

PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: UN NUEVO ESCENARIO PARA LA DEMOCRACIA EN MEDELLÍN.

Facultad de Derecho
Universidad Autónoma Latinoamericana



**PRESUPUESTO PARTICIPATIVO: UN NUEVO ESCENARIO PARA LA
DEMOCRACIA EN MEDELLÍN**

POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Presentado por:

JHON ALEXANDER GÓMEZ CANO

Asesor:

JUAN DAVID GELACIO PANESSO

UNIVERSIDAD AUTONOMA LATINOAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO

MEDELLÍN

2020

Dedicatoria:

El presente trabajo va dedicado al Municipio de Medellín, a sus líderes y lideresas, a las organizaciones sociales, comunitarias y diversas, a los jóvenes y a los promotores de la paz y la participación, a los ediles y edilas, a los defensores de derechos humanos, a los servidores públicos que con amor, pasión y vocación entregan lo mejor para avanzar en el desarrollo integral de Medellín.

Dedico también este trabajo a mi familia, padres y hermanos quienes han formado parte de este proceso de aprendizaje durante mi vida académica pero principalmente durante mi vida social y política. Al territorio de la Comuna 8 de Medellín, donde nace mi carrera y donde a pesar de las complejidades y durezas se mantiene fuerte y en proceso de resiliencia.

Dedico también este trabajo a aquellos que ejercen la docencia, a mi gran amigo y maestro Ramón Elejalde, a quienes con amor construyen conocimiento en el proceso de enseñanza y a mi asesor de trabajo, Juan David Gelasio Panesso, quien me brindó el mejor de los acompañamientos para alcanzar el mérito académico de consolidar un buen trabajo que sin lugar a dudas le servirá a Medellín y a todos aquellos que se adentren en los procesos de formación de la democracia, la participación y la política a partir de la experiencia y los estudios sociopolíticos y de derecho.

Resumen

El presente trabajo nos adentrará a una discusión sobre la evolución de la democracia participativa en Medellín, como un nuevo escenario para potenciar el ejercicio de la gobernanza y la gobernabilidad con la participación simétrica de los ciudadanos. Allí se analizarán experiencias positivas y negativas relacionadas con la implementación de los acuerdos municipales que regulan el funcionamiento de *presupuesto participativo*, una práctica que se originó en Porto Alegre Brasil y que tuvo gran auge en diferentes países de América Latina.

En este trabajo veremos la importancia de nuevas prácticas en la democracia participativa como revolución del siglo XXI, en la gestión pública, en la calidad de vida, el control del gasto público; pero también veremos cómo ese ideal de participación se ve resquebrajado o desvanecido por vicios de la política tradicional o muchas veces por el fetichismo del poder gubernamental.

En síntesis, las prácticas que dan lugar a la construcción de una democracia participativa en Medellín, son apenas minucias que tomaran tiempo moldear para consolidar a plenitud un ejercicio eficaz y solido acorde a las necesidades sociales, culturales y políticas del momento; pero que también deberán estar a la altura de los grandes retos que en materia de confianza y legitimidad los gobiernos deben recobrar.

Abstract:

The following document will dive us into a discussion in regards to the evolution of democratic involvement in Medellin, for this new scenario empowers government and governability upon a symmetric turnout from citizens. Therefore, the positive and negative experiences related with the deployment of local political agreements to manage Presupuesto Participativo will be reviewed; besides, these activities started in Porto Alegre, Brazil, and they had adoption through some countries of Latin America.

In this (thesis) the impact of new political practices in democratic involvement as a XXI's century revolution is reviewed in terms of public management, life quality and public expenditure control. The ideal for involvement of communities in democracy is broken because of the habits of the conservative politics, or sometimes as consequence of the government fetishism.

Finally, the actions that pave the path for a democratic involvement in Medellin are little efforts still, they require time to support a solid political performance taking into account the social, legal and cultural needs; but, these actions shall attain the challenges of trust and legitimacy that the government should achieve

Índice

	Pg.
1. Introducción.....	6
2. Capítulo I.....	12
a. Descentralizar la democracia.....	12
b. Experiencias de democracia participativa.....	18
c. Modelo funcional del PP en Porto Alegre.....	21
d. Internacionalización, caso Europa.....	27
e. Medellín, un nuevo escenario para la democracia.....	30
3. Capítulo II.....	40
a. Dinámicas de participación.....	40
b. Consejo comunal y corregimental.....	43
c. Comuna 8, un nuevo escenario para la democracia.....	45
d. Las Juntas Administradoras Locales – JAL.....	52
e. De la teoría a las experiencias participativas.....	54
4. Capítulo III.....	64
a. Sistema comparativo acuerdos 043/2007 – 028/2017, hacia una democracia imparable.....	64
5. Conclusiones.....	75
6. Referencias.....	76
7. Anexos 1.....	80

INTRODUCCIÓN

La dinámica política manifestada tradicionalmente en el ejercicio de la “representación” que se materializa en la elección de mandatarios por parte de la ciudadanía; y que caracterizada por su amplia crisis durante periodos, teóricamente se han tornado “antidemocráticas” en razón al monopolio ejercido por quienes poseen el control financiero y por quienes al final de cuentas venden los intereses colectivos por intereses netamente personales.

Bajo la inconformidad generalizada frente a un modelo de democracia “**representativa**” poco eficaz y poco incluyente, impuesta por una dinámica ideológica tradicionalmente predominante y un modelo económico y cultural que a su vez trae consigo enormes errores que corregir, surge un nuevo modelo, que aunque apenas liminal, los expertos en la materia lo ven con ojos esperanzadores para resolver problemas en la crisis de la “Democracia”; a esta se le denomina democracia “**Participativa**”, lo que supone una gran distinción entre “representatividad”, “participación” y dinámicas “comunitarias”, que valdría la pena analizar desde la esfera de la democracia para medir el impacto social, cultural y político que esta genera.

En Colombia la constitución de 1991 – Art 103 trajo consigo, dentro de lo que se denominó “Estado **Social** de derecho”, varios mecanismos de participación ciudadana que a la vez se reglamentaron mediante leyes y decretos los requisitos y medios idóneos para ser agotados (mecanismos poco conocidos y usados por la ciudadanía), pero a su vez dentro del marco de la iniciativa gubernamental y del ejercicio de la gobernanza local, se ha implementado otro esquema de participación ciudadana, quizás más relevante en lo que concierne a la toma de decisiones por parte de los gobiernos locales, la planeación local comunitaria y la participación entorno al gasto público de las ciudades: PP y PDL.

El modelo democrático del presupuesto participativo, como una propuesta germinante en Brasil, se planteó en la ciudad de Medellín con el fin de aumentar la participación ciudadana en asuntos como la destinación de los recursos en sus

localidades, porque ¿quién es más idóneo para conocer las necesidades más profundas de una comunidad que un líder o un habitante que permanece en ella?

El concepto de democracia participativa se empezó a reforzar más en la ciudad de Medellín en el año 2003 con el fin de empoderar a las comunidades sobre el presupuesto destinado para sus comunas. Pero en el año 2017 comenzó a regir un nuevo acuerdo que en lugar de fortalecer y fomentar el acceso a la participación ha reducido notablemente el presupuesto sobre el que se tenían cierta autonomía. Adicionalmente se ha hecho un recorte significativo en el número de ediles (encargados de deliberar las propuestas presentadas), retomando el sistema de representación en cabeza de unos pocos, transigible y monopolístico. En este contexto, toma fuerza la idea de quienes afirman que la democracia en todas sus formas está en crisis y por tanto lo que existe es una forma de imperialismo económico con falsos reflejos de democracia.

Se hace preocupante dichas decisiones administrativas, porque en vez de apostarle al fortalecimiento de propuestas democráticas alternativas, por el contrario son apabulladas en pro de una utilización de los recursos más “eficientes” y centralizados. Es el presupuesto el objeto, la razón de ser de la administración pública y por ese motivo, el *deber ser* es el beneficio de las colectividades, más no el interés mezquino de una clase política clientelista y bribona. Teniendo en cuenta todas estas situaciones, emerge la pregunta que orientara el presente trabajo monográfico:

¿Por qué presupuesto participativo supone ser un nuevo instrumento para la democracia en el Municipio de Medellín a la luz del estado social de derecho?

Enrique Dussel, sostiene que lo que realmente se encuentra en crisis es la democracia representativa, la forma en cómo la ciudadanía delega el poder en sus representantes y que como único remedio a esta grave situación es la de construir una democracia participativa que esté al servicio del pueblo y que genere a su vez credibilidad y confianza en las instituciones. Es por ello que la implementación de programas ciudadanos y participativos en ciudades como Porto Alegre Brasil, se ha extendido a ciudades como Pasto, Barrancabermeja, Medellín y otros lugares del país con una visión amplia de participación democrática en torno a los asuntos importantes de la vida pública local.

Medellín ha padecido un fenómeno social muy particular, el de la violencia, pero sus habitantes y líderes que abanderan procesos dentro de los territorios, han realizado grandes esfuerzos con el fin de superar aquellas duras secuelas. La solución no ha surgido de parte de burócratas a quienes se les delega el poder de representación, sino de la estratégica e importante implementación de programas de participación ciudadana construida y ejecutada por las organizaciones sociales y comunitarias de la población.

Es importante este trabajo porque puede servir para quien este interesado en este tema, pero sobre todo para la ciudadanía conocer cómo los programas de participación ciudadana, contribuyen a mejorar la calidad de vida de una comunidad, de una población y de una ciudad; que como tal constituye un abre bocas muy importante para la construcción y fortalecimiento de una democracia hasta este momento degradada, pero sobre todo, la relevancia de defender este importante derecho adquirido de acceder a la participación directa en el gasto público. Son ellos, los habitantes, quienes más conocen sus necesidades y problemáticas; son ellos quienes a través de la participación organizada pueden formular propuestas y soluciones en torno a lo que realmente necesitan; son ellos quienes a través del acompañamiento técnico institucional pueden coadyuvar al cumplimiento eficaz de los fines del estado social de derecho.

La importancia entonces de este proyecto, para el derecho, radica en que el Estado constitucionalmente es el garante de facilitar a su población unas condiciones dignas de subsistencia, de participación, del ejercicio eficaz de unos derechos que le han sido otorgados a sus ciudadanos. Que tiene el deber legal y moral de dar cumplimiento a los fines del Estado, pero además, debe respetar los derechos adquiridos de la población a participar en la distribución del gasto público, a ser veedores en la ejecución del presupuesto y ser partícipes en la construcción de posibles soluciones a sus necesidades y problemas, siempre bajo un esquema plural, diverso y democrático. Implica entonces, analizar su desarrollo normativo a través de los años e identificar el avance positivo de su alcance en los territorios.

A partir de la pregunta problematizadora, planteamos el siguiente objetivo general:

Analizar si presupuesto participativo se ha convertido en un nuevo instrumento para la democracia en el Municipio de Medellín a la luz del estado social de derecho.

Posterior a ello, construí tres objetivos específicos que son los referentes directos para la elaboración de los tres capítulos que conforman este trabajo:

El primer capítulo nos adentrará a la presentación de un proceso histórico denominado presupuesto participativo que se desarrolló a partir de los procesos políticos llevados a cabo en Porto Alegre-Brasil, y donde producto de esta iniciativa eficaz, se empieza a reproducir en otras ciudades de Europa y América Latina, hasta llegar a nuestra ciudad, Medellín. Desde allí miraremos como se enmarca el sistema normativo que los regule y su impacto en la gestión pública y en la calidad de vida de los habitantes. En el segundo capítulo evaluaremos la aplicación de las dinámicas de PP y otras dinámicas participativas ya desarrolladas en la ciudad de Medellín para comprender su impacto social a partir de la experiencia de las mismas comunidades. Y en el tercer capítulo compararemos los dos acuerdos municipales (043 de 2007 y 028 de 2017) que se han implementado en Medellín para analizar su efectividad en materia de participación ciudadana, resaltando los aspectos negativos y positivos.

En cuanto al enfoque epistemológico tomaré como referencia a Habermas, quien plantea tres intereses rectores fundamentales para comprender la esencia misma del conocimiento que se quiere alcanzar, explicada a partir de tres elementos que denominan interés técnico, práctico y emancipatorio. De esta manera el interés técnico, obedece a las disciplinas empírico-analíticas; el interés práctico, atiende las disciplinas histórico-hermenéuticas; y el emancipatorio, obedece a las disciplinas crítico-sociales. De esta manera se infiere, que el interés técnico se ajusta a las decisiones cuantitativas y los otros dos intereses planteados se ajustan a los modelos cualitativos y/o etnográficos.

La elección que he realizado es que es el interés emancipatorio, el que orientará el desarrollo de este trabajo; porque el interés emancipatorio parte de la reflexión y el pensamiento que propende por mejorar las condiciones colectivas o particulares de los individuos. Implica entonces, sembrar en la persona o comunidad una nueva visión o cosmovisión del mundo y a partir de ella transformar el entorno, reivindicar un derecho o conquistarlo. En este sentido, este trabajo es socio-jurídico, pues aparte de analizar aspectos normativos y reglamentarios, vislumbra como las comunidades y la sociedad

en general, incide en las dinámicas de participación para generar cambios y transformaciones profundas para la resolución de problemáticas y necesidades.

Este trabajo propende por abrir un punto de reflexión sobre las comunidades que han participado activamente durante mucho tiempo en dinámicas y programas de participación local implementadas por la administración con el fin de alcanzar el mejoramiento de la calidad de vida en los territorios y en las comunidades. Se trata pues, de un proceso en el cual se debe de abrir la mente de los ciudadanos para que defiendan, reivindiquen y construyan procesos de democracia participativa con el ánimo de alcanzar las nuevas apuestas visibles en el mundo global. Para ello se hace necesario vislumbrar ante las comunidades, los importantes avances y retrocesos que han padecido, con el fin de que se cree una conciencia generalizada de defensa y lucha por conservar lo fundamental en la transformación de una sociedad.

De manera que, para el ejercicio de este enfoque metodológico es necesario tener una comprensión acerca de lo que ha de entenderse por crítica, y más aún la crítica-social que se enmarca en procesos de reflexión acerca de la liberación y comprensión del dinamismo de la realidad existente, pero desde una perspectiva emancipadora de la razón y de ese entendimiento limitado acerca de la existencia de la sociedad como un todo.

Este trabajo tendrá como punto central, las vivencias al interior de las comunidades, para ahondar no solo en lo normativo y reglamentario, sino también en las discusiones socio-jurídicas que han surgido en el trasegar de los años con las nuevas apuestas de participación ciudadana. De esta manera será necesario poner en marcha una entrevista semi-estructurada que se realizó a diferentes actores quienes día tras día en los territorios palpan la implementación de los acuerdos: un edil, un líder social y un funcionario de la administración para conocer estas realidades sociales, culturales y políticas; y para desde luego construir un análisis no sesgado sino equilibrado sobre la percepción de PP en Medellín.

Para concebir un conocimiento más profundo sobre las nuevas dinámicas de participación ciudadana ligada al concepto de democracia, implica primero, conocer de

antemano los antecedentes históricos que rodean el desarrollo actual y la evolución de las nuevas formas de construcción social, económica y política en torno a la cual subyace el fortalecimiento integral de la democracia en el mundo.

Para finalizar esta introducción, podríamos destacar un elemento histórico muy importante referente al concepto de democracia. Enrique Dussel entre sus palabras ha dicho que la democracia es tan burguesa como la revolución que dio lugar a ella, desde los tiempos griegos hasta los días de hoy (Dussel, 2013). Basta con preguntarnos quienes fueron los precursores de la revolución francesa para darnos cuenta quiénes son y quienes han sido durante todo el proceso histórico de la modernidad los portadores de la llamada “Democracia” en el mundo. Y para ello no basta con limitarnos a la definición etimológica de constitucionalismo y democracia, que además es una acotación incorrecta en su orden, pues es la democracia la que da lugar al constitucionalismo y es el constitucionalismo el encargado de mantener y garantizar la democracia. Si analizamos el compuesto morfológico de la palabra democracia, sabremos que “Demos” significa pueblo y que “Cracia-Kratos” significa poder o gobierno, en este sentido “democracia” entendida como poder del pueblo, y si asumimos que el origen de las constituciones son producto de la voluntad manifiesta del constituyente primario, es porque ese constituyente primario hace uso y ejercicio de ese poder que le fue conferido, es decir de la “Democracia”.

CAPITULO I

HACIA UNA DEMOCRACIA EFICAZ Y PARTICIPATIVA

Descentralizar la Democracia

La evidente crisis de la Democracia representativa en nuestros tiempos (partidos políticos, colectivos, sindicatos), ha puesto como exigencia a los nuevos Gobiernos de turno, no solo en Europa sino en los países que integra América Latina, evolucionar paulatinamente el ejercicio de “gobernanza” al ejercicio de “Cogobernar”. Como a la vez la vocación en cómo se destina y distribuye la ejecución de los recursos públicos para la solución de necesidades básicas y urgentes de una población civil.

En un ejercicio político por “democratizar la democracia”, concepto que fue acuñado por Boaventura de Sousa, los movimientos sociales y ciudadanos han emprendido enormes esfuerzos por alcanzar el nivel de incidencia frente a las decisiones de los Gobernantes, que muchas veces frente a una conciencia colectiva cansada y desesperada por la poca efectividad o representatividad que esta genera, apelan por deslegitimar y revolucionar el modelo vigente, hechos que desde luego han permitido lograr avances significativos para la sociedad en un sentido cultural, ideológico y político.

Por otra parte Julio Anguita menciona que *“el sistema es incompatible con la democracia [...] la democracia no es más ni menos que el socialismo”*, esta afirmación representa una connotación muy importante para nuestra actualidad y principalmente para aquella época de transición reciente en la que el capitalismo logra asentarse como sistema de producción imperante, hablo de la guerra fría, durante esta última época muchos analistas, principalmente sociólogos e historiadores, concuerdan en decir que durante esta etapa la democracia se encontraba mucho más patente social y políticamente al garantizar al ciudadano una serie de derechos que reforzaban sustancialmente el concepto de dignidad humana, a modo de ilustración tomaré como referente a Estados Unidos, quien durante esta época otorgó concesiones a trabajadores y mayores derechos a los ciudadanos con el fin de que estos y las demás naciones aledañas no se vieran seducidos por el discurso socialista o comunista imperante al otro lado del mundo. En este sentido, entendemos por democracia, aquel sistema capaz de

proporcionar al ciudadano una serie de condiciones dignas de subsistencia, esto es, vestir, cultivarse, tener una vivienda, un trabajo; y desde luego estas condiciones no son incluyentes ni generalizadas con el capitalismo, en un sentido metafísico. De aquí la importante pregunta que nos formula el historiador Julio Anguita: “¿de qué le sirve votar a un habitante de la favela de Río de Janeiro?”, ¿De qué le sirve la llamada democracia a alguien que no come?”.

Lo anterior significa que el ejercicio de la democracia no se puede limitar al ejercicio electoral, como tampoco pretender solucionar las problemáticas sociales por mencionar la palabra “democracia” o hablar en nombre de la democracia, es decir, concebir la democracia solo como convención lingüística conlleva al estancamiento social, lo que dice este importante historiador español es que los gobiernos deben de actuar, avanzar en la materialización de la verdadera democracia y renunciar a utilizar esa palabra meramente en el discurso público.

En los procesos sociales y políticos de los países que se atribuyen ser democráticos, han sido los grupos sociales organizados quienes han luchado por la conquista de nuevos derechos civiles y políticos tendientes a reconocer la diversidad y la identidad de los pueblos; a reconocer y garantizar una serie de condiciones dignas para los grupos poblaciones y culturales asentados en los países de América. En su esencia las nuevas constituciones emergentes en los países de América Latina, liberal por su naturaleza, es lo que ha permitido consolidar progresivamente la conquista de aquellos derechos, producto de las luchas sociales, como por ejemplo los derechos de asociación, la libertad de opinión, la libertad de protesta y movilización, la libertad de información, expresión y fundamentalmente el derecho a incidir en la distribución del gasto público (tema y eje transversal de la democracia participativa y el desarrollo social).

Boaventura de Sousa Santos, uno de los principales analistas de la evolución de la democracia en los países de América Latina nos trae un caso muy concreto que ha evolucionado de manera eficaz y progresiva en nuestro continente y que se ha extendido a otras democracias del mundo como en los países europeos. En este sentido hago referencia al modelo de integración social y deliberativo denominado “presupuesto participativo” cuyo origen se remonta a Porto Alegre en Brasil y que se ha extendido a

otros países de América Latina, centro América y entre ellos encontramos el caso particular de Colombia en ciudades como Bogotá, Cali y Medellín, donde se ha intentado combatir los grandes índices de pobreza y problemáticas sociales persistentes dentro de los territorios poblacionales. De esta forma se amplía dinámicamente el poder decisorio del ciudadano sobre temas que le afectan de manera directa en su vida individual y colectiva, pues participa en la distribución y control del presupuesto público de la nación, lo que representa un gran avance en materia de democracia y cumplimiento de los fines del estado social de derecho.

Para entender lo anterior primero retomaremos un poco la ilustración que nos da Enrique Dussel y Boaventura de Sousa sobre la clasificación del concepto de democracia, para empezar estos dos importantes autores en un sentido mucho más objetivo concuerdan en que la democracia puede ser representativa, comunitaria y participativa. Esta última insertada como estrategia de reforma democrática radical del Estado, representada por las experiencias de presupuesto participativo, en particular aquellas iniciadas en Porto Alegre (Brasil), en lo concerniente a esta última modalidad de expresión de democracia, Boaventura hace una acotación muy importante:

Una de las cuestiones que se expone con respecto a las propuestas de democracia participativa es la calificación del término participación. Para la concepción individualista del mundo y de la política del liberalismo, el voto es la forma central de participación, siendo atribuido un cierto carácter sagrado, simbólico, al acto de votar. Pero ese vínculo tenue oculta prácticamente una delegación similar a un cheque en blanco, haciendo que ese vínculo solo sea retomado cada tantos años, de acuerdo al calendario electoral” (de Sousa B, 2011)

En este sentido, Boaventura reproduce casi las mismas palabras de Julio Anguita cuando realiza la crítica a quienes conciben la democracia como aquel ejercicio electoral ligado a depositar un voto cada vez que es convocado. La democracia entonces implica más que ese ejercicio, implica que aquel miembro de la sociedad cuya existencia jurídica y política le otorga obligaciones, deberes y derechos pueda ser parte de la construcción

de los procesos que involucran al estado, participando de manera simétrica y llegando a través de consensos sociales a la consolidación de unas condiciones dignas para vivir y para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del territorio nacional, implica entonces involucrar y empoderar al ciudadano de participar en la toma de decisiones.

Cuando hablamos de democracia participativa, por ser un concepto nuevo, tiende a confundirse con democracia representativa, por factores que tal vez en la práctica o en la teoría nos hace falta aún terminar de profundizar. Como por ejemplo, en materia teórica asimilamos comúnmente por democracia participativa importantes ejercicios relacionados con: Presupuesto participativo, Asamblea constituyente y consultas populares, pero son conceptos que no se aterrizan o se profundizan lo suficientemente como para determinar o describir su funcionamiento.

En la práctica, y en lo que se refiere a Medellín, se empezó a implementar desde los inicios un modelo de democracia ciudadana que se avizoraba comprometedor y efectivo, un modelo implementado en Porto Alegre – Brasil, mediante el cual la ciudadanía puede incidir en la distribución del gasto público, la descentralización del poder y la interacción con la voluntad popular más que con la tecnócrata. En este sentido, debemos primero entender que la tecnocracia, que corresponde a aquella función ejercida por personas capacitadas, formadas y con conocimiento técnico nunca logran satisfacer de manera íntegra la amplia gama de necesidades que requiere solventar una localidad o comunidad específica, se requiere desde luego de esa participación activa de parte de la ciudadanía, de lo popular para alcanzar de mejor manera aquellas expectativas ciudadanas, porque hay realidad palpable en nuestra actualidad y es que no existe persona diferente al miembro de una comunidad, de un territorio, que conozca de mejor manera qué sucede a la vuelta de su casa o que necesidades o problemáticas se presentan en su territorio o localidad.

En este ejercicio por descentralizar la democracia debemos entender la importancia de aprender a – Cogobernar – que implica desde luego, distribuir el poder en las comunidades, escuchar para construir y plasmar el imaginario colectivo que permita legitimar y recobrar la confianza en las nuevas formas de gobernanza. En Medellín, hubo un abre bocas a esta nueva expresión de democracia en el año 2003, con el gobierno de

Sergio Fajardo, durante esta época se han plasmado experiencias alusivas a la participación y los escenarios donde reside el poder y la toma de decisiones, mencionar escenarios como los (Consejos Comunales, Consejos territoriales de planeación, los consejos municipales de participación) son referentes que hasta la actualidad son importantes porque no se requiere de la participación técnica de los actores para poder incidir en toma de decisiones, sino que basta con la participación del miembro de una comunidad. Estos escenarios a través de los años han tenido, de acuerdo a las circunstancias del momento en cada periodo, puntos que juegan en contra y otros que juegan a favor, y que desencadenan en la resistencia constante entre el fetichismo político de los gobernantes y la lucha constante de los movimientos por la inclusión y la aceptación de sus comunidades.

Es importante para el lector, distinguir en esta ocasión a más profundidad dos conceptos que quizás puedan sonar confusos a la hora de comprender la temática abordada, y es que quizás el concepto de representatividad puede relacionarse y a la vez reñir con el concepto de participación. Es necesario dejar claro que no es lo mismo participar en escenarios para la elección de un partido o determinado candidato político para que gobierne desde el poder; que participar e incidir en esa distribución del poder, son dos cosas diferentes que el lector debe tener claro. Y que desde el ejercicio tradicional del poder delegado, el delegatario entrega a su representante la potestad para que decida conforme a los “intereses de un colectivo” que confía en él para que ejerza esa autoridad.

Es producto de lo anterior y como mencionamos en párrafos anteriores, la evolución o la transición de la democracia representativa a la participativa, se da en aras de superar la crisis, y de devolver a la institucionalidad y al ejercicio de gobernanza efectiva esa confianza que reposa en el pueblo. En este sentido, dicha evolución en el país y en América Latina, es un proceso prematuro que requiere de una fase de maduración donde preexista la voluntad política de los partidos, sindicatos, gobernantes y aquellos actores vivos de la fuerza política tradicional, permitan avanzar en esta necesidad y urgencia palpable por recuperar la confianza y la legitimidad suficiente para Cogobernar.

En Colombia, el desarrollo de políticas públicas ha permitido avanzar en el desarrollo de nuevas expresiones, pero que quedan al arbitrio o regulación de los alcaldes de turno la facultad de condicionar, empeorar o mejorar dicho modelo o sistema de participación. Con este enfoque, podemos precisar un esquema comparativo planteado por traído a colación por Massal, con respecto al interés de países aledaños al nuestro, en ese sentido considera: “que las leyes de Colombia y Venezuela tienen como preocupación central la legitimidad, mientras Bolivia y Ecuador están enfocados en el tema de la eficacia” (massal julie,2010,pg.13), en este sentido tal afirmación hace referencia a que en la primera fase, en Colombia, se estaría más abierta a una participación política, mientras en la segunda se despolitizaría la participación ciudadana.

En ese sentido, lograr esa legitimidad que se busca, va más allá de una regulación normativa o legislativa que lo único que logra muchas veces es restringir o estrechar la participación de la sociedad, en todo caso se requiere de elementos sociopolíticos y de la eficacia de un proceso participativo para alcanzar la legitimidad. Lo anterior, no estrictamente ligado en ese sentido, también puede que ese orden pueda ser mirado de manera diferente por quienes promueven los procesos desde arriba o desde abajo, pues es posible que un proceso consultivo pierda legitimidad si los actores sociales llamados a participar no ven impacto alguno en la toma de decisión, pero puede resultar legítimo y eficaz para las autoridades que lo convocan.

Para dar un pincelazo acerca de la evolución histórica y normativa sobre cómo se empieza asentar los modelos de participación en la ciudad de Medellín y aplicando una mirada que no solo se aboca al componente de presupuesto participativo sino también a otros escenarios que motivan la injerencia de la ciudadanía para la toma de decisiones en beneficio y desarrollo de sus comunidades, es importante mencionar que “los presupuestos participativos, nacidos durante los 80 en la nueva izquierda latinoamericana (brasileña), se han convertido, durante el final de la década de los años noventa y la década actual, en herramientas usadas por gobiernos de derecha, centro-derecha y con clara óptica neoliberal” **(Goldfrank, 2006: 2)**. En este sentido, con claridad este instrumento se empieza a institucionalizar y a la vez se convierte en una práctica legítima o fuente legitimadora de las dinámicas sociales que se circunscriben alrededor de ella,

en el caso especial de Porto Alegre Brasil, el surgimiento de esta dinámica se da como un modelo alternativo al ejercicio de democracia representativa, que ante su evidente crisis en lo institucional, pérdida de confianza ciudadana, irregularidades en el manejo del erario público, necesidades sociales insatisfechas y que desde luego toca fibras sensibles en el modelo tradicional que conocemos; da lugar a un nuevo proceso que quizás e interpretando a F. Hevia, más que una acción por resolver las falencias de la representatividad en la democracia es una “reacción” a la inestabilidad en el ejercicio de la gobernanza, muy bien lo expresaba sobre Ecuador y Bolivia donde la legitimidad de los gobiernos era frágil y el juego de lo electoral altamente volátil,

Constituye en sí misma una respuesta a la alta inestabilidad política, particularmente en el área andina: no existe una relación entre diseño constitucional y estabilidad democrática y la presencia de la participación parece ser más una reacción a la inestabilidad que una fuente de estabilidad (Hevia, 2007);

Pero también forma parte de esa ideología neoliberal de gobierno en el que reduce el estado a lo mínimo y ha volcado responsabilidades sobre lo social, algo que en Porto Alegre ha funcionado de manera eficaz hasta el momento.

Experiencia de Democracia participativa: Porto Alegre, Brasil.

La experiencia más desarrollada de democracia participativa en América Latina es la de Porto Alegre-Brasil (**Rendón, pg.1**) una fuente confirma que para el año 2002 ya había cerca de 140 ciudades de Brasil adoptando este sistema, y otros países de América Latina y Europa poniendo en ejercicio esta práctica de democracia participativa que se inspira propiamente de Porto Alegre. En muchos países de América Latina y en especial aquellos donde las luchas sociales o la constante resistencia de la ciudadanía por avanzar en la consecución de un estado más liberal e incluyente, dieron lugar en la región a diversas reformas constitucionales que instituyeron derechos fundamentales, económicos y sociales más acoplados a las nuevas exigencias del mundo moderno y con ello la puesta en marcha de un nuevo modelo político a fin de recuperar la confianza

institucional y la legitimidad de los gobiernos con mayor incidencia de la ciudadana en la participación de los asuntos públicos, algo que paso a ser llamado “Estado social de derecho”.

En Colombia la constitución de 1991 hizo una transición muy importante respecto de la constitución de 1886, relevando lo que en su composición estructural significaba “Estado de derecho” y sustituyéndolo al “Estado social de derecho”, algo que quizás el lector en su mera apreciación lingüística no lo considere de importante trascendencia, pero que en realidad, implica una abstracción legal que establece una serie de elementos férreos que desencadenan en una transformación profunda en materia social, política, económica y hasta en lo ambiental. Para dar una pequeña ilustración y entender un poco más esta evolución normativa basta con revisar y traer a colación el preámbulo de la constitución del 86 y compararla con la del 91; la constitución del 86 en su preámbulo rezaba “En nombre de Dios, fuente suprema de toda autoridad... Y con el fin de afianzar la unidad nacional y asegurar los bienes de la justicia, la libertad y la paz...” En este sentido la nación se circunscribía a la fe y a la supremacía de las normas (el derecho) en el estado, de donde emanaba y reside el poder.

Mientras este concepto acuñado en la constitución del 86, vedaba a los ciudadanos nacionales de una multitud de derechos, no solo para las poblaciones minoritarias, sino también para sectores más aislados por la hegemonía patriarcal del estado, la constitución del 91 en un sentido más progresista abrió paso a una reforma estructural del estado, en esta constitución encontramos que es el poder el que emana del pueblo y que en él radica la soberanía:

EL PUEBLO DE COLOMBIA en ejercicio de su poder soberano... Y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, **democrático y participativo** que garantice un orden político, económico y social justo... **(Constitución, 1991, pág.1)**

En este mismo sentido el artículo primero y tercero de la constitución del 91, que trata especialmente de los principios rectores que regirán esta carta y en especial el Estado social de derecho, abre un abanico de posibilidades a través de este estribillo

“Democrática, participativa y pluralista” a la incidencia directa del pueblo en los asuntos públicos de la Nación. El artículo 3 (tercero), reza: “*La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder Público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes*” (**Constitución, 1991, pág.2**). Como se pudo vislumbrar en estas dos cortas comparaciones de lo que por esencia es la carta de navegación del Estado, el desarrollo normativo para la incidencia participativa y democrática de los ciudadanos entorno a las decisiones de poder, de la distribución del gasto público, de la planeación de los territorios, del control social y político, del acceso de las minorías a cargos de poder, de los mecanismos de participación (Art 103) como el plebiscito, el referendo, el cabildo abierto, la consulta popular, entre muchos otros temas, queda cobijado, por lo menos teóricamente, en cabeza del pueblo según como lo menciona la constitución Política de Colombia.

En el caso particular de Brasil y en especial de Porto alegre, que es el caso que nos ocupa en este apartado, igualmente por intermedio de una asamblea nacional constituyente se dio lugar a una nueva vía democrática con la promulgación de una renovada constitución federal donde se definió al país brasileño como una democracia representativa y participativa. Su artículo primero afirma: “*Todo el poder emana del pueblo, que lo ejerce por medio de representantes o directamente...*”, a raíz de esto, como también del posterior desarrollo legislativo en la nación y la división político administrativa de los estados federales, la constitución otorgo cierta autonomía a estados y municipios con el ánimo de descentralizar la concentración del poder y permitir la libertad para regular y legislar sobre la incidencia de la ciudadanía en los asuntos presupuestales del estado, como es el ejemplo de la ley de responsabilidad fiscal que en su artículo 48 predica “*La transparencia será asegurada mediante el incentivo a la participación popular y a la realización de audiencias públicas, durante los procesos de elaboración y discusión de los planes, ley de directrices presupuestarias y presupuestos*”, que permitió posteriormente reforzar este concepto en la ciudad de Porto Alegre con el fin de que la ciudadanía pudiese participar e incidir en la toma de decisiones referente a las etapas de discusión sobre asuntos presupuestales, este se fortaleció en la medida en que fui incluido en el artículo 116 de su ley orgánica de 1990.

Esta práctica de participación popular en Porto Alegre, no es un asunto que florezca de la nada, sino que surge a partir de un esfuerzo institucional, inter-administrativo y político por alcanzar el objetivo deseado, **Rendón** mencionaba que:

La experiencia de Porto Alegre fue el punto de partida de una descentralización política y administrativa que llevó al estado de Río Grande do Sul a aumentar los municipios de 224 a 497 y a introducir mecanismos de participación directa e indirecta (referendo, plebiscito, iniciativa popular de ley y consejos de cogestión en distintas áreas) (Navarro, 1998: 291-332, 297, 318-319; Gret y Sintomer, 2002: 12 y 16) **(2004, pg. 11)**.

Este esfuerzo por avanzar más allá del ejercicio de democracia representativa, conllevó a una serie de luchas políticas durante la época de los 80 donde los partidos, movimientos sindicales, urbanos y de izquierda lograron conquistar muchas de las ciudades en pugna, entre ellas Porto Alegre, lugar donde se origina el concepto de *Presupuesto participativo* para Brasil y posteriormente para los países del mundo, en cabeza del PT (partido de los trabajadores) y cuyo alcalde de la ciudad fue Olivio Dutra. Fue tan acogida y aceptada esta experiencia de presupuesto participativo en Porto Alegre Brasil, que sirvió incluso para la reelección posterior del partido, PT, en el gobierno por más de tres periodos consecutivos aumentando su margen de popularidad y apoyo electoral; y la conquista de nuevos escenarios como la gobernación del estado y hasta aspiraciones presidenciales.

Modelo Funcional del PP en Porto Alegre

El modelo de presupuesto participativo en Porto Alegre, se ha convertido en un mecanismo de justicia distributiva, porque ha servido para que aquellos barrios marginados y pauperizados durante décadas recibieran transferencia de recursos de aquellos barrios ricos de la ciudad, lo que desde luego ha permitido una modificación tajante sobre la distribución del poder político y la cultura política que se tenía.

Como bien se había mencionado anteriormente, el presupuesto participativo en Porto Alegre es un asunto que va cargado de altísima legitimidad social, y su funcionamiento se circunscribe al ejercicio de participación popular directa, que menciona la constitución,

a través de escenarios colegiados y de coordinación como Asamblea barrial y consejos de presupuesto que desde luego permite vislumbrar en su estructura funcional un sistema de cogestión en la que no solo interviene la estructura participativa de las comunidades o las células sociales sino también unidades de gobierno o de administración local. La constitución de 1988 en Brasil, prevé que cada cambio de gobierno en todos sus niveles, tiene la obligación de presentar un plan de inversiones para cada periodo de gobierno, es decir cada cuatrienio y las directrices presupuestarias cada año, algo que no es nada fácil si se compara con un sistema de gobierno tecnócrata y centralizado a un sistema novedoso que implica poner en marcha el ejercicio de la democracia participativa. Para el caso del presupuesto participativo, se dan unos ciclos o fases de participación para definir que se hará con ese presupuesto que se ejecuta cada año, en las dinámicas tradicionales, incluso en ciudades que han aplicado el mismo modelo, sucede que las comunidades se reúnen el primer año para evaluar el ejercicio del año anterior y definir qué proyectos y presupuesto ejecutar la siguiente vigencia anual. Los ciclos por los que este ejercicio debe pasar para lograr la priorización presupuestal, Fedozzi lo explica de la siguiente manera;

De manera resumida, el proceso en el primer año abarca tres etapas: Etapa I, realización de las asambleas regionales y temáticas (inicio del año). Etapa II, formación de las instancias de participación (mitad del año). Etapa III, discusión del Presupuesto y aprobación del Plan de Inversiones por el Consejo (final del año) (2002, Pg. 6-7).

Posterior a ese proceso, y en el caso particular de Porto Alegre, el consejo de presupuesto participativo – CPP que es la instancia de participación por excelencia donde se reúnen los delegatarios miembros y voceros de las organizaciones sociales, comunales, grupos poblacionales o sectoriales, aprueban los lineamientos de las directrices presupuestales lo que posteriormente se remite al gobierno municipal y este lo remite a la legislatura local para su correspondiente aprobación definitiva. Este modelo en principio, no es un ejercicio que se desarrolle a plenitud de la perfección, es un modelo que se ha ido adaptando a unas condiciones sociales y político-administrativas que lo exigen, tanto para la organización de las regiones como de la capacidad instalada por

parte del gobierno local, metodología de escucha y de planeación para que todas las organizaciones civiles se vean ampliamente reflejadas en los procesos deliberatorios y decisorios. Es por ello que en el caso de Porto Alegre, el municipio como se mencionó en parros anteriores, realizó una subdivisión de las regiones, puesto que el ajuste presupuestal o la fórmula aplicada para el ejercicio en cada región no resultaba ser el mismo que el aplicado en época electoral, sino a un matiz de reconocimiento de identidad de cada comunidad; cada dinámica, necesidad, problemática o número poblacional de habitantes es diferente, eso conllevó incluso que en ese proceso de adaptación se desestimaran las asambleas del PP llevadas a cabo a nivel de ciudad, porque se hacía imposible recoger y escuchar a todos los sectores de la organización civil, consecuencia de esto se emprendió la subdivisión de regiones para aplicar esta dinámica en cada uno de los territorios.

Entender estas dinámicas de PP, implica que tengamos un panorama mucho más cercano sobre cómo puede evolucionar de manera más asentada el ejercicio de la democracia directa ejercida por el pueblo, mediante instrumentos de participación que desde sus inicios rompen el listón de trascendencia “histórica” en cada nación. La pirámide participativa implica, en Porto Alegre, un ejercicio aplicado desde lo microlocal, donde se generan espacios de deliberación y donde pueden participar todos los miembros pertenecientes a organizaciones sociales, comunales, informales, ciudadanos del común, organizaciones ambientales, del deporte, de educación, ONG, de Mujeres, Universitarios, entre otros; en 1997 se les había dado a esos espacios el nombre de asamblea general popular, un espacio desde luego con unas reglas claras de participación, tiempo de intervención, orden del día o prioridades, se podía votar a partir de los 16 años, podía participar cualquier miembro de la sociedad civil, se instituyen unas etapas para la valoración de las temáticas, del seguimiento a la ejecución, de la deliberación, de la asignación del presupuesto final por parte de la administración, etc. Pero como toda dinámica que implica aglomeración de personas, conlleva a una regulación más estricta sin perder la esencia, pasamos al nivel de la pirámide participativa, y es que debe existir una estructura organizativa que permita que las comunidades u organizaciones puedan transmitir de la mejor manera el mensaje a la administración acerca de sus problemáticas, necesidades o temas a abordar. En este

sentido, es importante aclarar que aunque esta nueva práctica de PP propende por potenciar la evolución y desarrollo eficiente de la democracia participativa, lo cierto es que debe funcionar con un matiz de lo representativo con el fin de lograr un efecto que conduzca a lo asertivo, es decir, no es lo mismo escuchar a un estadio lleno de personas que escuchar a una cuarta parte si se delimita, o en su efecto más práctico no es lo mismo escuchar a todos los integrantes de una organización que escuchar sus voceros delegados para transmitir el mensaje. Así por ejemplo, en el caso de Porto Alegre según **Rendón,**

Se sabe que al comienzo, en 1989, el criterio para elegir representantes regionales era de un delegado por cada cinco personas; luego se pasó a un delegado por cada diez ciudadanos presentes en la reunión; en 1994, cuando la asistencia creció, pasó a uno por cada veinte o fracción mayor de diez, agrupados por asociaciones o simplemente por vecindad. En el año 2000 se regresó al criterio de diez participantes por un delegado. (2004, pg. 21).

A medida que aumenta la población de participantes, se debe aplicar o variar la metodología para que la participación se haga mucho más amena, tendiente a garantizar un ejercicio de calidad, y esto se logra si desde las bases sociales se aplica una comunicación constante y coordinada con el representante o vocero delegado. Estos delegados son elegidos mediante una asamblea para conformar los foros o los consejos, lo que se supone debe implicar que haya un lazo más arraigado entre comunidad e instituciones, un puente de comunicación más cercano a la población-región para manifestar las ideas de las comunidades y sacar adelante sus propuestas. Este delegado funciona como una especie de intermediario y a su vez posee varias restricciones para garantizar su autonomía frente a la administración, como la inhabilidad para contratar en cargos gubernamentales; pero también a su vez trae consigo una serie de cuestiones no resueltas, como según afirma Fedozzi, una medida de control sobre los foros de Delegados es que “*son consultivos, no deliberativos, de control de información*”. Seguidamente y en el cuarto nivel de la participación, encontramos los consejos de presupuesto participativos, donde existen cuatro representantes del gobierno y cuatro

consejeros elegidos, para que exista un vínculo directo hacia las comunidades de cada región. En 1997 se dio creación a la comisión de comunicaciones dentro del consejo, en ese mismo año por mandato del reglamento interno se dio creación a una comisión encargada de hacerle seguimiento a las necesidades de cada región, necesidades que se traducían en obras públicas, inversión social, obras de saneamiento, conectividad de servicios públicos, etc. Por último toda la estructura de participación se refuerza con los congresos de ciudad, este es el quinto nivel de la pirámide, el primero se realizó en la ciudad de Porto Alegre en el año 1991, donde se aprobaron directrices, proyectos y acciones para la ciudad; el segundo se realizó en 1995 donde se reformuló el plan de desarrollo urbano y el tercer congreso se llevó a cabo en el 2000, donde se centró en dos ejes importantes, la gestión participativa y la calidad de vida de los habitantes **(Rendón A, 2004)**.

Porto Alegre, ha sido un gran ejemplo en la ampliación del espectro de participación en los asuntos de la administración pública, es de resaltar que el partido de gobierno que inicio por democratizar los escenarios del poder, no solo llego con una idea innovadora denominada presupuesto participativo, sino que permitió la creación de otras esferas o escenarios importantes, donde la deliberación, la discusión y la vinculación a espacios conforme a ejes temáticos a tratar se vieran ampliamente acompañados y fortalecidos con el apoyo pleno del ejercicio descentralizado de la administración municipal en cada región y con la creación de nuevas dependencias en el gabinete municipal, como lo es la (Coordinación de relaciones con la comunidad, coordinación regional del presupuesto participativo), a fin de atender todos los asuntos relacionados con las instancias de participación y con la comunicación asertiva dentro de un plano horizontal en el mismo cuerpo de gobierno sobre todas aquellas necesidades manifestadas por los ciudadanos, que no solamente debía ser atendida por estas dependencias, sino también por las demás entidades encargadas de la administración a fin de realizar un trabajo más cohesionado, armónico y eficiente para cumplir aquellas propuestas derivadas de cada instancia de participación.

Es de resaltar que aquel trabajo armónico realizado entre administración municipal y comunidad permitió grandes avances en los esfuerzos por mejorar la calidad de vida de los habitantes, en todos sus componentes de vida, en lo social, en lo cultural, en obras públicas, en garantizar la correcta prestación de los servicios domiciliarios, en optimizar y hacer más eficiente la administración de los recursos públicos, en disminuir las brechas protocolarias para los trámites administrativos e intermunicipales, en disminuir los índices de corrupción, las prácticas clientelistas y en garantizar en cada región y en cada encuentro de asamblea barrial o regional una activa presencia del ente municipal para atender y potenciar todas las dinámicas sociales de los territorios en virtud de un acercamiento más ameno a lo esencialmente participativo e incluyente. Estas importantes acciones coordinadas entre Estado y comunidad para garantizar una mejoría en la calidad de vida, ha dado excelentes resultados en la conectividad y prestación de servicios públicos así como: el agua, alcantarillado, el alumbrado público, salud, educación, vivienda; y ha permitido aumentar las coberturas considerablemente desde el momento de su implementación, como por ejemplo, en el caso del suministro del agua en 1998 llegó a una cobertura del 76% y en el 2000 esa red de agua aprovisiona al 98% de las familias, de la misma manera aumento significativamente con los ejes temáticos. Y es que, gracias a esa acción controladora de parte de las instancias de participación, se han logrado optimizar al máximo los recursos en términos económicos, de calidad y tiempo. En lo que se refiere a las instancias creadas para ampliar el espectro de la incidencia de las comunidades dentro de los asuntos públicos, Rendón hace un nombramiento de los que surgieron de manera paulatina en Porto Alegre, algunas son:

En 1991 se formaron los Consejos Populares, los Consejos Tutelares y el Consejo Municipal de Salud. En 1994, el Consejo Municipal de Transportes Urbanos y el Consejo Municipal del Fondo de Compras Colectivas. En 1995, la Institución Comunitaria de Crédito Portosol, el Consejo Municipal de Ciencia y Tecnología, el Consejo Municipal de Agricultura y Abastecimiento, el Consejo Municipal del Medio Ambiente, y el Consejo Municipal del Deporte. También ese año se crearon el Consejo Municipal de Acceso a la Tierra y Habitación,

el Consejo Municipal de los Derechos de la Ciudadanía contra la Discriminación y la Violencia, el Consejo Técnico de la Villa Tecnológica de Porto Alegre, el Consejo Municipal de Asistencia Social y el Consejo Municipal de los Derechos de la Mujer. Paralelamente han surgido otras modalidades de reflexión y deliberación colectivas, como la Primera Conferencia de Derechos Humanos en 1997. (Rendón A, 2004).

Pero las anteriores no fueron las únicas, en el año 2000 aparecen tres nuevas instancias de sumo interés para la ciudadanía, como fueron el consejo de seguridad comunitaria, el consejo municipal de desarrollo urbano y ambiental; y los foros regionales para la planificación de la participación de las comunidades, esto último sin olvidar una nueva estrategia más novedosa aun y de suma importancia para tramitar todas aquellas propuestas, proyectos o ideas previamente evaluados y deliberado para ser tenidos en cuenta durante la etapa de ejecución; se trató de PP internet (www.portoalegre.rs.gov.br/op/default.htm). (CIDADE, 2002). Sin lugar a dudas este sistema, mediante la cual el pueblo participa de manera directa en la construcción de los asuntos públicos, ha sido calificado como una de las expresiones más innovadoras en el mundo; y ahí, por sus amplios resultados dentro de un enfoque social y comunitario, es donde empieza su proceso de internacionalización, exportado incluso a otras ciudades de Europa y de América Latina, este proceso fue acogido de manera muy positiva en la Asamblea mundial de Ciudades locales, la ONU la reconoció como una de las mejores prácticas urbanas en el mundo y el Banco Mundial reconoció satisfactoriamente su eficacia gestionaría, es allí como empieza su gran paso por el mundo, a expandirse hacia aquellas democracias y países que ven reflejado en este modelo un mecanismo útil y necesario para combatir las brechas sociales y para mitigar las enormes dificultades que dentro del marco institucional o gobiernista no permiten el avance positivo de las naciones.

Internacionalización, caso de Europa.

La historia de los presupuestos participativos en Europa, empezó a proyectarse mejor, desde comienzos de los años 90 hasta 2004, cuando algunas ciudades iniciaron sus

ideas con una mayor participación de los partidos políticos, incrementos de número de presupuestos, foros sociales y mundiales, afiliación a redes mundiales dedicadas al tema, redes de gran envergadura como lo es la Red URBAL, que es la Red de Presupuesto Participativo dirigida en Porto Alegre - Brasil, contactos con académicos especialistas en el tema, políticos y experiencias de otros países, fueron hechos que paulatinamente incidieron en que dicha actividad se multiplicara y poco a poco se fuera consolidando.

Así las cosas, por ejemplo en Francia, surgieron varias etapas de presupuestos participativos. La primera de ellas se presenta en el año 2000, con la participación de ciudades en su mayoría de izquierda y con alcaldes comunistas. La segunda por su parte, se da en el año 2003, con la participación de alcaldes y presidentes del socialismo; segunda etapa que hizo que a partir del surgimiento en esos pequeños pueblos que conformaran lo que se conoce como “El Cinturón Rojo” de París, se expandiera la puesta en práctica de los presupuestos, inclusive, por fuera del cinturón de París. Dentro de los presupuestos participativos más importantes tenemos entonces: Saint-Denis, Bobigny, Morsang-sur-Orge, Grenoble y la ciudad de Pont-de-Claix. (Revista del CLAD, 2005, Pg.2)

En Alemania, los presupuestos arrancaron en 1998, y esa sería la primera etapa, con la conformación de una Red denominada “Ciudades del Futuro”, cuyos socios eran algunas Fundaciones ligadas a las empresas y sindicatos, tales como la Fundación Bertelsmann y Hans Böckler, así como también la Federación que integra a todas las ciudades alemanas (KGST). Dentro de las ciudades participantes encontramos: Esslingen y Rheinstetten. Posteriormente la segunda etapa de los presupuestos participativos en Alemania, se da en el año 2000, con participación de ciudades como: Vlotho, Hamm y Emsdetten. Y por último y quizá la etapa más importante que ha tenido Alemania en cuanto a presupuesto participativo, ha sido la que surgió en el año de 2003, ya que este período es importante porque cuenta con el apoyo de la Federación que integra todas las Fundaciones Políticas Alemanas, desde la derecha hasta la izquierda, y en particular abarca el Distrito de Berlín.

Por su parte, en España, la primera etapa de las dos que se surtieron, en cuanto a presupuestos participativos tuvo sus inicios a principios del año 2000, con la participación

de alcaldes comunistas en ciudades como: Rubí, San Feliu de Llobregat, El cinturón rojo de Barcelona y en Andalucía. La segunda etapa dirigida por municipios de corte socialista implicó una expansión geográfica y la proyección de otros tintes políticos en el tema, haciendo que el asunto de los presupuestos participativos fuera más popular y se fortaleciera mayormente en ciudades como: Albacete, Sevilla, Getafe, Figaró-Montmany, Cataluña, Jerez de la Frontera, e inclusive en municipios de la región de Madrid, de Castilla, la Mancha y del País Vasco. (Revista del CLAD, 2005)

En Italia, aunque la idea de expansión de presupuesto participativo, es menos fuerte, sin embargo para comienzos del año 1994, se dio una experiencia de ello, en una pequeña ciudad llamada Grottammare.

Teniendo en cuenta el concepto y la esencia de la democracia participativa, en países como España, Italia y Portugal, la participación en torno a los presupuestos impartidos allí, se ha ceñido bajo el esquema metodológico que utiliza Porto Alegre, pues no olvidemos que el modelo de este último, es bastante influyente en Europa, aunque no sea para todos los países, pues países como Francia, Bélgica, Inglaterra y Alemania, se han acogido a otras fuentes, utilizando el modelo brasilero solo parcialmente.

Significa lo anterior, que la participación de los ciudadanos en torno a los presupuestos participativos en los primeros tres países, es más deliberativo y de discusiones en el curso del año, que permiten una unanimidad en la toma de decisiones, participación activa de los ciudadanos, a través de las distintas formas o marcos de participación de la población, distribución de criterios formales de redistribución de los recursos a través de los consejos o Asambleas de barrio, en fin; es más deliberativo, en contraste, con los últimos países, donde la metodología es bastante informal, y el modelo tradicional (Porto Alegre), se ha tornado más como inspirador.

En Europa, dentro de las metodologías utilizadas para ejercer los presupuestos participativos, varían un poco a los métodos que desde Brasil se han implementado con el caso de Porto Alegre como referente. Algunos de ellos son por ejemplo: La participación de los colectivos en lugar de la participación individual de los ciudadanos. Esta metodología se difundió sobre todo en Alemania, Francia e Italia.

Así mismo encontramos una segunda metodología que hace la diferencia, y es los Fondos de Inversión Local en los Barrios, toda vez que estos Fondos lo que permiten es que los ciudadanos puedan tomar decisiones frente a proyectos de pequeña envergadura. Esta metodología se expandió sobre todo en países como Alemania, Holanda, Francia e Inglaterra.

Los jurados ciudadanos o células de planificación como también se les conoce en Alemania, Inglaterra y España, tienen como finalidad que un pequeño grupo de ciudadanos designados por sorteo, tomen decisiones acerca de ciertos derechos que como consumidores tienen lugar a ellos, para que posteriormente esa decisión sea considerada plenamente por la Municipalidad que corresponda.

Por último, otra de las metodologías es aquella que algunos países utilizan, como lo son los llamados observatorios de Control y Fiscalización que son independientes del Municipio.

Cuando empezaron a emerger las ideas de presupuesto participativo y democracia participativa en Europa, sus objetivos, por supuesto van encaminados de manera un poco diferente a como se puede plantear en el resto de países latinoamericanos. Algunos de esos fines van encaminados a: Utilizar la participación, para fortalecer la gestión pública, combatir la corrupción, disminuir las brechas de desigualdad, mejorar la calidad de vida, focalizar asuntos urgentes de las comunidades, influenciar la vida en sociedad y las relaciones interpersonales de los ciudadanos y más importante aún, se podía utilizar como una herramienta para democratizar y vigorizar la democracia.

Medellín, un nuevo escenario para la Democracia.

Con la entrada en vigencia de la constitución política de Colombia de 1991, se dio paso a un nuevo escenario en el país, con una constitución más liberal y progresista, portadora de una serie de elementos nuevos y reformadores que no solamente impactó en las instituciones del poder, sino que definió un nuevo horizonte para conducir al país hacia un cambio social y político más profundo que convergiera con los intereses de cambio y de renovación del momento. Hay que mencionar un antecedente histórico muy importante

para la democracia participativa en el país y es que las luchas populares del momento y en especial las luchas estudiantiles abanderaron y sacaron adelante la conformación de una asamblea nacional constituyente, permeada por diferentes sectores ideológicos, pero estos con el imaginario de avanzar en un país pluralista, diverso y abierto a la incidencia de los ciudadanos en los asuntos del poder y no a la concentración del mismo en manos de la hegemonía bipartidista que gobernaba durante décadas.

En la reforma constitucional del Estado en los años 90, el movimiento estudiantil logró incluir una pregunta, que a lo sumo es de gran importancia para potenciar el cambio en la reforma al ejercicio del poder y en el mejoramiento, por así decirlo, de las relaciones entre gobernantes y gobernados, la pregunta que a su vez llama la atención y que dio origen a esa nueva constitución que integro una serie de derechos importantes en relación con la democracia participativa en el país, se formuló de la siguiente manera: “¿con el fin de **fortalecer la democracia participativa**, vota por la convocatoria a una asamblea nacional constitucional con representación de las fuerzas sociales, políticas y regionales de la nación integrada democrática y popularmente para reformar la constitución de Colombia?”. (La séptima papeleta, El espectador, 2020), Dice el profesor Rafael Rubiano de manera crítica, que la democracia en el mundo, a pesar de las múltiples discusiones sobre Grecia y la antigua Roma, se materializa verdaderamente con la Revolución francesa, es allí donde se da la primera Asamblea Nacional constituyente, pero además porque posee un elemento muy diferenciador y es que es el pueblo, la fuerza popular quien lo propicia. Lo mismo sucedió con aquella constituyente del 90 en Colombia, aquellas minorías quienes habían tenido escasa o nula participación en política, tuvieron la facultad de integrar ese escenario, indígenas, mujeres, fuerzas políticas de diferente índole, los grupos religiosos diversos al catolicismo, entre otros.

La nueva constitución trajo consigo inmerso una serie de mecanismos de participación ciudadana que se distribuye a lo largo y ancho del territorio nacional, su artículo 103, capítulo I “*DE LAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA*”, define una serie de mecanismos, de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 103. *Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo*

Abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los Reglamentará.

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas 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 principio diríamos que el desarrollo de estos siete mecanismos planteados en el primer párrafo del artículo 103 no es una práctica ABC del ejercicio cotidiano en las vidas de los ciudadanos, desde luego estos mecanismos traen consigo una serie de condiciones normativas para acceder al uso efectivo de estas prácticas, lo que desemboca en un ejercicio que produce amplio distanciamiento, pues en primer lugar, la ciudadanía no está lo suficientemente formada para conocer la utilidad pertinente de cada uno de los mecanismos; segundo, la puesta en marcha de cualquiera de estos derechos implica esfuerzos socioeconómicos grandes, lo que es excluyente a su vez; y tercero los decretos que regulan el funcionamiento de estos derechos establecen una brecha muy grande para poderlos aplicar, como por ejemplo recolectar un número determinado de firmas de acuerdo al umbral o al número de habitantes habilitados para votar o que ejercieron su derecho.

Podemos de manera general analizar alguno de esos derechos democráticos y mecanismos de participación otorgados por la constitución y reglamentados por la ley 134 de 1994. Es importante analizar estos elementos y que el lector tenga conocimiento o un panorama claro sobre el desarrollo de estos mecanismos, con el ánimo de diferenciar y develar que estos no se pueden entender como los únicos medios a través de la cual los ciudadanos puedan acceder a la participación, y que el ejercicio de la democracia participativa trasciende de un escenario estrictamente regulado y direccionado que no imposibilite la incidencia libre y deliberada por parte de una ciudadanía activa, interesada en cogobernar para contribuir al desarrollo positivo de la calidad de vida en todas las esferas del territorio nacional o local, como sucede con la

gran apuesta del modelo de Presupuesto participativo. En este sentido podemos mencionar someramente el funcionamiento de cada uno de estos mecanismos y vislumbrar una serie de dificultades en sí mismos para poder ser ejercidos de manera efectiva:

El plebiscito, es el pronunciamiento del pueblo convocado por el Presidente de la República, mediante el cual apoya o rechaza una determinada decisión del Ejecutivo. Como primer paso, la Ley 134 de 1994 indica que:

El Presidente deberá informar inmediatamente al Congreso su intención de convocar un plebiscito, las razones para hacerlo y la fecha en que se llevará a cabo la votación, la cual no podrá ser anterior a un mes ni posterior a cuatro meses, contados a partir de la fecha en que el Congreso reciba el informe del Presidente. Esta solicitud deberá ir acompañada con la firma de todos los ministros. (Ley 134, 1994)

Revocatoria del mandato Este mecanismo de participación ciudadana consiste en el derecho político que tienen todos los colombianos, por medio del cual dan por terminado el mandato que le han conferido a un gobernador o a un alcalde.

Un grupo de ciudadanos, **en número no inferior al 40% de los votos** que obtuvo el gobernador o el alcalde, según el caso, solicita ante la Registraduría Nacional del Estado Civil que convoque a votaciones para revocar el mandato del funcionario, mediante un formulario de firmas que además contiene las razones que fundamentan la revocatoria. (Ley 134, 1994)

Cabildo abierto, Es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las Juntas Administradoras Locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad.

Un número no inferior al cinco por mil del censo electoral del municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, según el caso, podrán presentar ante la secretaría de la respectiva corporación la solicitud razonada para que

sea discutido un asunto en cabildo abierto, con no menos de quince días de anticipación a la fecha de iniciación del período de sesiones.

Podrá ser materia del cabildo abierto cualquier asunto de interés para la comunidad. Sin embargo, no se podrán presentar proyectos de ordenanza, acuerdo o cualquier otro acto administrativo. (ley 134,1994)

Referendo, Es la convocatoria que se hace al pueblo para que apruebe o rechace un proyecto de norma jurídica o derogue o no una norma ya vigente. Existen dos tipos, el referendo aprobatorio y el referendo derogatorio

Al igual que en el caso de las iniciativas legislativas o normativas, como primer paso se debe constituir un comité promotor, con apoyos equivalentes al **5 por mil del censo electoral** y posteriormente se debe inscribir la iniciativa de referendo para proceder a recolectar las firmas que lo respalden, las cuales equivalen al 5% del censo electoral. (Ley 134, 1994)

Los dos últimos mecanismos son el voto y la iniciativa legislativa, en el voto podemos destacar que es la manifestación más clara y precisa de aquel ejercicio de democracia representativa en el cual el pueblo participa de manera directa para la elección de un representante del pueblo ante las instituciones del poder, llámese Presidencia de la república, gobernaciones, alcaldías entre otros cargos de elección popular. Es aquí precisamente, en este ejercicio de elección de los representantes, donde por siglos ha degenerado en una crisis de la democracia, de desconfianza hacia las instituciones, de corrupción, de dominio del poder a través de prácticas degradantes de lo político, no solo en la vida nacional del país sino en un efecto mundial que insta por una transformación profunda de la democracia para sostener y salvaguardar el pluralismo social y la armonía universal de los estados. Por eso la mejor transición que se ha planteado sobre esta crisis democrática vigente, es que se debe evolucionar de una democracia representativa a una democracia participativa y comunitaria como lo ha planteado Boaventura de Sousa, para sanar y remendar muchas de esas dificultades expuestas. La iniciativa legislativa trae por su parte, un principio que en democracia participativa resultaría ser lo ideal para ejercer no solo un papel de incidencia dentro de la esfera del gasto público, sino un papel protagonista de la ciudadanía dentro del marco de la gobernanza y la construcción de

políticas tendientes a impactar las necesidades más urgidas del pueblo. A través de la iniciativa legislativa los ciudadanos pueden proponer que dentro del marco de la legislación se promuevan temas, proyectos o ideas encaminados a resolver sus problemas y manifestar la voluntad que muchos desean expresar o hacer valer en cualquiera de las corporaciones públicas de elección popular en Colombia, sea congreso de la república, Asambleas departamentales, consejos municipales o Juntas Administradoras Locales. En todo caso la ley que regula este mecanismo también establece una serie de requerimientos para poder acceder a ellos, lo que a su vez dificulta que este tipo de participación junto con los demás mecanismos, se vean ampliamente materializados, porque por una parte, dependen de la voluntad política de los corporados o representantes y del nivel de conveniencia que determine la administración o gobierno local de cada esfera territorial.

Este análisis que acabo de hacer es de suma importancia para entender que el derecho a la participación ciudadana no se materializa ni se ve ampliamente reflejado en los mecanismos que se establecieron en la constitución política de Colombia, sino que se pueden ver reflejados en los apartados siguientes que faculto al estado para regular la materia y permitir que las entidades descentralizadas pudiesen adoptar mecanismos o modelos diferentes a los plasmados para garantizar este derecho democrático. Así entonces vemos en el párrafo segundo del artículo 103 de la constitución que dice:

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas 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 (Constitución N, 1991,Ar 40)

Igualmente y en el mismo sentido, la posterior ley que regulo este artículo, también confiriendo la posibilidad que el estado se autorregule sin limitación alguna en materia de participación ciudadana, así por ejemplo la ley 134 de 1994 hizo entender que: *“la regulación de estos mecanismos no impedirá el desarrollo de otras formas de*

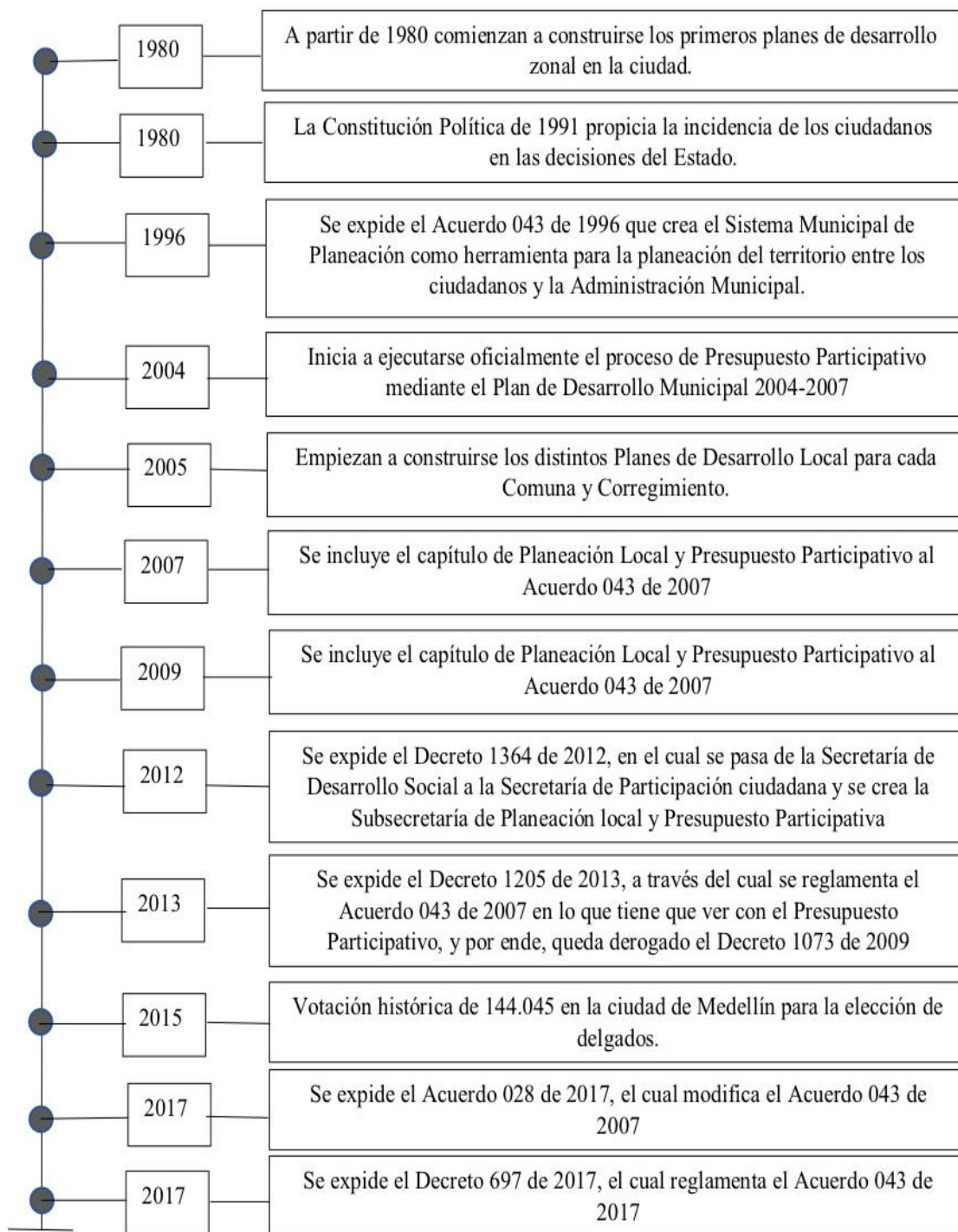
participación ciudadana en la vida política, económica, social, cultural, universitaria, sindical o gremial del país ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta ley.” (Ley 134, 1994) Significa entonces que la no limitación a este ejercicio democrático, posibilitó el desarrollo de nuevas formas de participación ciudadana, que no solamente se implementaría a partir de la conformación de asociaciones o grupos gremiales, sino también en la aplicación al ámbito universal de lo ciudadano, en este caso particular, la implementación y adopción de modelos ejemplares que con su fuerza legitimadora y resultados alentadores hacían ecos en otras ciudades de América Latina y que desde luego traer a colación a las ciudades como Bogotá, Caramanta, Risaralda, Medellín entre otras; implicaba más que la implementación de un modelo ejemplar, la construcción de una política pública de participación que garantizara en el mediano y largo plazo la posibilidad de abrir nuevos escenarios haciéndolos más diversos, incluyentes y pluralistas, por lo menos desde el punto de vista municipal.

En Medellín, el modelo de presupuesto participativo tiene su aplicación a partir del año 2004, época en la cual la administración del Alcalde Sergio Fajardo Valderrama, se planteó un objetivo misional importante desde su plan de gobierno entorno al desarrollo integral de la ciudad a partir de la planeación local y la participación simétrica de la ciudadanía alrededor del gasto público, en este sentido este modelo fue presentado como:

Un instrumento de planificación anual que ayuda a la priorización de las demandas de la ciudadanía, permitiendo un acceso a esta en las decisiones sobre inversiones de la ciudad, 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, p. 5)

Dentro de este marco, la propuesta inicial giró entorno a crear una cultura política orientada a la legitimación del gobierno local en donde el nuevo sistema de presupuesto participativo apuntaría a un nuevo modelo de gestión pública, a la formulación de políticas públicas y a la ejecución de proyectos que buscaran superar las brechas sociales que golpeaban de manera más fuerte a la población vulnerable. Observemos un poco su desarrollo normativo en estos últimos años:

En Medellín



Información tomada de: Alcaldía de Medellín, (2013). *ABC Planeación Local y Presupuesto Participativo 2015*. Medellín: Alcaldía de Medellín.

Medellín, es una ciudad cuya división política administrativa se define en 16 comunas y 5 corregimientos, su naturaleza por la densidad poblacional y su capacidad de ingreso le hace determinarse como un municipio de categoría especial. Las condiciones de vida, los conflictos sociales, los altos índices de desigualdad, su complejidad en materia poblacional y geográfica son aspectos que caracterizan a esta ciudad desde hace décadas. Es por ello que la participación ciudadana se tomó desde un enfoque político en el que las comunidades empiezan a perder aquel carácter pasivo e inanimado con el que anteriores esquemas de gobierno promovían que el desarrollo recaía única y exclusivamente en cabeza de la administración como un asunto técnico-administrativo.

El presupuesto participativo como tal se institucionalizó con el acuerdo 043 de 2007 *“Por el cual se crea e institucionaliza la planeación local y el Presupuesto Participativo en el marco del Sistema Municipal de Planeación”* (Acuerdo 043, 2007, pg.1) una modificación que se le ha realizado al acuerdo 043 de 1996, donde se creó el Sistema Municipal de Planeación, pero que incluyó elementos nuevos al SMP, Adoptando el sistema de Porto Alegre y permitiendo establecer como objeto misional que a través del PP las comunidades decidieran autónoma y libremente sobre aquellos asuntos que caracterizaban como necesidades y problemáticas para el desarrollo integral de sus territorios.

Ahora bien, ¿Por qué hablar de presupuesto participativo en el fortalecimiento de la democracia?, presupuesto participativo ha sido una de las prácticas más novedosas y populares en América Latina y Europa, como ya se mencionó, por sus favorables resultados en la lucha contra la pobreza, la superación de desigualdades, el mejoramiento de la calidad de vida y el aumento positivo en la gestión pública; pero principalmente porque ha potenciado en Medellín, sin lugar a duda, la participación de las comunidades, los ciudadanos y las organizaciones sociales y comunales entorno a los asuntos de interés público. Pero analizaremos aspectos más de fondo para determinar si realmente se ha logrado los efectos deseados, en calidad de su participación y en la efectividad de las decisiones que se adoptan dentro del marco de relacionamiento social y estatal. Para ello partiremos de la siguiente premisa: En Medellín desde que se institucionalizó el PP con el acuerdo 043, el municipio de Medellín destina

el 5% de su presupuesto anual de inversiones-POAI distribuido entre las 16 comunas y los 5 corregimientos de Medellín, es decir, dentro de ese plan de presupuesto de Inversión está plasmado PP, pero no hay un presupuesto grueso de parte de los recursos ordinarios que respalden a su vez esta práctica, lo que termina siendo un recurso muy limitado dentro de cada comuna o corregimiento para resolver de manera estructural problemas y necesidades.

La distribución de los recursos de presupuesto participativo, correspondiente al 5% de la inversión pública, para cada comuna y corregimiento es diferente, existe actualmente unos criterios para la asignación del techo presupuestal en cada territorio, la administración municipal los asigna de acuerdo: al número de habitantes, calidad de vida, nivel socioeconómico y nivel de impacto de las obras públicas en los territorios. Una vez entregados estos recursos todos los territorios se adaptan a las dinámicas de participación establecidas, algo similar al modelo ya explicado de Porto Alegre, pero hay que dividir esta dinámica en dos momentos, la primera implementación con el Acuerdo 043 de 2007 y la evolución posterior con el decreto 028 de 2017, que será explicada y comparada en los capítulos siguientes.

Con la puesta en marcha del Acuerdo 043 de 2007, el municipio de Medellín abrió sus puertas a la democratización de las acciones en el ejercicio de la gobernanza y la gobernabilidad, esto ha implicado que la administración haya descentralizado sus funciones y haya puesto en marcha el aparato institucional para escuchar a las comunidades desde los territorios, en espacios de deliberación, concertación y decisión donde las comunidades que participan exponen las problemáticas más sentidas de sus barrios, nodos o comunas y donde los grupos poblacionales más vulnerables que habían sido durante muchos años marginados y excluidos de los beneficios de la inversión pública social, pudieran ser tenidos en cuenta en la construcción integral y oportuna de soluciones satisfactorias visibilizada a través de componentes temáticos o proyectos.

En conclusión, todo este desarrollo normativo a través de la historia nos ha permitido vislumbrar las semillas que se empiezan a sembrar para construir una democracia que esté a la altura de los tiempos contemporáneos, una democracia que evolucione de la vieja tradición del fetichismo político a la proliferación de nuevas experiencias de

participación que contribuyan a un desarrollo más efectivo de los países. Pues no existe Persona más importante que un líder comunal, un representante de una organización social o un habitante de un barrio o una zona, que conozca mejor las problemáticas y necesidades que le rodean; y desde luego los gobiernos locales deben palpar aquellas vivencias y experiencias locales para alcanzar una real confianza de sus gobernados en las instituciones, y de las instituciones, un efectivo cumplimiento de sus funciones.

CAPITULO II

DINAMICAS DE PARTICIPACIÓN

Experiencia en los procesos participativos

Mientras en pasto, Jumbo y Barrancabermeja estaban promocionando con fuerza todo el sistema de presupuesto participativo, En Medellín se hacía un experimento que se puso en marcha en la alcaldía de Juan Gómez Martínez, que fue decirle a las Juntas Administradoras Locales, presenten ustedes que proyectos podrían ser incluidos dentro del POAI, dentro del plan operativo anual, para su ejecución, entonces las Juntas Administradoras presentaban unas listas de proyectos que ellos consideraban debían ser ejecutados de acuerdo a las necesidades del territorio y la administración definía según su criterio cuál debía ser considerado y cuál no; y de ese pliego de propuestas o de proyectos que presentaban las JAL´s, la administración los tomaba y de esos que tomaba definía a cuál se le asignaba el recurso presupuestal.

En ese orden, en todas las comunas había uno o dos proyectos que venían de los criterios de las Juntas Administradoras, esta dinámica fue previo al periodo de gobierno de Sergio fajardo. Cuando Sergio fajardo realiza su campaña electoral, uno de sus compromisos, fue establecer en Medellín el modelo de presupuesto participativo, ya en la lógica que se venía implementando en Porto Alegre, pasto y Barrancabermeja.

Con la puesta en marcha del acuerdo 043 de 2007, se incluyó un nuevo capítulo al sistema municipal de planeación, que especialmente trató sobre la implementación del

nuevo modelo de presupuesto participativo, vale rescatar las dinámicas aplicadas para direccionar todo el ejercicio de participación de los ciudadanos en los espacios y escenarios dispuestos para ello.

Inicialmente dichos escenarios donde se deliberaba de manera amplia y democrática todos los ejercicios para la concertación de programas y proyectos que podían ser incluidos y ser financiados con el techo presupuestal asignado por comuna, se le denominaba consejo comunal y corregimental. Dicho consejo comunal estaba precedida por un número igual o superior a 200 y 300 delegados elegidos por las comunidades en las Asambleas barriales, el artículo 58 y 64 de este acuerdo, establecieron distintas guías o fases de los procesos para poder ser llevado a cabo, por ejemplo en el caso del artículo 64 se estableció que la formulación del Presupuesto Participativo comprende de manera general las siguientes fases:

1. Asignación del presupuesto anual para cada comuna y corregimiento en el marco del Plan Operativo Anual de Inversiones de la vigencia respectiva.
2. Realización de las asambleas barriales y veredales para identificar problemas y oportunidades de cada barrio o vereda. Cada Asamblea elegirá un(a) delegad(a) al Consejo Comunal o Corregimental, a razón de máximo, uno (1) por cada 25 votantes en la Asamblea barrial y uno por cada 15 votantes en la asamblea veredal.
3. Realización de Consejos Comunales y Corregimentales en las distintas fases del proceso: Diagnóstico, priorización, aprobación del presupuesto participativo, monitoreo y seguimiento a la ejecución.
4. Refrendación de la decisión del Consejo Comunal y Corregimental mediante resolución de la Junta Administradora Local y entrega al Departamento Administrativo de Planeación. (Cartilla PP, 2011 pg.14)

Como ya se mencionó, las dinámicas de presupuesto participativo, recorren una serie de facetas que permiten llevar de manera ordenada la ejecución de las propuestas que las comunidades priorizan. El recurso que se destina por parte de la administración local a cada comuna o corregimiento es totalmente diferente, es de recordar que se aplican

unos criterios para la distribución equitativa de ese 5% del presupuesto de inversión para atender de manera más equilibrada y satisfactoria las múltiples necesidades que reportan las comunidades, es así como por ejemplo según planeación estos criterios corresponden a: un 50% sobre el índice de calidad de vida, un 45% sobre el número de población y un 5% que participan en la elección de delegados.

Es así entonces que, bajo la concepción que a mayor población mayores necesidades, un territorio como la comuna 8 Villahermosa, con amplia densidad poblacional y amplias dificultades en materia social, de infraestructura, de servicios públicos, etc. puede llegar a tener dentro de la distribución del presupuesto asignado cerca de \$ 12 Mil millones de pesos, frente a un territorio como la comuna 14 El Poblado de más baja densidad poblacional y con mayores índices de calidad de vida, podría llegar a tener un presupuesto aproximado de \$ 7 mil millones de pesos.

Una vez asignado el presupuesto a cada comuna y corregimiento, de acuerdo al plan anual de inversiones, en cada uno de los territorios, la administración convoca a la instalación de las Asambleas barriales, con el apoyo logístico institucional y el de los líderes de cada sector para la elección de los candidatos a ser delegados dentro del consejo comunal y corregimental, por lo que se instala una mesa por barrios o nodos con los correspondientes tarjetones de las personas inscritas, de acuerdo a cada sector que habita o vive, para que sus vecinos o comunidades procedan a elegirlos y la vez a votar los proyectos que consideran de suma importancia para afrontar las necesidades más sentidas del momento.

Es importante mencionar que cada comuna y corregimiento posee previamente una carta de navegación o una hoja de ruta que establece cuáles son los proyectos macro a desarrollar para mitigar grandes problemáticas en las comunidades, a esta carta de navegación se le denomina PLAN DE DESARROLLO LOCAL, y este plan de desarrollo local está conformado por un diagnóstico, un componente estratégico de largo plazo con una temporalidad de doce (12) años y un programa de ejecución de mediano plazo (4) años que lo articula al plan de desarrollo municipal, el cual con el trasegar de los años es sujeto una serie de actualizaciones necesarias con el ánimo de ir adaptando aquellas necesidades a los cambios sociales del momento. Este plan de desarrollo local, define

como su nombre lo indica, la manera como se desarrollara el territorio, pero a la vez compagina y simpatiza con la visión de desarrollo municipal, que se articula con los parámetros establecidos en el POT o con los planes de Gobierno de la administración del momento para mantener un orden en el desarrollo integral de la ciudad.

Estos planes de desarrollo local, que forman parte del sistema municipal de planeación, Acuerdo 043 de 1996 – Acuerdo 043 de 2007, que son construidos con la incidencia y la participación de la ciudadanía, pero su participación es orientada o direccionada por las dependencias de la administración con el fin de cumplir los objetivos establecidos en cada comuna y corregimiento en relación con la ciudad y evitar que los participantes pierdan el horizonte. Es de anotar que en la construcción de estos programas confluyen todos los estamentos de la sociedad, desde el más pequeño comerciante hasta el más grande empresario o desde el más incomprendido hasta el más intelectual. Pero en últimas, aquella conjugación participativa queda sujeta a la estimación tecnocrática de la administración para definir lo que será establecido en aquella carta de navegación para la ciudad, generando entonces la percepción de que estos espacios sean utilizados como escenarios meramente consultivos en la construcción de un plan de desarrollo local.

Consejo Comunal y Corregimental

Visto ya de manera general el funcionamiento de las Asambleas barriales, nos corresponde ver la siguiente fase relacionada con los consejos comunales dentro del marco del acuerdo 043 de 2007. Estos consejos comunales y corregimentales son la máxima instancia en la orientación de la planeación del territorio, integrada por los delgados electos en las Asambleas barriales para permanecer durante el periodo de un año. Cabe destacar que en el acompañamiento a estos escenarios juega un papel trascendental la Junta Administradora Local-JAL quienes en compañía del DAP y por reglamentación del acuerdo, realizaban la convocatoria de todos los actores (miembros del territorio y miembros de la administración) para deliberar y decidir sobre los asuntos de su competencia, lo que desde luego lo convertía en un escenario legitimador de todas las acciones emprendidas por la administración municipal.

Los consejos comunales y corregimentales en Medellín, llegaban a tener un amplio nivel de participación, con un número de delegados y representantes de organizaciones cercanos a 200 y 300 participantes, lo que a su vez traía efectos muy positivos por la amplitud de ciudadanos participando en estos escenarios, pues existía representación de todas las esferas sociales, en algunos momentos más representación de unos que otros, pero todos los matices de la sociedad se veían allí reflejadas. Estos consejos comunales, funcionaban bajo la dinámica de la conformación de comisiones temáticas, observando un poco la experiencia de la comuna 8 de Medellín, cada comisión temática la conformaba el delegado o el representante de organización cuyo interés se encontraba precisamente en esa comisión; por ejemplo: se habían establecido allí la comisión temática de salud, la comisión temática de educación, la comisión temática de cultura, la comisión temática de deportes, entre otras. Lo que respondería a la pregunta de ¿Cómo concertar con 200 o 300 personas en un escenario de estos? Pues con la conformación de las comisiones temáticas, este escenario se podía fácilmente convertir en un espacio de 25 a 30 personas para el disentimiento y la concertación de ideas y propuestas.

En el consejo comunal y corregimental, bajo el acuerdo 043, existía una autonomía de las comunidades a deliberar, concertar y definir sobre la distribución del rubro presupuestal asignado, este es un tema que se trataba directamente desde las plenarias y no desde las comisiones, lo que a su vez resultaba siendo un proceso que si bien se consideraba engorroso y extenso, respetaba la voluntad en el ejercicio democrático y la decisión que manifestaban las mayorías en estos espacios a través de su argumentación, la experiencia y los estudios sobre la conveniencia de distribuir en un determinado sentido el techo presupuestal.

Cabe resaltar que desde las comisiones temáticas se dirigían al consejo comunal las características de la propuesta y el valor del proyecto a ejecutar, dentro de estas comisiones los delegados toman la idea general del proyecto y lo empezaban a construir a partir de sus deseos e ideas, allí podían incluir todo lo que consideran necesario para impactar de manera positiva. En el ejemplo de educación, la comisión calculaba un presupuesto tentativo a invertir, allí se establecían cursos de formación para los líderes, financiamiento de becas para el acceso y la permanencia a la educación superior, cursos

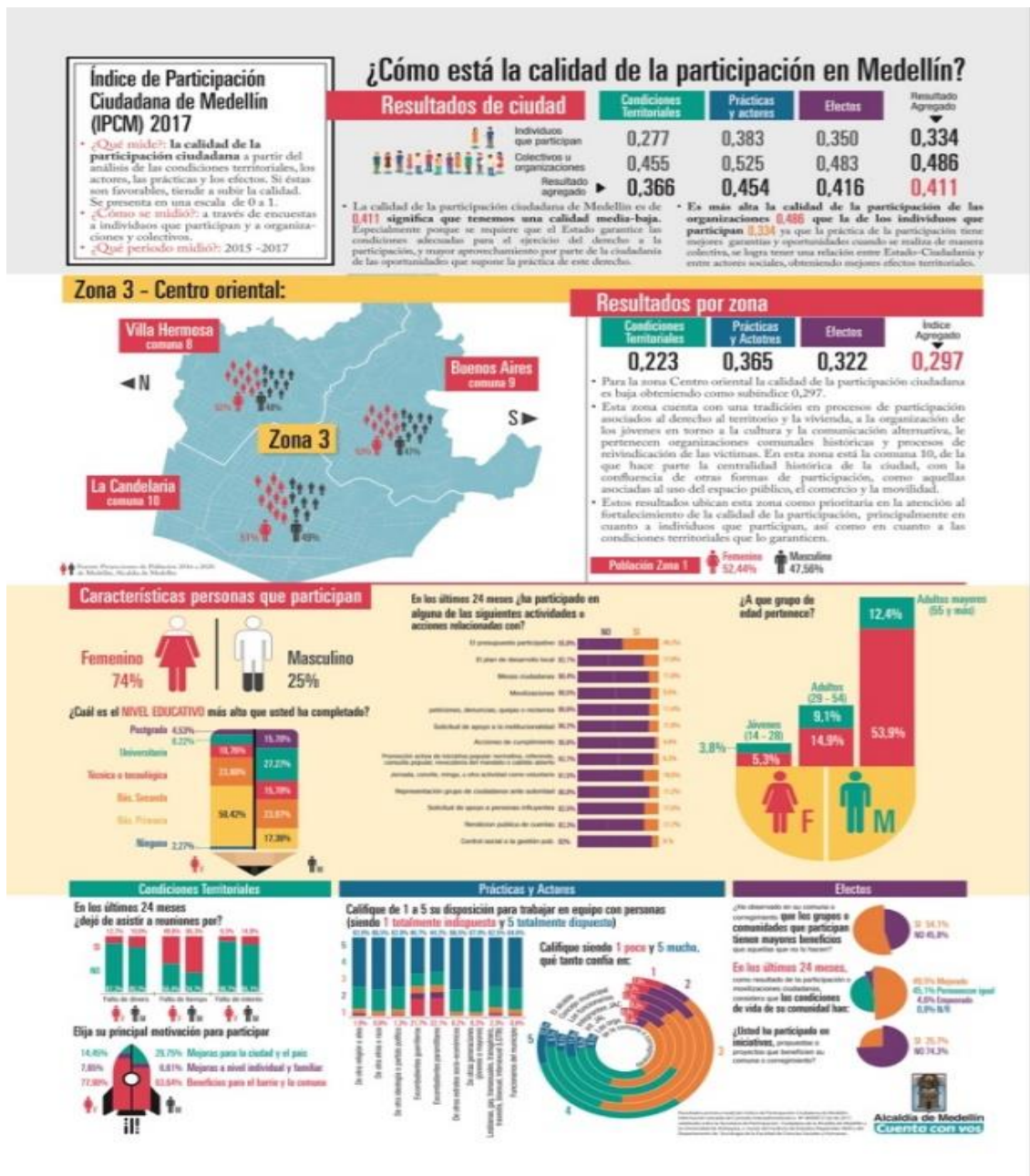
pre-icfes, y con apoyo de la dependencia encargada definían cuantos iban a ser beneficiados y a cuanto ascendía el valor de cada proyecto para posteriormente ser incluido dentro del valor global de la idea macro. Es así entonces como las dinámicas dentro del consejo comunal y corregimental, tendría una inferencia mucho más especializada a la hora de abordar los temas a tratar, con el acompañamiento de funcionarios y con la posterior socialización de sus planes, se definía el rubro presupuestal a ejecutar.

Como se mencionó en párrafos anteriores, las comunidades y la postulación de proyectos giran en torno a lo que hemos referenciado como carta de navegación en cada territorio, Plan de desarrollo Local-PDL, que como se dijo va direccionado a impactar de manera transversal a muchos de los ejes temáticos abordados en comunas y corregimientos. Una de las grandes discusiones críticas y que se ha dado durante años en las comunidades referente al sistema de presupuesto participativo es que por ende es un recurso muy limitado, que no alcanza a sufragar de manera satisfactoria todos los gastos e inversiones que ameritan las necesidades esbozadas, por lo que surge como apuesta desde las autoridades que representan los territorios, como las JAL, las ASOCOMUNAL y las organizaciones de base social y comunitarias exigir más de la voluntad política de la administración para atender aquellos planes de desarrollo que no solo pueden ser financiados con recursos del PP, sino que también deben ser atendidos de manera fuerte con los recursos ordinarios del municipio, correspondiente al 95%, para alcanzar las expectativas y metas trazadas dentro del PDL.

Comuna 8, un nuevo escenario para la democracia

La comuna 8 Villahermosa de Medellín es un territorio con cerca de 140 mil habitantes, conformada por un aproximado de 34 barrios, algunos legalmente constituidos otros en proceso de legalización. Es un territorio que poblacionalmente y geográficamente es muy complejo, la mayor parte de sus habitantes son de estratos socioeconómicos muy bajos y cierta composición de sus familias están integrados por campesinos, desplazados, víctimas del conflicto armado urbano y rural e incluso comunidades conformadas por grupos indígenas asentados en las laderas o zonas altas del territorio; sus altos índices de violencia entre grupos armados, pobreza y amplia desigualdad entre las comunidades

ha llevado a que la mayor parte de los recursos del presupuesto participativo sean destinados para atender estas poblaciones en materia de inversión social. Una de sus características notables a nivel de Medellín, es que ha sido uno de los territorios con más altos índices de participación y mayor compromiso social en el escenario del consejo comunal.



(Tomado de, Sí ciudadanía, 2017, pg.1)

Veremos entonces, como en la comuna 8 Villahermosa a la que hemos tomado como punto de referencia, ha realizado su proceso de priorización de proyectos e inversión en uno de los años que lleva en curso la implementación del acuerdo 043 de 2007.

La siguiente inversión que se ha realizado en comuna 8 corresponde al año 2017, un año que se escoge al azar para ejemplificar, en la tercera columna (Tipo de Inversión o EsPP, según el año que se consulte) aparecen con un código: 0 corresponde a los proyectos de recursos ordinarios, 1 es para los proyectos de Presupuesto Participativo, y entre los años 2013 y 2016 aparece el código 2 para los proyectos que eran ejecutados con recursos de las Jornadas de Vida y Equidad, como este era un programa de la administración de Aníbal Gaviria, solo fue válida en ese periodo.

Dependencia	Tipo de Inversión	Nombre_proy_Ajustado	Comuna	NomComuna	Inversion	Año	Corte
Secretaría de Comunicaciones	1	16PP8-Comunicación para la integración en Villa Hermosa	8	Villa Hermosa	\$ 23.978.400	2016	31-dic.-16
Secretaría Educación	1	15PP8-Promoción y apoyo a los procesos pedagógicos en las IE	8	Villa Hermosa	\$ 85.188.381	2016	31-dic.-16
Secretaría Educación	1	16PP8-Promoción y apoyo de los procesos pedagógicos en las instituciones educativas de Villa Hermosa	8	Villa Hermosa	\$ 312.651.896	2016	31-dic.-16
Secretaría de Participación Ciudadana	1	15PP8-Organizaciones sociales y comunitarias fortalecidas en sus procesos de formación, gestión y administración	8	Villa Hermosa	\$ 11.214.689	2016	31-dic.-16

Secretaría de Participación Ciudadana	1	16PP8- Fortalecimiento a las organizaciones sociales y comunitarias	8	Villa Hermosa	\$ 398.282.546	2016	31-dic.-16
Secretaría de Cultura Ciudadana	1	15PP8-Fortalecimiento de diversas expresiones, manifestaciones, dinámicas y procesos culturales y artísticos	8	Villa Hermosa	\$ 21.199.949	2016	31-dic.-16
Secretaría de Cultura Ciudadana	1	16PP8-cultura y educación: programas transformadores	8	Villa Hermosa	\$ 396.540.000	2016	31-dic.-16
Secretaría de Cultura Ciudadana	0	Medellín Lectura Viva (Plan de lectura)	8	Villa Hermosa	\$ 400.322.075	2016	31-dic.-16
Secretaría de Cultura Ciudadana	2	JVE-08 Fortalecimiento tejido social y participación ciudadana de la Comuna 8	8	Villa Hermosa	\$ 546.745.766	2016	31-dic.-16
Secretaría de Salud	1	15PP8-Promoción de la salud y prevención de la enfermedad	8	Villa Hermosa	\$ 106.819.937	2016	31-dic.-16
Secretaría de Salud	1	16PP8-promoción de la salud y prevención de la enfermedad en Villa Hermosa	8	Villa Hermosa	\$ 480.050.749	2016	31-dic.-16
Secretaría de Inclusión Social y familia	1	15PP8-Fortalecimiento clubes de vida y a procesos LGTBI	8	Villa Hermosa	\$ 122.176	2016	31-dic.-16

Secretaría de Inclusión Social y familia	1	16PP8-Fortalecimiento a procesos de poblaciones vulnerables: IGTL, clubes de vida y población indígena	8	Villa Hermosa	\$ 43.875.000	2016	31-dic.-16
Secretaría de Inclusión Social y familia	2	JVE-08 Atención social incluyente a la población vulnerable	8	Villa Hermosa	\$ 88.617.448	2016	31-dic.-16
Secretaría de Inclusión Social y familia	1	16PP8-Promover y fortalecer la participación, convivencia, seguridad y los derechos humanos con el enfoque diferencial de la población víctima	8	Villa Hermosa	\$ 150.000.000	2016	31-dic.-16
Secretaría de Inclusión Social y familia	1	16PP8-Atención social a población en situación de riesgo y vulnerabilidad	8	Villa Hermosa	\$ 770.643.338	2016	31-dic.-16
Secretaría de las Mujeres	1	16PP8- Formación y transformación de los patrones culturales machistas	8	Villa Hermosa	\$ 71.499.999	2016	31-dic.-16
Secretaría de las Mujeres	1	16PP8-La escuela busca la mujer adulta	8	Villa Hermosa	\$ 99.999.999	2016	31-dic.-16
Secretaría de la Juventud	1	16PP8-Fortalecimiento de las organizaciones y procesos juveniles	8	Villa Hermosa	\$ 21.000.000	2016	31-dic.-16
Secretaría de Seguridad	1	16PP8-Control, calidad, equidad, garantía en seguridad en Villa Hermosa	8	Villa Hermosa	\$ 54.988.450	2016	31-dic.-16

Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres	1	16PP8-Mitigación de riesgo a través de la implementación de proyectos para la reducción de la vulnerabilidad a través de la participación comunitaria.	8	Villa Hermosa	\$ 100.000.000	2016	31-dic.-16
Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres	1	16PP8-Mitigación de riesgo a través de la ejecución de obras menores	8	Villa Hermosa	\$ 602.999.999	2016	31-dic.-16
Secretaría de Infraestructura Física	1	15PP8-Mejoramiento de la infraestructura vial, peatonal y espacio público	8	Villa Hermosa	\$ 75.257.602	2016	31-dic.-16
Secretaría de Infraestructura Física	1	15PP8-Adecuación, mejoramiento y resignificación de espacios públicos	8	Villa Hermosa	\$ 107.256.905	2016	31-dic.-16
Secretaría de Infraestructura Física	1	16PP8-Mejoramiento de la infraestructura vial, peatonal y espacio público en villa hermosa	8	Villa Hermosa	\$ 500.000.000	2016	31-dic.-16
Secretaría de Medio Ambiente	1	15PP8-Sensibilización, educación y cultura ambiental para los habitantes	8	Villa Hermosa	\$ 7.999.999	2016	31-dic.-16
Secretaría de Medio Ambiente	1	16PP8-Educación y participación ambiental e intervenciones en cuencas hídricas	8	Villa Hermosa	\$ 466.238.878	2016	31-dic.-16
Secretaría de Desarrollo Económico	1	15PP8-Generación de fuentes de empleo	8	Villa Hermosa	\$ 19.520.908	2016	31-dic.-16

Secretaría de Desarrollo Económico	1	16PP8-Formación para el trabajo	8	Villa Hermosa	\$ 99.893.156	2016	31-dic.-16
Secretaría de Desarrollo Económico	1	16PP8-Desarrollo empresarial solidario	8	Villa Hermosa	\$ 131.773.468	2016	31-dic.-16
Colegio Mayor de Antioquia	1	16PP8-Preuniversitarios	8	Villa Hermosa	\$ 60.000.000	2016	31-dic.-16
INDER	1	16PP8-Promoción del deporte, la recreación y la actividad física	8	Villa Hermosa	\$ 1.600.000.000	2016	31-dic.-16
ISVIMED	1	16PP8-Mejoramiento de vivienda en Villa Hermosa	8	Villa Hermosa	\$ 1.103.000.000	2016	31-dic.-16
SAPIENCIA	1	16PP8-Promoción y apoyo a los estudiantes para el acceso a la educación superior	8	Villa Hermosa	\$ 810.000.000	2016	31-dic.-16
					\$ 182.606.560.503		

Datos tomados de: DAP, información actualizada, (2016), Alcaldía de Medellín, presupuesto participativo.

Este recuadro representa la inversión hecha con recursos de PP que se realizó durante el año 2016 por parte de la comuna 8 Villahermosa, allí se reconocen algunos temas ejecutados, no solo con recursos de presupuesto participativos, sino también con recursos ordinarios tendientes a favorecer todos los procesos de inversión y desarrollo social sostenible. Vemos también como cada uno de estos proyectos va acompañado de su correspondiente rubro presupuestal y a la vez de la dependencia o la entidad que lo ejecuta.

Una vez ejecutado este presupuesto o de haberse cumplido con el propósito del proyecto se pasa a una siguiente fase de suma importancia para la comuna, la rendición de

cuentas o la entrega de informes sobre las obras realizadas. Allí esta rendición de cuentas tiene lugar en dos escenarios importantes, dentro del consejo comuna y corregimental; y en un espacio público y abierto a las comunidades para mantenerlos informados. Con este proceso se genera que haya una gestión pública transparente de los recursos y que se optimicen de la mejor manera posible para que los proyectos cumplan su objetivo misional.

Las Juntas Administradoras Locales – JAL

No podemos avanzar sin antes mencionar el papel tan importante que juegan las Juntas Administradoras Locales para estos procesos de participación en sus territorios, pero antes empezemos por definir que es una Junta administradora Local.

Una JAL, es una corporación pública de elección popular cuyos integrantes son denominados Ediles. Sus funciones se elevan a rango constitucional y están reguladas dentro de la ley 136 de 1994 y ley 1551 de 2012, establecidas en el artículo 318 de la constitución política de Colombia, que reza de la siguiente manera:

“Artículo 318. Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local.... En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley, que tendrá las siguientes funciones:

1. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas.
2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos.
3. Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.
4. Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto municipal.”

En el acuerdo 043 de 2007 y en su posterior reforma con el acuerdo 028 de 2017, la JAL es quien coordina y direcciona los procesos de participación con el CCP, pues también es la instancia de planeación más importante. Como bien lo menciona nuestra carta política cumplen la función de promover la participación ciudadana, además de que

son los representantes más visibles de la comunidad, cumplen el ejercicio del control político a la función y la inversión pública en el territorio. Estos actores dentro del marco del respeto a las expresiones sociales reflejadas dentro del consejo comunal, son quienes refrendan a través de actos administrativos-resoluciones las decisiones adoptadas por el mismo, pero también a la vez quienes velan por que la administración pública cumpla a cabalidad dentro del territorio las dinámicas de participación propuestas para garantizar el correcto funcionamiento de la democracia. De esta manera el acuerdo 043 de 2007 estableció su articulación y funcionamiento de la siguiente manera:

“Artículo 15. FUNCIONES DE LAS JUNTAS ADMINISTRADORAS LOCALES DENTRO DEL PROCESO DE LA PLANEACIÓN LOCAL Y EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO:

Concertar con las comunidades, en su ámbito territorial, propuestas para el Plan Operativo Anual de Inversiones. - Refrendar mediante resolución y entregar al Departamento Administrativo de Planeación, el Plan de Desarrollo y de inversiones priorizadas en el Presupuesto Participativo por el Consejo Comunal o Corregimental. - Conformar y presidir los Consejos Comunales y Corregimentales. - Conformar el Equipo de Gestión del Plan de Desarrollo Local, que será convocado por el Departamento Administrativo Planeación y la Secretaría de Desarrollo Social. - Promover de manera concertada y conjunta con el Departamento Administrativo de Planeación, la formulación de los Planes de Desarrollo Local. - Hacer seguimiento, evaluación y control al proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo. - Conformar los Comités Comunitarios de Desarrollo Integral.” (Acuerdo 043, 2007, Art 15)

En síntesis esta corporación es aliada estratégica en procurar garantizar un efectivo desarrollo de las dinámicas participativas dentro de sus territorios, que las entidades públicas y dependencias administrativas que ejecutan y brindan acompañamiento a las comunidades, logren de manera satisfactoria y transparente la intervención a las diversas necesidades y problemáticas presentadas no solo en los planes de desarrollo local sino también las plasmadas en el ejercicio de recolección de insumos para los proyectos.

De la teoría a las experiencias participativas

En este apartado desarrollaremos un análisis sintético de aquellas experiencias de participación vividas desde diferentes frentes por los líderes y los empleados públicos de la administración que han logrado palpar la evolución de estos sistemas de participación ciudadana a lo largo de los años en la ciudad y en la comuna 8 de Medellín, a través de una serie de entrevistas realizadas, las cuales se encontrarán en el anexo de este trabajo.

En primer término, es de resaltar que los líderes concluyen en que el proceso de PP ha sido un mecanismo de gran utilidad de puertas a la democracia participativa en la ciudad y en las comunas. Que con su entrada en vigencia dentro del sistema de planeación se reactivaron las células sociales en los territorios, y se permitió legitimar muchos procesos sociales que desde décadas atrás, venían buscando la manera correcta de incidir dentro de sus comunidades.

La búsqueda de estos fines siempre se ha resumido en el ánimo de solventar aquellas necesidades y problemáticas donde el estado no invierte o no ha sido capaz de llegar. Es evidente que solo el trabajo técnico y burocrático de las instituciones gubernamentales no alcanza a suplir todas las necesidades que los aquejan, es decir, las necesidades son mayores a las ofertas institucionales, o en otros términos “no alcanza estado para todos”, máxime si ese gobierno es conducido por prácticas fetichistas del poder, donde el gobernante dicta para que le obedezcan y no para obedecer. Esto hace y ha hecho que durante décadas la democracia pase a ser un fenómeno frágil y susceptible a la crisis que hasta los días de hoy sigue ostentando.

Enrique Dussel, sostiene como tesis, y así lo ha manifestado en diversas conferencias, que la democracia tiene dos brazos que son muy necesarios, el brazo de la democracia representativa y el brazo de la democracia participativa. Y que no existe un mejor proceso legitimador de esa democracia que reconocer que el pueblo es la sede del poder y que el pueblo delega ese poder para que las instituciones lo ejerzan en beneficio o en nombre del pueblo, luego la legitimación a las decisiones de esas instituciones se potencia más cuando es el pueblo quien participa de manera simétrica en la construcción de consensos. (Dussel E, 2011).

En este sentido el ánimo de los últimos gobiernos en Medellín por fortalecer esta democracia, admite varias cuestiones en particular. Lo primero, es que la democracia participativa bien reflejada a través del PP y otros escenarios que se han constituido para concentrar a la ciudadanía en asuntos públicos, como los consejos territoriales de planeación – CTP, los consejos comunales – CCCP, los consejos de juventud, los consejos de Municipales de participación, las mesas temáticas, entre muchos otros, se quedan cortos a la hora de dar una satisfacción acertada a estas dinámicas, pues en últimas, y como bien se ha mencionado por parte de quienes viven estas experiencias, estos escenarios terminan siendo órganos meramente CONSULTIVOS y no de carácter decisorio, lo que bien puede quedar a potestad de la administración acogerlo o no, y ahí es donde se fragmenta la participación ciudadana.

En este sentido uno de los grandes problemas que más aquejan a estas células sociales y comunitarias de participación, es que estos procesos tienden a ser direccionados y condicionados a los gustos muchas veces de la administración, sea porque instrumentalicen la participación solo como un mecanismo legitimador o porque se aprovechen de la priorización o destinación de los recursos tendientes no a satisfacer las necesidades de las comunas, sino a cumplir con unos estándares de gestión o completar los planes de gobierno, en materia de recursos.

Al ver resquebrajada la participación por muchas falencias que no solamente se derivan desde las comunidades, sino también desde los mismos entes de gobierno, las dinámicas de presupuesto participativo en Medellín han evolucionado de tal manera que hoy no podríamos tener certeza de sus mejoras, sino todo lo contrario, un panorama que avizora que PP se encuentra estancado, veamos.

Muchas de las dependencias actuales en Medellín, y cuando hablamos de dependencia nos referimos a las diferentes secretarías, como por ejemplo: secretaria de participación, secretaria de inclusión social, Secretaria de Salud, secretaria de Educación, INDER, etc. son entidades que ejecutan diferentes programas y diferentes ofertas institucionales en el municipio. La gran parte del presupuesto con el que funcionan estas dependencias obedece a un presupuesto ordinario del 95%, que es distribuido de diferentes maneras, un porcentaje para gastos de funcionamiento, un porcentaje para

gastos de deuda, un porcentaje para inversión y otros gastos para el financiamiento de los planes de gobierno.

Una vez distribuidos estos gastos, muchas de esas dependencias quedan con muy poco recursos para ejecutar o para cumplir sus metas en materia de calificación por la gestión, que se mide también por los recursos que ejecuta. En este sentido, para ellas participar con el 5% de los recursos de PP, les resulta muy favorable, pero más favorable aun en la medida en que ese 5% se compagine con los objetos misionales de cada dependencia o los planes de gobierno del Alcalde, que en su defecto debe ser con el PDL. Es por ello que en las dinámicas de participación muchas veces se ven condicionadas al arbitrio de la administración, lo que solea en de manera continua choques entre comunidad e instituciones.

Por otro lado, la incidencia de quienes participan en estos escenarios, propenden por el bienestar general de las comunidades, pero según algunas experiencias consultadas, uno de los grandes problemas vivenciados durante los años del acuerdo 043 de 2007 era que en estos espacios como confluían buenos intereses por la comunidad también confluían intereses personales o intereses incluso muchas veces en los cuales tenían injerencia los grupos armados.

En este sentido que hubiese injerencias netamente personales, ya acarrear un problema para la participación y hace que esta no circule sino que se neutralice o estanque, pues la participación funciona de manera efectiva si las comunidades reman hacia el mismo objetivo: el bienestar general.

De aquellas dinámicas que se hacían quizás muchas veces inoperantes por el control o el monopolio exterior que se imponía fuese por entes gubernamentales o esferas ilegítimas, llegar a consenso resultaba siendo mucho más complejo a la hora de distribuir el techo o recurso presupuestal destinado para cada proyecto o programa. Precisamente esta última modalidad resultaba ser la más compleja, pero a la vez la más apetecida, pues si eran 200 o 300 los delegados participantes, entre todos estos se debía tomar una decisión así fuese por cortas mayorías, diferente a las dinámicas de las comisiones temáticas que se desprendían del mismo consejo, donde 25 o 30 llegaban a los consensos casi de manera unánime en la construcción del proyecto.

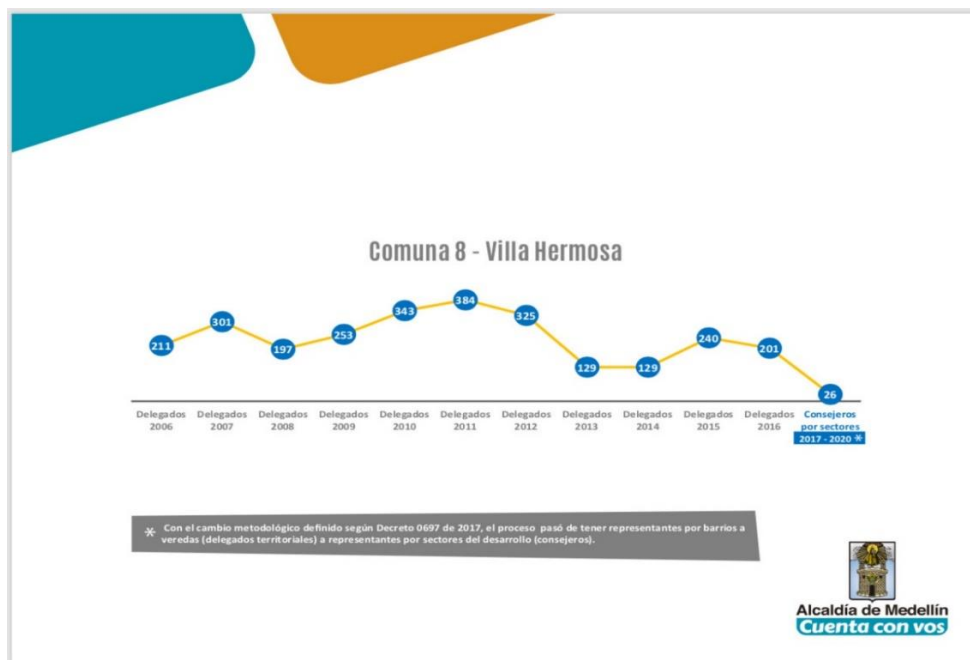
Producto de estas falencias identificadas en el sistema anterior, se inició durante el periodo de gobierno de Federico Gutiérrez la reforma del sistema de planeación, con el polémico acuerdo 055 que posteriormente pasó a llamarse acuerdo 028 del 2017. Con esta modificación surgieron múltiples discusiones en la esfera social y en el debate público, en la cual se manifestó que este acuerdo imponía un modelo de participación atrabiliario y retrógrado en términos de participación ciudadana. Pues reducía el número de representantes en los escenarios de decisión y a la vez imponía un mecanismo diferente para distribuir los techos presupuestales, como también los criterios para asignarlos a cada comuna.

Esta reforma, no solo redujo esa cantidad de miembros participando dentro de los consejos comunales, sino que además en el ejercicio de la práctica se suprimieron las comisiones temáticas, aunque son potestativas si las desean conformar según su reglamento interno de trabajo. Además de ello, se suprimieron las asambleas barriales y se constituyó una nueva modalidad de elección de representantes denominados Consejeros.

Esta modalidad, da lugar a pensar que dicha reforma dio un retroceso en sentido de que salta de un escenario amplio de participación, a un ejercicio de representación de los líderes comunitarios que ahora ocupan estos puestos. Lo que ha generado un sinfín de discusiones al interior de los territorios, pues se reproduce al interior de los CCCP los vicios del ejercicio tradicional de los representantes políticos en los puestos de poder, la falta de interacción y comunicación constante entre el consejero representante y el sector o grupo poblacional que representa y desde luego la eliminación práctica de los escenarios de deliberación y discusión amplia para la construcción de una verdadera democracia participativa. Aunado a lo anterior, en el caso de la comuna 8, que paso de una asamblea de casi 300 delegados y de 7 comisiones conformadas por 25 a 30 personas en el decreto anterior, con el decreto 028 incluso en la etapa de recolección de insumo¹, espacios para construcción de ideas, dichos espacios a veces no pasa ni de 5 personas miembros de la comunidad.

¹ La denominada “Semana de recolección de Insumos” es una semana en la cual se abordan varios temas, que son espacios abiertos a la comunidad, para que allí planteen propuestas e ideas para la ejecución de proyectos. Ha sido

Veremos entonces en el siguiente recuadro, como en materia de participación estos delegados o representantes ante estos escenarios de participación se redujeron de manera contundente, tomando como referente la comuna 8 de Medellín, que sirva aclarar no fue la única comuna en Medellín que presentó esta reducción tan desproporcional, sino que también se palpó en los demás territorios del municipio, veamos:



tan degradada la participación y tan pocas las herramientas de los consejeros para convocar que estos espacios muchas veces no se ven integrados por más de 5 personas. Lo que evidencia una crisis total en el acuerdo 028.

(Datos suministrados de: Alcaldía de Medellín, secretaria de participación, 2020)

En este recuadro podemos apreciar, como los estándares de participación de la ciudadanía eran mucho más elevados durante la implementación del acuerdo 043 de 2007, allí vislumbramos la variante que va desde el año 2006 hasta el año 2016 con altos niveles de incidencia de la ciudadanía dentro de estos espacios; Y esto es muy importante, pues además de ser un mecanismo legitimador y constructor de la democracia, es la expresión manifiesta de las comunidades interesadas en apropiarse de sus necesidades. Con la reforma, basada el nuevo acuerdo a partir del año 2017, vemos la caída contundente de estos estándares, que demostraremos más adelante, no solo está afectando la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones frente al gasto público, sino que también va acompañado de otra serie de elementos que está invisibilizando el verdadero objetivo del presupuesto participativo no solo en la comuna 8 Villa hermosa sino también en las demás comunas de Medellín.

Analizando las entrevistas realizadas, le preguntamos a uno de los funcionarios de la administración local, Fabián Mazo, perteneciente a la subdirección del Departamento Administrativo de Planeación y quien además lleva más de 11 años al servicio de esta dependencia, su percepción acerca de los cambios y la evolución de PP durante todos estos años de vigencia. Cabe aclarar que este funcionario presta sus servicios no solo desde la centralidad, sino que también realiza un ejercicio descentralizado con las comunidades y las demás dependencias para realizar orientación y velar que la construcción de los proyectos cumplan a cabalidad los lineamientos desprendidos por el DAP, determinando así su viabilidad o no para la ejecución.

Varias de las preguntas que se le formularon, tuvieron que ver con la implementación del acuerdo 043 de 2007, especialmente desde sus inicios, y desde luego sus efectos positivos-negativos, el funcionario Fabián Mazo afirma que:

“Hay un asunto que es tan positivo como negativo que era el número de personas en las asambleas de delegados, eso es muy positivo, pero es demasadamente negativo el mismo elemento; porque es muy positivo hablar que una asamblea comunal se puedan reunir 300 personas a discutir sobre los problemas reales de su comuna eso es muy positivo porque de otra manera

vos no vas a poder reunir esa cantidad de gente. Ahora, ¿Por qué es demasíadamente negativo? Porque las reuniones no se hacían para discutir los problemas centrales de su comuna, sino para ver cómo se repartían la plata que el municipio les estaba dando y eso generó, una cosa muy bacana, pero muy perversa y es el sentido de pertenencia de las comunidades sobre ese recurso, ¿Por qué es muy bacana? Porque la gente siente de que efectivamente hay un recurso que es de ellos, que es de la comunidad, eso es muy positivo, y lo perverso es que la gente siente estos delegados que finalmente estos recursos no eran de la comunidad, sino de cada uno de ellos, decían: ah, es que esa plata es mía, yo soy el dueño del proyecto de educación, entonces esa plata es mía. Y ahí es donde empiezan a sentir que esa plata es de su propio bolsillo y pierden el enfoque de que son recursos públicos, que son recursos del Estado". (Mazo F, 2020)

Esta afirmación constata la tesis que hemos venido presentando, sobre las irregularidades que padecía el anterior sistema, pero sobre todo la importancia y lo trascendental que llegan a ser estos niveles de participación en los territorios, que no solo se derivaban de aquellas esferas ilegítimas en su ejercicio de representación sino también directamente en las dependencias de la administración. Así lo reconoce el mismo funcionario cuando afirma:

“Lo no tan positivo es, ahí tengo que asumirlo y lo asumo con autocrítica, que desde la administración municipal, desde la secretaría de participación ciudadana, no tanto del departamento administrativo de planeación, pero también lo asumo, no hay una voluntad o no hay algo que permita desde la administración que diga: vamos a dejar a las comunidades que hagan la discusión o al el Presidente de la JAL Comuna 8, vea usted tiene hasta tal fecha para que en su comuna, en su consejo comunal que preside Junta Administradora Local presente los proyectos, y aquí tienen esta es la metodología para formularlos, preséntelos, darle el "garrote" que se quieran dar, discútanlos, dense ustedes lo que se quieran dar sin la intromisión de la administración. Pero no, ella sigue direccionando de alguna manera ese

ejercicio. Desde la administración dicen no podemos permitir que ellos puedan ser tan autónomos porque se desenfocan y empiezan por allá a hacer otras cosas, yo creo que es jugar un poco a hacer "papás de adolescentes", por ejemplo, la niña mía que tienen 13 años yo no la dejo ir al baile de allí de la otra cuadra porque no sé o le doy la confianza y le digo vaya hija la espero aquí a las doce o yo a las doce voy y la recojo, es como jugamos a eso, entonces de alguna manera, la administración sigue jugando a hacer "papá de una adolescente descarriada" porque no le entrega la confianza adecuada, que formule estos proyectos, ya tiene el plan de desarrollo local, ya tiene el programa de ejecución que yo le dije como lo construía, que yo le di las direcciones para que lo creara y tiene hasta tal fecha para entregarlo, eso no se ha hecho, eso no se ha ganado y a eso creo yo, hay que llegar a un ejercicio de autonomía de las comunidades".
(Mazo F, 2020)

Estas afirmaciones, enunciadas por este funcionario de la administración, que por demás no forma parte de los gobiernos de turno, sino que forma parte de las dinámicas del estado por su carrera administrativa, muestra su juicio crítico sobre las falencias esbozadas y que han evolucionado en el trasegar de estos últimos años con PP en Medellín. Dichas afirmaciones se correlacionan con lo esbozado por los líderes consultados, en cuanto manifiestan que la serie de discusiones, divisiones y peleas al interior de estos órganos se ubica en mejor momento a la hora de la repartición de recursos, bienes o contratos que van encaminados a generar beneficios dentro de las comunidades.

Sabemos que el ejercicio natural de la democracia implica las controversias y las discusiones que puedan suscitar al interior de esta instancia de planeación, de que las iniciativas y propuestas son tan importantes, que todas deberían ser incluidas. El asunto o mejor, el problema de esa democracia es cuando esa participación degenera en un estado de Oclocracia, de allí que se mencione que el régimen democrático sea uno de los sistemas más peligrosos por esto, porque la oclocracia siendo el gobierno de las mayorías podrían ser a su vez injustas y dictatoriales frente a las minorías.

Sobre las preguntas realizadas a uno de los ediles que ha ejercido su liderazgo durante dos periodos consecutivos en la junta administradora local y tuvo la experiencia de PP con el acuerdo 043 de 2007 y ahora con el nuevo acuerdo 028 de 2017, manifestó alguna de las virtudes de la entrada en vigencia de este nuevo acuerdo, en la cual manifiesta que se ha convertido en un escenario mucho más fácil de direccionar para el ejercicio de la participación con los Consejeros electos y a la vez un ejercicio mucho más fácil para la rendición de cuentas que debe entregar la administración municipal a los territorios. Aduce que la rendición de cuentas del anterior acuerdo, se entorpecía muchas veces, porque se sabía que muchos de esos proyectos se ejecutaban por personas inescrupulosas y para la JAL era mucho más difícil realizar control a la inversión pública, desde su ejercicio político.

Frente a la percepción de si presupuesto participativo y todas estas dinámicas de interacción entre células sociales, comunitarias e institucionales han ayudado a impulsar el mejoramiento de la calidad de vida, podemos concluir que la respuesta en sentido es afirmativa, tanto es así que Ignacio Arango, Fernando y Moreira², van en el sentido de que:

“Yo creo que es innegable que el presupuesto participativo ha aportado a elementos muy, muy importantes del desarrollo de las comunas, eso es indiscutible; ¿qué tanto ha aportado? Ahí si yo no me atrevería a decir que hizo un aporte del 20%, del 5%, esa cuantificación no me atrevo a darla, además me parecería irrespetuoso hacerla, me parecería irrespetuoso con las comunas porque en cada comuna han hecho ejercicios distintos. Pero pensémos un tema simple, infraestructura, andenes y senderos peatonales. ¿cuánto mejora la calidad de vida de una comuna con esos andenes que se construyen con recursos de PP, para no meternos con ese tema de becas, pues que es lo más manido del mundo, porque todo el mundo habla de que PP ha sido maravilloso porque ha dado becas, pues si, PP ha sido muy bueno porque ha dado becas, pero PP también ha servido para

² Ignacio Arango, Edil periodo 2017-2019, Fernando Moreira Edil periodo 2017-2023, Fabián Mazo, funcionario del Departamento administrativo de planeación. Fueron entrevistados para la construcción del presente capítulo. Cuya experiencia y conocimiento de los acuerdos que regulan PP han sido de gran aporte.

hacer parques infantiles, y PP también ha servido para mejorarle la vida a los viejitos que les ponen cajas de dientes y gafas...“Es que el PP no puede seguir sirviendo para pagar cajas de dientes y gafas”, ¡pues ombe! Pero es que, si los viejitos están muecos, ¿qué hacemos pues? ¿Entonces no les volvemos a dar carne pues?”

Esta afirmación dada por Fabián Mazo, de manera simpática, sobre los avances que ha permitido PP en la ciudad, devela una realidad que para los territorios es palpable hasta los días de hoy. Y es que aunque este recurso del 5% del presupuesto anual distribuido en todas las comunas de Medellín, por muy minúsculo que sea ha permitido de alguna forma el progreso y el desarrollo social en las comunidades. Ha generado un impacto positivo en muchas de las familias que habitan las comunas y han ayudado a las poblaciones más vulnerables, como a los niños, con sus parques infantiles, a los jóvenes brindándoles la oportunidad de acceder a educación técnica, tecnológica y profesional, y a los adultos y grupos de adultos mayores brindándoles componentes de salud, como sus cajas de dientes o sus gafas, y los escenarios para sus tardes de recreación y desaburrimiento, que a la vez se convierte en una gran ayuda para su salud física y mental.

No podemos finalizar este apartado sin antes mencionar que, presupuesto participativo ha permitido que personas y jóvenes de los más bajos recursos puedan acceder a educación superior sin que esto les genere deudas o compromisos monetarios a futuro, ha sido una de las mejores estrategias e ideas surgidas en medio de una discusión social en la comuna 1 popular³, donde se le garantiza a los jóvenes esta gran oportunidad una vez graduado de su bachillerato. Ha sido una oportunidad, que sin la existencia de este recurso, muchas familias y jóvenes seguirían sumidos en la escasez de oportunidades y dentro del margen de la pobreza.

Es entonces que gracias a la construcción deliberada y a las discusiones públicas de las comunidades que se han repensado y planeado el territorio en búsqueda del bienestar

³ Se hace mención a comuna 1, como la primera comuna de Medellín en poner en marcha la financiación de la educación de los jóvenes con recursos de presupuesto participativo. Allí producto de esa gran iniciativa, surge el interés de las demás comunas en Medellín por destinar recursos para la educación, algo que sin lugar a dudas ha contribuido al mejoramiento de la calidad de vida de las familias.

general, a través de las ideas, proyectos y ejercicios de concertación como los PDL y PP, con apuestas claras, como los beneficios de educación, que perduran en el tiempo, han logrado un impacto muy representativo de progreso social dentro de los territorios y a su vez dentro de la ciudad durante estos últimos años. Es entonces la gran apuesta de las nuevas generaciones de gobierno, construir sobre lo construido, pero potenciando lo que es necesario para alcanzar la verdadera consecución de dinámicas más frescas y renovadas en la esfera de lo social y lo político, la consolidación de una nueva democracia, una nueva democracia participativa.

CAPITULO III

PP UN MODELO EN DESARROLLO

Hacia una democracia imparables⁴

En este apartado, revisaremos y compararemos de manera intercalada los cambios que se produjeron en materia formal, con respecto a los acuerdos 043 de 2007 y el acuerdo 028 de 2017 – decreto reglamentario 697 de 2017. Algo que sin lugar a dudas generó en muchas partes de Medellín grandes discusiones y polémicas en la transformación de las dinámicas de participación alrededor del PP y los escenarios dispuestos para ello.

Es importante resaltar que durante el periodo electoral del 2019, uno de los requerimientos constantes de líderes, organizaciones comunitarias, JAL's y población civil, fue la solicitud de reformar el acuerdo 028 de 2017 que se llevó a cabo durante el periodo de gobierno del Alcalde Federico Gutiérrez, puesto que estos actores consideran,

⁴ Democracia imparables, es la denominación que le ha dado actualmente la secretaria de participación a sus objetivos misionales dentro del marco de la participación ciudadana en Medellín. Este slogan pertenece actualmente al plan de desarrollo municipal, Medellín futuro, donde se pretende llevar a cabo la reforma al decreto reglamentario 0697 del 2017 del acuerdo 028, en materia de presupuesto participativo. Este es el motivo por el cual decidí, incluirlo como subtítulo en el capítulo III de este trabajo.

que esta norma en lugar de potenciar los procesos participativos en los territorios, antes los debilitó.

En esta apuesta por potenciar y fortalecer muchas de las dinámicas participativas en el municipio de Medellín y devolverle a las comunidades algo de su autonomía e independencia para con el ejercicio de su participación en torno al gasto público y la identificación de problemáticas y necesidades, la actual administración, periodo 2020-2023, está llevando a cabo una reforma estructural al acuerdo y en especial a su decreto reglamentario 697 del 2017, con la participación de todos los actores sociales y políticos dentro del municipio, para darle vida nuevamente a estas dinámicas, que al parecer se están viendo ampliamente deslegitimadas. Pero peor aún, de no realizarse una reforma que compagine con las nuevas realidades locales y se ponga al nivel de los procesos participativos como se ha venido desarrollando en otras ciudades del mundo, este sistema de PP podría entrar en una etapa de declive que llevara a las comunidades y a los actores pasivos más importantes a olvidarlas y a desconocer el sentido más amplio de su participación en las instancias de planeación de los territorios.

Es entonces como veremos una transformación sustancial durante estos últimos periodos, pero hemos de mencionar que es una transformación que no se detiene y que continuara, porque la perspectiva que se tenía del modelo de Porto Alegre, se revirtió con la actual reforma del decreto reglamentario 697 del 2017; y que los retos de este nuevo periodo de gobierno de la Medellín Futuro en cabeza de la secretaria de participación ciudadana tendrá como horizonte estabilizar y reforzar estos criterios importados de la ciudad ejemplo de democracia participativa. Mientras tanto se adelanta y ya fue aprobado para esta vigencia 2020-2021 un decreto reglamentario Provisional (1720010963 de 2020) que intentara mitigar las secuelas y los efectos adversos que trajo consigo la pandemia del Covid-19 y que por tanto se espera que surta efectos en torno a 6 elementos establecidos, en su orden: Salud y Bioseguridad (prevención y promoción), Educación, Reactivación Económica, Apoyo Alimentario – Garantizar mínimos vitales, fortalecimiento a las bases sociales y organizativas en los territorios, Garantía de derechos.

Esta modificación del decreto transitorio, que fue una iniciativa de la administración para solventar las necesidades que ha dejado la pandemia en la ciudad y en los territorios. Abrió una discusión en las comunidades, pues para los meses de mayo a julio se llevaron a cabo la recolección de insumos para los proyectos a ejecutar en la vigencia 2021, mientras el decreto transitorio surge en el mes de agosto, lo que abrió la discusión a la resistencia de que el tiempo que invirtieron las comunidades para construir sus ideas para el próximo año, no se vea desechado y que tampoco el proceso de Presupuesto participativo se vea capturado de manera definitiva por este decreto transitorio.

Es importante aclarar, que la administración local, trajo a colación estos 6 ejes, en los cuales toda la ruta de PP y la construcción de proyectos deben sujetarse a ellos, con el ánimo de que el DAP determine su viabilidad técnica y presupuestal. Ahora, analizados estos seis ejes y el interés con el que fue construido el decreto transitorio, resulta incensario amarra la ruta de PP a estos, pues si el único interés de la administración local ha de ser el de la reactivación económica, con solo un eje hubiese sido más que suficiente pues es claro que si a una familia se le entrega un apoyo económico de \$ 300 mil pesos (teniendo en cuenta que es técnicamente viable), esa familia acudirá a comprar a su vecino, al supermercado de la esquina su sustento alimenticio lo que genera a la vez dos efectos, fortalecimiento a la seguridad alimentaria y reactivación económica. Mientras en los demás decretos, es decir los 5, se propone adecuación y mejoramiento de infraestructura a sedes comunales o en el caso de Educación la compra de tabletas y computadores, algo que si lo analizamos en materia social resulta innecesario destinar un recurso tan limitado, a sabiendas de que el gobierno local ya lo incluyo dentro de su presupuesto originario para ejecutar dentro de sus líneas del PDM, Valle del software y recuperación de lo social.

Aunque como se mencionó en párrafos anteriores, posterior a este decreto transitorio se dará lugar a las reformas solicitadas por la ciudad en el inicio de la discusión referente a la política pública de participación ciudadana (reforma al decreto 0697), desde luego será una discusión que tomara su tiempo y quedara como agenda de administración para el periodo 2021-2022, por ahora las comunidades deberán seguir en el ejercicio de su participación bajo el decreto reglamentario 697 de 2017 del acuerdo 028; y para este

periodo 2021, con el decreto transitorio, que según las JAL's de Medellín, se construyó a pupitrazo limpio desconociendo el debate público y los debates democráticos que tanto ellos, como las comunidades deben atender para que haya una construcción limpias y transparentes para atender las necesidades y problemáticas más profundas que ha dejado el COVID-19.



MEDELLÍN

Alcaldía le hizo conejo a las JAL. Se las saltaron para no discutir el Presupuesto Participativo para enfrentar el Covid y lo hicieron por decreto

14 de septiembre de 2020

Autor: IFM Noticias



Una vez mas, la línea dictatorial del alcalde de Medellín, Daniel Quintero, hizo de las suyas. Esta vez, atropelló a las Juntas Administradoras Locales y a todos los Ediles de la ciudad, desconociendo el proceso democrático que los ampara en la definición de la destinación del presupuesto participativo.

Según el decreto 0697 de 2017 que reglamenta y determina en qué se van a gastar los presupuestos en cada comuna, está definido que éstos dineros se utilizan tras ser hechas las propuestas de necesidades por cada territorio y es votado por la comunidad. Estas votaciones ya fueron hechas y la comunidad hizo la votación a final del año pasado para la distribución de las vigencias del 2020. Solo quedaría transferir el 5% del presupuesto participativo municipal que es cercano a 200 mil millones de pesos.

Tomado de: ifmnoticias, Medellín, septiembre 2020.

Realizaremos entonces, la comparación entre los dos decretos que hemos conversado, profundizando especialmente en los asuntos más relevantes y que son de vital importancia para entender los cambios que se realizaron:

En el Acuerdo 043 de 2007, los criterios para la distribución del presupuesto anual de inversión se calculaba de acuerdo a los siguientes criterios: 50% del índice de calidad de

vida de cada comuna, 45% Número de población, 5% Número de personas que participan en las elecciones de delegados. Recordemos que la distribución de ese techo presupuestal corresponde al 5% del presupuesto anual del municipio distribuido en cada una de las comunas, de acuerdo a los anteriores criterios mencionados. Lo que significa que a cada comuna y a cada corregimiento no les corresponde en partes iguales, sino que en términos de equidad les corresponde rubros o montos diferentes. Ya hemos dicho anteriormente que no es lo mismo el presupuesto que por PP le corresponde al poblado o Laureles que son sitios con altos índices de la calidad de vida a lo que le puede corresponder a un corregimiento a una comuna como el Popular.

Con la entrada en vigencia del Acuerdo 028, se suprimió solo un criterio para la asignación del techo presupuestal, quedando de la siguiente manera: Índice multidimensional de condiciones de vida 55% y 45% correspondiente al número de población. En este sentido se aumentan los porcentajes, pero se suprime el 5% correspondiente al número de participantes en la elección de delegados, también por las razones que la cantidad de población es diferente en cada comuna y a mayor población mayor índices de participación.

Con el acuerdo 043 de 2007 las dinámicas de elección para quienes pasaban a conformar el consejo comunal y corregimental-CCC se hacía a través de las denominadas “Asambleas Barriales” y aquellos ciudadanos electos pasaban a denominarse “Delegados”.

Con el Acuerdo 028 de 2017, se suprimieron las Asambleas Barriales y las personas electas que pasaban a formar parte ahora del “Consejo Comunal o Corregimental de Planeación – CCCP” pasaron a ser denominados “Consejeros”. Cada consejero principal acompañado de un consejero suplente.

Con el acuerdo 043, en las Asambleas Barriales, ubicadas precisamente en cada sector o barrio de las comunas, se realizaba la elección de un Delegado que pasaba a formar parte de Consejo comunal o Corregimental. El mínimo de votos requeridos para su elección era de 25 y participaba cualquier miembro de la comunidad tanto para elegir como para ser elegido. Este podía participar a partir de los 14 años de edad con su voto o con su postulación.

Con la entrada en vigencia del Acuerdo 028, la modalidad de elección pasa a ser diferente, cada organización o grupo poblacional realiza la postulación de su representante con su respectivo suplente para que pasen a conformar el consejo comunal de planeación. Esta modalidad de elección se puede dar en el siguiente sentido: primero: que la organización o grupo poblacional elijan a su representante a mano alzada o a través de voto secreto; Segundo: que la organización designe de manera unánime quien será su representante principal con su correspondiente suplente; tercero: Que se postulen varias planchas únicas o completas y que a través de la modalidad de elección y voto secreto los pertenecientes a los grupos poblacionales u organizaciones salgan a votar por las planchas postuladas. Cada organización de manera autónoma, y con criterio propio del sector, construye los requisitos de postulación y la edad a partir de la cual puede participar en la elección.

Aquí es importante detenernos hacer una crítica que contribuya quizás a mejorar algunos aspectos, lo primero es que esta modalidad en la práctica no garantiza de manera satisfactoria el proceso de elección de los consejeros, pues si bien es cierto que dentro del reglamento interno se establece que son los pertenecientes a los grupos poblacionales u organizaciones del territorio los habilitados para votar, estas elecciones se ven muchas veces manipuladas por personas que no pertenecen a los procesos de las organizaciones o procesos de los territorios; segundo: que ya no sea un número mínimo de votos para la elección de cada consejero, implica una competencia que muchas veces, en términos leoninos, termina siendo desastroso para quienes participan, pues muchos se ven en posición de desventaja para competir, sea por asuntos económicos, de movilidad o de recursos humanos que ayuden a sacar adelante su campaña para la elección. Un ejemplo de esto: no es lo mismo que un candidato mueva buses para trasladar personas para que voten por el hasta el punto de votación establecido, que una persona que no tiene buses. De estos casos se ven muchos en las comunas y en los corregimientos; y quizás un punto en contra, es que la administración para este proceso de elección con este nuevo acuerdo, pone a disposición muy poco material o equipo logístico para garantizar un proceso con garantías de igualdad y activa participación. Tercero, así como pueden existir estas competencias leoninas para la elección de candidatos, también se da el caso que un consejero se haga elegir por 3 o 5

votos, pues organizaciones que nunca existieron o tuvieron incidencia alguna en el territorio, surgen de la noche a la mañana, algo que se le ha denominado “Organizaciones de Papel”; y Cuarto: una vez las organizaciones o grupos poblacionales están concertando sobre los requisitos o criterios de postulación, muchas de estas por los celos de nuevos liderazgos o por los rezagos y las costumbres que se maneja, imposibilitan la capacidad de participar de nuevas personas o de vecinos que no cumplen con criterios que pueden ser excluyentes, como exigir años de experiencia en el liderazgo comunitario, grados académicos cursados o profesión o incluso hasta años y tiempos de residencia en el territorio o sector.

Retomando nuevamente la comparación de los diferentes cambios que trajo el acuerdo 028, podemos decir que:

El acuerdo 043 de 2007, establecía que cada Delegado cumplía un periodo electo por el término de 1 año, al igual que cada vigencia fiscal anual.

Con el nuevo decreto 028 de 2017, se estableció que el periodo de elección de cada consejero, tanto principal como suplente, cubre un periodo de 4 años, contados a partir de la mitad de periodo de cada administración. En este sentido cubre toda la vigencia fiscal plurianual.

Mientras en el acuerdo 043 de 2007, un consejo comunal pasaba a estar integrado por cerca de 200 a 300 delegados elegidos por las comunidades y barrios,

En el acuerdo 028, el consejo comunal y corregimental de planeación pasó a estar integrado entre 25 y 30 Consejeros sin contar con su suplencia.

En el Acuerdo 043, para los proyectos de presupuesto participativo eran el DAP y la Junta Administradora Local quienes coordinaban toda la dinámica en el consejo comunal de planeación para llevar a cabo las deliberaciones, propuestas y definición de la distribución de los techos presupuestales.

En el acuerdo 028, la secretaria de participación pasa a jugar un papel de acompañamiento como secretaria técnica del consejo comunal de planeación, claramente esta, no siendo indispensable para el desarrollo de las sesiones; y el departamento administrativo de planeación queda como el ente encargado de definir las

viabilidades técnicas, jurídicas y presupuestales de todos los proyectos y a su vez lo relacionado con las dinámicas del CCCP, manteniendo una relación cercana con las Juntas Administradoras locales, Art 30, 31,32 y ss del decreto 698 del 2017.

Con el acuerdo 043, la priorización de proyectos se realizaba previo a iniciar las sesiones del consejo comunal de planeación. Las comunidades al elegir sus delegados, priorizaban los proyectos que se les presentaba a través de un tarjetón, donde ellos de acuerdo a las necesidades del territorio escogían que temas debían ser incluidos dentro del consejo comunal de planeación para su correspondiente asignación de presupuesto. Es de aclarar que estos temas se priorizaban desde el marco general como componente, donde posteriormente el consejo comunal pasa a aterrizar los proyectos específicos de cada tema. Por ejemplo, si se priorizaba educación, dentro de la comisión que correspondía este tema se discutía que proyectos podía componer educación, como cursos, becas, apoyo a la calidad educativa, escenarios de formación para líderes, entre otros.

Con la entrada en vigencia del Acuerdo 028 de 2017, dicha modalidad cambio, la priorización de proyectos quedó en la modalidad inversa, primero se eligen los consejeros, estos ingresan a las sesiones del CCCP, de acuerdo a las necesidades identificadas dentro de los planes de desarrollo local – PDL, se delibera sobre los diferentes “Proyectos” de acuerdo a las necesidades y problemáticas del territorio, estos consejeros a su vez deliberación en plenaria, aportan “Ideas de proyectos” (lo específico) las cuales pasan a consolidar el “Proyecto”(lo general), cada dependencia calcula el costo total del proyecto, y después llevan a las comunidades esas ideas de proyecto para ser priorizadas. Las comunidades eligen y posteriormente se ejecuta.

Veamos los índices de participación, en cuanto a priorización de proyectos:

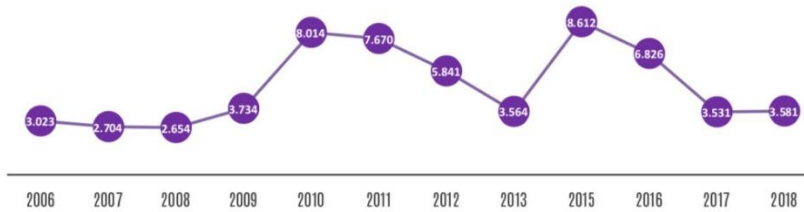


Datos consolidados de participación ciudadana en la priorización de recursos en el proceso de Planeación del Desarrollo Local y Presupuesto Participativo



Alcaldía de Medellín

Comuna 8 - Villa Hermosa



(Datos suministrados de: Alcaldía de Medellín, secretaria de participación, 2020)

Estos índices de priorización demuestran cómo el nuevo cambio al acuerdo 028 de 2017, no fortaleció ni impulso la participación al interior y exterior del consejo comunal y dentro del territorio, sino que por el contrario ha demostrado una serie de inconvenientes por la baja participación en todas las esferas que se conocían en el antiguo decreto. Además, y es importante mencionar, que el decreto 028 de 2017 lleva 3 años de funcionamiento, de las cuales 2 años se demuestra una baja en participación; por lo que ahora se encuentra en agenda para ser reformado el decreto que lo reglamenta.

Una de las grandes ventajas que tenía el acuerdo 043 de 2007, consistía en que la administración municipal en las asambleas barriales, desplegaba todo un equipo logístico en los barrios por promover la participación de los ciudadanos en cada sector. Esto implicaba que las dinámicas de PP fueran más conocidas y las personas se motivaran por curiosidad a participar, muchas por conocimiento otras por aprender, y estas dinámicas se hacían en conjunto, tanto con funcionarios de la administración que llegan a instalar los puestos de votación y priorización; y los líderes que promovían e incitaban a sus comunidades a participar.

En el decreto 028, con la eliminación de estas Asambleas, los consejeros al interior del CCCP, quedaron sin esa herramienta tan importante para desplegar sus actividades de promoción de la participación y para incentivar a las personas a priorizar proyectos. No cuentan con insumos, ni herramientas, como tampoco espacios de formación para líderes que les permita una interacción constante de lo que sucede al interior de los consejos comunales, y este ha sido uno de los efectos contraproducentes para la participación.

Una de las características que tenía el acuerdo 043 de 2007, era el ejercicio de deliberación, debate, concertación y construcción de ideas, en las comisiones temáticas. Allí cada consejero interesado o especializado en un tema en específico podía acudir y dar sus aportes e ideas para la construcción de los proyectos a ejecutar, era un espacio conformado entre 10 a 25 personas, dependiendo la comisión, donde posteriormente, luego de construir y concertar llevaban dichas decisiones a la plenaria del CCC.

Con el acuerdo 028, sucedió algo más a la inversa, aunque dichas comisiones quedan como algo meramente potestativo al interior del consejo de Planeación, en la práctica

estas comisiones ya no se conforman. Por lo que todos los temas en general son inmediatamente tratados directamente en las plenarios del CCCP, donde se decide y se concerta sobre las ideas de proyecto, el número de población a impactar, la distribución de los recursos remanentes y demás asuntos de su competencia.

Por último, el acuerdo 043 de 2007, permitía que todos los proyectos tuvieran una asignación presupuestal, esto no permitía que los recursos fueran eficientes, pues se distribuía de a pequeños rubros, o en el lenguaje coloquial de las comunidades “se sabotaban” y no permitía una ejecución eficaz. Pero por lo menos cada proyecto quedaba con su presupuesto y no quedaba excluido. Esto teniendo en cuenta que los recursos son limitados.

Mientras en el Acuerdo 028 de 2017, el ambiente tampoco es tan favorable, pues de 190 ideas de proyecto que se proponen, distribuidas en 19 componentes, solo se alcanzan a ejecutar entre 6 a 9 proyectos (para el caso de la comuna 8 de Medellín), quedando excluidos entre 10 y más proyectos, que según la norma no serán financiados con recursos de PP sino con recursos gestionados por el mismo CCCP ante instancias del orden municipal, departamental, nacional o internacional, de carácter público y privado.

En este sentido la distribución de cada proyecto se financia hasta donde alcance la plata, de acuerdo a los costos de cada proyecto determinados por la dependencia correspondiente y la viabilidad técnica del DAP.

Conclusiones

En conclusión podemos establecer, que presupuesto participativo al igual que todos sus escenarios dispuestos para el ejercicio de concertación y construcción de ideas, alrededor del gasto público, y que durante estos últimos años, ha sido mal utilizado por los gobiernos de turno, es un modelo ejemplar que como ya lo explicamos ha impactado al mundo. Pero que para el caso de Medellín, es un modelo aún en pañales y en proceso de maduración continua, que tomará muchos años en consolidarse de la mejor manera posible, porque si algo debemos reconocer, es que si bien este modelo ha funcionado de

manera proporcionalmente eficaz en otras ciudades del mundo, con países y ciudades cultural y socialmente más avanzada, Medellín, en términos de avance cultural, social y políticos aún tiene rezagos que imposibilita poder constituir a PP como un modelo perdurable en el tiempo, legitimado y defendido por las comunidades que impidan que los gobiernos de turno se aprovechen o utilicen al arbitrio de ellos.

En este sentido, podemos también destacar, que las dinámicas aplicadas en el modelo utilizado con el acuerdo 043 de 2007, era un modelo más cercano al ideal universal de participación ciudadana, con algunos aspectos que corregir claro está, pero mucho más público, más abierto y más cercano a los principios que rigen hoy en día las dinámicas de la democracia participativa, aquel otro brazo de la democracia necesario e indispensable para los avances políticos, económicos, inter administrativos, sociales, culturales y sobre todo, indispensable para recobrar la confianza en las instituciones y en los gobernantes a quien se les delega el poder para que atiendan los llamados de la ciudadanía, una ciudadanía activa que persiga sus objetivos simétricamente y vele por los intereses generales de sus comunidades.

Que mejor manera entonces que concluir con palabras expresadas por los miembros de las mismas comunidades que reproducen el sentir, de lo que PP y otras dinámicas participativas significan para ellos. A la pregunta de si PP, consuma de manera efectiva el ejercicio de la democracia participativa en nuestra ciudad, obtenemos una respuesta, de un ciudadano de Medellín, fervoroso de las dinámicas de participación, una respuesta tan simple, pero tan profunda con la que damos final a este apartado:

“Yo creo que aportan, yo no diría que consuman de manera definitiva la democracia participativa, yo creo que tener unos planes de desarrollo local construidos con la ciudadanía es indiscutiblemente un aporte a la democracia participativa, tener ejercicios de presupuesto participativo en donde la gente prioriza en que proyecto quiero que la administración ejecute los recursos en mi comuna, eso fortalece proceso de democracia participativa. ¿Eso garantiza que sea la democracia participativa? No, eso no lo garantiza y no lo va a garantizar nunca. Porque la democracia no la hace el Estado, la hace la gente, la hacen las comunidades y

tendríamos que tener comunidades absolutamente limpias, puras, pulcras y sanas para poder decir “tenemos democracia participativa”, pero sabemos perfectamente, que incluso en ejercicios muy limpios de democracia, la clase política nuestra se ha encargado de corromper incluso los ejercicios más limpios, entonces hay líderes que permanecen, como dicen los viejitos, con viejas mañas que pervierten el proceso. Entonces no vamos a garantizar 100%, “esa es la democracia participativa consumada en su 100%”, ¡NO! pero tener esas herramientas nos aportan a garantizar ejercicios de democracia participativa.” (Mazo F,2020)

Es entonces, como los nuevos gobiernos locales tendrán el reto de aportar al fortalecimiento de la democracia, de aunar esfuerzos interinstitucionales, de sumar recursos y sobre todo escuchar el sentir de las comunidades con el ánimo de avanzar en una reforma estructural que permita la consolidación de una política pública de participación que perdure en el tiempo y que logre como máximo objetivo la garantía del derecho a incidir en el ejercicio de la gobernanza, del buen manejo de los recursos públicos, de la gestión pública y de materializar las apuestas por mitigar aquellas necesidades y problemáticas que las comunidades conocen. Solo así y con la consecución real de los principios que rigen el PP y el PDL: Garantía del Derecho a la participación, Participación Universal, Transparencia del proceso, flexibilidad, Objetividad, Enfoque diferencial, Enfoque Territorial, legalidad y corresponsabilidad podremos alcanzar la democracia eficaz que nos soñamos.

La administración actual del periodo de gobierno 2020-2023 denominada “Medellín Futuro”, se encuentra trabajando actualmente en la reforma al decreto reglamentario 0697, puesto que existe un retroceso evidente en las dinámicas de participación actual. El planteamiento que se prevé para mejorar este importante instrumento de participación es retomar elementos y aspectos del acuerdo 043 de 2007. Lo que significa que esta dinámica continúa madurando y dará lugar a que en un futuro próximo podamos reevaluar las experiencias de las nuevas modificaciones que se introduzcan para el mejoramiento

y el fortalecimiento de este importante instrumento denominado “Presupuesto participativo”.

DEFINICIÓN DE SIGLAS:

JAL: Junta Administradora Local.

CTP: Consejo Territorial de planeación.

DAP: Departamento administrativo de planeación, dependencia de la Alcaldía de Medellín.

CMPC: Consejo municipal de participación ciudadana.

CMJ: Consejo Municipal de Juventud

Administración Municipal: Modelo actual de Gobierno.

CCCP: Consejo Comunal o corregimental de Planeación. (Acuerdo 028 de 2017)

Asamblea Barriales: Escenario de elección de delegados y priorización de proyectos. Similar a un puesto de votación.

PP: Presupuesto Participativo

SMP: Sistema municipal de planeación.

Edil: Servidor Público de elección popular.

Delegado: Habitante de la comunidad, designado para conformar el Consejo Comunal

Consejero: Integrante del Consejo Comunal de planeación, representante de grupo poblacional.

CCC: Consejo comunal o corregimental (Acuerdo 043 de 2007)

PDL: Plan de desarrollo Local

PDM: Plan de Desarrollo Municipal

POAI: Plan operativo anual de inversiones

PPI: Plan plurianual de inversiones.

REFERENCIAS

- Sousa Santos, B. (2005). *Democratizar la democracia*. España: Fondo de cultura económica.
 - Monedero, J. (2009). *El gobierno de las Palabras*. Madrid, España: Fondo de cultura económica España
 - Sousa Santos, B. (2016). *La difícil democracia*. España: AKAL
 - Sintomer, Yves, *Los presupuestos participativos en Europa: retos y desafíos*. *Revista del CLAD Reforma y Democracia [en línea] 2005, (Febrero-Sin mes) : [Fecha de consulta: 23 de octubre de 2018] Disponible en:<<http://wwenturaw.redalyc.org/articulo.oa?id=357533663003>> ISSN 1315-2378*
 - http://ilsa.org.co/wpcontent/uploads/2018/08/Instructivo_Presupuestos_Participativos_min_interior_2017.pdf
 - *Por el cual se crea e institucionaliza la planeación local y el Presupuesto Participativo en el marco del Sistema Municipal de Planeación - Acuerdo [043](#) de 1996 - y se modifican algunos de sus artículos, 21 dic 2007, PAG 04.*
https://www.medellin.gov.co/normograma/docs/a_conmed_0043_2007.htm
- Boaventura, S. (2000). *Crítica de la Razón Indolente. Contra el desperdicio de la experiencia*. Recuperado el 17 de octubre de 2018, de Estudo Geral, Universidad de Coimbra.
- Boaventura, S. (2008). *Conocer desde el Sur, para una política emancipatoria*. Recuperado el 17 de octubre de 2018, de la Revista Polis, Universidad Bolivariana de Chile. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/polis/v7n21/art20.pdf>
 - González, J. (2002). *La Teoría Crítica de la Escuela de Frankfurt como proyecto histórico de racionalidad revolucionaria*. Recuperado el 19 de octubre de 2018, de la Revista de Filosofía, Revista Científica Complutenses Madrid. <http://revistas.ucm.es/index.php/RESF/article/viewFile/RESF0202220287A/9798>

- Boaventura, S. (2006). Renovar la Teoría Crítica y reinventar la emancipación social. Recuperado el 20 de octubre de 2018, de Encuentros en Buenos Aires - Argentina. CLACSO. <https://estudogeral.sib.uc.pt>
- La antigua roma: Patricios <https://es.wikipedia.org/wiki/Patricios>
- Alcaldía de Medellín-Corporación Región. (2015). Balance de inversión en la dimensión organización social para el desarrollo. Medellín.
- CNPC, Los “COMO” de la participación ciudadana, obtenido de:
 - https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/documentos/caja_de_herramientas_comos_de_la_pc.pdf
- Espinosa, M. (2009). La participación ciudadana como relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía. Andamios, pp. 71-109.
- Massal, Julie, (mayo–agosto, 2010). *Democracia participativa: desafíos y desencantos en el siglo XXI*, pg 1-13
<https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/45782>
<https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/viewFile/45782/47309>
- Freitas, Andrea. La experiencia de Democracia Participativa en Porto Alegre, Pg 1-26 <http://www.bocc.ubi.pt/~boccmirror/pag/freitas-andrea-experiencia-democracia.pdf>
- Constitución Política de Colombia, (junio 13, 1991), *Preámbulo y principios rectores de la constitución*, Pg 1-3
<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/Constitucion-Politica-Colombia-1991.pdf>
- Constitución Política de Brasil; (1988), Preambulo y principios rectores de la constitución, pg 1-3
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0507.pdf>
- “Democracia directa en Porto Alegre”, en Autogestión (1), 3 pp. [disponible en <http://www.solidaridad.net/>].
- 2002 “Qué es y cómo funciona el presupuesto participativo”, en Autogestión (2), 19 de marzo, 3 pp. [Disponible en http://comunistas.net/rev_perm/opinion/presupuestos.htm#1].
- Fedozzi, Luciano 2002 “Presupuesto participativo. La experiencia de gestión pública del PP”, ponencia presentada en el seminario Presupuesto Participativo y Planificación Participativa, enfoque relacional aplicado a la formulación de políticas públicas, Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales-Argentina, 3 y 4 de septiembre, 15 pp.

- Zimmerman, Joseph F. 1992 Democracia participativa. El resurgimiento del populismo, Limusa, México, 238 pp.
- Concejo de Medellín,(2015), “*Por medio del cual se adopta la política pública de las Organizaciones Sociales de la Sociedad Civil en el Municipio de Medellín*”, Pg. https://www.medellin.gov.co/irj/go/km/docs/pccdesign/SubportaldelCiudadano_2/PlandeDesarrollo_0_15/Publicaciones/Shared%20Content/GACETA%20OFICIAL/2015/Gaceta%204356/ACUERDO%200052%20DE%202015.pdf
- Scielo, (07 octubre 2014), Potencial social y político de la planeación local y el presupuesto participativo en Medellín (Colombia) para fortalecer la democracia latinoamericana, Pg.1 https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?pid=S025071612016000100009&script=sci_arttext
- Observatorio de políticas públicas del concejo de Medellín, (2019), Presupuesto participativo, pg. 1-28 <http://oppcm.concejodemedellin.gov.co/sites/oppcm/files/2019-08/presupuesto-participativo-2018.pdf>
- Gobierno en línea, (2017), Lineamientos para la realización de presupuesto participativo haciendo uso de medios electrónicos, Pg. 1-22. https://estrategia.gobiernoenlinea.gov.co/623/articles-8240_recurso_2.pdf
- *El espectador*, (2020), 30 Años de la séptima papeleta, <https://www.youtube.com/watch?v=qOzs-E71Wsk>

Anexo 1.

ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA

1. Desde tu experiencia como edil o como funcionario ¿Fue la implementación del acuerdo 043 de 2007 efectiva para los procesos participativos en el territorio, especialmente la participación con recursos de PP?
2. ¿Destaca aspectos positivos- negativos de la implementación del acuerdo 043 de 2007 en materia de presupuesto participativo, cuáles?
3. ¿Cómo percibe la transición entre el acuerdo municipal 043 de 2007 al 028 de 2017, considera que los efectos de la reforma fueron positivos?
4. ¿Considera que presupuesto participativo ha contribuido al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes en el territorio de la comuna 8?
5. ¿Considera que el PP y PDL consuman de manera efectiva la democracia participativa en la Comuna?
6. ¿El Acuerdo 028 de 2017 generó los efectos deseados en materia de participación?

Previo a la realización la entrevista se obtuvo el consentimiento informado acerca de la destinación de las respuestas y su participación en la construcción del presente trabajo, dejando claro que el uso de sus aportes sería utilizado únicamente como fuente de destinación académica. En esta entrevista, tuvo la oportunidad de participar: Ignacio Arango, líder y Ex edil de la comuna 8, Fernando Moreira Líder Social e integrante del Consejo territorial de planeación (CTP) y Fabián Mazo, Sociólogo y Funcionario del Departamento Administrativo de Planeación – DAP de Medellín.

