



## **INFORME FINAL**

### **ESTUDIO**

#### **PLANEACION Y PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: UN BALANCE DE SUS PROPOPOSITOS, ALCANCES Y RETOS**

##### **Investigación:**

Marta Ines Villa (Coordinadora e investigadora, Corporación Región)

Yulieth Carvajal L. (Coinvestigadora, Corporación Región)

Henry Jhones G. (Consultor)

### **PROYECTO**

**Institucionalidad Democrática y Participación Ciudadana**

**Diciembre 2008**

**INTRODUCCIÓN.....3**

**.....8**

.....	<b>8</b>
<b>PRIMERA PARTE: REFERENTES.....</b>	<b>8</b>
<b>a.Elementos Conceptuales</b>	<b>8</b>
1.1. Democracia participativa Vs. Democracia representativa.....	8
1.2. La descentralización:.....	12
1.3 Desarrollo local:.....	15
1.4. Gobernabilidad y Gestión Pública Democrática:.....	17
<b>2. CONTEXTOS</b>	<b>19</b>
2.1 El contexto normativo y los antecedentes en la participación ciudadana:.....	20
2.2 El contexto político local:.....	23
2.3 Incorporación del presupuesto participativo como programa de la administración municipal 2004-2007:..	25
<b>3. El programa de planeación local y presupuesto participativo de Medellín</b>	<b>29</b>
<b>SEGUNDA PARTE.....</b>	<b>35</b>
<b>LOS PROPOSITOS DE PP:.....</b>	<b>35</b>
<b>ALCANCES, DIFICULTADES Y RETOS.....</b>	<b>35</b>
<b>a.La ampliación de la democracia y la transformación de la cultura política</b>	<b>36</b>
<b>b.El presupuesto participativo como herramienta para la gestión del desarrollo local</b>	<b>51</b>
<b>3. La Gestión Pública y la gobernabilidad democrática</b>	<b>61</b>
<b>4. Balance General:</b>	<b>74</b>

## Introducción

El informe que se presenta a continuación hace parte del convenio “Institucionalidad Democrática y participación ciudadana” suscrito por la Alcaldía de Medellín y la Corporación Región, en uno de sus resultados: la realización de estudios sobre presupuesto participativo, organizaciones y redes sociales, y oferta institucional en participación ciudadana, con el que se buscaba producir información y análisis pertinentes que sirvieran de insumo a la administración para redefinir los retos y las acciones que tendría en estos campos para el período 2009-2011.

En el tema de Presupuesto Participativo, en el que se centra este informe, el convenio identificó tres situaciones que definieron el alcance de este ejercicio: 1) la existencia de información producida tanto interna como externamente (evaluaciones, estudios, diagnósticos) en los que se han señalado asuntos pertinentes para el análisis y evaluación del programa de Presupuesto Participativo; 2) la escasa circulación y débil apropiación interna de estos análisis; 3) la necesidad de avanzar en la lectura de los impactos que ha tenido PP en la ciudad.

Considerando estos aspectos se define como objetivo realizar un estudio que de cuenta de las principales tensiones, vacíos y dificultades encontrados en la experiencia de PP de tal forma que sirva como insumo para avanzar en la *construcción de un necesario consenso sobre los propósitos y retos que PP plantea a la actual administración y a la ciudad*; y, sobre esta base, hacer una propuesta inicial de indicadores de impacto que permita medir los cambios o transformaciones que este programa ha posibilitado; y proponer una ruta para su implementación.

El informe que a continuación presentamos no es pues ni una sistematización ni una evaluación de PP. Ofrece un análisis **centrado en los propósitos** que han sido identificados por las personas que han participado, con diferentes roles, en este proceso; los alcances, las dificultades y/o tensiones y los retos que se plantean para la actual administración. A nuestro modo de ver, este aspecto es fundamental para la definición de los indicadores de impacto, pues los alcances que se miden dependen

en buena medida del sentido y la finalidad que se le otorgue al PP. Ampliar la democracia y transformar la cultura política; propiciar un desarrollo local equitativo e integral; y aportar a la gobernabilidad y a la gestión pública democrática, fueron los propósitos identificados. Y es en torno al sentido y alcances que se asignan a cada uno de ellos que es preciso afirmar los consensos ya existentes pues, como veremos, hay matices que es necesario comprender y conciliar, pero sólo si está claro el horizonte. La propuesta de indicadores que se hace, coherente con esta perspectiva y asumiendo que no son propósitos disyuntivos, sino por el contrario, complementarios (aunque de naturaleza y posibilidades diferentes), apunta justamente a los alcances que en términos de impacto, sería posible medir.

Es importante señalar, por tanto, que esta lectura no recoge la totalidad de la información revisada ni agota las perspectivas, conclusiones y las recomendaciones allí planteadas. Por ejemplo, el aspecto metodológico o el tema de los espacios y escenarios de participación, que no abordamos en este análisis a profundidad, son tratados en los estudios referidos con detalle y, por tanto, vale la pena estudiarlos y apropiarse de sus resultados, para nutrir la reflexión y puntualizar algunas de las transformaciones requeridas.

#### Las actividades realizadas:

Para esto, se definieron las siguientes fuentes y actividades:

Análisis documental:

- *Estudios* realizados por universidades o centros de investigación que habían sido contratados por la administración: Corporación Arco Iris (2005), Universidad de Antioquia (2006 y 2007) y Corporación Región (2007).
- *Evaluaciones* producidas desde el 2004 por los coordinadores o por los equipos relacionados con la implementación de PP. De la información allegada, se seleccionaron, teniendo en cuenta la calidad y pertinencia de la información, 16 evaluaciones.

- *Actas del Concejo de Medellín*: relacionadas con los dos periodos (2005-2006, 2007) en los que se presentaron proyectos de acuerdo con los que se buscaba institucionalizar el PP.

*Información primaria*: realización de entrevistas individuales y colectivas con las que se buscaba profundizar o discutir los hallazgos encontrados en la información analizada. Se realizaron 5 entrevistas con servidores públicos de alto nivel relacionados con la creación y desarrollo del programa; 1 entrevista con un concejal y otra con un ex-concejal; 2 entrevistas individuales con líderes sociales participantes del proceso; 2 entrevistas colectivas con servidores públicos (comité de enlace y comité de técnicos zonales) y dos entrevistas colectivas con líderes y pobladores participantes del proceso.

*Socialización y colectivización de avances*: como criterio metodológico se planteó generar espacios de socialización de los avances del estudio con un doble sentido: el de validar, afinar o replantear las hipótesis que íbamos construyendo, y el de propiciar que estas reflexiones sirvieran y retroalimentaran las definiciones que por esta época se estaban realizando en relación con el plan de acción del 2009. Para esto, se hicieron dos jornadas de socialización con responsables de PP de las diferentes secretarías, coordinadores y facilitadores del proceso: una sobre las hipótesis que arrojaba el análisis de información y entrevistas, y otra sobre la propuesta inicial de indicadores. Además, reuniones más informales con coordinadores y directivos de la alcaldía y de Corporación Región para discutir y convalidar los avances.

*Construcción de indicadores de impacto*: para la construcción de la propuesta de indicadores de impacto, se hicieron actividades adicionales de revisión de documentación, entrevistas exploratorias con servidores de diferentes dependencias relacionados con el tema de seguimiento y evaluación y reuniones colectivas de convalidación de la propuesta.

## Contenido del informe

El Informe que presentamos consta de cuatro partes:

En la primera se presentan, a manera de marco de referencia, los ejes conceptuales y de contexto en los cuales se ubica la propuesta y la experiencia de PP en Medellín.

En la segunda se ofrece el análisis estructurado de acuerdo a los propósitos planteados por parte de los diferentes actores participantes y consultados; las tensiones alcances y desafíos que en cada uno de ellos se encuentra.

En la tercera, en conexión con los hallazgos ofrecidos en la segunda parte, presentamos la propuesta de indicadores de impacto y la ruta de indicadores para su implementación.

En la cuarta y ultima, las recomendaciones generales que hacemos a la administración.

Finalmente es necesario señalar que este ejercicio investigativo se realiza en el primer año de la administración Salazar y por tanto recoge un proceso de reflexión que los equipos relacionados con la implementación de PP venían realizando y en el que confluyen varios cambios que son altamente sensibles al proceso: cambio de una buena parte del equipo responsable (algunos traen la experiencia pero en general es gente nueva y joven), cambio en la coordinación del proyecto; y cambio del lugar del PP en el plan: pasa de ser un programa a un proyecto transversal, aprobado además como política pública en el 2007. Nuestra hipótesis es que, tanto interna como externamente, hay una suerte de extrañamiento frente a estos cambios y en general, estos no logran interpretarse; si bien hay continuidades entre la administración de Fajardo y la de Salazar, esta es otra administración y no logra dilucidarse el sentido de este tránsito. ¿Qué implicaciones tiene, por ejemplo, que se inscriba en un Plan de Desarrollo que adopta un Enfoque de Derechos?; ¿Qué

implicaciones (estratégicas y operativas) tiene que ya hoy PP sea una política pública?. Estas son algunas de las reflexiones que, como veremos, están atravesando permanentemente la cotidianidad del programa.

Como se reiterará a lo largo de estas páginas la experiencia de Planeación Local y Presupuesto Participativo implementada en Medellín ofrece importantes resultados, aprendizajes y pistas sobre los caminos para profundizar el proceso de democratización de la sociedad. Este es, sin duda, un capital social y político con el que contamos hoy como ciudad que es necesario preservar y potenciar. Para esto, es imprescindible situar esta experiencia y esta política en un contexto social e institucional que permita entender sus alcances pero también sus limitaciones, pues así como un sobredimensionamiento de sus posibilidades y alcances puede llevar a su fracaso a fuerza de no poder generar, por sí solo, los resultados que se le piden, su conversión en una estrategia meramente técnica y operativa arriesga el gran potencial de transformación política y cultural que conlleva. Esta es una tensión latente y debe tenerse siempre presente. Este es el reto y la invitación.

## **PRIMERA PARTE: REFERENTES**

### **a. Elementos Conceptuales<sup>1</sup>**

Desde el punto de vista de la teoría política, cuatro son las nociones en las cuales se enmarca la propuesta y la experiencia de Presupuesto Participativo (PP): la democracia participativa, la descentralización, el desarrollo local y la gestión pública democrática. En los cuatro casos, los marcos conceptuales por un lado, y constitucionales y legales por otro, son abundantes y contundentes a favor de prácticas como estas, que refrescan el ejercicio de la ciudadanía y del gobierno en su nivel local. A continuación, y sólo a manera de encuadre de los hallazgos de este estudio sobre PP en la ciudad de Medellín, se hacen explícitos algunos de estos conceptos y sus implicaciones.

#### **1.1. Democracia participativa Vs. Democracia representativa**

“La democracia alude, en términos generales, a una forma de relación y de ejercicio del poder, esto es `relaciones de autoridad compartidas ´que no son exclusivas del espacio político-público, por el contrario, se expresan también en ámbitos como la familia, en la calle, la escuela, la fábrica, las organizaciones” (Santos, 2003; citado en Bernal, 2005: 61). Una de las tensiones fundantes y podríamos decir, irresolubles en un régimen democrático, es la que se da entre lo que se ha denominado democracia representativa y democracia participativa.

La democracia representativa alude a la delegación que los ciudadanos hacen en otros para que los representen en la toma de decisiones de gobierno. En algunos casos estos representantes son elegidos periódicamente mediante el voto y se

---

<sup>1</sup> Para este aparte se retoman apartes del avance de investigación elaborado por Marco Fidel Agudelo para este estudio.

convierten en autoridades que deben actuar –en teoría- en representación de los intereses de la ciudadanía que los eligió. Puede definirse entonces como una democracia indirecta en la que el pueblo no gobierna de manera directa, sino que elige representantes que lo hagan por ellos. Considerada bajo este supuesto, la democracia representativa sería sinónimo de democracia electoral, ya sea este presidencialista, parlamentarista o direccional.

La democracia participativa, por su parte, es aquella en la que los ciudadanos tienen una participación directa en la toma de decisiones políticas. En este caso, los sujetos ejercen su ciudadanía no solo a través del voto, sino por medio de otras instancias y mecanismos entre los que ocupa un lugar relevante, la deliberación en espacios públicos como requisito para la toma de decisiones que afectan o competen a un colectivo.

Tanto la democracia participativa como representativa dan cuenta de un tipo particular de participación, esto es, “la acción intencionada de individuos o grupo en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder”. (Velásquez y González, 2003). Que se participe a través de la elección y delegación o, de manera directa, son ambas, formas de participación.

A través de la historia y en el contexto de sociedades específicas, se han privilegiado unas u otra forma de democracia. En el caso de Colombia, por ejemplo, se pasó de un sistema que, amparado en la constitución de 1886, privilegiaba el autoritarismo, el presidencialismo y la democracia representativa a uno en el que, en correspondencia con la nueva constitución de 1991, da privilegio a la soberanía que reside en el pueblo y a la democracia participativa.

Sin embargo, y a pesar del respaldo político y los desarrollos legislativos que permitieron estas transformaciones (Velásquez y González, 2003, Restrepo, 2000), la práctica de la participación directa se enfrenta con serios obstáculos: el primero de ellos es el descreimiento de la ciudadanía ante la imposibilidad de resolver problemas concretos de calidad a través de los mecanismos de participación

establecidos; en segundo lugar la práctica acendrada del clientelismo político que hace que la ciudadanía siga esperando caminos “rápidos y directos” para la solución de sus problemas, sobre la base de contraprestación de favores con representantes del poder público. Y, en tercer y más crítico lugar, se encuentra lo que algunos denominan la “captura del Estado”<sup>2</sup> o, peor aún, “la reconfiguración cooptada del Estado”<sup>3</sup>, definida como “La acción de organizaciones legales e ilegales que mediante prácticas ilegítimas, buscan modificar, desde adentro el régimen político de manera sistémica e influir en la formación, modificación, interpretación y aplicación de las reglas de juego y de las políticas públicas, para obtener beneficios sostenibles y lograr que sus intereses sean validados política y legalmente, y legitimados socialmente en el largo plazo, aunque éstos no obedezcan al interés rector del bienestar social.” (Garay, 2008: 96).

En esta medida, una de las primeras tareas para lograr la participación efectiva de los ciudadanos es, además de una necesaria transformación institucional, el fortalecimiento de la cultura política, entendida en perspectiva histórica y en relación al “significado de la vida política o al aspecto significativo de la política” (Universidad Autónoma, 2002) que construyen los sujetos a través de la interacción y relación con las estructuras de poder de la sociedad. Su fortalecimiento demanda, entre otras, la formación política de la población involucrada en procesos de participación, buscando potenciar prácticas más transparentes, fundamentadas en una racionalidad de lo público y reconocedora del bien común.

### ***Relación entre democracia representativa y democracia participativa:***

En los regímenes democráticos se dan tensiones entre democracia participativa y democracia representativa. “La democracia representativa es el sistema por medio del cual los ciudadanos seleccionan representantes que toman decisiones por ellos,

---

<sup>2</sup> “La captura del Estado se ha definido como “la acción de individuos, grupos o firmas, en el sector público y privado, que influyen en la formación de leyes, regulaciones, decretos y otras políticas del gobierno, para su propio beneficio como resultado de provisiones ilícitas y no transparentes de beneficios privados otorgados a funcionarios públicos” (World Bank p. XV, 2000). (Citado en Garay, 2008, P. 16)

<sup>3</sup> Distintos autores han documentado esta situación: Gustavo Duncan, 2006, Fernán González, 2004 y Fabio Velásquez (coordinador), 2008.

mientras la democracia participativa es la toma de decisiones por los mismo ciudadanos” (De Sousa, 2004: 32). “La democracia participativa se basa en la idea de que los ciudadanos deben participar directamente en las decisiones políticas y no sólo, como pretende la democracia representativa, en la elección de los decisores políticos.” (De Sousa 2005: 8).

Efectivamente entre una y otra existen diferencias, lo que no necesariamente significa que sean contradictorias. Algunos de los argumentos que validan la democracia representativa se centran en que la opinión pública de los ciudadanos es volátil, inestable e impredecible; es irracional, carece de coherencia en el sentido de que no está estructurada sobre un sistema de valores y creencias comunes y tiene escaso o nulo impacto en el proceso político de toma de decisiones (Holsti, 1992; Adrogué, 1998). Esto daría por hecho que la representatividad genera estabilidad en los procesos políticos de una sociedad.

Por su parte, los planteamientos a favor de la democracia participativa, ven en esta la posibilidad de ampliar el ejercicio de las ciudadanías, tanto en calidad y cantidad, en tanto se generarían más espacios de participación directa a diferentes escalas, donde podrían intervenir una mayor cantidad de pobladores, provenientes de diversos sectores, grupos y tipos de organización. Un ejemplo de democracia directa lo constituyen las asambleas comunitarias, mediante las cuales los pueblos toman decisiones políticas y de gobierno, por sí mismos y para sí mismos, en los micro-territorios que cotidianamente habitan.

Dado lo anterior, es importante ratificar que la democracia representativa y democracia directa no son dos sistemas alternativos incompatibles, sino dos fórmulas de participación política que perfectamente pueden funcionar como correlatos, en tanto ambas formas de democracia son necesarias, pero no suficientes para una sociedad cuando se implementan aisladamente; de ahí la conveniencia de combinarlas aún siendo difícil determinar los criterios al respecto. Bobbio (1989) afirma que así como una democracia representativa no puede existir sin el

complemento de la directa, ésta última, sin la capacidad de ser representada, es inviable en las sociedades de masas. A su juicio, pese a su crisis y a las dificultades objetivas innegables, la democracia representativa basada en los partidos carece de alternativa pues el corporativismo y el comunitarismo de algunos regímenes, han suplantado radicalmente la participación política popular que le da fuerza y legitimidad a la representación. El reto se relaciona con el perfeccionamiento de la articulación del principio representativo para evitar la oligarquía partidista y el clientelismo. Pues el fenómeno de la revalorización de la democracia directa está relacionado con el aumento de las demandas de más democracia, no tanto para sustituir la representativa sino para complementarla, en especial, en sociedades con alta concentración de poder.

En los últimos años ha crecido considerablemente la participación en Medellín, entre otras cosas, a través de programas, escenarios y mecanismos como el presupuesto participativo, los planes de desarrollo comunales y corregimentales o los congresos de ciudad, los cuales han contribuido a reactivar la presencia de la ciudadanía proponiendo enfoques diferenciales, alternativos y con intenciones más colectivas. En estos avances sobresale el presupuesto participativo como política y práctica que ha permitido generar nuevos escenarios para ampliar la democracia, involucrar nuevos liderazgos y potenciar la articulación entre una la democracia participativa y representativa. Como afirma Fedozzi (1997: 176) *“la principal riqueza del Presupuesto Participativo radica en la democratización de las relaciones del Estado con la sociedad y la creación de una esfera pública, no estatal, desde la que se desarrollan mecanismos de control social sobre el Estado. Se trata de un proceso de cogestión de los recursos públicos en el que el gobierno municipal comparte el poder político a través de una dinámica deliberativa que se basa en el consenso y la negociación política”*.

## **1.2. La descentralización:**

La descentralización se define como el proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización, a unidades descentralizadas o alejadas del centro. En la mayoría de países latinoamericanos los factores económicos han tenido prioridad en la determinación del proceso de descentralización. La motivación surge de la búsqueda de más eficiencia y eficacia en la distribución de los recursos públicos, el intento por reducir el gasto, el recorte de las finanzas del gobierno central y la implementación del autofinanciamiento para los gobiernos locales. (DNP, 2002).

Para el caso colombiano la descentralización fue uno de los cambios políticos más importantes de la segunda mitad del siglo XX en el marco de la modernización del Estado. Fue una respuesta a una crisis generalizada del sistema político dados sus componentes autoritario, centralista y clientelista y a la situación de violencia generalizada que existía en el país, bajo el supuesto de que al fortalecer los gobiernos locales se favorecería la presencia del Estado y el apoyo local a la democracia. En ese sentido, fue un proceso fundamentalmente político que entregó poder a los entes locales y regionales para decidir con relativa autonomía sus propios asuntos.

En sus dimensiones política y económica, la estrategia descentralista posibilita construir sociedad desde lo micro con perspectiva macro y con la suficiente autonomía, poder y auto-dependencia que permita determinar el modelo de desarrollo que se requiera y desea, con capacidad de movilizar los recursos necesarios para hacerlo, reconociendo los niveles y especificidades territoriales, el potencial endógeno y la necesaria búsqueda de integración cada vez mas amplia. Estos elementos a su vez, mejoran las opciones para una adecuada inserción en la tendencia mundial globalizante al crearse las ventajas comparativas e identificar y aprovechar las posibilidades que cada región tiene (Carvajal y Tobón, 1999).

La descentralización administrativa implica la concreción o asunción por organismos que son personas jurídicas, de funciones o potestades propias del Estado o de actividades que comportan la actuación de éste en el campo de la actividad privada,

o la gestión y satisfacción de necesidades regionales y locales. Para su desarrollo e implementación, existe un conjunto de principios que permiten una mejora en las relaciones entre las autoridades, la población y la gestión de competencias y funciones en el ámbito intermedio, lo que favorece la presencia de niveles de gobierno subnacionales. Según el Departamento Nacional de Planeación, estos principios son el de subsidiariedad, la rendición de cuentas, las externalidades y las economías de escala presentes en las actividades de la administración.

El principio de subsidiariedad se aplica en la asignación de competencias y funciones y establece que debe darse prioridad a la entidad pública o nivel de gobierno más cercano a la población como el más idóneo para ejercer la competencia o función. A través de la rendición de cuentas la población es capaz de identificar a los responsables de la gestión de los servicios públicos y de ejercer los mecanismos de control necesarios. Las externalidades hacen referencia a la influencia externa, nacional o regional, del ámbito específico donde se ubica el ejercicio de determinada competencia o función. La asignación de recursos en el sector público mejora en su eficacia dada la descentralización fiscal pues esta permite una estrecha correspondencia entre los servicios públicos y la multiplicidad de preferencias individuales, así como la equidad.

Un proceso de descentralización –de ser genuino—debe conducir a una democratización del Estado al potenciar la autonomía y desarrollo de las localidades y llevar los servicios a los niveles de gobierno más cercanos a los ciudadanos, de tal modo que éstos controlen la gestión de sus autoridades y ejerzan una vigilancia ciudadana sobre las acciones de la administración pública. En Colombia el proceso de descentralización ha posibilitado la construcción de una democracia local más plural mediante el establecimiento de la elección popular de alcaldes, gobernadores, diputados, concejales y ediles; la devolución de recursos y fuentes de financiamiento a los municipios; y el inicio de una apertura política. Esta reforma ha tenido importancia tanto en el terreno de la relegitimación de las autoridades municipales, como en la pluralización de la vida política en Colombia. Sus alcances, aunque limitados, han aportado en la formación de una cultura política y en el proceso de

creación de unas instancias políticas más cercanas a los habitantes de municipios y departamentos.

Las reformas descentralistas incorporan como una precondition, la apertura del Estado a las iniciativas ciudadanas. Los ciudadanos, en procura de resolver su destino colectivo participan en la gestión de su propio desarrollo en forma individual o, representados en sus organizaciones. Es posible plantear entonces que la práctica descentralizadora se entrelaza de manera estrecha con el desarrollo local.

El PP es una estrategia descentralista del nivel municipal al comunal y corregimental, pues redimensiona el papel de la ciudadanía promoviendo la autonomía de los territorios locales y la participación de las comunidades en la gestión del desarrollo y la asignación y priorización de los recursos públicos. Además contribuye al fortalecimiento de la cultura política, aportando a la transformación de las prácticas tradicionales clientelistas con el afianzamiento de valores como la transparencia, el manejo honesto de los recursos públicos y el control social. Esto se traduce en construcción de confianzas entre los diferentes sectores de la sociedad, aspecto básico para la profundización de la democracia, la formulación de alternativas a problemas estructurales de la ciudad y la gestión pública.

### **1.3 Desarrollo local:**

El desarrollo humano debe contemplar la satisfacción de las necesidades primarias tales como salud, vivienda, educación y alimento. Pero debe ir más allá: desarrollo se concibe como “un proceso de expansión de libertades reales de que disfrutan los individuos, el cual lleva a centrar la atención en los fines y no sólo en algunos medios.(...) el desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que puedan encontrarse los servicios públicos(...)”, afirma Amartya Sen (2001: 19-20).

En su gestión, el desarrollo retoma diversas dimensiones, sectores y escalas. Dentro de esta última encontramos las apuestas por el desarrollo regional y el desarrollo local. El primero es entendido como “un proceso localizado de cambio social sostenido que tiene como finalidad última el progreso permanente de la región, de la comunidad regional como un todo y de cada individuo residente en ella (Boissier, 1992: 16). En cuanto al desarrollo local, el PLANEA lo propone como “un asunto de decisiones que toman los actores locales para el mejoramiento de un territorio en su conjunto y de la calidad de vida de sus habitantes” (Planea, 1997). También ha sido definido en función de la capacidad que posee una sociedad para construir territorio, condicionado al fortalecimiento de la autonomía y la descentralización y de una cultura de la paz y la convivencia” (Loterio et al, 2005: 14).

Arocena define el desarrollo local en función de la relación local/global, en este sentido: “El desarrollo local no es pensable si no se inscribe en la racionalidad globalizante de los mercados, pero tampoco es viable si no se plantea sus raíces en las diferencias identitarias que lo harán un proceso habitado por el ser humano” (Arocena, 1997: 91). Así, el desarrollo local es considerado un proceso integral cuyo fin es mejorar el bienestar de los habitantes de una localidad. De esta manera, tiene en cuenta la participación de los sectores público, privado y social en el diseño, ejecución y evaluación de las acciones para la consecución del desarrollo y la calidad de vida, considerando las necesidades, fortalezas y debilidades locales en un contexto de transformación política y económica de los ámbitos nacional e internacional.

Una de las claves para el desarrollo local es el desarrollo del territorio. En este sentido, la intervención en el territorio, desde los ámbitos de infraestructura, dotación de servicios, ocupación poblacional y medio ambiente, son fundamentales para su consecución. Por otra parte, el desarrollo local establece apuestas y enfoques no tradicionales: el reconocimiento de las particularidades de los territorios, del recurso endógeno y su potenciación, la lógica inversa a la tradicionales su planeación y gestión, es decir, de abajo hacia arriba, el necesario equilibrio entre las diferentes dimensiones, contrarrestando la supremacía histórica de la dimensión económica.

Uno de sus retos es la consolidación de una postura diferente de las comunidades de los territorios locales frente a su relación con el Estado, en donde su lógica de la demanda se transforma hacia la de la corresponsabilidad y la mirada coyuntural específica, se redimensiona hacia la de localidad, con apuesta de integralidad. “Desde este modelo de gestión local del desarrollo que procura democratizar la gestión pública, se empieza o fomenta una relación directa entre Estado y sociedad, en la cual ninguno debería quedar supeditado al otro, dando pie a la configuración de una planeación participativa, en el marco de lo cual emergen nuevos sentidos políticos de la planeación” (Carvajal, 2005) Este enfoque de desarrollo encuentra en la descentralización, por lo menos desde el enfoque, un insumo fundamental que aporta al fortalecimiento de la autonomía de lo local.

#### **1.4. Gobernabilidad y Gestión Pública Democrática:**

El concepto de gobernabilidad ha sido objeto de diferentes sentidos que han variado significativamente a través del tiempo. Uno de los significados más comunes es el de “estado o grado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental” (Camou, 1995: 22, citado en Vélez, 2004: 15). Esta definición, según Vélez, “articula los tres principios (eficacia, legitimidad y estabilidad), así mismo permite ubicar a la gobernabilidad en el plano de relación entre sistema político y sociedad, sin excluir a ninguno de la relación de gobierno, por lo tanto, la eficacia gubernamental y legitimidad social se combinan en un círculo virtuoso de gobernabilidad, garantizando la estabilidad de los sistemas políticos” (2004: 15).

Aunque gobernabilidad significa, literalmente, "calidad, estado o propiedad de ser gobernable"; gobernable significa, sin más, "capaz de ser gobernado"; en tanto que su opuesto, ingobernable, designaría aquello que es "incapaz de ser gobernado", la gobernabilidad (o ingobernabilidad) ha de ser pensada como una dimensión específica de la relación de gobierno. “En otras palabras, no es un Estado o gobierno lo que permite, por sí mismo, gobernar a una sociedad, ni tampoco es la sociedad en

sí misma gobernable o ingobernable; más bien, es la relación compleja entre ambos términos (Estado y sociedad) lo que nos permite hablar de las condiciones de gobernabilidad” (Camou, 1998: 3).

La gobernabilidad presupone la necesidad que tienen los gobiernos y los sectores sociales de combinar hábilmente tres aspectos: un crecimiento económico –en este contexto se asemeja o confunde a veces con desarrollo económico-; márgenes aceptables de equidad, igualdad de oportunidades y protección social; y niveles crecientes de participación ciudadana en las decisiones políticas (Parra y Vargas, 2003). Además, uno de los grandes conectores entre gobernabilidad y políticas públicas se halla en la participación de la planeación del desarrollo, de esta manera en el contexto local se hace necesario la participación en el desarrollo económico de diversos sectores sociales, y la eficacia y eficiencia de los gobiernos en facilitar y generar –ya sea a través de políticas públicas o no- las reestructuraciones requeridas para la planeación del desarrollo.

De esta manera, la gobernabilidad se entiende como el objetivo central de los sistemas políticos y denota la capacidad de los gobiernos e instituciones de reconocer y resolver los problemas, así como diseñar las políticas que los enfrente de manera factible: “las políticas públicas favorecen la vigencia de la gobernabilidad y ésta alude a condiciones de vida que comprenden a las políticas como instrumentos que aportan elementos y resultados a favor del bien común” (Uvalle, 2001). A través de la gobernabilidad se toman acciones de gobierno para mantener su legitimidad al tiempo que promueve el desarrollo social y económico (Araque, 2004). Es decir, la planeación local se articula a la gobernabilidad vía diseño y ejecución de políticas públicas.

Por su parte la Gestión pública se ocupa de la utilización de los medios adecuados para alcanzar un fin colectivo. Trata de los mecanismos de decisión para la asignación y distribución de los recursos públicos, y de la coordinación y estímulo de los agentes públicos para lograr objetivos colectivos. Es la “capacidad que tienen los sujetos y distintos actores sociales para incidir en la toma de decisiones, en la

planeación del desarrollo y en la destinación y movilización de recursos endógenos y exógenos con fundamento teórico y con manejo de la técnica; permitiéndose así lograr altos niveles de desarrollo y bienestar colectivo. Para posibilitar la gestión se hace necesario fortalecer la capacidad de concertación, de encuentro y desencuentro constructivo entre los diferentes actores, participando activamente en los escenarios micro y macro del poder, buscando incidir en la formulación de estrategias y políticas públicas y en la asignación de recursos y presupuestos” (Carvajal y Tobón, 1999: 48).

En términos de gobernabilidad, planeación del desarrollo y gestión pública, el PP se propone como un programa que posibilita a las comunidades diagnosticar su territorio, discutir y concertar sobre su propio desarrollo local y tomar parte de las decisiones sobre el presupuesto destinado a sus respectivas comunas y corregimientos. Tales propósitos se enmarcan en el desarrollo de una política de equidad e inclusión que permita transformar la gestión pública y la forma de gestionar los asuntos públicos en la ciudad, las relaciones tradicionales entre el gobierno local, las organizaciones y los ciudadanos, en procura de formar competencias individuales y colectivas para dicha transformación y con ello contribuir al cambio en los liderazgos tradicionales y la superación de prácticas clientelistas y politiqueras.

Comprendiendo la magnitud y la importancia de este propósito, es claro que se requiere de la formación de líderes para el desarrollo local y la construcción de lo público que contribuyan a la transparencia y eficiencia en la gestión pública; como dice Boaventura de Sousa Santos “El presupuesto participativo es un proceso regularizado de intervención permanente de los ciudadanos en la gestión municipal” que permite a los habitantes de una ciudad, municipio o país, conocer de cerca la estructura del Estado, qué es, cómo administra su presupuesto, el espacio territorial del que forma parte, cómo decidir sobre el Estado y cómo participar (De Sousa 2005: 8). Estos son elementos constitutivos de la gobernabilidad.

## **2. CONTEXTOS**

## **2.1 El contexto normativo y los antecedentes en la participación ciudadana:**

La década de 1980 fue la puerta de entrada para el surgimiento y posicionamiento de la participación ciudadana en Colombia. Quizás el hecho que abre esta puerta de manera mas enfática fue la elección popular de alcaldes, donde se da un valor protagonista al derecho ciudadano de votar y ser elegido, y se reconoce la escala municipal como unidad básica político administrativa, autónoma y fundamental a la hora de planear y gestionar el desarrollo local.

La constitución de 1991 fundamenta de manera formal el Estado Social de Derecho, que ofrece un sistema político con características democráticas y plantea entre otras cosas, las bases fundamentales de la democracia participativa y la consiguiente intervención de los ciudadanos en la cosa pública. El artículo 2 establece: "Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo<sup>4</sup>".

El título IV, capítulo 1, artículo 103, plantea en lo referente a las formas de participación democrática: "El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan". En su artículo 311 establece que: "al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativo del estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la Ley, construir las obras que demande

---

<sup>4</sup> Carta Constitucional de 1991. República de Colombia

el progreso social, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes"<sup>5</sup>.

Estos lineamientos constitucionales reconocieron la participación como fin esencial del Estado, lo que implicaba que los ciudadanos fueran asumidos y se asumieran como sujetos de derechos; y generaron condiciones favorables a su descentralización en las áreas fiscal: transferencia y autonomía de recursos; administrativa: descentralización de funciones y servicios; y política: desconcentración de poderes. Tal apuesta por la ampliación y profundización de la democracia, no rechaza el ejercicio de la democracia representativa, sino que plantea la incorporación de enfoques y prácticas más directas, en un contexto político en el que la primera forma de democracia se hacía insuficiente e incluso poco legítima.

El norte político expuesto por la constitución, favorece el desarrollo de instrumentos legislativos que continuarían abonando a los principios participativos. En 1994 se elabora y reglamenta la ley 152 por medio de la cual se crea el Sistema Nacional de Planeación, desde donde se establecerán los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, evaluación y control de los planes de desarrollo municipal, departamental y nacional, contemplando como uno de sus principios fundamentales para la planeación y gestión local del desarrollo. Establece además, los mecanismos para su armonización e interrelación con los procesos presupuestales y las funciones de las instancias que participan en el proceso: Consejos Territoriales de Planeación, Congreso Nacional, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales y Juntas Administradoras Locales<sup>6</sup>.

También durante el año 1994, se reglamentan las leyes 134 y 136. La primera establece las normas sobre mecanismos formales/legales de participación ciudadana, entre los que contempla la iniciativa popular legislativa y normativa, el referendo

---

<sup>5</sup> Carta Constitucional de 1991. República de Colombia

<sup>6</sup> Posteriormente la Corte Constitucional definió que las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales y las Juntas Administradoras Locales, reducirían su capacidad de decisión en materia de planeación del desarrollo trasladado al ejecutivo para ser coherentes con el voto programático. La ley 152 establecerá la participación ciudadana

aprobatorio y derogatorio, la consulta popular (a escalas nacional, departamental, distrital, municipal y local), la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto. Esta ley establece también, las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles, explicitando además que la regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social, cultural, universitaria, sindical o gremial del país, ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en ella.

La segunda, la Ley 136, dicta las normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, legalizando su reconocimiento como entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado colombiano, con autonomía política, fiscal y administrativa. En el 2001 la Ley 715, modifica algunas de las disposiciones establecidas en la ley 136 del 94, específicamente en lo que a los temas de educación y salud respecta. Sin embargo, debe retomarse como parte de los desarrollos legislativos que en los últimos años han contribuido al fortalecimiento de la participación ciudadana en tanto en su artículo 76, establece que es tarea de la dependencia del municipio encargado del Desarrollo Comunitario, promover mecanismos de participación, para lo cual podrá convocar, reunir y capacitar a la comunidad.

Estos desarrollos legislativos contribuyeron a que en Medellín, durante el año 1996, se estableciera el acuerdo 043 por medio del cual se crea el Sistema Municipal de Planeación y que tiene como propósitos articular la normatividad, la dirección de las dependencias de planeación centrales y descentralizadas y las relaciones con los actores sociales. Con este acuerdo se da a las Juntas Administradoras Locales, al Concejo Municipal y al Consejo de Planeación Municipal la categoría de instancia de planeación y se crean las bases para la formulación de los planes de desarrollo a nivel local: sectorial y zonal. Su creación fue el resultado de reivindicaciones ciudadanas planteadas desde los procesos de planeación participativa que se venían dando en algunas zonas de la ciudad durante la década de los 90 y del optimismo que los desarrollos constitucionales y legislativos generaban en los ciudadanos, quienes

reconocían la posibilidad de ejercer la participación de manera mas directa, lo que a su vez propiciaba un cambio cualitativo en la forma de plantear la demanda de la participación por parte de la ciudadanía.

Hay que anotar que estos procesos de planeación participativa, no solo se vivían en Medellín. En Cali y Bogota también se originaron procesos de participación ciudadana, “sobre todo en los amplios sectores populares de [estas] ciudades, donde no solo se presentaban grandes deficiencias en cuanto a la organización y las dotaciones especiales, sino que se habían acumulado problemas graves de gobernabilidad” (Rincón, 2001:114) Tales experiencias aportaron al fortalecimiento de la participación ciudadana visibilizando una lógica en la que “la planeación antes que un instrumento técnico, [se miraba como] una práctica social que por su origen, sus formas de legitimación y su referencia a los aparatos estatales, adquiere un significado político; como práctica social tiene un lugar en un escenario espacial-temporal definido por las contradicciones sociales urbanas y por el marco político institucional que le es propio y que le asigna un significado concreto” (Velásquez, 1985:2).

## **2.2 El contexto político local:**

El Presupuesto Participativo nace en un contexto local en crisis de gobernabilidad, donde importantes zonas del territorio municipal son controladas por actores violentos. La dinámica que se generó en Medellín hacia finales de los 80 y la década del 90, heredaron múltiples formas de violencia relacionadas con el negocio del narcotráfico que influenciaba la cotidianidad de la ciudad en lo económico, lo social y lo cultura. Inclusive había permeado la esfera política, contribuyendo a una mayor deslegitimación de la clase y el sistema político.

El clientelismo ha sido, en Colombia, una forma de relación fuertemente arraigada a la cultura política y a la gestión de lo público; en lo local, puede decirse ha sido una forma de relación predominante en las relaciones entre la municipalidad, las

organizaciones sociales y los líderes comunitarios. Solo aquellos que tenían “relaciones cercanas” con el Estado o una amplia presión sobre él por su buen nivel organizativo, accedían de manera relativamente ágil, a recursos e insumos que les permitían su desarrollo individual y el de sus comunidades. La gestión realizada por los gobernantes no alcanzaba a traducirse en la real consecución del desarrollo. Había un deterioro y deslegitimidad del régimen de democracia representativa, donde los ciudadanos no lograban elecciones que contribuyeran realmente al fortalecimiento de un sistema y una sociedad democrática, equitativa y justa.

El panorama social no era mucho más alentador. Había una creciente desigualdad entre los habitantes que se caracterizaba por la inequidad territorial, la segregación socio-espacial y política, la alta concentración de los ingresos y la falta de capacidades y oportunidades para la superación de la pobreza. Las políticas implementadas a la luz del modelo neoliberal y de la apertura económica, habían aumentado significativamente la brecha entre clases sociales, pauperizando la condición de un alto porcentaje de la población.

En el marco de la crisis que en la ciudad se venía viviendo, durante los 90 también se fortalecen y cualifican liderazgos y procesos organizativos de actores como las comunidades eclesiales, las organizaciones comunitarias, los sectores académicos y las organizaciones no gubernamentales. Experiencias de participación ciudadana y social como las mesas de trabajo de la Consejería Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana, los Foros Comunales, los seminarios Alternativas de Futuro para Medellín, El Plan Estratégico para Medellín y su Área Metropolitana y la Veeduría al Plan de Desarrollo Municipal, se sumaron a las experiencias de planeación participativa que se gestaban en algunas zonas de la ciudad y contribuyeron a la cualificación de los liderazgos sociales. Lastimosamente, “los nuevos liderazgos no lograron constituirse como actores políticos capaces de tomar las riendas de la ciudad, no hubo esa intención explícita pues se creyó en otras vías para incidir en sus destinos, y tampoco se logró cambiar el modo de gestión de las élites” (Fernández, 2002: 183).

A pesar del optimismo generado por la constitución de 1991 y de los logros y experiencia que la participación activa en esos nuevos escenarios permitió, a comienzos del 2000 los espacios de deliberación y participación comienzan a disminuirse y a hacerse menos efectivos, con miradas y racionalidades de lo público muy segmentadas y prácticas políticas, que en muchas ocasiones, reproducían la lógica politiquera, clientelista y caudilla. La administración 2001-2004 deja en la ciudadanía un sin sabor muy grande entorno al tema de la participación, pues incluso el acuerdo 043 del 96, intentó ser derogado y reemplazado desde la misma alcaldía por un nuevo acuerdo, el 053, en un intento por cooptar y controlar los procesos de planeación participativa.

Los ciudadanos partícipes o simpatizantes de los procesos de planeación zonal de la década del 90, sentían que la reglamentación de la planeación no había logrado impulsar de manera importante los procesos, en gran medida porque el Sistema Municipal de Planeación no había sido implementado a cabalidad y porque los ejercicios de planeación participativa no lograban traducirse en la consecución material del desarrollo. Por el contrario la sensación de frustración se agudizaba por la no apropiación, displicencia e incluso oposición por parte de los legisladores locales con respecto a esta normativa y a los deseos políticos que desde los territorios locales se venían haciendo.

### **2.3 Incorporación del presupuesto participativo como programa de la administración municipal 2004-2007:**

El presupuesto participativo llega a la ciudad de Medellín con la administración de Sergio Fajardo 2004-2007. Sin embargo, los diferentes sectores de la sociedad recuerdan que hacia finales de la década del 90 se había hecho ya un ejercicio de participación ciudadana en la distribución de recursos, en lo que se denominó como POAI, Plan Operativo Anual de Inversiones, durante la administración de Juan Gómez Martínez 1997–2000, como se establecía en el Acuerdo 043 de 1996.

Si bien al iniciar el periodo legislativo 2004-2007, la situación de la ciudad todavía era bastante compleja en términos de seguridad, orden público, conflicto y pobreza, los procesos sociales organizativos que se habían fortalecido con la experiencia de lo sucedido en los años anteriores en materia de participación, proponían un tránsito en la relación con el gobierno municipal, transformando no solo la estrategia de demanda, sino también la forma de plantear las relaciones con él. Se van fortaleciendo aun más las reflexiones desde el enfoque de la ciudadanía y la sociedad civil que dieron cabida y respaldo posteriormente a una apuesta en la administración municipal que hablaba de transparencia, rendición de cuentas y nuevas formas de hacer la política y la gestión pública.

Uno de los programas de la administración municipal de Fajardo, es el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo, pensado como estrategia para ampliar y dinamizar la democracia, incorporando por medio de diferentes instancias, la participación de una mayor cantidad de pobladores, que ya no solo verían resuelto el ejercicio de la participación por medio de la consulta, sino que podrían acceder a la toma de decisiones, incluso en el tema presupuestal. Se incluye entonces en el componente de organización y participación ciudadana para la integración social de la Línea 1: Medellín Gobernable y participativa del Plan de Desarrollo *“Medellín, Compromiso de Toda la Ciudadanía 2004-2007”*.

Los Presupuestos Participativos encaminan su estrategia y su acción articulados a un enfoque que les orienta en su apuesta política y pedagógica para la reflexión sobre el conjunto de recursos humanos, económicos, culturales y ambientales con los que cuenta la sociedad y el Estado. Esta acompañado por criterios generales, que de acuerdo a la experiencia local particular, son construidos procurando una orientación que desarrolle su objeto. Así ideas como la radicalización de la democracia, la inclusión social y política y el control social como herramienta de legitimación de la participación ciudadana, pretenden garantizar una transformación permanente y progresiva de la cultura política en la ciudad.

Para su implementación, no solo reconoce la práctica vivida con el POAI, sino también las demandas y experiencias surgidas de procesos de participación anteriores. Como lo señala uno de los gestores de esta propuesta “El presupuesto llega a Medellín con una relación muy estrecha con los procesos de planeación y participación de la década del 90. El movimiento social en esa etapa, con la constitución en la mano, empezó a plantear una serie de cambios en las prácticas de relacionamiento con las administraciones públicas, [buscando pasar] de ser movimientos reivindicativos que se dieron antes de la constitución del 91 en torno a temas muy puntuales (...) a ser un movimiento que empieza a pensar el tema de los instrumentos para la gestión pública y los instrumentos de la gobernabilidad.” (Corporación Región, Entrevista 03, Servidor Público)

Se entiende que Presupuesto Participativo es paso complementario en los procesos de planeación participativa desarrollados en Colombia y en este sentido es una estrategia más de organización y movilización social y un proceso pedagógico que sugiere la cualificación y fortalecimiento de las organizaciones sociales en relación con su ejercicio político, el diálogo social y la construcción de consensos en torno a nuevos modelos de desarrollo y una mejor manera de concebir la democracia.

Uno de los grandes propósitos del PP consiste en demostrar que la planeación no es sólo un proceso técnico, sino que es el resultado de tensiones y consensos políticos en un contexto democrático que permite construir tejido y redes sociales, revaloriza el ejercicio de la política y hace que lo público sea realmente público. Además contribuye a transformar la manera como se asume el presupuesto con una lógica de mayor equidad en la distribución de la renta y de los ingresos públicos. De igual manera es insumo para el desarrollo a corto, mediano y largo plazo, permitiendo la continuidad de los procesos y la articulación de diversos actores, la resolución de los problemas inmediatos y mediatos, la profundización de la democracia deliberativa, la construcción de acuerdos y a la formulación de políticas públicas, entre otros.

Implementar un programa con los requerimientos que ponía el PP no parecía fácil y de hecho planteaba grandes retos y encontraba opositores. Algunos sectores del

Concejo Municipal veían en esta propuesta un desconocimiento de la esencia de la democracia representativa. Al interior de la administración municipal también existían cuestionamientos, sobre todo aquellos que emanaban de algunos servidores públicos que no veían como adecuadas las demandas que planteaba el PP en términos de negociación, acompañamiento y gestión de manera directa con las comunidades y en sus propios territorios. El reconocimiento de que existía una cultura política caracterizada por el amiguismo, la clientela y los favores políticos, tampoco era un asunto que podía desconocerse.

Entre los esfuerzos que se hicieron para que poco a poco se le fuera dando contenido al Programa, en abril del 2004 se diseñó en la Secretaría de Desarrollo Social un documento borrador de propuesta básica presentado a la discusión interna (Universidad de Antioquia y Alcaldía de Medellín, 2007). En este documento, propiamente fundante del Programa, se reconocen los antecedentes internacionales, nacionales y locales de experiencias similares. De la misma manera se plantea que los factores claves de experiencias exitosas de gestión participativa como el Presupuesto Participativo son:

1. En todos los casos se han puesto en marcha formas de participación real, no “*simulaciones de participación*”, se generaron instancias de decisión y control social y no sólo de información o de recepción de opinión.
2. En todos los casos se han considerado aspectos como la historia, organización, identidad cultural y territorial e idiosincrasia de la población.
3. En todos los casos han sido vitales la voluntad política de autoridades y los cambios de las prácticas y cultura organizacional de diversos actores involucrados en los procesos: autoridades políticas (caudillistas o paternalistas), dirigentes sociales muchas veces (clientelistas), funcionarios (buro y/o tecnocratizantes), etc.

Y es que el contexto de América Latina también fue propicio para el surgimiento del Presupuesto Participativo en Medellín, ofreciendo importantes y exitosos antecedentes. El fenómeno de la “democracia directa” o de esas nuevas prácticas en el marco de la democracia, se estaba viviendo en varias ciudades de América Latina

durante la década del 90 y lo corrido del 2000, con manifestaciones de procesos participativos en el campo, la ciudad, los sectores, los grupos poblacionales y los territorios específicos. En los municipios brasileiros de Vitoria, Vila Velha, Ubelandia y del Ayuntamiento de San Sebastián, Porto Alegre y Rosario – Argentina, el PP surge como respuesta a los movimientos sociales de la década del setenta que reclamaban mejoras en la calidad de vida y el control de los recursos públicos municipales.

Los ejercicios de PP no tienen una larga tradición pero son una forma de participación y descentralización de alto reconocimiento en el mundo actual: “una forma de democracia participativa, denominada presupuesto participativo, cuyo éxito se reconoce ampliamente en la actualidad; según la ONU, es una de las cuarenta mejores prácticas de gestión urbana del mundo. Es de casi todos sabido que el éxito del presupuesto participativo fue uno de los elementos que prevaleció en el momento de elegir a Porto Alegre como sede del Foro Social Mundial.” (De Sousa 2005: 8).

Esta municipalidad de Porto Alegre retomó el Presupuesto Participativo en 1989, logrando hacerlo público y darle reconocimiento a nivel internacional como buena práctica de gobierno. A partir de aquí se produjo una expansión de su metodología en diversas ciudades del mundo, con especial énfasis en América Latina, en consonancia con la demanda de organismos internacionales por la superación de problemas de corrupción e ineficacia de las administraciones municipales en la gestión pública y en la reducción de la pobreza. Para el caso colombiano, además de Medellín, los municipios de Pasto, Bogotá y Caramanta y los departamentos de Risaralda y Tolima, han sido territorios receptores e impulsores de esta propuesta democrática.

### **3. El programa de planeación local y presupuesto participativo de Medellín**

El Presupuesto Participativo es un mecanismo<sup>7</sup> de participación social que permite que los habitantes-ciudadanos de una localidad, municipio o país, conozcan qué es el

---

<sup>7</sup> A pesar de nombrarse como mecanismo, en el caso colombiano el pp no hace parte de los mecanismos de participación reconocidos por la ley 134 de 1994.

presupuesto municipal, cómo funciona, en qué se invierte y puedan decidir sobre él, sobre la manera en que se recauda, sobre las prioridades y destinaciones para su inversión y el control y seguimiento a su ejecución. Es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, en donde el pueblo puede discutir y decidir sobre el presupuesto y la acción pública.

Permite la ampliación de la democracia en tanto el ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir los cargos de designación popular vía democracia representativa, sino que también decide las prioridades de gastos, reconoce las dinámicas y particularidades de la contratación y controla la gestión del gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública, en tanto sujetos de derechos, pero también al actuar en el marco de una relación más cercana con el gobierno municipal desde la lógica de la corresponsabilidad. Por su parte, el gobierno cuenta con una estrategia que le permite llegar a territorios y grupos poblacionales donde antes no accedía, legitimando su accionar y fortaleciendo la institucionalidad pública.

Este programa hizo parte de la estrategia de gobernabilidad democrática y de construcción y defensa de lo público del programa de gobierno presentado a la ciudadanía por el Alcalde Sergio Fajardo Valderrama. Propuso la inclusión de ciudadanos y líderes comunitarios en el proceso de concertación del 7% del rubro destinado para las comunas y corregimientos de la ciudad, por recursos de libre destinación. “Es un instrumento de planificación anual que ayuda a la priorización de las demandas de la ciudadanía, permitiendo un acceso a ésta en las decisiones sobre inversiones, desde una perspectiva que busca integrar el desarrollo de la ciudad con la planeación y el desarrollo de las comunas y corregimientos” (Alcaldía de Medellín, 2005: 5). Desde su implementación se ha centrado en fortalecer la gobernabilidad democrática de la ciudad, los procesos de planeación local del desarrollo en las comunas y corregimientos y la construcción de lo público desde una esfera no estatal.

El PP se planteó como “medio para lograr la participación de los ciudadanos y ciudadanas (...), pudiendo asociarse a un proceso de educación informal porque

carece de estructuración pedagógica y didáctica, su acreditación no es institucional sino social y posibilita altos niveles de aprendizaje a los actores que están involucrados con el programa. Es decir, abstrayéndose de los enunciados concretos que se plantearon para el Programa, este es un medio de aprendizaje para los ciudadanos que participan en cuanto a que se supone que en la medida que participan aprenden y aportan a mejorar la democracia y la cultura política en la ciudad (...) De hecho, el Presupuesto Participativo se definió desde el comienzo como un proceso democrático de participación ciudadana para planear el futuro y definir como invertir una parte de los recursos públicos” (Universidad de Antioquia y Alcaldía de Medellín, 2007).

El sustento político-filosófico del Programa de Planeación y Presupuesto Participativo consistió en “una apuesta por la ciudadanía social, la formación de sujetos políticos y la generación de confianzas entre ciudadanos, ciudadanas y administración municipal con fines de bienestar y desarrollo económico para todos los habitantes” (Alcaldía de Medellín, 2005). Con su implementación se buscó “fortalecer el Sistema Municipal de Planeación a través de la integración de las distintas formas de planeación participativa que se han dado en la ciudad y de generar una estrategia de gestión pública orientada a fortalecer los factores de identidad con el territorio, la incorporación del tejido social a los procesos de desarrollo y el potenciamiento de la productividad para mejorar la capacidad competitiva global” (Corporación Arco Iris, 2004: 12).

En su formulación a comienzos del primer año de gobierno, el PP estuvo integrado por cinco proyectos que proponían interactuar entre sí para posibilitar el desarrollo de la estrategia metodológica y darle cumplimiento a los fines previstos. Los proyectos planteados fueron (Alcaldía de Medellín, 2004):

- Diseño e implementación del Presupuesto Participativo.
- Construcción y Operación de un Sistema de monitoreo y evaluación participativa de la corresponsabilidad estado-ciudadanía y fortalecimiento de software de organizaciones sociales.

- Conocimiento e intercambio de experiencias exitosas de planeación, presupuesto y gestión participativa “Aprendiendo del Mundo”.
- Formación y sensibilización de servidores públicos para fortalecer el compromiso y efectividad de su trabajo con la comunidad.
- Fortalecimiento y Desarrollo del Sistema Municipal de Planeación.

Desde el comienzo, la dependencia responsable de dinamizar el pp al interior de la alcaldía ha sido la Secretaría de Desarrollo Social. Sin embargo y con base al acuerdo 043 del 96, el Departamento Municipal de Planeación tiene una responsabilidad directa con el programa, sobre todo en tanto el pp se piensa como una estrategia de planeación territorial a corto plazo y en articulación directa con los planes de desarrollo local. Esta relación no fue tan clara en la vigencia 2004-2007, presentándose tensiones entre la Secretaría de Desarrollo Social y el Departamento Municipal de Planeación.

Varios son los asuntos que se adjudican a esta tensión, por un lado la idea de que planeación se dedica tradicionalmente más a un trabajo técnico y menos al trabajo con la comunidad, énfasis muy contrario al demandado por el pp. Por otra parte, no se ha logrado, aunque ha ido creciendo, identificar las reales y necesarias articulaciones entre los planes locales dinamizados desde planeación y el pp dinamizado por Desarrollo Social. Y finalmente, porque desde Planeación Municipal se tiene una visión más estratégica del pp, en donde el énfasis estaría en la dimensión política del programa y no en la operativa, aspecto que ha sido asumido en su totalidad por la Secretaría de Desarrollo Social.

Sin embargo, como lo plantea el estudio de la U. de A. citado la entrevista realizada por a Jairo Foronda “las demandas de información eran grandes y obligaron al Departamento de Planeación Municipal a dedicar parte de su recurso humano a crear los instrumentos para el manejo de la información, a fin de poder responder no sólo a los requerimientos para la elaboración de los diagnósticos, sino a las peticiones posteriores de las comunidades sobre el estado de los proyectos. Fue una demanda grande para una entidad que debía manejar la información de las diferentes dependencias y al mismo tiempo, responder las solicitudes del Concejo y de otras

instancias de la administración y sistematizar la información”(Universidad de Antioquia y Alcaldía de Medellín, 2007).

Con la idea de institucionalizar el PP y respaldarlo como política pública, en el año 2005 se presenta el proyecto de acuerdo, que no logra pasar trámite en el Concejo Municipal. Durante el año 2006 se presenta nuevamente el proyecto de acuerdo, en este caso el 283. Aunque se señalaba que era necesaria la modificación de algunos artículos del Acuerdo 043, el énfasis fue puesto en la creación de algo nuevo: el subsistema de Planeación Local y Presupuesto Participativo. Esta circunstancia generó tensiones con algunas organizaciones sociales que veían como necesario la revisión del acuerdo 043 previo a la incorporación del subsistema del pp. Sin embargo se reconoció que el momento era coyunturalmente estratégico para tal aprobación, pues la ciudad se encontraba ad portas de nuevas elecciones para alcaldía y concejo municipal.

Aún antes de la presentación oficial del Proyecto de Acuerdo, el concejo decidió iniciar el debate público, preparar el estudio del proyecto y realizar consultas con las comunidades, los funcionarios y los ediles, con una estrategia de consulta ciudadana respecto al proyecto 283, que contemplaba el desarrollo de Foros comunales y corregimentales. El primer debate, previo a la presentación oficial del Proyecto de Acuerdo 283 de 2006, fue sobre el papel de las JAL; en él participaron ampliamente los ediles de la ciudad y se presentó una posición oficial de Asoediles en relación con una supuesta pérdida de poder o de reconocimiento a sus funciones, en el proceso de la aplicación del programa de P y PP. En noviembre de 2007 es aprobado en segundo debate la política del presupuesto participativo, condición que plantea nuevos retos para este proceso participativo en el corto y mediano plazo.

Hubo temas del desarrollo que desde el comienzo no se incluyeron como susceptibles de ser abordados desde el pp. “Por razones técnicas no se consideró pertinente que se invirtiera en grandes obras de infraestructura, como puentes, y en la construcción de vivienda, por cuanto cualquier proyecto en estos campos superaría la capacidad autogestionaria de una comunidad y absorbería todo el monto de su asignación

presupuestal. Los programas de vivienda de interés social además, hacen parte de una política de subsidios a nivel nacional que tiene un marco jurídico específico. (Entrevista a Jairo Foronda, citada en Universidad de Antioquia y Alcaldía de Medellín, 2007)

La administración Salazar 2008-2011, se inaugura con el presupuesto participativo como política pública en tanto al Sistema Municipal de Planeación, se le articula el subsistema de planeación local y presupuesto participativo. Además, se establece dentro del plan de desarrollo de esta vigencia “Medellín es solidaria y competitiva”, como un proyecto estratégico transversal a todas de las dependencias centrales y descentralizadas.

En su funcionamiento (Alcaldía de Medellín, 2008) establece 5 instancias o escenarios para la participación, que operan de acuerdo a los parámetros metodológicos construidos en su proceso de implementación, con la realización de ajustes durante el año 2008, basados en la experiencia de la vigencia 2008-2011:

1. Asambleas barriales y veredales
2. Consejos comunales y corregimentales
3. Comisiones temáticas de trabajo
4. Comité coordinador
5. Comité Municipal de Presupuesto Participativo

## SEGUNDA PARTE

### LOS PROPOSITOS DE PP: ALCANCES, DIFICULTADES Y RETOS

¿Para qué el Presupuesto Participativo?, ¿Qué se busca con este programa? ¿Cuál es su finalidad?. Esto fue lo que preguntamos a las personas con quienes intercambiamos en el transcurso de este estudio y el lente con el que revisamos la información existente. Si bien es claro que desde el 2004 hasta hoy se cuenta con unos lineamientos programáticos que han orientado la implementación de la propuesta (en el primer período como programa y ahora como proyecto estratégico y como política pública) y de lo cual dan cuenta las publicaciones y estudios realizados, sabemos también que estos propósitos son interpretados y reconstruidos cotidianamente tanto por quienes se relacionan de manera directa con su implementación (pobladores, organizaciones sociales o servidores públicos), como por quienes han jugado un papel en su concepción, orientación y evaluación. Desde estas construcciones se interpreta y valora el Presupuesto Participativo, se miden sus alcances y vacíos y se plantean los retos a futuro. A nuestro modo de ver, la importancia de hacer conciencia sobre estos sentidos presentes radica en la posibilidad de acercarse, desde otro punto de vista, el de la experiencia y las construcciones sociales, a las tensiones, vacíos y retos que hoy el Presupuesto Participativo plantea a la administración pública y a la ciudad. Pero además, es un asunto fundamental en la perspectiva de leer sus impactos, pues dependiendo de cómo se entienda y lo que se espera de una propuesta como estas, van a leerse las transformaciones o no que se generan con su implementación.

Según la información revisada podemos afirmar que el PP se relaciona principalmente con tres propósitos: con la ampliación de la democracia participativa y la transformación de la cultura política; con la gestión del desarrollo local; y con la gestión pública democrática. El análisis que se presenta en este punto intenta

resaltar los principales consensos, tensiones y retos que se plantean de cada uno de estos propósitos.

**a. La ampliación de la democracia y la transformación de la cultura política**

Resumen:

*PP es visto como una estrategia para profundizar la democracia, mediante la ampliación y cualificación de la participación ciudadana. De ahí que la mayor valoración se relacione con transformaciones cuantitativas y cualitativas en la participación, que pueden resumirse en que cada vez más personas inciden con propuestas más cualificadas de inversión pública y desarrollo local sobre la destinación de una porción del presupuesto de la ciudad. Sin embargo, esta situación coexiste con prácticas que obstaculizan estos procesos de democratización: clientelismo, corrupción, formas dominantes y excluyentes de ejercicio del poder, predominio de intereses privados, entre otros; prácticas que no genera PP pero que las deja ver y en algunos casos se hace funcional a ellas. ¿Hasta donde es posible transformar, con PP, estas prácticas culturales y políticas tan arraigadas? La transformación de la cultura política implica un propósito explícito y una correlación con procesos que trascienden el programa. Pero lo que es esperable de PP en este campo no está claro ni metodológicamente ni en el planteamiento estratégico.*

Hay consenso entre los diferentes actores en que el PP tiene, como uno de sus propósitos y resultados más tangibles, la ampliación de la democracia, en el sentido de que cada vez un mayor número de ciudadanos participa en las decisiones sobre el futuro de su entorno inmediato y, de manera particular, en la decisión sobre el uso que debe darse a una porción del presupuesto de la ciudad. Tanto desde la administración, como desde el Concejo y los pobladores este es el punto más valorado y sobre el que existe mayor consenso.

Clara Inés Restrepo, Secretaria de Desarrollo durante la administración Fajardo y gestora del programa de PP, dice en un artículo en el que se consigna esta experiencia, que PP hace parte de una propuesta de ciudad que parte de dos convicciones: 1) para un cambio profundo de la sociedad es fundamental la

*participación y el compromiso* de toda la ciudadanía; 2) La transformación de la ciudad implica no solo la definición de unos propósitos comunes fundamentales que orienten las prioridades de la actuación y la inversión, sino también el *cambio de la cultura política* y la forma como se ha hecho la gestión pública (Restrepo, 2007:4). Así, ampliación de la participación y transformación de la cultura política constituyen la finalidad última de PP que aparece entonces como una estrategia para lograr estas transformaciones. Esto hace que, como se recoge en el estudio realizado por de la U. de A (2007), el PP haya sido entendido desde sus inicios, como un gran programa de pedagogía y de formación ciudadana con el que se buscaba abrir espacios de participación y de crear otros referentes para la participación ciudadana. Hoy, cinco años después, algunos de sus gestores, siguen viendo esta como la finalidad máxima de PP y desde aquí se evalúa su potencialidad y se cuestiona también su real impacto: “*Para mí PP tiene sentido si ayuda a transformar las prácticas políticas, porque la gran lucha es contra la politiquería, el clientelismo, la corrupción*”, dice al respecto otro de sus gestores en la Secretaría de Desarrollo Social (Entrevista No. 05, Corporación Región, Servidor Público Entrevista 01. Servidora Pública). En este sentido, la transformación de las prácticas políticas se pone como condicionante de su validez. PP se ve entonces como una *escuela de gobierno* que supone aprendizajes tanto para la administración como para la población. Como se dice en el mismo estudio de la U. de A. (2007), no es causal que este enfoque tenga su asiento, particularmente, en la Secretaría de Desarrollo Social que ha tenido tradicionalmente bajo su cargo el tema de la participación ciudadana y el fortalecimiento de las organizaciones sociales.

En el concejo de Medellín por su parte, también se comparte esta perspectiva, aunque se hace mucho más énfasis en la participación que en la transformación de la cultura política. En el 2005, cuando por primera vez se presentó un proyecto de acuerdo para institucionalizar el programa de Presupuesto Participativo, se decía que el PP aportaba a la democracia, es “*un instrumento válido para consolidarla y profundizarla en tanto la democracia representativa mostró, por sí sola, ser insuficiente. El PP, por tratarse de un marco de acción sobre hechos concretos como resultado del manejo del dinero público, es la mejor vía para impulsar la **democracia***”

***participativa***, concepto que aparece cada día más debatido y valorizado en los estados modernos para dar solución a los problemas que exhibe la experiencia democrática (ACTA 496)

Si bien algunos hacen énfasis en la ampliación de la democracia directa o democracia participativa, es claro que el PP también tiene un componente de democracia representativa, por lo que se presenta como una herramienta que posibilita una relación de complementariedad entre ambas. En uno de los debates del Concejo, Ana Maria Arango, subsecretaria de Planeación, sintetizaba así esta relación: *desde el punto de vista estratégico debemos promover una relación de complementariedad entre las instituciones y los procesos de democracia representativa y democracia directa que es donde se identificó como el punto más crítico en la discusión y lo que hemos venido planteando en los últimos días es la necesidad de establecer una relación de complementariedad, más que de una tensión y una confrontación entre una y otra (Concejo de Medellín, Acta 690)*. Las Juntas administradoras locales, elegidas a través del voto popular en las elecciones locales, son la figura con que, en esta escala del territorio (la comuna y el corregimiento), se asocia la democracia representativa. Como veremos mas adelante, esta aspiración de complementariedad construye una de las principales tensiones en este campo. Pero es importante resaltar esta apuesta de complementariedad como parte constitutiva del PP.

Desde la perspectiva de la ampliación de la democracia y la transformación de la cultura política se espera entonces que PP tenga impactos políticos tangibles: que aporte a la a la formación de una ciudadanía activa, participativa y deliberante; y al desmonte de practicas políticas tradicionales contrarias al espíritu democrático. Veamos, según los diversos actores, qué de esto se ha logrado, cuáles son las principales dificultades, y donde estarían las principales tensiones y los retos.

### Los Logros

Desde los diferentes lugares y actores se reconocen los logros de PP en relación con un numero cada vez mayor de personas que están participando en las diferentes instancias de participación, ***la manera como sectores de la población tradicionalmente ausentes de espacios ciudadanos están haciendo parte de estas instancias***, (especialmente mujeres, jóvenes y adulto mayores) la calidad de las iniciativas presentadas y en algunos casos, sus efectos en la definición de presupuestos mas globales para la ciudad, entre otros.

Para quienes acompañan, en su rol de servidores públicos este proceso, es claro por ejemplo que a través de PP *“la democracia llega a la gente dando capacidad decisoria para ser parte de la transformación de la ciudad”*: se fortaleció el capital social y nuevos liderazgos organizados; la comunidad sabe en qué, dónde y como invierte los recursos públicos comprometidos en el proceso; se generan espacios de convivencia y encuentro a nivel comunal y corregimental en los que se avanza en la deliberación, concertación, planeación y gestión del desarrollo; surgen nuevos liderazgos, se gana en la toma de conciencia en relación a la importancia de fortalecer la participación democrática y política, superando prácticas tradicionales de clientela y exclusión; se dinamizan alianzas y redes sociales, entre otros (Informe 05); se han renovado algunos liderazgos a partir de los delegados barriales (Informe 03).

En este sentido, tanto los servidores como los pobladores, resaltan el papel de las asambleas barriales en tanto han permitido que personas comunes y corrientes, sin estar inscritas en ninguna organización, tengan representación, a través de los delegados, en los Consejos Comunales. *El Presupuesto Participativo abrió un nuevo espacio de participación y permite que hayan otras personas de la comunidad que no estén inscritas en organizaciones comunales o sociales y también esa es otra forma de participar, que no se reduzca pues a juntas de acción comunal o a corporaciones”* (Corporación Región, Entrevista 10, Líderes Varios).

Igualmente, se reconoce que ha permitido ***el fortalecimiento de las organizaciones sociales*** a través de su representación directa en los Consejos

Comunales y Corregimentales. El Presupuesto Participativo les ha permitido, de cara a la comunidad o a los intereses que representan, demostrar la utilidad de la organización y de la participación. *El hecho de que hayan personas nuevas que ya no piensan solamente en lo que yo necesito, sino lo que necesita mi comuna para mí, es lo más grande que han logrado o que ha evidenciado el PP, más allá de las obras públicas, capacitaciones, cartones... es eso, que empiece a evidenciarse la comunidad* (Corporación Región, Entrevista 09, Líder Comuna 7). Por otra parte, ha posibilitado capacitar en diversos campos a las personas que las conforman, cualificar su discurso, la mirada de la ciudad y sus problemas y ganar destrezas en la formulación y gestión de propuestas

De manera específica, se señala como un logro ***el mejor posicionamiento de las JAL***, especialmente en el último año, cuando a través del ajuste del acuerdo 43, referido al sistema municipal de planeación, se les otorga a las JAL un papel más claro en cuanto se les asigna funciones de coordinación de los concejos comunales y corregimentales y de veedores del proceso. Según uno de sus ediles, “logramos ser unos facilitadores con voz y voto”. Al respecto, el estudio de la U.de A, dice: *“Si se evalúa desde el objetivo central de promover la participación ciudadana, el mejorar las condiciones para que las JAL cumplan sus objetivos y se comprometan con la gestión comunitaria del desarrollo, significa un logro para todos; el fortalecimiento de las JAL es positivo para el proceso que finalmente interesa, la ampliación de la democracia”* (U de A, 2007)

Uno de los proponentes del proyecto de acuerdo que convirtió la Planeación Local y el PP en Política Pública, altamente convencido hoy de las potencialidades de esta experiencia sintetiza así lo que para él constituye sus principales logros: “Haber avanzado en la afirmación de la cultura del diálogo y de la corresponsabilidad entre gobernantes y población para con los recursos públicos. Haber propiciado la movilización de sectores sociales organizados y no organizados en otros proyectos de Acuerdo distintos de PP, tales como la revisión y ajuste del POT. Haber establecido un diálogo constructivo con las JAL en relación con sus roles y responsabilidades en el proceso” (Corporación Región, Entrevista 07, Ex-Concejal)

Muchos de estos logros están mediados por aprendizajes significativos en el **saber hacer**, tal y como se señala en el estudio de la U, de A. Esto tiene que ver, según la experiencia recogida en este estudio, con saberes relacionados con la gestión y ejercicio de la ciudadanía; hacer alianzas y negociar con otras organizaciones; formular técnicamente los proyectos; conocer las dinámicas de la administración públicas y saber negociar las propuestas con sus funcionarios, hacen parte de estos aprendizajes.

Encontramos además, tanto en los estudios analizados como en la exploración que realizamos, que PP genera logros si se quiere menos visibles pero enormemente valorados entre sus participantes.

En el estudio realizado por Corporación Arco Iris (2004) tan solo un año después del inicio del proceso se resalta por ejemplo que en la consulta realizada los voceros corregimentales y comunales estos destacaron haber logrado a través de su participación en PP **aprendizajes importantes para su vida como ciudadanos y como líderes** como: priorizar – concertar – participar, la importancia de pertenecer a una organización, respetar y dialogar, conocer de las necesidades de su corregimientos y comunas, concertar e interactuar entre los líderes, no quedarse en programas de barrio o el sector, compartir con los diferentes grupos poblacionales, pensar en la problemática de los demás, a trabajar en equipo con diferentes organizaciones, a conocer la normatividad y saber de sus derechos, entre otros.

Igualmente en el estudio realizado por la U. de A, como balance del PP en el período 2004-2007 (U de A, 2007) se resalta el conjunto de aprendizajes obtenidos por los diferentes actores en este proceso: aprendizajes en términos de cambios y valoraciones acerca del ser ciudadano, conocer acerca de la ciudadanía y lo público y saber hacer en relación a las prácticas para la gestión y ejercicio de la ciudadanía.

**En efecto, PP ha sido una escuela en donde los que muchas personas han aprendido sencillamente a “participar”.** Para las personas que se han formado

como líderes este es un asunto altamente valorado. *“Con el presupuesto, me parece algo muy chévere, por el solo hecho de que... todos tenemos voz y voto y todos tenemos eh... la oportunidad de hablar y de decir lo que queremos”* (Corporación Región, Entrevista 09), decía al respecto una joven que viene participando desde hace dos años en esta experiencia y que reconoce es ahí donde se ha formado y aprendido lo que significa participar. Saber hablar, saber decir, expresar las opiniones, en síntesis, **recuperar el valor de la palabra en el espacio público** es uno de los grandes aprendizajes. Un líder de la comuna 6, con una larga experiencia en procesos comunitarios describe así este que para él es uno de los principales logros y también uno de los principales retos: *“Ya no hablan los mismo de siempre y por eso le digo que me parece increíble porque usted conoce 200 personas en un escenario de esos y en ese escenario esas 200 personas muchas de ellas empiezan a hablar y a contar historias a veces de territorios que para el resto es desconocido”* (Corporación Región, Entrevista No. 11). Aunque para él esta novedad coexiste con prácticas como el monopolio de la palabra o la dificultad para saber escuchar, asunto del que se da cuenta también en el estudio realizado sobre PP y mujeres (Corporación Región, Alcaldía de Medellín, 2007), esto no resta importancia a lo que PP ha posibilitado, en este campo, para un sector de la población.

Otro resultado tangible y reconocido es la transformación en la cultura y en las prácticas políticas, particularmente, en **la eliminación de la mediación de políticos** que habían tenido como eje de su accionar la gestión de las demandas de la población ante el estado, lo que se convertía a su vez en su principal herramienta para la captación de votos en época electoral. Para una de las gestoras de esta propuesta, los líderes *“ya no dependen de tener un amigo concejal para solicitar una obra, aunque no sea fácil todavía conseguirlo porque obviamente entran en una disputa entre la misma comunidad, en un debate entre la comunidad y con la administración en cuanto a que sea viable técnica y jurídicamente.... (el PP) ha permitido romper también esos círculos muy cerrados de líderes que durante muchos años manejaron las relaciones con la administración y que eran un puñado de contratistas que recogían votos en ese modelo clientelista. Yo creo que el Presupuesto Participativo es un avance y es mucho mejor de lo que había antes que*

*cada secretario decidía desde su escritorio o que a punto de cartas y apunto de presiones de los concejales o desde los líderes. (Corporación Región, Entrevista 02, Servidora Pública). Valga anotar que estas prácticas políticas solo eran posible con un nivel de resonancia en una administración pública y en unos servidores públicos que participan de estos intereses y de estas prácticas clientelistas. En ese sentido, al eliminarse esta mediación, también se generan cambios – y hay resistencias-, entre los que alguien describía como “políticos modernos que le tienen miedo a concertar con la ciudadanía las decisiones sobre presupuesto; ¿ por qué?, porque les pesa mucho el aparato y la tramitología para el manejo de la contratación” (Corporación Región, Entrevista 05, Servidor Público).*

Ampliación en la participación, fortalecimiento de las organizaciones sociales y eliminación de la intermediación de políticos para la gestión de propuestas comunitarias son, en síntesis, los logros más significativos y sobre los que existe gran acuerdo.

### Las dificultades

También hay un cierto consenso en el señalamiento de las dificultades e incluso las tensiones que, en el campo de la participación y la cultura política, ha enfrentado el Presupuesto Participativo.

Una de las críticas que se hacen al PP tiene que ver con ***sus alcances insuficientes en las transformaciones profundas en la cultura política*** que fue, como hemos dicho, uno de los principales propósitos de este programa. En el estudio de la U. de A. (2007) se señala este como uno de los puntos más críticos encontrados en esa investigación: *“Parece ser que el programa de P y PP, al buscar la gobernabilidad política, lo hizo sobre la lógica medios –fines, lo cual instrumentalizó el proceso, le dio un carácter excesivamente técnico, lo que efectivamente logró mayor participación y que la gente decidiera. Es decir logró despertar ciudadanía activa. Sin embargo, no ha habido suficiente cualificación de*

*esa ciudadanía hacía una transformación social por medio de una ciudadanía crítica local”*

Entre los equipos de técnicos encargados de acompañar el proceso y algunos de los líderes que han hecho parte del mismo (este punto no es señalado en ninguno de los debates del Concejo ni en las entrevistas realizadas con algunos de sus representantes) se señala la coexistencia de prácticas que impiden la emergencia de nuevos liderazgos y la emergencia de nuevas prácticas clientelistas. En este sentido, se detallan una serie de obstáculos casi todos ellos referidos a las prácticas políticas de líderes (clientelismo, corrupción, monopolio de iniciativas, prácticas excluyentes) o a miradas tradicionales de la política y la participación entre la población que impiden avanzar en la transformación de esta cultura política (informe 12).

De otra parte, varios de los líderes con quienes intercambiamos opiniones sobre su experiencia, aunque valoran los aprendizajes que han tenido ellos y sus organizaciones en este proceso, también recalcan ***la falta de respuesta que han tenido con respecto a las nuevas demandas de formación*** que una experiencia como esta supone. Una joven líder de la comuna 6, lo resumía así: “ (generalmente) *te capacitan, pero no te capacitan en como escuchar a tu comunidad, cómo analizar lo que realmente se necesita; entonces la participación es no solamente que vas y te presentés, porque qué pasa? .... van a pasar los líderes que ya conocen como funciona el cuento y te llevan por delante, no importa que vos tengas la mejor idea y las mejores intenciones. No te están capacitando, entonces están llevando gente a que opine y eso no es participación, participación es que se participe* (Corporación Región, Entrevista 10, Líderes Varios). Este asunto fue ampliamente documentado en la experiencia de formación y acompañamiento de mujeres en el PP promovida por la Corporación Región y la Alcaldía de Medellín en el 2007, en la que las mujeres dan cuenta de cómo una de las dificultades que han encontrado es que no han sido formadas para la público, y entonces asuntos como saber expresar su ideas y sustentarlas y no dejarse apabullar por los liderazgos excluyentes y autoritarios, es de los aprendizajes mas difíciles, menos visibles y en los no se ha contado con un

acompañamiento adecuado a la emergencia de la participación de las mujeres en estos espacios (Corporación Región, Alcaldía de Medellín, 2007)

Pero los obstáculos no están sólo en las viejas prácticas. Alrededor de PP se han generado nuevas expresiones que, basadas igualmente en estos arraigados valores utilitaristas, excluyente y dominantes de la política, se han adaptado a la dinámica de PP *“Se ha producido una transformación y han aprendido a actuar dentro del Presupuesto Participativo sin necesidad de acudir a un concejal ni a nadie, pero sí han aprendido a encerrarse en la participación para evitar que entren otros actores. Digamos que ese es uno de los efectos indeseados que va teniendo el Presupuesto Participativo en la medida en que la gente lo va aprendiendo a manejar mejor... los líderes aprendieron que esa era una herramienta muy buena y las maquinan entre ellos, montan mayorías, hacen maquinaciones”*.(Corporación Región, Entrevista 02, Servidora Pública)

***Es a este conjunto de prácticas que algunos han dado en llamar, neoclientelismo***, esto es, nuevas formas de clientelismo que hacen uso de prácticas clientelistas y las adaptan a estas nuevas formas de participación y gestión; en palabras de uno de los líderes consultados, *“el PP genera eso, un neoclientelismo ya no representado en concejales o congresistas, sino en líderes comunitarios que aprendieron aquello de alimentar la clientela, entonces buscan en el PP tener poder de decisión sobre los beneficiarios, yo escojo los beneficiarios, yo entrego los beneficios, todavía el tema del beneficio particular sigue estando ahí. Ahora quieren tener poder de decisión sobre con quién seguir contratando, entonces ya no es solamente quienes son los beneficiarios sino con quien se contrata y avalan y hasta son contratistas* (Corporación Región, Entrevista 05, Servidor Público).

Como se observa en los anteriores testimonios, el punto nodal aquí es justamente el eje de PP: el manejo del presupuesto y en particular, el tema de las contrataciones. Una valoración mas o menos generalizada es que PP ha generado una competencia alrededor primero de la definición de las iniciativas y la asignación presupuestal y

segundo, alrededor de los contratos que tiene efectos perversos en el sentido del programa y de la participación. Y en esta competencia, quienes tienen apropiadas prácticas clientelistas del usufructo y la prebenda, llevan aparentemente una ventaja sobre la demás. En palabras de otra servidora consultada, *“hay una rapiña y unas diferencias entre las mismas organizaciones por esos recursos. Entonces la primera parte del año se va mediando en disputas entre las organizaciones: que ésta se llevó todos los recursos, que ésta está haciendo esto, o sea es una cosa muy común en todas las comunas esas peleas, entonces hay mucho desgaste en eso”* (Corporación Región, Entrevista 04, Servidora Pública)

Esta situación hace que, para algunos de los líderes, es tema de ***la contratación el que ha desvirtuado y ha hecho perder de vista los propósitos estratégicos*** de PP. *“A mi si me parece muy triste... si bien me parece importante el tema de la contratación, me parece muy triste que sea el único que se hable... uno hace una reunión del PP y en todas partes de lo único que se habla es del tema de la contratación: como contratamos o por qué no nos contratan y ahí se quedan y entonces no nos pellizcamos ni las organizaciones formales, ni las no formales, de qué estamos haciendo y a quien estamos capacitando o por qué no llevamos gente nueva, o por qué no llevamos propuestas...”* (Corporación Región, Entrevista 11, Líder Comuna 6).

Esto, además de empobrecer y reducir el horizonte estratégico de algunas organizaciones, ha dado pie también, según el testimonio de líderes y servidores públicos a lo que algunos han denominado “las organizaciones de papel” creadas, exclusivamente para este proceso y para efectos de la contratación. Por eso, para algunos, el indicador referido al número de organizaciones participantes, puede indicar ciertamente un aumento en la participación pero también el uso que se está haciendo de PP por parte de personas sin trayectoria ni vocación comunitaria que buscan en PP una forma de subsistencia. En palabras de una de las personas consultadas, *“Presupuesto Participativo empieza a ser para muchos en esa cultura política de esta ciudad y en esa política y en esa tal vez, lógica de sobrevivencia de muchos actores comunitarios de esta ciudad, en un escenario para gestionar*

*recursos muy particulares, intereses muy particulares, entonces surgen una serie de organizaciones...”* (Corporación Región, Entrevista 11, Líder comuna 6).

Aunque de este proceso participan muchas y muy variadas organizaciones, para muchos de estos jóvenes líderes, esto se focaliza de manera importante en las JAL: *la verdad la mayoría de estos actores les interesa el momento de la contratación, ese es el momento que más les interesa, la juntas administradoras locales no es la que más se movilice para convocar asambleas barriales, la juntas de acción comunal tampoco, eso lo consideran una carga más...entonces es una pelea que por volantes, que para información, para carteles, en fin; no son los más dinamizadores en tema de eso, ni en garantizar que realmente se realicen en todos los territorios, en todos los barrios, no son los más preocupados por eso”*(Corporación Región, Entrevista 11, Comuna 6)

Sin embargo desde el punto de vista de otras organizaciones, como veremos en el punto siguiente, la contratación no necesariamente es la única explicación de estas prácticas e incluso se considera que, en algunos casos, es algo que ha ayudado al fortalecimiento de las organizaciones. Pero en lo que sí se coincide es en las tensiones ***alrededor del rol otorgado a las JAL y sobre la manera como este ha jugado en el proceso***. Como se ha planteado, con el ajuste del acuerdo que institucionaliza la planeación local y el Presupuesto Participativo, se les otorga un papel relevante en este proceso, como coordinadoras de los Concejos Comunales y Corregimentales y como veedoras<sup>8</sup>. Este aspecto fue resaltado por los impulsores de este acuerdo como uno de los principales logros del proceso de consulta ciudadana y debate en torno a esta iniciativa: *“muy particularmente en las Juntas Administradoras Locales es muy bueno recabar que como instancias tienen un papel que es visibilizado, que es reconocido en esta iniciativa y es que las JAL serán las que van a refrendar mediante resolución y van a entregar a Planeación la legitimación de lo que se apruebe en los planes de desarrollo y en las inversiones*

---

<sup>8</sup> En el proyecto de acuerdo presentado en el 2005, eran las a las que se daba mayor visibilidad: *La división de la ciudad en comunas y corregimientos se realizó basándose en criterios geográficos, sociales y organizativos, en donde las juntas de acción comunal y la ciudadanía en general tuvieron plena participación. Al mismo tiempo se decidió que sean las Juntas de acción comunal las que elijan por sí solas a sus representantes.* (Concejo de Medellín, Acta 2265)

*que se prioricen en el Presupuesto Participativo dado por el consejo comunal o corregimental". A las JAL se les otorga, además, el rol de ser veedoras y de hacer control y seguimiento sobre la ejecución de los proyectos / social (Concejo de Medellín, acta 727)*

Para la administración municipal, en efecto, una de sus apuestas en este período de debate fue clarificar el rol de las JAL, pues se consideraban como *"la piedra angular de ese nivel de planeación local del desarrollo"*. Decía en ese momento Ana Maria Arango: *"Creemos que en esa relación entre la Administración y las comunidades, las JAL no solamente cumplen esa función de monitoreo y seguimiento frente a los proyectos de Presupuesto Participativo o a los programas del Plan de Desarrollo, sino que cumplen una función muy amplia e importante de acercamiento de las comunidades hacia la gestión de la Administración (Concejo de Medellín, Acta 671)*. Con la institucionalización de la planeación local y Presupuesto Participativo se buscaba además avanzar en una relación de complementariedad entre la democracia participativa y representativa y las JAL aparecen como la figura por excelencia de este nivel.

No obstante, en la práctica, la implementación de este acuerdo no ha estado exenta de tensiones. Los pobladores y líderes de organizaciones dan múltiples testimonio de las maneras como algunos miembros de las JAL son portadores de prácticas clientelistas, excluyentes y corruptas que impiden la emergencia de nuevos liderazgos. Esta no es una situación nueva, por el contrario, son las prácticas con las que instancias como estas han sido tradicionalmente identificadas, incluso a veces desconociendo procesos de renovación y transformación que se vienen dando en algunos lugares de la ciudad. Solo que ahora, con el rol asignado en los Consejos Comunales y Corregimentales, parece que se les hubiera otorgado un lugar legítimo para ejercer este tipo de prácticas. Al respecto, un líder de la comuna<sup>11</sup> planteaba: *En lo político desafortunadamente estamos tratando que los nuevos miembros de la JAL, que son jóvenes, entiendan que, obviamente ellos tienen que tomar decisiones políticas pero que le den más a la participación social, que sean más de apoyar y de participar en las discusiones que no irse en contra, forzar las situaciones como nos*

*esta pasando ahora, están forzando mucho las situaciones porque ellos son la Junta de Administradores Locales".* Esto se explica en parte por la aplicación automática que se hizo del proceso sin ninguna preparación: *"lo que tratamos de construir en la administración pasada con la JAL se esta desvirtuando un poco, se esta equivocando ahora y en parte es culpa de todos nosotros es porque a ellos no les dimos, no entramos en un proceso, a los nuevos que llegaron a la JAL que conocieran el proceso, les toco a ellos tratar de conocer todo y eso es lo que ellos están reclamando, con mucha razón"* (Corporación Región, Entrevista No,8, Líder Comuna 11). Para la administración, es claro que las JAL son una instancia coordinadora, dinamizadora y veedora del proceso; que no son ni pueden ser la única instancia de decisión, pues de hecho son los consejos comunales y corregimentales en pleno los que deciden sobre las iniciativas priorizadas; que interesa tanto fortalecer su rol como figura de la democracia representativa como ampliar la participación directa. Pero se reconoce que estas son portadoras de prácticas que son, justamente, las que se quieren transformar. He ahí la tensión.

Finalmente, ligado a lo anterior, pero no solo en relación con las JAL, se señala ***la falta de renovación de las organizaciones y las resistencias a la emergencia de nuevos liderazgos.*** Para los jóvenes por ejemplo que, como hemos dicho, han jugado un papel importante en el proceso de PP, este es señalado como el principal obstáculo, pues se encuentran en espacios como las asambleas o los consejos comunales y corregimentales con líderes de larga data, que ya conocen la dinámica de PP y de la administración y que manipulan y marginan a quienes no han tenido este trayecto. Para una joven de la comuna 8, se trata de prácticas que tienen como objetivo, evitar que otros lleguen a estos espacios: *"Entran esas otras personas, esos otros líderes ya viejos, que ya vienen con mañas y entonces empiezan como a manipular a los mas jóvenes y que nos hacen? Tratan como de hacernos a un lado..."* *"no es que eso para esto y esto es para esto y entonces usted, váyase para un lado..."* *entonces... van haciendo aburrir a los delegados y los van haciendo retirar del proceso, porque me pasó con otra compañera. Pues a mí, no me han podido sacar, porque me pusieron a llorar y hicieron de todo conmigo, pero ahí estoy metida y si he logrado cositas y... si se han visto cosas muy buenas, porque no*

*todas las personas son como corruptas, pero hay personas que han trabajado mucho por la comunidad y hemos visto cosas muy buenas., como también están ahí... las ovejas negras del proceso (Corporación Región, Entrevista, No.09, Líderes comuna 7).* Para un sector importante de la población estas prácticas constituyen un obstáculo real para la participación y les hace reforzar la idea, como nos decía otra joven, que “*uno va a estos espacios es a alegar y peliar*” y que entonces “*es mejor quedarse tranquilito, en la casa*”.

### Los retos:

En correspondencia con los logros y dificultades recogidas, pueden señalarse como principales retos para la Planeación Local y el Presupuesto Participativo, sobre los que mayor consenso hay, los siguientes:

***El primero, recuperar el sentido político de PP:*** Varias de los estudios y personas consultadas coinciden en recalcar la importancia de recuperar y fortalecer la visión estratégica de PP, esto es, que se trata de un proceso que no tiene su fin en la buena distribución de los recursos sino en la transformación de formas de ver y apostarle al futuro de la localidad y la ciudad, “*Ir mas allá*”, se decía, de la cotidianidad y la operatividad.

Para esto se enuncian asuntos como reforzar y desarrollar propuestas de formación que permita a la población y a los servidores que acompañan el proceso apropiarse de la perspectiva política y cultural de PP; y reforzar el componente pedagógico y comunicacional del programa, de tal forma que sea posible transformar las prácticas y llegar a otra población: “hay que ir más allá de los talleres y los diplomados”, “reducir la mecánica operativa y ver cómo esa mecánica operativa como aporta más pedagógicamente”; “acompañar el proceso de un alto componente educativo, con una visión integral”, “acelerar los procesos de fortalecimiento de una cultura ciudadana para la participación”, “fortalecer prácticas innovadoras, pero también las escuelas de formación”, son algunas de las ideas que se expresan en este campo y que tienen todas ellas, como eje común, el tema de la formación.

***El segundo reto en el que se coincide es en ampliar la participación y renovar los liderazgos.*** Se trata de involucrar a un número mayor de personas y sectores de la población en la dinámicas de planeación local y Presupuesto Participativo; esto implica adelantar procesos de formación como se señala en el punto anterior, pero también innovar las estrategias comunicativas y las maneras de llegar a sectores como los jóvenes, las mujeres o los sectores medios y altos que se dice, tienen mayores dificultades para relacionarse con este proceso. “Más que formarlos cómo los colocamos a ellos en una reflexión en torno a cuáles son los intereses que persigue esa propuesta”, se decía por ejemplo, con respecto a los jóvenes, que se considera es uno de los sectores poblacionales claves en la ampliación y renovación; “Innovar en estrategias para convocatoria a la ciudadanía, incluir a otros ciudadanos que seguramente no tienen ni idea y no saben lo que ha pasado”; “tiene que ser un asunto de nuevos liderazgos, más renovados, más jóvenes, más mujeres, más profesionales, otra gente que no participaba en estas lógicas”, llegar a sectores que todavía no hemos sido capaces de llegar”, son algunas de las expresiones que condensan estos retos.

Ampliar y renovar se presentan pues, como los grandes retos para la Planeación Local y el Presupuesto participativo desde el propósito de ampliar la democracia y transformar la cultura política.

**b. El presupuesto participativo como herramienta para la gestión del desarrollo local**

*Resumen*

*Más allá de la participación, la pregunta que se hace es ¿participar para qué?. Esto remite a evaluar los resultados de la Planeación y el Presupuesto Participativo no solo como proceso participativo sino en relación con el impacto de lo que se hace con este presupuesto. ¿Cómo aporta el PP a la solución de los problemas de la ciudad? ¿Son los mismos problemas, las mismas demandas y las mismas posibilidades cuando se leen desde la escala de los barrios y las comunas?; ¿Cómo se articula y dialoga con los lineamientos del plan de desarrollo municipal y los planes de desarrollo local? Y en otro*

*sentido, ¿Cómo el plan del municipio y los planes locales recogen estas demandas a veces invisibilizadas y desconocidas?. Estas son algunas de las preguntas y tensiones que se encuentran en esta perspectiva. Y aunque todos comparten esta necesaria articulación, en la forma y en los tiempos para hacerlo hay matices y advertencias que es necesario atender”*

En el 2007, en el segundo intento por institucionalizar la propuesta de planeación local y Presupuesto Participativo que ya se venía desarrollando - proceso que culmina con el ajuste del acuerdo 043- la administración municipal juega un papel importante, particularmente la secretaría de desarrollo y el departamento administrativo de planeación municipal. En este escenario se hace explícita la interpretación de PP como parte de los procesos de planeación local orientados al desarrollo, perspectiva que introduce nuevos retos estratégicos y operativos *“no estamos pensando en las herramientas de planeación como una finalidad en sí misma, sino que las estamos proponiendo en función de un modelo de desarrollo que propende por el desarrollo humano integral y que está basado en la inclusión, en la equidad y fundamentalmente en la planeación participativa”* (Concejo de Medellín, acta No. 727).

En términos generales este horizonte es compartido, aunque con matices, desde otros espacios y actores. En este mismo proceso de discusión, los concejales proponentes planteaban de manera explícita la articulación de PP al desarrollo y a los procesos de planeación participativa: Máximo Perez, ponente del proyecto, dice: *Hablar de la planeación local y el Presupuesto Participativo en Colombia es llegar hacia el ciudadano, hacia las expresiones más simples, más genuinas que tiene la democracia de participación y que las personas se involucren no solamente en la planificación del desarrollo de su territorio sino que pueden vincularse en un instrumento de planificación como es el presupuesto”*. (Concejo de Medellín, Acta No. 701)

Sin embargo, en este mismo escenario del Concejo se han hecho preguntas y cuestionamientos a los resultados de PP desde esta perspectiva. Para el concejal Fabio Rivera, por ejemplo, adoptar un enfoque de desarrollo supone que, mediante esta estrategia, se aporte a la solución de los principales problemas de la ciudad: *“El Presupuesto Participativo debería apuntar a resolver los problemas planteados desde la planeación local, zonal y de ciudad, debería tener en cuenta el marco del Plan de Desarrollo de la ciudad dentro de un marco lógico que nos conduzca a un elemento que estos países van a tener que incorporar y es a poder medir presupuestos por resultados”*. (Concejo de Medellín, Acta No. 671).

No obstante, los argumentos expuestos en el mismo debate o en reflexiones posteriores han puesto en evidencia otras maneras de entender esta relación entre PP y desarrollo. ***Una de ellas tiene que ver con que, el propósito de PP, no es la solución de los grandes problemas de la ciudad***. Como se plantea en el estudio de la U, de A (2007), recogiendo la opinión de algunos de los gestores del programa de P y PP, “este no fue concebido -en sus inicios- para resolver problemas de pobreza ni para lograr cambios estructurales en la sociedad; tampoco es un programa que atraviese todo el plan de desarrollo; es un programa orientado a fortalecer la participación y lograr la gobernabilidad democrática”.

Desde el Departamento Administrativo Planeación Municipal, por ejemplo, el Presupuesto Participativo es una herramienta para la planeación participativa en una escala y temporalidad diferentes a las del plan de desarrollo de la ciudad y por tanto, sus resultados e impactos deben ser leídos desde esta especificidad: el Presupuesto Participativo tiene desde sus inicios, una escala barrial (a través de las asambleas barriales en las que participan las organizaciones y pobladores de un barrio) y comunal (a través de los concejos comunales en los que participan los delegados de las asambleas barriales, de las organizaciones sociales y de las Juntas administradoras locales); además, se trata de un proceso anual, por lo que los proyectos financiados a través de estos programas deben ser ejecutados en un tiempo igual o inferior a este. Esta escala y esta temporalidad tienen la potencia de acercar los procesos de desarrollo a los ciudadanos y de posibilitar la satisfacción de

demandas de esta población a más corto plazo. Sin embargo, esto no implica que no tenga una articulación con el mediano y largo plazo; esa dimensión estaría dada por su articulación justamente con los planes locales y el plan de la ciudad; al respecto Ana Maria Arango, en ese momento subsecretaria de planeación social, dice en uno de los debates en el Concejo: *“hemos insistido en que no se trata de un ejercicio simplemente de asignación presupuestal, es un ejercicio de planeación a corto plazo y mientras mas claridad tenga en su perspectiva de mediano y largo plazo, mucho mas efectiva va a ser en la implementación que va a lograr esa inversión de corto plazo”* . Desde esta perspectiva el PP *“Es como el elemento bisagra, el componente bisagra que articula esto con el nivel superior en el corto plazo”*

¿Cuáles son entonces, a esta escala, los principales problemas? ¿Quién y como se priorizan?. En este punto, se hace desde el Departamento de Planeación, una reflexión que consideramos relevante: El cambio de escala implica también un cambio de mirada, *el reconocimiento de demandas y percepciones* que quizás no sean visibles en la escala de la ciudad e incluso de la zona; este nivel de planeación inmediata, el que se expresa en la planeación de corto plazo, está referido y llamado a atender las necesidades inmediatas y cotidianas de la gente. *“Mal podría no hacerlo, porque en este nivel de la planeación es donde hay una relación más directa entre los ciudadanos y la gestión del gobierno. En ese sentido creemos que la propuesta de Presupuesto Participativo, entendida como un ejercicio de planeación de corto plazo, tiene que atender esas dos escalas de proyecto... entonces uno no puede decirle a la señora que tiene que bajar con los zapatos en la mano, que por qué no piensa en el problema estructural del empleo porque esa señora lo que necesita es que le hagan el sendero para que pueda bajar y que su niño no tenga que cruzar la quebrada por encima de las piedras, que le hagan el puente; es el problema de la comida, es el problema del agua...”* (Corporación Región, Entrevista 01, servidora pública). En otras palabras, esta escala implica diversificar la mirada sobre lo que constituyen los problemas fundamentales de acuerdo también a la diversidad de la población *“Es decir usted tiene una política general pero cuando la empieza a implementar con la gente, en su territorio, en su problemática cotidiana la*

*tiene que ir adaptando a los casos particulares.*” (Corporación Región, Entrevista 01, servidora pública) Esto, se dice, es de los retos más grandes que tiene la administración.

Algunos de los impulsores de PP en la anterior administración reconocen que no fue la perspectiva del desarrollo sino principalmente, la de ampliar la participación y la democracia, la que estuvo en la base de PP. No obstante, hoy en día, después de cinco años de experiencia, advierten cambios en esta mirada y la articulación del PP al desarrollo se plantea como un horizonte necesario. Uno de sus impulsores dice al respecto: *“finalmente tenemos que darle la vuelta al proceso, no empezar repartiendo recursos sino planeando el desarrollo. Entonces cuando tu tienes claro el enfoque de hacia dónde va el desarrollo y has llegado a un pacto con la gente sobre eso y aquí aparece una palabra nueva que es importante, cuando nosotros hacemos eso logramos, logramos que la gente tenga claro el horizonte de desarrollo, a la gente le duele más para qué es la platica, para qué es el recurso, por qué la limitación del recurso, le hace entender más la importancia de ese instrumento que es el plan financiero del desarrollo”* (Corporación Región, entrevista 03, servidor público). En el estudio de la U de A. se señala cómo, desde la perspectiva de algunos líderes, la planeación del desarrollo, como una orientación mas amplia, no aparecía en el centro de la ejecución de Presupuesto Participativo en los primeros años. Hoy en cambio, este parece ser un propósito explícito y compartido por una buena parte de los líderes, o por lo menos así lo perciben algunos de los líderes consultados en este estudio (U. de A. 2007).

La dimensión de articulación del Presupuesto Participativo con el desarrollo local teniendo como horizonte sus planes locales toma fuerza y va adquiriendo sentido estratégico. No obstante, algunas de las personas que han estado de cerca desde el comienzo del PP advierten sobre la necesidad de mirar este tránsito como un proceso gradual en la medida que implican no solo que PP tenga como referencia los planes locales sino que sean incluidos a cabalidad en los planes de desarrollo municipal: *“cuando los planes locales se incorporen al plan de desarrollo de manera clara e intencional, eso irá marcando otra mirada, por ahora yo los siento todavía,*

*plan de desarrollo recogiendo algunos elementos de los planes locales, pero no incorpora los planes locales suficientemente* (Corporación Región, Entrevista 05, servidor público)

En síntesis, en términos en generales se comparte la perspectiva de la articulación del PP a los planes locales pero hay matices en cuanto a los tiempos, posibilidades y retos de esta articulación que es necesario explicitar.

### Logros

Desde el inicio de PP, uno de los logros que se ha resaltado es ***el cambio de mirada que sobre la ciudad y sus localidades han tenido sus participantes***. En la evaluación realizada por Arco Iris del primer año de la implementación de PP (2005), se señala por ejemplo que los delegados comunales y corregimentales destacan, como uno de los logros importantes la mirada de corregimiento y ciudad que adquirieron durante el proceso. Esta percepción es ratificada por los algunos de los líderes que consultamos. Uno de ellos dice: *“Hoy en día ya estamos pensando no sólo en comuna, sino en zona y en ciudad, estamos aprendiendo a romper, ese sentido de lo local, hablando ya más abierto, participativo. ..., entonces es cómo vamos a interaccionar con las demás organizaciones de la ciudad y así hemos participado en un sin número de reuniones a nivel de participación ciudadana, a nivel de participación del medio ambiente, a nivel de desarrollo social, haciendo por ejemplo seminarios conjuntos, haciendo evaluación conjunta sobre todo de Presupuesto Participativo. El Presupuesto Participativo yo creo que ha posibilitado la oportunidad de conocer esta experiencia* (Corporación Región, Entrevista 08, Líder comuna 11). Conocer el entorno y sus problemas, a los vecinos, a las organizaciones pero también poderse acercar de otro modo a otros sectores y a la ciudad, constituye pues una de las ganancias de este proceso.

Otro de los logros tiene que ver con ***la realización de proyectos, propuestas o iniciativas formuladas desde años por las organizaciones sociales***, tramitadas sin éxito a través de políticos y concejales o ante la administración pública e incluso

muchas de ellas incluidas en los planes de desarrollo local. Un líder con experiencia en trabajo comunitario y luego en los planes de desarrollo zonales, describe así este que para él constituye uno de los principales logros de PP: *“darle dientes a la planeación; era la posibilidad de que además de tener planes de desarrollo que habíamos construido durante muchos años, ahora nos daban el recurso casi para garantizar que los proyectos que habíamos priorizado fueran una realidad y eso a nosotros nos permitió hacer asambleas previas y reunión de concertación con actores comunitarios que venían haciendo la apuesta en el plan de desarrollo para decir: hombre, por qué no pensamos en esto, esto, que son los proyectos más estratégicos del plan y en efecto así fue, es decir, durante el primer año eso permitió encuentros entre actores comunitarios”* (Corporación Región, Entrevista 11, Líder Comuna 6). Se trata entonces de un logro relacionado con la *realización* de propuestas lo que redundó en un fortalecimiento de las organizaciones y del sentido de la participación pues se encuentra que esta tiene un sentido, que es posible lograr reivindicaciones y transformaciones a través de ella.

Finalmente, otro aspecto que resaltan tanto los servidores públicos como algunos líderes es la experiencia de algunas comunas de ***apalancar con PP otras inversiones, o proyectos estratégicos***, de incidir en que la administración oriente hacia allí también sus preocupaciones o que incluso cambie el orden de las prioridades establecidas desde el plan de desarrollo municipal: *Son proyectos de impacto, el case que puso Palmitas para el cable del metro que une tres veredas; ellos dijeron: nosotros de PP separamos como 200 millones y el Municipio nos pone el resto y en varias comunas han hecho eso, ponen un case para una obra grande y el Municipio pone el resto. Entonces cuando era una obra que por ejemplo no estaba dentro del plan de desarrollo, no estaba priorizada, entonces ellos hacen el case, se hacen las negociaciones y el municipio pone el resto. Por ejemplo para proyectos productivos grandes”* (Corporación Región, Entrevista 04, servidora pública). En igual sentido, líderes y acompañantes del proceso traen a colación otros ejemplos de iniciativas aprobadas por inicuamente a través de PP y que generaron nuevas inversiones por parte de la administración e incluso su incorporación como proyecto a líneas del plan de desarrollo, como lo sucedido con la iniciativa de becas para el

apoyo de jóvenes a la educación superior, impulsado en la comuna 1, y convertida luego en proyecto de la actual administración. Un líder de la comuna 6 describe justamente este como uno de los ejemplos de la potencialidad de incidir, a través de PP en el desarrollo de la ciudad: *“¿Quién logró en esta ciudad, sino el Presupuesto Participativo bajo la metodología que hoy tiene, que una cosa como el fondo de EPM sea importante para esta ciudad?, fue la comuna 1 y la comuna 6 las que dijeron: necesitamos que los jóvenes estudien educación superior, pero no tienen la plata y en la comuna 1 les dijeron, el problema resuélvalo ustedes, pero necesitamos que estos muchachos estudien..... el caso de la educación es un claro ejemplo de cómo esta ciudad se puede transformar a partir de las dinámicas y las propuestas de esas demandas que están en las comunidades bien leídas se pueden convertir en políticas de ciudad”* (Corporación Región, Entrevista 11, Líder Comuna 6)

### Dificultades

La dificultad sobre la que hay mayor coincidencia, tiene que ver con ***las reales posibilidades de articulación entre del presupuesto participativo al sistema de planeación municipal y en particular a los planes de desarrollo local.*** Para algunas personas, incluso quienes han participado de los procesos de los planes locales y planes zonales, se trata de procesos distintos, que han congregado organizaciones de diferente naturaleza y frente a los cuales ni las organizaciones ni la propia administración ha generado procesos de articulación y coordinación. La mayoría de las personas no conocen los planes locales, sus diagnósticos y propuestas y por tanto estos no constituyen realmente un referente para la definición prioridades de inversión. En otros casos, se piensa que lo que se dice en estos planes no se corresponde con lo que hoy la población piensa son sus demandas y necesidades. Así pues, aunque se valida la perspectiva de esta articulación se reconoce que hasta ahora no se ha dado o es algo meramente formal. Una de las principales impulsoras de los procesos de planeación local y también del presupuesto participativo, si bien comparte este horizonte de articulación, plantea al respecto: *“Los planes realmente no lograron confrontar la cuestión de fondo y se convirtió la estrategia en una cosa... es que eso es muy complicado también por las*

*roscas, es que la comuna es muy jodida y las organizaciones que están en el plan de desarrollo, también. Entonces terminan siendo cincuenta que van a planear cuando son muchos otros los que están en PP y los que están en PP no conocen el plan de desarrollo, ahí hay mucha cosa”* (Corporación Región, Entrevista 02, servidora pública). En otras palabras, se pone en cuestión más que la perspectiva, que los actuales planes locales sean el referente para esta articulación. Vale la pena anotar también, el señalamiento que tanto líderes como facilitadores hicieron sobre las incoherencias e inconsistencias que comporta el sistema municipal de planeación como un factor que abona, desde la normatividad, a estas dificultades para la articulación.

Otro de los aspectos que se señalan como obstáculo para lograr esta articulación estratégica del PP a una perspectiva de desarrollo, según algunas de las personas consultadas, **la mirada pragmática y cortoplacista de la política**. Pensar en términos de desarrollo implica incluir una perspectiva temporal, que no es de corto plazo, que quizás no ofrezca resultados inmediatos y esto, para algunos, va en contravía no solo con la urgencia de resolver muchas de las demandas aplazadas que llegan al proceso de PP, sino con una mirada de la política en la que se vende la idea de resultados inmediatos, lo que es, desde algunas percepciones, una de los sentidos más arraigados de la cultura política. Uno de las personas consultadas, decía al respecto: *Lo que pasa es que el clientelismo trabaja con una concepción muy pragmática que es el resultado para ya, entonces el concejal se hecha el discurso o el político y promete mil empleos para el otro día que se instala o le promete no sé cuántos contratos a la gente. Entonces el clientelismo en gran medida es soportable en esa visión pragmática de la política, para qué paradigmas, para qué proyectos; entonces el desdibujamiento de las fronteras pragmáticas ideológicas de los partidos terminó en qué necesitamos política para ya* (Corporación Región, Entrevista 03, Servidor Público).

Otra interpretación apunta a la dificultad real que hay desde lo local, y en un corto plazo de afectar problemas más complejos, problemas estructurales que afectan al conjunto de la ciudad, como el desempleo o la seguridad, que es como dijimos, uno

de los aspectos sobre los que se ha insistido en los debates del Concejo. Este es el balance que se hace por ejemplo en el estudio de la U. de A (2007), cuando analiza el resultado de las propuestas de generación de empleo que han surgido de PP, motivadas en gran medida también por la administración. Según este estudio, la gran mayoría de ellas se han quedado en capacitación y a pesar de los recursos invertidos en este campo, no logran realmente afectar un problema estructural como el desempleo, lo cual se corresponde: “con la falta de un enfoque político que les permita reconocer las causa de la exclusión social”. Como hemos señalado, uno de los aspectos que ha posibilitado PP a las organizaciones, es tener las posibilidades de realizar demandas, en muchos casos aplazadas por años, y de esta forma demostrar a la comunidad el sentido, y si se quiere, la utilidad de la participación. ¿Cómo reconocer la legitimidad de esta aspiración con miradas no inmediatistas?, es la pregunta que suscita este testimonio que, sabemos, es representativo de otras voces y sentires presentes en el proceso y que creemos es necesario profundizar.

Finalmente otro de los obstáculos tiene que ver con lo que ha dado justamente origen a este estudio: **la falta de indicadores y de un sistema de indicadores que permita leer los resultados de este proceso**. En los debates del Concejo este ha sido un aspecto reiterado “Necesitamos saber que ha pasado con estos recursos, que no son pocos....cuáles son sus resultados”. Tanto los servidores públicos como los pobladores y líderes reconocen que carecen de herramientas que les permita decir a las comunidades y a la ciudad qué ha pasado realmente con los proyectos financiados a través de PP, cuáles han sido sus impactos y las transformaciones que ha generado. Aunque algunos de estos cambios son tangibles, no hay herramientas técnicas de procesos de veeduría ciudadana que permitan leer mas claramente estos alcances.

### Los Retos

Coherente con los supuestos, logros y dificultades señaladas, se plantean como principal reto, avanzar en la **articulación entre PP y PL**. Como se ha dicho, la articulación entre PP y PL es un horizonte compartido por la mayoría de los actores

involucrados en el proceso. Sin embargo, está por construir el sentido y los requerimientos de esta articulación. Para una de las servidoras públicas consultadas, por ejemplo, el principal reto, en sentido estratégico es *“promover un enfoque y una metodología de planeación que tenga en cuenta una mirada integral del desarrollo; a medida que bajamos en la escala de la planeación y nos acercamos a unidades más pequeñas, esa distinción entre el ordenamiento, el desarrollo, lo sectorial, es menos clara y las comunidades entienden que tienen que pensar su desarrollo de manera integral”* (Corporación Región, Entrevista 01, Servidora Pública).

En sentido operativo, esto supone una articulación que pasa por el conocimiento y el reconocimiento de las lógicas que de manera diferencial han influido en los planes locales y en el Presupuesto Participativo. El siguiente testimonio recoge esta perspectiva: *yo diría que la evolución tiene que ser esa, que los planes se vayan integrando, sean democráticos y que todo el mundo los conozca. Que se recojan, se reevalúen y que todos vayan aportando.... Lo interesante sería que PP y planeación local fueran de la mano. Pero es cierto, la gente no conoce el plan local* (Corporación Región, Entrevista 01, Servidora Pública).

Se trata pues de un reto de doble vía: que lo que se priorice en una comuna tenga que ver con el plan de desarrollo comunal, que cada vez más el plan de desarrollo comunal esté articulado al plan de desarrollo municipal pero que cada vez también el plan de desarrollo municipal logre recoger la demandas que, desde esta escala del territorio se plantean.

### **3. La Gestión Pública y la gobernabilidad democrática**

#### Resumen

*Hay consenso en reconocer que el PP es una forma expedita de acercamiento estado/ciudadanía que ha interpelado y propiciado cambios en la administración local. También en señalar las tensiones que surgen de procesos sociales articulados a dinámicas de gestión pública y que se sintetizan en la relación entre demanda social y respuesta institucional. Sin embargo, en términos generales, puede decirse que el PP ha aumentado la demanda y la presión sobre la misma*

*estructura sin que haya adecuaciones institucionales significativas. Hay problemas persistentes, señalados desde el 2004, que se visibilizan y ganan peso alrededor de los temas de la oferta institucional y la contratación. A esto se suma la pregunta ¿Qué significa para la gestión pública un enfoque de derechos?*

El Presupuesto Participativo también ha sido interpretado como una herramienta para la gestión pública democrática en dos sentidos: por la ingerencia que tiene la población en uno de los principales instrumentos de gobierno, el presupuesto; y por la mayor relación y cercanía que supone entre el gobernante y la ciudadanía, a lo que muchos han denominado gobernabilidad democrática.

En los debates realizados en el concejo de Medellín se ha dado gran relevancia al PP desde esta perspectiva. En uno de los primeros debates desarrollados en el concejo, por ejemplo, se decía: *“El Presupuesto Participativo es entonces una herramienta importante para la participación de los ciudadanos dado que el presupuesto estatal es el instrumento fundamental del gobierno para desarrollar sus políticas públicas.”* (Concejo de Medellín, Acta 2267). En este sentido, se argumentaba, *“el ciudadano no limita su participación al acto de votar para elegir al poder ejecutivo o a los diputados sino que también decide las prioridades de gastos y controla la gestión del gobierno. Deja de ser un coadyuvante de la política tradicional para ser protagonista permanente de la gestión pública”* (Ibid). La democracia directa se relaciona entonces con la ingerencia en la gestión pública, en el sentido que la participación se orienta a uno de los temas mas sensibles a la forma de gobierno, cual es la decisión sobre la orientación que se da al presupuesto de la ciudad. *“Este nuevo espacio generado permite al ciudadano común opinar sobre el gasto, la inversión, los recursos y lo que a nuestro entender es lo más importante, el control de la actividad financiera del sector público, donde se generará una ciudadanía más exigente y más crítica de la gestión del estado”* (Concejo de Medellín, Acta 496)

Desde la administración y especialmente desde los gestores del programa de PP, la ampliación de la participación era un asunto central en la perspectiva de la gobernabilidad democrática. El tema de la participación de la ciudadanía en la orientación del presupuesto juega entonces un papel relevante y es lo que da potencia también a los ejercicios de planeación: *“Eso por la vía de la técnica de la planeación que, insisto, es uno de los elementos más importantes del Presupuesto Participativo para construir ciudadanía real en unas prácticas, no sólo en el terreno de la ética, porque es que **esa ciudadanía se vuelve explícita y concreta cuando usted es capaz de decir: este peso tiene que ser para lo prioritario, para donde más impacto tiene el desarrollo, para los excluidos.** Es decir, se pone en juego la ética para tomar decisiones en el terreno de la gestión, eso es un proceso interesante”* (Corporación Región, Entrevista 03, Servidor Público).

En el estudio realizado por la U de A. este es un asunto al que se le da relevancia y que se sustenta ampliamente desde los gestores del programa (U de A, 2004-2007). Para sus autores, el PP estuvo desde sus orígenes fuertemente ligado a una estrategia de gobernabilidad que buscaba ampliar su legitimidad mediante la apertura de espacios de participación. Al respecto se cita el testimonio de uno de sus gestores quien plantea que *“en el proceso de P y PP no hay un interés de construir poder popular. Más bien es una ampliación del Estado, de cara a los procesos de descentralización”*(U. de A, 2004-2007)

EL PP y especialmente el proceso de reglamentación y su conversión en Política Pública, son vistos como un camino para el fortalecimiento de los procesos de gobernabilidad y gestión pública mediante el fortalecimiento de **la institucionalidad democrática**. Para los servidores que acompañan la implementación del PP, es clara esta perspectiva cuando, en evaluaciones realizadas a lo largo del proceso, se señalan que son objetivos de este proceso: “Aportar a la recuperación de la gobernabilidad democrática de la ciudad estimulando procesos de desarrollo local y participación ciudadana en las decisiones públicas” “realizar un trabajo conjunto entre el Estado y la ciudadanía o aportar a construir una gestión transparente de los asuntos y los dineros públicos”; “Aportar a la gobernabilidad democrática creando

nuevos canales de relación entre lo público y lo privado”, “Recuperar la confianza en la administración y las instituciones formando ciudadanos activos y organizaciones sociales reconocidas políticamente, con capacidad decisoria para acceder a la gestión de los recursos”; “fortalecer espacios descentralizados para la participación y toma de decisión de las comunidades desde sus territorios; coordinar y fortalecer la oferta interinstitucional que el municipio de Medellín realiza en el ámbito comunal y corregimental”, entre otros.<sup>9</sup>

### Logros

La experiencia del Presupuesto Participativo ha implicado transformaciones importantes para la administración local y también en los referentes de la participación ciudadana. Como planteaba una de las gestoras del proceso, no es lo mismo gobernar solo con criterios de la administración que con las demandas y decisiones tomadas por la población.

El primero de ellos tiene que ver ***con la convicción y la voluntad política para el impulso de este proceso*** aun a sabiendas de las dificultades y los vacíos que se tenían. Desde la perspectiva de una de las gestoras de esta propuesta, a pesar de las dificultades lo que deja en términos de lo que significa una gestión pública democrática son grandes ganancias: *“Presupuesto Participativo ha sido un esfuerzo gigantesco para la administración pública, primero porque no teníamos el personal ni en calidad ni en cantidad para afrontar esta situación, esa es una de las cosas importantes que nosotros logramos en dos años acomodar la estructuración. Es más, el primer año lo hicimos sin con qué hacerlo ni con quién y el segundo año también y al tercero ya PP se empieza como a encontrar con la administración como parte de la estructura. Y fuera de eso la comunidad exigiendo resultados y que el seguimiento porque la gente ya sabe obviamente donde está su plata y qué pasó con esto”* (Corporación Region, Entrevista 02, servidora pública). El estudio de la Universidad de Antioquia (2007) recoge esta percepción y plantea que dos asuntos influyeron en el balance positivo de PP durante este primer período: El primero,

<sup>9</sup> Aspectos señalados en las diversas evaluaciones realizadas por técnicos, facilitadores y practicantes de PP y reseñadas en el anexo final.

relacionado con la disposición, responsabilidad y compromiso que fue ganando el equipo técnico de trabajo que estuvo al frente de la dinamización del proceso con las comunidades y; el segundo, con la voluntad política que caracterizó al gobierno municipal para gestionar el proceso a través de su mandatario, Sergio Fajardo Valderrama. Desde los inicios, este programa ha estado bajo la responsabilidad y orientación de la Secretaría de Desarrollo Social que es la que coordina el equipo de técnicos y facilitadores de PP y por tanto la que cuenta con un equipo responsable de su implementación. Más recientemente, la respuesta que se ha dado frente a las demandas de PP en algunas secretarías como la de Cultura, con la creación del programa PP joven, específicamente orientado a incentivar la participación de los jóvenes y la de la Secretaría de la mujer, quien ha fortalecido el equipo de profesionales para acompañar a la mujeres en este proceso, son muestras justamente de la convicción y voluntad de algunas dependencias para generar adecuaciones institucionales pertinentes.

El segundo aspecto tiene que ver con ***el empoderamiento de la población en un asunto tradicionalmente dejado a los gobernantes como es el presupuesto y la decisión sobre inversiones en la ciudad***. Este es un asunto altamente valorado por concejales, servidores públicos y población quienes coinciden en señalar que es este lo que diferencia a PP de otros procesos participativos y lo que le da mayor potencialidad a esta propuesta, pues se trata de “poder decidir políticamente y públicamente sobre los recursos públicos”. Para una joven, en efecto, el manejo del presupuesto es lo que da un sentido de realización a sus acciones y sus demandas: *¿qué estamos haciendo ahora los jóvenes? Como cogiendo esos recursos del Presupuesto Participativo, ya que nos damos cuenta, y que si esté dentro del barrio, que si se vea que esa plata existe*” (Corporación Región, Entrevista 09, Líderes Comuna 7). En el mismo sentido el estudio de la U de A, destaca que, alrededor de PP y en términos de la gestión pública, se han generado para la población nuevos conocimientos sobre un tema tradicionalmente dejado a los gobernantes y los expertos y con un alto manejo altamente técnico, en otras palabras, se logró “conocer lo que es planeación y priorización y manejo de los recursos públicos”.

Otras personas destacan que el PP ha generado **transformaciones en la relación que entre el estado y la comunidad** y esto pasa por un cambio en las percepciones de lo que uno y otro representan. En el estudio de Corporación Arco Iris (2004) se dice por ejemplo, que “Se ha logrado fortalecer el concepto de servidor público”, lo cual se evidencia en su participación en los procesos como si fueran parte de la comunidad y no como un enviado de las Secretarías.”. Desde la perspectiva de los servidores públicos se destaca que aprendieron a: generar diálogo entre lo técnico - lo social para aterrizarlo a las comunidades; retomar el saber popular, las necesidades reales de esta y darle salida a esta como prioridades del desarrollo de la sociedad; valorar el líder desde su perspectiva. El estudio de la U. de A (2007), por su parte, resalta la capacidad de renovación de la administración local: *“Las personas que encarnaron el programa y la administración como tal, junto con los participantes, tuvieron una actitud de evaluación permanente que permitió a la administración capitalizar los aprendizajes y adaptar el programa para lograr con mayor eficacia las metas que se propuso. Es decir, los aprendizajes que fue generando el proceso permitieron su cualificación técnica e instrumental y le fueron posibilitando una mejor racionalidad, un mejor funcionamiento y una mayor participación. Producto de esa evaluación permanente fue la decisión de convocar, en el año 2006, las asambleas barriales y veredales, con el objetivo de incrementar la participación directa de la población.”*

Para los concejales este es uno de los aspectos más destacados: “Haber generado en Medellín una “Buena Práctica” de gestión pública que puede considerarse como estudio de caso local para compartir nacional e internacionalmente”; (Corporación Región, Entrevista 07, Ex concejal). La aprobación de PP como política pública es muestra, para algunos, de estos avances.

### Dificultades

Una de las principales dificultades en este campo **es la falta de adecuación institucional para responder el programa**, especialmente en relación con los equipos de profesionales asignados para el acompañamiento de esta labor y con los

problemas de coordinación interna y en terreno. Esto, a lo largo del tiempo, tiene varias expresiones.

Uno de los aspectos señalados de manera reiterativa, especialmente en el 2008, producto en parte del proceso de tránsito entre una y otra administración, es una cierta pérdida de memoria del proceso interno reflejado, de una parte, en la dispersión de la información existente como registro del proceso lo cual apunta al tema del sistema de información interno; y de otra, a la renovación de los equipos de profesionales encargados del tema, muchos de ellos nuevos en el programa, lo que hace que sus apuestas estratégicas no sean apropiadas a cabalidad; además, nuevos también en la dinámica de la administración pública por lo que les es difícil comprender y asimilar y articular las lógicas de la administración pública con los procesos sociales que acompañan. Algunos lo plantearon de manera tajante, *Yo creo que PP está desmantelado... ahí no hay como una memoria muy clara de lo que ha pasado*". Si bien creemos que expresiones como estas deben situarse en un momento específico donde pesa el extrañamiento y la dificultad para entender las continuidades con la administración Fajardo pero también los acentos específicos de la administración Salazar, también dejan ver la preocupación por la sostenibilidad del proyecto en relación con la calidad, el profesionalismo y la apropiación de su enfoque por parte de quienes más directamente lo desarrollan.

Sin embargo, este no es un asunto nuevo. Desde los años anteriores y en particular en el debate de 2007, se hizo un balance de las percepciones y dificultades encontradas en la administración para enfrentar el reto que esta política planteaba se señalaban asuntos como la insuficiencia del personal, las debilidades en su formación para el acompañamiento a las comunidades, la falta de coordinación interna o el desigual interés que presentaban algunas dependencias frente al proceso. En la entrevista realizada a uno de los impulsores de este proyecto de acuerdo para este estudio se ratifican estas falencias : *"La labor de las personas que representan la Administración en las distintas instancias del PP, es decir, quienes tienen el encargo de capacitar y orientar a la comunidad, en varios casos es deficiente; por lo tanto debe ser objeto de evaluación interna y evaluación por parte*

*de la comunidad, para verificar su idoneidad. En estos técnicos recae el éxito o fracaso del programa de PP. Es igualmente indeseable tener estructuras ineficientes de funcionarios de carrera, como tener contratistas temporales que desconocen las políticas públicas o que al terminar su vinculación, se llevan el acervo de conocimiento obtenido. Quien oriente el PP debe conocer sobre: normas presupuestales, formulación de proyectos, planeación del desarrollo y participación ciudadana, entre otros aspectos.” (Corporación Región, Entrevista 07, Ex - concejal).*

Los equipos de técnicos también son reiterativos en el señalamiento de dificultades que adquieren, con el tiempo, mayor peso:

\* En la administración municipal no existen sistemas de información que soporten el proceso y la información que se obtiene es muchas veces desactualizada; Aún no existe una estructura municipal que sirva de apoyo efectivo a la planeación, el Presupuesto Participativo y el desarrollo local (P.ej: equipos interadministrativos de planeación y desarrollo zonal). Esto recarga el trabajo en la Secretaría de Desarrollo Social y en el DAP; Contar con el personal suficientemente capacitado y con aptitudes para trabajar en el proceso (P.ej facilitadores) es difícil de encontrar en la ciudad y mucho menos con los bajos niveles de remuneración ofrecido para un trabajo tan exigente (Informe 11)

\* Aparecen los funcionarios nuevos que desconocen el proceso y no se realiza con ellos una inducción completa y pertinente; Sobre los funcionarios aparecen pocas orientaciones y dificultades en el seguimiento a su labor (informe 07)

*En cuanto a la coordinación interna, la administración ha creado varias instancias para la coordinación y orientación interna del proyecto de PP: una coordinación que dirige conceptual y operativamente el proceso; el Comité de Enlace, en el que confluyen los responsables de PP de cada una de las secretarías; y los comités zonales, que es la instancia creada para el conjunto de la acción institucional en los territorios locales; cuenta además con el equipo de técnicos zonales que son los dinamizadores directos del proceso y están adscritos a la secretaria de desarrollo*

social. En los diferentes balances realizados, sin embargo, se acusa de una gran debilidad en este campo.

En suma, todas estas deficiencias generan un ***anquilosamiento de la estructura estatal*** y una presión que puede llevar a menoscabar las potencialidades que, en términos de la gestión pública, tiene esta experiencia. Dicho por una servidora cercana al PP desde sus inicios: *“Nosotros con PP pusimos a rodar una bolita de nieve que va creciendo y va creciendo y yo lo que veo, el riesgo que veo, es que la bolita de nieve tiende a crecer a unas velocidades mayores que la capacidad de información que tenemos nosotros, nosotros seguimos anquilosados, con la misma estructura, la misma manera de operar, que es lo que hemos tenido durante treinta o cuarenta años y la comunidad demandando cada vez cosas más novedosas, más inmediatas y que requieren soluciones más novedosas, incluso porque estamos en una época en que la gente está acostumbrada ya a un desarrollo tecnológico que te va dando soluciones en el momento en que vos las pedís, en cambio nosotros tenemos que esperar miles de años para que eso se desarrolle”* (Corporación Región, Entrevista 01, Servidora Pública)

Para algunas de las personas con las que consultamos, más allá incluso del tema de desarrollo lo que está en juego con la planeación local y el Presupuesto Participativo es la capacidad de avanzar en la descentralización como un asunto nodal a la democracia. Esto tiene que ver con la manera como se corresponden procesos como este, descentralizados y ligados al territorio y los actores territoriales con los procesos administrativos que siguen siendo altamente centralizados: *“Si vos tenés un marco general en el plan de desarrollo que ese es un insumo del plan de desarrollo de la ciudad, tenés un presupuesto ya definido de inversiones para un territorio menor, ¿por qué no tenés una autoridad ahí o mínimo un esquema de gestión descentralizada, administrativa?; es decir, que los servicios se puedan prestar allí, con funcionarios competentes, ese es un tema que está presente”* (Corporación Región, Entrevista 03, servidor público).

***Otra de las grandes dificultades tiene que ver con la falta de procesos de seguimiento, evaluación y control*** que no solo le den transparencia al proceso sino mayores argumentos a la población sobre las inversiones que prioriza. Además de falencias en las herramientas técnicas con las que cuenta la administración para procesos que como estos, hay vacíos grandes también en el ejercicio de procesos de seguimiento, control y veeduría de parte de las comunidades que también sirvan de insumo para las decisiones. Este aspecto es señalado por los líderes, así: *Por eso, yo les decía ahorita, no hay evaluación por parte del municipio y no hay evaluación por parte de nosotros; entonces yo no le hecho toda la culpa al municipio, porque es que finalmente los que nos perjudicamos somos nosotros... y nosotros no reclamamos... grave... lo que yo le decía, es que... y me parece muy bueno* (Corporación Región, Entrevista 10, líderes varios)

Además de los asuntos referidos a la organización, coordinación y sostenibilidad de los equipos, ***dos asuntos se vuelven nodales a la hora de entender las falencias y los retos de la gestión pública democrática: la oferta institucional y la contratación.*** .

Oferta Institucional es la manera como se ha organizado la ejecución de PP en correspondencia con los planes operativos de las secretarías. En otras palabras, es el instrumento que mide la correspondencia o no de las iniciativas presentadas por la comunidad con la capacidad de respuesta de la institucionalidad. Para algunas personas de la administración, es el parámetro que permite medir efectivamente cuanto se ha transformado o no la administración a partir de este proceso: *Cuando uno define desde acá cómo se hace la inversión, no tiene problemas, se hace la inversión y eso después se evalúa si tuvo impacto o no tuvo impacto. Cuando vos te acercás a preguntarle a la gente cuáles son las necesidades, cuáles son sus prioridades, yo no puedes simplemente decirles: no, es que esa no es la prioridad o no la tengo contemplada* (Corporación Región, Entrevista 01, Servidora Pública). Lo que ha pasado a lo largo de los cinco años de experiencia de PP es que la gente ha comenzado a demandar y a sustentar las demandas de asuntos que muchas veces no se corresponden por lo menos con la manera como está planteada la oferta

institucional. *“Esta dificultad de correspondencia se complejiza cuando se tiene en cuenta que el enfoque planteado por esta administración es un enfoque de derechos “Nosotros vamos es a preguntarle a la gente y tenemos que buscar la solución a la medida porque lo que tenemos que hacer es garantizar un derecho y el derecho tiene que ver con esas especificidades de lo que quieren los jóvenes, lo que necesitan las mujeres, lo que necesitan los niños, porque es distinto. No hay soluciones universales ni genéricas para todos los grupos”. (Corporación Región, Entrevista 01, Servidora Publica).* Pero no se trata solo de las diferencias por grupos poblacionales, también, de las diferencias por sectores de población que, como los estratos 4 y 5 encuentran grandes dificultades para insertarse en un proceso que como PP ha sido pensado implícitamente para sectores populares, tanto en su dinámica como en la oferta institucional. Sin embargo, ellos también son parte de la ciudad y deberían encontrar, desde sus especificidades, una respuesta institucional a sus demandas e intereses.

Esta perspectiva es compartido por algunos líderes, quienes cuestionan la inflexibilidad que muchas veces tiene la administración para interpretar y adecuarse a sus demandas: *La administración municipal saca un libro institucional, la oferta institucional y nos encasillan, lo que no está en el libro no existe, no es válido, entonces nosotros solicitamos que se respetaran las decisiones de asamblea y si había necesidad de salirnos del esquema de las reglas del juego institucionales pero que eran legitimad”* (Corporación Región, Entrevista 08, Líder Comuna 11). Si bien algunos plantean la perspectiva de eliminar la oferta, para otros lo ideal es mantenerla como guía: *“A mi me parece importante que la haya...visto como una guía, porque efectivamente hay asuntos... o problemáticas en la comunidad que se ven reflejadas y pueden ser coherentes con la propuesta de... del municipio... pero es eso, es una guía”* (Corporación Región, Entrevista 10, Líderes Varios)

Hasta aquí el obstáculo hace referencia a un asunto de enfoque ¿qué significa la oferta institucional desde una perspectiva de derechos? Es la pregunta que hoy se hacen pobladores servidores y sobre la que es absolutamente pertinente avanzar. No obstante, hay otra serie de dificultades que tienen que ver con la operatividad, con

los tiempos que transcurren entre la presentación de las iniciativas, su validación, la contratación e implementación de los proyectos, que se plantean también como obstáculos significativos.

Sobre este punto los equipos señalan puntualmente asuntos como: contradicciones entre los técnicos sobre la viabilidad de las iniciativas; falta mas claridad en lo que se puede hacer o no; falta información oportuna; lentitud en la contratación y ejecución; Pocos interventores en las diferentes Secretarías; La oferta institucional no es acorde con las necesidades del territorio, ni con los Planes de Desarrollo Local, entre otros.

Desde la perspectiva de la población, el tema de los tiempos, los criterios y los procedimientos es un asunto sobre el que hay bastante confusión: *“Si, desde el momento en que el pliego se monta o el aviso de contratación hasta que empiece a ejecutarse, pueden pasar tres o cuatro meses... es demasiada... o sea, yo no entiendo como la lógica del municipio que hace que eso sea tan lento”* (Corporación Región, Entrevista 10, Líderes Varios). Para otra persona, estos vacíos se relacionan con que el tema de la contratación no habían sido considerados, hasta ahora como un asunto de interés público: *yo tengo un tema que todavía no tengo mucha claridad de cómo abordarlo y es el tema de la contratación, yo en algún momento pensé que simplemente la contratación era una responsabilidad del Estado y el Estado debe decidir con quien contar, hoy hay que identificar una postura y es la postura que la contratación es un asunto público, pero qué tan público debía ser y esa era la discusión... en general yo creo que ese es el tema* (Corporación Region, entrevista 11, líder comuna 6)

Profundizar sobre las implicaciones de la oferta institucional y la contratación desde la perspectiva de la adecuación institucional y, especialmente, desde lo que significa una gestión pública democrática, parece ser una necesidad prioritaria.

## Retos

En correspondencia con lo anterior se plantea como principal reto **avanzar en una adecuación institucional que contemple tanto asuntos de enfoque como operativos.**

El concejal ponente del proyecto de acuerdo concluye así su reflexión sobre este punto: *Llamamos la atención sobre la necesidad de un adecuado equipo de planta que sea competente para orientar el proceso de P.P., y establecer los mejores criterios para designar o contratar profesionales de apoyo al P.P..... (porque) puede tener muy buena intencionalidad el Alcalde, los funcionarios, jefes de división, pero si en las personas que están operando como facilitadores del P.P. no se tiene las competencias, entonces eso puede llevar a ciertas imprecisiones desde el punto de vista de la participación y de los fines que busca la planeación, en este caso, del Presupuesto Participativo”*

Este llamado es compartido por una servidora pública para quien *“El reto más grande para desarrollar un programa como el Presupuesto Participativo es para el Estado, porque tenemos un Estado tradicional en una estructura que su lógica fue asistencial todo el tiempo y hoy usted le está diciendo: vea reparta la plata por comunas, y váyanse para allá los funcionarios, primer asunto es sáquelos de la oficina para que se vayan para allá, concerte con la comunidad cuáles son sus iniciativas y usted que es el técnico, el funcionario público, usted cómo logra que esas demandas se articulen al plan de desarrollo de ciudad, ese debería ser el papel del funcionario ... entonces insisto, metodológicamente el ejercicio está bien pensado, lo que pasa es que el Estado como tal o la administración municipal se queda corta para resolver los retos que plantea esa metodología”* (Corporación Región, Entrevista 11, líder comuna 6)

En síntesis, la percepción y la preocupación es que mientras lo local se está fortaleciendo, el Estado no está correspondiendo, sistemáticamente a este proceso.

Finalmente, está el reto de **avanzar en el Control seguimiento y evaluación de PP.** Como se ha dicho, esto para por la construcción de sistemas de información y

seguimiento que permitan leer este proceso (demanda transversal a toda la administración), pero también con el impulso de procesos sociales que hagan de este un ejercicio de ciudadanía:

*“Entonces la idea es que nosotros vamos a trabajar el tema de las veedurías y tenemos incluso una oferta de la agencia para el desarrollo para fortalecer el tema de las veedurías pero con todas las de la ley, que tengan instrumentos, porque es que a veces las veedurías son una piedra en el zapato y no se trata de eso, las veedurías lo que tienen que hacer es ver que los proyectos efectivamente se ejecuten de la mejor manera (Corporación Región Entrevista 01, Servidora Pública)*

Para un líder, este es un asunto de la mayor relevancia para el futuro del PP y de las organizaciones. *“Yo pienso dos cosas, una eso es un papel en el que más habría que apoyar a las juntas administradoras locales, ese es se supone su papel político realmente y de mayor trascendencia constitucional, es hacer seguimiento y control de la inversión pública en estos territorios..... aquí lo que necesitamos conformar una organización en la 6 que se legalice, que tenga un grupo de personas que se dediquen a eso y que casi lo que se puede hacer es monitorear por aéreas, por comisiones por ejemplo y esta comisión coge esto, esta esto, y evaluemos y hagámosle seguimiento y control de todo el proceso de esos proyectos y miremos cuales fueron los resultados” (Corporación Región, Entrevista 11, Líder comuna 6).*

#### **4. Balance General:**

Como dijimos al comienzo en relación con los propósitos del Presupuesto Participativo, hay consensos pero también matices y tensiones que es necesario revisar y explicitar en aras de crear una unidad de propósitos con respecto a lo que se espera sean los resultados y el impacto del PP durante esta administración.

Han pasado cinco años desde que comenzó a implementarse el Presupuesto Participativo en la ciudad. Ha sido un tiempo de aprendizajes tanto para la administración como para la ciudadanía y sin duda alguna una propuesta importante para la ampliación y cualificación de la participación ciudadana. A las organizaciones

sociales les ha permitido ver resultados tangibles de sus demandas y su accionar; y a la administración pública acercarse, por otras vías, a las demandas y el sentir ciudadanos.

El gran consenso que hay en el sentido de que PP ha ampliado y ha cualificado la participación, en cuanto al número de personas y organizaciones, calidad de las propuestas y nuevos liderazgos (jóvenes, mujeres), es muestra de su potencial y de lo acertado de su impulso como mecanismo para profundizar la democracia. Por otra parte, se reconoce que a pesar de las limitaciones, el PP ha generado también transformaciones en la cultura política: la población ha aprendido a gestionar sin mediación de partidos políticos y hoy, buena parte de ella, tiene otros referentes y moviliza otros intereses frente a su barrio, su comuna o corregimiento y frente a la ciudad. El PP ha permitido, sin duda, una mayor apropiación del territorio local y de la ciudad.

Para estas organizaciones y sus líderes, el Presupuesto Participativo ha permitido realizar demandas y reivindicaciones aplazadas por años, lo que resalta, desde ellas y para la comunidad, la “utilidad social” de las organizaciones y también de la participación: estas sirven, efectivamente, para alcanzar mejoras en el barrio y para realizar demandas específicas.

El principal punto de tensión se encuentra, en este campo, en relación con el rol de las Juntas Administradoras locales: mientras se valora el papel otorgado en los planes locales y el Presupuesto Participativo, en tanto llena un vacío constitucional en torno a una de las figuras de la democracia representativa más ligada con el territorio local, se critica este “empoderamiento” otorgado desde la ley, pues para muchos, en estas instancias confluyen por lo general liderazgos que representan prácticas políticas tradicionales (excluyentes y clientelistas) que impide la emergencia de nuevos liderazgos). Esto es el resultado, por un lado, de la persistencia de una cultura política de la ciudad y el país afincada en esas prácticas, pero también de falta de procesos de formación explícitamente orientados a la preparación para asumir este nuevo rol. Pero no basta con formar los ediles. Es necesario también

intensificar procesos de formación de la población que logren contrarrestar estos poderes y estos tipos de liderazgos.

Es importante recalcar, en este punto, que el PP no genera estas prácticas, las deja ver y en algunos casos se hace funcional a ellas. La pregunta es ¿Hasta donde es posible transformar estas prácticas culturales y políticas tan arraigadas?. La transformación de la cultura política implica un propósito explícito que va más allá de la gestión. Este factor no está claro ni metodológicamente ni en el planteamiento estratégico del Presupuesto Participativo.

Estamos de acuerdo con que, aportar a modificar estas prácticas debe ser propósito de cualquier proceso participativo impulsado desde un gobierno con aspiraciones democráticas. Y con que esta debe ser una intencionalidad explícita incorporada de manera integral a la metodología del proceso. Sin embargo, llamamos la atención sobre el riesgo que se corre de sobrecargar al PP de un propósito que, como toda transformación en el campo de la cultura, es de mediana y larga duración y cuyos resultados dependen de un conjunto de factores históricos y políticos que trascienden las posibilidades de una propuesta como esta.

En el 2007, finalizando el periodo de Fajardo Valderrama y como una nueva base para la administración actual, el Presupuesto Participativo y la planeación local fueron reconocidos como componente del sistema municipal de planeación, recogiendo los la experiencia de los años anteriores y planteando nuevos retos. El primero de ellos es justamente esta articulación a la planeación local de la ciudad y de manera particular a los planes de desarrollo local y al plan de desarrollo de la ciudad. Como se sustentó en el estudio, esta es la posibilidad de que esta acción ciudadana de decidir sobre el futuro de su entorno inmediato esté articulada a un horizonte de mediano y largo plazo propuesto en estos planes. La participación ciudadana sería entonces un medio para lograr un desarrollo acorde a las demandas e iniciativas ciudadanas.

Sin embargo creemos que si bien esta articulación es coherente con una mirada sistémica de la planeación y el desarrollo, tiene que ser lo suficientemente comprensiva de las dinámicas y demandas que se captan en el micro territorio. Y muchas veces ni los planes locales ni los líderes ni las organizaciones conectadas con este propósito han sido sensibles a estas particularidades. En otras palabras, si bien es necesario articularlo o conservar con apuestas estratégicas como las planteadas en los planes locales y el plan de desarrollo, es bueno también un margen de flexibilidad y ampliación del concepto de desarrollo integral de tal modo que siga permitiendo que estas iniciativas y otras que a lo mejor no han tenido cabida, puedan ser reconocidas. Conceptualmente, a nuestro modo de ver, esto es posible si se profundiza e introyecta en estas diferentes escalas sobre lo que significa un enfoque de desarrollo que pone al centro los derechos de la ciudadanía, tal cual se plantea en el marco del actual plan de desarrollo. ¿Qué significa esto para la planeación local y el Presupuesto Participativo?. A nuestro modo de ver, este es un sentido aun por construir y profundizar.

Finalmente, como lo documentamos, hay un reconocimiento desde los diferentes actores de que el PP, como una forma expedita de acercamiento estado/ciudadanía ha logrado un lugar en la estructura institucional. Algunas secretarías más que otras se han apropiado y lo han incorporado a su gestión cotidiana. La experiencia de PP durante estos 5 años ha cuestionado aspectos de la gestión pública relacionadas con asuntos como las relaciones de poder, la tecnocracia, los mecanismos de gestión, entre otros, haciendo de este una herramienta que aporta a la construcción de una gestión pública y una gobernabilidad democrática. Se han creado equipos de profesionales calificados y apropiados de los propósitos lo cual es valorado tanto interna como externamente como parte del posicionamiento que ha logrado esta propuesta en la ciudad; en el periodo reciente sin embargo, afecta de manera notoria, el cambio de equipo responsable que conlleva el cambio de administración: se pierde memoria institucional del proceso, no hay liderazgos claros y fuertes, pierde peso estratégico en el conjunto del plan.

De acuerdo con la información consultada y con la obtenida en el curso de este ejercicio, encontramos también que hay problemas persistentes (señalados desde el 2004): articulación interna, compromiso de algunas instancias, formación y sostenibilidad del equipo humano, inflexibilidad en los procedimientos que se condensan en la oferta institucional y en los procesos de contratación, limitaciones para el acompañamiento, tensión entre la coordinación de procesos de planeación local y PP, falta de un sistema de información que permita leer sus alcances

Así como el PP revela las falencias y vacíos en la cultura política, también revela las inconsistencias, vacíos, prácticas clientelistas y burocráticas y otra serie de obstáculos existentes en la administración pública para avanzar desde un horizonte democrático, en esta relación con la ciudadanía. Para que este propósito de avanzar en la profundización de una gestión pública democrática sea una realidad es necesario avanzar de manera urgente en una tarea de adecuación institucional específica. Pero frente a esto, al igual que frente a los propósitos y alcances de PP es necesario definir y acotar alcances. En este sentido creemos que los temas de la formación del equipo, la coordinación interna y las articulaciones entre planeación local y Presupuesto Participativo son centrales.

En síntesis, creemos que la participación ciudadana, la planeación del desarrollo y la gestión pública democráticas son propósitos complementarios que pueden anticuarse perfectamente a un horizonte común: la ampliación y profundización de la democracia. Es necesario mantener y actualizar estos propósitos estratégicos al interior de la administración pero también con la población y con el conjunto de la ciudad de tal modo que esto contribuya a una valoración y apropiación de sus alcances. Al mismo tiempo, es necesario ganar en claridad sobre sus implicaciones metodológicas y operativas de estas apuesta estratégicas pues según lo expresaron varias personas, se corre el riesgo de perderse en la operatividad y la gestión.

## **5. Recomendaciones**

Las recomendaciones que proponemos responden a la perspectiva adoptada por este estudio, esto es, hacen énfasis en asuntos que han sido señalados reiteradamente como problemáticos y en los retos que se plantean para enfrentarlos desde los propósitos estratégicos de la planeación local y el presupuesto participativo. A nuestro modo de ver, si estos asuntos se atienden responsable y adecuadamente permitirían un salto cualitativo de esta experiencia -hoy convertida en política pública- que, insistimos, es uno de los grandes capitales sociales y políticos con los que hoy cuenta la ciudad.

### **Reto 1: La ampliación y cualificación de la participación**

1. ***Cualificación de la participación***: como se señala en el estudio, una de las críticas que se hace a PP es la falta de impactos tangibles en la transformación de la cultura política de la ciudad. Esto se relaciona de manera directa con la debilidad de procesos de formación y capacitación sistemáticos que contrarresten, de un lado, el riesgo que se corre de absorción del proceso por su dinámica operativa, y de otro, el peso de prácticas políticas corruptas, autoritarias y excluyentes, que están presentes en la ciudad e impiden la ampliación de la participación y la emergencia de nuevos liderazgos. Para avanzar en este sentido, se requiere revisar el proceso metodológico con el fin de producir esta cualificación, pues el reto es no sólo pensar en currículos para cursos, seminarios o escuelas, sino en incluir estos componentes en la cotidianidad del proceso metodológico de principio a fin. Esto supone ***construir una estrategia pedagógica y política*** orientada tanto a la población en general, como a los delegados de las asambleas barriales, las organizaciones sociales y a los servidores públicos que acompañan el proceso.

Se recomienda para este punto, conformar un equipo pedagógico (con personas internas y externas a la administración local) que recoja y revise, desde esta perspectiva, algunos de los procesos de formación más significativos que se han desarrollado ya sea como iniciativa de las organizaciones participantes de PP, de

la administración o de otras instituciones para a partir de allí construir una propuesta que sea apropiada e incorporada al proceso metodológico.

2. ***Ampliación de la participación:*** El PP se plantea como una estrategia que busca, en una relación de complementariedad entre democracia participativa y representativa, que cada vez un número mayor de ciudadanos participe en las decisiones sobre su entorno inmediato y, más allá de esto, en la decisión sobre los destinos de la ciudad. Una de las principales tensiones que encontramos en el estudio, sin embargo, tiene que ver justamente con esta relación entre las instancias democracia representativa (Las JAL) y el rol de otras organizaciones o de la población que se ubica en el campo de la democracia directa. Creemos que, para la democracia de la ciudad y para el fortalecimiento de PP es necesario cualificar y ampliar ambas formas. Se sugiere, en este sentido, intensificar el trabajo de formación y acompañamiento específico a las JAL con el fin de ayudar a su cualificación y renovación. Al mismo tiempo, mejorar la estrategia comunicativa y de formación ciudadana que permite ampliar la participación ciudadana en este proceso (en las asambleas barriales, en los consejos comunales como miembros de organizaciones sociales, en los comités de veeduría ciudadana).

**Reto 2: La adecuación de la metodología a los propósitos del desarrollo local y al significado de un enfoque de derechos:**

3. ***La articulación PP y planes locales:*** En este análisis encontramos que existe también consenso en la necesidad de articular de manera más clara el presupuesto participativo con los procesos de planeación local y el plan de desarrollo municipal. Los planes locales deben orientar, en términos de la identificación y priorización, las iniciativas presentadas a través de PP. Sin embargo, esta articulación debe ser el resultado de un proceso que requiere de una intención explícita de conocimiento, revisión y apropiación de este insumo. Como se sabe, los planes de desarrollo local tienen desarrollos desiguales y unos

responden en mejor medida que otros, no sólo a las realidades locales sino a los consensos sociales que sobre estas realidades se da entre la población. Si la relación entre PP y PL se hace de manera automática, instrumental y acrítica, se corre el riesgo de arrastrar con vacíos y deficiencias pero sobre todo, de no lograr la legitimidad necesaria. Esta articulación implica incluir, como parte importante del plan de acción, un proceso de revisión y ajustes de los planes locales desde lo que significa el proceso de PP, del Sistema Municipal de Planeación (Acuerdo 043 del 96) y de la metodología con la que hasta ahora se ha orientado el proceso de diagnóstico y priorización de iniciativas en el PP.

4. **La oferta institucional:** Otro asunto que detectamos como crítico es el de la oferta institucional como mecanismo creado para atender las demandas de la población articulándolas a los planes de acción de las Secretarías y a las líneas y programas del Plan de Desarrollo. Desde la propia administración, las población, los concejales y la academia, se han planteado interrogantes relacionados en últimas con quién, desde dónde y bajo qué criterios se acepta que una determinada iniciativa hace parte o no de la oferta institucional, se articula o no a las líneas programáticas de las secretarías y, finalmente, al Plan de Desarrollo Municipal. Como se planteó en este ejercicio de investigación, tomarse en serio una perspectiva de desarrollo integral desde un enfoque de derechos implica revisar también el sentido de este procedimiento: lo que debe estar al centro es la demanda de la población y la realización de sus derechos y no la oferta institucional. Esto podría resolverse, como lo plantearon algunos, simplemente con quitar la oferta. Sin embargo, esto puede traer problemas operativos y en la gestión que es necesario considerar. Lo que se propone es *conformar una comisión que, con la participación de diversas* las instancias operativas y de coordinación interna, analice de manera específica este componente y plantee una propuesta que, por sus profundas implicaciones políticas y operativas, se presente y discuta en consejo de gobierno y en el Comité Municipal de Presupuesto participativo.

### **Reto 3: La adecuación institucional desde la perspectiva de la gestión pública democrática**

- 5. La adecuación de equipo humano:** Como se ha dicho desde hace ya varios años, PP ha generado una presión sobre la administración local a la que no se ha respondido adecuadamente. Aunque algunas Secretarías han tomado decisiones importantes en cuanto a la ampliación del equipo dedicado al proceso de PP, esta no es la tendencia mayoritaria y en general se reportan falencias significativas en el acompañamiento de la Administración durante todo el proceso. Por otra parte, muchos de los técnicos o facilitadores son jóvenes profesionales que apenas ingresan al trabajo comunitario y al mundo de lo público, por lo que no cuentan con los insumos necesarios para la orientación del proceso. En este sentido es urgente generar procesos de inducción y formación para los equipos técnicos –la mayoría de ellos contratistas-, como parte importante de las estrategias de adecuación institucionalidad y sostenibilidad de este proceso. Este debe incluir, de manera específica, asuntos como el reconocimiento de las dinámicas institucionales públicas, el funcionamiento del programa de PP, los elementos subjetivos importantes a la hora de acompañar las comunidades, las especificidades de los territorios y grupos poblacionales, entre otros
- 6. Las coordinación interna:** El PP ha funcionado internamente a través de de la coordinación creada para este fin, el Comité de Enlace y el Comité de técnicos zonales. En los territorios, a través de los equipos zonales. Sin embargo las evaluaciones internas y externas reportan falencias en la operatividad, descoordinación en las acciones y debilidades en la orientación del proceso. Se llama la atención, especialmente, sobre la débil coordinación y articulación entre la Secretarías de Desarrollo y el Departamento Administrativo de Planeación que son las que, con énfasis distintos, han liderado este proceso. La consolidación y mayor impacto de PP y su articulación a los planes locales y, en general, al sistema de planeación, demandan una respuesta sólida y coherente. Esto implica reposicionar este proceso en las apuestas globales de esta administración y una

voluntad política explícita del equipo de gobierno. Las Secretarías de Desarrollo Social y Planeación deben acordar y liderar este proceso interno.

7. **Los procesos de contratación:** Como se ha planteado, el tema de la contratación es un asunto crítico en todo el proceso y requiere ser revisado a profundidad a la luz de lo que significa incluir procesos sociales en la lógica de la administración pública. Aquí hay aprendizajes y retos que es necesario recoger y transformaciones que es necesario procurar. Se propone, programar en el plan de acción del 2009, un ejercicio de análisis y revisión de este punto con un equipo encargado específicamente este tema, conformado por personas de la administración y externas a ésta, que entre otras cosas, analicen las posibilidades de unificar criterios para la contratación de PP en todas las secretarías y entes descentralizados de la administración pública.

#### **Reto 4: La visibilización de los impactos de planeación local y presupuesto participativo en las localidades y en la ciudad**

9. Uno de los resultados de este estudio, es la construcción de una propuesta de indicadores. Una vez sea analizada, ajustada y aprobada esta propuesta de indicadores, el Municipio de Medellín, sea con personal interno o por medio de contratación externa, debe realizar los siguientes pasos para la implementación del sistema de indicadores propuesto:
  - a. **Estructuración de los indicadores** (incluyendo ficha técnica u hoja de indicador): Para cada uno de los indicadores se debe elaborar una ficha técnica u hoja de indicador, en la cual se señalan los principales aspectos que tienen relación con el indicador, en especial: el método de calcularlo, la forma cómo se interpreta, la periodicidad con la cual se mide y la entidad o dependencia responsable de su medición. En especial, se debe trabajar en la construcción de los indicadores compuestos, es decir, aquellos donde se miden varios aspectos (o hechos observables) cuya importancia relativa

se ha ponderado previamente. En esta etapa también se elaboran o se definen los instrumentos para la toma de datos (formularios, cuestionarios, encuestas, etc.) y para el procesamiento de la información.

- b. Realización de **pruebas pilotos**: Una vez elaboradas las hojas de los indicadores, a cada uno de los indicadores que no se están midiendo en la actualidad, se le debe hacer una prueba piloto. Estas pruebas piloto servirán para determinar la eficacia de los instrumentos para recolección de datos y para el procesamiento de la información;
- c. **Ajustes a los indicadores**: Con base en los resultados de las pruebas pilotos, se hacen los ajustes que se consideren pertinentes en las hojas de los indicadores (fichas técnicas);
- d. **Estructuración del sistema de monitoreo y evaluación**: Una vez definido el conjunto de indicadores para el proceso de Planeación y Presupuesto Participativo, P-PP, se diseña el sistema de monitoreo y evaluación del P-PP, en el cual se definen entre otros aspectos: el alcance, los procedimientos, los responsables de coordinarlo y la periodicidad de los informes;
- e. **Realización de la primera medición** de todo el conjunto de indicadores: En varios de los indicadores, existen medidas históricas que se deben recopilar y sistematizar. Pero en muchos otros indicadores, estas medidas no existen o no se tienen diferenciadas en las categorías que se quieren tener. Se recomienda entonces, la realización de una primera medición de todo el conjunto de indicadores, la cual deberá realizarse periódicamente, en la medida de lo posible cada año, de tal forma que permita ver la dinámica y los impactos que el P-PP va presentando.

10. Para la implementación de los indicadores, se recomienda:

- a. Conformar al interior del Municipio de Medellín, un comité encargado de decidir cuáles de los indicadores propuestos finalmente permanecerán dentro del sistema de indicadores para el proceso de P-PP.

- b. Hacer una revisión de los procedimientos que actualmente se emplean para la recolección de datos que alimentan el sistema de información de la Secretaría Técnica del PP con miras a determinar su confiabilidad;
- c. Retomar los avances logrados en el diseño de un software especial para hacer seguimiento, monitoreo y evaluación al P-PP, el cual, por los informes recibidos, nunca logró ser puesto en práctica.
- d. Varios de los indicadores propuestos están basados en encuestas. Se recomienda construir instrumentos breves y de fácil aplicación. En la selección de los aspectos a considerar en cada una de las encuestas, se pueden tomar como referencia algunos elementos que se aplican en otras encuesta, como las que realizan Medellín Cómo Vamos, Confecámaras y Transparencia Internacional;
- e. Los indicadores deben ser explicados a la comunidad, en especial, a los miembros de los CC-C, para que sea la misma comunidad que le haga un análisis al comportamiento que presentan y vayan modificando sus actuaciones conforme a ello.

11. **Sobre el impulso de veedurías ciudadanas y rendición de cuentas:** Ligado al punto anterior, está la necesidad de fomentar procesos de veeduría ciudadana que hagan seguimiento y control, desde los territorios, al proceso de planeación local y presupuesto participativo; y la incorporación de la rendición de cuentas como parte de los compromisos de los contratistas relacionados con la implementación de los proyectos. *Se propone que haya procesos de capacitación explícitamente orientados a esta finalidad,* dado que interesa que sea una acción apropiada por la ciudadanía, lo cual permitiría, entre otras cosas, profundizar sobre la potencialidad de las veedurías como mecanismos para el fortalecimiento de la gestión pública democrática y la promoción de la ciudadanía.

12. **La difusión del proceso:** Como se ha planteado, existen grandes falencias tanto en la difusión de lo que es el Presupuesto Participativo como de sus resultados e impactos, entre la población, en la ciudadanía y dentro de la administración. Lo

que planteamos, por tanto, es que la legitimidad, sostenibilidad y fortalecimiento de PP depende en gran medida de la posibilidad de dar a conocer, de manera cotidiana y pública, sus sentidos y alcances. *Para esto se requiere construir una estrategia de comunicación pública* que, desde la proximidad al territorio y los procesos locales, hable a la ciudad.

13. **La realización de estudios cualitativos:** si bien la lectura de indicadores y el sistema de seguimiento permitirá avanzar en la lectura de los impactos, para el análisis de impactos mas detallados o de problemas específicos como la reedición de prácticas políticas clientelistas se requiere realizar estudios cualitativos que ofrezcan otras pistas de interpretación.

## Referencias bibliográficas

Alcaldía de Medellín, 2004. Plan de Desarrollo 2004–2007 “Medellín: Compromiso de toda la ciudadanía”. Medellín: Alcaldía de Medellín

\_\_\_\_\_, 2005. Programa de Planeación y Presupuesto Participativo Cartilla. Medellín: Alcaldía de Medellín.

Araque, J (2004). Gobernabilidad y calidad de la democracia. Limitaciones y posibilidades de las políticas públicas en Venezuela. En: Revista Reflexión Política No 12. Bucaramanga: Revista del Instituto de Estudios Políticos de la UNAB.

Bernal y Álvarez (2005). Democracias y ciudadanías. Balance de derechos y libertades en Medellín. Convenio interinstitucional Corporación Región, Corporación Viva la Ciudadanía, Escuela Nacional Sindical-ENS-, Confiar Cooperativa financiera. Medellín

Bobbio, N (1989). Liberalismo y democracia. México, FCE.

Boissier, S (1992). La gestión de las regiones en el nuevo orden internacional: Cuasi-Estados y cuasi-empresas. Instituto Latinoamericano de Política Económica y Social ILPES. 1992

Camou, A (1995). Gobernabilidad y Democracia. En: Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática. México: Instituto Federal Electoral. Tomado de: [http://www.ife.org.mx/documentos/DEYEYEC/gobernabilidad\\_y\\_democracia.htm#presenta](http://www.ife.org.mx/documentos/DEYEYEC/gobernabilidad_y_democracia.htm#presenta). Octubre 21 de 2008

Carvajal y Tobón (1999). Construyendo ciudad desde lo cotidiano. Monografía de Grado. Medellín. Universidad de Antioquia. Facultad de Ciencias Sociales y Humanas.

Carvajal, Y. (2005). Nuevos sentidos políticos de la planeación. Tesis de Grado. Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Arquitectura.

De Sousa Santos, Boaventura (2004). Democracia y participación. El ejemplo del Presupuesto Participativo. Ediciones Abya Ayala / ILDIS – FES. Quito Ecuador.

\_\_\_\_\_. (2005a). Reinventar la democracia. Reinventar el Estado. Buenos Aires. Clacso.

\_\_\_\_\_. (2005b) Democracia y participación. Ejemplo del presupuesto participativo de Porto Alegre. Publicaciones ILSA. Bogotá Colombia.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2002). Evaluación de la descentralización municipal en Colombia, balance de una década. Tomo I. Bogotá.

Duncan, G. (2006). Los señores de la guerra. De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia. Bogotá: Editorial Planeta y Fundación Seguridad y Democracia.

Fedozzi, L (1997). Orçamento participativo. Porto Alegre: Tomo I editorial, pag. 176.

Fernandez, R (2002). Visión panorámica de la participación ciudadana en Medellín entre 1990-1999. En: Enlaces y rupturas. Experiencias de participación representativas de una década en Colombia. Bogotá: Diafonía – Parcomún

Garay, Luis y otros. (2008). La captura y reconfiguración cooptada del Estado en Colombia. Bogotá. Grupo Método, Transparencia por Colombia y Fundación Avina.

Gómez Heras, Leticia (2002). Universidad Autónoma de Bucaramanga. Cultura política: el estado del arte contemporáneo. Reflexión Política. Diciembre, año 2002. Número 8. Colombia

González, F. (2004). Conflicto violento en Colombia. Una perspectiva en largo plazo. En Revista Controversia No, 182. Bogotá. Cinep.

Holsti, O. (1992). Public Opinion and Foreign Policy Challenges to the Almond-Lippmann Consensus". En: International Studies Quarterly.

Lotero, J. et al (2005). El entorno de las políticas nacionales, experiencias de desarrollo local y aproximación a los sistemas productivos conceptuales, elementos conceptuales y evidencia empírica. Documento de trabajo en el marco del Proyecto Política departamental de desarrollo económico, generación de empleo y oportunidades de trabajo. Convenio de cooperación interinstitucional entre la Universidad de Antioquia y la Secretaría de Productividad y Competitividad de la Gobernación de Antioquia. Medellín: Centro de Investigaciones Económicas.

Parra y Vargas (2003). Gobernabilidad y Políticas Públicas. En: Revista Temas Socio Jurídicos, Vol 21, No 44, Bucaramanga: Facultad de Derecho, UNAB, julio de 2003.

Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana. 2012 el futuro de la ciudad metropolitana. Medellín, 1997

Restrepo, C (2007). "El presupuesto participativo y la transformación de Medellín". En: Encuentro Internacional Aprendiendo del Mundo. Pp 4-15

Restrepo, D. (2000). Enlaces y rupturas. Experiencias de participación representativas en Colombia. Bogotá: Diakonía – Parcomún.

Rincón, P, (2001). La fijación política de nuevos sentidos de la planeación. EN: Trayectorias urbanas en la modernización del Estado en Colombia. TM Editores. Universidad Nacional de Colombia – sede Medellín. 2001. Pp 99-130

Sen. A. (2001). Desarrollo y Libertad. Bogotá. Editorial Planeta

Uvalle, R (2001). Importancia de las políticas públicas en el desarrollo complejo de la sociedad contemporánea. En: Revista Venezolana de Gerencia, No 14, Universidad de Zulia, Maracaibo: abril – junio de 2001.

Velásquez, F. (coord.). (2008). Territorio, conflicto y gestión pública en Colombia: una mirada desde lo local. Bogotá: Rinde, Foro Nacional por Colombia y GTZ.

VELÁSQUEZ, Fabio 1985. La participación ciudadana en la planeación urbana ¿Trampa ideológica o posibilidad democrática?. XV Congreso Interamericano de Planificación. Bogota, noviembre de 1985. P-p 1-41

Velásquez, F y González E. (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Bogotá: Fundación Corona.

Vélez et al (2004). Estrategias de gobernabilidad en la zona Centro-Oriental de Medellín. En: Revista Signos Públicos, Nos. 9 y 10. Medellín: Escuela Superior de Administración Pública, Territorial Antioquia-Chocó.

## **ANEXO 1: INFORMACION CONSULTADA**

### **Estudios.**

Corporación Arco Iris, Alcaldía de Medellín, 2004. Evaluación de los Consejos Consultivos Comunales y Corregimentales para la planeación y presupuesto participativo de la ciudad de Medellín.

U. de A (Facultad de Ciencias Sociales y Humanas), Alcaldía de Medellín, 2006. Planeación y Presupuesto Participativo. .

U de A (Facultad de Ciencias Sociales y Humanas), Alcaldía de Medellín, 2007. Sistematización del Impacto del Programa de Planeación y Presupuesto Participativo en el Fortalecimiento de las Organizaciones Sociales y Comunitarias del Municipio de Medellín

Corporación Región, Alcaldía de Medellín, 2007. Desde la Ciudad Femenina... Una mirada al presupuesto participativo.

### **Evaluaciones, Informes y documentos**

- Informe 01- Participación Ciudadana y PP en la ciudad de Medellín – Administración 2004-2007. Presentación oficial
- Informe 02.- Ciclo, reglamento y comisiones de PP –
- Informe 03.- Evaluación PPP Programa e planeación local y presupuesto participativo. Presentación elaborada por Omar Rendón y presentada a equipos zonales, septiembre de 2008
- Informe 04. Jóvenes de Medellín en el Presupuesto Participativo 230908
- Informe 05. Equipos coordinadores de los consejos consultivos comunales y corregimentales de presupuesto participativo (sistematización del taller con equipos coordinadores de pp en noviembre de 2007)
- Informe 06. Sistematización de evaluaciones P-P

- Informe 07. Jornada Evaluativo, programa de planeación local y presupuesto participativo - funcionarios Desarrollo Social, Agosto 25 de 2008.
- Informe 08. Resultados, aprendizajes y propuestas de mejoramiento para el Presupuesto participativo. 2004
- Informe 09. Evaluación del proceso de planeación y presupuesto participativo 2006 desde la óptica de los y las facilitadoras
- Informe 10. Matriz DOFA – proceso 2005 encuentros
- Informe 11. Informe proceso y recomendaciones plan de acción 2005. elaboró: Omar Urán y Jairo Foronda
- Informe 12: Jornada de evaluación proceso planeación y presupuesto participativo - lunes 12 de septiembre de 2005, San Antonio de Prado . Técnicos, facilitadores y practicantes de PP
- Informe 13. Evaluación programa presupuesto participativo secretaria de evaluación y control municipio de Medellín
- Informe 14. Ruta de actividades en el 2008. Fase I y II -
- Informe 15. Roles actores internos y externos –
- Informe 16. Evaluación boletín presupuesto participativo – Hoja de Medellín

### **Entrevistas**

- Entrevista 01. Servidora Pública
- Entrevista 02. Servidora Pública
- Entrevista 03. Servidor Público
- Entrevista 04. Servidora Pública
- Entrevista 05. Servidor Público
- Entrevista 06. Concejal
- Entrevista 07. Ex Concejal
- Entrevista 08. Líder Comuna 11
- Entrevista 09. Líderes Comuna 7
- Entrevista 10. Líderes varios
- Entrevista 11. Líder Comuna 6
- Entrevista 12. Comité de Técnicos Zonales.
- Entrevista 13. Comité de Enlace.

## **Actas de Concejo:**

1) Acta 22 65 2265, 2 de septiembre de 2005

TEMA: informe de ponencia para primer debate

2) Acta 493, 30 de septiembre de 2005

TEMAS: Proyecto de Acuerdo 156

3) ACTA 496, 12 de octubre de 2005,

Tema: Proceso de debate del acuerdo. Algunas modificaciones

Exposición de motivos

4) ACTA 496, Noviembre 16 de 2005

TEMA: Se presenta y aprueba Proyecto de Acuerdo en primer debate

5) Acta 2267, 17 de noviembre de 2005

TEMA: Informe de ponencia para segundo debate

6) ACTA 2260, 24 de agosto de 2006

TEMA: informe de ponencia primer debate; solicitud de de archivar el proyecto

7) Acta 671, 13 de Julio de 2007

TEMA: Proceso de debate del Acuerdo 283. Invitadas: Ana Maria Arango, Maria Cecilia Múnera para analizar el proyecto de acuerdo 283

8) Acta 690, Agosto 23 de 2007

TEMA: Sesión extraordinaria para análisis del proyecto de acuerdo 283

9) ACTA 701, Octubre 3 de 2007

TEMA: Sesión Extraordinaria: Análisis del proyecto 283

10) ACTA 712, OCTUBRE 19

TEMA: discusión de acuerdo en segundo debate- Se aplaza por periodo electoral

11) ACTA 727, Noviembre 8 de 2007

TEMA: Aprobación de Acuerdo en Segundo Debate