

**Imaginarios sociales de servidores públicos acerca de la participación en el programa
de Planeación Local y Presupuesto Participativo en el municipio de Medellín.
Aportes metodológicos para incidir en su movilización.**

Autoras

Lida Cristina Posada Marín
Sonia Esmeralda Valle Graciano

Asesora

Alexandra Agudelo López
Doctora en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud

Maestría en Educación y Derechos Humanos

Universidad Autónoma Latinoamericana

Medellín

2019

**Imaginarios sociales de servidores públicos acerca de la participación en el programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo en el municipio de Medellín.
Aportes metodológicos para incidir en su movilización.**

Trabajo de grado presentado para optar al título de Magíster en Educación y Derechos Humanos

Autoras

Lida Cristina Posada Marín
Sonia Esmeralda Valle Graciano

Asesora

Alexandra Agudelo López
Doctora en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud

Maestría en Educación y Derechos Humanos
Universidad Autónoma Latinoamericana
Medellín
2019

Nos acogemos a la apuesta vital compartida,
y a nuestra creencia acerca de la participación como posibilidad de transformación
y como derecho individual y colectivo.

Lida Cristina Posada Marín
Sonia Esmeralda Valle Graciano

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	6
DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA	8
Planteamiento del problema	8
Pregunta.....	13
Objetivos	13
<i>Objetivo general</i>	13
<i>Objetivos específicos</i>	13
Justificación.....	14
Delimitación de la población	17
REFERENTES TEÓRICOS	19
Imaginario sociales y su potencia transformadora	19
Participación ciudadana, tensiones y proyecciones	25
Planeación local y presupuesto participativo una práctica para la gobernabilidad	33
Gobernabilidad, aportes y perspectivas.....	41
DISEÑO METODOLÓGICO	48
Tipo de investigación	48
Enfoque histórico – hermenéutico	49
<i>Etapas</i>	50
<i>Técnicas</i>	51
HALLAZGOS, INTERPRETACIONES Y DISCUSIONES	56
Resultado 1: Imaginario sociales sobre participación	57
1. <i>Imaginario asociados a la participación</i>	58
2. <i>Imaginario asociados a los actores que hacen parte del proceso</i>	64
3. <i>Imaginario sociales ligados a la gobernabilidad</i>	71
Resultado 2: Componentes de un dispositivo metodológico movilizador de imaginario sociales.....	86
<i>Referente teórico contextual acerca de un dispositivo metodológico</i>	86
<i>Orientaciones en clave de saberes</i>	92
<i>Orientaciones en clave de poderes</i>	98
<i>Orientaciones en clave de subjetividad</i>	103
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	110
Acerca de los imaginario sociales	112
Servidores públicos que vehiculizan la participación	113
<i>El valor de público</i>	113
<i>El ámbito de lo público como motor de la transformación</i>	114
Sobre la gobernabilidad y la cultura política.....	116
BIBLIOGRAFÍA	118
ANEXOS	122
Anexo 1. Categorías del marco teórico.....	122
Anexo 2: Comparativo de PL Y PP en los Planes de Desarrollo Municipal	126

TABLA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1: Énfasis en PL y PP en la Alcaldía de Medellín en los últimos cuatro periodos de gobierno.	78
Ilustración 2: Orientaciones en clave de los saberes.....	97
Ilustración 3: Orientaciones en clave de los Poderes.....	102
Ilustración 4: Orientaciones en clave de Subjetividades	107
Ilustración 5: Dispositivo integrado para la movilización de imaginarios	108
Ilustración 6: Dispositivo metodológico integrado para la movilización de imaginarios	109

INTRODUCCIÓN

Esta investigación es producto de un interés personal y profesional que nos ha acompañado en el ejercicio del Trabajo Social acerca de la participación ciudadana como camino para el fortalecimiento de la democracia, reconociéndola en sus múltiples formas y experiencias.

Hoy las Ciencias sociales y humanas necesitan que las preguntas acerca de la participación y la democracia pasen por el interés y convicción de los sujetos que la movilizan y que además, dichas preguntas trasciendan la crítica para convertirse en propuestas que aporten a la generación de cambios.

Como profesionales del área social hemos sido cercanas a experiencias de participación ciudadana en el ámbito público y privado y al participar de la Maestría en Educación y Derechos Humanos, vimos la posibilidad de concretar un ejercicio académico que aporte de manera propositiva en la experiencia que al interior de la Administración Municipal nos ha planteado grandes retos.

El presente trabajo investigativo se propuso aportar orientaciones para la movilización de los imaginarios sociales acerca de la participación en los servidores públicos, que son actores que han sido poco visibles como sujetos de cambio y que movilizan la participación como derecho; reconocimos en el ámbito de la Administración Municipal, un ámbito que debe repensarse y en el que consideramos residen no solo responsabilidades normativas sino también expectativas ciudadanas sobre la garantía de los derechos.

Después de realizar un amplio rastreo teórico fueron definidas cuatro categorías para acercarnos a la comprensión del interés investigativo: Imaginarios sociales, Participación Ciudadana, Planeación local y presupuesto participativo y Gobernabilidad. Categorías que fueron referencia para la reflexión y construcción de los hallazgos.

Planteamos una investigación cualitativa desde el enfoque histórico hermenéutico, que permitiera la recuperación, interpretación y apropiación de la práctica social, con la

posibilidad de visualizar las transformaciones que cada práctica o experiencia ha enfrentado en el tiempo.

Desarrollamos un proceso de interacción y conversación con servidores públicos que hicieron y hacen parte del programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo y con ellos nos adentramos en la comprensión del proceso en su historia, experiencias, lineamientos, énfasis y aspiraciones como proceso ligado a la gobernabilidad y que ha construido un imaginario de la participación en la ciudad.

Los hallazgos aquí plasmados dan cuenta de la identificación de los imaginarios existentes en los servidores públicos acerca de la participación en el programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo y a partir de esto proponemos la formulación de un dispositivo que como red está integrado por orientaciones en clave de saber, poder y subjetividad. Lo anterior, porque ratificamos que la transformación de las ideas y versiones que servidores públicos tienen acerca de la participación es clave para la Administración Municipal como institución democrática que instituye y hace que el significado de la participación trascienda.

DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA

Planteamiento del problema

Alrededor de las propuestas de implementación de instrumentos o mecanismos de planeación local y presupuesto participativo – PLYPP se han llevado a cabo diversos estudios e investigaciones que han indagado por la participación, las metodologías, los liderazgos, la normatividad existente, y también sobre los impactos o efectos de su implementación en temas específicos del desarrollo. Respecto a las representaciones sociales e imaginarios relacionados con PLYPP también se han desarrollado importantes indagaciones que dan cuenta de un amplio material de referencia. Sin embargo, este acervo investigativo carece de propuestas que contribuyan al enriquecimiento y transformación metodológica y política de los procesos contemplados en PLYPP ahí se sitúa el presente proyecto de investigación.

En su desarrollo, Planeación Local y Presupuesto Participativo – PLYPP ha tenido hitos importantes que han impactado su instalación, redimensionamiento y continuidad en el tiempo, como son su formalización e institucionalización en el marco del Sistema Municipal de Planeación que le da el carácter de política pública (Acuerdo 43 de 2007, Concejo de Medellín, 2007), distintos esfuerzos por reglamentarlo, cualificarlo y ampliarlo, decisiones y acciones con poblaciones específicas (Desarrollo PP Joven, acciones para posicionar las mujeres y sus propuestas en este escenario), entre otros, que son en últimas expresiones de su dinámica y proceso permanente de cambio.

Dada la dimensión y complejidad de este programa y su incidencia en ámbitos sociales, políticos y culturales, ha generado gran interés tanto al interior de la Administración Municipal como en el ámbito académico, social y político motivando ejercicios reflexivos e investigativos que han pretendido valorar, cuestionar, promover, reestructurar, desestimar e impulsar el programa desde diferentes perspectivas y con diversos lentes. Un ejemplo de

esta referencia es el estado del arte realizado en el 2015 por la Universidad de Antioquia¹ en relación a las investigaciones que se desarrollaron en los últimos seis años en la Alcaldía sobre Participación Ciudadana. Este estudio encontró que de las 39 investigaciones registradas, 11 tienen como objeto de estudio aspectos referidos al programa PLYPP y las demás, aluden a estudios externos realizados por ONG, universidades, tesis de grado, etc. que amplían la mirada y comprensión.

En una ciudad como Medellín existen alrededor de 42 espacios de participación formalmente establecidos y amparados en una amplia normatividad que promueve la participación en la toma de decisiones acerca del desarrollo, sin embargo, la representación en estos espacios es limitada a algunos sectores, los cuales participan desde intereses relacionados con el acceso a información y al otorgamiento de ventajas para beneficio particular, lo que evidencia una visión de la participación que poco apuesta por la articulación y construcción de procesos colectivos de transformación social. Este asunto está relacionado de forma directa con la cultura política existente, que ha sostenido una participación basada en el interés particular y no el bien común y colectivo.

Además, los espacios de participación existentes a pesar de que son amplios responden a la representación de sectores y a lógicas de consulta y asesoría con baja incidencia a nivel de la toma de decisiones, por lo cual el escenario de Planeación Local y Presupuesto Participativo se ha convertido en el espacio más reconocido por la comunidad en general, como un espacio para la toma de decisiones alrededor de las necesidades más sentidas de forma directa.

En términos de su desarrollo, el Programa PLYPP viene implementándose desde hace doce años en Medellín, durante este tiempo el programa ha generado un proceso de participación amplia en la ciudad alrededor de los temas de desarrollo de las comunidades, ha permitido que en cada una de las 16 comunas y 5 corregimientos se delibere sobre las necesidades y

¹ Estado del arte de las investigaciones sobre el participación ciudadana en Medellín, entre los años 2009 2015, realizado en el marco del contrato interadministrativo celebrado entre la Alcaldía de Medellín y la Universidad de Antioquia 4600060246 de 2015

se priorice sobre diversas ideas de inversión; este proceso ha generado dinámicas de mayor y largo alcance alrededor de políticas públicas como Educación Superior y programas de asistencia social para poblaciones vulnerables; de ahí que ha sido reconocido como uno de los instrumentos más potentes para la ampliación de la democracia en el ámbito local. Pese a esto, PLYPP no es ajeno a la situación social, económica, cultural y política de la ciudad, en él intervienen actores con intereses y lógicas diversas, se han identificado limitaciones y contradicciones normativas, vacíos en el seguimiento a la ejecución y contratación, debilidades en el acompañamiento técnico y baja cualificación de los actores implicados además de la pérdida del sentido político y estratégico de la planeación local del desarrollo.

A lo anterior, se suma un ejercicio atravesado por una cultura política basada en el interés particular, en la imposición de las ideas y la confrontación, la naturalización de prácticas clientelistas, el ejercicio de relaciones de poder, control y sometimiento, la negociación desde la clandestinidad y no desde la transparencia, prácticas todas ellas que van en contravía de un ejercicio que tiene como principio la actuación democrática.

Como proceso social, Planeación Local y Presupuesto Participativo ha producido e instalado discursos, imaginarios, ideas y representaciones acerca de la participación y sus propósitos; ideas que están siendo obstáculo o limitación respecto a la implementación de procesos participativos y democráticos. Estos asuntos instalados en la mentalidad de las personas, tanto ciudadanos participantes como servidores públicos, hacen que por más dispositivos metodológicos y políticos que se generen desde la administración y otros actores, como universidades y organizaciones no gubernamentales, estos sean inoperantes y se queden cortos respecto a las transformaciones que se quieren concretar. En la misma línea, PLYPP ha permitido la producción de mentalidades y versiones acerca de lo que es democracia y participación, no solo en la comunidad, también al interior de la administración municipal se ha instalado un imaginario o una idea sobre el por qué y el para qué participan las personas.

Vale señalar que PLYPP fue un proyecto que hizo parte de una política pública creada con el propósito de fortalecer la gobernabilidad, en clave de ser referencia alrededor de la

ampliación de la participación y la promoción de la reflexión sobre el desarrollo local: propósito que incluía la formación a servidores públicos y el intercambio de experiencias como una manera de generar capacidad institucional para el acompañamiento de un proceso de participación democrática, aspectos que se fueron desdibujando dando cabida a una medida paliativa de necesidades básicas insatisfechas que ha fortalecido una concepción sobre la participación como algo improductivo, como una instrumentalización de la relación Estado – ciudadanía y muy lejano de la posibilidad de restauración democrática de la sociedad.

Es por ello que podemos afirmar que en el programa PLyPP, una propuesta que surgió como la posibilidad de construir gobernabilidad desde el diálogo y la gestión ciudadana, existen imaginarios o representaciones sociales relacionadas con la participación que han virado a un espacio donde la planeación local del desarrollo se ha reducido a la asignación y disputa de recursos para ideas de proyectos, los argumentos y la construcción colectiva se han limitado a la imposición de decisiones de algunos sobre otros, la normatividad convertida en un instrumento rígido que poco reconoce las dinámicas propias del territorio, un espacio de participación que es visto por la comunidad como un escenario de disputa y poder, un programa que desde la administración municipal sobrepasa las capacidades de acompañamiento técnico y territorial y seguimiento.

Es un programa frente al cual se han realizado diversos planteamientos alrededor del alcance, la participación y los liderazgos, los intereses y prácticas que allí se ponen en juego, los contextos y ejercicios de poder, el sentido de la planeación frente al ejercicio de presupuestación participativa, el seguimiento, la inversión pública, las garantías de la participación, entre otros. Pese a esto es fundamental plantear interrogantes sobre las ideas que se evidencian en la dinámica de cada uno de los territorios y también al interior de la administración sobre para qué y porqué se participa en Presupuesto Participativo.

En la dinámica de Planeación Local y Presupuesto Participativo, la participación se ha visto limitada por la instalación de prácticas que ponen en riesgo la concreción de una democracia participativa transparente e incluyente y específicamente para la toma de

decisiones: prácticas como la manipulación de los escenarios de deliberación y decisión por parte de algunos actores, el posicionamiento de intereses que no obedecen al bien común e interés colectivo, la coexistencia de lógicas clientelistas, caudillistas, transacciones basadas en prebendas y favores que inciden en procesos de priorización y decisión presupuestal, esquemas verticales de autoridad, liderazgos autoritarios, discriminación de grupos poblacionales, además del desconocimiento de los contextos históricos y de desarrollo particular de las comunidades, así se explica en la investigación realizada por Viva la Ciudadanía.

“Persistencia de prácticas que impiden la emergencia de nuevos liderazgos, tales como: procesos de corrupción, clientelismos, monopolio de iniciativas, caudillismos, prácticas excluyentes: pero también a la presencia de miradas tradicionales de la política y la participación entre la población, que impiden avanzar en la transformación de la cultura política. Aspecto al que se suma la presencia de tensiones entre la democracia representativa comunitaria y la participación ciudadana y de éstas con la elección de iniciativas del PP acordes con las necesidades territoriales. (Viva la Ciudadanía, 2014: 76)

Por último, es importante señalar que a las ideas instaladas en la comunidad acerca de la Planeación Local y Presupuesto Participativo se suma el tema de la desarticulación entre los actores institucionales, entendidos como las y los servidores públicos encargados de la implementación del programa y los actores territoriales, asumidos como las y los líderes de las Juntas Administradoras Locales, delegados y delegadas de Asambleas Barriales y Veredales, representantes de las organizaciones comunales y sociales de diferentes sectores y temáticas; y desarticulación entre los instrumentos de la participación y las situaciones problemáticas del desarrollo local, hechos que también se constituyen en limitantes para la implementación de herramientas y procesos democráticos a favor de la participación.

Pregunta

¿Qué dispositivos metodológicos se requieren para la movilización de los imaginarios sociales de servidores públicos acerca de la participación en el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo en el municipio de Medellín?

Objetivos

Objetivo general

Diseñar un dispositivo metodológico que permita la movilización de los imaginarios sociales de servidores públicos acerca de la participación en el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo.

Objetivos específicos

- Identificar los imaginarios sociales de servidores públicos acerca de la participación, instalados en el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo.
- Formular un dispositivo metodológico que permita la movilización de los imaginarios sociales de servidores públicos acerca de la participación, instalados en el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo

Justificación

Para una ciudad como Medellín, pionera en la implementación de ejercicios de presupuestación participativa, ha sido fundamental reconocer la historia y también resignificar los debates sobre la participación, los escenarios de desarrollo, y el lugar de los actores políticos y sociales. En este contexto se hace necesario volver a poner en el centro de la discusión, el debate acerca de la democracia participativa y la democracia representativa, las comprensiones de lo que significa participar en una cultura profundamente apática a la política y al pensamiento desde lo común.

La participación como derecho requiere que la ciudadanía, la Administración Municipal y los demás actores que se involucran en ella, llenen de contenido y nuevos sentidos su ejercicio, ampliando el concepto de inclusión y generando mayor diversidad en la práctica. Nos acogemos a la apuesta vital compartida, y a nuestra creencia acerca de la participación como posibilidad de transformación y como derecho individual y colectivo.

Para nosotras es relevante evidenciar los discursos y prácticas sobre la participación que han incidido en la cultura política existente. Es necesario leer y comprender cómo lo que sucede en el contexto social, nacional y mundial se refleja en los diferentes escenarios cotidianos y cercanos, escenarios locales y micro, y cómo se hace evidente en la palabra, las conversaciones, en los escenarios de concertación, y en la toma de decisiones.

Queremos leer los problemas que se han generado (falta de cultura política, falta de cualificación en el acompañamiento técnico, falta de seguimiento a la ejecución de los recursos, contradicciones normativas) más a fondo, para poder hacer un análisis de lo que se necesita transformar alrededor de la participación, es decir, para construir una lectura acerca de la cultura política que se ha instalado. El hecho de identificar los imaginarios sociales, las ideas que se transmiten y las representaciones que se reproducen alrededor de la participación nos permitirá plantear herramientas que ayuden a movilizar cambios en los mecanismos, los espacios de concertación, las orientaciones pedagógicas y metodológicas

que se constituyen en el soporte de la implementación del programa para que se evidencien transformaciones en las comprensiones existentes.

Si el imaginario social trata de la creación de sentido de la realidad, en un proceso de construcción recíproca del individuo hacia ella y de ella hacia el individuo, entonces queremos aportar con propuestas de acción que inviten a participar desde el pensamiento crítico y a construir desde lo común y lo colectivo, entendido el proceso colectivo como una dinámica de la que no solo participan actores comunitarios sino también los servidores públicos que cumplen un rol fundamental como agentes facilitadores de la participación.

Existe un profundo convencimiento en la fuerza de lo común y colectivo, en la organización y la construcción de movimiento como posibilidad de transformación a corto y largo plazo, en la participación como derecho y la vez como principio, fin y medio para dicho cambio. Por esto reconocemos que la dinámica de participación en el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo ha aportado al mejoramiento de los índices de desarrollo humano en la ciudad, y por esto es relevante evidenciar los discursos y prácticas sobre la participación que han incidido en la cultura política existente y que son transmitidos tanto desde el plano comunitario como institucional. Es necesario leer y comprender cómo lo que sucede en el contexto social, nacional y mundial se refleja en los diferentes escenarios de Presupuesto Participativo, incluyendo la orientación que desde la administración municipal se da acerca de la implementación del programa a los servidores públicos.

Al adentrarse en las historias que han surgido como experiencia significativa del Presupuesto Participativo, es notable encontrar que los procesos de concertación e inversión han tocado la vida de muchas personas, bien sea en su rol de líderes o en su condición de beneficiarios, sin embargo, una de las mayores contradicciones de la participación ciudadana está relacionada con la motivación o provecho que las personas esperan del proceso. Las historias de la participación entremezclan proyectos de vida, sueños de superación de las condiciones de vulnerabilidad y también prácticas democráticas del liderazgo, capacidad de visionar el desarrollo y disposición para gestionar los procesos de

manera colectiva; pero así como la Planeación Local y Presupuesto Participativo se ha nutrido con la participación de múltiples actores y organizaciones, también se ha ido convirtiendo en un escenario para buscar alternativas de subsistencia. En tal sentido, muchas personas, empresas y organizaciones se han posicionado y constituido para aplicar a los procesos contractuales que se derivan de los procesos participativos, sin tener un proyecto social y comunitario que represente su esencia.

Es necesario que tanto la ciudadanía como la Administración Municipal, separen pues, estos debates, el primer debate relacionado con la participación alrededor de intereses sociales y colectivos, y el segundo debate, en torno a la participación mediada por intereses particulares como la contratación pública, y que definan para cada problemática una estrategia distinta, de manera que el modelo de participación recobre su espíritu democrático. Es decir, el modelo de desarrollo de la ciudad debe seguir avanzando en desarrollo humano integral y sostenible y con ello, la reconstrucción del proyecto vital del ciudadano debe ser un asunto colectivo; y al interior de ese modelo de desarrollo, el modelo de inversión social debe contemplar alternativas que ayuden a superar las altísimas brechas de inequidad que caracteriza a esta ciudad.

Además, un escenario que privilegia el debate y la concertación requiere de capacidades ciudadanas mínimas para exponer y defender las ideas, negociar y tomar decisiones colectivas. Los actores comunitarios del proceso están mediados por una historia, una experiencia y unas expectativas que en la mayoría de las veces se superpone a las condiciones y necesidades objetivas de las discusiones, es decir, el rol de incidencia sobre la gestión del desarrollo territorial se desdibuja, y las discusiones se dan sobre la forma y los intereses particulares. Si bien la Planeación Local y el Presupuesto Participativo en la ciudad, han generado mayores niveles de interlocución entre el gobierno local y los diversos sectores de la comunidad, también ha propiciado una fragmentación al interior de las comunidades y de los diferentes actores que la conforman, en cuanto su participación se ha centrado, en no pocas ocasiones, en la disputa por la distribución del recurso económico, y no en la incidencia política en sus territorios.

La participación activa en Presupuesto Participativo por parte de un grupo significativo de ciudadanos y ciudadanas impone la necesidad de revisar sus procesos de formación y las herramientas metodológicas para cualificar su participación; así como la de aquellos que recién llegan o aún no se vinculan de tal modo que se potencien las capacidades que cualifiquen el ejercicio de deliberación y decisión en estos escenarios, apoyados en argumentaciones sobre el desarrollo territorial y las necesidades e intereses más generales de las comunidades.

Sumado a esto y reconociendo la relevancia de los servidores públicos en el ejercicio de planeación local y presupuesto participativo como agentes o actores clave en la promoción del derecho a la participación, es fundamental analizar las experiencias y versiones que estos tienen del proceso, en aras de aportar pistas desde un ámbito que es fundamental a nivel institucional para el fortalecimiento de la gobernabilidad.

Delimitación de la población

El proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo al interior de la administración municipal cuenta con una estructura y dinámica dispuesta para la implementación del programa en los diferentes territorios y temas del desarrollo, a través de las competencias misionales de cada una de las dependencias y entes descentralizados.

La dimensión del proceso, la cantidad de actores, de territorios y de intereses, hacen cada vez más compleja la articulación de las diferentes entidades municipales, y ha sido necesario promover el trabajo en equipo, e implementar acciones internas de interlocución permanente a fin de llegar de manera más estratégica e integral a las comunidades, y garantizar fluidez en la comunicación, coherencia y un trabajo técnico más equilibrado y eficiente: por estas razones, han sido necesarios grandes esfuerzos para lograr tener un equipo de servidores públicos que den cuenta desde su afinidad y compromiso de las aspiraciones del proceso de participación.

“Por su exigencia, el programa requiere de personas cualificadas profesional y personalmente, de tal manera que se puedan adelantar con éxito acciones que si bien son muy técnicas, requieren de habilidades en mediación, resolución de conflictos, herramientas para la construcción de soluciones creativas en situaciones de tensión, por ejemplo, el trabajo en comisiones temáticas, actividad que requiere de procesos de investigación y dedicación, en este sentido, se hace necesario que los equipos encargados del proceso gocen de las más altas calidades técnicas y dispongan de los tiempos necesarios para ello.”²

Por ello, reconociendo el papel fundamental de los servidores públicos en la promoción de la participación, nos proponemos conocer sus imaginarios sociales sobre la participación y diseñar un dispositivo metodológico que ayude a movilizar cambios desde adentro, desde la estructura de la institucionalidad.

Hablamos entonces de dos grupos de interés con los cuales realizaremos el proceso de investigación, el CES – Comité de Enlace y Seguimiento, que está compuesto por personas de enlace en las diferentes dependencias y entes descentralizados, y servidores públicos que hicieron parte del proceso de implementación incluyendo servidores del nivel directivo.

Pretendemos aportar elementos que ayuden a la instalación de capacidades como administración municipal, porque la arquitectura institucional existente para garantizar el derecho a la participación, requiere de pistas conceptuales y herramientas pedagógicas, que aporten a la resignificación de la participación y a la construcción de una cultura política que estén sintonizados con los cambios y retos que la ciudad requiere en materia de democracia.

² Tomado de respuesta generada por la Secretaría de Participación Ciudadana al Concejo de Medellín, en debate citado sobre: estado en que se recibe el programa de participación ciudadana, por parte de la Secretaría de Participación Ciudadana. Febrero de 2016, pagina 15.

REFERENTES TEÓRICOS

El acercamiento a la dinámica de planeación local y presupuesto participativo en la ciudad de Medellín y allí, la lectura e identificación acerca de los imaginarios sociales sobre la participación en este proceso, ha requerido fundamentalmente, rastrear y contrastar construcciones conceptuales y análisis referidos a la democracia participativa, haciendo preguntas específicamente sobre lo que se entiende por participación ciudadana y cómo se han construido ideas, discursos y versiones sobre ésta y lo que significa la planeación local en términos de su aporte al fortalecimiento de la gobernabilidad.

En este sentido, se definieron las categorías de: imaginarios sociales, participación ciudadana, planeación local y presupuesto participativo y gobernabilidad. Tanto la pesquisa como el estudio de cada categoría, dan cuenta de la articulación entre ellas y de su aporte a la comprensión de la participación como una realidad social, que requiere ser abordada desde las ciencias sociales humanas como un eje de análisis y construcción de conocimiento que permita posicionar la participación como derecho que aporta a la construcción de sociedades democráticas.

Imaginarios sociales y su potencia transformadora

Para la comprensión de la noción de imaginarios sociales, se retomaron las construcciones del filósofo Cornelius Castoriadis (1982) quien plantea el concepto como creación humana en un contexto histórico social, y también la propuesta interpretativa de los sociólogos Peter L. Berger y Thomas Luckmann (1997) que logran describir el cómo se expresan esos imaginarios a través de lo simbólico y el lenguaje.

En la exploración respecto a otros autores y sus investigaciones se recogen las construcciones de Castoriadis para hacer análisis relacionados con comunicación mediática, comportamiento docente y democracia, entre otros. Resaltamos de este rastreo que hay planteamientos que se complementan en la comprensión de los imaginarios sociales como una categoría de análisis que está en constante revisión y evolución, en tanto está referida a

la realidad legitimada y las transformaciones de esta realidad se dan en el marco de las instituciones que la recrean. Es Castoriadis (1993:29) quien acuña el término imaginario social,

“el cual representa la concepción de figuras/formas/imágenes de aquello que los sujetos llamamos “realidad”, sentido común o racionalidad en una sociedad. Esta “realidad” es construida, interpretada, leída por cada sujeto en un momento histórico social determinado. Esta concepción de figuras/formas/imágenes es una obra de creación constante por parte de cada sujeto inmerso en una sociedad, de este modo ejerce su libertad, se transforma y va transformando el mundo que lo rodea”. (Castoriadis, 1993:29)

Castoriadis se refiere al imaginario social como un campo de creación social histórica, así: “lo imaginario del que hablo no es imagen de; es creación incesante y esencialmente indeterminada (histórico-social y psíquico) de figuras/formas/imágenes, a partir de las cuales solamente puede tratarse de cosas». Lo que llamamos «realidad» y «racionalidad» son obras de ello” (Castoriadis, 1997: 12)

El anterior planteamiento evidencia cómo la realidad es una construcción cambiante marcada por los imaginarios sociales existentes, el individuo es una creación social y a la vez una asamblea de individuos puede producir una sociedad. La realidad se constituye desde significaciones imaginarias sociales que construyen la subjetividad de los individuos y crean así una “representación” del mundo, incluida una versión sobre la sociedad misma y su lugar en ese mundo. En su texto *El Imaginario Social Instituyente*, Castoriadis afirma que:

“ Las significaciones imaginarias sociales, casi siempre religiosas, que entretengan juntas el sentido de la vida y la muerte del individuo, el sentido de la existencia y de las maneras de hacer de la sociedad considerada el sentido del mundo como totalidad.”(Castoriadis, 1997: 6 y 7)

En esta lógica “las instituciones y las significaciones imaginarias sociales deben ser *coherentes*. La coherencia tiene que ser estimada desde un punto de vista inmanente, es decir, en relación a las características y a los principales “impulsos” de la sociedad considerada” (Castoriadis, 1997: 7). Las representaciones y las significaciones sociales en un sentido amplio crean una realidad que incide en la manera en la que el individuo comprende y se representa en el mundo.

El rastreo realizado evidencia el imaginario social desde su capacidad creativa y de transformación, podemos decir, entonces, “que el imaginario social es una capacidad *imaginante*, un orden de sentido, una producción de significaciones colectivas que al ser producida se va transformando” (Erreguerena, 2002: 40)

Como parte relevante de esta categoría retomamos el análisis de diferentes autores que haciendo alusión a Cornelius Castoriadis nombran que lo que hace posible la continuidad e instalación de los imaginarios sociales son las instituciones sociales, que a su vez permanecen en el tiempo gracias a la incidencia del imaginario social. “El concepto de institución significa “normas, valores, lenguaje, herramientas, procedimientos y métodos de hacer frente a las cosas y de hacer cosas y, desde luego, al individuo mismo” (Erreguerena, 2002: 41)

También resaltamos los planteamientos de Berger y Luckmann que nos permiten tener una interpretación más cercana acerca de los discursos y lenguajes como elementos relevantes de esta categoría, explicando que...

“los imaginarios sociales enfatizan la importancia de la construcción de significaciones como elemento constitutivo del ser en el mundo. Al respecto, proponen para su aplicación y comprensión el uso de los conceptos de “universos simbólicos” y “lenguaje” como generadores de realidad. El primero se entiende como la “matriz de todos los significados objetivados socialmente y subjetivamente reales; toda la

sociedad histórica y la biografía de un individuo se ven como hechos que ocurren dentro de ese universo... contribuyendo al orden y estabilización de las subjetividades presentes en el entramado social y permitiendo al individuo situarse frente a los diversos objetos de atención de la cotidianeidad en la que deviene su existir. Por su parte, el segundo, el lenguaje, opera como herramienta para objetivar, entrega sentido al ser en la sociedad pues da paso a la construcción de realidades delimitadas temporal y espacialmente, lo cual contribuye directamente con la configuración de imaginarios sociales a partir de la comunicabilidad de la experiencia humana.” (Berger y Luckmann, 2006. p 123)

La anterior versión es retomada por Salome Sola Morales en su artículo “Imaginarios sociales, procesos de identificación y comunicación mediática” de la revista Prisma, cuando señala que “los imaginarios se visibilizan por medio de (metáfora/ símbolo/ relato) impacto en los discursos... son esquemas, mecanismos o dispositivos de representación, constituidos socialmente, que permiten a los miembros de una comunidad comprender el mundo circundante” (Sola Morales. 2014: 8). Además, nombra que los imaginarios sociales “tienen un componente emocional importante, ya que permiten desarrollar sentimientos de pertenencia, adscripción o proyección”. (Sola Morales. 2014: 12). Podríamos decir entonces que el sentido de la realidad se crea a través de los imaginarios sociales y su comprensión

“... toda sociedad humana, representa su realidad a través de formas que le dan unidad y cohesión como grupo social, al mismo tiempo que una identidad...La creación de estas significaciones imaginarias, es espontánea y se da en momentos históricos que se pueden datar” (García, C. 2005: 103)

Los imaginarios sociales pueden tener una interpretación desde la comprensión sobre cómo se configura la cultura ya que al representarse a través de símbolos y el lenguaje tienen

incidencia en la construcción de prácticas sociales e instalación de instituciones que transmiten de generación en generación unos rasgos culturales.

“Los imaginarios sociales y las representaciones sociales son prescriptoras de las acciones cotidianas que se desarrollan individual y colectivamente. Puede decirse, además, que se caracterizan por su débil sistematicidad y por su orientación pragmática... Los imaginarios sociales y las representaciones sociales son formas de saber práctico que vinculan las prácticas sociales individuales y colectivas en un contexto histórico particular y que se configuran con los útiles mentales más esquematizados. Le permiten a individualidades y colectividades actuar de manera inmediata sin que tengan la urgencia de indagar o pensar detenidamente en el porqué de la acción a realizarse, o ya realizada, dado que se anclan en lo profundo de los tiempos y han sido aprehendidas a través del ejemplo, que se obtiene de quienes cohabitan con cada individualidad, y de la repetición que suponen infinidad de formas de socialización humana. Se apoyan, además, en las voces de autoridad; en lo que se concibe como tradición y en lo que se asume como lo que comúnmente se ha de hacer.” (Villa, M. 2009: 5)

Resaltamos de los conceptos planteados en los textos rastreados, los que relacionan de manera directa los imaginarios sociales con la práctica social

“...los imaginarios sociales, los sistemas de valores y las ideologías se articulan en las actitudes, las creencias y los juicios de los que emana el sentido que cobra la acción... la materia prima de lo imaginario es la experiencia o el significado o las concepciones que se generan a partir de la práctica.” (Villa, M. 2009: 7-9)

Los imaginarios sociales están presentes en los diferentes niveles de la interacción de los sujetos y esta interacción genera patrones que se transmiten en el tiempo, sin embargo estos patrones pueden ser transformados o modificados. Es por ello de nuestro interés leer de manera articulada la participación como interacción o práctica con el concepto de imaginario social y para esto retomamos lo planteado en el texto “El sentido de la democracia, en los imaginarios sociales de los líderes comunitarios que participaron en el proceso de presupuesto participativo de Risaralda” en el cual su autora señala que...

“muchos de los estudios dedicados a la temática de las motivaciones acerca de la participación política, han concluido que en realidad el compromiso ciudadano resulta ser débil y las motivaciones para participar, casi siempre están asociadas con un interés utilitarista. Aun así... han surgido diferentes perspectivas teóricas y metodológicas orientadas hacia la búsqueda de sentido presente en fenómenos como los “imaginarios”, las “representaciones, las “mentalidades”, entre otros, para analizar desde una crítica social los aspectos que pueden estimular una transformación social a partir de la cual surjan actitudes y valores nuevos que favorezcan en ellos, individual o colectivamente, una cultura democrática. (García, C. 2005: 27).

Así mismo este texto reconoce que

“las representaciones sociales, los imaginarios, las mentalidades, acerca de la democracia, se generan en los sujetos, en un contexto histórico-social determinado. Para el caso de nuestro país, el momento histórico está señalado por la reforma constitucional de 1991 que introduce como elemento central del ordenamiento social, los derechos humanos y la participación ciudadana”. (García, C. 2005: 24)

A partir de este recorrido conceptual y asumiendo los imaginarios sociales como un proceso de interacción que teje lo social con lo simbólico y el lenguaje, nos identificamos con los planteamientos de Berger y Luckmann quienes evidencian cómo los discursos, imágenes e ideas, son determinantes que influyen y definen las acciones cotidianas y además, estos autores visibilizan cómo lo que le da continuidad a los imaginarios sociales son las instituciones sociales, cuando se instala un imaginario los individuos empiezan a instalar sus propias formas y prácticas, por ejemplo cada quien interpreta los conceptos acerca de la participación de acuerdo a su propio imaginario, en la medida que el concepto de participación se interroga se dan transformaciones en la práctica.

Estos planteamientos permiten comprender cómo los imaginarios sociales son constitutivos en las relaciones entre los sujetos en su devenir social, histórico y cultural teniendo gran relevancia en la práctica la cual está cargada de símbolos y lenguajes que son sostenidos por las instituciones y la realidad misma, el imaginario social se refleja en actitudes, creencias, posturas y representaciones de prácticas específicas en el campo social e individual.

Participación ciudadana, tensiones y proyecciones

Intentar la delimitación de una sola noción de la participación ciudadana, en un contexto en el que se han construido tantas definiciones, es complejo, no sólo porque asistimos al tiempo del auge de la promoción de la participación, sino también, porque ésta se expresa de múltiples formas al ser un concepto de la democracia; es por esto que abordar la categoría de participación ciudadana implica acercarse a la comprensión de las ideas construidas alrededor de la democracia participativa, la cual se

“convierte en el punto de encuentro de las expectativas, discursos y temas de urgente resolución que la Constitución Política intenta resolver a través de los mecanismos de participación institucionalizados; los nuevos instrumentos que se legitiman son depurados por el legislativo y adoptados de manera inmediata por las

comunidades por tres vías distintas: lo comunitario, el liberalismo y el espacio legal” (Molina Merchán. 2013: 69)

Tal y como lo hemos nombrado, el panorama acerca de la participación ciudadana en Colombia es bastante amplio en términos de conceptualización y experiencias, de ahí que sea importante retomar lo planteado por la Ley 134 de 1994, la cual aportó a la delimitación de este concepto en una época donde apenas se estaban clarificando las orientaciones plasmadas en la Constitución de 1991. Esta ley

“que reglamentó la democracia directa y participativa cubrió espacios nuevos y creó instituciones novedosas en las dos esferas de acción ciudadana; la propiamente política y la de gestión institucional; la acción en la esfera política hace referencia a las maneras de incidir en el poder institucional a través de formas de democracia directa.” (Molina Merchán. 2013: 68).

Además del argumento normativo, para la conceptualización que pretendemos acerca de la participación ciudadana, es fundamental la noción de democracia, que es “... entendida en esencia, como el proceso de legitimación de decisiones alcanzadas mediante la participación y deliberación entre la ciudadanía, donde lo que prevalezca sean los intereses y propósitos comunes de la colectividad, por encima de los intereses particulares individualistas.” (García C. 2005: 21). Como es nombrado en el texto Construyendo ciudadanía. La experiencia del presupuesto participativo en las comunas de Medellín... “la democracia participativa es un entramado de relaciones y expectativas sobre la cosa pública” que advierten,

“... la necesidad de configurar procesos de organización y participación y sus derechos, no habla únicamente de la estructura formal de una sociedad, indican, además, el estado de la lucha por el reconocimiento de los otros como sujetos con intereses válidos,

valores pertinentes y demandas legítimas.” (Molina Merchán. 2013: 67)

En esta misma línea, así como la participación ciudadana se expresa de múltiples formas que se han ido delimitando, el escenario de la democracia ha sido abordado también desde diversas perspectivas...

“para algunos teóricos, la democracia es un instrumento para el desarrollo humano, pues implica la concepción de un sujeto del desarrollo, que no observa pasivamente su mundo social, sino que entra activamente a responsabilizarse de él, a través del ejercicio político. Para otros, la democracia se refiere a un contrato, que permite a individuos diferentes, definir unas normas mínimas de convivencia justa: para otros, la democracia es un proceso de socialización y construcción de visión colectiva y para otros, será el instrumento mediante el cual, los individuos pueden defender su libertad”. (García C. 2005: 39)

En el rastreo realizado, se ratifica que la democracia es una noción que contiene en sí misma los conceptos acerca de la participación, ya que por esencia las dinámicas participativas le dan sustento al fortalecimiento de la democracia, al respecto encontramos que autores representativos de los debates sociales como Habermas, Castoriadis y Arendt caracterizan diferentes nociones de democracia...

“la perspectiva democrática-participativa en la orientación de Habermas, se plantea que la participación se convierte en el medio más legítimo para tomar decisiones que afecten a la colectividad y por tanto, es a través de este ejercicio que se garantiza el autogobierno y por consiguiente, se genera gobernabilidad democrática y desarrollo del juicio político de los ciudadanos.” (García C. 2005: 63)

Al profundizar en esta perspectiva, Habermas plantea que tanto el modelo republicano como el modelo liberal...

“pueden complementarse de forma racional, en la llamada Democracia Deliberativa. Es decir, el ejercicio de la política dialógica que le correspondería al modelo republicano y el ejercicio de la política instrumental que le correspondería al modelo liberal, pueden entrelazarse en el punto de las deliberaciones. Las deliberaciones, por tanto, hacen referencia esencial al proceso comunicativo y a las condiciones ideales que se requieren para favorecer la deliberación y la toma de decisiones.” (García C. 2005: 63)

Mientras que para Castoriadis, “la Democracia es un espacio simbólico creado por los seres humanos, que permite la autonomía social y la individual. La Democracia, sólo es posible si al mismo tiempo se ha creado la Política.” (García C. 2005: 76)

Es en el marco de la democracia y esta adjetivada como participativa que, “en el enfoque de Arendt, se posiciona el concepto de la participación ciudadana como instrumento que dinamiza las instituciones y los procedimientos democráticos, haciendo viva la pluralidad, con todos los riesgos y contingencias que ello implica.” (García C. 2005:69)

Desde esta concepción la democracia participativa contiene a la participación ciudadana como instrumento, que va más allá de la garantía de ciertos derechos y se convierte en una dinámica de dialogo y relacionamiento entre actores para aportar a proyectos colectivos desde condiciones de igualdad.

“Arendt plantea que se requiere crear un espacio público en el que los ciudadanos encuentren más allá de la garantía de sus derechos políticos, la posibilidad de reunirse para argumentar sus opiniones y establecer consensos, compromisos y metas comunes, de tal suerte que se funde un nuevo orden para actuar libremente en un espacio

público estable de participación ciudadana, donde a futuro se pueda realizar la igualdad. (García C. 2005: 71)

Se evidencia entonces cómo la democracia participativa hace referencia a la posibilidad de deliberación de la ciudadanía alrededor del bien común y colectivo, elemento constitutivo del concepto de la participación ciudadana, sobre el cual a continuación rescatamos aportes contruidos a partir de investigaciones sociales para la academia, aprendizajes de organizaciones sociales y posturas de la institucionalidad pública, que nos permiten contar con una mirada contextualizada respecto al propósito de esta investigación. La participación ciudadana es...

“la intervención de los sujetos, individual y colectivamente, en las decisiones políticas, en la organización de la sociedad y en la discusión y tratamiento de los problemas comunes, en un ámbito público donde se expresan intereses, relaciones sociales y relaciones de poder diversos. Se trata de un elemento sustancial e indispensable para la expresión de la acción democrática y para el desarrollo de la opinión y juicio político.” (García C. 2005: 32)

Podemos afirmar que la participación ciudadana hace referencia a un ejercicio colectivo pensado sobre el bien común y también denota un ejercicio individual como práctica política, en tal sentido...

“La participación hace posible que los individuos se sientan “parte de una comunidad política, a través del libre ejercicio de derechos y deberes. La participación concreta en la realidad, lo que de manera formal se establece en la norma (igualdad ante la ley) y abre la posibilidad a sectores tradicionalmente marginados de la política para intervenir en la escena pública y contribuir a la definición de metas colectivas”. (García C. 2005: 95 -96)

Así mismo se nombra que la participación

“es un proceso en el que distintas fuerzas sociales, en función de sus respectivos intereses (de clase, de género, de generación), intervienen directamente o por medio de sus representantes en la marcha de la vida colectiva con el fin de mantener, reformar o transformar los sistemas vigentes de organización social y política”. (García C. 2005: 99)

Recientemente y como un hecho de gran relevancia para el reconocimiento de la participación ciudadana como oportunidad democrática se promulgó en Colombia la Ley 1757 de 2015, ley estatutaria de participación democrática que señala que

“la participación de la sociedad civil se expresa a través de aquellas instancias y mecanismos que permiten su intervención en la conformación, ejercicio y control de los asuntos públicos. Pueden tener su origen en la oferta institucional o en la iniciativa ciudadana” (Congreso de la República. 2015:2).

Lo anterior genera un marco institucional que conversa y se articula con las concepciones construidas por diferentes teóricos y organizaciones que la han descrito de la siguiente manera

“La participación ciudadana “es un término categórico del poder ciudadano en tanto es la redistribución del poder que permite a los no-ciudadanos ser integrados para compartir los beneficios de la sociedad” (Cuellar, 2010). Para avanzar en esta redistribución del poder son determinantes las estrategias comunicativas, los mecanismos de participación que se integran a los marcos normativos, y los procesos de formación, capacitación y desarrollo de capacidades

para delegar y asumirlo de manera corresponsable y con conciencia crítica.” (Instituto Popular de Capacitación. 2014: 8)

Este recorrido teórico reafirma la importancia de reconocer la participación ciudadana como oportunidad democrática y a su vez evidencia las tensiones y la amplitud en su comprensión,

“aún en la sospecha, desconfianza y deslegitimación de las prácticas clientelistas y politiqueras, y en medio de las contradicciones de la población organizada respecto a esta realidad, la participación ciudadana no deja de representar una oportunidad de ser iguales en el diálogo, de tener una relación entre Estado, poder político y ciudadanos de horizontalidad y simetría, de inclusión de todos. En este sentido la opinión general reclama mayor autonomía y menos mediaciones oportunistas en la participación ciudadana.” (Instituto Popular de Capacitación. 2014: 17)

A las anteriores definiciones y desde el interés de este proceso investigativo se articulan las nociones que la Alcaldía de Medellín ha querido posicionar sobre la participación ciudadana y que han sido nombradas en diferentes textos institucionales, así

“Participación ciudadana como participación sinérgica: Es aquella cuya dinámica se inscribe en procesos de participación que la materializan en planes, programas y proyectos de largo alcance integrales articulados y vinculantes; en este caso se concibe la planeación como proceso social y político, que se dispone como medio y fin y, además, como opción renovada con grandes posibilidades de transformación social... se entiende el tipo de participación sinérgica que tiene un gran impacto en los procesos de desarrollo y que, a su vez, cualifica, a través de la misma dinámica, a

la población y organizaciones que se involucren en ella.” (Alcaldía de Medellín. 2014: 105)

“Participar es la integración activa de los ciudadanos a las comunidades con el objetivo de legitimar su ejercicio y velar por la satisfacción de necesidades y consecución de objetivos comunes, que aporten al desarrollo y a la construcción de un propósito o ideal de ciudad. Dicha participación, organizada y vinculada directamente a los procesos políticos y sociales, promueve la eficacia y la transparencia en la gestión pública e implica que la ciudadanía se involucre en la formulación, implementación y monitoreo de planes, programas y proyectos.” (Alcaldía de Medellín. 2015: 7)

Es importante señalar para concluir, y desde la intención de esta investigación respecto a la lectura de los imaginarios sociales alrededor de la participación en el programa de planeación local y presupuesto participativo, que la participación ciudadana siempre tendrá que asociarse a asuntos como el fortalecimiento de la democracia y la corresponsabilidad ciudadana, por ello, después de esbozar las diferentes nociones acerca de la participación ciudadana, acogemos la siguiente definición plasmada en el texto “Planeación participativa: realidades y retos”, que sintetiza de manera pertinente elementos fundamentales para nuestro análisis.

“La participación se puede definir como el conjunto de acciones que se despliegan en un contexto territorial determinado, para ejercer cambios esenciales respecto a las condiciones que a este lo caracterizan. Dichas acciones se encuentran reguladas por un marco normativo e institucional, las cuales se agrupan en tres componentes básicos: político, pedagógico y técnico. En el componente político se encuentran los diferentes agentes comunitarios, sociales, académicos, gubernamentales, empresariales y políticos, que intervienen en diferentes espacios legales y/o legítimos, para garantizar el

cumplimiento de sus intereses en la lógica de las relaciones de poder que se establecen en cada proceso. El componente pedagógico, por su parte, está definido por las estrategias de animación, formación y comunicación que adelantan los agentes involucrados en los procesos, para su permanente promoción. En cuanto al componente técnico, este se configura en la experiencia de construcción de los diagnósticos y proyectos, al igual que en las metodologías particulares que se establecen en cada territorio”. (Gómez et al. 2012: 54).

Como fue antes nombrado, nos proponemos leer de manera articulada la participación como interacción o práctica con el concepto de imaginario social asumiendo con este propósito que la participación ciudadana

“es un mecanismo que pretende impulsar el desarrollo local y la democracia participativa a través de la integración de la comunidad al quehacer político. Está basada en diferentes mecanismos para que la población tenga acceso a las decisiones del gobierno de manera independiente sin necesidad de formar parte de la Administración Pública o de un partido político. La Participación Ciudadana es necesaria para construir la democracia. Por eso resulta fundamental para favorecer el control de los/las gobernantes, transmitir mejor las preferencias de los ciudadanos y ciudadanas, suavizar los conflictos, favorecer los acuerdos y hacer menos costosa la toma de decisiones políticas.” (Alcaldía de Medellín. 2010: 72)

Planeación local y presupuesto participativo una práctica para la gobernabilidad

Sobre la planeación local y el presupuesto participativo como concepto se han realizado múltiples investigaciones y construcciones teóricas que están en su mayoría enmarcadas en

una definición que parte de la praxis o los aprendizajes de experiencias que se han desarrollado no sólo en Colombia sino en otras partes del mundo³.

Para una aproximación a esta categoría debemos partir necesariamente desde la perspectiva de la planeación participativa, ya que los procesos de planeación local tienen un marco que nace en los procesos de participación comunitaria y ciudadana, los cuales dieron origen a la articulación de intereses alrededor de la definición del futuro común de los territorios. La planeación participativa se plantea como “un escenario de debate abierto frente a lo público, por las transformaciones que reclama, las cuales van más allá de la simple solución

“En el año 1989, cuando empezó a funcionar el sistema de Presupuesto Participativo en Porto Alegre, Brasil, éste se enfrentó a una difícil situación que, además de la novedad del sistema, logró una modesta participación de la población. En 1990, la participación se mantuvo muy restringida, especialmente por las dificultades de financiación que la prefeitura atravesaba. A partir de ese momento, cuando la ciudad recuperó su capacidad de inversión, gracias a una profunda reforma fiscal, el Presupuesto Participativo recibió un fuerte impulso. El Gobierno comenzó a tener fondos para abordar las demandas y la población empezó a sentir y a ver con sus propios ojos que se respetaban sus decisiones y que esto repercutía en un mejor nivel de vida. A partir de 1991, el Presupuesto Participativo se convirtió en un proceso masivo y emocionante que empezó a movilizar a las comunidades de todos los barrios. En 1994, por ejemplo, más de 11.000 personas, y en 1995, más de 14.000 acudieron a los encuentros y asambleas regionales dirigidas y coordinadas por la Prefeitura”(Ferrer. Año: pagina. [Httpw//habitud.aq.upm.es/bpal/onu/bp049.html](http://habitud.aq.upm.es/bpal/onu/bp049.html))

“Aunque el presupuesto participativo surgió a partir de una iniciativa gubernamental, es una estructura autónoma auto – regulada. Al lado del presupuesto participativo existe toda una estructura complementaria de participación popular, como los consejos sectoriales, las plenarias que discuten la calidad de los servicios prestados por la municipalidad, las comisiones de control de obras, la comisión tripartita de vigilancia del personal del gobierno local y desde 1993, la ciudad constituyente, que a través de los congresos de ciudad cada dos años y precedidos de estudios técnicos y de una amplia discusión articula un proceso de negociación para definir directrices, normativas y estrategias de desarrollo urbano y ambiental, de desarrollo económico y social y de desarrollo cultural. Esta enorme constelación de formas de participación exige del gobierno una permanente exposición a la crítica de la sociedad. Al mismo tiempo posibilita una interlocución con prácticamente todos los segmentos sociales especialmente con los más populares, que por tener las mayores carencias tienen la mayor participación. El respeto que el Presupuesto Participativo conquistó en la opinión pública y la credibilidad obtenida por el poder público municipal, como resultado de este proceso, al menos ofrece una importante pista que contiene algo de universalidad”.(Stolowicz, 1999: 52 -54)

“La mayoría de los presupuestos participativos en Europa tienen poco que ver con la experiencia de Porto Alegre y con muchas experiencias similares en América Latina. El contexto social, económico y político es muy distinto allí, y la dinámica de la democracia participativa también. Además, el fenómeno es muy heterogéneo. Los países europeos tienen entre sí diferencias marcadas en términos de cultura política, de competencias de los gobiernos locales, de forma presupuestal. Lo que se llama presupuesto participativo no es exactamente lo mismo en Francia, Italia, Alemania o España. Por eso, los presupuestos participativos no constituyen en el viejo continente una metodología, sino más bien un tema político y un movimiento de institucionalización de la participación ciudadana alrededor del presupuesto público. Los presupuestos participativos implican por los menos tres criterios: la participación supone discusiones sobre el presupuesto público; tiene que organizarse a nivel de la ciudad, y no sólo a nivel del barrio (se diferencia así de los fondos de inversiones locales o de los organismos de desarrollo comunitario); y tiene que repetirse (un referéndum sin continuidad sobre las finanzas no es un presupuesto participativo”. (Sintomer, 2005: 1)

a necesidades básicas o la simple inserción a la economía global”. (Gómez et al. (2013): 15). Esto, agregando que...

“la planeación participativa constituye un reto para cualquier gobierno, en tanto el hecho de convocar al conjunto de la sociedad a que construya el tipo de desarrollo que desea, implica abrir el escenario de toma de decisiones a toda la ciudadanía sin exclusión alguna, articular actores, conciliar posiciones individuales con los intereses de la colectividad y de la ciudad, además de posibilitar un escenario para la democratización de la gestión pública a través de la identificación de problemas y fortalezas actuales y la definición de apuestas conjuntas de futuro.” (Velásquez *et al.*, 2003 en Londoño, G. 2012: 379)

Con base en lo anterior, la planeación local y el presupuesto participativo en Colombia se ha definido a partir de la lectura de diferentes experiencias puestas en marcha y desde diferentes autores que retoman el concepto de la siguiente manera; la planeación local y el presupuesto participativo es “un instrumento de gestión pública, alrededor del cual se genera un proceso democrático.” (García, C. 2005: 14) “...que fue visto como el comienzo de un camino, un camino que debe ser atendido constantemente para, de una parte, recuperar la confianza en el Estado mediante una experiencia participativa en el ámbito local y, de otra, para mostrar que es posible reformarlo radicalmente, “reformarlo en el entendido de transformar la relación entre el Estado y la Sociedad, para poner en tensión al propio Estado, poniéndolo al servicio de los intereses de la ciudadanía y al fortalecimiento de la Democracia...” (García, C. 2005: 19)

La planeación participativa comienza a caracterizarse y llenarse de sentido como marco para los procesos de interlocución y participación ciudadana, la concertación de intereses colectivos, el fortalecimiento de la confianza y la construcción de una relación diferente entre el Estado y la ciudadanía, generando visiones desde diferentes escenarios al

académico, un ejemplo de esto, sobre donde se ha conceptualizado la planeación participativa, es en el ámbito comunitario, en donde

“la Planeación es un proceso metodológico que permite ir avanzando en la satisfacción de necesidades, en los niveles crecientes de auto dependencia y en nuestras relaciones. Es desarrollar un proceso de aprendizaje que permita ir de lo pequeño a lo grande, de lo micro a lo macro. Es hacerse parte de y construir conjuntamente. Planear requiere de la capacidad de visionar, de comprender problemáticas y descubrir potencialidades del barrio, la zona y la ciudad. Se asume entonces la Planeación Zonal como una manera de avanzar en el cambio de la metodología tradicional del país, mostrando nuevas prácticas, trascendiendo de la planeación vertical, descendente, a una planeación horizontal, ascendente, en donde se parte de procesos de base.” (Corporación Con-Vivamos y otras, 2007: 42)

En el rastreo sobre este concepto fuimos entendiendo que la planeación local y el presupuesto participativo, es un concepto fundado en lo práctico y en el reconocimiento de experiencias sociales a nivel local, de ahí la importancia de visibilizar y articular a lo anterior, las definiciones construidas por los gobiernos locales de la ciudad de Medellín que han reconocido la importancia de fundamentar la planeación local y el presupuesto participativo, definiéndolo según su mirada técnica, política y estratégica del proceso de la siguiente manera:

“Planeación Local y Presupuesto Participativo puede entenderse como un proceso que convoca a la ciudadanía y crea escenarios para que incidan en la construcción de la democracia participativa como proceso de formación, que permite adquirir capacidad crítica y actitudes individuales y colectivas para la transformación social. Allí se aprenden y ejercen valores y prácticas ciudadanas como la argumentación, la tolerancia, la pluralidad, el respeto por la palabra, la

capacidad de escucha, la posibilidad de votar y elegir entre diferentes opciones, organizarse e interactuar con el Estado, efectuar monitoreo y evaluación a los acuerdos y decisiones tomadas. Es por esto que, además, el programa complementa la cultura de la civilidad, la convivencia y la autorregulación, pues la misma ciudadanía llega a acuerdos públicos sobre las prioridades de su territorio y comunidad local, se relaciona y concilia a través de procesos de entendimiento por convicción y no por coacción, y vigila el cumplimiento de la intervención administrativa, apropiándose de términos como corresponsabilidad, cogestión y control social.” (Alcaldía de Medellín (2010: 14)

En la misma perspectiva este proceso es asumido como

“un proceso sociopolítico y un escenario de interlocución entre los actores del desarrollo de un territorio determinado, quienes, en una apuesta por la construcción colectiva, emprenden una serie de acciones que contribuyen a la priorización de problemáticas y potencialidades, y a la identificación de propuestas en torno al logro de los objetivos comunes inicialmente pactados. Es una oportunidad de encuentro entre diferentes voces interesadas en construir consensos básicos sobre las metas de bienestar, y sobre los procedimientos, instrumentos y acciones necesarias para alcanzarlas. Es en consecuencia un proceso y un escenario eminentemente político que enlaza medio y fines, presentes y futuros, problemas y soluciones, potencialidades y realizaciones, conocimiento y acción.” (Alcaldía de Medellín, 2010:63)

De acuerdo a lo anterior, ligado a un proceso eminentemente social y político se denota el aporte que este concepto llevado a la práctica hace la participación ciudadana y a las dinámicas de construcción de realidad local, pensando también en el concepto que

desarrollamos más adelante acerca de la gobernabilidad, de ahí la importancia de evidenciar cómo los gobiernos locales lo entienden y le dan también un carácter operativo, la planeación local y el presupuesto participativo ha sido definida como

“el conjunto de autoridades, órganos, instrumentos y mecanismos de control, orientados al logro de los objetivos del desarrollo de Comunas y Corregimientos, en el marco de la planeación municipal, y son parte constitutiva del Sistema Municipal de Planeación. (Alcaldía de Medellín. 2011: 13)

Contextualizando así, un proceso que ha sido implementado desde la orientación institucional y donde al concepto de planeación participativa como eje del cual surge la planeación del desarrollo local y presupuesto participativo se le nombra como...

“el proceso y ejercicio colectivo, en el cual, actores sociales generan posibilidades de desarrollo a través de dinámicas sociales, políticas y culturales, en las cuales se ponen en marcha acciones tendientes a la identificación de problemáticas y situaciones que afectan territorios determinados y propuestas de solución que se concretan en planes, programas y proyectos.” (Alcaldía de Medellín, 2014: 10)

Ya que no solo se trata de una mirada técnica y operativa encontramos una definición institucional que la nombra como política pública

“Planeación Local (PL) y Presupuesto Participativo (PP) es un proceso de participación ciudadana mediante el cual, a través de un conjunto de actividades, las comunidades pueden planear, gestionar y priorizar parte de la inversión pública (5% del presupuesto anual de inversión), para contribuir a superar algunos de los problemas que tiene cada territorio de la ciudad. Este ejercicio permite: Que los habitantes de una comuna o corregimiento deliberen sobre asuntos y

necesidades colectivas y que esta discusión se traduzca en propuestas y decisiones de inversión sobre parte del presupuesto municipal.”
(Alcaldía de Medellín, 2015: 10)

El concepto encontrado desde las referencias de la Administración Municipal, es un concepto que se llevó a un programa institucional y que al implementarse ha generado diferentes visiones sobre sus potencialidades y dificultades, señalando también elementos en torno a la cualificación de la participación ciudadana y la necesidad de continuar encontrando mecanismos para fortalecer la interlocución Estado y ciudadanía en general y que este programa.

“además de entregarles a las comunidades la responsabilidad de su propio desarrollo en la búsqueda de respuestas a sus propias necesidades y expectativas, el Programa implementado desde el gobierno municipal cumplió con objetivos que fueron más importantes a futuro; en primer lugar, se convirtió en una escuela de identificación formación de líderes que, en el ejercicio otorgado por los vecinos (Nuevos liderazgos), de manera espontánea, fueron descubriendo caminos de acción para aportar a las ideas y propuestas que surgían de manera desordenada y que en otro esquema de acción se hubieran perdido entre oficinas tratando de tramitar su ejecución. En segundo lugar, se logró ejecutar el mandato constitucional de vincular al ciudadano a la construcción de alternativas y respuestas a los problemas de su propia comunidad. (Molina Merchán, 2013: 77)

En la comprensión sobre la planeación local y presupuesto participativo se evidencia un concepto de origen democrático que se convierte en instrumento para acercar la gestión de lo público a la cotidianidad de la participación ciudadana y como aporte a los procesos de gobernabilidad, construcción de confianza entre Estado y Sociedad Civil y porque no capacidad de incidencia de lo local en la dinámica municipal.

“Desde el punto de vista social esta política asume el reconocimiento a la capacidad decisoria de los actores sociales en su territorio, como la oportunidad para el ejercicio pleno de ciudadanía social, generando capacidades para el uso de bienes y recursos públicos con fines de bienestar y desarrollo económico para todos los habitantes. Desde el punto de vista de la gobernabilidad democrática y la superación de los problemas de violencia que ha vivido la ciudad, se trata, en primer lugar, de recuperar la confianza en la administración y las instituciones formando nuevos sujetos políticos, ciudadanos activos y organizaciones sociales reconocidas políticamente, con capacidad decisoria para acceder a la gestión de los recursos y a la formulación de políticas democráticas que estimulen la incorporación de sus potencialidades locales en el desarrollo de la ciudad y la región.”(Alcaldía de Medellín, 2005: 6)

Finalmente, el rastreo realizado arroja una amplia conceptualización y son muchas las referencias o argumentos construidos acerca del contenido del concepto de planeación local y presupuesto participativo, sin embargo, para efectos de esta investigación que tiene un interés referido a lo metodológico y su relación con la instalación de imaginarios sociales, nos parece apropiado y contextualizado retomar respecto a esta categoría, lo desarrollado acerca de la planeación participativa por Esperanza Gómez y otros autores en el texto

“Planeación participativa: realidades y retos” donde se hace énfasis en que, “si bien el diseño de un proceso de planeación participativa comprende elementos de tipo técnico, la comprensión del contexto social y la necesaria viabilidad de lo proyectado requiere de lo político y lo pedagógico. De acuerdo a lo anterior, conocer, proyectar, gestionar, pero, principalmente transformar las relaciones y el compromiso de quienes de una u otra forma están vinculados con los territorios, se convierte en tema sustancial e inherente en la

construcción de las rutas de planeación participativa.” (Gómez et al. 2013. p 16)

Y esto sumado a la definición acerca de Planeación local y presupuesto participativo que evidencia este concepto como una construcción que se da de acuerdo a la comprensión de los actores que la definen y que la asumen en la práctica de diferentes maneras, como espacio, instrumento, ejercicio o proceso, tal y como se indica en la siguiente cita y que en todo caso busca garantizar la participación ciudadana como derecho.

“*Un espacio* de relación permanente con la comunidad, un modelo de gestión democrática en el que la ciudadanía participa de forma directa, voluntaria y universal; *un instrumento* que a través del voto democrático, permite la toma de decisiones de la comunidad; *un ejercicio* potente de planeación participativa, que permite consolidar los avances y aprendizajes de la comunidad, en experiencias colectivas de participación en la planeación del desarrollo de su localidad, *un proceso* flexible y abierto que se construye y recrea con cada contexto particular y que se auto-regula, con la participación de todos los que intervienen en él.” (García, C. 2005: 16 y 17)

Gobernabilidad, aportes y perspectivas

En el propósito investigativo de identificar los imaginarios sociales instalados alrededor de la participación en el programa de planeación local y presupuesto participativo y reconociendo este programa como una herramienta potente en el fortalecimiento de la democracia participativa, se hace necesario acercarnos al concepto de gobernabilidad, esto debido a que en el rastreo realizado varios autores nombran cómo los procesos de planeación local y presupuesto participativo han aportado a los procesos de gobernabilidad en diferentes partes del mundo y sobre todo en América Latina.

Varios autores han debatido sobre las diferentes concepciones acerca de la gobernabilidad y en estas encontramos coincidencias respecto a lo planteado por Manuel Alcántara que sostiene que puede entenderse

“por gobernabilidad la situación en que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno que se sitúan en su entorno (de carácter medioambiental) o que son intrínsecos a éste. Profundiza su definición señalando que la gobernabilidad se forma a partir de impulsos que vienen del propio gobierno y que se expresan a través de las políticas públicas, éstas a su vez son recepcionadas por la sociedad, que emite su respuesta a través de individuos solos o a través de las organizaciones. En otras palabras, para lograr los objetivos propuestos se debe propender al buen rendimiento de las instituciones con el fin de asegurar la gobernabilidad del sistema”. (Heredia. 2002: 5.)

En conexión con lo anterior y en relación a la iniciativa de los gobiernos para generar acciones que acerquen la gestión de lo público a la ciudadanía, Tomassini nombra que la gobernabilidad

“consiste en la capacidad del gobierno y de la sociedad para atender equilibradamente, en grados y durante períodos razonables, la triple demanda ciudadana por crecimiento, equidad y democracia, con transparencia, a partir de los consensos necesarios, y con la más alta participación posible”. (Heredia. 2002: 6)

Respecto a esto podemos nombrar entonces una relación esencial entre los conceptos de Planeación Local y Presupuesto Participativo, Participación Ciudadana y gobernabilidad, en la medida que el primero como herramienta para el fortalecimiento de la relación entre Estado y Ciudadanía y como proceso participativo da cuenta de una demanda ciudadana por hacer parte de decisiones que tienen propósitos de equidad y consolidación de la

democracia. A esto se suma que la indagación nos muestra cómo los conceptos de legitimidad y eficacia están estrechamente relacionados con la gobernabilidad

“La gobernabilidad es un concepto que aparece ligado a la democracia y al concepto de legitimidad. Las formas participativas que asuma esta gobernabilidad ayudan a materializar la posibilidad de un gobierno de emprender las medidas que considera necesarias para lograr la realización del bienestar de su sociedad. La democracia, con “el conflicto que genera la diversidad de opiniones”. Puede dirigir cabalmente a un Estado si este permite que toda la nación se siente representada y por consiguiente lo consideren legítimo”: (Cancelado. 2016: 7.)

Podemos decir en consecuencia que la gobernabilidad articula, el propósito de generar condiciones o instrumentos que impacten la credibilidad y confianza en el hacer de los gobiernos, con el propósito de generar participación ciudadana para de esta manera visibilizar la voluntad administrativa de reconocer la incidencia de la ciudadanía, si se genera incidencia ciudadana se fortalece la confianza sobre la apertura de los gobiernos para escuchar sus demandas.

En la gobernabilidad...“se presentan por lo menos dos dimensiones interrelacionadas, pero con frecuencia escindidas en su tratamiento: la dimensión institucional de la función pública y de la estructura organizativa del Estado, pactada constitucionalmente. Y la dimensión institucional cultural: prácticas formales e informales instaladas, que se configuran como el más importante sostén de las instituciones”. (Gómez et al. 2012: 131)

Específicamente, el texto Planeación participativa: realidades y retos, el cual retoma la experiencia de la ciudad de Medellín en torno a los procesos de planeación local, señala aspectos relevantes referidos a la gobernabilidad como una aspiración tanto de los

gobiernos como de la ciudadanía, en la cual la eficacia de la acción del Estado repercute en la legitimidad que se construye a nivel local sobre la práctica gubernamental.

“La gobernabilidad local está promovida por la calidad de la relación e interacción entre Gobierno y gobernados, la capacidad para identificar y lograr metas colectivas, la habilidad para garantizar los derechos individuales y articular derechos y obligaciones colectivas y la conexión de procesos multifacéticos que involucran instituciones, estructuras, sistemas, recursos, normas, prácticas, actores y relaciones. Al mismo tiempo, la gobernabilidad local también se nutre de otros elementos propios del contexto local, tales como: patrones o enclaves políticos, ordenamiento territorial, arreglos institucionales, niveles de descentralización, mecanismos de rendición de cuentas y participación ciudadana, y la capacidad de producir y administrar recursos. (Gómez et al. 2012: 131-132)

Siguiendo el mismo texto, vemos reflejada una definición acerca de la gobernabilidad que hace sinergia con los procesos de planeación participativa que recoge de manera acertada y cercana una comprensión acerca de esta, en términos de calidad de la relación del Estado/ciudadanía, inclusión pertinente de actores a la gestión del desarrollo y logro de resultados en términos de generación de transformaciones. La gobernabilidad

“se refiere de alguna manera a una condición social, en donde existe una vinculación adecuada entre el Gobierno y la sociedad, relación que permite llevar la dirección, orientar: porque los ciudadanos creen, respetan la autoridad establecida y no recurren a métodos violentos o ilegales para influir en las decisiones públicas, en la medida que dicha situación permite a los ciudadanos mantener expectativas sobre el comportamiento del Gobierno, en términos de eficiencia y eficacia en la acción institucional, como respuestas a las demandas sociales. De esta manera, hablar de gobernabilidad es hablar de las instituciones, la

institucionalidad, es decir, las pautas de conducta que dan razón de la obediencia de los gobernados frente a los órganos políticos a los que se les confía el ejercicio del poder”. (Gómez et al. 2012: 134)

“La gobernabilidad, en consecuencia, es la resultante de una combinación de circunstancias que se dan en la relación entre el Estado y la sociedad; es un fenómeno dinámico que depende, entre otros factores, del contexto en el cual se establece la relación gobernantes/gobernados, de los intereses de los actores sociales, de sus respectivos recursos para mantener un cierto orden social, o para subvertirlo, etc. En otras palabras, la gobernabilidad tiene que ver con el poder relativo de los diferentes grupos que se encuentran en la arena pública”. (Gómez et al. 2012: 134-135)

De lo anterior, concluimos que la gobernabilidad posibilita el trabajo o la construcción de objetivos comunes entre actores (gobierno, organizaciones, ciudadanía) que tienen un lugar diferente en el desarrollo de las dinámicas sociales, a partir del reconocimiento de los contextos, de los intereses específicos más no particulares y de la legitimidad de la acción de uno y otro, asuntos que se ven reflejados para este caso en el propósito con los que se han diseñado o generado procesos de Planeación Local y Presupuesto Participativo.

Por esto, sumada a las diferentes definiciones y a las comprensiones sobre la sinergia existente entre gobernabilidad y planeación participativa, la Alcaldía de Medellín señala que...

“El programa de Planeación y Presupuesto Participativo... [Hizo parte en sus inicios]... de la estrategia de gobernabilidad democrática y de construcción y defensa de lo público... [Donde se definía la gobernabilidad de la siguiente manera:]... es un asunto de todos. La gobernabilidad debe construirse a partir de la corresponsabilidad, esto significa que el futuro soñado por los ciudadanos será posible sólo con

el compromiso de cada uno de los habitantes y actores de la ciudad”.
(Alcaldía de Medellín. 2005: 9).

En este marco, la Alcaldía nombró dos características de la gobernabilidad así:

“1. Construcción Participativa de la Gobernabilidad. La educación en valores ciudadanos es altamente efectiva cuando se construyen en una forma participativa. La mejor forma de lograr que los habitantes de Medellín decidan autorregularse es a través de un amplio trabajo de discusión colectiva. 2. Gobernabilidad Sostenible. La gobernabilidad sostenible se logra con un trabajo en dos frentes, la Acción y la Seducción. Las Acciones generen confianza en los gobernantes y respeto por su capacidad de mejorar las condiciones concretas de la vida en la ciudad. Se buscará seducir la voluntad de la ciudadanía para unirlos en torno del propósito común de construir ciudadanos y ciudad”. (Alcaldía de Medellín. 2005: 9).

El rastreo realizado para el desarrollo de los objetivos de la presente investigación como lo nombramos anteriormente, hace evidente la articulación entre el término gobernabilidad con el proceso de fortalecimiento de la democracia y las dinámicas de planeación participativa y participación ciudadana en la ciudad de Medellín y es por esto que encontramos en las ideas aportadas por Esperanza Gómez y otros autores en su elaboración acerca de los procesos de planeación local, referencias conceptuales que nos aportan elementos reflexivos con los cuales nos identificamos en la labor investigativa que nos convoca, como por ejemplo lo planteado entorno a ...

“entender la gobernabilidad como el conjunto de condiciones, que tienen los diferentes sectores vinculados a los procesos de planeación participativa, para poner en juego los recursos de poder con los que disponen, en el marco de los espacios e instrumentos formales e informales creados para la participación y la toma de decisiones, que

permiten establecer pesos y contrapesos en la competencia y/o colaboración por el posicionamiento de sus intereses específicos; cualquiera sea su naturaleza individual o colectiva, desarrollando capacidades internas en el territorio para posicionar agendas políticas, que con regularidad pujan por trascender a los escenarios de ciudad. (Gómez et al 2012: 144-145)

El referente teórico aquí desarrollado alrededor de las categorías de: imaginarios sociales, participación ciudadana, planeación local y presupuesto participativo y gobernabilidad, se convierte en el soporte de la reflexión, contrastación y argumentación, tanto para el desarrollo metodológico del trabajo de campo, como para la interpretación de los hallazgos.

DISEÑO METODOLÓGICO

Tipo de investigación

Proponemos una investigación cualitativa, que permita desplegar un proceso de recuperación, interpretación y apropiación de la práctica social y posibilite a las y los sujetos comprender y explicar la lógica y la dinámica de la experiencia; contando con la posibilidad de visualizar el producto de las acciones y las transformaciones que han enfrentado a través de tiempo.

Se partirá de un proceso de interlocución y construcción de conocimientos, donde más que la explicación de las realidades se busca la interpretación, la retroalimentación y la proyección de las versiones e ideas construidas alrededor del programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo.

Con esta propuesta pretendemos diseñar un dispositivo metodológico que permita la movilización de los imaginarios sociales de servidores públicos acerca de la participación instalados en el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo, para esto planeamos:

La recuperación de información, la reconstrucción de ideas y la memoria del proceso con **la identificación de los imaginarios** sociales de servidores públicos acerca de la participación, instalados en el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo, a través de la conversación e interlocución con los servidores públicos como actores clave de la experiencia.

Y a partir de la información analizada, **formular un dispositivo que aporte a la movilización de los imaginarios sociales** de los servidores públicos sobre la participación, instalados en el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo.

Enfoque histórico – hermenéutico

Pensamos que desde el enfoque histórico – hermenéutico, el cual implica la producción de conocimiento acerca de la experiencia, la recuperación histórica, el análisis y la interpretación de la información, la contrastación y visualización de acciones futuras, se puede potenciar la puesta en escena de diversas interpretaciones de la experiencia, cuyo sentido es una producción, una actividad constructiva desde la cual los diversos actores le dan dirección y sentido a lo vivido.

El enfoque histórico hermenéutico se ubica en un contexto, tiene en cuenta la historicidad del proceso y analiza la praxis allí desarrollada, aportando a la comprensión de los sentidos de esta y su significatividad para los sujetos que la desarrollan.

Este enfoque unido a la visión crítico social devela la densidad cultural de la experiencia y la complejidad de sus relaciones. Haciendo tangibles los sentidos, ideas, relaciones y fortalezas, además de contextualizar la experiencia en la realidad histórica en la que está inmersa, facilitando la cualificación de aquellos aspectos relevantes, estos enfoques nos sirven como guía del proceso teniendo en cuenta algunos elementos de la investigación participativa, ya que esta desde la intención de transformación social reconoce la importancia de la reconstrucción histórica, del fortalecimiento de las prácticas sociales y del involucramiento de los actores que vivencian dicha prácticas.

El método desarrollado desde la investigación – acción nos permite reconocer las percepciones de los actores involucrados en la experiencia y a partir de sus propias reflexiones involucrar propuestas de acción que aporten a la cualificación de la participación en los procesos de Planeación Local y Presupuesto Participativo desde la Administración Municipal.

La propuesta de investigación para la construcción de aportes metodológicos que incidan en la movilización de imaginarios sociales de los servidores públicos acerca de la participación

en el programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo en el municipio de Medellín, está planteada en varias etapas y técnicas:

Etapas

1. Recuperación de información, experiencias y datos.
 - Revisión de fuentes primarias – inventario y lectura analítica
 - Definición de variables relacionadas con los ejes temáticos o categorías

2. Reconstrucción de los imaginarios a partir de la memoria oral
Trabajo de campo:
 - Diseño y preparación de conversaciones de interés – grupos focales (servidores públicos facilitadores de distintas dependencias que han sido parte de la administración en periodos consecutivos de implementación del programa o en transiciones metodológicas y con funcionarios que hacen parte del proceso actualmente).

 - Entrevistas con servidores públicos de libre nombramiento y remoción que fueron o son directivos de la Secretaria de Participación Ciudadana (dos de cada periodo de gobierno de vigencia del programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo).

3. Contraste entre lo recuperado y las experiencias por periodo
 - Análisis de lo recuperado – a partir de la identificación de categorías y relaciones por medio de Atlas ti.
 - Mapeo de componentes referidos tanto a las categorías como a las metodologías implementadas y producción de textos

4. Definición de lineamientos para el dispositivo metodológico a partir de las pistas recuperadas.

Técnicas

Técnica 1

Etapa 2: Reconstrucción de los imaginarios de participación y las metodologías a partir de memoria Oral.

Actividad: Conversaciones de interés

Objetivo: Recoger insumos para la reconstrucción de los imaginarios a partir de la conversación de experiencias.

Técnica 2: Grupo focal 1

Población: Servidores Públicos Facilitadores de distintas dependencias que han sido parte de la administración en periodos consecutivos de implementación del programa o en transiciones metodológicas.

Herramientas para la recolección de información:

- Matriz de recolección de insumos de los instrumentos aplicados.
- Formato de consentimiento de utilización de la información para fines investigativos
- Grabadora
- Material didáctico

Diseño:

Momento previo

- Identificación de participantes: Servidores públicos que ya no están en el proceso y que tuvieron responsabilidades frente a la dinamización del programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo
- Convocatoria
- Disposición del espacio

Momento 1: Encuadre sobre el propósito de la Investigación y el grupo focal

Momento 2: ¿Qué expresa cada uno? ¿Que pienso del proceso?

¿Cuál era el concepto de participación en presupuesto participativo con el que nació el proceso, al interior de la administración?

Momento 3: Puesta en común del Inventario metodológico - ¿Qué propuestas metodológicas se han construido alrededor del proceso?

¿Cuáles eran los instrumentos y herramientas metodológicas que los servidores públicos implementaban en el programa?

Momento 4: Visión sobre el papel del servidor en el proceso

¿Cómo era la relación de facilitación entre los servidores públicos y comunidad en el programa de presupuesto participativo?

Técnica 2

Etapa 2: Reconstrucción de los imaginarios de participación y las metodologías a partir de memorias orales escritas y audiovisuales.

Actividad: Conversaciones de interés

Objetivo: Recoger insumos para la reconstrucción de los imaginarios a partir de memorias orales, escritas y audiovisuales.

Técnica: Grupo focal 2

Población: CES – Comité de Enlace y Seguimiento. Servidores Públicos que hace parte del proceso actualmente

Herramientas para la recolección de información:

- Matriz de recolección de insumos de los instrumentos aplicados.
- Formato de consentimiento de utilización de la información para fines investigativos
- Grabadora
- Material didáctico

Diseño:

Momento previo

- Identificación de participantes: Servidores públicos que hacen parte del proceso y que tienen responsabilidades frente a la dinamización del programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo
- Preparación de información acerca de los imaginarios de participación en el programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo en el municipio de Medellín

- Convocatoria
- Disposición del espacio

Momento 1: Encuadre sobre el propósito de la Investigación y el grupo focal

Momento 2: Relación entre los imaginarios de la participación y las metodologías para la promoción de la participación

A cada participante se le entrega una tarjeta con una frase o dicho sobre imaginarios de la participación y/o metodologías implementadas en el programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo en el municipio de Medellín, y a partir de estas ideas se propone una conversación.

Técnica 3

Etapa 2: Reconstrucción de los imaginarios de participación y las metodologías a partir de memorias orales escritas y audiovisuales.

Actividad: Conversaciones de interés

Objetivo: Recoger insumos para la reconstrucción de los imaginarios a partir de memorias orales, escritas y audiovisuales.

Técnica: Entrevista

Muestra: 8 servidores de libre nombramiento y remoción, directivos de la Secretaria de Participación Ciudadana (dos de cada periodo de gobierno de vigencia del programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo)

Herramientas para la recolección de información:

- Matriz de recolección de insumos de los instrumentos aplicados.
- Formato de consentimiento de utilización de la información para fines investigativos
- Grabadora
- Material didáctico

Diseño

Momento previo

Al momento de la convocatoria se solicita a la persona por entrevistar que lleve el día de la entrevista un elemento físico relacionado con su experiencia en el programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo

Momento 1:

Encuadre sobre el propósito de la Investigación y la entrevista

Presentación de la persona entrevistada

Momento 2:

Se cuenta con una batería de 10 preguntas que se aplicarán según el énfasis de la conversación

1. ¿Cuál es el elemento físico relacionado con su experiencia en el programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo y porque lo eligió?
2. ¿Piensa que la participación ciudadana es una oportunidad para generar confianza en la institucionalidad?
3. ¿Piensa que la participación en la planeación del desarrollo local y presupuesto participativo ha promovido nuevos liderazgos?
4. ¿Considera que los servidores públicos que acompañan el proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo desarrollaron metodologías propicias para la promoción de la participación?
5. Entendido el desarrollo local como la instalación de capacidades y la promoción de potencialidades de un territorio ¿Considera que el programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo le da herramientas a los líderes para promover el desarrollo de su territorio?
6. En su experiencia profesional de acompañamiento al proceso considera que ¿desde el programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo se han generado herramientas para garantizar democracia participativa? Argumente su respuesta
7. Para usted ¿cuáles han sido las metodologías participativas más relevantes del programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo?
8. ¿Considera que la participación en el Planeación Local y Presupuesto Participativo requiere de herramientas metodológicas y pedagógicas diferentes a las que se han implementado? Argumente su respuesta
9. ¿Considera que las metodologías para la participación ciudadana en el proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo, ha permitido que los líderes apropien buenas prácticas democráticas?

10. De los cuatro gobiernos que han implementado el programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo en Medellín ¿cuál ha sido el que ha implementado una metodología que ha generado mayor confianza y cercanía con la comunidad?
Argumente su respuesta

HALLAZGOS, INTERPRETACIONES Y DISCUSIONES

Al delimitar como nuestro objetivo investigativo la identificación de los imaginarios sociales referidos a la participación en el programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo y a partir de esto, la formulación de una metodología que aportara a su movilización, nos propusimos desarrollar un proceso que permitiera construir unas categorías de análisis que nos dieran un marco acerca del amplio debate existente sobre la participación ciudadana, sus ideas, conceptos e interpretaciones y a la vez ayudarán a comprender las relaciones o aportes entre los conceptos, las experiencias y dinámicas vividas en Medellín en torno a la gobernabilidad y la planeación del desarrollo local y el presupuesto participativo.

Es así como a partir de la definición de estas cuatro categorías: **Imaginarios sociales Participación Ciudadana, Planeación local y presupuesto participativo y Gobernabilidad**; diseñamos un trabajo de campo que nos permitió la interlocución con servidores públicos que han hecho parte activa de la formulación, orientación y puesta en marcha del proceso durante sus 15 años de implementación. Tal y como lo intencionamos en la justificación de esta investigación, decidimos orientar esta indagación al interior de la arquitectura institucional que se ha ido configurando alrededor de la planeación participativa en la ciudad de Medellín, porque es un campo poco explorado desde la academia y porque la institucionalidad es un eje estructural en la instalación de imaginarios que pueden o no dinamizar el ámbito de la participación ciudadana.

El planteamiento metodológico diseñado inicialmente fue un derrotero fundamental para hacer lectura de las categorías de análisis y estructurar las preguntas orientadoras que facilitaron la reconstrucción del proceso, la interpretación de la experiencia y la formulación de propuestas movilizadoras.

Las conversaciones por medio de entrevistas y grupos focales, además del diálogo con las fuentes secundarias fueron estructurando reflexiones y discusiones, que se sumaron al proceso de formación desarrollado en la maestría donde se propuso el desarrollo de

encuestas de percepción como un ejercicio que aportó algunos hallazgos preliminares acerca de las ideas existentes alrededor de la participación en el programa de planeación local y presupuesto participativo; ideas que contrastadas con los elementos identificados a partir del trabajo de campo y las reflexiones generadas desde el análisis con la herramienta Atlas ti, constituyen para la actual investigación el cuerpo de los hallazgos y conclusiones que a continuación proponemos.

Resultado 1: Imaginarios sociales sobre participación

El auto despliegue del imaginario radical como sociedad y como historia –como lo social-histórico-sólo se hace, y no puede dejar de hacerse, en y por las dos dimensiones del instituyente y del instituido.

Cornelius Castoriadis

Los imaginarios sociales, al estar ligados a la construcción de ideas, representaciones y sentidos acerca de la realidad, instalan prácticas, dinámicas y discursos alrededor de los cuales los sujetos comprenden y apropian el devenir tanto social como cotidiano. De ahí que, articulando el rastreo realizado respecto a Planeación Local y Presupuesto Participativo y los imaginarios sociales referidos a la participación y en diálogo con lo encontrado en el trabajo de campo, pudimos identificar una serie de ideas, comprensiones y sentidos relacionados, en primer lugar al concepto de la participación, atravesado por dos preguntas principales ¿Qué es participar? y ¿Para qué se participa?

En un segundo plano se identificaron imaginarios sobre los actores más relevantes del proceso de participación, ya sea por la relación que establecen entre ellos o las ideas que circulan sobre las características que deben tener o tienen para hacer parte del proceso, estos son: servidores públicos y la comunidad representada en los líderes hombres y mujeres delegados o representantes de diversas expresiones organizativas. Y, en un tercer lugar se evidencian comprensiones sobre el lugar del gobierno representado en la

Administración municipal y sus formas de fortalecimiento o no de la gobernabilidad, a través del programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo como instrumento para la promoción de la participación y la construcción de confianza.

1. Imaginarios asociados a la participación

Respecto a la participación ciudadana, esta se plantea como una aspiración que hace parte del origen del proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo en términos de *profundización de la democracia y reconocimiento de las dinámicas locales*. También se concibe como una *herramienta para el fortalecimiento de la institucionalidad democrática* en términos de legitimidad y ampliación de la participación; unida a esta versión de la participación se encuentra una mirada que puede ser entendida como pragmática o instrumentalizada, en torno al aumento de la participación como ganancia para la legitimidad del proceso, como se evidenció en el Grupo Focal 2 sobre Participación.

“¿desde cuándo estamos hablando de participación ciudadana?, pese a que la participación ciudadana está establecida como un derecho fundamental de la constitución política desde 1991 y antes de que llegara el programa de PP, la participación se veía como la expresión de las organizaciones sociales, al ciudadano como tal, se le veía por allá, muy lejano, eso era antes del programa de presupuesto participativo”. (P17. Grupo Focal 2. Participación)

Más allá de qué es participar, son reiterativas las ideas del para qué se participa, señalando la participación en su deber ser como un derecho que permite la implicación ciudadana en la toma de decisiones por el bien colectivo, pero que en el desarrollo del proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo se liga al posicionamiento de intereses particulares y el afianzamiento de prácticas poco democráticas, en este sentido al indagar por el tema de gobernabilidad en la entrevista 7 se nombra lo siguiente.

“... La participación también está en la institucionalidad, con un imaginario de conveniencia es decir cuando la alcaldía o cuando la institucionalidad siente que tiene que validar algunos procesos utiliza la participación, porque de alguna manera eso facilita el ejercicio de la gobernanza, entonces cuando se necesita se abren las puertas a la participación, a que entre la ciudadanía, que opine y ponga su punto de vista porque de alguna manera los procesos de los gobiernos, de las entidades públicas están ligadas al gobernante, que es un político”.

(P14 Entrevista 7. Gobernabilidad.)

En nuestro interés por identificar los imaginarios sociales ligados a la participación en Planeación Local y Presupuesto Participativo al interior de la Administración Municipal, es importante señalar que las conversaciones realizadas, evidencian versiones e ideas sobre la intención o apuesta de cada gobierno que ha sido responsable de orientar el proceso, muy articuladas con una perspectiva del fortalecimiento de la democracia, el discurso planteado, evidencia una intención alrededor de los principios democráticos y de la planeación participativa, aspectos que paradójicamente se contradicen en las ideas que tanto al interior como hacia afuera se tienen sobre los efectos del proceso, en términos de cultura democrática, es decir aunque se reitera un objetivo institucional acerca de planeación local y el presupuesto participativo, como una herramienta o escenario para la ampliación de la participación, y el fortalecimiento de la gobernabilidad en clave de legitimidad y confianza, los imaginarios que se han instalado o los efectos que se generan, en su mayoría son contrarios a los propósitos de la participación como derecho. Entendido esto, como efectos o versiones hacia afuera sobre liderazgos con intereses particulares, dinámicas clientelistas, poco diálogo ciudadano y en el interior de la Administración, la participación vista con resistencia, como un reto sin capacidad de respuesta y como una dinámica de tensión y desgaste para la gestión de lo público, así se manifiesto tanto en la entrevista 2, como en la entrevista 7, respecto a la pregunta referida a participación.

“La participación ciudadana desde que se haga de manera transparente genera confianza, el problema es cuando se hace participación sin

estar convencidos o lo que autores llaman una participación meramente simbólica o terapéutica, que a la final la gente se da cuenta, fuimos usados, en ese sentido genera más desconfianza con el estado y genera una reacción en contra, ya hemos escuchado muchas veces es pa tomarse la foto con uno y ya” (P2. Entrevista 2. Participación)

“...se desestima la participación en otras dimensiones, no es participación sentarnos a conversar, no es participación escuchar al otro, no es participación como hacer parte de otras actividades que para mí personalmente si hacen parte de un proceso de participación, y reiteró que es un tema que está ligado con la confianza” (P14. Entrevista 7. Participación, Imaginarios Sociales)

Ante este panorama, los retos de la participación pasan por una necesidad imperiosa de transformar los discursos y revisar con juicio los procesos pedagógicos y de comunicaciones, ya que los espacios de construcción colectiva requieren de una actitud de respeto y un ánimo democrático y legitimador de la participación por parte de la comunidad, representada en los líderes y las expresiones organizativas; y de la Administración Municipal, representada especialmente en los servidores públicos (contratistas incluidos) de nivel técnico y profesional y los directivos no solo de la Secretaría de Participación Ciudadana, sino de todas las dependencias que hacen parte del proceso.

Como fue nombrado en la entrevista 5, en el transcurrir del proceso se han dado lineamientos que evidencian una comprensión de la participación ligada a la cantidad de ciudadanos que llegan a los distintos espacios o escenarios creados en el marco del programa, en algunos momentos las ideas acerca de la participación se fueron ubicando en términos de números y cantidades, asunto que pone sobre la mesa nuevamente la pregunta de ¿qué se entiende por participación y sus cualidades?

“...cuando fuimos a hacer las asambleas, que además en las asambleas tratamos de blindar un poco poniendo algunos requisitos adicionales, para filtrar a personas con otros intereses, digamos que para revisar antecedentes, nos bajó muchísimo la participación, muchísimo, muchísimo, entonces dijimos, es mejor hacer una cosa sin método y técnicamente chueca pero con mucha participación, o es mejor darnos la pela con la participación y seguir por la ruta de la pedagogía y de la metodología para poder hacer cosas que a la larga nosotros sabemos que si son de interés Comunitario” (P12. Entrevista 5. Participación)

Nuevamente surge la contradicción acerca de la comprensión del ejercicio de la participación, la Administración Municipal debe ser garante de esta participación en su concepción como derecho, sin embargo, desde algunas prácticas concretas de participación se limita en ocasiones la universalidad de este derecho; existe una aspiración plasmada incluso en la norma, que se aleja de las versiones que tienen los servidores públicos responsables de desarrollar las acciones para la ampliación del proceso; y algunas prácticas sociales instaladas durante años y que han estado marcadas por contextos adversos a principios democráticos, hacen difícil la promoción de ejercicios de diálogo horizontal, el reconocimiento de las diferentes formas de participar, y la interlocución respetuosa y argumentada entre actores diversos. Prima entonces en la participación, una conversación basada en la sospecha sobre el para qué y por qué se está participando, así se evidenció en el grupo focal 2.

“...podemos inventarnos la mejor ruta metodológica, pero si nosotros como servidores tenemos una idea de la participación como una tensión, como problema con algo, algo aburrido no hay algo que permita hacer una ruptura, la pregunta es cómo hacemos para transformar esos imaginarios sobre lo que es la participación”. (P17. Grupo Focal 2. Participación, Imaginarios)

Lo anterior, en parte como producto de la prevalencia de liderazgos tradicionales que hacen que se establezca una visión que cuestiona o limita el aporte que el programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo ha hecho a la profundización de la democracia y la gestión del desarrollo local, también reflejada en la poca promoción de nuevos liderazgos que se ha dado en la Administración Municipal, ya que de alguna manera la dinámica institucional y territorial ha concentrado su quehacer participativo en líderes y actores que han hecho parte del proceso desde su origen o que se han acoplado a lógicas y prácticas tradicionales en términos de concertación y relacionamiento con las diferentes administraciones. Al indagar sobre la generación de nuevos liderazgos encontramos lo siguiente:

“... sí se han generado nuevos liderazgos, pero no en la velocidad que necesita un sistema como el nuestro, pienso que todos los esfuerzos que se hagan en materia de participación sirven... revisando como cuáles han sido las apuestas y las motivaciones de la gente para participar, veo que algunas apuestas si van reventando en nuevos liderazgos pero insisto, no a la velocidad y con la contundencia que se requiere, algo nos ha faltado en la receta para no entender eso como una relación directa y multiplicadora sino más bien como una relación tensa y difícil, algo nos falta”. (P10. Entrevista 4. Participación)

Los servidores públicos, relacionados con la implementación del programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo son portadores de imaginarios de la participación como un ideal y no como un derecho garantizado en el programa en el que trabajan, existe una desconexión entre la práctica y la intención política del programa.

A la desconexión entre práctica y propósito se suma que al interior de la Administración municipal se ha generado sobre Planeación Local y Presupuesto Participativo un clima o ambiente de resistencia acerca de sus implicaciones, en términos de la dedicación y la presencia en el territorio que exige el proceso, por otra parte porque el diálogo y concertación con la ciudadanía, es visto no como posibilidad de fortalecimiento de

argumentos y debates para la construcción de confianza sino como un campo de batalla desde intereses particulares, en el que no es gratificante participar, aspecto nombrado en la entrevista 1.

“Se dio una gran resistencia dentro de la administración, porque es que todo el ambiente era como si allá en la comunidad todo fuera maluco, creo que se ha ido generando una resistencia a los mecanismos para la participación y además la gente antigua ya está muy agotada de esa dinámica de confrontación a toda hora”. (P1 Entrevista 1. Imaginarios Sociales)

Se señala además en las entrevistas realizadas y específicamente en la entrevista 7, que el acompañamiento a los procesos participativos, a los servidores públicos les cuesta mucho en términos de tiempos, comprensión de las lógicas territoriales, generación de diálogo y promoción de la participación, asunto que ha generado una dinámica al interior de la administración de desprendimiento y estigmatización del significado de la participación

“muchos dicen que eso de la participación es maluco, que eso no nos gusta, que eso trae problemas, entonces personificando ese proceso, es para los servidores de la Alcaldía una persona desagradable, es una persona problemática, es una persona que no le gusta lo que nosotros hacemos y que pone problema”. (P14. Entrevista 7. Imaginarios Sociales)

De otro lado, más allá de las propuestas metodológicas, existe un cruce o articulación entre la voluntad política y el contexto político de implementación de estas propuestas, asuntos que tienen efectos de manera directa incluso en la más expedita de las metodologías, lo que hace que las metodologías deban ser flexibles de manera que puedan responder a contextos cambiantes.

“...todo instrumento de política pública por muy bueno que sea es susceptible a cambios de acuerdo a los gobiernos, puede ser la mejor herramienta política de un gobierno y en el otro no funciona, porque hay otros factores políticos que tiene muchas otras prioridades y otros intereses.” (P2 Entrevista 2. Gobernabilidad)

2. Imaginarios asociados a los actores que hacen parte del proceso

Al proceso de Planeación Local y Presupuesto participativo se empezaron a ligar imaginarios sobre la calidad de la participación o las cualidades necesarias para el ejercicio del liderazgo; y en este sentido, en todos los periodos de gobierno se ha destacado por parte de los servidores públicos la idea de que la participación requiere una profunda convicción y defensa de los intereses públicos, se valoran las prácticas del diálogo, el debate, la reflexión sobre los problemas comunes del territorio. Y también se describen ampliamente las prácticas que se han pretendido desestimular o transformar desde los procesos de participación, ya que causan un efecto negativo en la cultura política y afectan los procesos democráticos; estas prácticas son: i) El interés particular por la realización de proyectos específicos ya que se desvía la atención de las discusiones sobre el desarrollo y se pone énfasis en los procesos de contratación, y no se trata de que los líderes y organizaciones no puedan acceder a procesos abiertos de contratación pública sino que se pierde la legitimidad y la pertinencia en los criterios de selección de las personas beneficiarias o los nichos de ejecución, que se van volviendo pequeños imperios comunitarios. ii) Los discursos y las aseveraciones que se van instalando en el diálogo entre la comunidad y la Administración municipal no son proactivos y respetuosos, se pierde el argumento y la propuesta pasa a un segundo plano, y en este sentido algunos líderes van universalizando frases que van generando un malestar y una sensación de desgano frente a la participación como: “PP es pelear por plata”, “PP son puros problemas”, “el Presupuesto Participativo es una limosna”, “en Presupuesto Participativo: yo participo, tu participas, y ellos deciden”; y en el orden del relacionamiento con los servidores públicos, sobre todo, los de nivel técnico y profesional, los términos de la conversación pasan por comentarios como: “Uds. comen porque nosotros les pagamos”, “con ustedes no nos reunimos porque Uds. no tienen poder

de decisión, “Ud. está vetado en esta comuna”. Expresiones que generan en los servidores públicos un desgano y una reacción en el mismo sentido: “los líderes son problemáticos”, “la participación es un chicharrón”, “a Presupuesto Participativo mandan a los servidores públicos en señal de castigo”.

Respecto a los actores que participan del proceso, servidores públicos y la comunidad representada en los líderes hombres y mujeres, en el rastreo realizado en fuentes secundarias se encuentran amplias descripciones referidas a imaginarios sociales sobre las dinámicas de la comunidad que participa, así:

“Los roces entre organizaciones sociales, el constreñimiento a las personas que no estaban de acuerdo con sus posturas, sumado a las prácticas autoritarias, clientelistas y corruptas de líderes tradicionales, la cooptación de estos espacios por parte de los partidos políticos, la baja formación política de gran parte de los participantes, la primacía del recurso económico sobre la deliberación para satisfacer intereses personales, el tecnicismo y los alcances limitados de este programa sobre la transformación de las condiciones de vida de la población, detonaron en sentimientos de frustración y desconfianza de algunos ciudadanos, dejando la sensación que el principal fin del gobierno local con el presupuesto participativo es mantener una ficción de gobernabilidad para “hacerse a una nueva clientela social que le permite posibilidades para continuar en el mandato” (Gómez, 2007: 69)”. (Londoño, 2012: 372)

Esto sumado a que con el trabajo de campo realizado se identificaron una serie de versiones que fortalecen las ideas que tienen algunos servidores públicos acerca de la comunidad y cómo es visto el liderazgo comunitario, entrando en un contrasentido cuando una de las intenciones nombradas sobre la participación es la construcción de un liderazgo democrático.

Fue recurrente tanto en el rastreo cómo en el diálogo con algunos servidores públicos la aparición de versiones e ideas sobre los liderazgos existentes y que participan del proceso de planeación local y presupuesto participativo, se señalan características de un liderazgo marcado por la concentración de poder, ejercicios de cooptación y presión sobre la diferencia, posiciones individualistas y desde el interés particular, desconocimiento y poca formación sobre la gestión de lo público, prácticas clientelistas que dan cuenta de un ejercicio de participación poco consciente, entre otras formas de liderazgo que son expresadas y denotan un imaginario acerca de cómo se participa y para qué se participa que se aleja en ocasiones del deber ser en términos de fortalecimiento de la democracia que tiene el proceso.

Igualmente fue nombrada la importancia del talante o perfil de los líderes que participan del proceso, refiriendo que la falta de formación en habilidades y capacidades ciudadanas hacen que el diálogo desde un pensamiento crítico y propositivo se dificulte y muchas veces genere interpretaciones y comprensiones descontextualizadas sobre la historia y propósitos del proceso, se señala que en un primer momento la dinámica de planeación local y presupuesto participativo propició la formación de liderazgos que tomaron la palabra sobre las prioridades de la comunidad de una forma argumentada, mientras que a la vez se fueron generando liderazgos que partían de posiciones particulares que se fueron instalando y generando una descualificación de quienes participan a nivel local, como se señala en la entrevista 1 cuando se nombra lo siguiente.

“Muchos líderes dicen que PP es una pendejada, que es una *gastadera* de plata, que acabemos eso, desconociendo las potencialidades de esto para la democracia, y por eso me parece que ha decaído fuertemente como herramienta, ya que los que dirigen todo son los mismos líderes que se han instalado en un interés particular”. (P1. Entrevista 1. Imaginarios Sociales)

Así como existen imaginarios sobre los líderes o comunidad participante, existen ideas sobre el desempeño, rol o perfil de los servidores que también hacen parte de la dinámica

de Planeación Local y Presupuesto Participativo, respecto a esto se identificaron en el desarrollo de las diferentes entrevistas, ideas comunes que agrupamos en los siguientes elementos:

- Los méritos o la meritocracia se relacionan con la legitimidad que se le otorga a las administraciones y de esta forma con los imaginarios respecto a la idoneidad de los equipos que acompañan los procesos, así se evidenció en la entrevista 8 en lo referido al papel de los servidores públicos en PL y PP.

“...encontramos que técnicamente los servidores de planta o los servidores de carreras administrativas no tienen las herramientas suficientes para atender el proceso con todas sus demandas, porque pedagógicamente no están bien estructurados, porque además las herramientas para el seguimiento son pocas”. (P15. Entrevista 8. PL y PP)

- La importancia del papel o rol de los servidores públicos en términos de implicación política o compromiso técnico con el proceso, como fue expresado en las entrevistas 1 y 2 en la pregunta sobre fortalecimiento de la gobernabilidad.

“era gente que era capaz de tener una relación muy horizontal muy respetuosa con la gente” (P1 Entrevista 1. Gobernabilidad)

“...contestar todas las preguntas y las inquietudes que la gente tuviera o la capacidad institucional para responder a esa demanda, ese era el miedo principal más que otra cosa y era como más la capacidad de responder” (P2 Entrevista 2 Gobernabilidad)

El proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo exigió a los servidores públicos un compromiso mayor en términos de su relacionamiento con la comunidad y su

apropiación técnica para el acompañamiento territorial, algo que evidencia la importancia de los servidores públicos como actores clave para la gobernabilidad.

- Las actitudes de los servidores públicos que tienen efecto en las versiones acerca de su desempeño, ya que es visto como poco propositivo, poco cualificado y con poca disposición acerca del proceso participativo, según se manifestó en el grupo focal 1.

“... es un fenómeno que no se miró con el cuidado suficiente porque ni la sociedad, ni la administración en su conjunto estaba preparada para que los servidores abordaran desde el punto de vista político y técnico ese desafío de redistribuir recursos en una conversación de tu a tu, de una manera serena, porque el escenario era de ultraderecha, ultraizquierda y grupos delincuenciales”. (P16. Grupo Focal 1. Gobernabilidad)

- Injerencia de los servidores públicos en la orientación de los recursos de Planeación Local y Presupuesto Participativo. Extralimitarse en la asesoría técnica. Aspectos nombrados en la entrevista 3 en la pregunta sobre participación.

“...con el equipo incidíamos de acuerdo al trabajo que íbamos adelantando con la gente en las comunas... incidiendo conjuntamente con la gente en fortalecer la consecución de recursos para potenciar ese trabajo en los territorios, máxime que estos programas siempre se han caracterizado por no tener presupuesto, entonces se logró un ejercicio importante, pues prácticamente en el 2009, conseguimos más de mil ochocientos millones para ejecutarse en el 2010, cuando el presupuesto... era de cuatrocientos millones, entonces, también la gente lo vio prioritario, porque se hizo un buen trabajo con la gente”. (P11. Entrevista 3. Participación)

- En el grupo focal 1 se nombra de manera relevante el papel de los servidores públicos en las transformaciones que se generan o en los proyectos de cambio que asumen como suyos, no solo se encuentran imaginarios negativos acerca del rol de los servidores públicos también se rescatan experiencias de servidores públicos que han generado capacidades institucionales para hacer posibles cambios.

“... todavía hay quien se resiste a entender que la participación democrática puede facilitar la gestión pública, no frenarla si no facilitarla, porque tenemos servidores que vienen de esa vieja guardia, todavía existe una estructura administrativa con un aparato muy antiguo en sus maneras de ver y de hacer la tarea como servidor, ahí creo que la apuesta de PL y PP, sigue siendo cómo generar institucionalidad democrática, cómo dar el salto que no hemos podido y creo que la apuesta de PP fue clara siempre para generar institucionalidad democrática, de tal manera que podamos entender esas lógicas de participación desde otro lugar y ahí creo que todavía va la apuesta”. (P16. Grupo Focal 1. Gobernabilidad)

- La resistencia de los servidores públicos creada alrededor del Presupuesto Participativo, visto como un escenario agotador y demandante, según lo expresado en las entrevistas.

“...ese imaginario sobre el ejercicio del liderazgo hace también que no se logre nunca realmente un proceso de concertación eficiente porque pues... hay una prevención que impide absolutamente que yo escuche con claridad lo que me están proponiendo, que tenga todo el argumento para hacer una devolución y que haya una conversación más allá de recibir y de negar o aprobar lo que me están diciendo” (P14. Entrevista 7. Participación)

- El papel del servidor público en la promoción del deber ser del programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo que está en torno al bien común y cómo este dista de una realidad donde lo que prima es el bien particular, tal y como se expresa en la entrevista 7.

“...creo que indudablemente el servidor público que este en este proceso tiene que tener una afinidad con el tema, más que con el tema propiamente con establecer relaciones, o sea ser un personaje clave confiable y tranquilo y eso está acompañado de unas actitudes de seguridad, convicción, postura, temperamento, carácter. Y esa convicción no tiene que ser únicamente por lo comunitario y por lo social, sino que también tiene que ser por nuestra razón de ser en términos de participación, para poder intencionar el proceso metodológico; entonces el proceso de participación en general no solamente PP tiene que estar muy conectado con el tema de cultura ciudadana, eso es fundamental. O sea ahí debería de haber una hermandad gigante porque participar es una cultura, o sea participar no es tan innato como comer, como buscar el médico, como irme a caminar, o sea participar tiene que estar en mi cultura. Yo tengo que crecer creyendo en la posibilidad de formarme como líder, yo creo que los servidores tienen que tener una convicción por la intención, por la intención de generar una cultura para la participación o una cultura de participación”. (P14. Entrevista 7. Participación)

En el análisis realizado se visibiliza el posicionamiento de un discurso alrededor de los efectos del programa de planeación local y presupuesto participativo, discurso que ha tenido impacto en el nivel de confianza entre comunidad y gobierno local, ya que se difunden y transmiten mensajes de los líderes hacia la administración municipal y de los servidores públicos hacia la comunidad, que resuenan en detrimento de las versiones que tienen entre sí los actores que hacen parte del proceso; acerca de esto se nombra desde algunos servidores públicos un lenguaje de apatía y resistencia respecto a lo que implica la participación y los procesos de interacción con la ciudadanía, en ocasiones reduciendo la

participación ciudadana a los escenarios ligados al programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo.

3. Imaginarios sociales ligados a la gobernabilidad

Acerca de la posibilidad de construir o aspirar a fortalecer la confianza mediante Planeación Local y Presupuesto Participativo, se generan interrogantes cuando se tienen versiones poco positivas o contrarias acerca de las prácticas de quienes hacen parte del proceso, es poco favorable en términos de gobernabilidad el imaginario instalado acerca de los liderazgos de hombres y mujeres, anotando también que se rescata la emergencia de liderazgos que se han posicionado en el tiempo de implementación del programa de planeación local y presupuesto participativo, la cualificación de la interlocución con la comunidad, el reconocimiento de iniciativas que han logrado transformaciones a nivel local; sin embargo, estos asuntos relevantes en términos de participación se contradicen en un discurso marcado por preguntas acerca de las posibilidades de transformar prácticas poco democráticas que siguen teniendo gran peso a nivel territorial.

Como fue nombrado en las referencias teóricas del presente trabajo, la Planeación Local y Presupuesto Participativo es concebida como una herramienta para el fortalecimiento de la gobernabilidad en términos de legitimidad y construcción de confianza respecto al quehacer del Estado, el origen del programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo en la ciudad de Medellín no se aleja de este propósito y apuesta, sin embargo, se evidencia en el rastreo realizado, cómo en su implementación durante casi 15 años, se han generado ideas y lógicas que interrogan la legitimidad del proceso en clave de la validez y pertinencia de las estrategias que han desarrollado las diferentes administraciones municipales y en estas por ejemplo, qué tanto la ciudadanía en general se ha acercado a esta dinámica de participación, cómo en el marco del proceso se han o no promovido liderazgos que representen intereses colectivos y qué tanto ha aportado el programa al fortalecimiento de la confianza de la ciudadanía hacia la administración, este planteamiento se evidencia en la entrevista 2 en lo referido a Planeación Local y Presupuesto Participativo.

“Hay un aprendizaje para todo el mundo en la ciudad, PP tenía un objetivo práctico muy inmediato, dotar de recursos a los planes, pero generó otros objetivos digámoslo más políticos en términos de cambio social, cultural, no tan inmediatista si no que el PP era un proceso que permitiría avanzar hacia mayor democratización local o sea una democratización entendida como que la gente desde sus barrios y comunas, veredas y corregimientos tuvieran mayor capacidad de incidencia en la política local, pero también una capacidad política de servir como interlocutor autorizado y con capacidad en ciertas acciones o medidas que el gobierno debía reconocer”. (P2. Entrevista 2. PL y PP)

Respecto a lo anterior se encontraron visiones en los servidores públicos que indican una pérdida de legitimidad progresiva en el proceso, ya que la ampliación del conocimiento acerca del programa se ha limitado en ocasiones a los mismos actores comunitarios, las dinámicas locales han sido permeadas por intereses particulares y cada vez cuesta más construir pensamiento acerca del desarrollo territorial de forma colectiva, todos estos elementos influyen de manera negativa en el real fortalecimiento de la gobernabilidad a partir de la Planeación Local y el Presupuesto Participativo, ya que esta es concebida como herramienta que debe generar ampliación de la participación, emergencia de nuevos liderazgos y construcción colectiva, asuntos interrogados por los servidores públicos que hacen o han hecho parte del proceso, tal y como se expresa en la entrevista 2.

“el proceso era también dialógico, o sea el proceso no era solo de asignación de recursos para proyectos, si no que el proyecto nació mucho con la aspiración de construcción de la unidad democrática local, ese poder local y esas dinámicas orientaban el programa pero esa intención ya se ha perdido mucho”. (P2. Entrevista 2. PL y PP)

Respecto a la gobernabilidad y su fortalecimiento como propósito del programa, se debe nombrar que el hilo conductor del Presupuesto Participativo en Medellín, ha sido la Planeación Local.

Al gobierno de Sergio Fajardo le antecedió una historia comunitaria ligada a la construcción colectiva de los territorios y unas expresiones organizativas que ya habían experimentado acciones de planeación local, sumado a esta característica de capital social de una ciudad que se había sobrepuesto a la época del conflicto a partir de la organización y la movilización ciudadana, el gobierno decidió concretar el acompañamiento y la asesoría para el desarrollo del proceso a través de un equipo que cumplía con tres condiciones clave para la construcción y posicionamiento de la metodología de PL Y PP: era un equipo que tenía sus orígenes en las organizaciones no gubernamentales y los movimientos comunitarios, así que había una sensibilidad con el tema garantizada; había personas que eran cercanas al mundo de la academia y la investigación y con ello se logró en este primer momento un sello técnico que ayudó organizar los procedimientos internos; y además, había personas que comprendían la dinámica política y que se supieron posicionar tanto al interior de la administración como ante la comunidad para favorecer los escenarios de diálogo y concertación, asuntos evidenciados en la entrevista 1 respecto a gobernabilidad.

“...yo creo que la confianza de la ciudadanía en el Estado, tiene mucho que ver como con el talante de las administraciones, de los gobernantes y de sus principales servidores, pues, de los que están con la comunidad, depende del talante y la formación y la preparación”

(P1. Entrevista 1. Gobernabilidad)

En términos de fortalecimiento de la gobernabilidad el proceso de PL y PP requiere de presencia directiva para generar legitimidad y respaldo al proceso de concertación y diálogo entre los servidores públicos y la ciudadanía. En conclusión, como se describió en la entrevista 1, se requiere una voluntad política expresa y concreta al servicio de la participación ciudadana.

“...tratamos de escuchar a la comunidad y muchos ajustes que se iban haciendo sobre la marcha trataban de responder a eso, uno diseñaba un programa y esos programas tienen ajustes y tienen cosas que a la gente no le parece, que hay que ampliarlo más, y eso fue lo que se fue tratando de hacer” (P1. Entrevista 1. Gobernabilidad)

De otro lado, en la era de Alonso Salazar, había entonces una garantía normativa, y producto de una gestión de la administración anterior, unos equipos de servidores públicos de todas las dependencias, responsables de la intervención en territorio con la claridad de que Planeación Local y Presupuesto Participativo era una política pública que garantizaba año a año un recurso financiero para la presupuestación participativa, con el conocimiento del territorio y unas condiciones de relacionamiento comunitario recogidas de la administración anterior, el proceso de planeación local pasó por dos énfasis al interior de la Alcaldía: la formulación de planes de desarrollo local, en cabeza del Departamento Administrativo de Planeación, y la reglamentación del presupuesto participativo por parte de la Secretaría de Desarrollo Social.

La reglamentación del presupuesto participativo obligó a los servidores públicos a pararse en criterios jurídicos buscando garantías democráticas para todos los actores del proceso. Para la administración de Sergio Fajardo, la viabilidad técnica de los proyectos de Presupuesto Participativo era un tema de innovación y voluntad política, pero para la administración de Alonso Salazar, era un asunto de control y calidad, es decir, se estaban recibiendo rezagos de procesos emprendidos en la administración pasada y había que empezar a responder no sólo a la comunidad sino a los entes de control por las decisiones participativas, así que su énfasis, ya no estuvo tanto en el diálogo y la concertación sino en los aspectos técnicos de seguimiento a la ejecución.

La voluntad política se mantuvo pero ya no alrededor de la gobernabilidad sino de la institucionalidad democrática y en este sentido hubo un esfuerzo de posicionamiento, ya no desde el alcalde sino desde los secretarios de despacho de Desarrollo Social, quienes debieron concentrar el esfuerzo en consolidar equipos de trabajo más técnicos que políticos,

y entonces empezó a imperar la experiencia en procesos de planificación administrativa y seguimiento y se pasó de tener un equipo pequeño pero fuerte de servidores públicos vinculados a tener unos grandes equipos de contratistas que debían apropiarse del proceso de acuerdo a las condiciones del contexto.

Después de tener un periodo de consolidación de la planeación local y un refuerzo de los aspectos técnicos, llegó la administración de Aníbal Gaviria, con una visión de la participación basada en la movilización ciudadana y los acuerdos participativos, y estos dos elementos, no estaban sólo dimensionados desde la Planeación Local y el Presupuesto Participativo, sino que además se instaló otra dinámica distinta, una en la que había otras reglas de juego y no habían discusiones técnicas sobre el desarrollo de los territorios, sino que se paraban en la puja de la ciudadanía por captar recursos que eran aún más considerables que los del ejercicio de presupuestación participativa, y fue allí donde la concepción de los proyectos pasó a ser macro, esta Administración le dio valor a los proyectos macro que recogían varias ideas similares y se hizo énfasis en que tanto los equipos de trabajo como la ciudadanía pensarán y desarrollarán capacidades para formular macro proyectos de desarrollo, así fue nombrado en dos de las entrevistas realizadas donde se nombraron las visiones acerca de los énfasis que han tenido los gobiernos que han implementado el programa.

“tratamos de insistir mucho de pasar de iniciativas pequeñas sin impacto a proyectos formulados bajo la metodología de marco lógico, entonces si eran unos pasamanos de una cuadra mirar otros dentro de toda la comuna y hacer un proyecto de pasamanos, pero de gran impacto, entonces de pasar de iniciativas a proyectos formulados con una metodología que pudiera uno decir que iba en miras de proyectos de gran impacto”. (P5. Entrevista 5. PL y PP)

“nos dimos cuenta que PP partía de iniciativas pequeñas que se convertían en proyectos desde una idea, mientras que pasamos a tener

macroproyectos a los que era más fácil tenerle indicadores” (P13. Entrevista 6. PL y PP)

Es así como la concertación y el diálogo tuvieron un lugar diferente ya que la normativa sobre la participación en Presupuesto Participativo se llevó al extremo y cada paso tenía unas limitaciones que fueron construidas intentando blindar el proceso de los intereses particulares.

Mientras tanto, en el periodo de Federico Gutiérrez se encontró entonces un escenario adverso para el diálogo y el desarrollo de procesos de planeación local, de un lado porque el aspecto normativo estaba exacerbado, de otro porque la figura de la planeación había perdido legitimidad y de otro porque los equipos técnicos ya no solo, no tenían las características propias para la gobernabilidad, entendidas como la cualificación y la convicción, sino que estaban desgastados en el relacionamiento con la comunidad y en el acompañamiento y el seguimiento a nivel interno.

En la entrevista 8, se nombra que esta administración se concentró en hacer ajustes para resignificar el proceso y volver a darle un lugar importante a la planeación local, sin embargo, las condiciones del contexto de la ciudad en materia de participación, la cultura política de la comunidad participante y la deficiencia en los procesos de acompañamiento por parte de la administración crearon un ambiente de desconfianza difícil de transformar.

“... nosotros pensamos desde lo técnico y lo político en la participación, en torno a que las prácticas de la participación ciudadana no solamente los del presupuesto participativo, si no en todos los espacios, estaba siendo manejada de una forma en la cual no estaba generando ninguna trazabilidad, ninguna capacidad instalada” (P15 Entrevista 8. Gobernabilidad).

Como parte del presente análisis identificamos aspectos clave para la gobernabilidad que fueron enunciados en las entrevistas sobre los énfasis de los diferentes gobiernos que han

implementado el proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo, para visualizar este hallazgo elaboramos el siguiente infográfico que detalla el énfasis que el programa de PL y PP ha tenido en la Alcaldía de Medellín en los últimos cuatro periodos de gobierno.

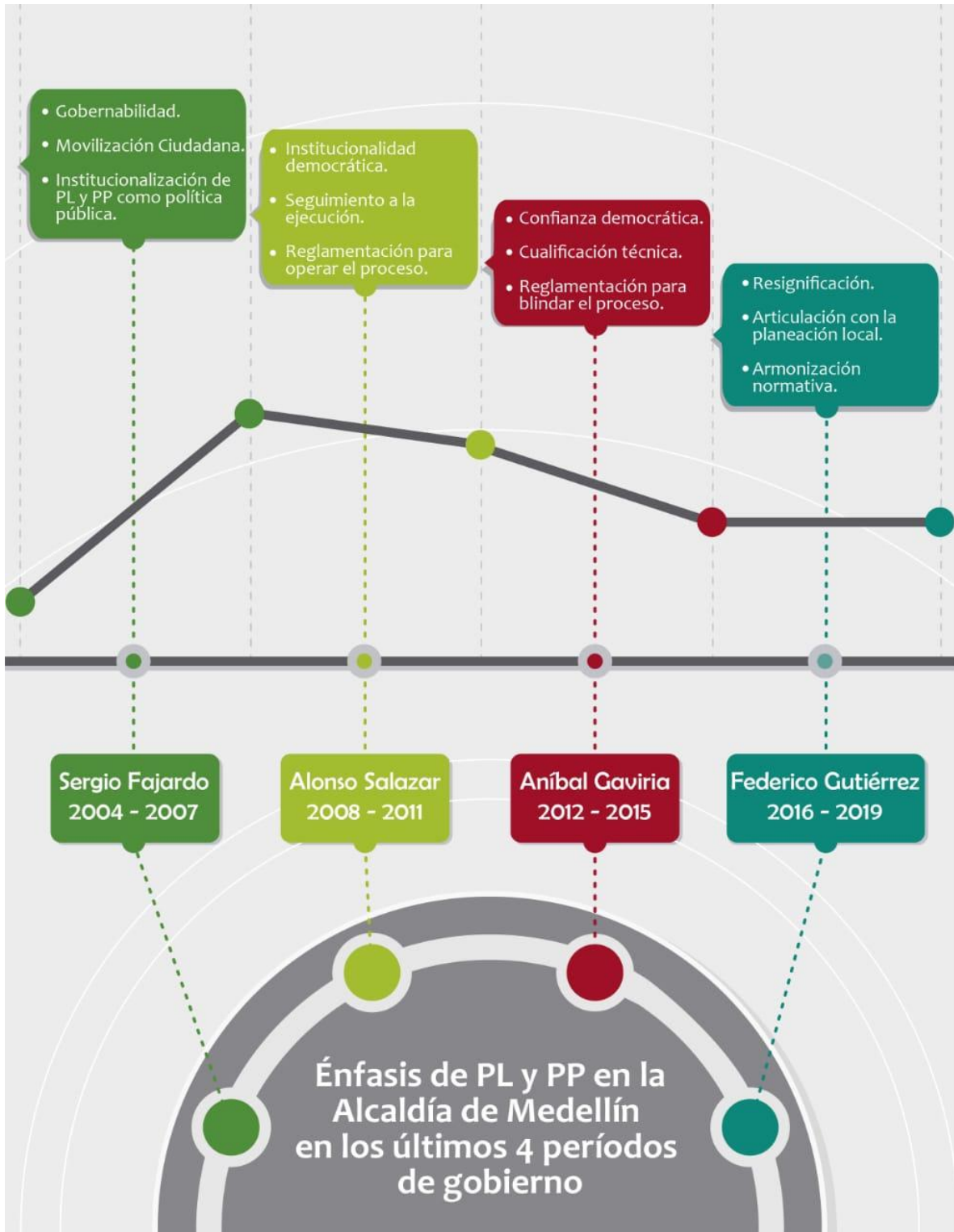


Ilustración 1: Énfasis en PL y PP en la Alcaldía de Medellín en los últimos cuatro periodos de gobierno.

En el contexto de los imaginarios sociales se evidencia como estos crean sentidos específicos referidos a una realidad que es legitimada socialmente, para este caso, en términos de relacionamiento gobierno y ciudadanía, el afecto y la cercanía fue una característica importante para el arranque del proceso que generó confianza, aspecto fundamental en el fortalecimiento de la gobernabilidad.

Si bien, en todos los periodos de gobierno, los procesos de participación y especialmente el de la Planeación Local y el Presupuesto Participativo han estado mediados por el reconocimiento entre los actores, como ya lo decíamos anteriormente, en el período de Sergio Fajardo hubo un equipo de trabajo sensible y cercano a la comunidad, que tejió, según el relato de los servidores públicos, relaciones de afecto y respeto que perduraron en el tiempo; mientras que en el relato de los servidores públicos del periodo de Alonso Salazar se hizo notable una relación de puja, incluso por posicionar una mirada desde la Administración y al interior mismo de la Administración una relación más de presión que de persuasión, aspecto que se nombra en la entrevista 3.

“...lo técnico puede ser poner a la gente a llenar una matriz en Excel, pero no darle direccionamiento de para dónde va el ejercicio, con ese énfasis en lo técnico lo que se hizo fue despolitizar el ejercicio” (P3 Entrevista 3. Gobernabilidad)

Siguiendo la línea del tiempo, es importante decir que en la administración de Aníbal Gaviria se denota una falta de credibilidad hacia los servidores públicos de nivel técnico y profesional, sobre todo porque la figura de las vice alcaldías generó en los líderes un imaginario acerca del poder y las decisiones que ya no estaban mediadas por el concepto técnico o el debate colectivo sino por la cercanía o conocimiento de los lugares de dirección. Y en este último periodo de gobierno, el liderado por Federico Gutiérrez, lo que se nota es un desgaste, un cansancio por parte de los servidores públicos, que ven en el acompañamiento al proceso una pérdida de tiempo para la vida personal y una relación en la que no hay ningún tipo de reconocimiento sobre el proceso técnico y los esfuerzos de acompañamiento.

Otra variable o elemento identificado gracias al contraste de los planteamientos de las personas entrevistadas, tiene que ver con las versiones existentes acerca de la instrumentalización del programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo, bien sea desde los propósitos políticos de los gobiernos o desde intereses particulares de actores comunitarios y también políticos de la ciudadanía, el programa en su implementación ha sido tomado con bandera para el relacionamiento con la ciudadanía y a la vez ha mediado en las dinámicas de tensión y concertación entre diferentes actores en lo local, se nombra así que en sus dos propósitos: planear y presupuestar, ha primado el segundo, lo que ha puesto en juego intereses que van más allá del bien social colectivo, dándose dinámicas de relacionamiento donde media la inversión en el territorio y la asignación de recursos públicos a proyectos específicos, lo cual ha generado expectativas respecto a procesos de contratación, elemento que es tomado a favor e instrumentalizado de alguna manera por quienes orientan o participan del proceso, algo que fue reiterativo en las entrevistas y que se señaló de forma concreta en la entrevista 8.

“el gran reto de la resignificación no es tanto hacia afuera, es más hacia adentro, porque la institucionalidad todavía piensa que este programa o lo que hoy se llama planeación del desarrollo local y presupuesto participativo es un proyecto más para financiar proyectos cualquiera o ideas que se le ocurrieran a la gente, para que se mantengan contentos y dejen gobernar y que es lo que ha pasado, pero ya se está hablando de planear y eso cambia la lógica”. (P15. Entrevista 8. PL y PP)

De acuerdo a lo anterior se nombra que se ha instrumentalizado el proceso de participación, basándose en lógicas y ejercicios de poderes entre actores comunitarios y de estos con la Administración, es distinto nombrar a Planeación Local y Presupuesto Participativo como una herramienta para la legitimidad y confianza en un gobierno, a la realidad de presupuesto participativo como un instrumento de negociación política respecto a los intereses específicos de algunos actores.

“hay que decirlo lastimosamente, ya vemos un espacio demasiado normatizado, demasiado riguroso, en cuanto a cuales son los campos de acción casi que delimitado, retomo las palabras de Germán Franco que dice que muchos de estos ejercicios se convierten en una excusa desde la administración, para hacerle decir a la comunidad lo que quiere la administración, es decir yo salgo del espacio para decir, vea la comunidad pidió esto pero en mis adentros esto es lo que yo quería hacer”. (P16. Grupo Focal 1. Participación)

En nuestra labor investigativa se identifican ideas y versiones que dan cuenta de imaginarios sociales acerca de la participación y estos ligados al proceso de planeación local y presupuesto participativo y al fortalecimiento de la gobernabilidad en la ciudad de Medellín, específicamente en lo referido a la gobernabilidad, se han instalado ideas que ponen en tensión y sospecha incluso desde los mismos servidores públicos, la intención y certeza de que las propuestas de implementación metodológica planteadas por las diferentes administraciones hayan sido o sean democráticas o qué tanto promueven desde una intención legítima la participación ciudadana. Esto se nota en la entrevista 1 cuando se indaga por los imaginarios acerca de la participación y el concepto de gobernabilidad.

“La relación con la ciudadanía, entre la ciudadanía y el estado es una relación de mucha tensión, nosotros lo vivimos en su momento y hay una tendencia natural a la desconfianza, de todas maneras en la relación entre el Estado y la ciudadanía fue muy evidente que todo lo que viniera del Estado era sospechoso” (P1 Entrevista 1 Imaginarios Sociales – Gobernabilidad)

Es así como se nombra que aunque el programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo fue una iniciativa que buscaba gobernabilidad a partir de la promoción de la participación y de la generación de confianza entre la institucionalidad y la ciudadanía, se

ha distorsionado la intención de la participación como un derecho asociado a la construcción del bien común y el mejoramiento de la calidad de vida.

“cuesta todavía mucho bajarse como a esa lógica de la construcción comunitaria, de proyectos de impacto, de soñar, de construir nuevas propuestas y de impulsar esos sueños colectivos de la comunidad”.

(P13: Entrevista 6. Participación)

Sumado a lo anterior, como se nombra en la entrevista 3, es importante que el programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo contenga una directriz u orientación política muy clara desde quien gobierna, ya que en términos de fortalecimiento de la gobernabilidad, los procesos de participación pueden ser desvirtuados si no se cuenta con una orientación política directiva clara y universalizada al conjunto de los equipos estratégicos y operativos de la Administración Municipal.

“... eso debería depender directamente del Alcalde, no de un secretario, porque es una propuesta institucional que atraviesa a todas las dependencias, cuando se concentra sólo en una Secretaría, entonces el secretario o los servidores de mandos medios, que en gran parte son los que mueven el aparato institucional, entran con su gran cantidad de egos y hasta ahí puede llegar el proceso” (P3 Entrevista 3. Gobernabilidad.)

El hecho de conversar con servidores públicos que tuvieron un rol directivo en los cuatro periodos administrativos durante los cuales se ha implementado la Planeación Local y el Presupuesto Participativo, permitió comprender cómo cada equipo de gobierno se ha recogido en un discurso sobre la participación y cómo también, cuando en un mismo periodo de gobierno se chocan diferentes maneras de abordar los escenarios de participación, se instalan dinámicas internas que definitivamente afectan la gobernabilidad. ¿Cómo hablar de gobernabilidad en la ciudad si no existe gobernabilidad al interior de la Administración Municipal? Se hace absolutamente necesario que los equipos directivos

estén conectados a nivel de argumentos y discurso, que compartan una visión similar acerca de lo que significa la participación y que dimensionen lo que significa la realización de un proceso de presupuestación participativa que no es el único escenario de participación, pero que sí es un escenario que caracteriza muy bien la cultura política de la ciudadanía, y en este sentido requiere de un gran esfuerzo de cohesión, de contundencia, de fortaleza y armonía institucional para que se puedan atender los retos de la participación.

“Sería supremamente importante que cada secretario entendiera que es un proceso de presupuestación participativa; más de que es PP porque digamos que PP ya ha tenido unos vicios, una historia, un recorrido que a veces no permite comprender la intención que puede tener un ejercicio de presupuestación participativa que es más hablar de la participación”. (P13. Entrevista 6. PL y PP)

Tanto en el rastreo bibliográfico como en el trabajo de campo, encontramos afirmaciones alrededor de la importancia de la Planeación Local y el Presupuesto Participativo en el ámbito del desarrollo local y cómo los debates que allí se dan, tocan los problemas estructurales de la ciudad, este escenario de la participación le ha permitido a la ciudadanía conocer el funcionamiento de lo público, conectar las situaciones cotidianas con la construcción de alternativas de solución que van más allá del presupuesto municipal y esto conlleva una expectativa que supera el alcance de las decisiones locales. Se hace complejo tanto para la comunidad como para los servidores públicos dar salida a debates que están relacionados con el modelo de desarrollo económico, con el alcance de la normatividad nacional, con las condiciones del contexto social y cultural que afectan las dinámicas locales. En la entrevista 7, se evidencia cómo se instala el imaginario, de que la Planeación Local y el Presupuesto Participativo es el único escenario y medio de participación, y con ello, se genera un ambiente de deuda institucional permanente que lleva, de a poco, a la desconfianza.

“se tiene la idea de que PP tiene que darle solución hoy a todos los problemas del territorio, a todos, a la inseguridad, a las dificultades

con los jóvenes, a la seguridad desde la convivencia, a todo y esas problemáticas tienen que ver con asuntos estructurales sobre los cuales se deben buscar soluciones más a largo plazo, pero como se espera todo de PP, en que momento vamos a poder dar respuesta y suplir todas esas expectativas, siempre quedamos en deuda y pues claro, nunca”. (P14. Entrevista 7. PL y PP)

Al verse confrontados los gobiernos de turno con las demandas propias de las dinámicas de participación fueron emergiendo respuestas institucionales que le fueron permitiendo a la Administración Municipal organizar sus procesos internos, modernizar su estructura y poner a los equipos técnicos, administrativos y jurídicos a pensar en clave territorial. Producto de los procedimientos participativos, las distintas dependencias y entes descentralizados que tienen bajo su responsabilidad la ejecución de proyectos priorizados con Presupuesto Participativo tuvieron que reorganizar a sus equipos técnicos, complementarlos, capacitarlos; surgieron Unidades de Planeación en algunas dependencias, se crearon Unidades de Investigación y empezaron a cobrar sentido los sistemas de información. Abrir el espacio de la presupuestación participativa y poner a la ciudadanía a debatir sobre la inversión pública fue generando una cultura de solicitud de información, en la que las organizaciones y procesos colectivos acogieron el derecho de petición como una herramienta para relacionarse con la Administración Municipal y llenarse de argumentos para la construcción de las propuestas. En el grupo focal 1 fue nombrado que, todos los actores aprenden, todos los actores se mueven y tratan de adaptarse a las demandas de la participación.

“La arquitectura institucional no por vía legal si no por vía de facto se transformó, aparecen los enlaces, aparecen comités especiales que asumían la contratación, aparece una nueva reglamentación, es decir el aparato gubernamental generó estrategias para poder responder a lo que él mismo género hacia afuera, es una cosa de doble vía y la ciudadanía también se organizó y generó una arquitectura cuando

entendió para donde iba la administración”. (P16. Grupo Focal 1. PL y PP)

De acuerdo al propósito de esta investigación, se han contrastado las construcciones conceptuales y los hallazgos del trabajo de campo que estuvo concentrado en las versiones de los servidores públicos, y resulta evidente el reconocimiento al proceso de participación basado en la experiencia de la Planeación local y el Presupuesto Participativo, acerca de sus aportes a la ampliación y la cualificación del ejercicio pleno de la ciudadanía. La práctica de la visibilización de las organizaciones sociales y los liderazgos locales, la riqueza de los debates y los argumentos de la sabiduría comunitaria y la contundencia de las decisiones tomadas a partir del ejercicio del voto y la representación de los intereses de la comunidad.

Puede haber diversas recomendaciones sobre la implementación de las metodologías, y acciones de revisión técnica y pedagógica sobre estrategias de comunicación, organización, formación, planeación y movilización pero Presupuesto Participativo es y será en Medellín un hito histórico en materia de participación ciudadana y es por esto que son fundamentales los esfuerzos que se realicen para la movilización de imaginarios sociales de los diferentes actores que impulsen y fortalezcan la participación como derecho.

“...presupuesto participativo con todas las cosas que habrá que criticarle y mejorarle hizo que la comunidad asumiera un rol diferente frente los proyectos y los procesos, es decir pasar de simplemente beneficiarios a sentir que podían incidir y aportar con sus ideas y propuestas, lo estoy diciendo desde el debe ser, ciudadanos que quieren aportar en las decisiones”. (P17. Grupo Focal 2. PL y PP)

Resultado 2: Componentes de un dispositivo metodológico movilizador de imaginarios sociales

En el centro de esta investigación ha estado la pregunta por los imaginarios sociales alrededor de la participación en el Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo; a partir de las respuestas encontradas en el trabajo de campo y las reflexiones generadas, nos hemos propuesto aportar elementos para la movilización de estos imaginarios en los servidores públicos que participan en el proceso.

Ahora, hablar de la movilización de imaginarios en la institucionalidad, requiere pensar en un *dispositivo metodológico* con la capacidad de resignificar los discursos, las prácticas y las subjetividades de los funcionarios públicos, de manera que se puedan impactar las concepciones, actuaciones y posturas acerca de la participación, entendiendo que para el fortalecimiento de la gobernabilidad y la ampliación de la democracia como uno de los propósitos del programa de planeación local y presupuesto participativos, es fundamental que el concepto de participación cuente con un ambiente o clima favorable que garantice el derecho.

Para comenzar con este propósito, es preciso señalar la distancia que existe entre la metodología entendida como conjunto de actividades y el dispositivo metodológico como una propuesta estratégica de triple entrada (discursos, prácticas y subjetividades) que permite movilizar el ser y hacer – en este caso – de los servidores públicos que participan en el proceso. Es por ello necesario partir de una conceptualización respecto del significado de la categoría dispositivo y lo que implica en términos metodológicos para la resignificación de los imaginarios sociales.

Referente teórico contextual acerca de un dispositivo metodológico.

Explorar la categoría dispositivo, conduce a las definiciones propuestas por Foucault, Deleuze, Agamben y García que entre otros rasgos, exaltan la capacidad de producir lo

social y transformar la subjetividad; para estos autores la formación del dispositivo tiene una potencia configurante y refigurante, lo que indudablemente aporta a los propósitos de la presente investigación.

Logramos entender que los componentes o rasgos de un dispositivo, van más allá de proponer actividades o determinar un paso a paso para la implementación del proceso de planeación local y presupuesto participativo intentando aportar a un cambio de imaginario del imaginario social, puesto que de acuerdo a Agudelo (2016), la referencia de Foucault al dispositivo está asociada a una necesidad de comprensión frente a complejos procesos de producción social que escapan a la denominación de evento, singularidad e incluso proceso. Se trata por tanto de una figura dotada de la suficiente condición estratégica, móvil y compleja como para comprender las potencias de producción de saber, poder y subjetivación que acontecen en un momento histórico y que ordenan el mundo mediante unas configuraciones identificables. (113)

Siguiendo a Agudelo, “el dispositivo es en esencia una forma especial de hacer ver y hablar con efectos directos en el poder y la subjetivación, por lo que instituye modos y dominios en la producción de conocimientos” (2016: 102). Tal y como lo identificamos en la comprensión acerca de los imaginarios sociales acerca de la participación, su movilización no solo se genera a partir de una definición metodológica y técnica sino que la transformación de imaginarios en tanto tiene efectos en la subjetividad colectiva implica promover cambios en términos del saber y concepciones construidas acerca de la participación y el poder que se ejerce en términos de la institucionalidad.

Del mismo modo, Castro Orellana, (citado por Agudelo, 2016: 5) nombra que, al igual que la episteme, el dispositivo responde a su propia mutación histórica, en una génesis dentro de la cual pueden identificarse dos momentos fundamentales. “En un primer momento, el dispositivo se halla inscrito dentro de una estrategia, se despliega y actúa en torno a un objetivo específico que prevalece. Un segundo momento, el dispositivo se desarrolla por medio de un doble proceso: la sobre determinación funcional, que se refiere a los reajustes internos entre los diversos elementos que componen el dispositivo, y el relleno estratégico,

que supone una modificación constante de los objetivos estratégicos hasta alcanzar efectos no previstos” (2008: 113).

Es por esto que después de leer la experiencia de implementación desde cuatro gobiernos municipales, es notable cómo el programa de planeación local y presupuesto participativo nace con una intención que se reflejaba en la apuesta que se transmitía desde los servidores públicos y que ha ido cambiando de acuerdo al sello y apuesta específica de las administraciones, de la dinámica de participación y del contexto social y político de la ciudad, es decir, existen elementos del origen del programa que prevalecen y otros que se han ido modificando a nivel interno dando como resultado un programa que ha configurado unos imaginarios acerca de la participación que hoy es necesario movilizar para atender a las aspiraciones democráticas que tiene el programa como dispositivo en sí mismo para la garantía del derecho a la participación.

Foucault caracteriza lo que es un dispositivo y sus componentes, lo cual contribuye a la delimitación de los lineamientos que queremos proponer para la movilización de los imaginarios sociales acerca de la participación, nombra en términos de discurso.

Momento importante éste en el que una sociedad prestó palabras, giros y frases, rituales de lenguaje, a la masa anónima de las gentes para que pudiesen hablar de sí mismas, y hablar públicamente respetando la triple condición de que ese discurso fuese dirigido y circulase en el interior de un dispositivo de poder preestablecido, que hiciese aparecer el fondo hasta entonces apenas perceptible de las vidas y que, a partir de esta guerra ínfima de pasiones y de intereses, proporcionase al poder la posibilidad de una intervención soberana. (Foucault, 2000: 404-405)

Sumado a lo anterior, profundizó sus planteamientos alrededor de los discursos y su importancia en un dispositivo, señalando el poder como un rasgo fundamental para el funcionamiento del dispositivo complementando la triada saber, poder y subjetividad.

El dispositivo panóptico no es simplemente un punto de unión, un cambiador entre un mecanismo de poder y una función; es una manera de hacer funcionar unas relaciones de poder en una función, y una función por esas relaciones de poder. (Foucault, 2000: 203)

Por su parte Deleuze, complementa la perspectiva foucaultiana, visibilizando cómo el dispositivo moviliza el poder y fortalece lo institucional, elementos que aportan a nuestra lectura sobre el fortalecimiento de la gobernabilidad y el papel de los servidores públicos como parte de la arquitectura institucional.

“El dispositivo panóptico no es simplemente una articulación, un intercambiador entre un mecanismo de poder y una función; es una manera de hacer funcionar relaciones de poder” (Deleuze, 1986:63)

Deleuze (Citado por García, 2011: 4), asemeja el funcionamiento de un dispositivo con una máquina. La institucionalidad podría leerse como una máquina con una estructura de funcionamiento, que contiene unos hilos, servidores públicos que como individuos atienden y concretan una orientación misional siendo los encargados en clave de saber y poder de hacer funcionar el entramado institucional como dispositivo que así como construye imaginarios, puede transformarlos.

Un dispositivo para Deleuze implica entonces líneas de fuerzas que van de un punto singular a otro formando una trama, una red de poder, saber y subjetividad, Un dispositivo produce subjetividad, pero no cualquier subjetividad. Deleuze da como ejemplo el dispositivo de la ciudad ateniense utilizado por Foucault para designar la invención de una subjetivación que se define por una línea de fuerzas que pasa por la rivalidad entre hombres libres y cómo deben organizarse las relaciones entre ellos, es decir, sus modos de existencia. En palabras de Deleuze somos el dispositivo.

A su vez Agamben, procurando responder a la pregunta ¿Qué es un dispositivo? señala en primer lugar, que se trata de “un conjunto heterogéneo, que incluye virtualmente cualquier cosa, lo lingüístico y lo no-lingüístico, al mismo título: discursos, instituciones, edificios, leyes, medidas de policía, proposiciones filosóficas, etc. El dispositivo en sí mismo es la red que se establece entre estos elementos” (García, 2011: 5). A través de los relatos de los servidores públicos entrevistados evidenciamos que a la estructura institucional y a la orientación y apuesta sobre el programa, se suman las versiones acerca de la participación y las resistencias que el programa genera, incidiendo en la subjetividad colectiva que existe como imaginario alrededor de planeación local y presupuesto participativo.

Agrega además que “el dispositivo siempre tiene una función estratégica concreta y siempre se inscribe en una relación de poder” (García, 2011: 249) lo que en el caso de un dispositivo aplicado con funcionarios públicos conlleva a pensar en la importancia de asumir la relación y la orientación frente a estos actores claves para el programa de una manera estratégica, ya que ellos son quienes concretan la transmisión del mensaje institucional y esta labor requiere de unas actitudes favorables al proceso en sí mismo.

Para Agamben, que conversa con la postura foucaultiana, se hace preciso señalar que el dispositivo es una forma particular de "red" dado que incorpora la episteme como “aquello que en determinada sociedad permite distinguir lo que es aceptado como un enunciado científico de lo que no es científico” (Agamben, 2011: 249). Reiterando así la necesidad de abordar y proponer lineamientos que no solo aporten al diseño de herramientas en lo metodológico sino a la construcción de nuevos discursos sobre la participación, al posicionamiento de prácticas a nivel institucional que promuevan la participación desde la convicción como servidores públicos y en coherencia con la orientación política, de manera que estos rasgos actúen como red y generen efectos en la subjetividad colectiva de la institucionalidad y por ende en el imaginario de los sujetos que hacen parte del programa.

Nos encontramos en el rastreo realizado acerca del concepto de dispositivo diferentes versiones o líneas de comprensión, se cuenta con una concepción filosófica de lo que es un dispositivo y una concepción pedagógica y práctica mucho más ligada a experiencias

educativas o de educación popular, esto nos permitió identificar elementos o estrategias necesarias a desarrollar para la movilización de imaginarios sociales, siendo los imaginarios un asunto de orden subjetivo, discursivo y a la vez práctico.

“El dispositivo comprende discursos, instituciones, instalaciones arquitectónicas, decisiones reglamentarias, leyes, medidas administrativas, enunciados científicos, proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas;” (García 2011: 1).

De modo más reciente, García (2011) revisa las tres posturas ya señaladas (Foucault, Deleuze y Agamben) y nombra a modo de síntesis los elementos que constituyen un dispositivo como red de discursos, instituciones, leyes y decisiones reglamentarias; una red que también contiene prácticas no discursivas y que produce formas de subjetividad que a su vez generan una red de saber/poder; rasgos que sintetizan y soportan los lineamientos que proponemos para el diseño de un dispositivo metodológico que aporte a movilizar los imaginarios acerca de la participación en el programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo.

“Un dispositivo es la red que se establece entre los elementos heterogéneos que lo componen, los elementos se entrelazan de acuerdo a las diferentes relaciones de poder al contexto histórico social y a la ideología dominante” (García, 2011: 5)

A partir de estas definiciones encontramos puntos de convergencia entre lo que propone la red interna de un dispositivo y lo que se ha propuesto en torno a la movilización de las ideas que se transmiten y las representaciones que se reproducen alrededor de la participación, para así poder plantear herramientas que ayuden a generar cambios en los mecanismos, los espacios de concertación, las orientaciones pedagógicas y metodológicas; aspectos que se constituyen en el soporte de la implementación del programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo y así se evidencien transformaciones en las comprensiones existentes por parte de los servidores públicos.

Orientaciones en clave de saberes

A partir de lo señalado en el referente teórico contextual, el trabajo de campo realizado evidenció ideas y versiones sobre lo que es la participación y cómo estas ideas inciden sobre la visión que tienen los servidores públicos sobre la planeación local y presupuesto participativo, elementos que en nuestro propósito académico consideramos deben ser transformados en función del cumplimiento del objetivo que tiene el proceso de planeación local y presupuesto participativo alrededor de la participación y el fortalecimiento de la gobernabilidad.

Los alcances de esta investigación han suscitado preguntas en relación con el funcionamiento del Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo, lo que necesariamente conlleva a interrogarse sobre qué tipo de dispositivos metodológicos se requieren para la movilización de imaginarios instalados en servidores públicos acerca de la participación.

“Mientras se piense desde los servidores públicos que la participación es algo maluco, fastidioso, es muy difícil fortalecer la confianza y la gobernabilidad y sobre eso se debe hacer algo para cambiar esa idea”

(P14. Entrevista 7. Participación)

Luego del acercamiento a los imaginarios sociales sobre la participación viene la pregunta por reconocer cuáles son los dispositivos necesarios a nivel metodológico relacionados con los retos de planeación local y presupuesto participativo en términos de cambios en las ideas y versiones instaladas en servidores públicos y aquí se evidencia que la comunicación, la formación y la pedagogía son herramientas fundamentales para el fortalecimiento de la participación y la gobernabilidad.

Además, se evidencia permanentemente que la implementación de una metodología cercana y con la intención de generar confianza desde la Administración Municipal, puede

incidir en la construcción de democracia transparente e incluyente. De ahí que uno de los retos más importantes en clave de gobernabilidad sea el diseño de metodologías que faciliten la apropiación de un concepto progresista de la participación.

“Debemos apostarle a una metodología que nos ayude a simplificar lo denso que puede ser en el fondo este proceso de PL y PP, porque creo que eso también ha sido un problema, en lo metodológico está la clave, cualificar el proceso implica también meterle técnica pero esa técnica no es tan fácil de volverla metodológicamente aplicable y comprensible”. P14. Entrevista 7. Metodología.

En el abordaje acerca de los imaginarios sociales encontramos comprensiones sobre lo que es participar y para que se participa, asunto reflejado en el discurso de los servidores públicos con un lenguaje contrario al deber ser de la participación, de ahí que sea visible la necesidad de modificar dicha concepción desde el discurso y lenguaje que se ha posicionado en torno al proceso; la participación es una relación y allí necesariamente está implicada la comunicación, en la definición de estrategias metodológicas que aporten al cambio de imaginarios debe incluirse fuertemente la perspectiva comunicativa para buscar el diálogo, el entendimiento y la comprensión entre los actores que hacen parte de esta práctica social.

Los imaginarios sociales son estructurados por una red de relaciones en el que uno de los elementos es el discurso y el lenguaje, de ahí que sea fundamental impactar desde las acciones comunicativas la estructuración de discursos en el ámbito institucional sobre la participación, ya que es por medio de estos que se constituye o produce una subjetividad transmitida sobre lo que es la participación para los servidores públicos.

“el dispositivo es un régimen social productor de subjetividad, es decir es productor de sujetos que están ligados a un orden del discurso cuya estructura sostiene un régimen de verdad” (García, 2011: 7).

En el orden del discurso, se ubican las acciones comunicativas o las estrategias de comunicaciones que ayudan a generalizar e instalar ideas sobre un proceso, en este orden una estrategia de comunicaciones para movilizar el imaginario alrededor de la participación debe enfatizar, recalcar y promover ideas centradas en resaltar los aportes positivos de la planeación local y presupuesto participativo a las dinámicas y evolución de la participación en la ciudad.

Las comunicaciones en la administración municipal se han centrado en la difusión de los programas, proyectos, beneficios y servicios de la gestión institucional o en su defecto en la orientación de procesos internos de orden administrativo, en tanto se requiere para la construcción de una subjetividad o imaginario colectivo distinto acerca de la participación de una acción comunicativa que puede ser traducida en campaña, dirigida a los servidores públicos que impacte su forma de pensar acerca de qué es participar y para que se participa, ya que siempre se ha pensado en hablarle a la ciudadanía y poco en impactar desde una orientación mucho más filosófica y política la mentalidad de quienes tienen la responsabilidad de promover la participación como derecho.

“Insisto que el proceso necesita un método sobre todo de comunicación más efectiva más asertiva hacia adentro y hacia afuera. Un método que permita estar todo el tiempo en contacto con la gente, incluidos los servidores, no necesariamente a través de un profesional”. (P14. Entrevista 7. Metodología)

Por eso los aspectos metodológicos relacionados con los retos de la Planeación Local y el Presupuesto Participativo requieren fuertes esfuerzos en formación y pedagogía como herramienta para la participación y la gobernabilidad; el asunto es que siempre se ha entendido que dicha formación y pedagogía está orientada a la ciudadanía y se ha perdido de vista que uno de los actores principales del programa es el actor interno, el que mueve el aparato institucional.

El rastreo realizado sobre lo que significa la planeación local y presupuesto participativo para la gobernabilidad en la ciudad de Medellín, nos muestra al programa de PL y PP, en sí mismo como un dispositivo que ha movilizad históricamente la participación desde una concepción o ideario que ha acondicionado la estructura institucional para atender el reto del acompañamiento en territorio, que ha puesto a la academia nuevas preguntas sobre la planeación local del desarrollo, la participación, la gobernabilidad y los liderazgos, que ha articulado organizaciones para la incidencia y que ha visibilizado a Medellín como ciudad pionera en la implementación de un ejercicio de presupuestación participativa en el país. Sin embargo, a la luz de los contextos sociales, económicos, políticos y culturales frente a la concepción de la democracia y el ejercicio de la representación también este proceso ha generado efectos de contrasentido en la práctica cotidiana de la participación; es decir, la idea del todo vale, de la imposición, de la competencia, de la eliminación de la diferencia y la presión por obtener resultados en el corto plazo, situación por la que este trabajo investigativo encontró sentido respecto a la necesidad de transformar aquello que obstaculiza el fortalecimiento de PL y PP como herramienta para la participación y la gobernabilidad.

“Todo dispositivo tiene una genealogía y una historicidad que explica su régimen de aparición, reproducción, funcionamiento y crisis de la que resultará una nueva configuración de la red de saber/poder y, consiguientemente, nuevas formas de experiencia”. (García, 2011: 7).

Presupuesto Participativo requiere de componentes técnicos, pedagógicos y comunicacionales que ayuden a movilizar los imaginarios sociales sobre participación, es decir, que sea clara en los alcances, que sea comprensible para todo tipo de públicos, y que llegue al conjunto de la ciudadanía participante y no participante.

Hoy lo discursivo, el diálogo, la palabra como medio tiene un lugar distinto a otros momentos del relacionamiento estado – ciudadanía, la visión sobre la posibilidad de conversar, de negociar y de concertar e incluso de facilitar procesos participativos no está puesta en grandes disertaciones sino en orientaciones cortas y prácticas relacionadas en

ocasiones con la optimización del tiempo, aspectos que reducen el carácter reflexivo y de formación de sujetos críticos, por esto es fundamental que los servidores públicos que acompañan, facilitan el programa cuenten con un respaldo discursivo a nivel institucional que refuerce su hacer e intención en torno a la promoción de la participación.

Los dispositivos requieren de una red de elementos que conjugados movilizan los imaginarios instalados, por esto se requiere desarrollar lo discursivo, lo comunicativo, lo formativo, lo normativo para así lograr la modificación de la realidad instalada, en este caso alrededor de la participación.

“Dispositivo sería aquello que produce la disposición de una serie de prácticas y mecanismos que ante una urgencia tiene como objetivo conseguir un determinado efecto que la cancele, la neutralice o la normalice” (García, 2011: 7).

Es así como tejiendo todos los elementos necesarios para generar cambios en las versiones sobre el proceso, lo pedagógico cobra importancia en tanto permite historizar las prácticas, interrogar las lógicas de poder y control y proponer transformaciones desde los aprendizajes, por esto se deben generar herramientas pedagógicas que coadyuven a la emergencia de otros lenguajes alrededor de la participación y el relacionamiento con la ciudadanía, herramientas que propongan por ejemplo la construcción de nuevos símbolos que estén presentes en los procesos de formación y comunicación dirigidos a los servidores públicos que aporten a instalar nuevas preguntas sobre el papel de los servidores públicos en la animación y acompañamiento de los procesos participativos.



Dispositivo metodológico



Saber

1. **Lenguajes:** reconocimiento, valoración positiva del programa y del servidor público.
2. **Discurso:** consistencia, contundencia, credibilidad.
3. **Versiones:** relatos basados en experiencias positivas.
4. **Formación:** ampliación del concepto de la participación.

Ilustración 2: Orientaciones en clave de los saberes

Orientaciones en clave de poderes

En la mirada filosófica de lo que es un dispositivo se nombra que la red interna que lo compone impacta el discurso, tocando así asuntos de orden estructural, de ahí que la orientación política de quien lidera el proceso para la gobernabilidad sea fundamental desde el lugar de poder que ejerce, el gobernante es quien debe transmitir la intención participativa del proceso de Planeación Local y Presupuesto Participativo, siendo necesario que sus mensajes sean unificados respecto a un propósito que logre conectar al conjunto de servidores públicos que implementan el programa.

La Alcaldía de Medellín es una institución que funciona como una red con una estructura administrativa, un lugar de poder, recursos y decisiones normativas, red que la constituye simbólicamente y discursivamente en un dispositivo que ha instalado en diferentes contextos históricos concepciones para este caso sobre la participación ciudadana; la administración municipal desde su red de relaciones que no son abstractas concreta su apuesta o quehacer en sus servidores públicos y estos a su vez construyen un imaginario colectivo sobre lo que es la participación y lo que es el proceso de planeación local y presupuesto participativo.

A partir del ejercicio investigativo con las entrevistas realizadas a servidores públicos del nivel directivo que han estado involucrados en la orientación del proceso, se identifica como una alternativa para el posicionamiento de un discurso que impacte el lugar del programa de planeación local y presupuesto participativo en clave de poder, la construcción de un manifiesto político acerca de la participación como referente inédito para la democracia, manifiesto que debe ser universalizado al interior de la estructura institucional y transmitido de manera insistente, aportando a la apropiación e interiorización de la participación como una práctica democrática ligada al servicio público.

El hecho de contar con un manifiesto institucional que soporte la discursividad del ejercicio de los servidores públicos en el afuera, se convierte además en herramienta para el diseño de acciones comunicativas y pedagógicas que inciden en la instalación paulatina de nuevas

ideas acerca de la participación, articulando las versiones que se tienen con las orientaciones políticas que se generan desde la estructura institucional.

La institución, administración municipal cuenta con una estructura y una definición jerárquica y a su vez los dispositivos funcionan sobre la base de unas relaciones de saber/poder, de ahí que sea estratégico en clave de transformación de ideas y versiones acerca de la participación en el programa de PL y PP, difundir un lenguaje institucional desde el nivel directivo, un lenguaje que cale en el quehacer práctico de los servidores públicos.

“Un dispositivo sería, entonces, una relación entre distintos componentes o elementos institucionales, es una red de saber poder...un dispositivo no es algo abstracto, en tanto toda red de saber poder existe situado históricamente - espacial y temporalmente”.

(García, 2011: 2)

En la realización de los grupos focales, tuvimos la oportunidad de conocer la versión de la participación de dos grupos distintos de servidores públicos, un grupo que estuvo al frente de la implementación del proceso de participación en las dos primeras administraciones, y otro grupo de servidores que han hecho parte del proceso en las últimas dos administraciones municipales, y es evidente la diferencia en la manera en la que se refieren a la participación y en clave del rasgo de poder que compone el dispositivo se evidencian las relaciones entre actores y las dinámicas favorables o de resistencia frente al proceso de participación.

En el primer grupo focal se hace alusión a conceptos como democracia, disenso, incidencia ciudadana en la redistribución del recurso público, desarrollo, institucionalidad, aquí la participación estaba concebida a partir del enfoque de planeación por aproximación, en el que tenía un peso muy importante la decisión política y la capacidad técnica para buscar soluciones a los problemas de los territorios. Se menciona incluso cómo los servidores públicos de este periodo entregaron un esfuerzo de acompañamiento que iba más allá de sus

posibilidades. Y es relevante la manera cómo se hace evidente la apertura mental para comprender que la construcción del desarrollo estaba basada en el debate y la exposición de las diferencias.

Los servidores públicos de este grupo focal, en su mayoría vinculados a la planta de la Alcaldía de Medellín, y que ya no hacen parte de los procesos, reconocen en PL y PP una posibilidad de ampliación de la participación, que inicia con la expresión comunitaria a partir de la representación de la comunidad organizada, y posteriormente con la vinculación de ciudadanos inquietos que demandan hacer parte del proceso sin necesidad de tener una conexión con una organización. La participación en PL Y PP no nace con la idealización de un diálogo, sino con la versión de un diálogo como posibilidad de formación ciudadana. Y en lo que respecta a la administración municipal se habla de cómo en la implementación del proceso, las diferentes dependencias tenían claro este enfoque y a partir de ahí se paraban para enfrentar las discusiones con la comunidad.

En el segundo grupo focal, en el que participaron servidores públicos, todos contratistas y que vienen acompañando el procesos en los últimos años, se notan dos versiones de la participación, una ligada a la idea de la participación como derecho que aporta al desarrollo y que debería ser considerada como base para la construcción de bienestar en los territorios, y otra más ligada a una práctica desgastante en la que no se logran acuerdos, de un lado por las actitudes de los líderes comunitarios que demandan acompañamiento y resultados sin poner en consideración argumentos técnicos o colectivos; y de otro, porque el rol de los servidores públicos se ve permanentemente confrontado y porque no hay lugar a reconocimiento y respeto de los procedimientos mínimos de concertación.

En este grupo focal se describe explícitamente, cómo al interior de la Administración municipal existe, además, un condicionamiento desde los servidores públicos que lleva más a la competencia por la oferta institucional y a la contradicción frente a los procedimientos que a la orientación técnica de los debates. Es importante resaltar que el proceso de PL y PP está pasando por un momento en el que algunos funcionarios se distancian de los principios del servicio público, y reniegan de los espacios para el diálogo y el encuentro en comunidad

precisamente por el trato que reciben de las y los líderes y por las dificultades para encontrar puntos comunes que ayuden a la construcción de propuestas de bienestar colectivo.

Por todo lo anterior, es necesario recalcar que son los servidores públicos encargados de implementar la metodología de PL Y PP quienes se tienen que hacer la pregunta sobre qué es participar y para qué se participa, y son ellos quienes deben hacer consciente la importancia de modificar desde la práctica institucional aquellos imaginarios que se han instalado en contraposición a la idea de que la participación es un derecho. Los servidores públicos que realizan una labor técnica y de acompañamiento a los ejercicios de participación representan en cierto modo una figura de autoridad, no sólo ante las comunidades sino al interior mismo de cada dependencia, son el eslabón medio del proceso, son intérpretes de las necesidades de la comunidad, son filtro de los procesos institucionales, por eso su versión de la participación es indispensable para generar ambientes propicios para el debate y la construcción colectiva.

Incidir en los elementos que constituyen un dispositivo a nivel discursivo y práctico implica analizar y descubrir esas lógicas que siempre son singulares porque su aparición o identificación siempre responden a un acontecimiento históricamente particular, de ahí que sea fundamental conocer los imaginarios existentes desde su contexto físico espacial y temporal, ya que así pudimos entender el dispositivo/planeación local y presupuesto participativo como un mecanismo que ha reproducido distintas posturas de los servidores públicos acerca de la participación, incidiendo de manera directa en el fortalecimiento de la confianza y la gobernabilidad.

A lo anterior se deben sumar como parte de la orientación política institucional, acciones que promuevan la motivación y vínculo de los servidores públicos para que hagan parte del proceso, generando estrategias de estímulos y reconocimiento hacia las buenas prácticas de servidores públicos que aportan a la promoción de la participación y dentro de esto generar acciones psicosociales de acompañamiento tales como apoyo al apoyo para la contención

de tensiones y presiones por el efecto del acompañamiento, visibilizando cómo el proceso de participación tiene efectos en la subjetividad de quien la promueve.



Ilustración 3: Orientaciones en clave de los Poderes

Orientaciones en clave de subjetividad

En nuestra aspiración por aportar elementos que movilicen cambios en la percepción, ideas y a la vez prácticas alrededor de la participación en el programa de Planeación local y Presupuesto Participativo, planteamos la urgencia de reconocer, apropiar y diseñar acciones transformadoras más allá de acciones prácticas, que impacten los imaginarios sociales, la administración municipal y el programa en sí mismo reconociendo estos como dispositivos que se interrelacionan y profundizan o transmiten en la subjetividad colectiva una versión acerca de lo que es la participación.

En esta lógica es necesario preparar y propiciar el tránsito del discurso de los servidores públicos, no para que sepan posicionar ofertas institucionales, ni para que pretendan contener los debates o confrontaciones sino para que de manera consciente asuman la participación como oportunidad, como puente, como placer colectivo. Placer que les permita disfrutar la palabra, la divergencia, la pregunta y que el relacionamiento con la comunidad sea en sí mismo el ejercicio de construcción que viabilice las propuestas, los sueños y las alternativas de acción, que nos les paralice el debate, que no les toque de manera personal, sino que tengan la capacidad de canalizarlo para que se convierta en pensamiento crítico y se vuelva potencial para la concreción de las apuestas comunes y colectivas.

Hoy, cuando los procesos de participación están mediados por un debate pobre en argumentos, por un trato irrespetuoso entre los líderes y hacia los servidores públicos y una tergiversación de los conceptos asociados a la democracia, es cuando se hace necesario repensar la palabra, resignificar el encuentro, dar un giro al acompañamiento técnico y valorar los aprendizajes que en la corta historia de la participación han dado sentido a la experiencia. Los servidores públicos deben ser la reserva ética de la institucionalidad y su palabra, su saber, su emoción deben ser el soporte fundamental de los procesos de participación.

Tal y como fue expresado, tanto en las entrevistas como en los grupos focales, los servidores públicos son seres humanos cargados de una historia y una intención personal e institucional que toca y transforma los escenarios de participación, las relaciones que los servidores públicos establecen entre ellos y con la comunidad son fundamentales para garantizar la deliberación, la reflexión colectiva y la complementariedad para la construcción de propuestas en clave de bien - estar comunitario, por eso, para implementar todos los procesos tanto técnicos como pedagógicos, los servidores públicos deben tener la posibilidad de acceder y vivenciar procesos de formación que les permitan reconocer en ellos mismos y en sus grupos de trabajo, las capacidades para la facilitación y la mediación.

Los procesos de formación desde el ser y el hacer, es decir, desde la acción - transformación son, hoy, más que nunca, necesarios para los servidores públicos que tienen en sus funciones la dinamización de los procesos de participación. Y no como un tema de autoayuda, sino como una apuesta por la democracia, como una decisión crítica y consciente de que los retos de la participación y las condiciones en que la ciudadanía y el aparato estatal han concebido los discursos y la práctica participativa ameritan la generación de estrategias de adaptación al cambio que empoderen al servidor público e influya en la instalación paulatina de una subjetividad colectiva mucho más democrática.

“Todo dispositivo implica un proceso de subjetivación sin el cual no podría funcionar como dispositivo de gobierno, aunque se reduzca a un puro ejercicio de violencia. Foucault ha mostrado, asimismo, cómo en una sociedad disciplinaria los dispositivos aluden, a través de una serie de prácticas y de discursos, de saberes y de ejercicios, a la creación de cuerpos dóciles pero libres, que asumen su identidad y su libertad de sujetos en el proceso mismo de su subjetivación. De esta manera, el dispositivo, antes que todo, es una máquina que produce subjetivaciones y, por ello, también es una máquina de gobierno”.
(Agamben, 2011: 261)

Para el fortalecimiento de la gobernabilidad, se hace relevante contar con mensajes que posicionen la participación como derecho, superando la idea de la instrumentalización y la resistencia y porque no promoviendo acciones mediadas por el afecto y la cercanía que son las que de forma subjetiva tienen incidencia en la construcción de confianza.

Parece un asunto de menor importancia pero no lo es, la comunidad, las organizaciones sociales, las y los líderes que se vinculan a los procesos de PL Y PP esperan encontrar en los servidores públicos a personas con criterio, con capacidad para devolver de manera respetuosa y oportuna, las consideraciones necesarias para la construcción de las propuestas, esperan escucha activa, y aunque es fundamental que haya evidencia del manejo de elementos conceptuales y herramientas técnicas, la comunidad valora en gran medida la empatía con la que los servidores públicos puedan ayudar a resolver situaciones de conflicto.

Se trata de reacción en cadena, el discurso y la práctica son elementos fundamentales de los dispositivos, que si se repiten de manera consciente y generan recordación, se van posicionando en la cotidianidad, por eso el ejemplo de los servidores públicos puede generar efectos relevantes en el proceso de PL y PP.

Es importante recalcar que el planteamiento de elementos de un dispositivo que realmente aporte a modificar imaginarios implica desaprender prácticas, resignificar contenidos y discursos y recuperar procesos con la participación activa de los actores/sujetos implicados, desde el análisis de la arquitectura y diseño, para este caso, del programa de planeación local y presupuesto participativo, se requiere más allá de hablar de dispositivos técnicos, pedagógicos o instrumentales, hablar de tocar, modificar elementos de la subjetividad o concepción misma del proceso de participación en términos de involucrar apuestas mucho más amplias sobre lo que significa la participación como reto para la gobernabilidad, estamos hablando de un asunto mucho más profundo en lo filosófico y que va más allá de lo práctico y el cómo, se trata de tocar los fundamentos estructurales del proceso o su punto de partida sobre la concepción de qué es participar y para qué se participa.

La identificación de los diferentes imaginarios sociales acerca de la participación presentes en los servidores públicos que hacen parte de la administración municipal en un contexto específico del programa de planeación local y presupuesto participativo, nos permitió entender la red existente entre imaginarios, instituciones, normatividad, saberes, experiencias y poder, y así comprender que para aportar a la transformación de la versión sobre la participación se deben impactar no solo las metodologías, sino aspirar a tocar los distintos elementos y aspectos que han creado y reproducido esas versiones, siendo la subjetividad colectiva instalada en los servidores públicos como actores facilitadores del proceso, un factor incidente en las ideas que se transmiten sobre el programa, ya que estos han generado relaciones con el programa y con los actores que se constituyen en experiencias y aprendizajes respecto al proceso.

Pensar en impactar la mentalidad y representación que se tiene de la participación ciudadana al interior de la administración municipal, requiere en todo caso del desarrollo de acciones pedagógicas que generen cambios a nivel subjetivo, acciones que convoquen a la inmersión de los servidores públicos en el proceso desde la conexión con el territorio en sus lógicas y dinámicas particulares, reconociendo las experiencias relevantes no solo alrededor de Planeación Local y Presupuesto Participativo sino de otras dinámicas participativas que han sido importantes para la gestión local; lo que puede traducirse en actitudes que desde el servidor público y valores de la institucionalidad refuercen las prácticas democráticas.

Dispositivo metodológico



Subjetividad

- 1. Actitudes de los servidores públicos:** asertividad, interés, creatividad, afectividad, emotividad, empatía, proactividad.
- 2. Autonomía:** empoderamiento, apropiación, convicción.
- 3. Heteronomía:** disposición para el acompañamiento, apertura al diálogo.
- 4. Reflexibilidad:** capacidad crítica, reconocimiento del contexto de parte de los servidores públicos.
- 5. Valores institucionales:** confianza, reciprocidad, práctica democrática.

Ilustración 4: Orientaciones en clave de Subjetividades

En términos del dispositivo el rasgo o componente de subjetividad recoge o es reflejo de la movilización de imaginarios que se da en clave de saber y en clave de poder, los lenguajes promovidos y nuevas versiones acerca de la participación y su orientación a nivel institucional podrán impactar de forma directa la subjetividad colectiva construida alrededor del programa de PL y PP.



Ilustración 5: Dispositivo integrado para la movilización de imaginarios

Dispositivo metodológico

Para movilizar imaginarios de los servidores públicos acerca de la participación en Planeación Local y Presupuesto Participativo Medellín.

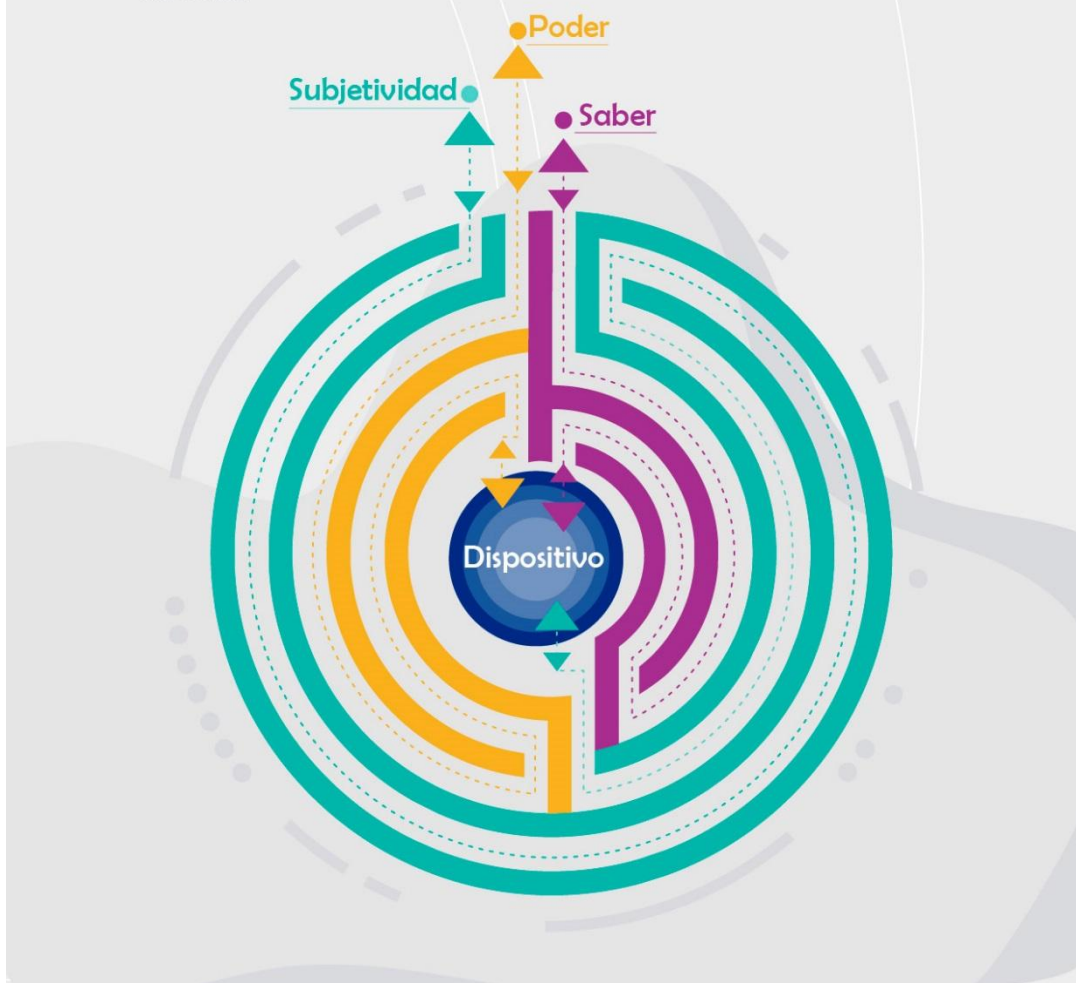


Ilustración 6: Dispositivo metodológico integrado para la movilización de imaginarios

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

“Los imaginarios de los servidores públicos acerca de la participación en planeación local y presupuesto participativo, como actores que vehiculizan la participación y los efectos de estos imaginarios en la gobernabilidad”

Las investigadoras

Al pensar y definir las conclusiones para el presente trabajo investigativo podemos nombrar que después del planteamiento del problema formulado, el trabajo de campo realizado y la contrastación y análisis construido, más allá de concluir se ratifican supuestos investigativos o preguntas y se abren perspectivas para señalar y evidenciar que los imaginarios sociales acerca de la participación ciudadana tienen relación directa con asuntos de la realidad y contexto de la ciudad que van más allá de la dinámica de planeación local y presupuesto participativo, se visibilizó que la institucionalidad representada en servidores públicos marca y de alguna manera define la idea que se transmite sobre lo que es la participación, de ahí la necesidad de revisar los significados asociados a la participación y desarrollar procesos que promuevan la construcción de nuevas concepciones.

Partimos de nombrar que el programa de planeación local y presupuesto participativo ha sido fundamental para la promoción, ampliación y empoderamiento alrededor de la participación en la ciudad, este proceso caracterizado por su dinámica social y política ha potenciado importantes transformaciones en varias dimensiones, una en términos de arquitectura institucional haciendo que la estructura de la administración municipal tuviera un movimiento interno para responder a los retos que el programa ha demandado en su historia, creación de equipos específicos, construcción metodológica, involucramiento de dependencias del nivel central y entes descentralizados, definición de orientaciones

técnicas y comunicativas, el programa ha exigido respuesta institucional en términos de organizativos y esto ha fortalecido la capacidad de la administración para responder a los retos de la participación.

De otro lado el programa de planeación local y presupuesto participativo se ha convertido en un escenario obligado y referencia para comprender las lógicas de la participación, sus necesidades y potencialidades, PL y PP es una herramienta que indudablemente ha permitido a la administración municipal aprender y comprender las dinámicas territoriales a nivel local y en clave de relacionamiento directo con los liderazgos locales y la ciudadanía en general.

Es un instrumento inmensamente potente para el fortalecimiento de la gobernabilidad ya que en el relacionamiento cotidiano con los actores de la participación local se juega la confianza y la legitimidad en cada estrategia que es implementada.

Lo anterior para nombrar que la labor desarrollada en esta investigación nos afirma en el reconocimiento del programa en sus potencialidades, precisamente por esto constatamos la importancia de revisar y movilizar aquellos imaginarios en este caso los de servidores públicos que van en contravía de los propósitos del proceso, es por esto que es clave retomar aquello que interroga en la realidad del programa su esencia para la ampliación de la participación y el fortalecimiento de la gobernabilidad.

Llegamos a esta investigación con preguntas sobre qué pasaba con el programa en términos de concepciones y prácticas, estas ligadas al servidor público como vehículo o actor garante de la participación como derecho y por esto vemos en el ejercicio del servicio público un reto en torno al fortalecimiento del programa.

Para concluir definimos tres bloques en consecuencia con los hallazgos, un primer bloque sobre los imaginarios sociales, el segundo sobre los servidores públicos y otro sobre la gobernabilidad y cultura política, estos bloques derivados de las reflexiones y conclusiones que fuimos construyendo a lo largo de la investigación.

Acerca de los imaginarios sociales

Los hallazgos en términos de ideas, percepciones, versiones y discursos de los servidores públicos acerca de la participación en el programa de planeación local y presupuesto participativo, demuestran que existe un imaginario social construido que se transmite y tiene efectos en la experiencia del proceso y en el concepto que sobre participación ciudadana se tiene y se posiciona desde la administración, efectos que al ser movilizados por la institucionalidad repercuten de forma directa en la instalación de un imaginario social ligado a la participación poco favorable en torno al deber ser del programa.

El hecho de evidenciar cómo los imaginarios sociales de servidores públicos acerca de la participación limitan y obstaculizan la participación misma como un derecho que debe ser garantizado por la Administración Municipal, ratifica la necesidad de que esta plantee y promueva herramientas que aporten a la movilización del concepto de participación y en clave de dispositivo, el saber, versión sobre lo que es la participación con acciones que amplíen la mirada más allá de planeación local y presupuesto participativo, si bien este programa es importante como práctica para la participación en Medellín, la institucionalidad debe reconocer y visibilizar las dinámicas creativas y colectivas que de participación existen en la ciudad y que incluso plantean retos sobre cómo se entiende la participación y cuáles son las formas de participar, insistimos más allá de PL y PP; esto puede aportar a oxigenar y reactivar la versión que sobre participar se tiene.

Unido a lo anterior y en clave de poder como parte de los rasgos del dispositivo, planteamos que el contexto de los Estados nombrados democráticos exige pensarse la participación como derecho en términos de orientación, responsabilidad y construcción con diferentes actores, los imaginarios sociales existentes ligados a la participación van alimentándose de las apuestas o contradicciones que desde la institucionalidad se plantean, lo que tiene implicaciones en términos de direccionamiento y de creación de nuevas ideas y versiones que tienen incidencia en la subjetividad colectiva y que paulatinamente pueden aportar a la transformación del imaginario social existente.

Construir una nueva versión o si no es nueva, otra versión acerca de la participación en el programa de planeación local y presupuesto participativo implica volver a significar ideas y representaciones sobre el concepto de participación (saber), orientar y desarrollar acciones, mecanismos, herramientas que se posicionen a largo plazo (poder), generando otras formas de participar en el programa y que esto vaya entrando y permeando la experiencia de hacer parte del programa (subjetividad), como servidores públicos o como actores parte del proceso.

Servidores públicos que vehiculizan la participación

El valor de lo público.

A través de esta investigación nos cruzamos con temas directos e indirectos de la participación relacionados con la asignación de recursos públicos a proyectos sociales, la ejecución de recursos públicos con eficiencia y transparencia, la inversión de recursos públicos en la implementación de una política de participación que requiere un gran despliegue administrativo, operativo, técnico y formativo. Pero también se habla del recurso público cuando se analizan, la calidad de los procesos y las condiciones en que la comunidad se interrelaciona con los servidores públicos para el desarrollo de todas las fases de la Planeación Local y el Presupuesto Participativo.

Con Presupuesto Participativo se activaron los debates sobre todas las dimensiones del desarrollo, y así como hace 15 años, la ciudad empezaba a transitar por un modelo de transformación urbana, donde se decía que con el recurso público se debía brindar lo más bueno y bonito para los más humildes, también se fue ampliando el imaginario de que los ciudadanos del común podían perfectamente y sin intermediarios, acceder a los servicios y beneficios financiados con recursos públicos. El valor de lo público empezó por informar y formar a la ciudadanía en la idea de que era merecedora de las mejores condiciones, no sólo para participar, sino para vivir dignamente.

Hoy, cuando los procesos sociales y políticos pasan por un tiempo de crisis, en el que el común del ciudadano, y en general las instituciones, se ven confrontadas por la corrupción a todos los niveles, los efectos de la polarización en las relaciones cotidianas y el desgaste del sistema económico en la calidad de vida, se hace necesario, que volvamos la mirada sobre el cuidado, resguardo y resignificación de lo que significa lo público, para mover el imaginario de aquello que es de mala calidad, que es gratuito, que avergüenza, hacia eso que nos pertenece a todos, que vehiculiza los sueños de una comunidad, que nos hace a todos iguales. Hoy, más que nunca es urgente la construcción de una versión fresca y esperanzadora sobre lo público, el recurso público, la institucionalidad pública, las políticas públicas, el servicio público, como aquello que dignifica la participación, por lo cual vale la pena, trabajar.

El ámbito de lo público como motor de la transformación.

Tres escenarios de gestión han movido el desarrollo de la ciudad: El escenario comunitario, en donde las expresiones organizativas y la participación de la ciudadanía desde su persistencia y resistencia han sido pilar del progreso en los micro territorios; en el ámbito de la gestión comunitaria los procesos pueden ser muy pertinentes pero no logran por sí solos las coberturas suficientes para movilizar cambios estructurales y esto se evidenció en el reconocimiento que los servidores públicos le hicieron en las entrevistas, al origen del Presupuesto Participativo en los procesos de planeación comunitaria de los años 90 en diferentes zonas, que luego la Administración Municipal pudo potenciar en toda la ciudad.

El ámbito privado de gestión de recursos para el desarrollo es un ámbito muy cerrado y condicionado que no logra instalar procesos colectivos de largo alcance, aquí los gremios han demarcado el tipo de desarrollo que se ha visionado para la ciudad, haciendo énfasis en unos sectores de proyección más que en otros, y por ello es importante mencionar que en ninguna de las entrevistas o grupos focales se evidenció el escenario privado como una grupo de valor para la promoción de la participación y menos para la gestión del desarrollo local.

Y el escenario público, donde han confluído diversas formas de pensamiento, por periodos de gobierno, y a veces, hasta al interior de cada gobierno, y donde el Presupuesto Participativo ha permitido llegar a distintos niveles de intervención territorial. En el escenario de la institucionalidad pública se han desatado alianzas entre actores comunitarios, privados y públicos que han logrado poner en marcha significativos procesos de transformación y gobernanza en los territorios. Desde el ámbito público existen muchas más posibilidades de implementar procesos representativos, con buena cobertura y con pertinencia de acuerdo a las necesidades de los territorios, sin embargo, si un gobierno local no tiene clara su postura frente a la democracia y no realiza esfuerzos reales que muestren su responsabilidad y cuidado de lo público, los puentes de comunicación y cooperación con los otros dos ámbitos de gestión se bloquean.

Es decir, el poder en el escenario público se convierte en dispositivo para la generación de redes y acciones concretas de inversión que favorezcan el desarrollo local y la participación ciudadana.

En el escenario de lo público se concreta la subjetividad política que transmiten los gobernantes, de ahí que sea fundamental la manera como logran que la participación sea un eje estratégico y no instrumental para el desarrollo de sus propuestas, los gobernantes deben tener una posición frente a la participación como práctica democrática que favorece el vínculo con la ciudadanía, la cercanía de los gobiernos con las realidades territoriales y la legitimidad de los cambios que se generan a partir de las decisiones colectivas. Los gobiernos que asume la participación como canal para la gobernabilidad desde un concepto claro que se transmita a quienes llegan a territorio con su mensaje, se convierte en agente impulsor de la democracia.

Esta investigación se basó en un análisis de los gobiernos comprendidos entre 2004 y 2019, en este sentido es importante nombrar que en el contexto nacional del servicio público las condiciones para la conformación de los equipos de servidores públicos que precisamente son responsables de la promoción e implementación de programas alrededor de la participación están en proceso de cambio por efectos de la Convocatoria 429 de la

Comisión Nacional del Servicio Civil, lo cual es importante analizar con el propósito de evidenciar si al ser un concurso que promueve la aspiración a cargos con responsabilidad en la garantía de la participación como derecho, existe la conciencia y comprensión sobre los retos que la participación tiene actualmente y en clave de imaginario social esto se convierte en oportunidad para reconstruir las versiones que sobre el programa de planeación local y presupuesto participativo se tienen en la ciudad Medellín.

Como ya lo hemos nombrado, pensar esta investigación centrada en los imaginarios de los servidores públicos, como sujetos que deben transformar sus ideas y representaciones acerca de la participación, abre un escenario de investigación que sigue siendo poco explorado en el ámbito académico, son muchas las fuentes de investigación que se ocupan de las prácticas y experiencias sociales, sin embargo es necesario proponer una perspectiva investigativa que aborde el ámbito de la institucionalidad como parte de un dispositivo que promueve y crea una realidad alrededor de la participación, la gobernabilidad y la democracia.

Sobre la gobernabilidad y la cultura política

El análisis realizado permite ratificar que los imaginarios sociales ligados a la participación en planeación local y presupuesto participativo, reflejan la cultura política que se ha ido instalando como práctica en la ciudad, en términos de las versiones y experiencias que se pudieron develar, de ahí que consideremos que, revisar, proponer la movilización del imaginario existente acerca de la participación en el programa aporta de manera directa a movilizar la construcción colectiva reflejada como cultura política tanto de los líderes y ciudadanía en general como de los servidores públicos que hacen parte de la administración municipal.

Nombramos el tema de cultura política, ya que esta se fundamenta de alguna manera en las concepciones que acerca de la participación y la gobernabilidad se tienen, se convierte en una prioridad tocar los imaginarios sociales de los servidores públicos acerca de la participación e interrogar las practicas ligadas a un programa que recoge en muchos casos

la experiencia de la participación ciudadana en el municipio de Medellín, prácticas que agencian el ideario colectivo y que hoy debilitan los escenarios democráticos en clave de interacción ciudadanía – Estado, es necesario promover para el fortalecimiento de la gobernabilidad una visión común que articule el concepto de la participación, los escenarios creados a nivel de la ciudadanía y la infraestructura institucional, generar una conversación que facilite la sinergia entre saber, poder para impactar las versiones creadas nivel colectivo, un imaginario que instituya la participación como derecho.

Finalmente, la construcción de un dispositivo que aporte a la movilización de imaginarios alrededor de la participación, tiene que ver precisamente con el para qué de la participación en clave de democracia, por esto poder implementar las tres líneas del dispositivo es de suma importancia porque estas configuran en términos de saber, el reconocimiento y valoración positiva del programa y del papel del servidor público alrededor de la participación, un discurso que requiere ser consistente, contundente y creíble y la construcción de versiones alrededor de la participación que potencien nuevos relatos basados en experiencias positivas; en términos de poder implicaría la transformación de las relaciones entre los actores, la sinergia entre las concepciones programáticas acerca de la gobernabilidad/participación y participación/ planeación local y la legitimidad y fortalecimiento de la confianza derivada de las orientaciones políticas para asumir las dinámicas propias de la participación, y en la línea de subjetividad se tendría efectos en las actitudes de los servidores públicos, potenciando la asertividad, emotividad, creatividad y empatía para acompañar y promover la participación ciudadana, en la autonomía en términos de empoderamiento y convicción acerca de los procesos de participación y en la reflexividad en torno al proceso con una capacidad crítica y propositiva para reconocer el contexto, fortaleciendo además valores institucionales como la confianza, reciprocidad y las prácticas democráticas, todos estos, rasgos esenciales para la construcción de nuevos imaginarios alrededor de la participación.

BIBLIOGRAFÍA

- Agamben, G. (Octubre de 2011). ¿Qué es un dispositivo? *Sociológica* 26(73), 249-264.
- Agudelo López, A. (2013). *Dispositivos de seguridad o de la actualización del miedo en el Estado contemporáneo*. Buenos Aires: CLACSO.
- Agudelo López, A. (2016). *Fobopolítica, rúbricas de una gubernamentalidad contemporánea*. Manizales: Universidad de Manizales - CINDE - Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud.
- Albateiro, E., & Erreguerena Albateiro, M. (2002). Cornelius Castoriadis: sus conceptos. *Anuario UAM*, 39-47.
- Alcaldía de Medellín. (2005). *Programa de Planeación Local y Presupuesto Participativo ¡Con transparencia! Conceptos y Herramientas*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2010). *Módulos de formación. PDC UNO 2005-2015. Plan de Desarrollo Local Comuna 1 Popular*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2010). *Nosotros decidimos. Experiencias de planeación local y presupuesto participativo*. Medellín: Especial impresores.
- Alcaldía de Medellín. (2014). *Balance de los planes de desarrollo local*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2015). *ABC de Planeación Local y Presupuesto Participativo*. Medellín: Alcaldía de Medellín.
- Alcaldía de Medellín. (2015). *Estado del arte de investigaciones sobre participación ciudadana en Medellín entre los años 2009-2015*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Berger, P., & Luckmann, T. (1997). *Modernidad, pluralismo y crisis de sentido. La orientación del hombre moderno*. Barcelona: Paidós.
- Beriain, J. (1990). *Representaciones colectivas y proyecto de modernidad*. Barcelona: Editorial Anthropos.
- Cancelado, H. (2016). Gobernabilidad y Ciudadanía. *Revista Virajes. Volumen 6*, 37-67.
- Capdequí, C. S. (2010). *En los límites de la con-fusión. miedos, riesgos y urgencias en la sociedad de la información*. Madrid: Catarata.

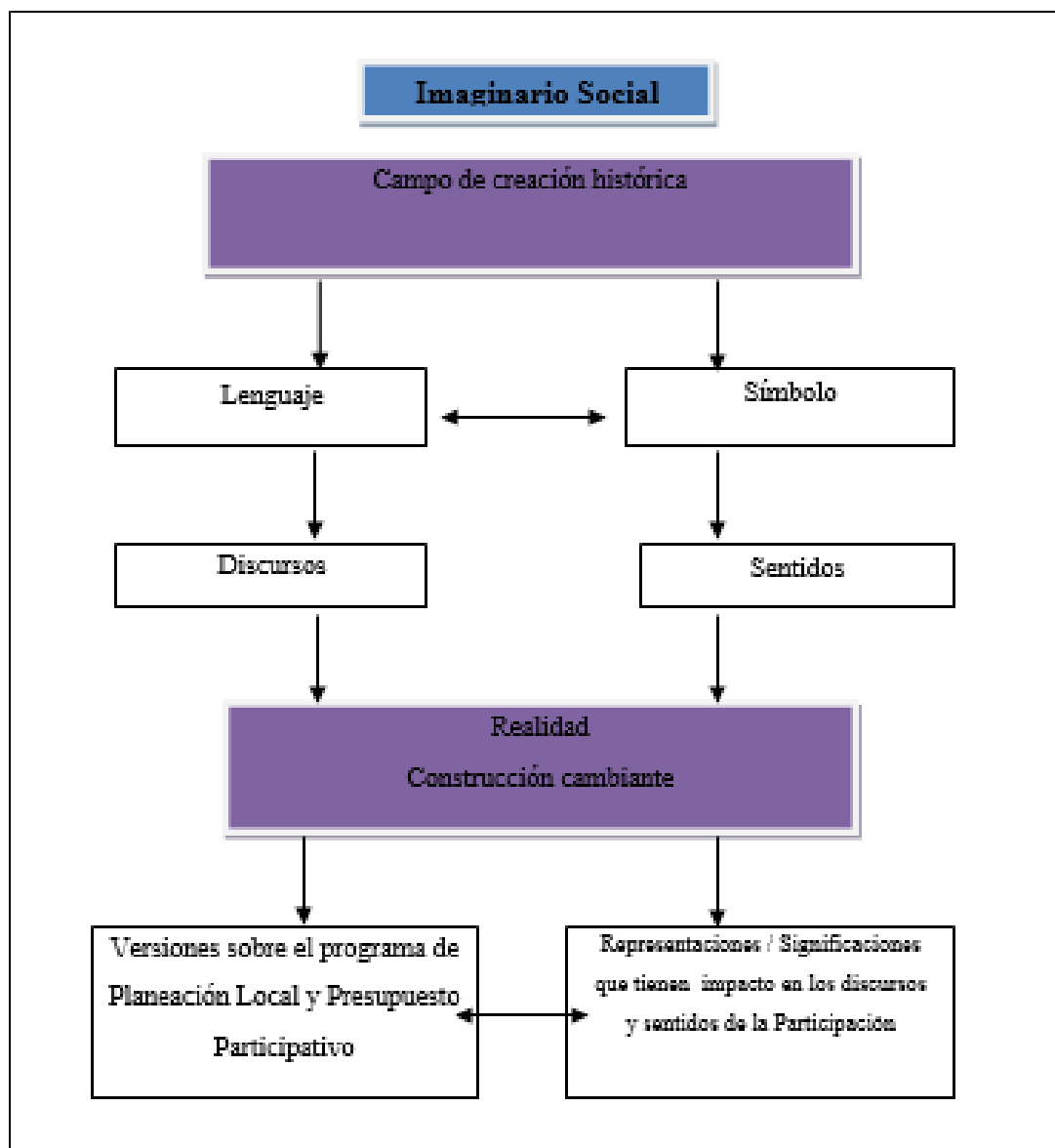
- Cárcamo Vásquez, H., & Méndez-Bustos, P. (2016). Imaginarios sociales en torno al comportamiento ciudadano docente: una mirada desde la formación inicial docente. *Actualidades Investigativas en Educación* 16(1), 1 - 32.
- Castoriadis, C. (1975). *La institución imaginaria de la sociedad*. Paris: Éditions du Seuil.
- Castoriadis, C. (1982). *La Institución Imaginaria de la sociedad. Marxismo y teoría revolucionaria*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Castoriadis, C. (1997). El imaginario social instituyente. *Revista Zona Erógena No 7*, 56-89.
- Castoriadis, C. (2006). Transformación social y creación cultural. *Comunicación. Estudios Venezolanos de Comunicación*, 22 - 58.
- Castro Gómez, S. (2010). *Historia de la gubernamentalidad. Razón de estado, liberalismo y neoliberalismo en Michael Foucault* (Primera ed.). Bogotá, Colombia: Siglo del Hombre Editores; Pontificia Universidad Javeriana - Instituto Pensar; Universidad Santo Tomás.
- Chalela Naffah, S., & Gómez, S. (2007). *Cultura política y confianza ciudadana. Ejercicio ciudadano frente a las instituciones públicas*. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Cheresky, I. (2011). Ciudadanía, legitimidad democrática en América Latina. En *Ciudadanía y democracia continúa*. Buenos Aires: Clacso - Prometeo.
- Coca, J., Valero Matas, J., Randazzo, F., & Pintos, J. (2011). *Nuevas posibilidades de los Imaginarios Sociales*. Badajoz: TREMN – CEASGA.
- Corporación Con-vivamos - Fundación FEPI - Corporación Simón Bolívar - Red de Organizaciones Comunitarias de Medellín - ROC - Municipio de Medellín. (2007). *Planeación Local y Presupuesto Participativo en Medellín*. Medellín: Coimpresos.
- Fierst, S. (2012). El Presupuesto Participativo en el contexto de los jóvenes de la Comuna 13 de Medellín. *Analecta política*, 113 -137.
- Fundación Espavé. (2015). *Investigación para el desarrollo de alternativas productivas con especies promisorias de la biodiversidad en el Medio Atrato*. Bogotá: Fundación Espavé.
- García Fanlo, L. (2011). ¿Qué es un dispositivo? Foucault, Deleuze y Agamben. *Revista de Filosofía - A parte Rei* 74, 39 -48.

- García, C. (2005). *El sentido de la democracia en los imaginarios sociales de los líderes comunitarios que participan en el proceso de presupuesto participativo en Risaralda*. Manizales: Universidad de Manizales.
- Gómez, E., Vásquez, G., Lenti, A., Franco, L., Herrera, G., Aguirre, G., & Giraldo, R. (2012). *Planeación participativa: realidades y retos*. Medellín: La Carreta Editores.
- IPC Instituto Popular de Capacitación. (2014). *Informe de investigación sobre imaginarios de la participación ciudadana en Medellín. Hacia una cultura de participación ciudadana en Medellín*. Medellín: IPC.
- Jodelet, D. (2008). *El movimiento del retorno al sujeto y el enfoque de las representaciones sociales*. París: Editorial Érès.
- Jodelet, D., & Guerrero Tapia, A. (2000). *Develando la cultura. Estudios en Representaciones Sociales*. México: Universidad Nacional Autónoma de México - UNAM.
- Londoño Valencia, G. A. (2011). La planeación participativa para el desarrollo en el marco de la desafección política. Estudi de caso Medellín 2004 - 2010. *Revista Analecta polit*, 363 - 387.
- Madariaga Reales, A., Villegas Roldán, L., Gómez Suárez, M., & Torres Olarte, D. (2014). *Impacto sociocultural y político de la formación ciudadana, la planeación local y el presupuesto participativo en la ciudadanía de Medellín: Balance, impacto y recomendaciones a los procesos de Presupuesto Participativo y Formación Ciudadana implementados*. Medellín: Corporación Viva la Ciudadanía.
- Merchán, W. M. (2013). Construyendo ciudadanía: la experiencia del presupuesto participativo en las comunas de Medellín. *Humanismo y Sociedad*, 64 - 80.
- Molina Merchán, W. (2013). Construyendo ciudadanía: la experiencia del presupuesto participativo en las comunas de Medellín. *Revista Humanismo y Sociedad*,. *Revista Humanismo y Sociedad 1(1)*, 64-80.
- Roncancio, A., & Práez, A. (2014). Presupuesto local y participativo: preguntas y desafíos hacia el autogobierno en la gestión de políticas públicas sociales, caso comuna 13 en Medellín. *LEGEM 1(12)*, Medellín.
- Sola-Morales, S. (2014). Imaginarios sociales, procesos de identificación y comunicación mediática. *Revista Prisma (25)*, 3-22.

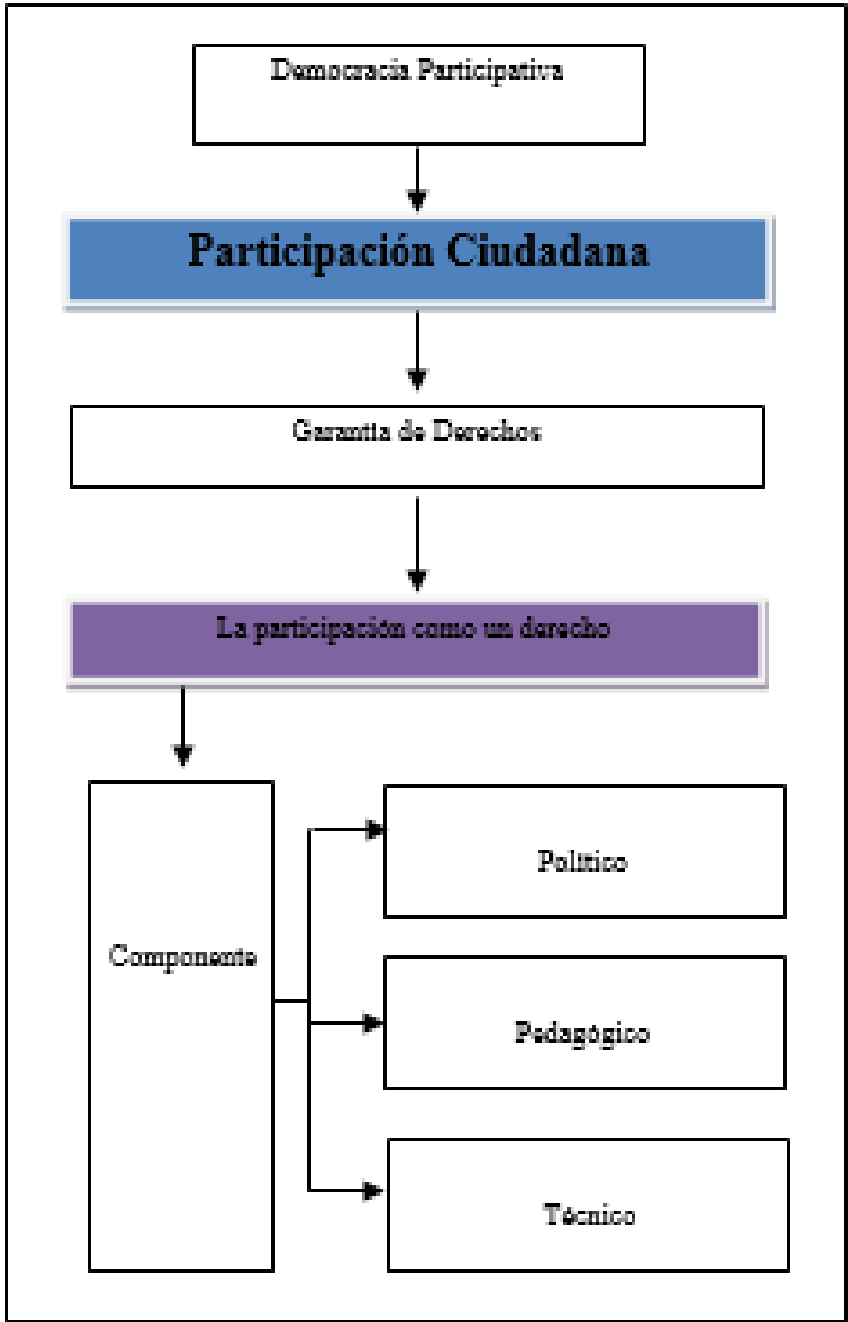
- Taylor, C. (2006). *Imaginarios sociales modernos*. México: Paidós.
- Vargas Heredia, R. (2002). Gobernabilidad: una aproximación teórica. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, (págs. 23-54). Lisboa-Portugal.
- Villa, M. (2009). Villa, M. (2009). Los imaginarios sociales. *Uni-pluri/versidad*, 9(3), 1-10. Recuperado de . *Revista Uni-pluri/versidad*, 9(3), 1-10.
- Villoro, L. (2007). *Los retos de la sociedad por venir*. México: Fondo de Cultura Económica, FCE.
- Villoro, L. (2015). *La alternativa, perspectivas y posibilidades de cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Zuleta, E. (2010). *Educación y Democracia: un campo de combate*. Medellín: Demófilo.

ANEXOS

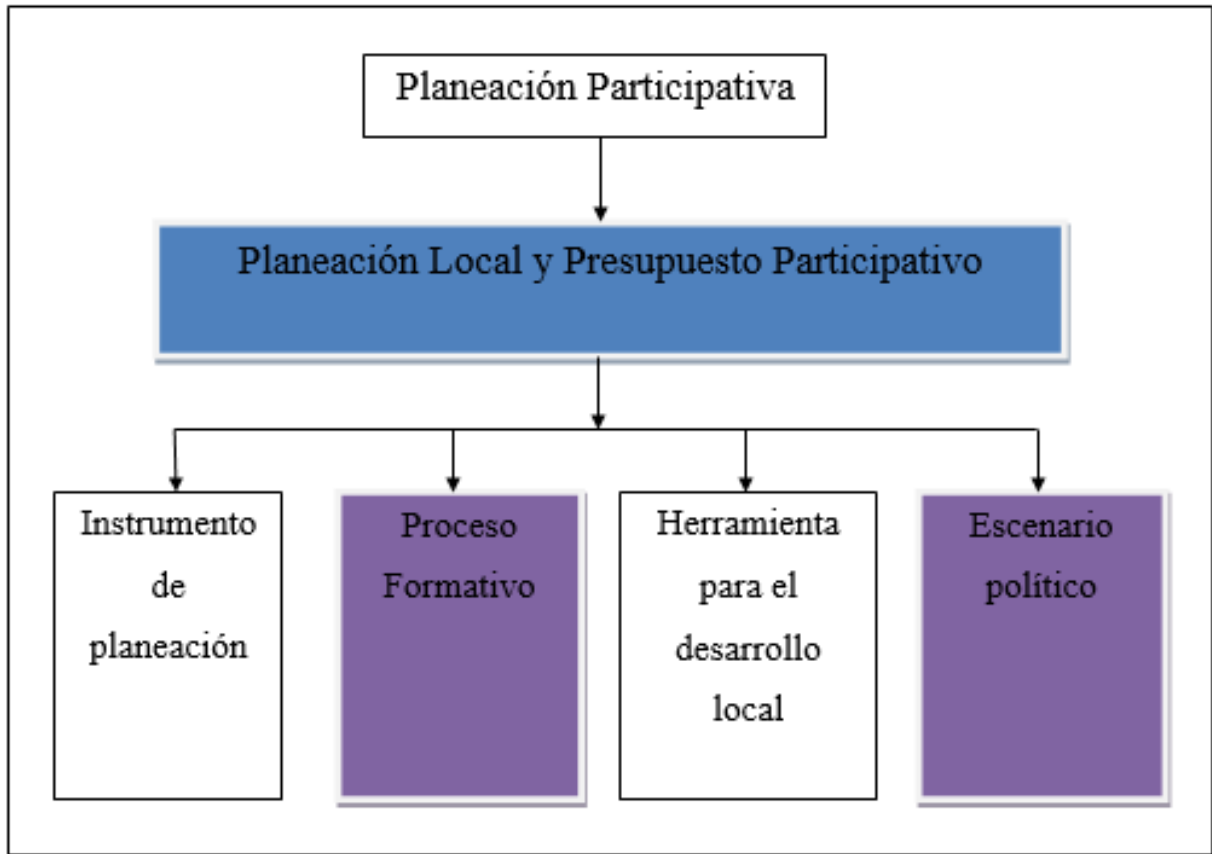
Anexo 1. Categorías del marco teórico.



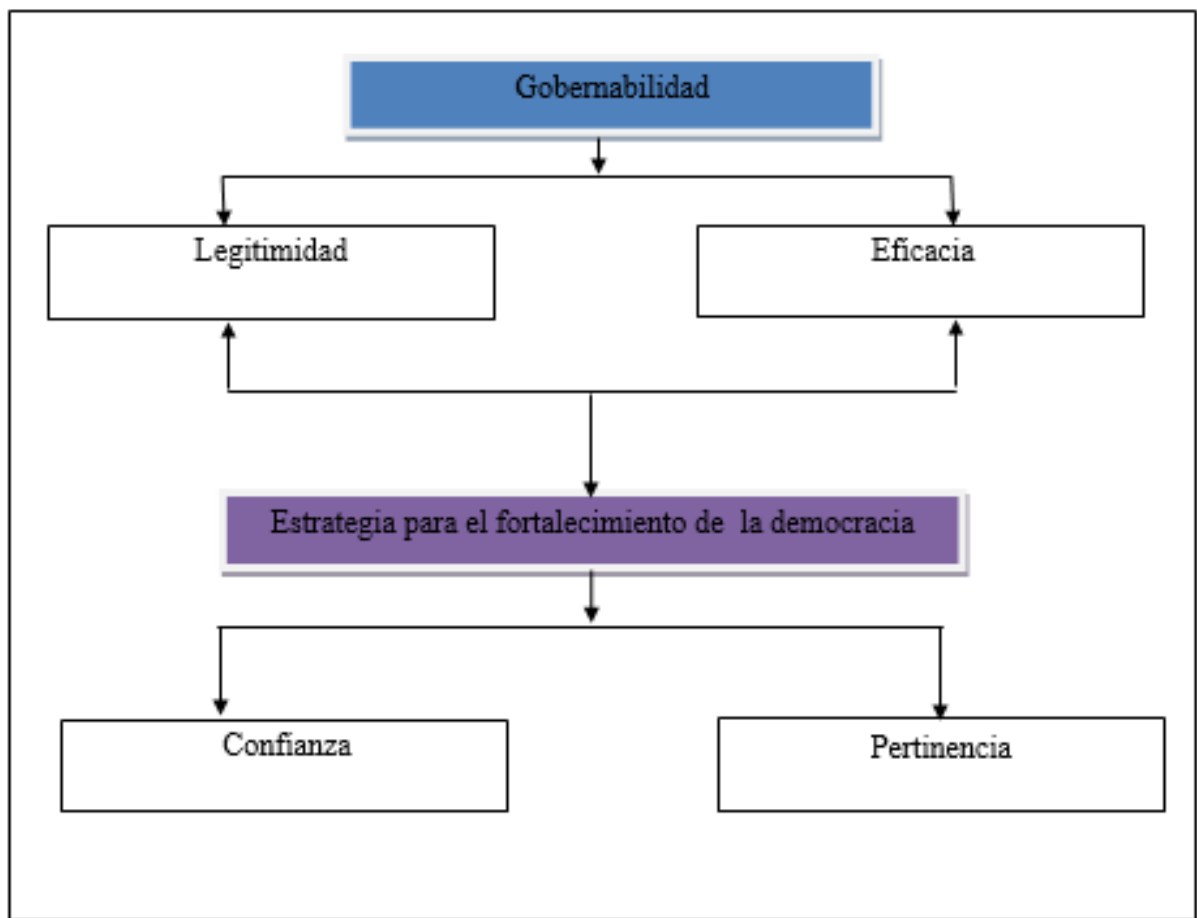
Elaboración propia sobre Categoría Imaginarios Sociales



Elaboración propia sobre Catecorta Participación Ciudadana



Elaboración propia sobre Categoría Planeación Local y Presupuesto Participativo



Elaboración propia sobre Categoría Gobernabilidad

Anexo 2: Comparativo de PL Y PP en los Planes de Desarrollo Municipal

	PERÍODO 2004 - 2007	PERÍODO 2008 – 2011	PERÍODO 2012 – 2015	PERÍODO 2016 – 2019
PLAN DE DESARROLLO	<p>El programa de Planeación y Presupuesto Participativo se propuso en el Plan de Desarrollo Municipal “Medellín Compromiso de toda la Ciudadanía”, en la Línea 1: Medellín Gobernable y Participativa, Componente Organización y Participación Ciudadana, con el objeto de: <i>“Garantizar el ejercicio de la organización y participación ciudadana, la reconstrucción del tejido social, el control ciudadano a la gestión pública y la recuperación de la confianza en lo público para lograr el ejercicio pleno de la participación y el desarrollo de la democracia participativa de manera complementaria a la democracia representativa”</i></p> <p>Proyectos asociados: Implementación del Presupuesto Participativo, Fortalecimiento y desarrollo del Sistema Municipal de Planeación; Conocimiento e intercambio de experiencias exitosas de planeación, Presupuestación y gestión participativa “Aprendiendo del mundo”; Formación y sensibilización de servidores y servidoras públicas para fortalecer el compromiso y la efectividad de su trabajo con la comunidad; Construcción y operación de un Sistema de Monitoreo y Evaluación Participativa de la corresponsabilidad estado-ciudadanía y fortalecimiento del software de organizaciones sociales</p>	<p>El proyecto se enmarcó en el Plan de Desarrollo “Medellín es solidaria y competitiva”, como una línea estratégica transversal a todas las dependencias centrales y descentralizadas, ubicándose en la Línea 6: Institucionalidad Democrática y Participación Ciudadana, componente: Descentralización de la Administración con Gobernabilidad Local.</p> <p>En esta línea, el Programa buscaba fortalecer la participación ciudadana con un enfoque territorial. Para tal fin, se consideró relevante la construcción de confianza, corresponsabilidad, control social y prosperidad económica con equidad. Una de las prioridades fue continuar con el fortalecimiento del Sistema Municipal de Planeación, a través de la implementación y consolidación de los planes comunales y corregimentales.</p>	<p>En el marco del Plan de Desarrollo “Medellín, Un Hogar para la Vida”, el programa de Presupuesto Participativo es un proyecto bandera de la línea estratégica 5: Legalidad, legitimidad e institucionalidad para la vida y la equidad, que tiene por objeto: <i>“Fortalecer una institucionalidad moderna e innovadora, estructurada por un sistema de relaciones a partir de acuerdos y alianzas en los territorios y los sectores, facilitando en un clima de confianza democrática e incluyente, el desarrollo de agendas para el buen gobierno hacia la justicia social, el desarrollo humano integral, el compromiso por la vida y la equidad”</i></p> <p>Se crea el programa “Jornadas de Vida y Equidad”, propuesto como escenario de participación de la administración municipal para que el gobierno y la sociedad participante concerten soluciones para el bienestar de la comunidad.</p>	<p>En el Plan de Desarrollo “Medellín cuenta con vos” El Presupuesto Participativo es un programa y proyecto a la vez, como programa requiere de una <i>resignificación, transformación no sólo metodológica, sino de su sentido sustancial y propósito en el campo de la participación democrática; requerimos como sociedad reflexionar sobre lo común, lo público y lo colectivo en el ejercicio de presupuesto participativo, sobre las prioridades de inversión de la ciudad y los criterios para establecerlas, la responsabilidad en la distribución y ejecución del recurso público, el debate frente a los intereses y el liderazgo democrático que requiere una participación democrática para las transformaciones sociales y de futuro en la ciudad. Las transformaciones que requieren la Planeación Local y el Presupuesto Participativo serán el resultado del consenso en los debates, foros y conversatorios con la ciudadanía, estos acuerdos se refrendarán jurídicamente antes las instancias pertinentes.</i></p> <p>Como proyecto, el presupuesto participativo se concibe como lo nombra la ley Estatutaria 1757 de 2015, un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos que fortalece las relaciones Estado – sociedad civil.</p>

		<p style="text-align: center;">127</p>	<p>Con el nuevo escenario pretendemos que se posibilite que las y los habitantes de comunas y corregimientos deliberen y decidan sobre asuntos y necesidades colectiva, traducidas en proyectos de inversión, articulados con los Planes de Desarrollo Local, y también le apostaremos a revisar de manera rigurosa los avances y/o aportes a los indicadores del desarrollo en los territorios.</p> <p>Resignificaremos el ejercicio metodológico y de interacción con los actores sociales y políticos de la ciudad de cara a los retos de la democracia, la transparencia y el aporte al desarrollo.</p> <p>Cualificaremos el ejercicio de la revisión técnica y la articulación para el seguimiento al proceso de ejecución e interventoría de los proyectos de presupuesto Participativo mediante la activación del Comité de Enlace Territorial (con representación de todas las dependencias) y lideraremos la articulación y gestión interinstitucional para la cualificación de la planeación comunitaria.</p> <p>Indicadores asociados: Subsistema de seguimiento y evaluación de presupuesto participativo implementado.</p> <p>Proyectos asociados: Presupuesto Participativo joven cuenta con vos (SPC), Fortalecimiento estratégico de la planeación social y económica; Sistema Municipal de Planeación para el desarrollo sostenible, integral, planeado y participativo: planeación participativa del desarrollo (DAP)</p>
--	--	--	---

<p style="text-align: center;">ESTRUCTURA INTERNA</p>	<p>-Un comité directivo; asesores del proyecto; grupo base de la Secretaría de Desarrollo Social adscrito a la Subsecretaría de Integración Social.</p> <p>- Un comité técnico de enlace, integrado por un representante de las Secretarías e institutos descentralizados.</p> <p>- El equipo zonal, creado por Decreto 507 de 2005, integrado por servidores de todas las dependencias gubernamentales, cuya labor primordial era apoyar técnica y socialmente el proceso de convocatoria a las comunidades y la viabilización de sus iniciativas.</p>	<p>Se creó la Dirección Técnica de Planeación Local y Presupuesto Participativo.</p>	<p>Se crea la Subsecretaría de Planeación Local y Presupuesto Participativo</p>	<p>Subsecretaría de Planeación Local y Presupuesto Participativo</p> <p>Equipo de Seguimiento de Presupuesto Participativo</p>
<p style="text-align: center;">ESCENARIOS E INSTANCIAS Metodología</p>	<p>Las instancias de administración y planeación municipal compuestas por el ejecutivo municipal, las unidades administrativas y técnicas, el Consejo Municipal y las Juntas Administradoras Locales JAL.</p> <p>Las instancias de planeación local y de presupuesto participativo integradas por el Consejo Consultivo Comunal y Corregimental, las Comisiones Temáticas y los Equipos Coordinadores Comunales y Corregimentales (Voceras y Voceros)</p> <p>Las instancias comunitarias de participación directa y de control social formadas por las Asambleas Barriales y Veredales y las Veedurías comunitarias.</p>	<p>Instancias o escenarios de participación para la implementación del PP: las Asambleas Barriales y Veredales, los Consejos Comunales y Corregimentales, las Comisiones Temáticas de Trabajo, el Comité Coordinador y el Comité de PP, el Comité Municipal de Presupuesto Participativo (instancia de discusión entre la Administración y dos representantes de cada comuna y corregimiento)</p> <p>Se implementaron cambios a la metodología.</p>	<p>A partir de reglamentación se precisaron: 1) Definición de los escenarios de participación (Asambleas Barriales, Consejos Comunales; 2) La esquematización de autoridades, escenarios y partícipes (actores y roles); 3) Articulación planes de desarrollo y 4) Mecanismos de adquisición de la calidad de delegados</p>	<p>Consejo Municipal de Participación Ciudadana Consejos Locales de Planeación y Participación</p>

<p style="text-align: center;">DESARROLLO NORMATIVO Políticas de Operación</p>	<p>Acuerdo 43 de 2007, “Por el cual se crea e institucionaliza la Planeación Local y el Presupuesto Participativo en el marco del Sistema Municipal de Planeación –Acuerdo 043 de 1996- y se modifican algunos de sus artículos”; de este modo, el Presupuesto Participativo empieza a ser parte del Sistema Municipal de Planeación de Medellín. Este acuerdo creó y definió nuevos órganos para la planeación local a nivel comunal y corregimental, articulados a los instrumentos de gestión de planes de desarrollo y el presupuesto participativo.</p>	<p>Se inaugura el Presupuesto Participativo como política pública en tanto al Sistema Municipal de Planeación se le articula el Subsistema de Planeación Local y Presupuesto Participativo. Decreto 1073 de 2009. Reglamentación del proceso. Se aprueba el Acuerdo 46 de 2010 concerniente a PP Joven. Se realiza documentación de los procesos de Participación Ciudadana, Organización Social y Educación Ciudadana, del componente de fortalecimiento a la ciudadanía en el marco del Sistema Integral de Gestión de la Calidad. Se expide el Decreto 1697 de 2011, por medio del cual se organizan los equipos internos de trabajo, se asignan tareas y responsabilidades en la Secretaría de Desarrollo Social y se dictan otras disposiciones</p>	<p>Se expidió el decreto 1364 de 2012 “por el cual se adopta la estructura de la administración Municipal. En este decreto la Secretaría de Desarrollo Social se escinde y se la Secretaría de Participación Ciudadana que se subdivide en tres subsecretarías: formación y participación ciudadana, organización social y planeación local y presupuesto participativo. Se expidió el Decreto 1205 de 2013 “por medio del cual se reglamenta el capítulo VII del Acuerdo Municipal 43 de 2007 en relación con el procedimiento del proceso de Planeación Local y Presupuesto participativo en el Municipio de Medellín” (procedimientos y ruta metodológica del proceso de PL y PP), Suspensión provisional de dicho decreto, por una demanda instaurada por líderes comunitarios en contra de la administración municipal, aduciendo la ilegalidad de este decreto, dado que le resta potestad a las JAL para decidir sobre los proyectos de PL y PP.</p>	<p>Proyecto de Acuerdo 55 de 2016 Para revisión y ajuste del Sistema Municipal de Planeación Propuesta de Decreto para Reglamentar Presupuesto Participativo</p>
---	--	--	---	--

AMPLIACIÓN DEL ALCANCE	<p>En el año 2007 la administración municipal impulsa la estrategia PP Joven, prueba piloto, en 2 comunas, la 6 y la 13.</p>	<p>En el año 2008, se da la participación de la Alcaldía de Medellín en el Primer Encuentro Nacional de Planeación y Presupuestación Participativa. Se vincula el municipio a la Red Nacional de Planeación Local y Presupuesto Participativo de Colombia. Expansión del programa PP Joven, en 2008, 7 comunas (2, 4, 6, 9, 11, 16 y 50), en 2009, 7 comunas más (1, 3, 8, 12, 14, 70 y 90), en el año 2010 para toda la ciudad. Bajo la modalidad de “Acuerdo de voluntades”, entre Corporación para la Vida Mujeres que Crean y la Secretaría de las Mujeres, en el año 2009 se empezó a generar un posicionamiento de las mujeres y sus propuestas en los PDL y PP.</p>	<p>Se implementa un proceso técnico que permite pasar de la presentación de iniciativas comunitarias a proyectos de mayor alcance en los territorios.</p>	<p>Proyectos de inversión ligados a los Planes de Desarrollo Local Modelo de Participación Ciudadana Participación en la Red Nacional de Presupuesto Participativo y otros escenarios de debate latinoamericano</p>
-------------------------------	--	--	---	---