaciones que logran construir cierta relación fuerte con su comunidad y también la necesidad que tiene de pervivir como movimiento” (Grupo Focal 1, comunicación personal, 22 de Marzo de 2018).

Para los servidores los mayores retos han estado relacionados con generar o hacer gobernables las nuevas condiciones que se establecieron para la participación, trascender las formas centralistas homogéneas y estandarizadas de acompañamiento social y contribuir a que los nuevos sujetos de la participación pueden también vivenciar su derecho. Los liderazgos comunales tradicionales quieren desarrollar su acción social aprovechando la ventana de oportunidad existente, pero esto les genera conflictos pues implica aceptar el protagonismo de otros actores sociales en la escena pública y el necesario cambio en sus maneras históricas de proceder, lo cual no ha sido tan fácil de lograr en Medellín. Algunos funcionarios argumentan que esto tiene que ver con que la participación ciudadana “ha sido cooptada como una opción de sobrevivencia de amplios sectores de las comunidades que han encontrado en el ejercicio de la participación una forma de vida, no de ejercicio de la ciudadanía, por lo menos de la ciudadanía patriota” (Grupo Focal 1, comunicación personal, 22 de Marzo de 2018).

En el panorama de las prácticas y los actores de la participación también se encuentran las acciones colectivas de resistencia y no sometimiento al conflicto interno armado o a las

distintas formas de violencia que en la ciudad se presentan, con prácticas esperanzadoras e innovadoras, como por ejemplo el desacato a toques de queda que se han transformado en toques culturales, los cuales en su forma de expresión vinculan a población que hace parte de los territorios locales, así no esté articulada a organizaciones formales o a los escenarios institucionales de participación. Esto evidencia que, como en las décadas de 1980 y 1990, la cultura se convierte en un correlato fundamental para la participación. Algunas de estas prácticas y otras formas como las marchas, las velatones y los plantones se han perfilado de forma contundente como reivindicaciones en torno a la búsqueda por la paz y por la no vinculación de grupos poblacionales como niños, niñas y adolescentes a la guerra.

El alcance o nivel de las prácticas participativas, lo que algunos actores llaman “la escala de la participación”, ha sido un elemento de debate constante para la ciudadanía, las organizaciones e, inclusive, para la misma institucionalidad. La ampliación de la oferta formal apalancada por la legislación nacional y la normatividad local; los procesos que comenzaron por reivindicar derechos básicos fundamentales y que fueron trasegando en el tiempo hacia la reivindicación de derechos políticos y sociales; y la emergencia de nuevos actores, prácticas e instancias también ha llevado a que se cualifiquen las exigencias con reclamos por mayor incidencia, efecto y alcance con las prácticas participativas.

La expresión popular: “yo participo, tú participas, nosotros participamos y ellos deciden” resuena en distintos escenarios en los cuales se cuestiona que la mayoría de procesos y recursos para la participación se concentran en niveles como la información y la consulta o que los procesos que adelantan los ciudadanos por iniciativa propia, encuentran freno en la normatividad o en el complejo entramado de la gestión pública y su burocracia. Ello ha implicado que niveles como los de fiscalización, gestión y concertación, tengan un menor desarrollo, aunque es necesario ratificar que existen en la ciudad algunas experiencias significativas con estos fines.

La gran mayoría está de acuerdo que todo ejercicio de participación ciudadana debería terminar en la toma de decisiones con incidencia directa de los ciudadanos y no sólo tener alcance de consulta o deliberación. Se contempla un avance en la comprensión de la distancia entre la intención de participar, la participación para ser consultados y la participación para decidir ... En esta perspectiva, los ciudadanos creen que se deberían establecer mayores mecanismos que permitan que las propuestas, planes, proyectos e ideas formulados en escenarios de participación ciudadana adquieran carácter vinculante, para lo cual se requiere iniciar por una profundización y ampliación de la voluntad de escucha de los gobernantes y servidores públicos de lo que proponen las comunidades, las organizaciones y los ciudadanos. No sólo una escucha para hacer sentir a la gente que participa, sino para reconocer con juicio y responsabilidad la validez y necesidad de las

propuestas y su viabilidad en la gestión pública o en los planes de gobierno” (Alcaldía de Medellín y el Instituto Popular de Capacitación - IPC, 2014:16).

En relación con la movilización social se advierte que hace parte vital del entramado que enriquese la democracia; se reconoce para el contexto de Medellín distintas acciones colectivas, expresiones públicas de protesta social, resistencias y movimientos sociales. Entre las más destacadas o visibles están las manifestaciones de ciudad que son reflejo local de movilizaciones vividas a escala nacional e internacional como la que conmemora el Día Internacional de los Derechos de las Mujeres realizada el 8 de marzo; la Marcha del Día del Trabajo que se efectúa el 01 de mayo de cada año y la Marcha de la Población LGBTI realizada entre finales de junio y comienzos de julio con expresiones de defensa por la diversidad y la libre opción sexual.

La marcha cannábica es otra de las manifestaciones que a escala de ciudad se vive, la cual, “mirada desde el contexto nacional, es la más fuerte pues saca todo ese gentío, 50 o 60 mil personas, haciéndola muy atractiva y referente” (Profesor universitario 2, comunicación personal, 11 de abril de 2018). La acción social en la calle frente a esta reivindicación tiene la característica de la espontaneidad y la coyunturalidad del movimiento, en especial al validarse ampliamente el criterio de ser este un proceso y reivindicación abierta. Sin embargo, los activistas que desde la escena local han liderado el proceso, tienen la consigna de promover consumidores conscientes, responsables y respetuosos, y eso lo que quiere decir es “que hay que formar a esos consumidores,” (Profesor universitario 2, comunicación personal, 11 de abril de 2018), asunto que pone retos y trasciende la perspectiva de la movilización social esporádica.

Además de las marchas de ciudad mencionadas, los actores de estos sectores o grupos poblacionales concretan prácticas que van desde la acción colectiva y la protesta a través del uso de expresiones culturales y la visibilización de subjetividades en el espacio público, hasta la conformación de organizaciones sociales, presencia de algunos de sus líderes en instancias de participación comunales, corregimentales y de ciudad y articulación con otros actores, procesos y organizaciones a través de plataformas, alianzas y redes.

El Movimiento Estudiantil en Medellín ha tenido presencia histórica y en los últimos años ha fortalecido sus apuestas y acciones. Se destaca, durante el año 2008, su fortalecimiento en torno a La Minga Social, en el 2009 el Congreso de los Pueblos y en el 2010 las acciones generadas en torno a la Marcha Patriótica. Se han gestado también algunos procesos de articulación o expresión local con movilizaciones nacionales como la Mesa Amplia Nacional Estudiantil MANE, que se vivió entre los años 2011 y 2014.

En abril de 2014 se realiza en la ciudad el Foro Social Urbano Alternativo al Foro Mundial que buscó reactivar el movimiento urbano. Al respecto, es importante destacar que comenzando la segunda década del presente siglo, en Medellín, se avivaron los procesos de movilización social en torno a la defensa del territorio y las apuestas por reivindicar los bordes de la ciudad dadas las búsquedas de comunidades, organizaciones y pobladores por incidencia sobre el nuevo Plan de Ordenamiento Territorial. Sus participantes destacaron el impulso dado desde “La Mesa Interbarrial”, posteriormente, la iniciativa colectiva denominada “La ladera le habla a la ciudad” y el proceso “Diálogos Campo-Ciudad”; todas ellas desde la perspectiva del derecho a la ciudad, con un gran protagonismo de la ladera oriental de Medellín y configurando un repertorio de acciones y mecanismos como cabildos abiertos, marchas, plantones, tomas pacíficas al Concejo Municipal. Estos antecedentes dieron lugar a lo que hoy se conoce como Movimiento de Pobladores.

El derecho al agua del barrio El Pacífico en la comuna 8, los temas del hábitat, los servicios públicos, el Cinturón Verde, movilizaron mucha gente; el tema del POT, de las zonas de alto riesgo, el tema rural y urbano también movilizó” (Servidor Público 2, comunicación personal, 3 de abril de 2018).

Un análisis realizado por la Escuela Nacional Sindical⁷ permite reconocer que entre los años 2015 y 2017 “los principales temas que aglutinaron, provocaron o convocaron una manifestación libre y espontánea de la ciudadanía medellinense se centraron en tres campos: Salud, Educación y, Conflicto y Paz”. De acuerdo a este análisis, en el ámbito de la salud los temas que suscitaron tales acciones fueron la desfinanciación de los hospitales y clínicas, los altos costos de los medicamentos, la falta de garantías laborales del personal de la salud y el cierre de instituciones públicas. En torno a la educación se vivieron experiencias enmarcadas en el Paro Nacional de Maestros del 2017 con una duración de 37 días, protestas y actos de reclamación que realizaron estudiantes universitarios por el derecho a la educación, exigencias ante políticas locales y nacionales y por la financiación de la educación superior. En cuanto al tema del conflicto y la paz, se vivieron acciones relacionadas con el proceso de paz firmado en 2016 entre el gobierno de Santos y las Farc, expresiones sociales en contra de actores armados o actos de violencia y movilización de la población desplazada o víctima del conflicto armado en demanda de acciones de reparación.

Durante del periodo de análisis hay nuevas o emergentes expresiones sociales que se suman a luchas históricas como el movimiento por el derecho al agua, los

⁷ Documento producido por la Escuela Nacional Sindical, en el marco del proceso de deliberación sobre la regulación del derecho a la protesta pacífica liderado por la Fundación Foro Nacional por Colombia (s.f.).

desconectados y sus reivindicaciones por el acceso equitativo y digno a los servicios públicos domiciliarios, el gremio de los taxistas y sus reclamaciones en torno a “las plataformas digitales, los servicios de transporte ilegales y asesinatos de algunos de sus compañeros [estos] han sido motivo para salir a las calles a protestar o realizar plantones en algunas vías y arterias principales (ENS, s.f., p. 7), los comerciantes del sector textil quienes reclaman acompañamiento del Gobierno y medidas en contra del contrabando que afecta este renglón de la industria.

En el plano cultural, y como aportes específicos de los territorios locales, se ha realizado en Medellín la Marcha de los Alumbrados en el mes de diciembre, el Festival de Tradiciones, Mitos y Leyendas de la Zona Noroccidental, el Festival Comunitario por la Vida que realizaba la Red de Organizaciones Comunitarias ROC en el marco de la conmemoración del 12 de octubre. También aparecen en la escena los colectivos ambientales con protestas por el impacto ambiental de megaproyectos como el Metroplus, El Túnel de Oriente, contra El Plan Bordes y El Jardín Circunvalar; los colectivos de ciclistas y patinadores que se han tomado las calles arrebatándole espacio público a la compleja movilidad que tiene la ciudad, “yo estoy fascinado con otra práctica que no he visto ninguna otra ciudad y que es un potencial: los recorridos y las cicladas, que vienen generando prácticas de asociación, usos del espacio, un uso de lo colectivo” (Profesor universitario 1, comunicación persona, 10 de abril de 2018).

Estas distintas expresiones, en mayor o menor medida, han recreado la experiencia participativa de la ciudad, a pesar de que algunas de ellas se han configurado de forma coyuntural y con objetivos muy específicos en torno a su lucha o reivindicación particular. Quizás su mayor cualidad es que aportan nuevos y diversos sujetos como protagonistas de la movilización social.

“Puede ser que estén muy fragmentadas o no tienen toda la fuerza, estoy hablando de los sindicatos, el movimiento de los servicios públicos que todavía hay un comité interesante que se mueve en la ciudad, algunos temas de LGTBI, movimiento cultural, algunas de las mujeres, los jóvenes, algunos sectores campesinos o por medios de corregimientos en la ruralidad” (Grupo Focal 1, comunicación personal, 22 de Marzo de 2018).

Las últimas grandes movilizaciones de la ciudad fueron en el marco del plebiscito; además de las ya mencionadas, aparecen también expresiones como los antitaurinos, los animalistas, los vegetarianos, que reciben mucha influencia a través de las Tecnología de la Información, siendo el mundo globalizado el que contribuye a que se genere identidad, acceso a la información y otras en experiencias, lo que en otros

tiempos no se tenía, y acción social. “Hay sectores qué creen que la legitimidad del Estado colombiano pasa por lo que se diga aquí en este país, y resulta que no señor, lo que se diga en este país es un pedacito, porque la gente hoy por hoy se conecta con el mundo” (Profesor universitario 2, comunicación persona, 11 de abril de 2018).

Efectos de la participación en la vida de la ciudad

Las expectativas de ciudadanos, comunidades, organizaciones, políticos y gobierno municipal en relación con la participación y las posibilidades que su fortalecimiento e institucionalidad podría traer han sido amplias, diversas y con énfasis no necesariamente coincidentes entre los distintos actores. En esto influye que lo que se espera lograr con la participación depende de la concepción y el enfoque que sobre ella tienen los actores, y en la ciudad han sido distintas las posturas al respecto. En esta medida, las trayectorias de la participación en Medellín durante el periodo 2002-2019 permiten evidenciar, al menos, dos énfasis o enfoques para ella.

El primer enfoque reconoce la participación como forma de vincular a otros, medio para incorporar unos actores a lógicas y dinámicas ya existentes que se quieren posicionar y que no necesariamente trae reivindicaciones colectivas amplias y enmarcadas en la justicia equitativa y democrática. El énfasis de la participación está puesto en legitimar intereses y proyectos individualistas o de ciertos grupos y sectores, asumiéndola de forma instrumental y cuyo ejercicio no conlleva necesariamente al logro del bienestar general, y se utiliza más para posicionar lógicas hegemónicas y regular el descontento social de algunos actores frente a determinados asuntos.

Este énfasis se hace visible en Medellín, por ejemplo, en la influencia que sectores tradicionales partidistas siguen teniendo sobre las dinámicas locales con el desconocimiento de sus proyectos específicos: “las comunidades reconocen y critican las prácticas abusivas de parte de los políticos que utilizan las necesidades de la población para sus fines electorales y politiqueros” (Alcaldía de Medellín y el Instituto Popular de Capacitación - IPC, 2014:14). También se reconoce la generación de nuevas o de otras formas de corrupción y clientelismo sobre la significativa oferta participativa, y el desconocimiento de las apuestas de extensos sectores poblacionales, sus particularidades y sus búsquedas por articularse a las dinámicas del desarrollo en la ciudad. Desde esta óptica, se reduce la oferta y las prácticas participativas a eventos, instrumentos o sucesos puntuales, desarticulados e inmediatistas.

Otro enfoque es el que entiende la participación como medio o estrategia para la transformación social. Desde esta mirada se contribuye a la construcción de confianzas entre ciudadanos,

funcionarios y gobiernos locales; al mejoramiento de la gobernabilidad; a la transformación de situaciones problemáticas de territorios locales; a la visibilización de subjetividades y ejercicios múltiples de ciudadanías; a la ampliación de lo público colectivo y a la democratización de la vida en sociedad. Este énfasis concibe la participación como una dinámica constante que no se reduce a actos inmediatos, es decir que se reconoce como dinámica permanente y en constante cambio.

Desde esta perspectiva, durante los últimos quince años, la ciudad ha sido el escenario en el que se han generado transformaciones de la estructura y oferta institucional a favor de la participación, se han posibilitado espacios para la deliberación ciudadana, se han construido canales de comunicación y mecanismos de acceso a la información y recursos públicos, se ha innovado con prácticas de transparencia y rendición de cuentas, y han llegado de manera efectiva recursos a los territorios locales priorizados por la ciudadanía. De todas maneras es necesario nombrar que si bien estas condiciones se han logrado en la ciudad su posicionamiento ha estado cargado de complejidad y tensiones.

“Gómez (2012) afirma que el Presupuesto Participativo en los gobiernos municipales de Sergio Fajardo (2004-2007) y Alonso Salazar (2008-2011) logró reactivar la movilización de comunidades barriales, puso en tensión el funcionamiento del aparato institucional del Estado y renovó la legitimidad en cuanto al acceso a las cuestiones de los recursos públicos; sin embargo, expresa que se asistió a una magnificación, a un triunfalismo en esta metodología, que generó dificultades para el análisis reflexivo y crítico de asuntos cruciales, como las transformaciones del poder político local, el fortalecimiento del tejido social comunitario y la superación de condiciones de exclusión, entre ellas la pobreza” (Corporación Viva la Ciudadanía, 2014:69).

Por otra parte, los efectos de la participación en Medellín han sido distintos en las comunas y corregimientos, mostrando la relación entre el avance en la configuración del territorio y sus niveles de consolidación con las dinámicas y énfasis de los procesos de participación. Ello tiene sentido si se reconoce que el crecimiento urbano y rural en la ciudad ha estado promovido por las dinámicas de organización y participación de sus pobladores. En esta medida, aquellos territorios donde los procesos de poblamiento son más recientes, evidencian ejercicios de participación con énfasis en la transformación de los territorios locales, de cara a la satisfacción de derechos y necesidades básicas fundamentales como el agua potable, la vivienda digna, la construcción de calles para acceso y movilidad, las dotaciones colectivas como escuelas, espacios de esparcimiento, cultura y práctica deportiva.

En estas dinámicas, “la esencia de algunas organizaciones es enmarcar su accionar en la defensa de los intereses sociales por medio de la autogestión (consecución propia de recursos), aunque se evidencia una gran recurrencia al sector público para ello” (Alcaldía de Medellín- Corporación Región, s.f:65). Por su parte, las zonas que cuentan con un mayor nivel de consolidación territorial orientan sus procesos de participación hacia sectores como la seguridad, la educación superior de sus habitantes, el medio ambiente y la gestión o mantenimiento de espacios públicos de calidad.

Los efectos de la participación también dependen de su tipo y de la escala territorial en la cual se involucre. En este sentido, las dinámicas de participación más asociadas a lógicas comunitarias, procesos sociales de base, grupos barriales e iniciativas poblacionales definidas y delimitadas como grupos de la tercera edad, colectivos de mujeres, expresiones artísticas, clubes juveniles y grupos ambientales tienen como efecto la resolución de problemas o situaciones puntuales; el acceso a servicios, programas y beneficios de acuerdo a su condición específica, el ejercicio y puesta en lo público de sus subjetividades y el afianzamiento de identidades locales. Todas ellas, con su gran diversidad, contribuyen a la ampliación y cualificación del tejido social en Medellín.

Por su parte, aquellas expresiones o prácticas a escala de zonas, comunas, corregimiento y la ciudad en general, se configuran en torno a problemáticas o demandas estructurales y ponen su énfasis en la incidencia política a través de la generación o afectación de normatividad, agenda, recursos y políticas públicas. Un efecto de esta incidencia en Medellín ha sido el aumento de procesos organizativos y expresiones de segundo y tercer nivel, que promueven alianzas y articulaciones como las mesas, redes, plataformas. “Dichas organizaciones no sólo tejen redes de trabajo con otras organizaciones sociales, sino que están en condiciones de interactuar con el Estado, lo cual amplía el rango de participación incluyendo la política” (Alcaldía de Medellín- Corporación Región, s.f:65).

Otro efecto de la participación es que ha ayudado en la visibilización de las problemáticas de la cultura política. La ampliación de la oferta y las nuevas prácticas ciudadanas en torno a ella, han hecho evidente, por ejemplo, la permanencia de ejercicios no democráticos en el marco del sistema político representativo, que condicionan e influyen, en especial, las dinámicas locales e instancias de participación institucionalizada como Juntas de Acción Comunal, Asocomunales y Juntas Administradoras Locales. Estas permanencias entran en conflicto con nuevos actores de la participación como mujeres y jóvenes, avivando confrontaciones entre nuevos y viejos liderazgos, que, en el mejor de los casos, lleva a que se disputen en el espacio público la pertenencia a estas instancias o que

terminan en el desencanto y deserción de los actores que están incursionando en la esfera pública.

“En cuanto a la transformación de la cultura política y las prácticas de los sujetos, hay concordancia entre los estudios, al identificar como un logro, cierta disminución de la intermediación de políticos, quienes anteriormente tenían como eje de su accionar, la gestión de las demandas de la población ante el Estado, constituyéndose dicha mediación, en su principal herramienta para la captación de votos. Pese a este logro, los estudios no desconocen la existencia de tensiones, disputas y limitaciones para el pleno desarrollo de la participación de la ciudadanía, tales como: relaciones clientelares, caudillismos, esquemas verticales de autoridad, tensiones de intereses individuales sobre intereses colectivos, entre la democracia representativa y la democracia participativa, disputa entre los actores –líderes y organizaciones- por el manejo de los recursos y los intereses territoriales, dudas frente a la injerencia efectiva en los procesos de intervención en la gestión pública, y la presencia de actores armados ilegales que permean las dinámicas de los territorios, entre otros” (Corporación Viva la Ciudadanía, 2014:77).

Como correlato del aspecto anteriormente mencionado, los efectos de la participación también se reflejan en el fortalecimiento de capacidades de los actores sociales y en el mayor y cualificado ejercicio ciudadano que supera las dinámicas del sistema político representativo. Ha sido muy evidente, por ejemplo, el posicionamiento de las mujeres y los jóvenes en la escena pública, logrando además incidir en la estructura y agenda pública. Así lo reconocen los servidores públicos que participaron en el grupo de discusión para la elaboración de este contexto de la participación:

Quiero cerrar con dos esperanzas que tenía y qué aún tengo con dos grupos poblacionales especiales que generaron movilización: uno, el movimiento de jóvenes; Medellín tuvo un movimiento de jóvenes excelente y creo que el único que la mantiene es la comuna 13, a pesar de los muertos. Ellos tienen una cosa rara, una mezcla cultural, una mezcla con inclusión, una mezcla de reconocimiento que se mantiene ahí. Y el otro es el proceso con mujeres; para mí el proceso con mujeres en Medellín se dio el lujo de lograr tener Secretaría de las Mujeres. (Grupo Focal 1, comunicación personal, 22 de Marzo de 2018).

“Según el balance de las Secretaría de las mujeres [el proyecto de entrenamiento de las mujeres] tiene como impacto fundamental el aumento en la participación de las mujeres en el desarrollo social, económico y empresarial fortaleciendo sus capacidades laborales y empresariales a partir de las necesidades y potencialidades de sus territorios

y con una visión de trabajo en red para transformar ciudad. Asimismo, marca un referente local, regional, nacional e internacional de incorporación del enfoque de equidad de género en la administración pública”(Alcaldía de Medellín-Corporación Región, 2010:135).

Otros efectos positivos de la participación están relacionados con el abordaje colectivo y abierto de temas culturalmente vetados, como la libre opción sexual y el consumo de marihuana, la priorización de proyectos e inversión pública donde el énfasis no se pone en adecuaciones y dotaciones físicas sino en formación política de los sujetos participantes y la emergencias de nuevas ciudadanías con distintas reivindicaciones y repertorios.

Hoy, también es evidente la disposición de algunos servidores públicos al ejercicio de la gestión pública desde lógicas de cooperación y articulación con la ciudadanía y algunos intentos de articulación al interior de la administración municipal para coordinarse en el marco de la oferta institucional; es el caso, por ejemplo, del Comité de Enlace y Seguimiento CES y la Mesa para el Fortalecimiento de la Ciudadanía FOSI, que articulan los funcionarios y acción institucional que se hace desde cada una de las dependencias, en el marco de Planeación Local y Presupuesto Participativo.

“La implementación de los planes de trabajo, el apoyo logístico realizado y el acompañamiento metodológico a las actividades de las Juntas Administradoras Locales generaron una serie de logros y aciertos para el ejercicio de las funciones de los miembros de las JAL, que impactan de manera positiva sus relaciones con la comunidad, la administración municipal, su cualificación y formación; así como posibilita el reconocimiento de acciones y espacios públicos y comunitarios que pueden facilitar su desempeño”. (Alcaldía de Medellín-Corporación Región, 2010:153-154)

Estos avances se dan en la ciudad de forma simultánea a la pervivencia de prácticas en el marco de la gestión pública, centralista y autoritaria que no logran ser efectivas a pesar de su importancia, como es el caso de la existencia de Consejo de Desarrollo Rural sin un gran despliegue y efectividad en sus acciones.

Un efecto que hoy no puede desconocerse en la ciudad es la desconfianza existente entre muchos ciudadanos y el gobierno municipal, en especial, a raíz de distintos desgastes, desmontes y cambios que se han hecho en las últimas dos administraciones municipales, al marco normativo y a la oferta institucional de la participación, “[...] hay un efecto que hemos

vivido todo este tiempo: una desconfianza permanente en la institucionalidad por parte de la ciudadanía [...] que se reclama siempre en carencia, en ausencia, en incumplimiento, en lo no realizado. Eso ha promovido que mucha gente desconfíe de la participación [...]" (Grupo Focal 1, comunicación personal, 22 de Marzo de 2018).

Esta precariedad en la construcción y mantenimiento de los lazos de confianza, también se evidencia entre los mismos ciudadanos por la pervivencia de prácticas culturales antidemocráticas y de tensiones y conflictos entre individuos, grupos y sectores que no logran tramitarse de manera constructiva y de cara al proyecto democrático de ciudad. Podríamos arriesgarnos a nombrar que hay cierta desesperanza, cierto tono gris sobre el futuro de la participación. "Hoy la ciudad no tiene proyecto de ciudad, no hay proyecto de región y no es posible construirlo sin reconocer cuál ha sido la historia de esta ciudad con respecto a la dinámica, lo preocupante es que nadie la está difundiendo"(Directivo organización comunitaria, comunicación personal, 14 de abril de 2018).

[...] yo siento que vamos de para atrás, qué se ha ido dando un poco al traste los movimientos sociales y los objetivos que esos movimientos tenían [...] yo pienso que las ONG's tuvieron en la época de los 90 mucho apogeo y que ese apogeo dependió mucho del acceso a recursos de cooperación que tuvieron. Pero esa financiación se ha ido disminuyendo paulatina y significativamente [...] Yo no veo hoy las discusiones que ponían las ONG's, entonces, pienso que el Estado ha cooptado a la ciudadanía y que el movimiento social viene en decadencia, que también puede estar relacionado, eso sería para comprobar, con la disminución de las ONG's y con la cooptación por parte del Estado de parte del capital humano que ellas tenían. No los veo movilizando la misma apuesta ni la mismas reflexiones, es como que estar en el Estado les cambiara de pronto el chip o la perspectiva y les creara ese temor" (Grupo Focal 1, comunicación personal, 22 de Marzo de 2018).

Balance general y lecciones aprendidas

El análisis de las trayectorias de la participación en Medellín, evidencia que entre los años 2004 y 2011, hay un aumento importante de la oferta participativa desde la institucionalidad pública y desde organizaciones pertenecientes al tercer sector social. Se crea normativa específica que sirve de apalancamiento para el aumento y cualificación de los procesos existentes y se modifica la arquitectura institucional, incluso en algunos casos, con oferta diferencial para grupos poblaciones y sectores como las mujeres, los jóvenes, la población LGBTI, el sector ambiental, el cultural, el educativo, entre otros.

Si bien esto tuvo que ver con la llegada a la administración municipal de gobiernos progresistas simpatizantes de la participación, también recoge el acumulado de casi dos décadas de esfuerzos de líderes, organizaciones sociales y comunitarias y ciudadanos por construir o transformar, desde sus distintas acciones colectivas y organizativas, una ciudad diferente; utilizando la participación como medio o estrategia para la planeación del desarrollo, la gestión y transformación local, el diagnóstico y reconocimiento de sus necesidades y potencialidades, la incidencia en la gestión pública municipal, la construcción de confianza entre sus pares y con el mismo Estado municipal y la democratización de las relaciones sociales y la vida en comunidad.

En contraste, durante los años 2013 y 2017 se han generado ajustes de algunos de los programas existentes y que ofrecen garantías para la participación; se hizo recorte en el recurso público de inversión social destinada a promoverla y reducción de los funcionarios públicos y contratistas asignados a estos programas. De forma simultánea se vienen presentando tensiones, desgastes y conflictos erráticamente tramitados en varios de los programas bandera de la primera parte del siglo; además, de la pervivencia de disputas entre escenarios y prácticas representativas y de democracia directa y entre nuevos y antiguos liderazgos. Tal panorama lleva a que desde distintos sectores, procesos y actores, hoy se evidencien desencuentros con la participación y sus alcances en los territorios municipal y local.

Los testimonios de algunos de los actores protagonistas de los procesos participativos en la ciudad, llaman la atención sobre lo riesgoso que ha sido en la experiencia de Medellín, el énfasis puesto a la insitucionalización y generación de la normatividad para la participación, por ejemplo, con la búsqueda constante de que se configuren acuerdos municipales. Si bien esta formalización ha hecho parte de las reivindicaciones sociales, el riesgo radica en la exacerbación de la norma sobre la potenciación de los procesos sociales y políticos, lo que ha llevado a que en algunos casos se establezcan límites legales y formales que restringen las dinámicas específicas de cada uno de los procesos, sus actores y territorios. Tal asunto hace que hoy exista una importante gama de acuerdos pero que no necesariamente ellos sean utilizados para el fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias y que incluso estas tengan restricciones.

En algunos casos la institucionalización de la participación también ha derivado en el desdibujamiento de los procesos que la antecedían, en tanto se ha impuesto la lógica institucional sobre la social y comunitaria con asuntos como la tramitología, la búsqueda por homogenizar, la imposición de distintos enfoques y alcances, así como de horarios y tiempos; dificultándose el establecimiento de equilibrios y acuerdos entre una y otra. Sobre este asunto, vale la pena destacar como ejemplo, que ante la institucionalización de los

planes de desarrollo locales comunales y corregimentales, varios de los procesos o asambleas comunitarias que dinamizaban estos planes, desaparecieron.

La institucionalidad pública ha avanzado en el ejercicio de la descentralización y desconcentración de servicios, recursos y decisiones; además de la incorporación del enfoque diferencial con algunos grupos y sectores, pero el camino por recorrer aun es largo. La necesidad de la articulación y la complementariedad sigue siendo una demanda, tanto de funcionarios públicos como de actores sociales.

Sin lugar a dudas, la institucionalización de la participación ha abierto distintas ventanas de oportunidad para la ampliación y cualificación del ejercicio de los ciudadanos pero, en algunas ocasiones, esa institucionalidad ha llegado a coartar las dinámicas propias de los procesos sociales. En otros casos, los mismos ejercicios ciudadanos trascienden las condiciones que esa ventana de oportunidad genera porque sus prácticas van más allá de las posibilidades que la institucionalidad le marca, derivando en tensiones, distanciamientos y desconocimiento entre ellas, o en resignificaciones y resistencias.

A la hora de hacer balance de las trayectorias de la participación en Medellín es importante reconocer que las realidades y contextos de la ciudad siguen siendo muy diversos y por ende las razones o motivaciones para la organización y la participación también. Es decir, hoy en Medellín existen territorios con procesos de consolidación muy maduros en donde los detonantes para que los actores sociales participen están asociados principalmente, más que a necesidades materiales, a necesidades existenciales, reivindicación de derechos como la educación superior, la seguridad y el medio ambiente. Pero, en la ciudad también se mantienen otros territorios en donde aun no se cuenta con satisfacción de necesidades básicas fundamentales como el acceso al agua, el derecho a la vivienda digna o las dotaciones colectivas fundamentales como vías, accesos peatonales y espacios públicos de permanencia; convirtiéndose estas en las motivaciones para la participación.

Tal panorama permite evidenciar, por un lado, que aún existen en la ciudad condiciones y ambientes que no favorecen la participación ciudadana, pues la población de algunos territorios está concentrada en buscar formas de satisfacer sus necesidades básicas dado que viven condiciones de exclusión de algunos factores, derechos, dimensiones del desarrollo y escenarios de ciudad. Por otro lado, lo que también se hace visible es que la diversidad de condiciones en la ciudad implica una gran diferencia y complejidad de dinámicas, formas y prácticas de participación que demandan marcos de interpretación y acompañamientos también diversos.

Esto se relaciona con la pervivencia simultánea de problemáticas y motivaciones asociadas a las escalas territoriales locales como el barrio, la vereda, el sector, la comuna y el corregimiento, y de las formas de participación que ellas generan; con problemáticas de ciudad, incluso de región (la concerniente al Área Metropolitana y aquella que conecta los Valles de San Nicolás, Aburrá y la región del Occidente antioqueño) que demandan procesos participativos de ciudad, transversales y en una escala territorial mayor.

La ampliación de la institucionalización de la participación en la ciudad puso en la escena pública nuevos actores y grupos poblacionales que generan mayor diversidad y complejidad de las dinámicas participativas. Ello se traduce, además, en una innegable riqueza de las prácticas y repertorios que modifican marcos y demanda el establecimiento de nuevos pactos y acuerdos en donde se reconozca el concenso, el disenso y el conflicto como parte natural de la escena pública. Tales condiciones retan a la institucionalidad para promover mayor reconocimiento y mejores acompañamientos. Además, estas nuevas emergencias generan esperanzas de mantenimiento y cualificación de las dinámicas participativas.

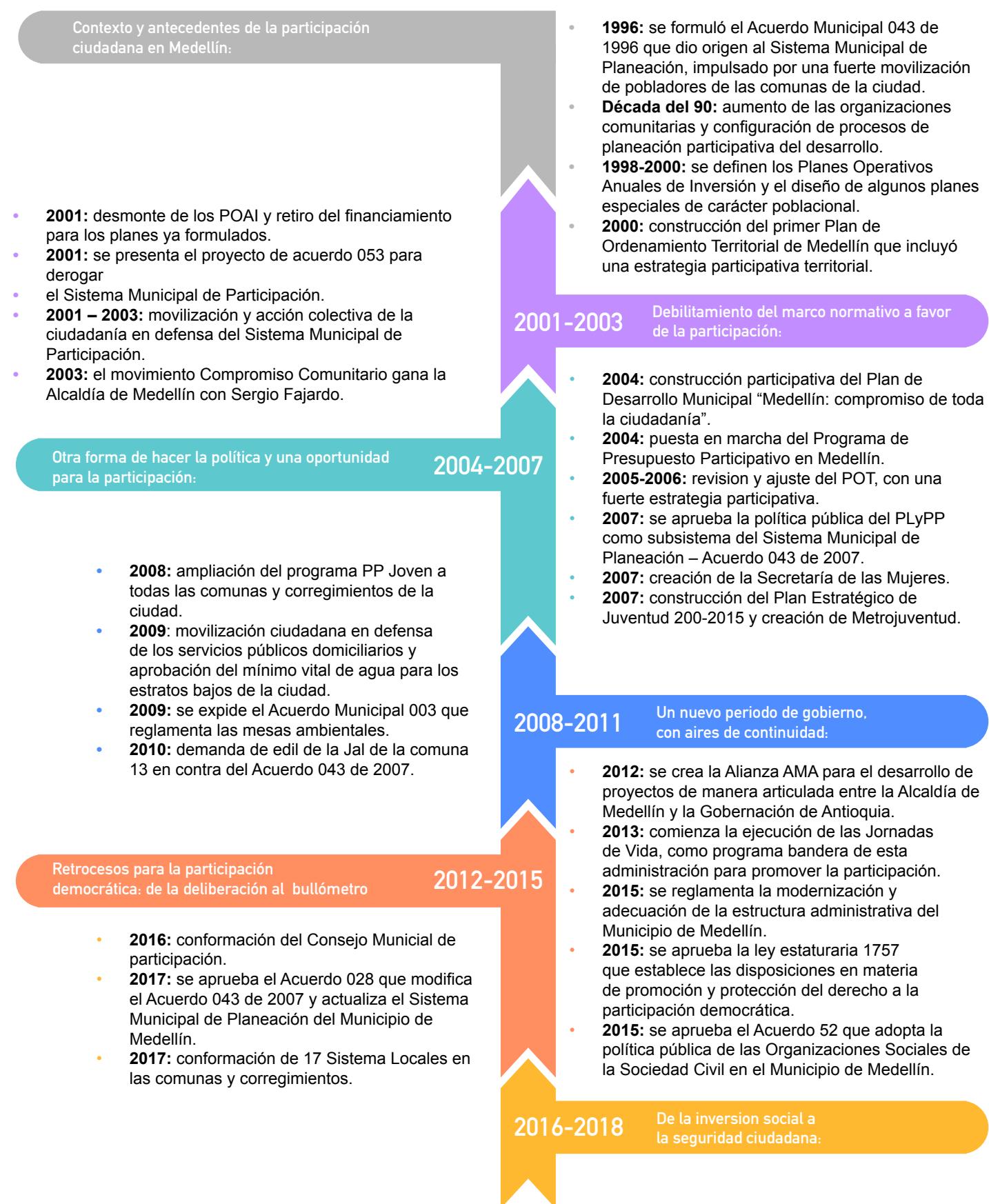
Simultáneamente, con el aspecto anterior, las formas de hacer la política en la ciudad o las características de la cultura política como prácticas, herramientas y valores siguen teniendo tintes asociados a las formas tradicionales caudillistas, clientelares y amigueras. Ello dificulta el desarrollo de las dinámicas de participación democrática y de cualificación de la gestión pública y se convierte en elementos que enrarece la escena participativa. Al respecto, también es necesario reconocer que la ola participativa de comienzos de año llenó de optimismo los distintos procesos y sobregargó las expectativas para las nuevas ofertas y dinámicas.

Las tensiones entre los enfoques representativo y su principio de las mayorías y el enfoque participativo con el énfasis deliberativo se mantiene y probablemente aún requieren de un largo camino para enfatizar en sus posibilidades de complementariedad. La sumatoria de todos estos elementos y la percepción que se hace visible desde los testimonios de algunos de los actores indagados, hace que hoy se hable de retrocesos de la participación y de la existencia de un momento gris para la democracia en la ciudad que, incluso, en muchos casos se traduce en miradas y posturas sociales desesperanzadoras.

Como lección aprendida está reconocer que el fortalecimiento de la institucionalidad de la participación necesita el correlato del fortalecimiento del tejido social y las posibilidades de ejercicios ciudadanos y subjetividades amplias, abiertas y autónomas. Esto se relaciona con la importancia de contribuir, desde el gobierno municipal y de asumir desde los ejercicios ciudadanos, que son necesarias tanto la incidencia social para seguir ganando en

sensibilización, reconocimiento, empoderamiento y cohesión, como la incidencia política para poder afectar agenda, recursos y política pública. El caso de las mujeres es un contundente ejemplo de ello. Como gran reto queda la necesidad de reconocer, asumir y, cuando sea posible, acompañar y promover esas otras dinámicas de participación, movilización social y resistencia que no son las institucionalizadas.

ANEXO - LÍNEA DEL TIEMPO DE LA PARTICIPACIÓN EN MEDELLÍN



Bibliografía

- Acuerdo 43 de 1996. Por el cual se crea el Sistema Municipal de Planeación y se establece el Acuerdo general para el Plan de Desarrollo del Municipio de Medellín.
- Acuerdo 28 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.
- Alcaldía de Medellín e Instituto Popular de Capacitaciones-IPC. Sistematización de experiencias de participación ciudadana, Medellín, 2013
- Alcaldía de Medellín e Instituto Popular de Capacitación - IPC. El impacto de las políticas públicas de participación ciudadana en los últimos 25 años, Documento Borrador. Medellín, S.F.
- Alcaldía de Medellín y Corporación Región. Formación Ciudadana desde la administración local. Sistematización de cinco iniciativas gubernamentales desarrolladas entre el 2000 al 2009. Medellín, 2010.
- Alcaldía de Medellín y Corporación Región. Estudio cuantitativo de caracterización de las organizaciones sociales de Medellín, Medellín, S.F.
- Alcaldía de Medellín e Instituto Popular de Capacitación –IPC. Proyecto “Fortalecimiento a las redes sociales gestoras del desarrollo local y municipal para la movilización y participación ciudadana. Medellín, 2014.
- Alcaldía de Medellín. Plan de Desarrollo 1998-2000: Por una ciudad más humana, Medellín, 1998.
- Alcaldía de Medellín. Plan de Desarrollo 2001-2003: Medellín Competitiva. Hacia una revolución de la cultura ciudadana. Medellín, 2001.
- Alcaldía de Medellín. Plan de Desarrollo 2004-2007: Medellín: Compromiso de toda la ciudadanía. Medellín, 2004.
- Alcaldía de Medellín. Plan de Desarrollo 2008-2011: Medellín es Solidaria y Competitiva, Medellín, 2008.
- Alcaldía de Medellín. Plan de Desarrollo 2012-2015: Medellín un hogar para la vida. Medellín, 2012.
- Alcaldía de Medellín y Corporación Región. El conflicto comunitario en el ejercicio colectivo de la ciudadanía. Diagnóstico participativo de prácticas de resolución de conflictos, que son recurrentes en las dinámicas ciudadanas en el territorio, Medellín, 2013.
- Alcaldía de Medellín. Plan de Desarrollo 2016-2019: Medellín Cuenta con Vos. Medellín, Medellín, 2016.
- Alcaldía de Medellín e Instituto Popular de Capacitación - IPC. Resultados de la investigación sobre imaginarios que inhiben y promueven la participación y lineamientos pedagógicos comunicacionales para material pedagógico sobre participación ciudadana en Medellín, Medellín, 2014.
- Alcaldía de Medellín e Instituto Popular de Capacitación - IPC. Diseño del Sistema Municipal y Local de Participación Ciudadana del Municipio de Medellín, Medellín, 2014.
- Alcaldía de Medellín y Universidad de Antioquia. Análisis de la cultura política y de la participación social, Medellín, 2012.
- Carvajal, Y. La participación ciudadana en Medellín, una reflexión a manera de balance. [La versión inicial de este documento fue construido como insumo para el diálogo regional sobre participación realizado en Cali, mayo al 6 de 2011; Red Rinde – Programa Capacides de la GIZ; y ampliado en el marco de las discusiones de la mesa regional Medellín para la formulación de una propuesta de ley estatutaria de

- participación, abril a junio de 2011]. Recuperado de: <http://gecipap.blogspot.com.co/2013/09/1-la-participacion-ciudadana-en.html>
- Carvajal, Y. Participación ciudadana y buen gobierno: el presupuesto participativo como aporte a la democratización de la ciudad de Medellín. En: Revista Foro Nacional por Colombia, septiembre de 2009, Bogotá.
 - Concejo de Medellín, Plan Estratégico de Desarrollo Juvenil 2007-2015. Medellín, Medellín, 2006.
 - Concejo de Medellín, Plan de Ordenamiento Territorial por el cual se revisa y ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial para el Municipio de Medellín y se dictan otras disposiciones [Acuerdo 46 de 2006], Medellín, 2010.
 - Constitución política de Colombia de 1991.
 - Corporación Viva la Ciudadanía. Impacto sociocultural y político de la formación ciudadana, la Planeación Local y el Presupuesto Participativo en la ciudadanía de Medellín. Medellín, 2014.
 - Decreto 1095 de 2008: Por el cual se establece la composición y las funciones del Consejo Municipal de Cultura, de los Consejos de las Áreas Artísticas, los Consejos Sectoriales, los Consejos Zonales y los Consejos Corregimentales de Cultura de la ciudad de Medellín.
 - Decreto municipal 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.
 - Decreto 1205 de 2013: Por medio del cual se reglamenta el capítulo VII del acuerdo municipal 043 de 2007 en relación con el procedimiento del proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo en el municipio de Medellín.
 - Echeverri, D. Profesionales psicosociales realizaron plantón por masacre laboral. El mundo. Recuperado de: <http://www.elmundo.com/noticia/Profesionales-psicosociales-realizaron-planton-pormasacre-laboral-/46967>.
 - Escuela Nacional Sindical ENS (s.f.). Análisis de las principales movilizaciones en la ciudad de Medellín – Colombia periodo 2015 -2017. Medellín
 - Índice de Participación Ciudadana y Sistema de Información y Gestión del Conocimiento (2019). [www.siciudadania.co](http://siciudadania.co), <https://siciudadania.co/>
 - Instituto Popular de Capacitaciones, Procesos, normas y aprendizajes de la participación ciudadana. Medellín, 2014.
 - Ley 1551 De 2012, por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, Bogotá, 6 de julio de 2012.
 - Ley Estatutaria 1757 de 2015 por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, Bogotá, 6 de julio de 2015.
 - Ley 388 de 1997 por la cual se modifica la Ley 9^a de 1989, y la Ley 3^a de 1991 y se dictan otras disposiciones, Bogotá, 18 de julio de 1997.
 - Ley 375 de julio 4 de 1997 por la cual se crea la ley de la juventud y se dictan otras disposiciones, Bogotá, 4 de julio de 1997.
 - Proyecto de Acuerdo No. 053 DE 2001, Por el cual se modifica el Acuerdo 43 de 1996 que crea el Sistema Municipal de Planeación y se establecen las normas para su funcionamiento. [Retirado por solicitud de la Administración Municipal].

- Veeduría Ciudadana, pronunciamiento público “plan de desarrollo 2004-2007, Medellín, compromiso de toda la ciudadanía”. Seguimiento y Evaluación Enero de 2004 – Diciembre de 2007. Recuperado de: <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0106/articulo11.pdf>, 2007.
- Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo, Informe de seguimiento al Plan de Desarrollo Municipal. Medellín, 2017.
- Velásquez, F. y González, E. ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Fundación Corona y Fundación Foro Nacional por Colombia, Bogotá, 2003.
- Villa, M.; Carvajal, Y. Planeación y presupuesto participativo: Un balance de sus propósitos, alcances y retos. Medellín, S.F.
- Zapata Cortés, O. L. Alianza Medellín-Antioquia, 2012-2015. Resultados y perspectivas. Estudios de Derecho. 73 (161), 99-123. DOI: 10.17533/udea.esde.v73n161a0.

FUNDACIÓN FORO NACIONAL POR COLOMBIA
Cra. 4 A #27-62 Tel: (57-1) 282 2550 Bogotá D. C. Colombia
info@foro.org.co / www.foronacional.org



@foronacionalcol



/foronacional